Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 229/IV

Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit IV

Spezielle Finanzierungsaspekte im Zeitablauf

Von

Dietrich Dickertmann, Hans-Hermann Francke, Wolfgang Kitterer, Georg Milbradt, Harald Nitsch, Wolfram F. Richter, Kerstin Schneider

Herausgegeben von

Alois Oberhauser

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 229/IV

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 229/IV

Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit IV

Spezielle Finanzierungsaspekte im Zeitablauf

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit IV

Spezielle Finanzierungsaspekte im Zeitablauf

Von

Dietrich Dickertmann, Hans-Hermann Francke,
Wolfgang Kitterer, Georg Milbradt, Harald Nitsch,
Wolfram F. Richter, Kerstin Schneider

Herausgegeben von

Alois Oberhauser

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit / hrsg. von Alois Oberhauser. – Berlin : Duncker und Humblot
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 229)
NE: Hansmeyer, Karl-Heinrich [Hrsg.]; Oberhauser, Alois [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

4. Spezielle Finanzierungsaspekte im Zeitablauf / von Dietrich Dickertmann . . . – 1996
ISBN 3-428-08814-X
NE: Dickertmann, Dietrich

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-08814-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Der Finanzwissenschaftliche Ausschuß des Vereins für Socialpolitik hat sich auf vier Arbeitstagungen in den Jahren 1992 bis 1995 mit den verschiedenen Finanzierungsproblemen des deutschen Einigungsprozesses auseinandergesetzt. Auf der letztjährigen Tagung in Dresden, deren Referate der vorliegende Band enthält, hat er abschließend einige spezielle Themen aufgegriffen, die für die Erklärung der Entwicklung Ostdeutschlands und die politischen Gestaltungserfordernisse von großer Bedeutung sind.

Einleitend zur Tagung behandelte der sächsische Finanzminister G. Milbradt – zugleich als Mitglied des Ausschusses – die aktuellen finanzwirtschaftlichen Probleme der neuen Bundesländer. In den Ausführungen kommen die enormen Schwierigkeiten zum Ausdruck, mit denen die dortigen Gebietskörperschaften konfrontiert waren und noch konfrontiert sind. Trotz der raschen Expansion sind nach wie vor hohe Transfers Westdeutschlands erforderlich. Einen ersten großen Transfer stellte bereits die Währungsumstellung dar, mit deren Wirkungen sich H.-H. Francke in seinem Aufsatz beschäftigt.

Für die Absatzmöglichkeiten der ostdeutschen Wirtschaft, aber auch für die konjunkturelle Entwicklung spielt die staatliche Exportkreditversicherung in Form der Hermes-Bürgschaften eine erhebliche Rolle. W. Richter untersucht die damit verbundenen theoretischen Zusammenhänge. D. Dickertmann beschreibt anschließend umfassend die konkreten Gestaltungen in der BRD und die subventionspolitischen Aspekte.

In die Zukunft voraus greifen die Überlegungen von W. Kitterer zu den intergenerativen Belastungen, die aus der staatlichen Tätigkeit im allgemeinen und für die neuen Bundesländer im besonderen erwachsen. Insgesamt sind daher in diesem Band IV spezielle Finanzierungsaspekte aufgegriffen, die sich im Zeitablauf aus dem Wiedervereinigungsprozeß ergaben.

Alois Oberhauser

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Aktuelle finanzpolitische Probleme der neuen Bundesländer – insbesondere beim Aufbau Sachsens

Von *Georg Milbradt,* Dresden 9

Der Beitrag der Währungsumstellung zur Finanzierung der deutschen Einheit

Von *Hans-Hermann Francke* und *Harald Nitsch,* Freiburg 37

Staatliche Exportkreditversicherung. Eine theoretische Analyse

Von *Wolfram F. Richter* und *Kerstin Schneider,* Dortmund 69

Gewährleistungen und Hermes-Bürgschaften des Bundes – eine Kennzeichnung aus subventionstheoretischer und subventionspolitischer Sicht

Von *Dietrich Dickertmann,* Trier 105

Intergenerative Belastungsrechnungen („Generational Accounting") – Ein Maßstab für die Belastung zukünftiger Generationen?

Von *Wolfgang Kitterer,* Köln 215

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aktuelle finanzpolitische Probleme der neuen Bundesländer – insbesondere beim Aufbau Sachsens

Von *Georg Milbradt,* Dresden

Gliederung

I. Unzureichende Finanzausstattung der neuen Länder in den Jahren 1991 bis 1994, finanzpolitische Vorbelastung für den weiteren Aufbau 10
1. Unzureichende Finanzausstattung nach dem Einigungsvertrag 10
2. Zähe bundesstaatliche Finanzverhandlungen führten zur Verbesserung der Finanzausstattung 12
a) Ministerpräsidentenbeschlüsse vom 28. Februar 1991 12
b) Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“: 1. Fondsaufstockung 13
c) FKP-G: 2. Fondsaufstockung, Verbesserung der Finanzausstattung ab 1995 und Lösung der Altschuldenfrage 13
3. Trotz Verbesserung der Finanzausstattung finanzpolitisch unverträglich hohe Verschuldung der neuen Länder bis 1994 17
II. Haushaltsstrukturprobleme der neuen Länder am Beispiel Sachsens 20
1. Überblick über Höhe und Struktur der Einnahmen 20
2. Überblick über Höhe und Struktur der Ausgaben 24
a) Überdurchschnittliche Investitionsausgaben: Schlüsselgröße für den Wiederaufbau Sachsens 24
b) Wachstum der Personalausgaben begrenzen 28
c) Politik für die Kommunen 31
d) Auswirkungen von Rechtsverpflichtungen und Leistungsgesetzen zurückdrängen 31
III. Einnahmerisiken im mittelfristigen Planungszeitraum - erschwerte Bedingungen ab 1996 33
1. Zu erwartende Einnahmen für die Jahre 1996 - 1998 33
2. Finanzielle Auswirkungen des Jahressteuergesetzes 1996 bei den Gebietskörperschaften 34

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Unzureichende Finanzausstattung der neuen Länder in den Jahren 1991 bis 1994, finanzpolitische Vorbelastung für den weiteren Aufbau

1. Unzureichende Finanzausstattung nach dem Einigungsvertrag

Der Einigungsvertrag hatte die neuen Länder unzureichend ausgestattet. Die Aufbauaufgabe wurde insgesamt unterschätzt. Insbesondere wurde die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft zu optimistisch eingeschätzt. Es bestanden *Illusionen* über die Ausgangslage, die Tiefe des Transformationsprozesses und damit über die benötigten Finanzmittel. Höhere Finanztransfers hielt man nur in einer kurze Übergangszeit (4 Jahre) für notwendig.

Die neuen Länder wurden daher nicht voll und gleichberechtigt in die bundesstaatliche Finanzordnung integriert, um die sonst fälligen Konsequenzen aus dem bestehenden bundesstaatlichen Finanzausgleichsgesetz (insbesondere zu Lasten der westlichen Länder und Gemeinden) zu vermeiden. Insbesondere bestanden folgende Ausnahmeregelungen

- für die Einbeziehung in die horizontale Umsatzsteuerverteilung bestand ein bis 1994 geltendes abgestuftes Einwohnermodell
- ein gesamtdeutscher Länderfinanzausgleich fand bis 1994 nicht statt,
- statt dessen wurde schon durch das Gesetz zur Wirtschafts- und Währungsunion der Fonds „Deutsche Einheit“ als Ersatzinstrument übergangsweise bis 1994 geschaffen, der überwiegend über Kredit finanziert wurde und so die Zahllast für die Deutsche Einheit in die Zukunft verlagerte.

Übersicht 1 zeigt u. a. die ursprünglich vorgesehene Entwicklung des Fondsvolumens 1990 bis 1994.

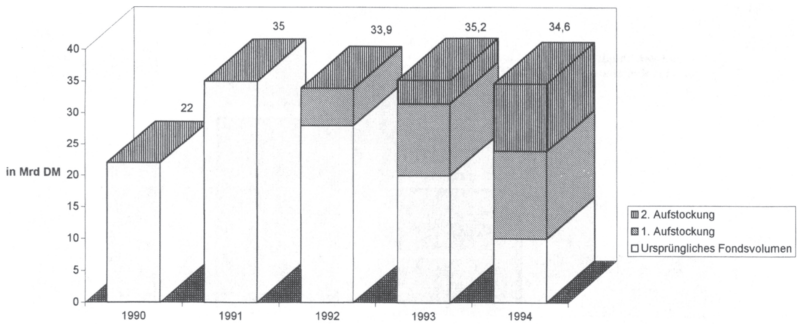
Nichts zeigt die damals bestehenden Illusionen besser als der ursprünglich vorgesehene Verlauf des Fondsvolumens.

Übersicht 2 zeigt in Spalte 1 die Entwicklung der Finanzausstattung der neuen Länder (einschließlich Kommunen) im Vergleich zu der der alten Länder (Stand Einigungsvertrag).

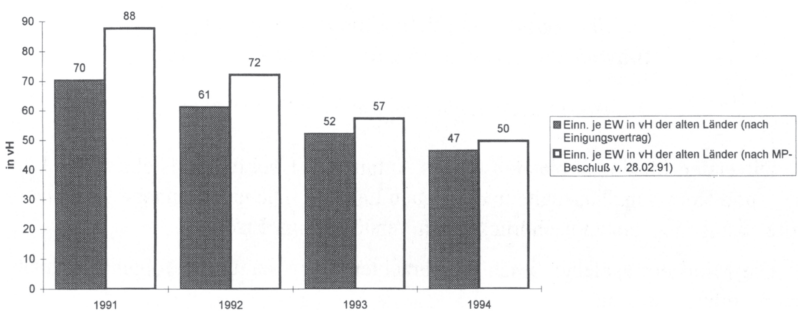
Übersicht 3 zeigt die Entwicklung der Verschuldung der neuen Länder (einschließlich Kommunen) je Einwohner, wenn keine Verbesserung der Finanzausstattung erreicht worden wäre.

Neben irrealen Annahmen über die Wirtschafts- und Finanzkraft des Ostens (also der Einnahmenseite) *unterschätzte man grob die Ausgabendynamik aus der Übernahme des westdeutschen Rechts- und Verwaltungssystems und die Nachholbedarfe für die öffentliche Infrastruktur sowie für die Wirtschaftsförderung.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



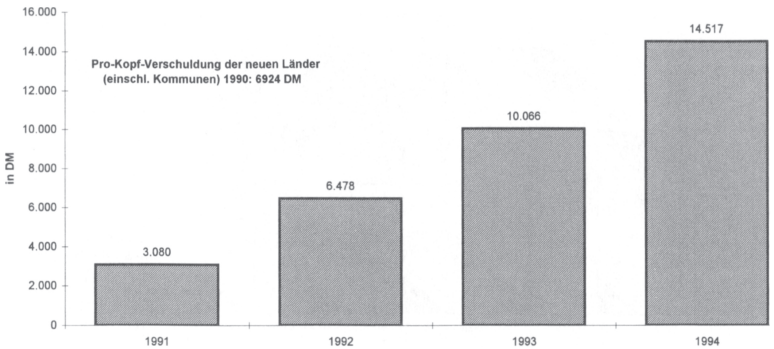
Übersicht 1: Fonds „Deutsche Einheit" –
ursprüngliches Fondsvolumen und Aufstockungen



Übersicht 2: Finanzausstattung der neuen Länder (einschl. Kommunen)
nach Einigungsvertrag und nach Ministerpräsidenten-Beschluß vom 28. Februar 1991
im Vergleich zu den alten Ländern

Quelle: ZDL-Papier v. 12. 03. 91 u. eig. Berechn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Übersicht 3: Entwicklung der Verschuldung der neuen Länder (einschl. Kommunen) nach Einigungsvertrag in DM je Einwohner

2. Zähe bundesstaatliche Finanzverhandlungen führten zur Verbesserung der Finanzausstattung

a) Ministerpräsidentenbeschlüsse vom 28. Februar 1991

Die ersten Illusionen platzten bereits Anfang 1991 bei der Aufstellung der Länder- und Kommunalhaushalte in den neuen Ländern. Die nicht hinnehmbaren Defizite zwangen zu ersten nachdrücklichen Verstößen, mit Erfolg

Die Ministerpräsidentenbeschlüsse brachten im wesentlichen folgende Einnahmensverbesserungen:

– volle *Einbeziehung* der neuen Bundesländer *in die Umsatzsteuerverteilung nach der Einwohnerzahl* (jedoch Nichteinbeziehung in die Verteilung von 25 % des Umsatzsteueraufkommens nach der Finanzkraft) in Mrd. DM:

1991	1992	1993	1994
+ 4,76	+ 4,48	+ 4,12	+ 3,69

– *Verzicht des Bundes auf seinen 15%igen Anteil* am Fonds „Deutsche Einheit“:

1991	1992	1993	1994
+ 5,2	+ 4,2	+ 3,0	+ 1,5

– Außerdem wurde das *Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“* für die Jahre 1991 und 1992 beschlossen (nur jene Mittel, die an die Länder- und Gemeindehaushalte flossen; zusätzlich erhöhte der Bund insbesondere seine Infrastrukturausgaben im Verkehrsbereich):

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	1991	1992
Länder und Gemeinden	8,2	3,7

Übersicht 4 zeigt in Spalte 2 die Auswirkungen dieser Einnahmenverbesserungen im Vergleich zur Ausstattung Stand Einigungsvertrag.

Finanziert wurde diese Korrektur durch Verbrauchsteuererhöhung und die Einführung eines 7,5 % Solidarzuschlages von Mitte 1991 bis Mitte 1992.

b) Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit": 1. Fondsaufstockung

Auch diese Maßnahmen erbrachten *kurzfristig* eine wesentliche *Entspannung* der finanziellen Lage, waren aber in *mittel- und langfristiger Perspektive unzureichend*. Daher wurde im Rahmen der Mehrwertsteuererhöhung ab 1993 erneut über eine Verbesserung der Finanzausstattung für den Osten verhandelt.

Der Fonds wurde um folgende Beträge aufgestockt (in Mrd. DM):

1992	1993	1994
+ 5,9	+ 11,5	+ 13,9

Übersicht 4 zeigt in Spalte 3 die dadurch erreichten Einnahmeverbesserungen im Vergleich zur Situation nach Einigungsvertrag und zur Situation nach Ministerpräsidentenbeschlüsse vom 28. Februar 1994.

c) FKP-G: 2. Fondsaufstockung, Verbesserung der Finanzausstattung ab 1995 und Lösung der Altschuldenfrage

Auch diese Einnahmenverbesserungen waren für die neuen Länder nur eine *kurzfristige Lösung* insbesondere *für das Jahr 1993*. Noch immer war die Degression des Fonds „Deutsche Einheit" für 1994 nicht völlig beseitigt. Die Periode ab 1995 war nicht geregelt.

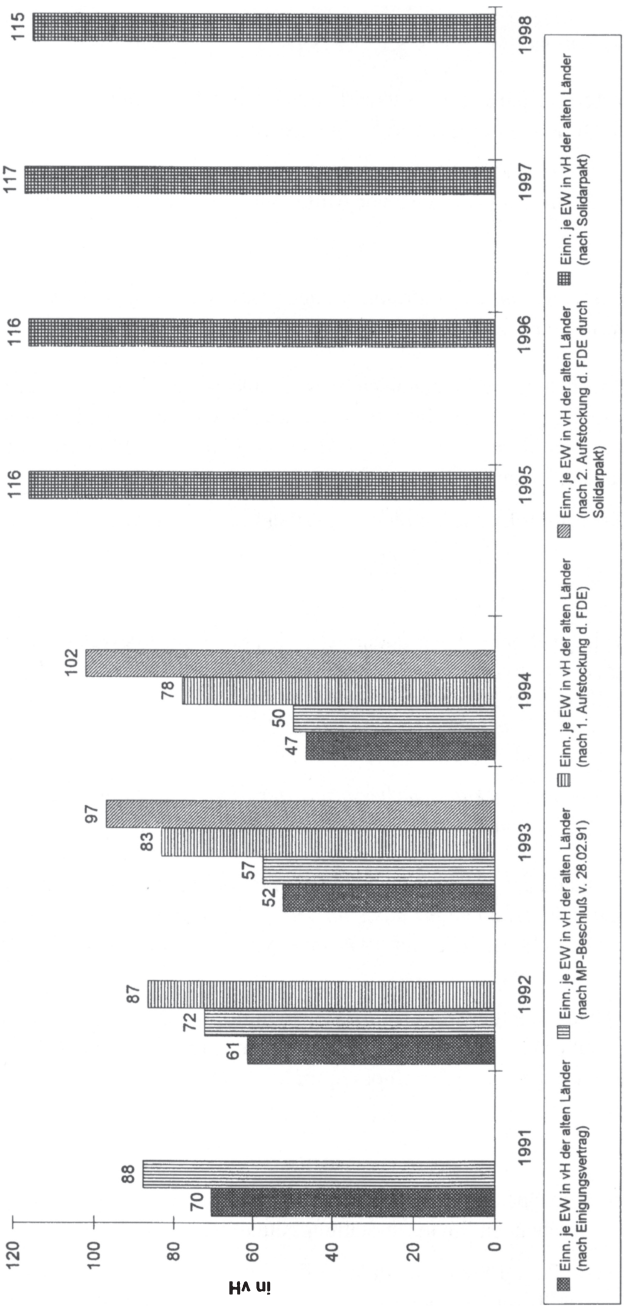
Im Zusammenhang mit den Solidarpaktverhandlungen vom 11. bis 13. März 1993 und dem Kompromiß vom 23. April 1993 wurde für 1993 und 1994 eine nochmalige 2. Fondsaufstockung beschlossen (in Mrd. DM).

1993	1994
+ 3,7	+ 10,7

Übersicht 4 zeigt in Spalte 4 die Auswirkungen dieser 2. Fondsaufstockung im Vergleich zur vorhergehenden Finanzausstattungssituation.

Von Anfang an sollte die Finanzausstattung der neuen Länder ab 1995 auf eine neue Grundlage gestellt werden. *Das wesentliche Ziel der Solidarpaktverhandlun-*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Übersicht 4: Finanzausstattung der neuen Länder (einschl. Kommunen) im Vergleich zu den alten Ländern nach Einigungsvertrag und den Fondsaufstockungen sowie nach Solidarpakt

Quelle: ZDL-Papiere v. 12. 03. 91, 18. 05. 92 u. 29. 11. 94; eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Angaben in Mio DM -	1995 Stand nach Steuerschätzung vom Mai 1993					1995 Stand nach Steuerschätzung vom März 1995				
	alte Länder (ohne Berlin)	Berlin	neue Länder (ohne Berlin)	Länder zusammen	*dar.: Sachsen*	alte Länder (ohne Berlin)	Berlin	neue Länder (ohne Berlin)	Länder zusammen	*dar.: Sachsen*
USt.-Anteilerhöhung der Länder um 7 %-Punkte *)	12.931	712	2.978	16.621	***962***	13.156	719	2.947	16.822	***950***
Umsatzsteuerausgleich	-16.545	-924	17.469	0	***5.698***	-12.283	-680	12.964	0	***3.825***
Länderfinanzausgleich	-13.131	4.336	8.795	0	***2.872***	-9.906	3.394	6.512	0	***2.050***
Fehlbetrags-BEZ	1.448	919	2.875	5.242	***931***	1.240	898	2.758	4.896	***890***
BEZ pol. Führung	662	219	656	1.537	***0***	662	219	656	1.537	***0***
Sonder-BEZ	-	2.662	11.338	14.000	***3.658***	-	2.662	11.338	14.000	***3.658***
Übergangs-BEZ	1.345	-	-	1.345	-	1.345	-	-	1.345	-
Sanierung Saarl./Bremen	3.400	-	-	3.400	-	3.400	-	-	3.400	-
Finanzhilfen	-	1.255	5.345	6.600	***1.725***	-	1.255	5.345	6.600	***1.725***
Summe	-9.890	9.179	49.456	48.745	***15.846***	-2.386	8.467	42.520	48.600	***13.098***

Übersicht 5: Ergebnisse der Solidarpaktverhandlungen vom März 1993 (Steuerschätzung vom Mai 1993), verglichen mit den aktuellen Ergebnissen der Steuerschätzung vom März 1995

*) Differenz zwischen Ergebnissen nach Solidarpaktverhandlungen (44%) und der bisherigen Verteilung von 37% Länderanteil an der Umsatzsteuer nach Einwohnern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen bestand daher darin, die neuen Länder sachgerecht in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem einzubeziehen (und außerdem eine Lösung der mit der Vereinigung zusammenhängenden Verschuldungsfrage zu suchen).

Übersicht 4 zeigt ab 1995 die Finanzausstattung der neuen Länder (einschließlich Kommunen) im Vergleich

Die *Ausschüttungen des Fonds „Deutsche Einheit"* i.H.v. 34,6 Mrd. DM fallen Ende *1994 weg*. Der Höhe nach sind als *Kompensation* zunächst folgende Maßnahmen der Solidarpaktbeschlüsse anzusehen:

- Erhöhung des Anteils der Ländergesamtheit am gesamtstaatlichen Umsatzsteueraufkommen von 37 % auf 44 %,
- volle Einbeziehung der neuen Länder in das horizontale System der Umsatzsteuerverteilung, insbesondere 25 % sog. Ergänzungsanteile,
- Etablierung eines gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs,
- Zahlung sog. Fehlbetrags-BEZ.

Insgesamt ging man 1993 davon aus, daß diese Maßnahmen 1995 rd. 37,1 Mrd. DM für die neuen Länder einschließlich Gesamt-Berlin erbringen würden.

Dieser Wert basierte auf den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 1993, die auch den Verhandlungen zum Solidarpakt zugrunde lagen. *Nach den Ergebnissen der neueren Steuerschätzungen werden diese Einnahmenkategorien keinen vollständigen Ersatz für die wegfallenden Ausschüttungen des Fonds „Deutsche Einheit" und die bisherige Berlin-Hilfe darstellen*. Diese gehen von einem deutlich geringeren Steueraufkommen für die alten Länder aus. Gleichzeitig wurden die Einnahmeerwartungen der neuen Länder nach oben korrigiert sowie der gestiegenen Realsteuerkraft der Gemeinden Rechnung getragen. Im Ergebnis beträgt das *Transfervolumen* nach der Steuerschätzung vom Mai 1995 nur *noch rd. 28,83 Mrd. DM,* also rd. *8,33 Mrd. DM weniger als noch bei den Solidarpaktverhandlungen angenommen*. Für Sachsen ergibt sich ebenfalls eine deutliche Korrektur nach unten. Die Einnahmen werden nunmehr in Höhe von rd. 12,84 Mrd. DM erwartet anstatt, wie nach der Steuerschätzung vom Mai 1993 angenommen, in Höhe von 15,85 Mrd. DM.

Übersicht 5 zeigt die Ergebnisse der Solidarpaktverhandlungen für 1995 nach den Steuerschätzungen vom Mai 1993 und Mai 1995.

Generell ist festzuhalten, daß ab 1995 die Steuereinnahmen der neuen Länder sowie ihre steuer- bzw. finanzkraftabhängigen Einnahmen (Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ) als ihre Haupteinnahmenbasis nur im Maße der gesamtdeutschen Ländersteuereinnahmen wachsen. Die prognostizierten überdurchschnittlichen Steuereinnahmenzuwächse für die neuen Länder werden sich nicht per saldo bei diesen als haushaltsrelevante Mehreinnahmen niederschlagen, da die Finanztransfers von den alten Ländern entsprechend sinken, bis der Ausgleichsgrad zwischen *allen* Ländern rund 99 % entspricht. *Dieser gesamtdeutsche Steuer-*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verbund bedeutet aber auch, daß die westdeutschen Länder in dem Maße Entlastung bei der Finanzierung des West-Ost-Transfers erfahren, wie durch den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Ländern überdurchschnittliche Steuereinnahmenzuwächse realisiert werden.

Mit *zwei weiteren Instrumenten des Solidarpakts wird auf die besondere Bedarfs- bzw. Nachholbedarfslage der neuen Länder befristet eingegangen*. Der Bund zahlt ab 1995 für jeweils 10 Jahre:

- Sonderbedarfs-BEZ 14,0 Mrd. DM
- investive Finanzhilfen 6,6 Mrd. DM.

Auch für die *Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft* wurde bei den Solidarpaktverhandlungen ein Kompromiß erzielt. Danach erfolgt ab 1. Juli 1995 eine Kappung der Altschulden bei 150 DM/qm. Die Schulden oberhalb dieser Kappungsgrenze belaufen sich auf ca. 31 Mrd. DM. Sie werden dem Erblastentilgungsfonds zugeschlagen. Eine Bedingung für die Übernahme des Kappungsbetrages durch den Bund ist die Privatisierung von 15 % des Wohnungsbestandes bis zum Ende des Jahres 2003.

Der *Erblastentilgungsfonds* übernimmt außerdem die *Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt und des Kreditabwicklungsfonds.* Die Treuhandanstalt und ihre Nachfolgeeinrichtungen werden nach Erfüllung aller ihnen übertragenen Aufgaben voraussichtlich Schulden in Höhe von 250 Mrd. DM hinterlassen. Das Defizit schließt bereits den Finanzbedarf von 45 Mrd. DM ein, den die Nachfolgeeinrichtungen in den kommenden Jahren benötigen. Die Treuhand selbst hat bis Ende 1994 einen Schuldenberg von rd. 205 Mrd. DM angehäuft. Der Kreditabwicklungsfonds wurde zur Regulierung der Verpflichtungen des ehemaligen DDR-Republikhaushalts und der im Zusammenhang mit der Währungsumstellung entstandenen Verbindlichkeiten des Staates geschaffen. Sein Schuldenstand belief sich Ende 1994 auf 102,6 Mrd. DM.

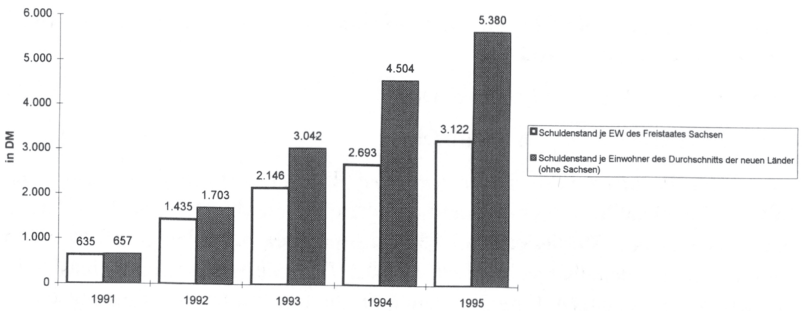
Der Schuldenstand des Erblastentilgungsfonds wird insgesamt rd. 340 Mrd. DM betragen. Für den Schuldendienst erhält der Fonds 7,5 % der übernommenen Verpflichtungen aus dem Bundeshaushalt, für 1995 26,2 Mrd. DM. Dazu kommt der jährlich über 7 Mrd. DM hinausgehenden Bundesbankgewinn. Nach einer Modellrechnung des BMF könnten die Schulden des Erblastentilgungsfonds bis zum Jahr 2019 getilgt werden.

3. Trotz Verbesserung der Finanzausstattung finanzpolitisch unerträglich hohe Verschuldung der neuen Länder bis 1994

Obwohl die unzureichende Finanzausstattung nach dem Einigungsvertrag in den verschiedenen Stufen verbessert werden konnte, war eine *erhebliche Verschuldung der neuen Länder unvermeidlich*.

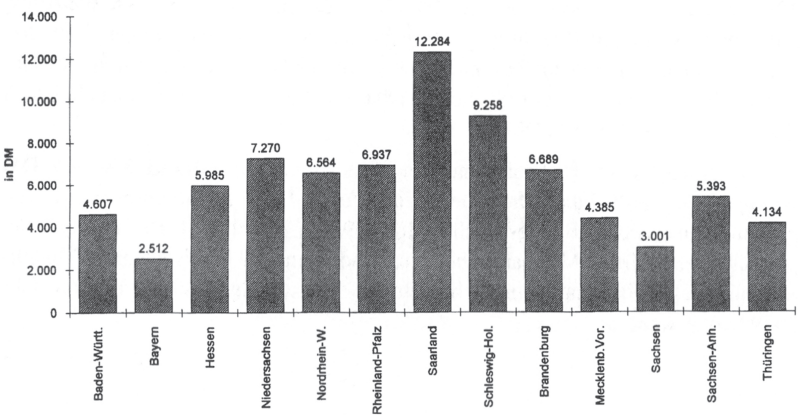
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 6 zeigt die Schuldenstände je Einwohner in Sachsen (einschließlich Auslaufperiode) im Vergleich zum Durchschnitt der neuen Länder ohne Sachsen von 1991 an.



Übersicht 6: Entwicklung der Schuldenstände (einschl. Auslaufperiode) je Einwohner des Freistaates Sachsen und des Durchschnitts der neuen Länder (ohne Sachsen) – in DM je Einwohner –

Quelle: Endgültiges Ergebnis 1991, 1992 und 1993 (einschl. Auslaufperiode): BMF-Dokumentation 5/93, 8/93 und 1/95; vorläuf. Ist 1994 entspr. ZDL-Papier v. 23 03. 1995 (SFK 1-Statistik); für 1995; Nettokreditaufn. entspr. d. HH-Planentw. 95.



Übersicht 7: Schuldenstände der alten und neuen Flächenländer Ende 1995 (ohne Auslaufperiode) – in DM je Einwohner –

Quelle: SFK 4, BMF v. 28. 03. 1994 zum Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dez. 1993 (Ist); 1994: SF 1, ZDL-Papier v. 23 03. 1995 (vorl. Ist); 1995: HH-Pläne bzw. Planentw. d. Länder; EW-Stand: 30. 06. 1994.

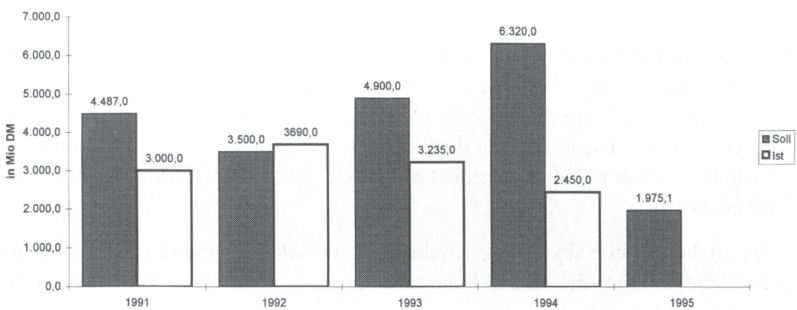
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 7 zeigt die Schuldenstände der neuen Länder (ohne Auslaufperiode) je Einwohner bis 1995 im Vergleich mit den alten Ländern.

Sachsens Schuldenstand ist im Vergleich zu den anderen neuen Flächenländern zwar relativ gering, jedoch *überschreitet* er *bereits den Wert Bayerns, den der Freistaat nach über 40jähriger Haushaltswirtschaft aufweist.*

Die durch den Solidarpakt deutlich verbesserte Finanzausstattung ab 1995 wurde von allen neuen Ländern zur Rückführung der Nettokreditaufnahmen sowie der Kreditfinanzierungsquoten genutzt. Ein wesentliches Ziel der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs ist damit erreicht. Die *Haushaltspolitik Sachsens* war zudem von Anfang an darauf angelegt, durch *äußerst restriktive* Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsvollzug die tatsächlich einzugehende Kreditaufnahme zu begrenzen, um künftig finanzielle Handlungsspielräume zu erhalten.

Übersicht 8 zeigt die Nettokreditaufnahme Sachsens im Soll/Ist – Vergleich.



Übersicht 8: Soll/Ist-Vergleich der jährlichen Nettokreditaufnahme Sachsens
– Angaben in Mio. DM –

Es wird deutlich, daß die in den Haushalten geplanten Schuldenstände Sachsens im Haushaltsvollzug durch sparsame Wirtschaftsführung deutlich unterschritten werden konnten. Dies ist auch für 1995 angestrebt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Haushaltsstrukturprobleme der neuen Länder am Beispiel Sachsens

1. Überblick über Höhe und Struktur der Einnahmen

Übersicht 9 zeigt die Entwicklung der Gesamteinnahmen des Freistaates Sachsen der Höhe und grundsätzlichen Struktur nach.

Die Darstellung spiegelt die Verschiebungen der Einnahmenstruktur ab 1995 wieder. Die Werte ab 1995 entsprechen dem Haushaltsplan 1995 und dem beschlossenen Finanzplan bis 1998. *Die Steuereinnahmen der neuen Länder haben sich in den Jahren 1991-1995 verdreifacht.* Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Anteil der Ausgaben, der durch Steuereinnahmen gedeckt werden kann, im Vergleich zu den alten Ländern sehr gering ist. Ein Vergleich der Steuereinnahmen pro Einwohner 1994 mit 1995 zeigt die Wirkung der Einbeziehung der neuen Länder in den Umsatzsteuerausgleich.

Übersicht 10 Steuereinnahmen pro Einwohner der alten und neuen Flächenländer für die Haushaltsjahre 1994 und 1995.

Durch die Umsatzsteueraufteilung zwischen den Ländern werden hohe Umverteilungs- und Ausgleichseffekte erzielt. *Die haushälterisch zu vereinnahmenden Steuern sind daher kein Indiz für die vom jeweiligen Land aufgebrachten Steuern.* Sie liegen in den neuen Ländern deutlich niedriger. So beträgt das Steueraufkommen an den Gemeinschaftssteuern in Ostdeutschland ca. 30 v.H. des westdeutschen Niveaus in 1995.

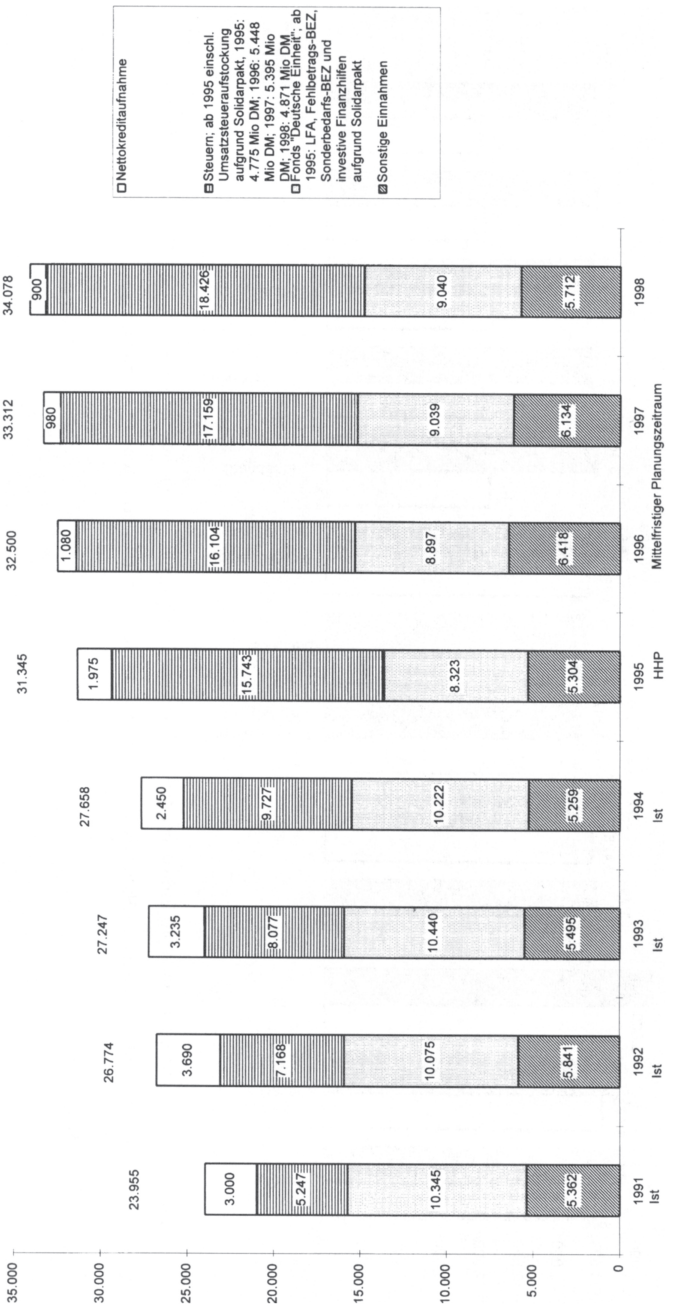
Durch die deutlich abgesenkte Kreditaufnahme soll das wesentliche Ziel der Solidarpaktbeschlüsse, die solide Finanzierung der ostdeutschen Aufbauhaushalte, realisiert werden.

Dabei ist *trotz der bereits erreichten Rückführung der Nettokreditaufnahme* je Einwohner in den Haushaltsplänen der neuen Flächenländer für 1995 *deren absolutes Niveau im Durchschnitt noch 300 % über dem Durchschnitt der alten Flächenländer.* Auch Sachsens geplante Nettokreditaufnahme pro Einwohner für 1995 liegt, trotz des im Vergleich zu den anderen neuen Flächenländern geringeren Wertes von 430 DM pro Einwohner, noch 166 % über dem Durchschnitt der alten Flächenländer.

Übersicht 11 macht die überhöhte Nettoneuverschuldung je Einwohner und deren Rückführung in den Haushaltsplänen der neuen Länder 1995 deutlich.

Eines ist klar, die aufgezeigte finanzpolitisch vertretbare *Kreditlinie* Sachsens ab 1995 *darf nicht überschritten werden, was für die jährlichen Haushaltsverhandlungen eine große Kraftanstrengung erfordert.* Schon bei dieser Kreditlinie kommt es zu deutlich ansteigenden jährlichen Zinsausgaben zur Bedienung der in den Vorjahren eingegangenen Verschuldung:

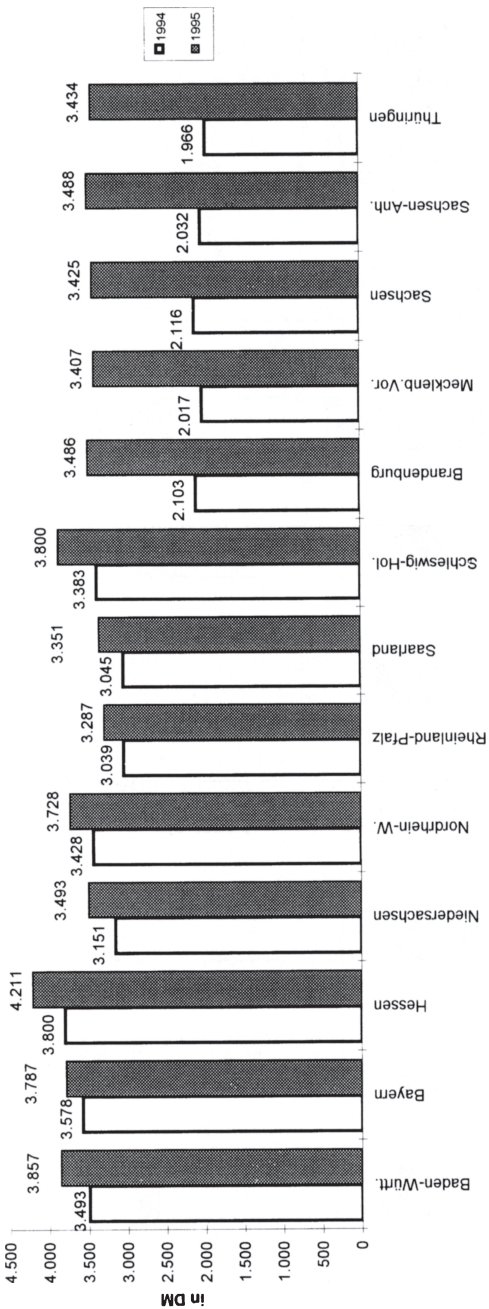
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Übersicht 9: Gesamteinnahmen des Freistaates Sachsen nach Höhe und Struktur (in Mio. DM)

Quelle: Haushaltsrechn. 1991, 1992, 1993, Titelübers. d. E. u. A. 1994 (inschl. Ausl.-periode), HH-Plan 1995 u. Mittelfrist. Finanzpl. bis 1998 (Stand Okt. 94)

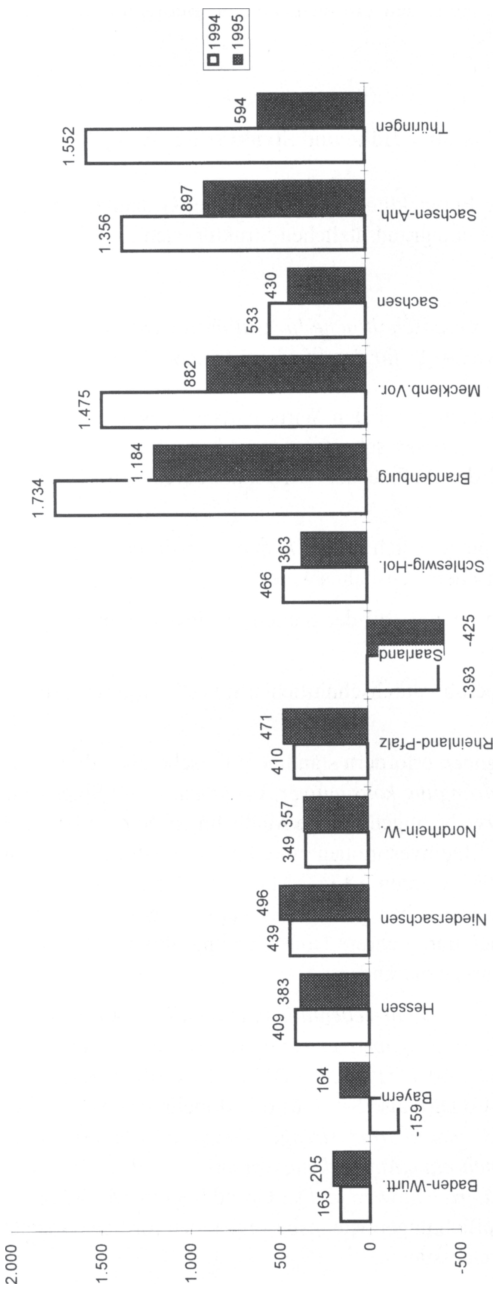
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Übersicht 10: Steuereinnahmen pro Einwohner der alten und neuen Flächenländer für die Haushaltsjahre 1994 (Ist) und 1995 (Soll)

Quelle: 1994: Ist entspr. SFK 3-Statistik; 1995: HH-Pläne bzw. HH-Planentw. d. Länder; eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Übersicht 11: Nettokreditaufnahme je Einwohner der alten und neuen Flächenländer für die Haushaltsjahre 1994 (Ist) und 1995 (Soll)
– in v. H. –

Quelle: 1994: Ist entspr. SFK 3-Statistik; 1995 Haushaltspläne bzw. HH-Planentwürfe der Länder (Saarland einschl. Teilentschuldung), EW-Stand: 30. 6. 1994.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 12 zeigt die jährlichen Zinsausgaben zur Bedienung der Verschuldung des Freistaates.

2. Überblick über Höhe und Struktur der Ausgaben

Übersicht 13 zeigt die Entwicklung und Planung der Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen der Höhe und grundsätzlichen Struktur nach.

a) Überdurchschnittliche Investitionsausgaben: Schlüsselgröße für den Wiederaufbau Sachsens

Eine wichtige Voraussetzung für den Wirtschaftsaufschwung im Osten ist der Ausbau der Infrastruktur. Dieser setzt wiederum hohe öffentliche Investitionen voraus. Außerdem wird der Aufbau der Wirtschaft durch entsprechende Fördermaßnahmen unterstützt.

Beide Bemühungen spiegeln sich in den *hohen Investitionsausgaben und Investitionsquoten* des sächsischen Haushaltes wider.

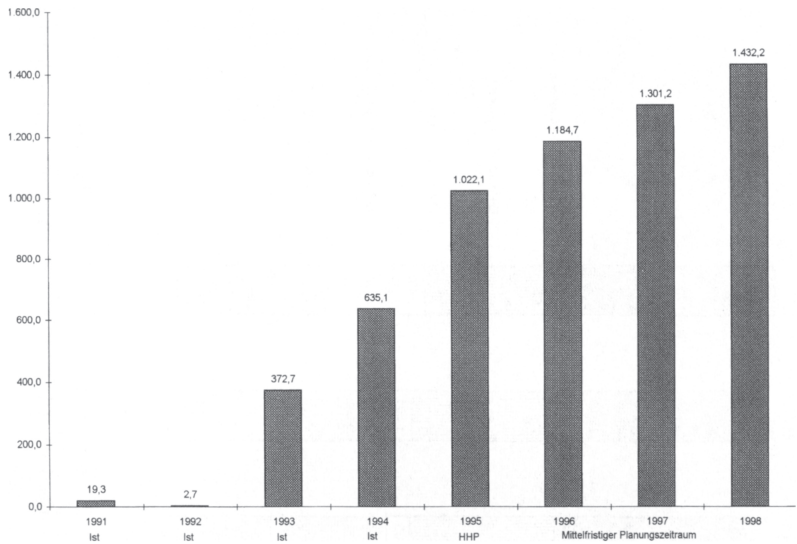
Übersicht 13 zeigt im oberen Teil der Säulen die Investitionssausgaben in den Jahren 1991 bis 1998.

Übersicht 14 macht die überdurchschnittlichen Investitionsausgaben je Einwohner deutlich.

Hohe Investitionsausgaben erfordern ständige politische und administrative Anstrengungen zur *Zurückdrängung konsumtiver Ausgaben.* Diese Spielräume sinken im Zeitverlauf jedoch bzw. bedingen mutige Maßnahmen. So wurden im *Haushalt 1991* 6.989,5 Mio DM Bauinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen geplant. Im Ist-Ergebnis 1991 wurden 9.134,2 Mio DM, also 2.144,7 Mio DM mehr als geplant, an Investitionsausgaben getätigt. Es war gelungen, durch Haushaltsbewirtschaftungsmaßnahmen und mehrere Umschichtungsaktionen konsumtive Ausgaben in diesem Maße zurückzudrängen.

Im *Haushaltsvollzug 1992 konnte ebenfalls eine deutliche Ausweitung der aufbaubedeutsamen Investitionsausgaben erreicht werden.* In der Planung standen einschließlich Resten aus 1991 8.510,8 Mio DM an Investitionsausgaben. Im Jahres-Ist wurden 9.325,4 Mio DM, also 814,6 Mio DM mehr an Investitionsausgaben getätigt. *Im Jahre 1993 konnte trotz strenger Bewirtschaftungsmaßnahmen im Haushaltsvollzug nur noch ein „Aufstockungsvolumen" i. H. v. 117 Mio DM zugunsten der Investitionen erreicht werden.* Der Grund liegt im Vordrängen der Ausgaben für rechtliche Verpflichtungen wie insbesondere überörtliche Sozialhilfe und Zuweisungen für Kindertagesstätten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Übersicht 12: Zinsausgaben des Freistaates Sachsen in Mio. DM

Quelle: Haushaltsrechn. 1991, 1992 und 1993; Ist-Abschluß 1994; HH-Plan 1995 und Mittelfrist. Finanzpl. bis 1998 (Stand Okt. 94).

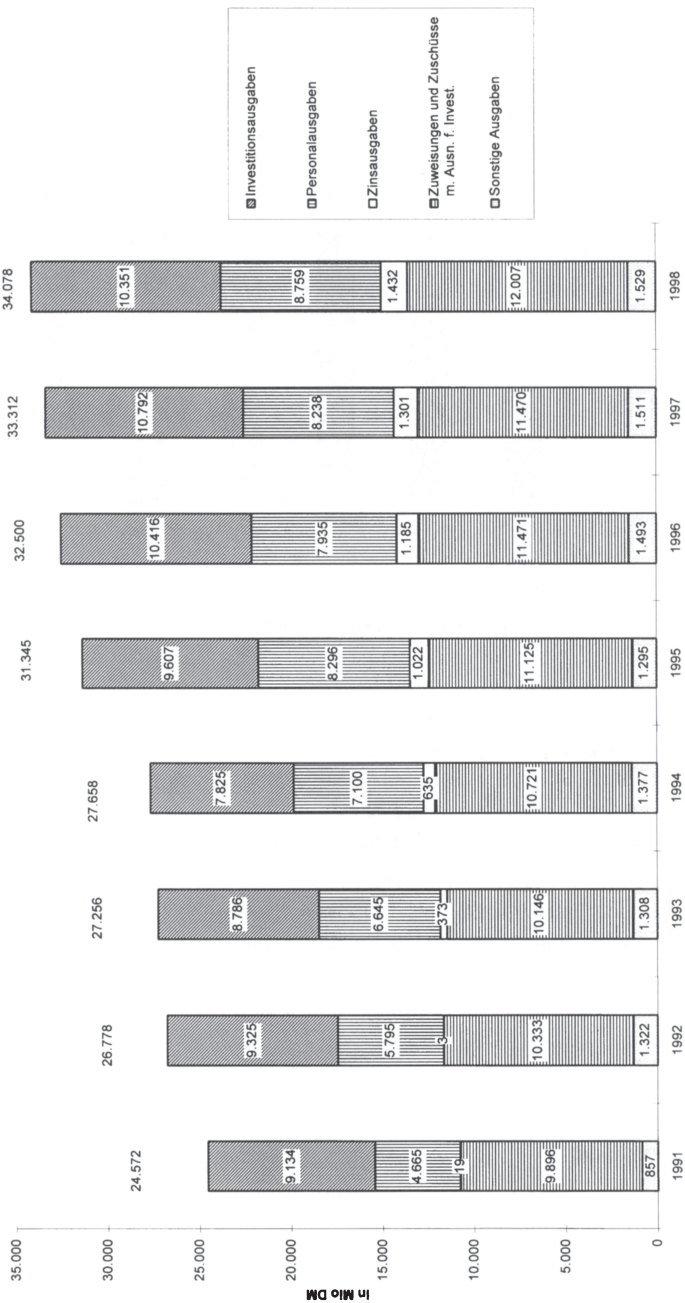
1994 standen in der Planung einschließlich Resten aus 1993 *9.272,17 Mio DM an Investitionsausgaben zur Verfügung. Laut Ist-Abschluß wurden tatsächlich lediglich 7.824,85 Mio DM an Investitionsausgaben getätigt. Somit wurden 1.447,32 Mio DM nicht ausgeschöpft.* Insbesondere ist dies auf die Investitionsförderung zurückzuführen, die um fast 20 % hinter dem Gesamtsoll zurückblieb.

Für 1995 ist ein Investitionsvolumen von rd. 30 % der Gesamtsumme geplant. In der mittelfristigen Finanzplanung bis 1998 ist vorgesehen, dieses Niveau nach Möglichkeit zu halten und somit die in Relation zum Gesamtausgabenrahmen überproportionale Entwicklung der Investitionsausgaben beizubehalten.

Der Freistaat setzt bei neuen *Investitionsausgaben klare Aufbauprioritäten.* Die wichtigsten Investitionsblöcke sind:

- wirtschaftsnahe Infrastruktur
- Wasser/Abwasser
- Verkehrsinfrastruktur
- Krankenhausbau
- Schulhausbau/Berufsschulen
- Staatshochbau.

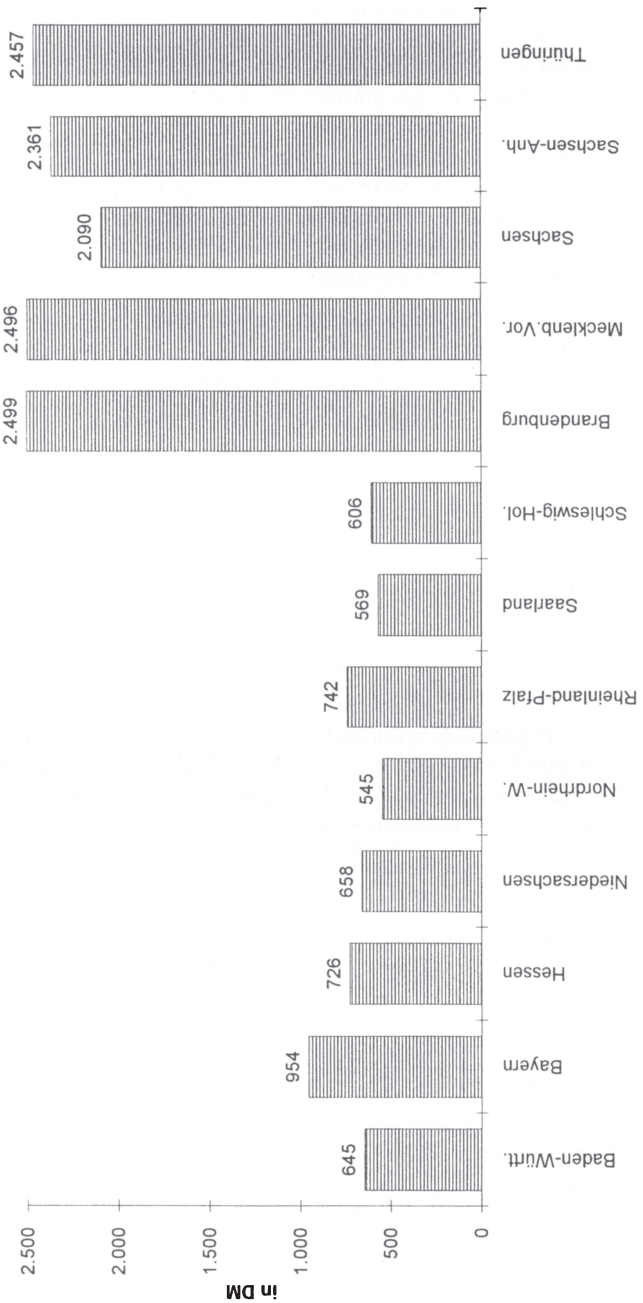
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Übersicht 13: Entwicklung und Planung der Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen nach Höhe und Struktur in Mio. DM

Quelle: Haushaltsrechn. 1991, 1992, 1993, Titelübers. d. E. u. A. 1994 (einschl. Auslaufperiode), HH-Plan 1995 und Mittelfrist. Dinanzplan. bis 1998 (Stand Okt. 94)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Übersicht 14: Investitionsquoten der alten und neuen Flächenländer für das Haushaltsjahr 1995
– in DM je Einwohner –

Quelle: Haushaltspläne bzw. HH-Planentwürfe der Länder für das Haushaltsjahr 1995; EW-Stand: 30. 6. 1994.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Wachstum der Personalausgaben begrenzen

Eine der wichtigsten Ausgabepositionen im konsumtiven Bereich sind die Personalausgaben. Sie sind haushalts- und finanzpolitisch auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil sie Rechtsverpflichtungen darstellen und daher zu vollziehen sind, wenn die Ansprüche einmal eingegangen sind. Außerdem liegt die sog. Personalausgabenquote in den alten Ländern bei rd. 40 % der Gesamtausgaben. Der Vergleich der Personalausgaben je Einwohner aller Länder zeigt, daß die Personalausgaben Sachsens bislang zwar noch bei rd. 87 % des Durchschnitts der alten Flächenländer liegen, jedoch relativ stark ansteigen.

Übersicht 15 zeigt die derzeit noch unterdurchschnittlichen Personalausgaben der neuen Länder je Einwohner

Für Sachsen kommt es finanzpolitisch entscheidend darauf an, den Prozeß der Erhöhung des Personalausgabenanteils solange wie möglich zeitlich zu strecken, um hohe Spielräume für überdurchschnittliche Investitionsausgaben zu erhalten. Dazu gibt es in den neuen Ländern insbesondere drei Ansatzpunkte der indirekten Beeinflussung:

- Streckung der Tarifangleichung an Westniveau
- verhaltene jährliche lineare Tarifangleichung für den öffentlichen Dienst in ganz Deutschland
- Personalabbau durch Ausnutzung von Rationalisierungsreserven und Aufgabenabbau

Sachsen verfolgt bezüglich des Personalabbaus das *Ziel von 102.000 Dauerstellen.* Dies entspricht dem Durchschnitt der alten Flächenländer. Im Haushalt 1994 waren rd. 108.000 Stellen ausgebracht. Die Planungen im mittelfristigen Zeitraum laufen so, daß Ende 1997 das Ziel erreicht sein soll.

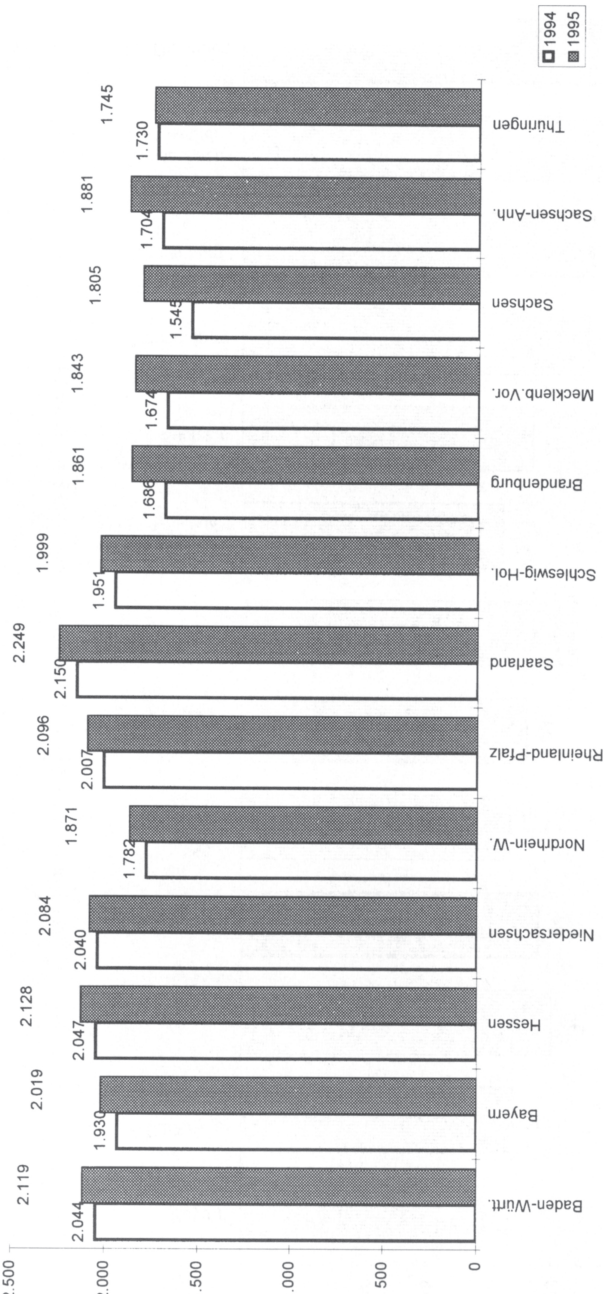
Übersicht 16 zeigt die Haushaltsstellen je 1000 Einwohner 1994 im Vergleich der alten und neuen Länder

Es ist ersichtlich, daß Sachsen mit 23,5 Stellen/1000 Einwohner am untersten Ende der neuen Länder steht. Auch verglichen mit einigen alten Ländern ist der bisher erreichte Personalabbau in Sachsen gut.

Weiter Aktivitäten:

- Konsequenzen aus Untersuchungen der Verwaltungsstrukturen müssen gezogen werden
- Privatisierungsbemühungen.

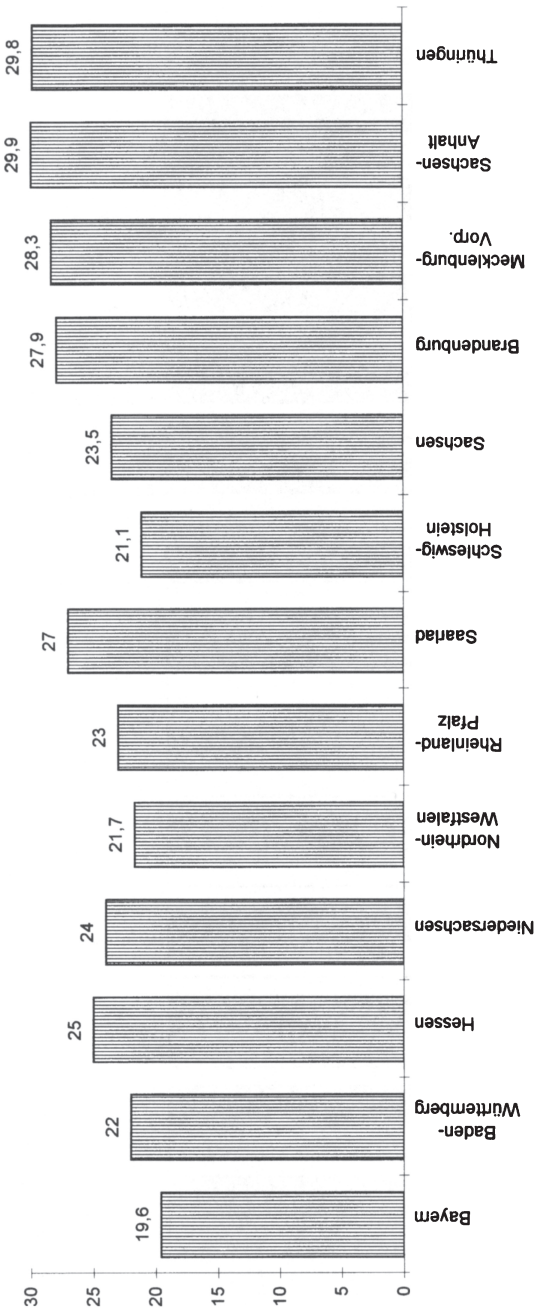
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Übersicht 15: Personalausgaben je Einwohner der alten und neuen Flächenländer für die Haushaltsjahre 1994 (Ist) und 1995 (Soll)
– in DM –

Quelle: 1994: Ist entspr. SFK 1-Statistik; 1995: Haushaltspläne bzw. HH-Planentwürfe der Länder; EW-Stand: 30. 6. 1994.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Übersicht 16: Stellenzahl (Personalsoll A) pro 1000 Einwohner 1994

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) Politik für die Kommunen

Sachsen kann nicht erfolgreich aufgebaut werden ohne starke Beteiligung der Kommunen. Sie sind letztlich die Träger des größten Teils der getätigten öffentlichen Investitionsausgaben.

Die Ausgaben für die Kommunen bildeten von Anfang an den größten Teil der Finanzmasse des sächsischen Haushaltes:

	1991	1992	1993	1994	1995
Ausgaben im kommunalen Bereich gesamt – in Mrd. DM -	12,2	10,6	11,1	10,5	10,6
davon FAG	5,24	5,55	5,62	5,92	6,35
Anteil an Gesamtausgaben	49,6 %	39,5 %	40,8 %	38,5 %	33,8 %
laufende Ausgaben	7,0	6,7	6,9	7,0	7,5
investive Ausgaben	5,2	3,9	4,2	3,5	3,1

Ab 1995 muß auch die Finanzausstattung der Gemeinden und Landkreise auf eine neue Grundlage gestellt werden.

- Wegfall Fonds „Deutsche Einheit“
- dafür LFA, Fehlbetrags-BEZ, Sonderbedarf-BEZ

Staatsregierung hat sich auf den Gleichheitsgrundsatz verständigt:

„Die Finanzausstattung der sächsischen Kommunen soll gegenüber der der westlichen Kommunen so sein, wie die des Freistaates nach Vollzug des kommunalen Finanzausgleichs gegenüber dem Durchschnitt der alten Länder ist.“

Dies bedeutet allein eine kommunale Finanzausgleichsmasse von über 6 Mrd. DM ab 1995.

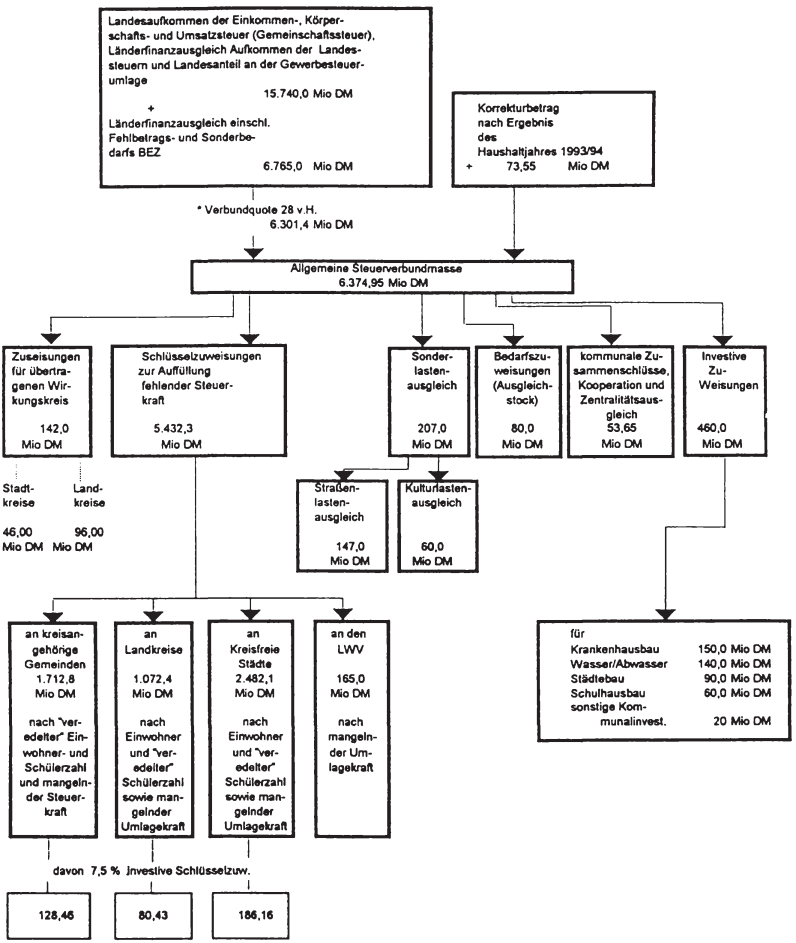
Übersicht 17 zeigt die Verwendung der FAG-Masse am Beispiel 1995.

d) Auswirkungen von Rechtsverpflichtungen und Leistungsgesetzen zurückdrängen

Ausgaben mit hoher Dynamik sind insbesondere die Leistungen für Rechtsverpflichtungen

- LWV
- Kindertagesstätten
- BaFöG
- Wohngeld.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Übersicht 17: Übersicht über den kommunalen Finanzausgleich 1995 im Freistaat Sachsen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Ansprüche müssen wenigstens eingefroren werden.

Einstieg: beschlossene Spar-Konsolidierungs- und Wachstumsgesetze.

III. Einnahmerisiken im mittelfristigen Planungszeitraum – erschwerte Bedingungen ab 1996

Die Einnahmenseite im mittelfristigen Planungszeitraum ist bezüglich der Steuereinnahmen sowie bezüglich der sonstigen Einnahmen mit Risiken behaftet. Dies wird durch veränderte Einnahmeerwartungen laut Steuerschätzung und durch die Mitfinanzierung der Länder und Gemeinden an der Bundespolitik verursacht.

1. Zu erwartende Einnahmen für die Jahre 1996-1998

Die Steuerschätzung für die Jahre 1996–1999 wurde im Mai diesen Jahres erstellt. Demnach belaufen sich die *Einnahmen Sachsens ohne Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen 1996 auf rd. 19,7 Mrd.* DM. Davon sind 84 % Steuereinnahmen, 11 % Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und 5 % Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Allein in 1996 bedeutet das im Vergleich zu den Annahmen der Steuerschätzung vom Mai 1994 eine Mindereinnahme von 335 Mio DM.

Auf die Zuweisungen Sachsens aus dem Umsatzsteuer- und Länderfinanzausgleich wirkt sich das Verhältnis der Finanzkraft der Länder untereinander am stärksten aus. Die bisherige Entwicklung deutet an, daß die Ländersteuereinnahmen in den neuen Ländern stärker als in den alten Ländern ansteigen.

So ist damit zu rechnen, daß die Realsteuerkraft der sächsischen Gemeinden auch 1994 relativ stärker gestiegen ist als in Westdeutschland. Da diese zu 50 v. H. auf die Ländersteuereinnahmen bei der Berechnung des Länderfinanzausgleiches angerechnet werden, werden als Folge die Einnahmen des Freistaates aus dem Länderfinanzausgleich sinken. Des weiteren geht der sächsische Anteil an der gesamtdeutschen Bevölkerung zurück, was sich ebenfalls für Sachsen einnahmemindernd auf den Länderfinanzausgleich auswirkt.

In den Folgejahren werden sich diese Einflüsse sogar noch mit steigender Tendenz auswirken, die Einnahmeerwartungen Sachsens verringern sich entsprechend.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Finanzielle Auswirkungen des Jahressteuergesetzes 1996 bei den Gebietskörperschaften

Bundesfinanzminister Theo Waigel hat einen Entwurf des *Jahressteuergesetzes 1996* vorgelegt, der in der jetzigen Fassung *erhebliche finanzielle Auswirkungen für alle Länder, also auch für Sachsen* hat.

Die im Entwurf des Jahressteuergesetzes 1996 enthaltenen Maßnahmenpakete haben folgende Schwerpunkte:

- die steuerliche Freistellung des Existenzminimums gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 25. 09. 1995 über die bisherige Übergangsregelung hinaus;
- die dritte Stufe der Reform der Unternehmensbesteuerung, die für die Gemeinden aufkommensneutral gestaltet werden soll;
- die Aussetzung der Erhebung der Vermögenssteuer in den neuen Ländern soll verlängert sowie die Förderung von Investitionen durch Investitionszulagen und Sonderabschreibungen in gestraffter Form weitergeführt werden;
- das Steuerrecht und das Besteuerungsverfahren sollen vereinfacht werden.

Für Sachsen bedeutet die steuerliche Freistellung des Existenzminimums eine Mindereinnahme im Landeshaushalt für 1996 von mindestens 400 Mio DM.

Die vorgesehenen *Neuregelungen der Unternehmensbesteuerung* sollen aufkommensneutral für die Gemeinden gestaltet werden. Als Kompensation für den geplanten Wegfall der Gewerbekapitalsteuer und die „mittelstandsfreundliche Gestaltung" der Gewerbeertragsteuer sollen die *Gemeinden an der Umsatzsteuer beteiligt* werden. Derzeit wird eine Beteiligung *in Höhe von 2,7 v. H.* diskutiert.

Als Folge verbleiben für Bund und Länder lediglich 97,3 v. H. des Umsatzsteueraufkommens, an dem der Bund zu 56 % und die Länder zu 44 % beteiligt sind. *Die finanziellen Belastungen der Reform der Unternehmensbesteuerung* teilen sich somit in diesem Verhältnis auf Bund und Ländergesamtheit auf. *Für die Ländergesamtheit beziffert das Bundesministerium der Finanzen* die Mindereinnahmen *auf 1,1 Mrd. DM, wovon der sächsische Landeshaushalt ca. 62 Mio DM zu tragen hätte.*

Aus der Verlängerung der Investitionsförderung, die unter anderem die Verlängerung der Aussetzung der Vermögenssteuer beinhaltet, ergeben sich Einnahmeverluste für Sachsen von 30 Mio DM für 1996, die sich jedoch in den Folgejahren vervielfachen und 1998 auf 240 Mio DM geschätzt werden.

Nicht im Jahressteuergesetz enthalten, aber ebenfalls mit erheblichem Finanzierungsaufwand verbunden ist die geplante *Neuregelung des Familienleistungsausgleiches*. Es ist davon auszugehen, daß die *Mehrkosten der Neuregelungen in Höhe von rd. 6 Mrd. DM* bei den einzelnen Gebietskörperschaften trotz der geplanten Kompensation verbleiben werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Insgesamt bewirken die in der Steuerschätzung vom Mai diesen Jahres berücksichtigten Entwicklungen und die finanziellen Auswirkungen des Jahressteuergesetzes 1996 in der geplanten Form sowohl Einnahmerückgänge für den Freistaat als auch Veränderungen der Einnahmestruktur.

So wurde die *Steuerkraft des Freistaates in der Steuerschätzung vom Mai 1994 offensichtlich unterschätzt*. Inzwischen geht man von einer positiveren Entwicklung der sächsischen Steuereinnahmen aus, was auch durch die aktuelle Steuerschätzung bestätigt wurde. *Diese* führen aber nicht zu absolut höheren Einnahmen Sachsens, sondern *entlasten* vielmehr *die alten Länder, da sich die Zahlungen, die Sachsen aus dem Länderfinanzausgleich erhält, vermindern*.

Werden zusätzlich die *Auswirkungen des geplanten Jahressteuergesetzes* eingerechnet, so *vermindern* diese *die erwarteten Steuereinnahmen Sachsens unter das im Mai 1994 angenommene Niveau*. Das bedeutet, daß die positive Steuerentwicklung durch die Steuergesetzesänderungen des Bundes überkompensiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Beitrag der Währungsumstellung zur Finanzierung der deutschen Einheit

Von *Hans-Hermann Francke* und *Harald Nitsch*, Freiburg

Gliederung

I. Zur Problemstellung 38

II. Historisch-politische Hintergründe der Währungsumstellung 38
1. Zeitlicher Ablauf 38
2. Politische Auseinandersetzungen und ökonomische Irrtümer 39

III. Währungsumstellung und Staatsfinanzierung 42
1. Geldmengenfinanzierung und staatliche Finanzierungsrestriktion 42
2. Bankmäßige Abwicklung und Fondsfinanzierung 44

IV. Messung und Interpretation des monetären Schocks 48
1. Geldangebots- und Einkommensentwicklung 48
2. Wirkungen auf die Geldnachfrage 51
3. Schockintensität und Schockabsorption 54

V. Wirkungen auf die Inflationsrate 56
1. Ost-West-Transmissionsprozeß 56
2. Monetäre und reale Bestimmungsgründe der Inflationsdynamik 57

VI. Finanzierungsbeiträge 61
1. Zusammensetzung und Bedeutung der Finanzierungsbeiträge 61
2. „Lastenverteilung“ 64

VII. Zusammenfassung 65

Literaturverzeichnis 66

Anhang 66

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Zur Problemstellung

Die deutsche Wiedervereinigung von 1990 hat einen erheblichen politischen, ökonomischen und sozialen Schock auf das deutsche Gesellschafts- und Wirtschaftssystem ausgeübt. Erst seit Anfang des Jahres 1995 beginnt in den der alten Bundesrepublik beigetretenen neuen Bundesländern eine umfassendere politische und ökonomische Stabilisierung, ohne daß damit ein schnelles Ende des Anpassungsprozesses zu erwarten ist. Dies gilt auch für die alten Bundesländer, welche dafür die finanziellen Lasten tragen müssen. Lediglich die speziellen Wirkungen der Währungsumstellung der alten Mark der DDR auf DM scheinen gegenwärtig deutlich abzuklingen, so daß die monetären Rahmenbedingungen in Deutschland an frühere Stabilitätseigenschaften anknüpfen. Dies gilt jedenfalls für die Entwicklung von Geldangebot, Geldnachfrage und Preisniveau, dessen Inflationsrate (CPI) zur Zeit (Juni 1995) auf ca. 2,2 % gesunken ist.

Im Mittelpunkt der politischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzungen über die Finanzierung der deutschen Einheit standen bisher die durch Staatsverschuldung und Besteuerung aufgebrachten Beiträge sowie die daraus abzuleitenden Lasten und deren Verteilungen. Dagegen ist die im Rahmen des Einigungsprozesses zunächst erfolgte Währungsumstellung der früheren Mark der DDR auf die Deutsche Mark kaum in bezug auf ihren Finanzierungsaspekt diskutiert worden. Die folgende Untersuchung gilt dieser Problemstellung, indem nach der Art und dem Umfang des Finanzierungsbeitrags der Währungsumstellung gefragt wird.

Im einzelnen werden dazu vier Problemstellungen bearbeitet: Nach einem kurzen Rückblick auf die historisch-politischen Hintergründe der Währungsumstellung soll zunächst untersucht werden, wie diese in den theoretischen Rahmen der Finanzierungsrestriktion des Staates einzuordnen ist. Im folgenden werden Möglichkeiten der Messung und Interpretation des monetären Schocks überlegt, welcher dann bezüglich seiner Wirkungen auf die Inflationsrate in den alten Bundesländern analysiert wird. Schließlich werden die Zusammensetzung und Größenordnungen des Finanzierungsbeitrags der Währungsumstellung diskutiert und einige Bemerkungen zur Lastenträgerschaft gemacht. Das zentrale Anliegen der Arbeit ist empirischer Art. Den theoretischen Analyserahmen bildet – im weiteren Sinne – die Quantitätstheorie des Geldes.

II. Historisch-politische Hintergründe der Währungsumstellung

1. Zeitlicher Ablauf

a) Um zu verstehen, warum Art und Umfang der Währungsumstellung der alten Mark der DDR auf DM zu einem ungeheuren monetären Schock sowohl in den von der Reform unmittelbar betroffenen neuen Bundesländern als auch in der alten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bundesrepublik führten, ist zunächst auf den schnellen Ablauf des Vereinigungsprozesses hinzuweisen. Dieser hat zwar schon im Herbst 1989 begonnen, sich in konkreten politischen Veränderungen zu entwickeln, doch wurden die für die monetäre Integration wichtigen Entscheidungen im wesentlichen im Zeitraum zwischen Mitte Februar und Anfang April 1990 getroffen, d. h. innerhalb von nur knapp zwei Monaten. Die zeitliche Enge wurde dabei zusätzlich drückend, weil erstens zu Beginn des Vereinigungsprozesses im Herbst 1989 das Ausmaß der am Ende erreichten politischen und ökonomischen Integration unbekannt war, so daß die Einführung der Währungsunion für die Mehrzahl der politischen Entscheidungsträger und die allgemeine Öffentlichkeit weitgehend überraschend kam. Zweitens wurde die konkrete Form gegen den Widerstand nicht weniger ökonomischer Experten und Institutionen verfügt, welche sich einen wesentlich geringeren Umtauschkurs von DM gegen Mark der DDR gewünscht hätten. Drittens – und besonders unglücklich – wurde die Währungsumstellung kurz vor politischen Wahlen entschieden (13. 05. 90: Landtagswahlen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen).

Vor diesem Hintergrund veröffentlichte die Deutsche Bundesbank am 02. April 1990 ihren – auf Veranlassung der Bundesregierung entstandenen – Entwurf für die Modalitäten der Währungsumstellung, dem von den Regierungen der Bundesrepublik und der DDR einen Monat später zugestimmt wurde. Damit war beschlossen, daß mit Wirkung zum 01. Juli 1990 zwischen beiden Staaten eine „Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion" in Kraft treten sollte. Erst danach setzten weitergehende Verhandlungen ein, die am 23. August zu dem Beschluß führten, daß sich die fünf Länder der DDR am 03. Oktober mit der Bundesrepublik wiedervereinigen sollten.

b) Die Währungsumstellung bezog sich auf alle monetären Bestandsgrößen im Besitz der ehemaligen Bürger der DDR. Dabei wurden allerdings erhebliche Differenzierungen vorgenommen, so daß z. B. Giro- und Sparguthaben von Privatpersonen zum Kurs von 1,44:1 getauscht wurden, während für Betriebe ein Umstellungssatz von 2,05:1 galt. Die Unterschiede in den Umtauschkursen wurden u. a. mit sozialen Gesichtspunkten begründet, die auch die Differenzierung der für Einzelpersonen jeweils möglichen Umtauschsummen (differenziert wurde zwischen Kindern, Erwachsenen und Rentnern) rechtfertigen sollten. Insgesamt, d. h. für alle nach ihrem Umfang gewichteten Bestandsgrößen, resultierte ein Umstellungskurs von 1,81:1: aus 446,6 Mrd. Mark der DDR wurden 246,0 Mrd. DM.

2. Politische Auseinandersetzungen und ökonomische Irrtümer

a) In der politischen und wissenschaftlichen Öffentlichkeit wurde der Beschluß über die Umstellungskurse der Bestandsgrößen ausgesprochen unterschiedlich bewertet. Auf der einen Seite gab es zahlreiche Stimmen – vor allem in politischen Kreisen – , welche eine erhebliche Benachteiligung oder gar Enteignung der Geld-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vermögensbesitzer in der früheren DDR beklagten. Zu dieser Einschätzung trug auch bei, daß nach Einführung der Währungsunion die laufenden Transaktionen voll auf DM umgestellt, also zu einem Kurs von 1:1 abgerechnet wurden. Auf der anderen Seite wiesen kritische Stimmen – neben der Bundesbank selbst die wesentlichen Institutionen der wissenschaftlichen Ökonomie – auf den doppelten Schock hin, den die Währungsumstellung auslösen mußte: die plötzliche Ausweitung der monetären Bestandsgrößen auf die Preisniveauentwicklung in den alten Bundesländern sowie die Umstellung der laufenden Transaktionen auf DM – also eine de facto übermäßige Aufwertung der alten Mark der DDR – auf die Beschäftigung in den neuen deutschen Bundesländern.

Bestandsumstellungen DDR-Mark auf DM[1]
(Bilanzstichtag 31. Mai 1990)

	Mrd M	*Umstellungs-satz*	*Mrd DM*
1.Einlagen von inländischen Nichtbanken			
insgesamt	249,9	-	156,6
davon entfallen auf:			
Staat	10,8	2:1	5,4
Betriebe	57,0	2,05:1	27,8
Privatpersonen	182,1	-	123,4
davon:			
Giro- und Sparguthaben der Privaten			
...Deviseninländer	165,6	1,44:1	115,2
...Devisenausländer	2,3	2,05:1	1,1
Lebensversicherung	14.2	2:1	7,1
2. Auslandsverbindlichkeiten	152,5	-	55,6
a) RGW-Länder	1,1	-	0,6
b) Westliche Industrie- und Entwicklungsländer	55,0		55,0
c) Rückstellungen für Richtungskoeffizienten[2]	96,4		-
3. Bargeldumlauf (ohne Kassenbestände d. Banken)	13,6	2:1	6,8
4. Akkumulierter Gewinn/Reservefonds/Haftungsmittel	23,4	1:1	23,4
5. Sonstige Passiva	7,2	2:1	3,6
Zusammen	446,6	-	246,0
Passivischer Ausgleichsposten	-	-	-
Insgesamt	**446,6**	**1,81:1**	**246,0**

1 Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 7/90, S. 26.

2 Vgl. *Shinasi,* G. J. (1990), S. 145 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Daß die kritischen Stimmen sich nicht durchsetzen konnten, hatte auch einen Grund in den damals vorliegenden Statistiken über die ökonomische Situation der ehemaligen DDR. Diese wurden häufig für einen Vergleich der ökonomischen Leistungsfähigkeit der beiden deutschen Staaten herangezogen, obwohl die Zahlen weder für einen Vergleich vor der Einführung der Währungsunion geeignet waren, noch Prognosen für die ökonomische Entwicklung nach der Währungsreform erlaubten. Denn, abgesehen von den systematischen Unterschieden der offiziellen Statistiken in den beiden deutschen Staaten, wurden diese Gegenüberstellungen häufig in dem Sinne mißinterpretiert, daß die ökonomische Leistungsfähigkeit der ehemaligen DDR – verglichen mit der der Bundesrepublik – erheblich überschätzt wurde. So wurde etwa errechnet, daß das BIP pro Kopf in der DDR zwar nur etwa ein Drittel des in der Bundesrepublik erzeugten betrug, doch wurde zugleich auf den – positiv bewerteten – hohen Industrialisierungsgrad sowie die vergleichbare Exportquote hingewiesen. Vor allem wurde den Arbeitskräften ein ähnlicher Ausbildungsstand wie in den alten Bundesländern zuerkannt und die deutlich höhere Rate der Erwerbstätigkeit – insbesondere von Frauen – als wichtiges Entwicklungspotential gedeutet.

Vor diesem Hintergrund erschien dann der Umtauschkurs bei der Währungsumstellung Teilen der Öffentlichkeit keineswegs so überhöht, wie dann später deutlich wurde, d. h., der monetäre Schock wurde erheblich unterschätzt. So wurde etwa errechnet, daß die Geldmenge M3 pro Kopf der Bevölkerung in den neuen Bundesländern durch die Währungsumstellung nur weniger als ein Drittel des Betrages derjenigen in den alten Bundesländern ausmachte (9.927 DM gegenüber 30.981 DM). Die Warnungen von Ökonomen, aber auch der Bundesbank selbst, wurden so nicht nur überhört, sondern gelegentlich als überzogene Geldwertorientierung abgelehnt.

b) Derartige Fehlinterpretationen der ökonomischen Leistungsfähigkeit und der Folgen der Währungsumstellung gründeten häufig auf einem grundsätzlichen Irrtum über das Zustandekommen von Werten und Preisen in einem wettbewerblich organisierten Wirtschaftssystem. Es wurde – erstaunlicherweise auch von zahlreichen Ökonomen – nicht erkannt, daß der Wert eines Vermögensgutes in dem Sinne ausschließlich systembedingt ist, daß die Preise der Güter, die mit seiner Hilfe erzeugt werden und ihm seinen Wert verleihen, von der jeweiligen ökonomischen Umwelt abhängig sind. Der Systemwechsel, d. h., der Übergang von der zentralistischen Planwirtschaft zu einer preisgesteuerten Wettbewerbswirtschaft, führte zu einer totalen Ab- und Umbewertung der Vermögensgüter – und damit des Produktionspotentials – der Wirtschaft der ehemaligen DDR, ohne daß die Art und der Umfang dieser Wertveränderungen voraussehbar waren; denn welchen Wert die alten Vermögensgüter in dem neuen Wirtschaftssystem haben würden, mußte sich erst erweisen, wenn ihre Produkte dem neuen Preis- bzw. Produktivitätswettbewerb ausgesetzt wurden.

Es ist daher keineswegs überraschend, daß sich ein großer Teil der Schätzungen des Produktionspotentials der neuen Länder als falsch erwies. Sehr häufig war dies

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darauf zurückzuführen, daß sie sich auf Bewertungen einzelner Teile des Produktiv- und Anlagevermögens von Unternehmungen stützten, wobei sich auf Vergleichswerte in den alten Bundesländern bezogen wurde, ohne daß die veränderten Systembedingungen für die Preise der erzeugten Produkte ausreichend berücksichtigt wurden. Kurz formuliert, die Fehlschätzungen gingen oft irrtümlich vom bewerteten Input der alten Produktionsmittelbestände aus anstelle einer Orientierung an den im neuen System erzielbaren Wettbewerbspreisen.

Hätte man letztere gekannt, wäre schnell deutlich geworden, daß der Wert des Produktionspotentials der alten DDR im neuen System nahe Null lag; denn die mit dem alten Produktionspotential erzeugten Güter waren fast durchgängig nicht wettbewerbsfähig. Eine gewisse Ausnahme bildeten nur Grund und Boden sowie Teile des Humankapitals. Der Industrieanlagenbestand, aber auch die wesentlichen Bereiche der Dienstleistungswirtschaft waren ohne Wettbewerbschancen. Dies gilt auch für die Exportwirtschaft. Denn in deren Absatzgebieten, den ehemaligen Planwirtschaften der RGW-Länder, hatte sich ebenfalls ein Systemwechsel vollzogen, durch den im Außenhandel der internationale Preiswettbewerb eingeführt wurde. So gesehen war dann auch der monetäre Schock der Währungsumstellung größer als erwartet, weil die güterwirtschaftlichen Bezugsgrößen überschätzt wurden.

III. Währungsumstellung und Staatsfinanzierung

1. Geldmengenfinanzierung und staatliche Finanzierungsrestriktion

a) Um die Art des Finanzierungsbeitrags der Währungsumstellung zu verdeutlichen, soll dieser zunächst im Zusammenhang mit der üblichen Finanzierungsrestriktion des Staates dargestellt werden. Diese definiert, daß die Veränderung der Staatsausgaben ($\Delta\, Ast$) der Summe der Veränderungen des Steueraufkommens ΔT), der Staatsverschuldung im inländischen privaten Sektor oder Ausland (ΔD) sowie der Verschuldung gegenüber der Notenbank (ΔM) entsprechen muß:

$$\Delta\, Ast = \Delta T + \Delta D + \Delta M$$

Will man die Währungsumstellung in dieser Definitionsgleichung abbilden, so treten zwei Schwierigkeiten auf. Zum einen ist die Gleichung so formuliert, daß Staat und Notenbank als voneinander unabhängige Wirtschaftseinheiten aufgefaßt werden. Die Notenbank ist dann – wie der private Sektor und das Ausland – erstens Finanzier bzw. Gläubiger des Staates und tätigt zweitens selbst keine Staatsausgaben. Zum anderen wird durch die Differenzierung zwischen Staatsverschuldung (ΔD) und Verschuldung bei der Notenbank (ΔM) der Eindruck erzeugt, als würden sich beide Verschuldungsarten grundsätzlich unterscheiden. Beide Defini-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionsmerkmale dieser üblichen Finanzierungsrestriktion bedürfen für eine Darstellung der Währungsumstellung der zusätzlichen Interpretation.

b) So ist erstens darauf hinzuweisen, daß, wenn die Notenbank dem privaten Sektor über das Bankensystem Zentralbankgeld (aus der Sicht der Notenbank eine Verbindlichkeit) überträgt, diesem an sich Forderungen gegenüberstehen würden (in Form von Kreditforderungen an private Banken und/oder Unternehmungen). Forderungen und Verbindlichkeiten der Notenbank würden sich ausgleichen. Da der Staat im engeren Sinne (ohne Notenbank) an diesen Transaktionen nicht beteiligt ist, würden sie sich auch nicht in seiner Finanzierungsrestriktion abbilden. Wenn die Notenbank jedoch Zentralbankgeld an den privaten Sektor überträgt, ohne dafür gegen diesen eine Forderung zu erwerben bzw. stattdessen eine Forderung gegenüber dem Staat erhält, dann nehmen dessen Verbindlichkeiten zu. Aber in diesem Fall ist dann auch die Zentralbankgeldübertragung in der Finanzierungsgleichung wie eine zusätzliche staatliche Ausgabe, z. B. ein Sozialtransfer, zu behandeln. Für den Teil der Währungsumstellung, der durch direkte Verschuldung des Staates bei der Notenbank finanziert wurde, ist die Notenbank also auch im Ausgabebereich ($\Delta\, Ast$) der Finanzierungsgleichung in den Staatssektor einzubeziehen.

Für den übrigen Teil der Geldbestände der Nichtbanken, also Forderungen der Nichtbanken gegen das private Bankensystem der neuen Bundesländer, sind an sich Forderungen der Banken gegen private Unternehmungen und den Staat vorhanden. Bei letzteren wird der Staat unmittelbar Schuldner des Bankensystems. Soweit Kreditverpflichtungen der Unternehmungen vom Staat übernommen werden (z. B. über die Treuhand) oder staatliche Garantien dafür ausgesprochen werden, die später – wegen Uneinbringlichkeit aufgrund von Zahlungsunfähigkeit der Unternehmungen – in Anspruch genommen werden, tritt der Staat ebenfalls als Schuldner des Bankensystems auf und wird damit zum Finanzier eines zusätzlichen Teils der durch die Währungsumstellung entstandenen neuen DM-Geldmenge. In der Finanzierungsrestriktion schlägt sich dies nieder, indem (später) auf der Ausgabenseite ($\Delta\, Ast$) Zins- und Tilgungszahlungen (aus der Schuldübernahme) aufzuführen sind, während auf der Einnahmen- bzw. Finanzierungsseite eine Zunahme der Besteuerung ($+\Delta T$) und/oder Verschuldung ($+\Delta D$) erfolgen muß. Damit hat der Staat neben der Finanzierung der Zentralbankgeldmenge (ZBG) auch einen Teil der übrigen Geldbestände refinanziert, wenn auch zu einem späteren Zeitpunkt als dem der Währungsumstellung, indem er später die Steuern und/oder seine Verschuldung erhöhte, um Zins- und Tilgungszahlungen (IT) zu leisten.

Für die Finanzierungsrestriktion des Staates resultiert daher aus der Währungsumstellung folgendes:

$$\Delta\, Ast + \Delta ZBG + \Delta IT = \Delta T + \Delta D + \Delta M$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Bankmäßige Abwicklung und Fondsfinanzierung

a) Die Währungsumstellung des Bankensystems der ehemaligen DDR gestaltete sich aus drei Gründen schwierig: Zum einen war das Bankensystem in der ehemaligen DDR als Teil des planwirtschaftlich gestalteten Staates mit demjenigen der Bundesrepublik nicht vergleichbar und mußte daher – zugleich mit der Währungsumstellung – neu organisiert werden. Zum anderen bedingte die Differenzierung der Umtauschsätze für Forderungen und Verbindlichkeiten der Banken Ungleichgewichte in deren Bilanzen, die Ausgleichspositionen erzeugten, welche vom Staat zu übernehmen waren. Schließlich existierte zum Zeitpunkt der Währungsumstellung noch die alte DDR, d. h. die Währungsumstellung mußte – aus der Sicht der Bundesrepublik – in einem fremden Staatsgebiet vollzogen werden.

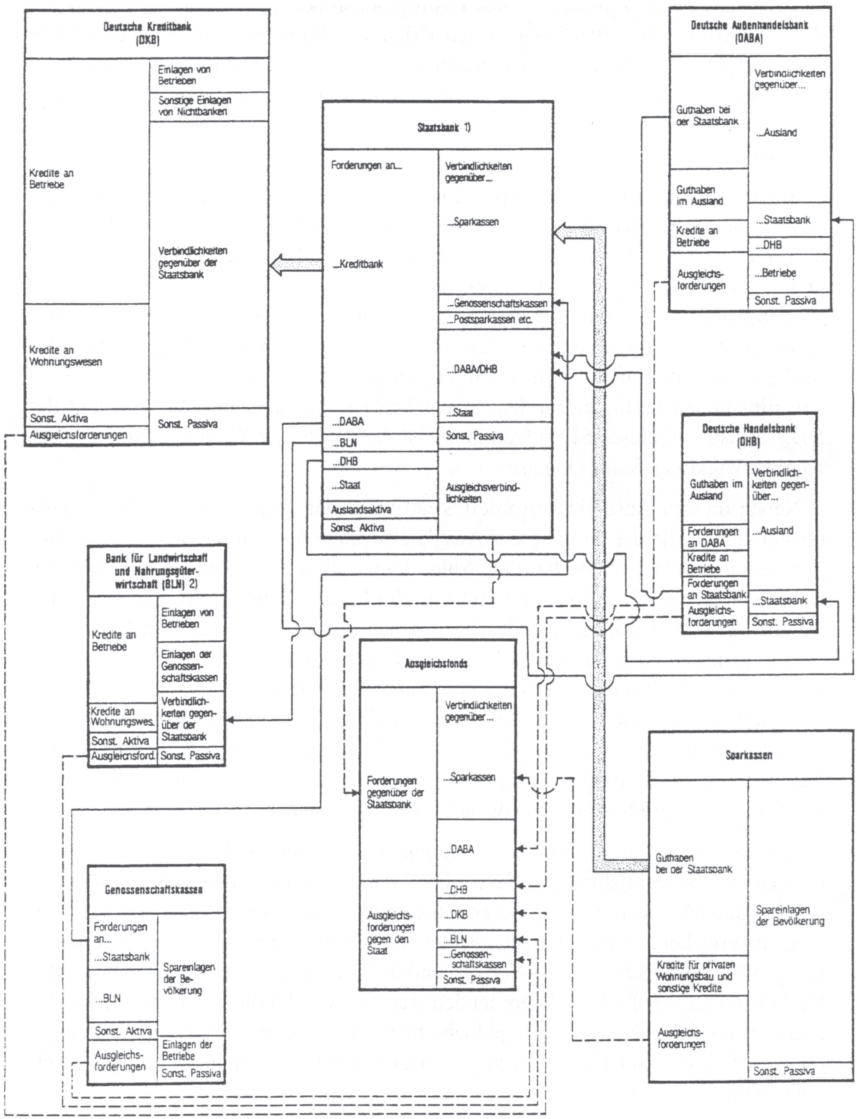
Im Gegensatz zum zweistufigen Bankensystem in der Bundesrepublik, in welchem die Bundesbank die Aufgabe der Kontrolle des gesamtwirtschaftlichen Geldangebots durch Transaktionen mit den Geschäftsbanken ausüben soll, während diese die Nichtbanken mit monetären Dienstleistungen und Aktiva versorgen, war das Bankensystem der ehemaligen DDR im Prinzip einstufig aufgebaut.[3] Bis kurz vor der Währungsumstellung bestand es im wesentlichen aus der Staatsbank der DDR und einigen Instituten mit Sonderaufgaben (Deutsche Außenhandelsbank, Deutsche Handelsbank, Bank für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft), die aber ebenfalls zentral gelenkt wurden. Daneben existierten Sparkassen und Genossenschaftskassen, die zwar formal selbständig waren, doch von der Staatsbank über Verwaltungsanordnungen in ihrer Geschäftstätigkeit gesteuert wurden. Neben dieser institutionellen Einstufigkeit bestand eine spezifische Aufgabenteilung derart, daß die Staatsbank alle wesentlichen Finanztransaktionen mit dem staatlichen Unternehmenssektor durchführte, also insbesondere die Kredite an die DDR-Betriebe und das Wohnungswesen vergab, sowie deren Einlagen entgegennahm. Der Unternehmenssektor war hoch verschuldet, d. h. er finanzierte den wesentlichen Teil der Geldbasis. Spar- und Genossenschaftskassen waren im wesentlichen nur mit der Entgegennahme von Depositen der Bevölkerung befaßt. Ihre Kreditvergabe beschränkte sich auf den unbedeutenden privaten Wohnungsbau, während der Großteil der Forderungen gegenüber der Staatsbank und deren Sonderinstituten bestand.

Dieses System wurde für die Währungsumstellung in zweifacher Weise neu organisiert: Erstens wurde das Nichtbankengeschäft der Staatsbank, also vor allem die Kredite und Einlagen des Unternehmungs- und Wohnungssektors, der im April 1990 neu gegründeten Deutschen Kreditbank (DKB) übertragen. Dabei entstanden erhebliche Verbindlichkeiten der DKB gegenüber der Staatsbank, weil die früheren Kredite der Staatsbank an die DDR-Betriebe deren Einlagen bei der Staatsbank – wegen der hohen Verschuldung – deutlich übertrafen. Zweitens wurde – noch von

[3] Vgl. dazu *Deutsche Bundesbank,* Die Währungsunion mit der Deutschen Demokratischen Republik, in: Monatsberichte (Juli 1990), S. 14 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vereinfachtes Schema des Bankensystems und der Interbankbeziehungen in der DDR zur Währungsumstellung*



* Die seit der Währungsumstellung neu gegründeten Joint-Venture-Banken und die seitdem erfolgten Umstrukturierungen innerhalb des DDR-Bankensystems sind nicht berücksichtigt. – [1] Jetzt: Staatsbank Berlin. – [2] Jetzt: Genossenschaftsbank Berlin.

Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 7/90, S. 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der früheren DDR – ein Ausgleichsfonds errichtet. Dieser hatte die Aufgabe, die aus der Währungsumstellung resultierenden Ausgleichsposten aller (nun) Geschäftsbanken zu übernehmen. Dieser Ausgleichsfonds erhielt Forderungen gegen die Staatsbank sowie den Staat, welcher damit – durch Verschuldung gegenüber dem Ausgleichsfonds und später gegenüber dem „Kreditabwicklungsfonds", der schließlich in den „Erblastentilgungsfonds" überführt wurde – Schuldner der Ausgleichsposten wurde. Die obige schematische Darstellung dokumentiert diese Zusammenhänge.

b) Der Umfang der Ausgleichspositionen war dabei zunächst durch die Differenzierung der Umtauschsätze für unterschiedliche Bankforderungen und -depositen bestimmt worden.[4] So konnten Privatpersonen einen Teil ihrer Bankdepositen 1:1 umtauschen (s. o.), während Bankkredite 2:1 umgestellt wurden. Die dadurch („asymmetrische Währungsumstellung") entstandene aktivseitige Bilanzlücke wurde durch Ausgleichsforderungen geschlossen, welche bereits ab Juli 1990 marktmäßig (3-Monats-Fibor) verzinst wurden. Da der Ausgleichsfonds über keine eigenen Einnahmen verfügte, wurden dessen Verluste aus dem Republikhaushalt der DDR bezahlt. In dieses Schuldverhältnis ist dann nach der Wiedervereinigung der Kreditabwicklungsfonds eingetreten.

Neben diesem Ausgleichserfordernis aufgrund der asymmetrischen Währungsumstellung wurde der Umfang der Ausgleichsforderungen durch Wertberichtigungen weiter erhöht, welche bei den Altkrediten vorzunehmen waren, die von den Geschäftsbanken der ehemaligen DDR an die Unternehmungen vergeben worden waren.[5] Außerdem galt es, die Geschäftsbanken mit dem notwendigen Eigenkapital zu versorgen, auch deshalb, weil sie nach der Wiedervereinigung dem Kreditwesengesetz (KWG) unterworfen wurden und damit dessen Strukturnormen genügen mußten. Für diese Zwecke stellte das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen die „Rechtmäßigkeit" der Ausgleichsansprüche fest und teilte den Geschäftsbanken Ausgleichsforderungen zu, welche von diesen in refinanzierungsfähige Inhaber-Schuldverschreibungen umgewandelt werden konnten.

Für die Notwendigkeiten der laufenden Refinanzierung bei der Bundesbank wurden den Geschäftsbanken in der DDR bzw. (später) den neuen Bundesländern vorübergehend gestattet, Bank-Solawechsel, die keine weiteren Unterschriften trugen, einzureichen, weil noch kein ausreichender Bestand an normalen bundesbankfähigen Handelswechseln (erforderlich sind drei Unterschriften von als zahlungsfähig bekannten Verpflichteten) vorhanden war. Diese geldpolitisch bedenkliche Refinanzierungsmöglichkeit wurde jedoch abgesichert, indem im Umfang der eingereichten Solawechsel Forderungen gegen den Ausgleichsfonds Währungsumstellung abzutreten waren.

---

[4] Vgl. dazu *Deutsche Bundesbank,* Die Bedeutung von Nebenhaushalten im Zuge der deutschen Vereinigung, in: Monatsberichte (Mai 1993), S. 43 ff.

[5] Ebenda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) Daß die Übernahme der Ausgleichspositionen bzw. Schuldlasten durch speziell dafür eingerichtete Fonds bzw. öffentliche Sondervermögen erfolgte, ist vermutlich auch darauf zurückzuführen, daß die Währungsumstellung im Angesicht einer noch unklaren staatlichen Verantwortlichkeit erfolgte. Dies galt in doppeltem Sinne. Zum Zeitpunkt der Währungsumstellung existierte noch die alte DDR, doch wurden bereits erste Diskussionen über eine mögliche kommende Wiedervereinigung geführt. Von daher erscheint die Einrichtung des zunächst für die Übernahme der Umstellungslasten – deren zukünftige Höhe nicht zu übersehen war – von der DDR gegründeten Ausgleichsfonds verständlich. Als dann die Wiedervereinigung vollzogen war, herrschte Unsicherheit bzw. Dissens darüber, wie die entstandenen Verpflichtungen auf die Gebietskörperschaften der Bundesrepublik verteilt werden sollten. Die vorübergehende Übernahme durch den Kreditabwicklungsfonds reflektiert diese Versuche, endgültige Lastzuweisungen unklarer Verpflichtungen zu vermeiden.

Diese Verhaltensweise der öffentlichen Entscheidungsträger wurde dadurch begünstigt, daß die schnell deutlicher werdenden finanziellen Schwierigkeiten der Treuhandanstalt bereits auf die Auseinandersetzungen über die notwendige Neuordnung des Finanzausgleichs einwirkten. Der dann schließlich begündete „Erblastentilgungsfonds", welcher die bis Ende 1994 aufgelaufene Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds, der Treuhandanstalt sowie der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen übernommen hat, mag so als Resultat einer schwierigen Einigung über eine unklare, schnell steigende Staatsschuld[6] begriffen werden. Über die Finanzierung und Tilgung herrscht noch immer keine endgültige Klarheit. Die Absichtserklärung sieht vor, daß der Fonds möglichst in einer Generation (?) und im wesentlichen durch Annuitäten (7,5 %) aus dem Bundeshaushalt abgewickelt werden soll. Die Verschiebung der Lasten über drei nacheinander begründete Fonds zeigt jedoch, ganz im Sinne der staatlichen Finanzierungsrestriktion und der grundsätzlichen („Ricardianischen") Lastäquivalanz der Finanzierungsquellen, wie aus einer durch Geldmengenfinanzierung entstandenen Staatsschuld schließlich Steuerlasten werden können. Bevor jedoch eine weitere Verdeutlichung der Finanzierungslasten der Währungsumstellung vorgenommen wird, ist es notwendig, den Umfang des monetären Schocks und die daraus resultierende Geldentwertung genauer zu analysieren.

---

[6] Schon 1993 betrugen die Schätzungen der Verbindlichkeiten des Erblastentilgungsfonds, welche die Bundesbank veröffentlichte, über 400 Mrd. DM. Vgl. *Deutsche Bundesbank,* Monatsberichte (Mai 1993), S. 53 f

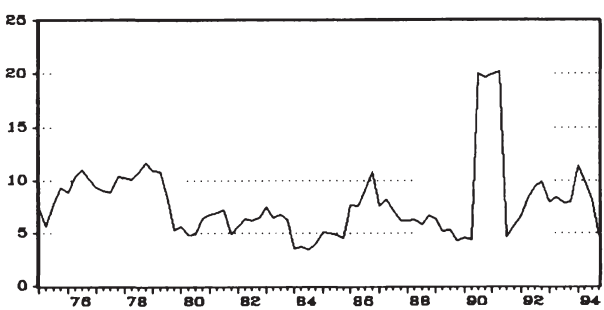
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Messung und Interpretation des monetären Schocks

1. Geldangebots- und Einkommensentwicklung

a) Im quantitätstheoretischen Zusammenhang kann ein monetärer Schock grundsätzlich entweder durch plötzliche Veränderungen des Geldangebots oder durch solche der Geldnachfrage zustande kommen. Möglich ist auch, daß beide Veränderungen zugleich auftreten. In allen drei Fällen ist der von der Quantitätsgleichung definitorisch erfaßte Zahlungsstrom nicht im Gleichgewicht mit dem – bei gegebenem Preisniveau – vorhandenen Güterstrom bzw. ungleich dem – bei gegebenem Güterstrom – vorhandenen Preisniveau. Als Reaktion auf den monetären Schock können dann Anpassungen von Preisniveau und/oder realem Güterstrom auftreten, die zugleich stabilisierende Rückwirkungen auf die Geldnachfrage haben. Schließlich ist es häufig so, daß die Geldpolitik selbst um eine Minderung des monetären Schocks bemüht ist, indem sie versucht, das Geldangebot so zu beeinflussen, daß das Geldmarktungleichgewicht schneller abgebaut wird. Die folgende Darstellung und Interpretation des durch die Währungsumstellung in Deutschland ausgelösten monetären Schocks wird zeigen, daß dieser sowohl durch einen Anstieg des Geldangebots als auch durch einen vorübergehenden Rückgang der Geldnachfrage ausgelöst und schließlich durch Anpassungsprozesse des Realeinkommens und des Preisniveaus absorbiert wurde.

b) In einem ersten Schritt wird zunächst die Entwicklung des Geldangebots und des Einkommens analysiert. Für die Geldangebotsentwicklung wird das prozentuale Wachstum von M3 herangezogen, weil dieses Aggregat die Zwischenzielgröße der Deutschen Bundesbank ist. Die folgende Graphik zeigt das prozentuale Wachstum von M3 gegenüber dem entsprechenden Quartal des Vorjahres.[7]



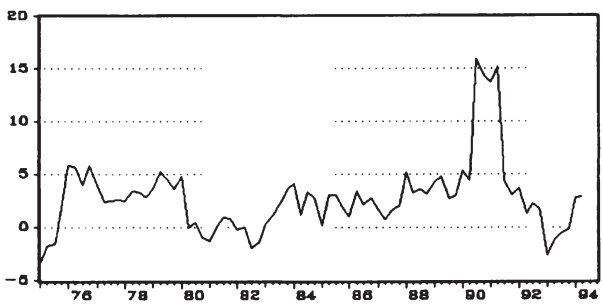
Quelle der Ursprungsdaten: Deutsche Bundesbank

[7] Dabei beziehen sich die Werte jeweils auf den zweiten Monat eines Quartals, um die (im zweiten Quartal) Ende Juni 1990 erfolgte Währungsumstellung zeitgerichteter mit den Veränderungen des Sozialprodukts vergleichen zu können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Kurve entspricht ein durchschnittliches Wachstum für die Jahre von 1975 bis 1990 von ca. 7 %, ehe die Währungsumstellung einen sprunghaften Anstieg der Wachstumsrate auf ca. 20 % erzeugt. Im Zeitraum von 1986 bis 1990/I gilt allerdings eine – gemessen am vorher durchschnittlichen Wachstum – unterdurchschnittliche Wachstumsrate, d. h. eine eher kontraktiv wirkende Geldpolitik hatte für einen Stabilitätsvorsprung gesorgt, der als eine Art „Bonus" für die Geldmengenerhöhung bei der Währungsumstellung genutzt werden konnte.

Eine entsprechende Kurve für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) erfaßt bis zur Währungsumstellung die Wachstumsraten (in Preisen von 1991) des alten Bundesgebiets, ehe dann der gesamtdeutsche Wert angesetzt wird:



Quelle der Ursprungsdaten: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Die Zeitreihe zeigt vor der Währungsumstellung relativ hohe Werte aufgrund des damaligen konjunkturellen Booms in der alten Bundesrepublik. Das (gesamtdeutsche) BIP beginnt im Verlauf des Jahres 1991 zu fallen und bricht dann 1992 in der Rezession deutlich ein.

c) Eine Gegenüberstellung der Entwicklungen von M3 und des BIP verdeutlicht die Intensität des Schocks und seinen Kontext zum Konjunkturverlauf. Dazu ist jedoch eine Transformation des Geldmengenwachstums vorzunehmen; denn nach der Quantitätstheorie gilt

$$MV = PY$$

bzw. für Wachstumsraten

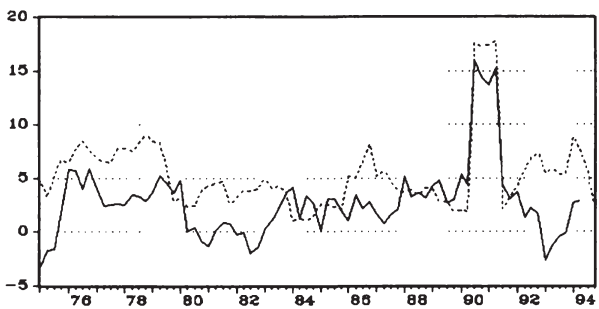
$$\widehat{M} + \widehat{V} = \widehat{P} + \widehat{Y}\,,$$

so daß sich der Vergleich der Sozialproduktsentwicklung $(\widehat{Y})$ auf

$$\widehat{Y} = \widehat{M} + \widehat{V} - \widehat{P}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beziehen muß. Mit anderen Worten: Die Wachstumsrate der Geldmenge ($\widehat{M}$) muß – damit sie mit derjenigen des BIP vergleichbar wird – um die Inflationsrate ($\widehat{P}$) und die Veränderungen der Umlaufgeschwindigkeit ($\widehat{V}$) korrigiert werden. Um dabei den aus der Diskrepanz von Geldmengen- und Sozialproduktentwicklung jeweils resultierenden Anpassungsdruck zu verdeutlichen, wurde – der geldpolitischen Zwischenzielstrategie der Deutschen Bundesbank folgend – anstelle der tatsächlichen Inflationsrate eine sogenannte „normative" Inflationsrate (1989: 2 %) verwendet, welche die von der Bundesbank für „unvermeidlich" gehaltenen Preissteigerungen bezeichnet.[8] Für die Umlaufgeschwindigkeit wurde – den längerfristigen Erfahrungen entsprechend – eine trendmäßige Abnahme (von – 0,5 %) unterstellt.



[BIP-Wachstumsrate ($\widehat{Y}$) —— Korrigierte Geldmengenwachstumsrate ($\widehat{M} + \widehat{V} - \widehat{P}$) · · · ·]

Der optische Zeitreihenvergleich bestätigt noch einmal den vor der Währungsumstellung (seit Anfang 1989) kontraktiven geldpolitischen Druck, der einen „Stabilitätsbonus" zu Beginn der Währungsumstellung begründete. Die Währungsumstellung selbst erfolgte so, daß die um die Veränderungen der Umlaufgeschwindigkeit und die „normative" Inflationsrate bereinigte Geldmenge (jeweils für die alte Bundesrepublik) durch die Einführung der Währungsunion deutlich stärker stieg als das BIP. Dieser expansive monetäre Schock konnte von der Bundesbank auch in den folgenden Quartalen noch nicht abgebaut werden.[9] Erst gegen Ende des Jahres 1993 gelang ihr eine deutliche Rückführung des (korrigierten) Geldmengenwachstums.

---

[8] Die „normative" – früher von der Bundesbank als „unvermeidlich" bezeichnete – Inflationsrate bezieht sich auf diejenigen Preissteigerungen, die sich durch institutionelle oder andere – vor allem exogene – Einflußfaktoren bereits im voraus aufgebaut haben, ohne daß sie durch eine an der Entwicklung des aktuellen Produktionspotentials orientierten Geldmengenentwicklung verhindert werden könnten.

[9] Die Ursachen für die Fortsetzung des – gemessen am Produktionspotential – überhöhten Geldmengenwachstums bestanden vor allem in den Wirkungen des extremen Anstiegs der Staatsverschuldung sowie der Probleme des EWS, welche die Bundesbank zu umfänglichen Stützungskäufen fremder Währungen zwangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Wirkungen auf die Geldnachfrage

a) Wie oben ausgeführt, erfordert die Schockanalyse neben derjenigen des Geldangebots eine entsprechende der Geldnachfrage. Dazu werden, auf der Basis vorgeschalteter Stationaritätstests, mehrere Schätzungen der Geldnachfragefunktion – sowohl für die alte Bundesrepublik, als auch für das neue gesamte Deutschland – vorgenommen. Die zu beantwortende Frage besteht dabei darin, ob die Währungsumstellung zu einem – eventuell längeranhaltenden – Strukturbruch im Sinne einer deutlichen Veränderung der Einkommens- und/oder Zinselastizität der Geldnachfrage geführt hat. Dabei würde ein – durch einen solchen Strukturbruch verursachtes – Absinken der Geldnachfrage den monetären Schock vergrößern, d. h. die oben unterstellte frühere trendmäßige Abnahme der Umflaufgeschwindigkeit (von – 0,5 %) würde zu einer erheblichen Unterschätzung des Geldmengenschocks führen.

Ein derartiger Strukturbruch könnte allerdings auf alternative Weise zustande kommen: Die erste Möglichkeit (Hypothese 1) bestände darin, daß die Geldnachfrage sich deshalb ändern würde (insbesondere in bezug auf die Einkommenselastizität), weil durch den Beitritt der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik Wirtschaftssubjekte mit einer grundsätzlich niedrigeren Geldnachfrage in die Volkswirtschaft aufgenommen wurden. Für ein derartiges anderes Verhalten der neuen Bundesbürger gäbe es mehrere plausible Gründe: z. B. deren Unerfahrenheit mit wertstabilem Geld oder auch das früher relativ niedrige Einkommen. In gesamtwirtschaftlichen Schätzungen für die Zeit vor oder nach Einführung der Währungsunion müßte sich dies in einem längerfristigen Absinken der gesamtdeutschen Geldnachfrage äußern.

Die zweite – alternative – Möglichkeit zur Erklärung des Strukturbruchs (Hypothese 2) würde davon ausgehen, daß die Geldnachfrage sich – trotz des Beitritts der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik – entweder überhaupt nicht oder nur für die Dauer eines relativ kurzen Anpassungsprozesses geändert hat. Dieser Anpassungsprozeß könnte als derjenige Zeitbedarf gedeutet werden, welcher von den neu hinzugekommenen Wirtschaftssubjekten benötigt wurde, um ihre Verhaltensweisen dem für sie zunächst neuen Wirtschaftssystem anzupassen. In diesem würde die Geldnachfragefunktion – nach einer kurzen Störungsphase aufgrund des Angebotsschocks, der über nachfolgende Preissteigerungsprozesse abgebaut wurde – wieder ihre früheren (stabilen) Bestimmungsgrößen erreichen.

Welche dieser beiden Erklärungshypothesen empirisch relevant war, kann nur über entsprechende diskriminierende Schätzungen der Geldnachfragefunktion ermittelt werden.

b) Zu diesem Zweck wurden zur Überprüfung der Hypothese 1 Schätzungen vorgenommen, welche die Einkommenselastizität der Geldnachfrage in Gesamtdeutschland mit derjenigen vergleichen, die für die „alte" Bundesrepublik vor Einführung der Währungsunion galt. Dazu wurde die reale Geldmenge ($rm3$) zunächst nur durch das reale Einkommen (BIP) erklärt, weil diese beiden Variablen die glei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

che Integrationsordnung $I(1)$ aufweisen.[10] Erst in einem zweiten Schritt wurde eine Zinsvariable (ZD)[11] als zusätzliche Erklärungsgröße [Integrationsordnung $I(0)$] berücksichtigt, um die kurzfristigen Wirkungszusammenhänge besser zu erfassen.

Für Gesamtdeutschland (Untersuchungszeitraum 1970.1 - 1994.4) ergab sich (t-Werte in Klammern):

$$rm3 = -2.30\ {\scriptstyle (-18.08)} + 1.47\ {\scriptstyle (72.41)}\ y + u$$

(*R-squared* = 0.981653; *Adjusted R-squared* = 0.981466; *Durbin-Watson stat* = 0.443156)

Demgegenüber galt für die „alte" Bundesrepublik (Untersuchungszeitraum 1970.1 - 1990.2):

$$rm3 = -3.21\ {\scriptstyle (-19.82)} + 1.62\ {\scriptstyle (61.87)}\ y + u$$

(*R-squared* = 0.979527; *Adjusted R-squared* = 0.979271; *Durbin-Watson stat* = 0.825538)

Es zeigt sich also, daß die Einkommenselastizität der Geldnachfrage nach Einführung der Währungsunion von 1,62 auf 1,47 sank. Die Hypothese 1 für die Erklärung eines Strukturbruchs kann also zunächst nicht verworfen werden. Das bestätigt auch das Ergebnis des Chow-Breakpoint-Tests (für 1990.3):

Sample breakpoint(s):1990.3

F-statistic	21.6981	Probability	0.0000
Likelihood ratio	37.2973	Probability	0.0000

Zur besseren Erklärung der kurzfristigen Zusammenhänge wurde dann die Zinsvariable (ZD) in die Schätzung aufgenommen. Für Gesamtdeutschland (Untersuchungszeitraum 1970.1 - 1994.4) ergab sich:

$$rm3 = -2.14\ {\scriptstyle (-17.46)} + 1.46\ {\scriptstyle (77.78)}\ y - 2.08{\scriptstyle (-4.32)}\ ZD + u$$

(*R-squared* = 0.984614; *Adjusted R-squared* = 0.984297; *Durbin-Watson stat* = 0.532828)

---

10 Die Ergebnisse der Integrationstests sind im Anhang wiedergegeben. Die Preisniveaubereinigungen erfolgten über den Preisdeflator der letzten inländischen Verwendung. Reale Geldmenge und reales BIP wurden logarithmiert und mit Hilfe der X-11-Methode saisonal bereinigt. Kleinbuchstaben bezeichnen – mit Ausnahme des Zinses – logarithmierte Niveauwerte.

11 Die Zinsvariable (ZD) wurde als Differenz zwischen der Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere und der Verzinsung der gewichteten Komponenten der Geldmenge M3 formuliert:

$$ZD = i_{\text{Festverz.}} - [0,42 \cdot i_{\text{Sparg.}} + 0,24 \cdot i_{\text{Terming.}}]$$

Die Gewichte wurden entsprechend *Issing/Tödter* 1994 festgesetzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die (langfristige) Einkommenselastizität der Geldnachfrage bleibt bei einem Wert von 1,46. Der Zins hat einen signifikanten negativen Koeffizienten; er stellt die Opportunitätskosten der Geldhaltung dar.

Für die alten Bundesländer (1970.1 - 1990.2) führt die Berücksichtigung des Zinses zu folgendem Ergebnis:

$$rm3 = -3.04\ (-19{,}67) + 1.61\ (66.34)\ y - 1.74\ (-4.08)\ ZD + u$$

(*R-squared* = 0.983097; *Adjusted R-squared* = 0.982669; *Durbin-Watson stat* = 0.958396)

Auch für die alte Bundesrepublik bleibt die höhere Einkommenselastizität der Geldnachfrage von etwa 1,6 bestehen. Der Zins behält einen negativen Koeffizienten, der zwar etwas geringer, aber in beiden Schätzungen signifikant ist. Das Ansteigen der Zinselastizität nach der Währungsunion ist ein Indiz dafür, daß die extremen Zinserhöhungen zu Beginn der Finanzierung des Aufbaus der neuen Bundesländer auf dem Geld- und Kapitalmarkt Wirkungen in erheblichem Ausmaß ausübte. Die Berücksichtigung der Zinsvariablen ändert aber nicht das erste Ergebnis, daß die Hypothese 1 nicht verworfen werden kann.

Zur Überprüfung der Hypothese 2, also der Annahme, daß die Stabilität der gesamtwirtschaftlichen Geldnachfrage im Prinzip erhalten bleibt und nur kurzfristig durch Anpassungsprozesse (über die Preisniveauveränderungen sowie BIP-Strukturveränderungen und Lernverhalten der neuen Bundesbürger) gestört war, wird nun eine Dummyvariable für die Zeit nach Beginn der Währungsunion (1990.3) eingesetzt (D 9094). Dabei wird jedoch zugleich unterstellt, daß die Einkommenselastizität der Geldnachfrage im gesamten Untersuchungszeitraum (1970.1 - 1994.4) konstant war:

$$rm3 = -3.21\ (-18.47) + 1.62\ (57.68)\ y - 0.09\ (-6.61)\ D9094 + u$$

(*R-squared* = 0.987359; *Adjusted R-squared* = 0.987098; *Durbin-Watson stat* = 0.832887)

Interessanterweise findet sich eine klare Übereinstimmung der Einkommenselastizität der Geldnachfrage für die „alte" Bundesrepublik und Gesamtdeutschland von 1,62. Die Schätzung gewinnt gegenüber derjenigen für die „alte" Bundesrepublik an Qualität, sowohl was die Durbin-Watson-Statistik als auch die Adjusted R^2-Statistik angeht. Dieses Ergebnis ändert sich nicht wesentlich, wenn wiederum die Zinsvariable in die Schätzung aufgenommen wird:

$$rm3 = -3.02\ (-18.32) + 1.60\ (61.82)\ y - 0.09\ (-6.74)\ D9094 - 1.81\ (-449)\ ZD + u$$

(*R-squared* = 0.989558; *Adjusted R-squared* = 0.989231; *Durbin-Watson stat* = 0.975960)

Auch die Hypothese 2 kann also nicht a priori verworfen werden. Zur weiteren Klärung der Relevanz beider Hypothesen sind also zusätzliche Überlegungen anzustellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Schockintensität und Schockabsorption

a) Weil weder Hypothese 1 noch 2 verworfen werden konnten, soll im folgenden nach eindeutigeren Ergebnissen gesucht werden. Dazu wird die empirische Analyse der Hypothese 2 weiter präzisiert. Dies geschieht, indem anstelle einer konstanten Dummyvariablen eine durch polynomial verteilte Lags (Almon-Typ) modellierte verwendet wird. Damit soll die in der zweiten Hypothese formulierte Vorstellung besser abgebildet werden, daß der Geldangebotsschock im Zeitablauf durch eine allmähliche Anpassung der Geldnachfrage abgebaut wird[12]. Ohne daß ein constraint auferlegt wurde, ergaben sich bei einer Lagtiefe von 16 Quartalen und einem Polynom dritten Grades folgende Schätzergebnisse und Lagverteilungen für die Dummyvariable (Schätzzeitraum 1971.1 - 1994.4, Dummyvariable ab 1990.3)[13]:

$$rm3 = -2.92\,(-13.15) + 1.57\,(44.30)\,y - 0.10\,(-6.35)\,PDL1 + 0.01\,(3.83)\,PDL2 +$$
$$+ 1.02 * 10 - 3\,(3.12)\,PDL3 - 2.21 * 10 - 4\,(-2.85)\,PDL4$$

(*R-squared* = 0.985945; *Adjusted R-squared* = 0.984996; *Durbin-Watson stat* = 0.801940)

Lagverteilung der Dummyvariablen:

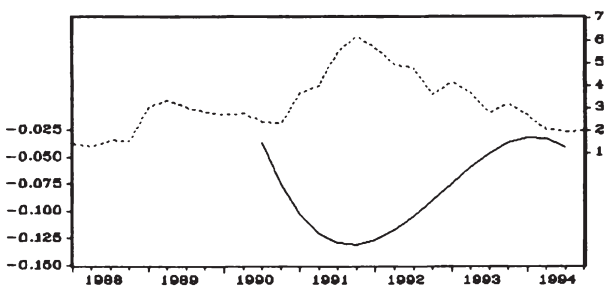
	Lag	Coef	S.E.	T-Stat
*	0	-0.03675	0.02518	-1.45958
*	1	-0.07564	0.01881	-4.02085
*	2	-0.10318	0.01695	-6.08662
*	3	-0.12070	0.01722	-7.00928
*	4	-0.12952	0.01768	-7.32636
*	5	-0.13098	0.01766	-7.41782
*	6	-0.12640	0.01721	-7.34408
*	7	-0.11711	0.01668	-7.02030
*	8	-0.10445	0.01643	-6.35633
*	9	-0.08973	0.01663	-5.39634
*	10	-0.07430	0.01714	-4.33461
*	11	-0.05947	0.01764	-3.37230
*	12	-0.04658	0.01780	-2.61720
*	13	-0.03696	0.01761	-2.09836
*	14	-0.03193	0.01778	-1.79631
*	15	-0.03283	0.02009	-1.63367
*	16	-0.04097	0.02669	-1.53537
0.14	Sum	-1.35751	0.24243	-5.59973

12 Alternativ könnte ein Koyck-lag modelliert werden. Die hier verwendeten Almon-lags sind jedoch flexibler und erlauben ein Ausklingen des Schocks nach einer endlichen Zahl von Perioden.

13 Die Annahme eines Polynomgrades von 3 bietet durch zwei Wendepunkte ein hohes Maß an Flexibilität. Die Lagtiefe von 16 Quartalen wurde gewählt, um ein Ausklingen des Schocks in insignifikanten Dummy-Werten zu ermöglichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wiederum bleibt die langfristige Einkommenselastizität von etwa 1,6 erhalten. Der Geldmengenschock erreicht seine stärkste Ausprägung im vierten und fünften Quartal. Es folgt eine zunehmende Verarbeitung; im 15. Quartal ist ein Wendepunkt auszumachen, und der Koeffizient wird ab dem 13. Quartal insignifikant, so daß man nach etwa 3,5 Jahren den Abschluß des Anpassungsprozesses feststellen kann. Diese Ergebnisse der Schätzung mit einer lagverteilten Dummyvariablen erscheinen deshalb gegenüber den früheren überlegen, weil damit eine wesentlich bessere Anpassung der Residuen für den Zeitraum nach 1990.3 gelingt. Die ökonomische Ursache für die allmähliche Anpassung an den Geldmengenschock liegt dabei vor allem in den Reaktionen der Geldnachfrage auf die durch den Geldmengenschock verursachten Preissteigerungsprozesse. Die grafische Gegenüberstellung des Lagpolynoms und der Inflationsrate verdeutlicht diese Vermutung:



[Polynomial verteilter Lag — Inflationsrate · · · ·]

b) Als Zwischenergebnis kann daher konstatiert werden, daß zwar keine der beiden Hypothesen verworfen werden kann, doch für die zweite bessere Schätzergebnisse erzielt werden. Es scheint daher so, als spräche die empirische Evidenz eher für eine langfristig stabile unveränderte Geldnachfragefunktion anstelle einer dauerhaften Verschiebung derselben.

Folgt man dieser Annahme, dann kann auch die Intensität des Geldmengenschocks genauer quantifiziert werden. Rechnet man nämlich den Wert der (nicht gelagten) Dummyvariablen in DM-Niveauwerte um, so erhält man 1369,582 Mrd. DM. Unter Berücksichtigung der Zinselastizität der Geldnachfrage wäre damit eine Ausdehnung der Geldmenge um 6,2 % angemessen gewesen. Tatsächlich wurde die Geldmenge M3 jedoch um 15,8 % erhöht, d. h. die Schockintensität betrug 9,6 % des früheren Geldmengenwachstums.

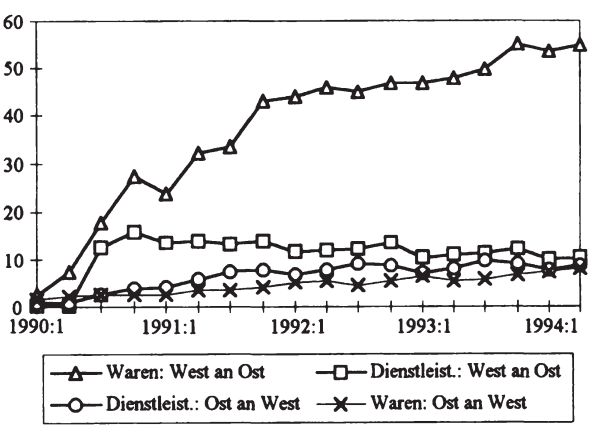
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

V. Wirkungen auf die Inflationsrate

1. Ost-West-Transmissionsprozeß

Bevor die Wirkungen des monetären Schocks auf die Inflationsrate genauer analysiert werden, ist auf das besondere Nachfrageverhalten hinzuweisen, welches in den neuen Bundesländern praktiziert wurde, als die Währungsumstellung erfolgte. Es bestand darin, daß der größte Teil der empfangenen DM-Beträge sofort zum Kauf von Gütern verwendet wurde, die entweder aus der alten Bundesrepublik oder dem westlichen Ausland stammten. Das Motiv für diese einseitige Bevorzugung von Gütern aus dem Westen lag nicht nur in der vermeintlich besseren Qualität derselben, sondern vor allem darin, daß auf derartige Angebote vorher verzichtet werden mußte und sich ein diesbezüglicher – auch emotionaler – Nachfragestau aufgebaut hatte. Deshalb wurde es notwendig, daß umfangreiche Lieferungen von Gütern aus dem Westen in den ersten Tagen nach der Währungsumstellung vorgenommen wurden. Dieser „Run" auf Westwaren hatte eine doppelte Konsequenz: Zum einen wurde dadurch ein erheblicher Druck auf die Inflationsrate in den alten Bundesländern ausgeübt. Zum anderen nahmen die Importe aus anderen westlichen Ländern erheblich zu, so daß sich der Saldo der deutschen Leistungsbilanz in kurzer Zeit deutlich passivierte. Dadurch wurde zugleich ein gewisser Druck auf den DM-Wechselkurs ausgeübt, welcher die von der Währungsumstellung vorhandenen Spannungen im EWS vorübergehend unterdrückte.

Die folgende Graphik verdeutlicht diese Einseitigkeit der innerdeutschen Handelsströme:



Innerdeutsche Handelsströme in Preisen von 1991, Mrd. DM, *Quelle:* DIW

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Monetäre und reale Bestimmungsgründe der Inflationsdynamik

a) Die durch den Geldmengenschock ausgelöste Inflationsdynamik soll im folgenden mit Hilfe des sogenannten „Inflationsdruck-Indikators" analysiert werden, welcher von Hallmann, Porter und Small vorgeschlagen wurde.[14] Dieser Indikator soll den Inflationsdruck zu hoher Geldbestände messen, indem die aktuellen Werte der Komponenten der Quantitätsgleichung mit denjenigen verglichen werden, die als „gleichgewichtig" zu interpretieren sind. Dabei wird das Inflationspotential dadurch beschrieben, daß

- entweder die aktuelle Umlaufgeschwindigkeit (V) unterhalb ihres Gleichgewichtswertes (V^*) liegt,
- oder/und die aktuelle Auslastung des Produktionspotentials (Y) dessen Normalauslastungsniveau (Y^*) übertrifft.

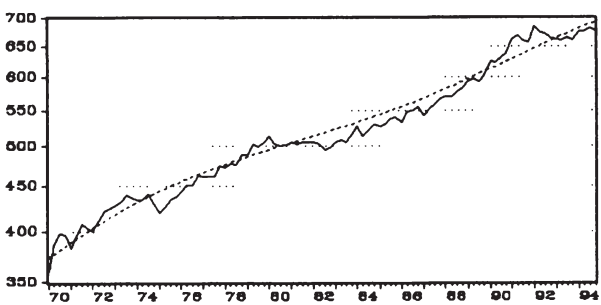
In beiden Fällen tritt eine Preislücke in dem Sinne auf, daß das tatsächliche Preisniveau (P) jenes (P^*) übertrifft, welches sich ergeben würde, wenn Gleichgewicht herrschte. Die Preislücke ist also definiert als:

$$\frac{P^*}{P} = \frac{V^*}{V} \cdot \frac{Y}{Y^*}$$

bzw. als Differenz der logarithmierten Werte[15]

$$p^* - p = (v^* - v) + (y^* - y)\,.$$

b) Folgt man diesem Ansatz und untersucht zunächst die Entwicklung von aktueller und gleichgewichtiger Auslastung des realen Produktionspotentials (Y bzw Y^*) so zeigt sich folgendes:[16]



[Y (West) —— Y^* (West) · · · ·]

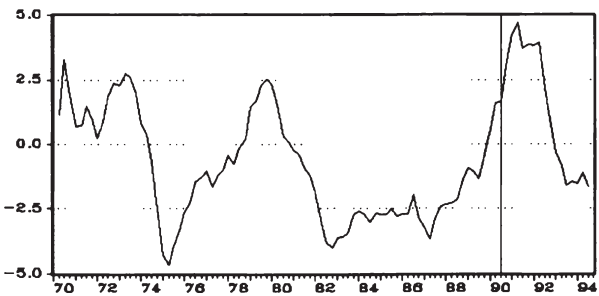
---

14 *I. I. Hallmann / R. D. Porter / R. D. Small* (1991), Is the Price Level Tied to the M2 Monetary Aggregate in the Long Run?: in AER, Sept. S. 841 ff sowie *O. Issing / K.-H. Tödter* (1994), S. 14 ff

15 Im folgenden wird die Differenz der Größen v und v^* bzw. y und y^* auch als prozentuale Abweichung der ursprünglichen Niveauwerte ausgedrückt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Wirtschafts- und Währungsunion trifft die alte Bundesrepublik bei Vollauslastung des Produktionspotentials. Es kommt zu einem – im Verhältnis zu früheren Erfahrungen – ausgeprägten Boom. Untersucht man die prozentuale Abweichung des BIP vom Produktionspotential[17], so zeigt sich dessen außerordentliche Stärke: Die Auslastung des Produktionspotentials in den Phasen der Hochkonjunktur von 1972 und 1979 von + 2,5 % ist im zweiten Quartal 1990 nahezu erreicht, als durch den zusätzlichen Nachfrageschub eine Auslastung von nochmals etwa + 2 % hinzukommt. Wird diese Darstellung im Sinne des o. a. Inflationsdruck-Konzepts transformiert, so ergibt sich für die prozentuale Abweichungen Y von Y^*:



[$y - y^*$ (in %) ——]

Zur Analyse der Entwicklung der Umlaufgeschwindigkeit wird – den Schätzungen zur Geldnachfrage entsprechend – der durch die Währungsumstellung ausgelöste Strukturbruch modelliert, der sich in einem – vorübergehenden – Rückgang der Geldnachfrage äußerte. Daraus folgt ein Anstieg der gleichgewichtigen Umlaufgeschwindigkeit, denn aus

$$v = y - (m - p) \quad \text{und} \quad \mathrm{m} - \mathrm{p} = \alpha + \beta \mathrm{y} - \gamma \mathrm{D9094} \quad (\gamma > 0)$$

wird

$$v^* = -\alpha(1 - \beta)y^* + \gamma D9094 \,.$$

Zur Berechnung von y^* wurde das westdeutsche Produktionspotential ab 1990.3 um den durchschnittlichen Prozentsatz des ostdeutschen BIPs am gesamtdeutschen BIP erweitert (Faktor 1,0852 = 8,52 %).

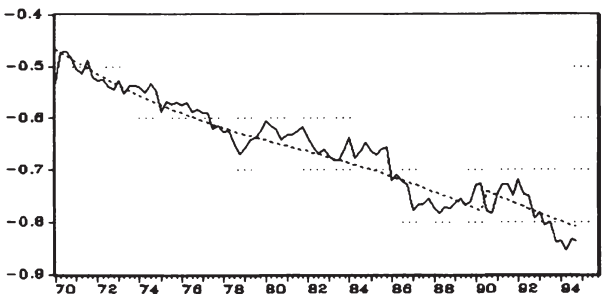
---

16 Ursprüngliche Jahreswerte (Sachverständigenrat) des Produktionspotentials wurden durch ein Polynom interpoliert. Die hier gewählte Normauslastung bezieht sich auf 96,5 % des vom Sachverständigenrat ausgewiesenen Potentials.

17 Gleitender Durchschnitt, 3 Quartale: 1 lead und 1 lag

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die folgende Abbildung zeigt den Sprung in der gleichgewichtigen Umlaufgeschwindigkeit, welcher als Summe der gegenläufigen Effekte (Absinken von V^* durch Ausweitung von Y^* und Anstieg von V^* durch D9094) resultiert:



[V —— V^* · · · ·]

Die Umlaufgeschwindigkeit schwankt um einen fallenden Trend. In den Schwankungen bildet sich die Entwicklung des Output (Zähler der Umlaufgeschwindigkeit) ab. Im Jahr 1990 liegt die Umlaufgeschwindigkeit über ihrem Gleichgewichtswert: Die Geldmenge verknappt sich in Relation zum Output und der induzierte Zinsanstieg wirkt quasi wie eine Bremse auf die konjunkturelle Entwicklung. Die Währungsunion schlägt eine „Kerbe" in die Umlaufsgeschwindigkeit: Die Verknappung der Geldmenge wird gelöst und die Bremse auf den Boom wird kurzfristig gelockert, bis die reale Geldmenge durch Preissteigerungen abgebaut ist. Ein typischer Wert der Umlaufgeschwindigkeit im Boom wird durch die Währungsunion auf denjenigen des konjunkturellen Aufschwungs gedrückt: monetärer Spielraum für einen „Doppelboom".

c) Aus den Schätzungen zur langfristigen Geldnachfrage kann nun das Gleichgewichtspreisniveau P^* entwickelt werden:

aus

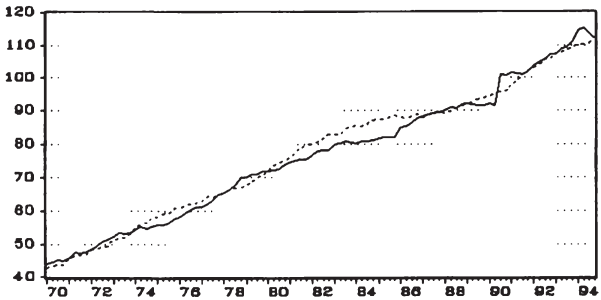
$$m - p = \alpha + \beta\, y + \gamma\, D9094$$

folgt

$$p^* = m - \alpha - \beta\, y^* - \gamma\, D9094\,.$$

Wird P^* der Entwicklung des aktuellen Preisniveaus gegenübergestellt, ergibt sich:

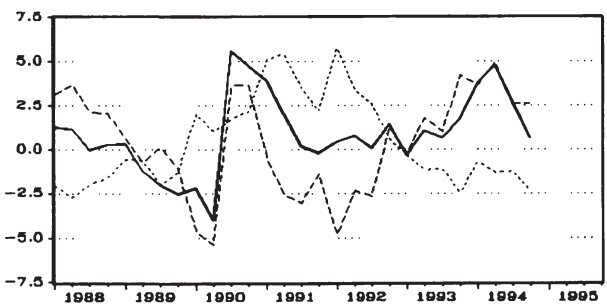
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



[P^* —— P · · · ·]

Unmittelbar vor der Währungsunion liegt P* unter P, diese Konstellation spiegelt den „kontraktiven Bonus" wider. Die Währungsunion führt zu einem Überspringen von P durch P*. Das inflationäre Potential wird im Laufe des Jahres 1991 abgebaut – zum Teil durch Preissteigerungen. Ab Ende 1993 entwickeln sich beide Größen längere Zeit tendenziell auseinander, weil es der Bundesbank zunächst noch nicht gelingt, das Geldmengenwachsum ausreichend zu kontrollieren.

Die Preislücke – die prozentuale Abweichung $P^* - P$ – läßt sich als Summe ihrer Komponenten, Liquiditätsgrad und Auslastungsgrad, darstellen:

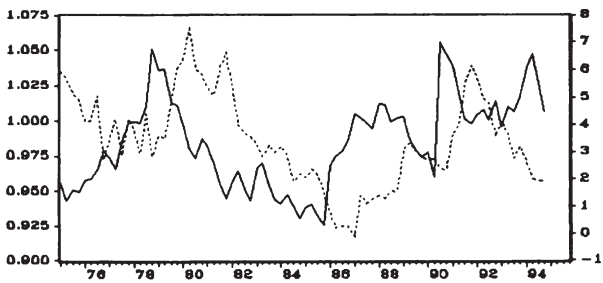


[Preislücke (in %) —— Auslastungsgrad · · · · Liquiditätsgrad - - - - -]

Die Erhöhung der nominalen Geldbestände führt zu einem unmittelbaren Anstieg des Liquiditätsgrades, der bis Mitte 1991 sukzessive abgebaut wird. Diese Anpassung der Geldbestände ist begleitet von einem weiteren Anstieg der Produktion, bis sich schließlich der konjunkturelle Abschwung in beiden Größen Ende 1992 abbildet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Inflationsdynamik in Verbindung mit der Währungsunion läßt sich anhand der Preislücke nachvollziehen, wobei man von einem Vorlauf der Preislücke von etwa vier Quartalen ausgehen kann:



[Preislücke (linke Skala) —— Inflationsrate (rechte Skala) - - - -]

Der „kontraktive Bonus" bewirkt einen Rückgang der Inflationsrate von ca. 3,5 % auf 2,5 % unmittelbar vor der Währungsunion. Auf den drastischen Anstieg der Preislücke folgt ein inflationärer Schub, wobei sich ab Mitte 1991 eine Stabilisierung der monetären Entwicklung abzeichnet. Die Entwicklung der Preislücke und der Inflationsrate ab Ende 1993 erscheinen gegenläufig. Neben einer Ausweitung des Geldangebotes durch Interventionsverpflichtungen der Deutschen Bundesbank im EWS ist in diesem Zusammenhang auf exogene (fiskalische) Einflüsse auf die Geldnachfrage im Jahr 1993 zu verweisen.[18]

Im folgenden abschließenden Teil sollen diese Ergebnisse genutzt werden, um die durch die Inflationswirkungen der Währungsumstellung erzeugten Finanzierungsbeiträge – wenigstens näherungsweise – zu konkretisieren.

VI. Finanzierungsbeiträge

1. Zusammensetzung und Bedeutung der Finanzierungsbeiträge

a) Die Währungsumstellung selbst sowie der dadurch ausgelöste Inflationsprozeß haben einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung der vom Staat aufzubringenden Kosten der deutschen Wiedervereinigung geleistet. Dabei ist zwischen drei

[18] Durch Änderungen im Steuerrrecht wurden Ausweichreaktionen induziert, die sich in Transaktionsbedarfen abbilden, welche zwar zumindest teilweise im Zusammenhang mit fiskalischen Problemen der Finanzierung der deutschen Einheit zu sehen sind, jedoch in keinem direkten Zusammenhang mit der BIP-Entwicklung stehen, auf welcher die Schätzungen von P* basieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Quellen zu unterscheiden, die den Finanzierungsbeitrag zusammen aufgebracht haben:[19]

- die durch Staatsverschuldung entstandene Zentralbankgeldmenge selbst,
- das durch Inflationierung erhöhte Aufkommen der progressiv ausgestalteten Steuern, insbesondere der Einkommensteuer („kalte Progression")
- sowie die reale Abwertung der ausstehenden Staatsschuld wegen der durch die Währungsumstellung hervorgerufenen nicht antizipierten Geldentwertung.

Die durch Staatsverschuldung erzeugte Zentralbankgeldmenge kann – wie in der Darstellung der Finanzierungsrestriktion ausgeführt – entweder unmittelbar zu staatlichen Ausgabezwecken verwendet werden – oder aber mittelbar, indem sie den privaten Wirtschaftssubjekten zur Verfügung gestellt wird. Im letzteren, für die deutsche Währungsumstellung relevanten, Fall müßten dann im Prinzip entsprechende Ausgabenansätze in das öffentliche Budget aufgenommen werden, welche z. B. als „Sozialtransfers" zu interpretieren wären. Das durch die „kalte Progression" erhöhte Steueraufkommen ist in Deutschland weitgehend auf die Einkommensteuer beschränkt. Innerhalb dieser sind insbesondere Gewinneinkommen, aber auch Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit betroffen.

Die durch die Währungsumstellung hervorgerufene Geldentwertung konnte – auch wegen der schnellen zeitlichen Abfolge der politischen Ereignisse – von den Gläubigern der ausstehenden Staatsschuld nicht antizipiert werden. Infolgedessen mußte eine reale Abwertung ihrer durch frühere Staatsverschuldung entstandenden Geldvermögensbestände hingenommen werden. Ein wesentlicher Teil dieser Abwertung erfolgte dabei durch die Kursverluste festverzinslicher Wertpapiere, welche aufgrund der erheblichen Zinssteigerungen zu Beginn des Einigungsprozesses auftraten.

b) Es liegt nahe, für diese drei Quellen des Finanzierungsbeitrags der Währungsumstellung eine Überschlagsrechnung anzustellen, um ihre quantitative Bedeutung näherungsweise zu erfassen.

Die Summe des bei der Währungsumstellung zunächst entstandenen, durch Staatsverschuldung direkt finanzierten Zentralbankgeldes betrug ca. 40 Mrd. DM. Dieser Betrag erhöhte sich zwar in den folgenden Jahren beträchtlich, weil der Staat für uneinbringliche Altschulden in Anspruch genommen wurde, welche die früheren staatlichen Betriebe der DDR gegenüber dem Bankensystem hatten, doch soll hier davon abgesehen werden, weil diese nur in mittelbarem Zusammenhang mit der Währungsumstellung stehen. Infolgedessen wird dieser „direkte Finanzierungsbeitrag" lediglich im Jahre 1990 angesetzt.

In den folgenden drei Jahren wurden dann – als Konsequenz der zunehmenden Inflationierung – die Finanzierungsbeiträge aus der „kalten" Progression der Besteuerung sowie der Realabwertung der Altschulden der alten Bundesrepublik

---

[19] Vgl. *Friedman,* M. (1991), S. 25 f, *Timm,* H. (1977), S. 210 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirksam. Ihre quantitative Bedeutung wird vom Umfang der in den Jahren 1991 bis 1993 als Folge der Währungsumstellung jeweils induzierten Geldentwertung bestimmt. Im vorhergehenden Abschnitt E wurden dazu folgende Werte ermittelt:

Inflationsrate

Jahr	insgesamt	induziert
1990	2,5	0
1991	4,9	2,4
1992	4,8	2,3
1993	3,5	1,0

Eine genaue Berechnung der „kalten" Progression kann an sich nur auf disaggregierten Daten beruhen. Deshalb beschränken wir uns hier auf eine näherungsweise Abschätzung des Effektes auf das Lohnsteueraufkommen. Für dieses ergibt sich unter der Annahme einer Tarifelastizität im Bereich der Durchschnittseinkommen von 1,4 ein Finanzierungsbeitrag von ca. 16 Mrd. DM für die Jahre 1991 - 1993.[20] Die reale Abwertung des Altschuldenbestandes der Bundesrepublik (alle öffentlichen Haushalte) kann näherungsweise erfaßt werden, indem ihr nominaler Wert im Jahre 1989, also dem Jahr vor der Währungsumstellung, mit den durch die Währungsumstellung induzierten Inflationsraten multipliziert wird, von denen angenommen werden kann, daß sie von den Gläubigern der Staatsschuld nicht antizipiert werden konnten. Die folgende Zusammenstellung ordnet die Finanzierungsbeiträge den Jahren 1990 - 1993 im einzelnen zu:

Finanzierungsbeiträge der Währungsumstellung
(in Mrd. DM)

	direkter F-Beitrag	„kalte Progression"	Realabwertung d. Altschulden	Insgesamt
1990	40,00	--	--	40,00
1991	--	6,72 8	22,19	28,91
1992	--	6,44	21,27	27,71
1993	--	2,80	9,24	12,04
Insgesamt	40,00	15,96	52,70	108,66

[20] Für die Jahre 1990-1993 wurde im Durchschnitt ein Lohnsteueraufkommen von ca. 200 Mrd. erzielt. Dieses Aufkommen wurde mit der Aufkommenselastizität und der induzierten Inflationsrate multipliziert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der im Überschlag ermittelte Gesamtbeitrag von 108,66 Mrd. DM kann als Mindestgrößenordnung begriffen werden, bzw. unterschätzt er den tatsächlichen Beitrag sicher erheblich. Diese Unterschätzung resultiert zum einen aus der Beschränkung des direkten Finanzierungsbeitrags der Währungsumstellung auf das Jahr 1990. Zum anderen ist sie darauf zurückzuführen, daß die „kalte" Progression nur auf das Lohnsteueraufkommen bezogen wurde. Gleichwohl erscheint die Struktur der Finanzierungsbeiträge bemerkenswert, denn sie zeigt, daß die über die induzierte Inflation verursachten Finanzierungsbeiträge zusammen etwa doppelt so groß sind wie der direkte Finanzierungsbeitrag der Währungsumstellung selbst. Im übrigen ist der Finanzierungsbeitrag ca. sechs mal so groß wie das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag 1991.

2. „Lastenverteilung"

Die erhebliche Größenordnung des Finanzierungsbeitrags der Währungsumstellung, der z. B. die Erstausstattung des Fonds „Deutsche Einheit" deutlich übertrifft, legt die Frage nach der Trägerschaft bzw. Verteilung dieser Finanzierungslast nahe. Diese zu ermitteln, würde größere Forschungsanstrengungen erfordern. Dazu würde es jedoch zunächst einer angemessenen Differenzierung des Lastbegriffs bedürfen; denn sehr häufig stehen den finanziellen Lasten einer Gruppe von Wirtschaftssubjekten „Gewinne" gegenüber, welche aus dem Nachfrageschub resultieren, den die Währungsumstellung vor allem in den alten Bundesländern hervorgerufen hat.[21] Dies gilt insbesondere für die Bezieher von Gewinneinkommen, was sich in der drastischen Veränderung der funktionalen Einkommensverteilung zugunsten der Gewinnquote niedergeschlagen hat. Allein diese Entwicklung legt die These nahe, daß die „Last" der Währungsumstellung wie der Staatsverschuldung überhaupt aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eher in der Auseinanderentwicklung der Einkommens- und Vermögensverteilung besteht als in den spezifischen Finanzierungslasten einzelner Gruppen von Wirtschaftssubjekten. Dies gilt jedenfalls dann, wenn eine zunehmende Ungleichheit der Einkommens- und Vermögensverteilung als belastend empfunden wird und die ökonomische Besserstellung der Bewohner der ehemaligen DDR außer Betracht bleibt.

In bezug auf die spezifischen Finanzierungslasten der Währungsumstellung soll hier nur angemerkt werden, daß sie in doppelter Hinsicht auftreten: erstens über die Wirkungen des direkten Finanzierungsbeitrags, also der unmittelbar durch Staatsverschuldung finanzierten Ausweitung der Zentralbankgeldmenge, sowie zweitens über die (quantitativ bedeutenderen) Finanzierungslasten, welche dem privaten Sektor durch die induzierte Inflation auferlegt wurden. Erstere verteilen sich, soweit sie verzinst werden, ähnlich wie andere Finanzierunglasten der Staatsverschuldung im Bankensystem. Letztere treffen insbesondere diejenigen Wirt-

[21] Vgl. *Oberhauser,* A., 1995.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftssubjekte, die kontraktbestimmte Einkommen beziehen, so daß diese verzögert oder überhaupt nicht an dem durch Inflationierung forcierten nominalen Einkommensanstieg teilhaben konnten.

Hervorzuheben sind hier die Bezieher von Zinseinkommen (sogenannte „Altsparer“ oder „Rentiers“) sowie die Empfänger von Lohn-, Gehalt- und Renteneinkommen, soweit ihre Bezüge verzögert an die nominale Einkommensentwicklung angepaßt wurden. Es erscheint bemerkenswert, daß diese Lasten ohne größere politische und tarifpolitische Auseinandersetzungen getragen wurden. Aber es ist gerade die diffuse Lastverteilung der Geldmengenfinanzierung, welche ihre politische Attraktivität gegenüber Lastenverteilungsinstrumenten ausmacht, die, wie eine an Leistungsfähigkeitskriterien orientierte Einkommensbesteuerung, die Lastenträgerschaft deutlicher machen. Jedenfalls ist der politische Dissens über die Verteilung der Finanzierungslasten der deutschen Wiedervereinigung, zu denen die Währungsumstellung erheblich beigetragen hat, erst dann heftiger geworden, als aus Geldmengenfinanzierungs- und Staatsverschuldungslasten demokratisch beschlossene Steuererhöhungen wurden.

VII. Zusammenfassung

Gegenstand der Untersuchung ist die analytische Darstellung des Ablaufs, der Inflationseffekte und der daraus resultierenden Finanzierungsbeiträge der Währungsumstellung in den neuen Bundesländern. Der Ablauf der Währungsumstellung wird bezüglich seiner bankmäßigen Abwicklung und Bedeutung für die staatliche Finanzierungsrestriktion beschrieben. Die Inflationseffekte werden im Rahmen eines quantitätstheoretischen Zusammenhangs untersucht, welcher das durch die Währungsumstellung ausgelöste Geldmarktungleichgewicht problematisiert. Für die Zusammensetzung und quantitative Bedeutung des Finanzierungsbeitrags werden einige Überschlagsrechnungen angestellt.

Drei Ergebnisse der – im wesentlichen empirischen – Arbeit sollen hervorgehoben werden: Erstens scheint sich nach einer etwa drei- bis vierjährigen Anpassungsperiode wieder eine stabile gesamtwirtschaftliche Geldnachfragefunktion in Deutschland herausgebildet zu haben, die ähnliche Wirkungselastizitäten aufweist, wie sie Untersuchungen vor der Währungsumstellung für die alte Bundesrepublik ermittelt haben. Zweitens wurde – im Gegensatz zu einigen anderen Analysen – ein durch die Währungsumstellung erzeugter monetärer Schock von etwa 10 Prozentpunkten Geldmengenwachstum ermittelt, welcher in den folgenden Jahren teilweise eine Verdoppelung der Inflationsrate finanziert hat. Schließlich ergaben die Überschlagsrechnungen über die Größenordnung des Finanzierungsbeitrags der Währungsumstellung, daß dieser durchaus mit dem anfänglichen Volumen des Fonds „Deutsche Einheit“ vergleichbar ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literaturverzeichnis

Banerjee, A. et al. (1993): Co-Integration, Error-Correction, and the Econometric Analysis of Non-Stationary Data, Oxford

Deutsche Bundesbank (1990): Die Währungsunion mit der Deutschen Demokratischen Republik, Monatsberichte, Juli, S. 14 ff

– (1992): Zum Zusammenhang zwischen Geldmengen- und Preisentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Monatsberichte, Januar, S. 20 ff.

– (1993): Die Bedeutung von Nebenhaushalten im Zuge der deutschenVereinigung, Monatsberichte, Mai, S. 43 ff

Friedman, M. (1991): Monetarist Economics, Oxford/Cambridge, M.

Hallman, J. J. / *Porter,* R. D. / *Small,* R. D. (1991): Is the Price Level Tied to the M2 Monetary Aggregate in the Long Run?, in: The American Economic Review, September, S. 841- 858

Issing, O. / *Tödter,* K.-H. (1994): Geldmenge und Preise im vereinigten Deutschland, Beitrag zur Sitzung des Ausschusses für Geldtheorie und Geldpolitik des Vereins für Socialpolitik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 235, 1995, S. 97 ff

Oberhauser, A. (1995): Die Last der Staatsverschuldung, in: „Kredit und Kapital", Heft 3, 1995, S. 346 ff

Shinasi, G. J. et al. (1990): Monetary and Financial Issues in German Unification, in: Lipschitz, L. / McDonald, D. (Ed.): German Unification: Economic Issues, Washington

Timm, H. (1977): Der Staat als Inflationsgewinner oder Inflationsverlierer – Interpretation und Gedanken über das Verhalten der staatlichen Akteure in der Inflation, in: Finanzarchiv, S. 209-221.

Willms, M. / *Clausen,* V. (1994): Der Bufferstock-Ansatz der Geldnachfrage; Beitrag zur Tagung des Ausschusses Geldtheorie und Geldpolitik des Vereins für Socialpolitik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 235, 1995, S. 11 ff.

Anhang

Anhang A1: ADF-Tests auf Integrationsordnung

Die erklärenden und zu erklärenden Variablen wurden anhand von Augmented-Dickey-Fuller-Tests auf ihre Integrationsgrade hin untersucht. Der Sample wurde dabei auf den Zeitraum 1970.1 - 1994.2 gelegt.

Die folgende Tabelle enthält den Namen der Variablen, die Testspezifizierung, t-Werte und die von McKinnon angegebenen kritischen Werte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Variable	ADF	t-Wert	McKinnon 5%	McKinnon1%
LRM3A	(T,0)	-2.07	-3.46	-4.05
D(LRM3A)	(C,0)	-10.57	-2.89	-3.50
LYA	(T,0)	-2.23	-3.46	-4.05
D(LYA)	(C,0)	-11.95	-2.89	-3.50
ZD	(C,0)	-2.97	-2.89	-3.50
ZD	(C,1)	-3.74	-2.89	-3.50

Die Ergebnisse der ADF-Tests weisen auf eine Integrationsordnung der realen Geldmenge und des realen Output von I(1) hin, während die Zinsvariable als I(0) angenommen werden kann.

Anhang A2: Kointegrationstest (Engle-Granger)

Die Zeitreihen der realen Geldmenge und des realen BIP wurden durch einen Engle-Granger-Test auf Kointegration untersucht. Der Schätzzeitraum umfaßte 1970.1 - 1994.2.

Variable	ADF	t-Wert	McKinnon 5%	McKinnon1%
LRM3A, LYA	(C,0)	-3.62	-3.39	-4,01

Aufgrund des Engle-Granger-Kointegrationstests gehen wir von Kointegration der Variablen aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staatliche Exportkreditversicherung

Eine theoretische Analyse

Von *Wolfram F. Richter* und *Kerstin Schneider* *, Dortmund

Gliederung

I. Einführung 70

II. Versicherung von Risiken bei Exportkrediten 72

1. Die reine Theorie der Kreditrationierung 72
2. Politische Risiken 76
3. Die effizienzsteigemde Wirkung der Verringerung politischer Risiken 79
4. Die potentielle Ineffizienz marktmäßig kalkulierter Prämien bei der Versicherung politischer Risiken 82

III. Subventionierung des Exportes 87

1. Vollkommene Konkurrenz 89
   a) Effizienzanalyse 89
   b) Exportsubventionen als Instrument der inländischen Verteilungspolitik 91
   c) Das Infant-Industry-Argument 92
2. Unvollkommene Konkurrenz und strategisches Verhalten inländischer Unternehmen 94
3. Unvollkommener Wettbewerb auf Drittmärkten: Ein Fall für strategische Handelspolitik? 95

IV. Zusammenfassung 99

Literaturverzeichnis 101

---

* Die Anregung, sich mit staatlicher Exportkreditversicherung thematisch zu beschäftigen, geht auf A. Oberhauser zurück. Uta Rahn unterstützte uns bei der Sammlung, Sichtung und kritischen Würdigung der Literatur. Beim Einstieg in die Thematik waren die Kollegen D. Dickertmann und H. Gischer behilflich. Ihnen allen wie den zahlreichen Mitgliedern des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses, die sich zu dieser Arbeit geäußert haben, sei hiermit gedankt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Einführung

Am 1. Juli 1994 ist ein reformiertes Entgeltsystem der Hermes-Kreditversicherung in Kraft getreten.[1] Danach werden für die staatliche Indeckungnahme von Risiken, die mit der Kreditierung von Exportgeschäften im Zusammenhang stehen, nach Ländern differenzierte Prämien erhoben. Mit dieser risikoorientierten Strukturierung der Entgelte paßt sich die Bundesrepublik dem Vorbild anderer Länder an.[2] Die Reform ist aber auch als Reaktion auf einen wachsenden Zuschußbedarf des Hermes-Deckungssystems zu begreifen. Während bis 1984 bei kumulierender Betrachtung Kostendeckung erzielt werden konnte, belasten seitdem wachsende Schadenszahlungen zunehmend den Bundeshaushalt.[3] 1993 waren dies 5,1 Mrd. DM (nach 2,3 Mrd. DM in 1992), wobei allein 4,5 Mrd. auf Ausfälle aus Geschäften mit den Staaten der GUS zurückgehen.[4] Auch wenn kassenmäßige Defizite nicht mit endgültigen Verlusten gleichgesetzt werden können, weil mancher Schaden aus vorübergehender Zahlungsunfähigkeit im Wege einer Umschuldung in langfristige Forderungen umgewandelt wird, hat sich die Bundesrepublik zunehmend mit dem Vorwurf der versteckten und Gatt-widrigen Exportsubventionierung konfrontiert gesehen.[5] Ein wesentliches Anliegen der Reform des Hermes-Entgeltsystems besteht daher nicht zuletzt darin, Kostendeckung wiederzuerlangen und einen systematischen Zuschußbedarf zu Lasten des Bundeshaushalts zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund sucht dieser Aufsatz Antworten auf folgende Fragen: Wie läßt sich erstens Staatstätigkeit bei der Versicherung von Exportkrediten rechtfertigen? Wie sind zweitens Defizite zu beurteilen, die in diesem Zusammenhang erwirtschaftet werden? Wie ist insbeondere eine Reform zu bewerten, die eine Differenzierung der Entgelte nach länderspezifischen Risiken zum Gegenstand hat? Und was haben schließlich Ökonomen grundsätzlich zur Subventionierung von Exporten zu sagen?[6]

So naheliegend die aufgezeigten Fragen sein mögen, so wenig hält die Literatur Antworten bereit, die in ihrer Fundiertheit den Finanztheoretiker befriedigen können. Dies gilt insbesondere für die Literatur, die der darstellenden Analyse staatli-

---

1 Zu den wichtigsten Veränderungen vgl. *Holz,* 1994.

2 Laut BMWi-Dokumentation Nr. 334, S. 4, soll die Bundesrepublik weltweit sogar das einzige Land gewesen sein, das in seinem Entgeltsystem nicht nach Länderkategorien differenzierte.

3 *Schwab,* 1989, S. 129.

4 Vgl. „Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften der Bundesrepublik Deutschland, Bericht über das Jahr 1993", o. V.; im weiteren zitiert als „Jahresbericht 1993". Für 1994 wird laut Sturm (1994) gar mit einem Defizit von 7,5 Mrd. DM gerechnet.

5 Vgl. *Sturm,* 1994. Das GATT untersagt jegliche Form von Exportsubventionen für Güter außer Grundstoffen. (GATT Art. XVI).

6 Die Bewertung staatlicher Exportkreditversicherungen wird hier in erster Linie aus Sicht des exportierenden Landes vorgenommen. Inwieweit die Praxis der Exportkreditversicherung dem importierenden Land Vorteile bringt, wird in diesem Aufsatz nicht untersucht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

cher Exportkreditversicherungen gewidmet ist.[7] Sofern die Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs überhaupt problematisiert wird, wie etwa bei *Schwab* (1989, Abschnitt 3), wird die Wirkung von Exportsubventionen wohlfahrtsökonomisch nicht richtig erkannt.[8] In der Regel wird der Subventionscharakter der Hermes-Deckungen bestritten[9] oder aber mit dem Hinweis auf Praktiken anderer Länder als notwendige, staatliche Maßnahme verteidigt und eingefordert.[10] Selbstverständlich gibt es theoretisch fundierte Beiträge zur allgemeinen Exportsubventionierung, die jedoch selten die spezielle Subventionierung von Export*kredit*geschäften zur Sprache bringen. Auch gibt es eine reichhaltige Literatur zur Theorie der Kreditmärkte, die aber ihrerseits den Besonderheiten der Kreditierung von *Exporten* nicht in wünschenswertem Maße Rechnung trägt. So sehen die Autoren ihre Aufgabe primär darin, die Literatur zu sichten und zu prüfen, inwieweit sie sich zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen eignet.

Als wichtigste Ergebnisse gilt es festzuhalten: Erstens: Staatstätigkeit läßt sich bei der Absicherung politischer Risiken rechtfertigen. Der Wesenskern politischer Risiken besteht aus Sicht des Exportlandes darin, daß das kreditnehmende Land – aus welchen Gründen auch immer – vertraglich übernommenen Pflichten nicht nachkommt. Dieser Gefahr läßt sich naturgemäß nicht mit rein rechtlichen Mitteln entgegenwirken. Es bedarf vielmehr des Einsatzes politischer Mittel, die nur Staaten zu Gebote stehen. Zweitens: Die Berechnung länderspezifischer Risikoprämien mag zwar der Logik des Versicherungsgeschäftes entsprechen und bei konsequenter Verwirklichung den Zuschußbedarf von Hermes verringern helfen; sie ist aber unter dem länderübergreifenden Blickwinkel globaler Effizienz nicht unproblematisch. Sie verkennt, daß die Höhe der Kreditkosten gerade bei Ländern mit hohen politischen Risiken, die sich meist in einer Phase weitgehender Systemtransformation befinden, auf den Erfolg des Transformationsprozesses zurückwirkt. Zwischen wirtschaftlichen und politischen Risiken bestehen Verbindungen, denen eine reine Wettbewerbsorientierung der Gläubigerländer nicht gerecht wird. Externe Effekte der Kreditierung werden nicht hinreichend internalisiert. Das Erkennen dieser Gefahr liefert nun noch keine zwingende Rechtfertigung für die einseitige Subventionierung von Exportkreditgeschäften. Es macht jedoch deutlich, daß eine behutsame Kalkulation von Exportkreditrisiken bei globaler Betrachtung von Vorteil sein

---

7 Für Deutschland vgl. u. a. *Hichert,* 1986, *Hombach,* 1987 und *Schwab,* 1989.

8 Die Exportsubventionierung wird bei Schwab, 1989, S. 121, pauschal als „protektionistische" Maßnahme eingeordnet, ohne daß die gegensätzlichen Terms-of-trade-Wirkungen herausgestellt würden, die etwa zwischen einer Einfuhrbehinderung und einer Exportförderung liegen.

9 So etwa durch *von Kageneck,* 1990, S. 41 oder *Schallehn* und *Stolzenburg,* Loseblattsammlung, Lieferung Mai 1993, Kap. I, S. 18. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß der Subventionscharakter von Bundesbürgschaften im 14. Subventionsbericht der Bundesregierung zwar angesprochen und letztlich anerkannt wird, eine Quantifizierung des Subventionsäquivalents jedoch wegen offener Bewertungsfragen unterbleibt. Mögliche Ansätze zur Subventionswertermittlung diskutiert *Dickertmann,* 1980 und 1996.

10 S. etwa *Greshake,* 1987.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kann und daß ggf. im Kreis der kreditgebenden und wirtschaftlich zumeist führenden Länder in diesem Sinne Übereinkunft erzielt werden sollte. Diese Festellungen werden im zweiten Abschnitt hergeleitet.

Der Verdacht, daß staatliche Kreditversicherungen benutzt werden, Exportgeschäfte zu subventionieren, motiviert den dritten Abschnitt. Hier werden wir die Politik einer Exportsubventionierung einer vertiefenden Betrachtung unterziehen, und zwar losgelöst von risikotheoretischen Erwägungen. Im Mittelpunkt der Darstellung stehen der Beitrag von *Brander* und *Spencer* (1985) und die sich daran anschließende Diskussion von Exportsubventionen in der neueren Außenhandelstheorie. Bei der Aufarbeitung der Literatur wird deutlich, daß Marktunvollkommenheiten zwar manches Argument für die Subventionierung von Exporten abgeben, daß sich eine erfolgversprechende strategische Handelspolitik auf dieser schmalen Basis jedoch nicht begründen läßt.

II. Versicherung von Risiken bei Exportkrediten

1. Die reine Theorie der Kreditrationierung

Um die Funktion einer staatlichen Absicherung von Exportgeschäften besser zu verstehen, liegt es nahe, mit der Analyse einer Welt zu beginnen, in der staatliche Maßnahmen unterbleiben. Nur so gelingt die Herausarbeitung von Bedingungen, unter denen Staatseingriffe in Kreditmärkte als effizienzfördernd begriffen werden können. Die typische Situation, in der staatliche Exportkreditversicherungen in Anspruch genommen werden, ist dadurch gekennzeichnet, daß einem inländischen Unternehmen ein vorteilhaftes Exportgeschäft winkt, dem ausländischen Geschäftspartner aber die Mittel zum Erwerb fehlen. Da eine Kreditierung des vereinbarten Preises die Abwicklung des Geschäfts erlaubt, muß der Käufer in seiner Kreditnachfrage offenbar rationiert sein.

Eine solche Rationierung der Kreditnachfrage ist ein Hinweis auf Marktunvollkommenheiten. Unterstellt man nämlich vollkommene Märkte, so dürfte Kreditierung nur eine Frage des Preises sein. Bei Vereinbarung eines entsprechenden Zinses müßte jede Kreditnachfrage ihr Angebot finden. Von einer Rationierung im eigentlichen Sinne könnte nicht gesprochen werden.

An dieser Einschätzung müßte auch zunächst der Umstand nichts ändern, daß mit der Kreditvergabe Risiken verbunden sind. So können sich etwa Kreditnehmer unerwartet als zahlungsunfähig oder -unwillig erweisen. Sie können dabei mit ihren Zahlungen in Verzug geraten oder gar alle Zahlungen einstellen. Da die konkrete Form der vertraglichen Pflichtverletzung sowie die Quelle der Störung, ob wirtschaftlicher oder politischer Natur, für die Beurteilung der allokativen Funktionalität des Preismechanismus a priori unwesentlich ist, kann ohne weitere Differenzierung von dem Kreditausfallrisiko schlechthin gesprochen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die explizite Berücksichtigung des Kreditausfallrisikos begründet also für sich genommen noch keine nichtpreisliche Kreditrationierung. Diese Feststellung wird etwa durch das Capital Asset Pricing Model (CAPM) untermauert. Im CAPM findet jedes Risiko seinen Preis; und zwar orientiert sich dieser Preis an dem Beitrag, den das zu bewertende Risiko zum Marktrisiko beisteuert. Handelt es sich etwa um ein vollständig diversifizierbares Risiko, das das Marktrisiko insgesamt nicht erhöht, ist überhaupt keine Risikoprämie gerechtfertigt. Unter den Annahmen des CAPM findet aber nicht nur jedes Risiko seinen Preis. Die Risiken werden auch stets effizient alloziiert. Allokationspolitisch motivierte Staatseingriffe lassen sich dann nicht begründen.

Das Annahmengerüst des CAPM ist nun in zweierlei Beziehung wirklichkeitsfremd. Es wird zum einen von exogenen Risiken und zum anderen von symmetrischer Information ausgegangen. Ersteres heißt, daß im CAPM risikoalloziierende Entscheidungen nicht auf die Struktur der vorhandenen Risiken zurückwirken. Letzteres heißt, daß es auf Seiten der Wirtschaftssubjekte keine unterschiedlichen Informationsstände gibt. Alle sind über die drohenden Risiken gleich gut bzw. gleich schlecht informiert. Will man Kreditrationierung als gleichgewichtiges Phänomen begreifen, muß man aber nach herrschender Meinung die mit der Kreditvergabe verknüpften Risiken endogenisieren und asymmetrische Informationsstände zulassen.[11]

Die Existenz asymmetrischer Information behindert die effiziente Allokation von Risiken. Dabei müssen zwei Problemdimensionen unterscheiden werden. Die Informationsasymmetrie kann sich auf Risikomerkmale und auf Risikovermeidungsanstrengungen erstrecken. Im ersten Fall sieht sich ein potentieller Versicherungsgeber nicht in der Lage, die exogenen Risikomerkmale heterogener Versicherungsnehmer zweifelsfrei zu identifizieren. Kalkuliert er deswegen Versicherungsprämien auf der Basis durchschnittlicher Risiken, provoziert er das Phänomen der negativen Auslese („adverse Selektion"). Die guten Risiken bewerten die Mischkalkulation als den Versuch einer Umverteilung zu ihren Lasten. Sie werden ihre Versicherungsnachfrage einschränken, so daß ein latentes Versicherungsbedürfnis unbefriedigt bleibt. Im zweiten Fall mögen die Risikomerkmale der Versicherungsnehmer durchaus bekannt sein, so daß sich Versicherungsgeber einem Pool homogener Versicherungsnehmer gegenübergestellt sehen. Die potentielle Ineffizienz marktlicher Risikoallokation resultiert daher, daß der Versicherungsgeber nicht in der Lage ist, die Risikovermeidungsanstrengungen der Versicherungsnehmer zweifelsfrei zu beobachten und seine Versicherungsleistungen darauf zu konditionieren. Eine Vollversicherung nimmt etwa jeden Anreiz für Risikovermeidungsanstrengungen, was die Versicherungskosten dermaßen in die Höhe treiben kann, daß zu kostendeckenden Prämien keine Versicherungsnachfrage zustande kommt. Dies ist das Phänomen des moral hazard.

---

[11] Einen guten aber nicht mehr ganz aktuellen Überblick über die Theorie der Kreditrationierung liefert *Clemenz,* 1986.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Versicherungsmärkte reagieren in der Praxis auf Probleme der adversen Selektion und des moral hazard, indem die wettbewerblich relevanten Parameter um nicht pretiale Größen erweitert werden. Typisch ist die Einschränkung des Versicherungsschutzes. Eine Teilversicherung beläßt dem Versicherungsnehmer Anreize, in seinen Risikovermeidungsanstrengungen nicht völlig zu erlahmen. Auch kann das Angebot von Teilversicherungen helfen, das Problem der adversen Selektion zu entschärfen. Zu diesem Zweck muß die Versicherungsleistung im Schadensfall in einem Maße eingeschränkt werden, daß solche Angebote nur noch das Interesse guter Risiken finden. Die verschiedenen Versicherungsnehmer werden durch ein differenziertes Vertragsangebot dazu gebracht auszuwählen und durch Selbstselektion ihre Risikomerkmale zu offenbaren.

Der begrenzten Indeckungnahme von Risiken in Versicherungsmärkten entspricht die vom Umfang her begrenzte Kreditierung in Kreditmärkten. Kreditrationierung ist nach herrschender Meinung ein Phänomen, das als Reaktion auf Informationsasymmetrien auftritt, die hinsichtlich der Bonität des Kreditnehmers bzw. hinsichtlich der Erfolgschancen des zu finanzierenden Projektes bestehen. Bei rein preislicher Rationierung der Kreditnachfrage drohen adverse Selektion und moral hazard. Der Wirkungsmechanismus ist grundsätzlich der gleiche, der oben für Versicherungsmärkte beschrieben wurde. Die Gefahr adverser Selektion droht, wenn die Risikomerkmale heterogener Kreditnehmer bzw. zu kreditierender Projekte durch Kreditgeber nicht zweifelsfrei zu identifizieren sind. Eine Mischkalkulation des Kreditausfallrisikos läuft auf eine Subventionierung der schlechten Risiken durch die guten hinaus. Die Kreditkosten sind für Unternehmer, die weniger riskant operieren, bzw. für risikoarme Projekte tendenziell zu hoch und für die anderen tendenziell zu niedrig. Gute Risiken fallen dem Renditekalkül der Investoren eher zum Opfer (adverse Selektion) bzw. werden tendenziell durch schlechte verdrängt (moral hazard).

Die Reaktion marktlichen Wettbewerbs auf asymmetrische Information liegt wie gesagt in einer Erweiterung der im Wettbewerb eingesetzten Parameter. Neben dem Preis bestimmen Parameter wie der Umfang des zu finanzierenden Projektes, die mögliche Einbringung von Eigenkapital bzw. die Beibringung von Sicherheiten das Angebot. Dem Kreditnehmer erscheint ein solchermaßen differenziertes und bedingtes Kreditangebot wie der Versuch einer nicht pretialen Rationierung. Die Politik der Anbieter verfolgt dabei lediglich das Ziel, heterogene Kreditnehmer im Wege der Selbstselektion dazu zu bringen, ihre wahren Risikomerkmale zu offenbaren, und gleichzeitig Anreize zu geben, risikoreiche Projekte durch risikoarme zu substituieren.

Den Finanzwissenschaftler interessiert dabei in erster Linie die Frage, inwieweit trotz ideenreicher Konditionengestaltung privater Kreditgeber Effizienzspielräume unausgeschöpft bleiben und Staatseingriffe angezeigt sind. Diese wichtige Frage ist leider nicht eindeutig zu beantworten und findet auch in der Literatur keine einhellige Beantwortung. Vgl. etwa *De Meza* und *Webb* (1988) und im Gegensatz da-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu *Innes* (1991). Auf der einen Seite gibt es Hinweise, daß sich bei asymmetrischer Information zwischen privaten Wirtschaftssubjekten selbst für „plumpe" Bürokraten stets effizienzfördernde Eingriffsmöglichkeiten in das Marktgeschehen eröffnen. *Greenwald* und *Stiglitz* (1986) sprechen gar von einem „fundamental non-decentralizability theorem", dessen Inhalt darin besteht, daß bei Vorliegen unvollständiger Information „efficient resource allocation cannot be efficiently decentralized without a whole set of subsidies and taxes" (*Stiglitz,* 1985).[12,13] Auf der anderen Seite bietet die Literatur ein widersprüchliches Bild, wenn es um die konkrete Ausgestaltung von Staatseingriffen geht. Die Empfehlungen hängen in irritierendem Maße von Besonderheiten der Modellierung ab, insbesondere vom verwendeten Gleichgewichtskonzept. Dies liegt letztlich an der Unvollkommenheit, die dem Wettbewerb mit nicht-preislichen Parametern anhaftet. Aber selbst wenn man sich mit Blick auf den positiv-theoretischen Erklärungsgehalt auf ein Gleichgewichtskonzept verständigen könnte, bliebe die unerfreuliche Erkenntnis, daß allgemeingültige politische Empfehlungen in aller Regel nicht zu bekommen sind. Sie würden etwa vom Verhältnis der Zahl guter zu schlechter Risiken abhängen oder von der Stärke der Risikoaversion der Kreditnachfrager.

Der Mangel normativ eindeutiger und politisch verwertbarer Empfehlungen ist jedoch im Hinblick auf die besondere Fragestellung dieses Aufsatzes zu relativieren. Die beklagten Theoriedefizite beziehen sich auf die allokative Funktionalität abstrakter Kreditmärkte, wohingegen die Thematik dieser Arbeit auf die spezielle Kreditierung von Exportgeschäften abzielt. Das vorrangige Interesse an grenzüberschreitenden Transaktionen lenkt den Blick auf Besonderheiten, die bei einer abstrakten Behandlung von Kreditmärkten üblicherweise vernachlässigt werden. Zwei solcher Besonderheiten seien hervorgehoben: Die Koexistenz souveräner Staaten und das Fehlen eines einheitlichen, übergreifenden Rechtssystems, dem diese Staaten unterworfen sind. Im internationalen Handel geht es ja nicht nur um die die Ex-ante-Situation charakterisierende Problematik der Allokation von Risiken; erschwerend tritt vielmehr die Möglichkeit hinzu, daß berechtigte Forderungen ex post aus politischen Gründen nicht einbringbar sind. Beispielsweise mag der Schuldner zahlungswillig sein und den Forderungsbetrag in Landeswährung bei der Zentralbank hinterlegt haben. Diese verweigert aber angesichts einer generellen Devisenknappheit die Konvertierung in eine vereinbarte Fremdwährung. In einer solchen Situation verlieren auch dingliche Sicherheiten ihren Sinn. Ihre Verwertung würde aus dem gleichen Grunde scheitern. Wirtschaftliche Vorgänge sind hier Störungen ausgesetzt, die letztlich der politischen Sphäre entspringen. Diese machen die Erlangung von Recht international sehr aufwendig (*Kockelkorn,* 1987, S. 64). Man kann bei der Durchsetzung seiner Forderungen sehr viel weniger auf wohldefinierte und supranational einklagbare Eigentumsrechte rekurrieren als im

---

12 Vgl. auch *Richter* und *Wiegard,* 1993, S. 179ff. für weitere Literaturhinweise.

13 Der tiefere Grund für diese Interventionen begünstigende Sichtweise liegt in der Tatsache, daß bei asymmetrischer Information pekuniäre, d. h. über das Preissystem vermittelte externe Effekte, nicht länger paretianisch irrelevant sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nationalen Kontext, wenn die staatlichen Institutionen des Landes, in dem der Schuldner residiert, nicht kooperieren. Die Kooperationsbereitschaft von Staaten ist mit rein rechtlichen Mitteln aber nur begrenzt erzwingbar. Gesichert ist sie letztlich nur in dem Maße, wie sie im Einklang mit den nationalen Interessen des Schuldnerlandes liegt, und diese können sich ändern, was den grenzüberschreitenden Kreditgeschäften ihr besonderes Risiko verleiht. Dieses Risiko ist ein „politisches" in dem Sinne, daß es letztlich einem strategischem Kalkül souverän handelnder Staaten entspringt. Die oben skizzenhaft referierte Theorie der Kreditmärkte ist hingegen auf die Analyse rein wirtschaftlicher Risiken zugeschnitten. Den Besonderheiten politischer Risiken trägt sie nicht explizit Rechnung. Inwieweit spezielle Ergebnisse auf politische Risiken übertragbar sind, bedarf erst einer eingehenden Prüfung.

Selbst wenn man von originär politischen Risiken abstrahiert, kann man die Verwertbarkeit der allgemeinen normativen Theorie der Kreditmärkte im zwischenstaatlichen Bereich anzweifeln. Nationen sind in erster Linie an der Maximierung der eigenen Wohlfahrt interessiert und weniger an der Mehrung fremder Wohlfahrt. Von daher macht es realpolitisch guten Sinn, darüber nachzudenken, wie die Effizienz nationaler Kreditmärkte durch geeignete Eingriffe des Staates gesteigert werden kann. Die Aussicht auf Effizienzgewinne liefert das Movens zu handeln. Nationale Maßnahmen zur Ausschöpfung von Effizienzspielräumen in fremden Staaten sind naturgemäß schwieriger zu begründen, und zwar nur unter den extremen Annahmen, daß das Ausland bei der Wahrnehmung allokativer Aufgaben versagt und brachliegende Effizienzspielräume vom Inland aus angezapft werden können.

2. Politische Risiken

Die Hermes-Kreditversicherung unterscheidet in ihrem Geschäft explizit zwischen wirtschaftlichen und politischen Risiken. Der wirtschaftliche Garantiefall tritt ein, wenn und soweit die Forderung gegen einen ausländischen Schuldner trotz Ausschöpfung rechtsstaatlicher Mittel uneinbringlich wird. § 4 Abs. 3 der „Allgemeinen Bedingungen für Ausfuhrgarantien" vom Oktober 1986 nennt u. a. den Fall, daß mit Bezug auf das Vermögen des ausländischen Schuldners „ein Konkursverfahren eröffnet oder mangels Masse abgelehnt worden ist" (Ziffer 1). Ein wirtschaftlicher Schadenstatbestand wird aber auch dann schon angenommen, wenn eine Forderung sechs Monate nach ihrer Fälligkeit nicht erfüllt worden ist („protracted default") und „der Garantienehmer die nach den Regeln der kaufmännischen Sorgfalt erforderlichen Maßnahmen zur Einziehung der garantierten Forderung ergriffen ... hat" (Abs. 4). Der politische Garantiefall setzt demgegenüber voraus, daß „gesetzgeberische oder behördliche Maßnahmen im Ausland" oder „kriegerische Ereignisse" und anderes mehr die Erfüllung oder Beitreibung der Forderung verhindern (Abs. 2). Der für die Praxis relevanteste Fall – ca. 90 % der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politischen Entschädigungsleistungen fallen hierunter[14] – ist jedoch der oben bereits angesprochene Schadensfall der Nichtkonvertierung und Nichttransferierung von hinterlegten Forderungsbeträgen.

In Befolgung des Grundsatzes der Subsidiarität sollten staatliche Exportkreditversicherer nur dann Deckungen anbieten, „wenn und soweit die privat- und marktwirtschaftlichen Möglichkeiten nicht vorhanden oder nicht ausreichend sind" (*Stolzenburg,* S. 5). Die Absicherung sog. „marktfähiger" Risiken sollte nicht das Geschäft des Staates sein. Diese Auffassung wird nicht zuletzt auch von der Kommission der EU vertreten, die den staatlichen Exportkreditversicherern zukünftig jede Indeckungnahme marktfähiger Risiken untersagen will (Jahresbericht 1993, S. 8). Als marktfähig gelten dabei die wirtschaftlichen Risiken „bei Geschäften mit privaten Käufern in Ländern der OECD (außer Türkei) und Risikolaufzeiten bis zu 2 Jahren" (ebenda). Für mittel- und langfristige Exportgeschäfte wird hingegen praktisch kein privater Deckungsschutz angeboten. Der Grund dürfte darin zu suchen sein, daß mit der Länge der Laufzeit politische Risiken an Bedeutung gewinnen und politische Risiken generell als privat nicht versicherbar gelten.

Als definitorischer Kern politischer Risiken wurde oben weniger eine stochastische als vielmehr eine strategische Unsicherheit identifiziert. Im Vordergrund steht nicht so sehr die effiziente Allokation zufälliger Störungen wirtschaftlicher Aktivität sondern die wirksame Durchsetzung berechtigter Forderungen gegenüber dem Land, in dem der Schuldner residiert.[15] Das Land muß kooperieren, und zwar allgemein bei der Erlangung von Recht und speziell bei der Konvertierung und Transferierung kreditierter Forderungsbeträge. Letzteres läuft in der Praxis darauf hinaus, daß private Forderungen – meist im Zuge einer Umschuldung – in eine akzeptierte Verbindlichkeit des Landes übergehen. Gegenstand der Kooperation ist dann die Bereitschaft, internationalen Schuldnerpflichten nachzukommen, auch wenn es kurzfristigen nationalen Interessen widersprechen mag. Der Anreiz zu „defektieren", d. h. die Kooperation zu verweigern, stellt sich gerade im Bereich der internationalen Verschuldung.[16] Wurden erst einmal hohe Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Ausland eingegangen und zwingen diese entgegen ur-

---

[14] *Schwab* (1989, S. 179). Vgl. dazu auch *Hichert* (1986, S. 180 und 298). Über 90% aller Entschädigungsleistungen des Bundes entfallen in den Jahren 1990 bis 1993 seinerseits auf politische Schäden (*Schallehn* und *Stolzenburg*, Anlage 2e, Teil I, S. 26d).

[15] Die Analyse von *Arrow* und *Lind* (1970) könnte die problematische Vorstellung begünstigen, daß eine staatliche Indeckungnahme von Exportrisiken generell deswegen angezeigt ist, weil der Staat solche Risiken auf das große Heer der Steuerzahler verteilt. Der auf den einzelnen entfallende Risikoanteil ist wegen des Gesetzes der großen Zahl nicht nennenswert und daher leicht zu tragen. Diese Argumentation wird von der Literatur zurecht mit dem Hinweis kritisiert, daß große Kapitalgesellschaften Vergleichbares leisten können. Vgl. etwa *De Meza* und *Webb* (1990). In Befolgung des Subsidiaritätsprinzips wäre Staatstätigkeit nur dann zu rechtfertigen, wenn die Identifikation eines Marktversagens gelänge und der Nachweis geführt werden könnte, daß und warum der Staat die Ineffizienz beheben kann. Allein zu postulieren, daß er dazu in der Lage ist, reicht nicht.

[16] Vgl. dazu und im weiteren *Eaton / Gersovitz / Stiglitz* (1986).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sprünglichen Erwartungen zu einer spürbaren Einschränkung des Lebensstandards, dann wächst die Versuchung, Lasten abzuschütteln. Die Einstellung der Zahlungen an das Ausland verspricht dabei unmittelbare Erleichterung für breite Massen, so daß auch Wahlen leichter zu gewinnen sind. Der Versuchung zu defektieren wird nur dann widerstanden, wenn die erkennbaren Kosten die kurzfristig zu verbuchenden Vorteile übersteigen. Die Kosten, etwa ein Verlust an internationaler Kreditwürdigkeit, wirken sich aber in aller Regel nur längerfristig aus, wenn unter Umständen die politische Verantwortung längst in andere Hände übergegangen ist. Die Kosten defektierenden Verhaltens sind also eher externalisierbar, während die Vorteile unmittelbarer zuwachsen.

Die Literatur zum Kooperationsproblem macht deutlich, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit sich die Bereitschaft zu kooperieren als eine rationale und gleichgewichtige Strategie darstellt.[17] Zwei Bedingungen verdienen es, hervorgehoben zu werden. Erstens muß sich das Kooperationsproblem wiederholt und dauerhaft stellen. Wenn eh morgen alles zu Ende ist, wird man heute keinen Sinn darin erblicken, in seine Reputation zu investieren und auf die Erlangung eines kurzfristigen Vorteils durch defektierendes Verhalten zu verzichten. Allgemein formuliert dürfen zukünftige Zahlungsströme nicht zu stark diskontiert werden, damit zukünftige Kosten überhaupt eine Chance haben, gegenwärtige Vorteile aufzuwiegen. Zweitens und vielleicht entscheidend müssen die Kosten glaubhaft sein. Das bedeutet, daß Kosten, die aus der Androhung von Vergeltungsmaßnahmen resultieren, in dem Sinne glaubwürdig sind, daß die Ergreifung der Vergeltungsmaßnahmen im nachvollziehbaren Interesse der Bestrafenden liegt. So ist etwa die Androhung von kriegerischer Vergeltung im Falle von Zahlungsverweigerung eine zwar spektakuläre aber unglaubwürdige Strategie. Sie dürfte kaum der rationalen Interessenlage eines Gläubigerlandes entsprechen und daher auf den Schuldner wenig Eindruck machen. Es macht die Besonderheit zwischenstaatlicher Kooperation aus, daß die Anwendung physischen Zwanges als politische Option ausscheidet. Glaubwürdige Kosten der Einstellung zwischenstaatlicher Kooperation können nur unmittelbar aus dem Verlust an Kooperationsfähigkeit resultieren. Für den Bereich internationaler Finanzen bedeutet das, daß mit der Verletzung internationaler Zahlungsverpflichtungen die Kreditwürdigkeit verlorengehen kann (*Eaton* und *Gersovitz,* 1981; *Allen,* 1983). Eine ernstzunehmende Bedrohung ist das allerdings nur dann, wenn nennenswerter zukünftiger Kreditbedarf besteht und alle Quellen der Kreditgewährung tatsächlich versiegen. Letzteres ist deswegen keine triviale Bedingung, weil Bestrafungsmaßnahmen öffentlichen Gutscharakter besitzen: So wie bei öffentlichen Gütern Dritte von den Angebotsleistungen Fremder profitieren, kann es für Drittländer gerade dann lukrativ sein, mit neuen Krediten auszuhelfen, wenn sich andere, aus welchen Gründen auch immer, zurückhalten.

---

[17] Vgl. dazu die Literatur zum „folk theorem", etwa *Richter* und *Wiegard,* 1993, S. 210 mit weiteren Hinweisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus alledem folgt: Wird die Wurzel politischer Risiken in der Gefahr der einseitigen Einstellung zwischenstaatlicher Kooperation gesehen, dann kann dieser Gefahr überhaupt nur durch staatliche Maßnahmen begegnet werden. Allenfalls Staaten verfügen über die politischen Möglichkeiten, das Ausscheren eines einzelnen Landes aus der internationalen Zusammenarbeit durch strategisch glaubwürdige Drohungen zu unterbinden. Private Institutionen könnten nur dann eine vergleichbare Verhandlungsposition einnehmen, wenn sie von entsprechender Bedeutung wären. Das ist vorstellbar, allerdings nur um einen normativ problematischen Preis. Wenn Drohungen privater Institutionen gegenüber Staaten glaubwürdig sein sollen und wenn sich hinter ihnen nicht die Staaten selbst verstecken sollen, dann müssen sie sich auf Marktmacht stützen können. Es muß sich etwa um eine Interessensorganisation der Kreditwirtschaft handeln, die als Kreditvergabemonopol in Erscheinung tritt. Dieses hinzunehmen, kann aber bei internationaler Verschuldung nicht die Lösung des Kooperationsproblems sein.

3. Die effizienzsteigernde Wirkung der Verringerung politischer Risiken

Die erfolgreiche Lösung des zwischenstaatlichen Kooperationsproblems ist die Voraussetzung dafür, daß die potentiellen Schuldnerländer kreditwürdig erscheinen. Die Begrenzung und Eindämmung politischer Risiken vergrößert die Bereitschaft des Auslandes, Kredite zu gewähren. Dies kann sich dahingehend auswirken, daß dem Schuldnerland mehr Kredite bei gleichzeitig günstigeren Konditionen eingeräumt werden. Diese effizienzsteigernde und wachstumsfördernde Wirkung läßt sich leicht modellhaft darstellen, und zwar in Anlehnung an einen viel zitierten und viel kritisierten Aufsatz von *Jaffee* und *Russell* (1976).

Das von *Jaffee* und *Russell* entwickelte Modell wurde mit der Absicht konzipiert, das Phänomen der Kreditrationierung angesichts wirtschaftlicher Risiken zu erklären. Wenn wir es im weiteren auf die Kreditrationierung bei politischen Risiken anwenden, dann geht das eigentlich über die geäußerten Absichten der Autoren hinaus und macht gewisse abweichende Interpretationen der Modellkomponenten notwendig. Wir meinen jedoch, daß sich der Ansatz bei allen noch zu diskutierenden Unzulänglichkeiten für die Analyse politischer Risiken besser eignet als für wirtschaftliche Risiken.

Die Behandlung politischer Risiken legt eine makroökonomische Betrachtung nahe. Gegeben sei ein Land, dessen Regierung Auslandskredite im Umfang $L^D(R)$ nachfragt, und zwar in Abhängigkeit des Zinsfaktors $R = 1 + r$. Die Kreditnachfrage kann man sich als das Ergebnis eines preisnehmenden Optimierungskalküls

$$L^D(R) = \arg \max_L U(L, R) \tag{1}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vorstellen. Die Funktion U ist ein Maß des sozialen Überschusses, der sich bei Kreditkosten R mit einem Kredit L erwirtschaften läßt. Es ist plausibel, daß der soziale Überschuß U in R abnimmt und daß Isonutzenkurven in L konkaven Verlauf haben. Vgl. dazu die Abb. 1.

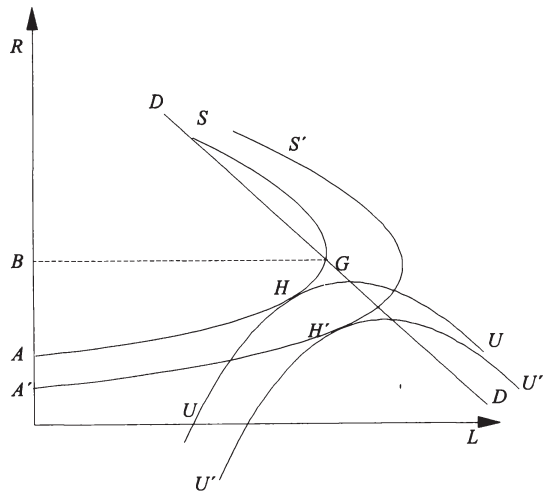


Abb. 1 in Anlehnung an *Jaffee* und *Russell* (1976)

Potentielle Kreditgeber sind fremde Staaten oder ausländische Banken, die sich auf den internationalen Kapitalmärkten zum festen Zinssatz i refinanzieren. Liquidität ist für diese „ersten Adressen" also unbegrenzt verfügbar. Positive Gewinne sind mit vollkommenem Wettbewerb der Kreditgeber nicht vereinbar. Der sich im Gleichgewicht herausbildende Zinssatz $r = R - 1$ wird folglich eben die Refinanzierungskosten decken und zusätzlich dem länderspezifischen Risiko Rechnung tragen. Der Wettbewerb der Anbieter zwingt diese also dazu, die Null-Gewinnbedingung $r = i + \pi$, bzw. genauer die Bedingung

$$R(1 - \pi) = 1 + i \tag{2}$$

einzuhalten.

Die Besonderheit des Ansatzes von *Jaffee* und *Russell* (1976) liegt nun in der Spezifikation von π. Und zwar wird

$$\pi = \pi(RL) \quad \text{mit} \quad \pi' > 0 \tag{3}$$

postuliert, so daß das Kreditausfallrisiko mit steigenden Rückzahlungsverpflichtungen RL zunimmt. Die Autoren rechtfertigen (3) mit der Annahme, daß es „ehr-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liche" und „unehrliche" Kreditnehmer gibt.[18] Die ehrlichen kommen ihren Rückzahlungsverpflichtungen nach, während die unehrlichen dies nicht tun. Gleichzeitig wächst die Wahrscheinlichkeit unehrlichen Verhaltens mit der Höhe der Rückzahlungsverpflichtungen.

Aus (2) und (3) läßt sich eine Kreditangebotsfunktion $L^S = L^S(R)$ ableiten, deren Steigung interessanterweise nicht zwingend positiv ausfällt. Durch implizite Differentiation von $R(1 - \pi(LR)) = 1 + i$ erhalten wir vielmehr

$$\frac{dR}{dL} = \frac{R^2\pi'}{1 - \pi - RL\pi'} \,. \tag{4}$$

Der Zähler des Bruches (4) ist zwar annahmegemäß positiv, der Nenner kann jedoch ins Negative umschlagen, und zwar für hinreichend großes $RL\pi'$. In der Abb. 1 ist der Fall mit rückwärts gebogener Angebotskurve eingezeichnet. Für die wesentlichen Eigenschaften des Modells ist jedoch die Frage unwesentlich, ob sich die Angebotskurve tatsächlich rückwärts neigt.

Betrachten wir nun mögliche Gleichgewichte des Kreditmarktes. Zu einem Gleichgewicht ohne Kreditrationierung, also zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage, kommt es im Punkt G. In diesem Punkt tragen die Kreditnehmer Kreditkosten R, die eine Risikoprämie beinhalten. Die Höhe dieser Prämie wird durch die Differenz von B zu A angezeigt. Sie schafft für die Kreditnehmer Anreize, die Nachfrage nach Krediten einzuschränken, sofern die Kreditkosten dadurch gesenkt werden. Der Punkt H steht für eine Kombination von Kreditkosten und Kreditvolumen (R,L), die den Nutzen der Kreditnehmer unter Beachtung der Null-Gewinnbedingung maximiert. Die Kreditnehmer sind also keine reinen Preisnehmer. Sie betrachten vielmehr die Null-Gewinnkurve als Menü, aus dem sie sich nutzenmaximierend bedienen. Sie beschränken die Kreditnachfrage freiwillig in der Absicht, den negativen externen Effekt der Kreditierung auf das Ausfallrisiko zu internalisieren. Inwiefern bei dieser freiwilligen Zurücknahme der Kreditnachfrage von einer Kreditrationierung überhaupt gesprochen werden kann und sollte, muß uns nicht weiter beschäftigen. Das Modell ist unabhängig davon in der Lage, die effizienzsteigernde Wirkung solcher Maßnahmen plausibel zu machen, die eine Verrin-

[18] Das Modell von *Jaffee* und *Russell* ist vielfach kritisiert worden. Vgl. etwa *Allen* (1983), *Hess* (1984) und *Vandell* (1984) und die Replik von *Jaffee* und *Russell* (1984). Im Kern zielt die Kritik auf den Ad-hoc-Charakter der Spezifikation (3). Das Kreditausfallrisiko wird nicht wirklich erklärt, sondern in die Psyche der Kreditnehmer verlagert. Es bleibt unklar, welches Nutzen-Kosten-Kalkül einzelne Kreditnehmer im Gegensatz zu anderen bewegt, ihren Rückzahlungsverpflichtungen (nicht) nachzukommen. Methodisch ist kritikwürdig, daß Eigenschaften der Nachfrager das Kreditangebot determinieren, und zwar völlig unabhängig von der Spezifikation der Nachfrage $L^D(R)$. Bei politischen Risiken verliert die Kritik etwas an Schärfe. Es klingt plausibel, daß eine Regierung Kredite grundsätzlich in der besten Absicht nachfragt, den resultierenden Verpflichtungen nachzukommen. Das Wesen politischer Risiken besteht aber gerade darin, daß Regierungen abgelöst werden können und nachfolgende die Verpflichtungen ihrer Vorgänger in Frage stellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gerung des Kreditausfallrisikos implizieren. Es folgt unmittelbar aus (2), daß eine Verringerung von π bei festgehaltenen Refinanzierungskosten i zu einer Absenkung der Angebotskurve S in Abb. 1 führt, da ein abnehmendes Kreditausfallrisiko die allgemeine Kreditwürdigkeit erhöht. Der Nutzen der Kreditnehmer kann also bei fallendem π nur ansteigen. Ob im neuen Gleichgewicht H' mehr Kredit eingeräumt wird und gleichzeitig geringere Kreditkosten in Rechnung gestellt werden, hängt bis zu einem gewissen Grade vom Verlauf der einzelnen Kurven ab. Es ist aber der zeichnerisch plausible Fall.

Das skizzierte Modell hat wie gesagt den Vorteil, daß es die effizienzsteigernde Wirkung von Maßnahmen deutlich macht, die das Kreditausfallrisiko absenken. Somit haben Eingriffe, die das politische Risiko verringern, über eine gesteigerte Kreditwürdigkeit wohlfahrtserhöhende Wirkungen. Dennoch hat das Modell für unsere Zwecke nur einen begrenzten Erklärungswert: Es kann nicht erklären, warum Staaten Kredite an fremde Länder subventionieren sollten. Doch gerade der Verdacht, daß sie es tun, motiviert die vorliegende Arbeit. Eine wesentliche Annahme des Modells ist, daß die Kreditgeber durch Wettbewerb auf ein Null-Gewinnniveau gedrückt werden. Diese Annahme erscheint im Hinblick auf private Kreditgeber plausibel, bei öffentlichen jedoch nicht unbedingt. Staaten haben die Möglichkeit, Kredite zu subventionieren. Indem wir (2) als *verhaltenstheoretische* Gleichung interpretieren und postulieren, verbauen wir uns den Blick auf eine Praxis, die es gerade zu verstehen gilt. Im nachfolgenden Abschnitt wird daher (2) eine konzeptionell andere Rolle spielen. Wir werden die Gleichung als eine mögliche *budgetpolitische* Zielvorgabe reinterpretieren. Gleichzeitig werden wir das politische Kreditausfallrisiko π respezifizieren, und zwar in einer Form, die es allein von den Kreditkosten r abhängig macht.

4. Die potentielle Ineffizienz marktmäßig kalkulierter Prämien bei der Versicherung politischer Risiken

Mit der Differenzierung des Hermes-Entgeltsystems nach länderspezifischen Risiken reagiert die Bundesrepublik auf eine wachsende Unterdeckung und einem damit einhergehenden Vorwurf der versteckten Exportsubventionierung. Die neue Entgeltstruktur dient (neben einer Anhebung der Bearbeitungsgebühren von Gewährleistungsanträgen) nicht zuletzt der Wiedererlangung von Kostendeckung. Auf den ersten Blick erscheint damit die Reform vom 1. Juli 1994 zumindest in der Tendenz als die sachlich gebotene Antwort auf offenkundige Fehlentwicklungen vergangener Jahre. Ziel der nachfolgenden Überlegungen ist dagegen, die rein risikoäquivalente Prämiengestaltung bei politischen Risiken zu problematisieren. Marktmäßig kalkulierte Entgelte für Länderrisiken bergen die Gefahr, in den betroffenen Ländern Ansätze von Marktversagen zu verschärfen, was tendenziell destabilisierend auf das politische System zurückwirkt. Politische Risiken sind nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

exogen, sondern von der Leistungsfähigkeit des privaten Sektors abhängig.[19] Dies gilt insbesondere bei Staaten, die sich ordnungspolitisch neu organisieren und an der Schwelle zur Markwirtschaft stehen. Hier ist das politische Überleben oftmals an den greifbaren Erfolg privater Initiative und marktwirtschaftlichen Handelns geknüpft. Konkret heißt das, daß das politische Risiko eines Landes π eine Funktion der Leistungsfähigkeit des privaten Sektors im allgemeinen und, wie wir darlegen werden, der Kreditkosten r im speziellen ist. Dabei wird die nicht weiter spezifizierte makroökonomische Relation $\pi = \pi(r)$ mit $\pi' > 0$ mikroökonomisch mit Ineffizienzen der Kreditgewährung erklärt. Eine marktmäßige Kalkulation von Entgelten für die Indeckungnahme von Exportrisiken steht, wie noch zu zeigen sein wird, in der Gefahr, die Abhängigkeit von π von r zu ignorieren und zu externalisieren.

Politische Risiken unterscheiden sich von wirtschaftlichen u. a. fundamental hinsichtlich der Informationslage. Das wirtschaftliche Risiko ist eher durch asymmetrische Information gekennzeichnet, wohingegen beim politischen die Symmetrieannahme mehr Sinn ergibt. Informationen, die die politische Situation eines Landes betreffen, sind, sofern sie überhaupt in aufbereiteter Form vorliegen, allgemein verfügbar (*Eaton* et al., 1986, S. 486). Politische Länderrisiken mögen unterschiedlich beurteilt werden, die die Beurteilung stützenden Informationen werden jedoch weitgehend symmetrisch verteilt sein.

Die Symmetrie der Informationslage ist dafür verantwortlich, daß sich unter Wettbewerbsbedingungen eine nicht risikogerechte Mischkalkulation mit Kostendeckung nicht vereinbaren läßt. Nicht risikogerechte Versicherungsprämien begünstigen die schlechten Risiken. Sofern Kostendeckung angestrebt wird, werden die guten Risiken zwangsläufig benachteiligt. Sie werden sich der implizierten Umverteilung zu entziehen suchen, indem sie ihre Nachfrage bei Kreditgebern befriedigen, die risikoäquivalente Prämien kalkulieren. Man bleibt auf den schlechten Risiken sitzen. Gegen den Markt waren die einheitlichen Entgelte von Hermes daher dauerhaft nicht zu verteidigen. Die Mischkalkulation mußte fallen, oder aber das Ziel der Kostendeckung mußte aufgegeben werden.[20]

Nun gerät die politische Bereitschaft, Kostenunterdeckung bei der staatlichen Exportkreditversicherung in Kauf zu nehmen, in Konflikt mit den GATT-Bestimmungen. Der Vorwurf lautet auf versteckte Exportsubventionierung. Wenn daher Kostendeckung angestrebt wird, können nur risikoäquivalente Prämien den freien Wettbewerb der kreditanbietenden Länder überleben. Die durchschnittliche Verzinsung R von Exportkrediten muß neben den Refinanzierungskosten i das politische Risiko π voll abdecken. Dies kommt in der Forderung

---

19 Die wechselseitige Abhängigkeit wirtschaftlicher und politischer Risiken wird auch von *Eaton* (1990) betont.

20 Das heißt natürlich nicht, daß das neue Entgeltsystem von Hermes bereits risikogerecht ist und Kostendeckung garantiert. Entsprechendes kann nur die Zukunft zeigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$R(1-\pi) = 1 + i \tag{5}$$

zum Ausdruck. (5) erinnert dabei nur formal an die Null-Gewinnbedingung (2), die wir im Zusammenhang mit dem Modell von *Jaffee* und *Russell* (1976) kennengelernt haben. Zum einen besteht ein konzeptioneller Unterschied. (5) beinhaltet Kostendeckung als politische Zielvorgabe, während die Vermeidung von Verlusten in (2) die zwingende Voraussetzung für ein wettbewerbliches Kreditangebot ist. Zum anderen bestehen Unterschiede bei der Interpretation von R und bei der Spezifikation des das politische Risiko determinierenden Faktors. In (2) war π eine Funktion der Rückzahlungsverpflichtungen RL und stand R für den Zinsfaktor $1 + r$. In (5) sollen dagegen reine Kreditkosten das politische Risiko determinieren. Ferner steht $R - 1$ für die durchschnittliche Verzinsung, die der Kreditgeber erzielt und die sich von den in Rechnung gestellten Darlehenskosten r durch eine Prämie für das wirtschaftliche Kreditausfallrisiko unterscheidet. Diese Prämie ist nun nicht exogen, sondern wächst mit den Kreditkosten r (*Stiglitz* und *Weiss*, 1981). Die Ursache ist in dem „Risikostruktureffekt" zu sehen, den steigende Kreditkosten hervorrufen. Wie in Abschnitt 1 dargelegt, verschlechtert sich das durchschnittliche wirtschaftliche Risiko infolge negativer Selektions- und Anreizwirkungen. Relativ sichere Projekte, die sich bei geringeren Kreditkosten noch rechneten, werden zu Gunsten riskanterer zurückgestellt. Es besteht für die Unternehmer bei steigenden Zinsen ein Anreiz, relativ sichere Projekte durch solche zu substituieren, die bei schwindender Erfolgswahrscheinlichkeit einen hohen Ertrag im Erfolgsfall versprechen. Das zunehmende Risiko wird dabei auf den Kreditgeber abgewälzt, bzw. auf denjenigen, der das Kreditausfallrisiko trägt.

Wenn riskanter investiert wird, kommt es zwangsläufig zu vermehrten Unternehmenszusammenbrüchen, und dies in einer Phase, in der das kreditnehmende Land um seine politische Stabilität ringt. Im Ergebnis schlägt das erhöhte wirtschaftliche Risiko in ein höheres politisches Risiko um. π ist nicht weiter exogen, sondern wird durch die skizzierten Zusammenhänge zur Funktion der Kreditkosten r.[21]

Dem Risikostruktureffekt der Zinskalkulation könnte nur durch höhere Screening-Anstrengungen des Versicherungsgebers entgegengewirkt werden. Die Möglichkeiten sind aber in der typischen Situation, in der die staatliche Exportkreditversicherung in Anspruch genommen wird, begrenzt. Sofern das wirtschaftliche Risiko vom Exportland zu tragen ist, fehlen sowohl die Voraussetzungen als auch die Anreize, Screening-Funktionen wirksam wahrzunehmen. Informationen, die die Risikomerkmale des zu kreditierenden Projektes bzw. des Kreditnehmers betreffen, sind naturgemäß schwer erhältlich. Eigenkapital ist häufig nicht im wünschenswerten Maße verfügbar, und dingliche Sicherheiten haben wegen ihrer beschränkten Verwertbarkeit nicht die Bedeutung. Sofern das wirtschaftliche Risiko

[21] Die Begründung für eine Abhängigkeit von π von r dürfte pausibel klingen. Methodisch ist indes der Ad-hoc-Charakter der Spezifikation kritisch zu sehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vom Exportland zu tragen ist, ist davon auszugehen, daß es pretial, d. h. über Aufschläge auf die Kreditkosten, abgegolten wird. Nicht untypisch ist aber auch der Fall, daß Hermes bei der Indeckungnahme von Kreditrisiken Garantien von Banken oder von staatlichen Institutionen des kreditnehmenden Landes verlangt. In dieser Situation geht das wirtschaftliche Risiko auf Institutionen über, die zwar grundsätzlich ein Interesse an der Verhinderung negativer Selektionsanreize haben müßten, die aber in dieser Aufgabenwahrnehmung tendenziell unerfahren und überfordert sein dürften. Schließlich stehen Länder zur Debatte, die den Weg zu einer effizient funktionierenden Marktwirtschaft erst noch zu beschreiten haben.

Es ist also davon auszugehen, daß das politische Landesrisiko mit den in Rechnung gestellten Kreditkosten steigt und daß ein kompetitives Kreditangebot die Rückwirkung der Kreditkostenkalkulation auf das politische Risiko nicht internalisiert. Wir haben es mit einem externen Effekt zu tun, der die Effizienz einer marktmäßigen Versicherung politischer Risiken in Frage stellt. Man beachte, daß das Marktversagen in erster Linie aus dem skizzierten Risikostruktureffekt resultiert. Zwar wird bei steigenden Kreditkosten auch insgesamt weniger investiert; dieser gewöhnliche Preiseffekt ist aber paretianisch nicht relevant, obwohl die Annahme durchaus plausibel erscheint, daß das politische Risiko auch mit abnehmender Investitionstätigkeit zunimmt.

Wir wollen die potentielle Ineffizienz einer marktmäßigen Versicherung politischer Risiken mit Hilfe der Gleichgewichtsbedingung (5) etwas näher analysieren. Zu diesem Zweck schreiben wir (5) in der Form

$$R(r) = (1+i)/(1-\pi(r)) \,. \tag{5'}$$

Wie in Abbildung 2 dargestellt, steigt die rechte Seite in r, weil das politische Risiko, wie dargelegt wurde, eine steigende Funktion der Kreditkosten r ist. Der Verlauf der linken Seite ist dagegen richtungsmäßig unbestimmt. Für kleine r wächst $R(r)$ in r, während für große r ein fallender Verlauf eher wahrscheinlich ist. Für kleine r wächst die durchschnittlich erzielte Verzinsung auf Grund eines normalen Erlöseffektes. Für große r wirkt dem jedoch der oben erörterte Risikostruktureffekt entgegen (*Stiglitz* und *Weiss*, 1981; *Flam* und *Staiger*, 1991). Die Risikostruktur kann sich dermaßen verschlechtern, daß die durchschnittliche Verzinsung trotz wachsendem r zurückgeht. Als Folge sind a priori verschiedene Konstellationen, und zwar in Abhängigkeit von der funktionalen Form von $\pi(r)$, denkbar: Es gibt keine Gleichgewichtslösung r von (5′), genau eine oder gar mehrere. Im ersten Fall gilt das Land als dermaßen politisch instabil, daß es im Wettbewerb der Kredigeber als nicht kreditwürdig eingestuft wird. Der zweite Fall mit genau einer Lösung r_1 ist unproblematisch und soll uns nicht weiter beschäftigen. Erörterungswürdig ist der dritte Fall, in dem (5′) etwa bei zwei unterschiedlichen Kreditkostenhöhen $r_1 < r_2$ zum Ausgleich kommt. Aus globaler Effizienzperspektive ist ein Gleichgewicht bei r_1 eindeutig einem solchen bei r_2 vorzuziehen. Die Kreditgeber kommen in beiden Fällen auf ihre Kosten. Die Risikoallokation ist aber in r_1

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

günstiger. Es wird weniger riskant investiert, so daß sich das politische Landesrisiko auf niedrigerem Niveau einstellt. Das Gleichgewicht bei r_2 ist also ineffizient, was das potentielle Marktversagen bei der Versicherung politischer Risiken unterstreicht. Das betroffene Land kann nur schwer die Gleichgewichtsauswahl zu seinen Gunsten beeinflussen. Die Kreditgeber können es ebensowenig, solange sie unter Wettbewerbsdruck handeln. Ein monopolistischer Kreditgeber würde den externen Effekt seiner Preiskalkulation internalisieren, allerdings schafft er sonstige Verzerrungen.

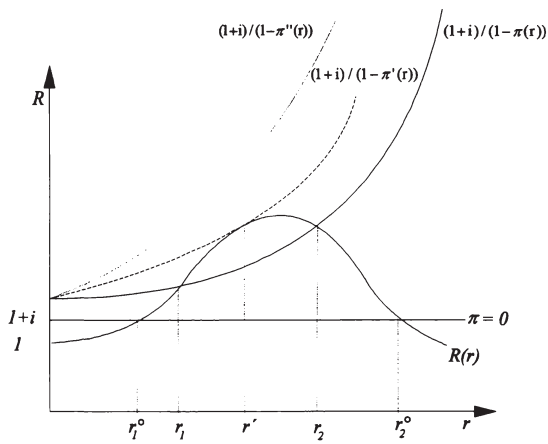


Abb. 2

Die Gefahr der Ineffizienz einer marktmäßigen Versicherung politischer Risiken kann in einer dynamischen Betrachtung zusätzlich erhellt werden. Versetzen wir uns in die Situation, in der ein gleichgewichtiges r noch nicht gefunden ist. Kreditgeber, die kostendeckend kalkulieren, werden bemüht sein, auf der sicheren Seite zu sein. Sie werden Angebote unterbreiten, bei denen der erwartete Rückfluß $R(1-\pi)$ die Refinanzierungskosten $1+i$ erreicht, wenn nicht gar übersteigt. In letzterem, dem ungleichgewichtigen Fall, sind zwei Anpassungsreaktionen denkbar. Die gewöhnlichen Marktkräfte drängen auf eine Absenkung von r. Man bewegt sich in Richtung des effizienten Zinsniveaus r_1. Denkbar ist aber auch, daß die Marktkräfte nicht schnell genug zur Wirkung kommen. Das überhöhte Zinsniveau verleitet zu verstärktem Engagement in risikoreichen Projekten mit der oben skizzierten Gefahr, daß das politische Risiko anwächst, und zwar so lange, bis sich ein Gleichgewicht bei dem ineffizienten r_2 einstellt. Diese Gefahr ist desto akuter, je instabiler die politische Lage eines Landes ist und je mehr es eigentlich auf rasche wirtschaftliche Erfolge angewiesen ist.

Es ist schwer zu erkennen, wie sich das betroffene Land aus eigener Kraft aus dem Dilemma befreien sollte. Es fehlen die Mittel, den Marktkräften in Richtung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf r_1 zum Durchbruch zu verhelfen. Die kreditgebenden Länder befinden sich in einer vergleichsweise günstigeren Situation. Sie könnten etwa internationale Absprachen herbeiführen mit dem Ziel, die externen Effekte einer marktmäßigen Kalkulation politischer Risiken zu internalisieren. Wesentliche politische Voraussetzungen für eine koordinierte Entgeltpolitik wären gegeben. Und zwar gibt es sowohl innerhalb der OECD wie auch in der EU offene Bestrebungen, die Prämienkalkulation zu harmonisieren (Jahresbericht 1993, S. 6, 8, 9).

Vor diesem Hintergrund erscheint auch die vorübergehende Bereitschaft der Bundesrepublik, im Geschäft mit den GUS-Staaten keine kostengerechten Versicherungsprämien zu nehmen, in einem etwas anderen Licht. Sie läßt sich als Versuch interpretieren, sich vorsichtig und sozusagen „von unten" an ein gleichgewichtiges r heranzutasten. Der Vorteil besteht darin, daß eine unnötige Gefährdung des politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses vermieden wird. Die Chance bleibt eher gewahrt, daß sich die gleichgewichtigen Kreditkosten bei dem effizienten Niveau r_1 einpendeln. Es spricht folglich einiges für eine zurückhaltende Kalkulation politischer Risiken. Daher ist auch eine Politik, die sich rückblickend als nicht kostendeckend erweist, zumindest aus globaler Perspektive nicht zu scharf zu kritisieren. Sie kann unter dem Aspekt globaler Effizienz gerechtfertigt werden. Ferner ist nicht ohne weiteres zu erkennen, weshalb Drittländer Schaden nehmen sollten. Das Problem besteht eher darin zu begründen, daß auch das Land an dem Effizienzgewinn angemessen partizipiert, das sich der geforderten Zurückhaltung einseitig unterwirft. Im allgemeinen wird der Nachweis schwerfallen. Zumindest muß es zukünftiger Forschungsarbeit überlassen bleiben, schlüssig zu begründen, daß eine Politik, die bei staatlicher Exportkreditversicherung auf Kostendeckung verzichtet, auch für das kreditgebende Land von Vorteil ist. Der Nachweis ist sicherlich dann leicht zu führen, wenn man länderübergreifende externe Effekte unterstellt. Solche Spillovers sind zweifellos relevant im Verhältnis Deutschlands zu seinen osteuropäischen Nachbarn. Die politische Stabilität der Nachbarländer liegt im nationalen Interesse. Auch dieser Gesichtspunkt rechtfertigt eine behutsame Prämienkalkulation bei Exportkreditrisiken. Er ist jedoch an die Existenz länderübergreifender externer Effekte geknüpft und insofern nicht verallgemeinerungsfähig.

III. Subventionierung des Exportes

Der wachsende Zuschußbedarf der Hermes-Kreditversicherung hat den Vorwurf der versteckten Exportsubventionierung lautwerden lassen. Es liegt aber in der Natur des Versicherungsgeschäftes, daß von fälligen Schadensleistungen nur schwer auf den Kostendeckungsgrad von Versicherungsprämien geschlossen werden kann. Prämien werden ex ante kalkuliert mit der Folge, daß die Möglichkeit einer Kostenunterdeckung ex post grundsätzlich nicht auszuschließen ist. Daher geht es im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weiteren auch nicht um den Tatsachengehalt des Subventionsvorwurfs. Vielmehr interessiert die Frage, wie losgelöst vom Kreditversicherungsgeschäft die Subventionierung von Exporten generell zu beurteilen ist. Dabei wird überwiegend der Blickwinkel des Exportlandes eingenommen. Wirtschaftliche Schäden, die dem Handelspartner möglicherweise zugefügt werden, bleiben unberücksichtigt.

Die zentrale Botschaft, die es zu vermitteln gilt, ist die, daß sich die Praxis der Exportsubventionierung, anders als die der Einfuhrbehinderung, wohlfahrtstheoretisch nur schwer mit den wahren Interessen des Exportlandes in Einklang bringen läßt. Um so überraschender und erklärungsbedürftiger erweist sich daher der Umstand, daß sich der Bannstrahl internationaler Handelsabkommen gerade gegen Exportsubventionen und weniger gegen Importzölle richtet.

Die zu referierenden Ergebnisse werden aus Gleichgewichtsmodellen abgeleitet. Sie lassen sich damit allenfalls als Langfristaussagen interpretieren. Die Ausklammerung kurzfristiger Wirkungen mag man bedauern, zumal sie es sind, die wie die Sicherung der Beschäftigung das unmittelbare Interesse der Politiker an der Exportförderung begründen. Wenn im weiteren kurzfristige Wirkungen dennoch ausgeblendet bleiben, dann nicht deswegen, weil wir sie als irrelevant oder nicht existent betrachteten;[22] wir halten es lediglich auf die Dauer für den falschen Ansatzpunkt, die Handelspolitik für Beschäftigungsziele zu mißbrauchen.[23] Die Frage nach dem Nutzen eines staatlichen Instrumentes ist grundsätzlicher Art und weist über die einmalige Anwendung hinaus. Vermeintliche Vorteile müssen von Bestand sein und dürfen sich bei Wiederholung nicht verschleißen. Dieses Problemverständnis legt die Langfristbetrachtung nahe und diese wiederum einen gleichgewichtstheoretischen Ansatz.

Bei der theoretischen Beurteilung handelspolitischer Instrumente dominiert üblicherweise der Gesichtspunkt der allokativen Effizienz. Verteilungswirkungen mögen zwar konkrete handelspolitische Maßnahmen motivieren; nichtsdestoweniger spielen sie in theoretischen Analysen eine untergeordnete Rolle. Das sollte nicht verwundern, da nach herrschender Meinung Handelspolitik kein effizientes Instrument der (inländischen) Verteilungspolitik ist. Natürlich hat der Einsatz handelspolitischer Instrumente, die nichts anderes sind als Steuern (Subventionen) auf Transaktionen mit dem Rest der Welt, Auswirkungen auf die Allokation inländischer Ressourcen und die Einkommensverteilung im Inland. Und sicherlich ist die Besteuerung inländischer Transaktionen nicht außenhandelsneutral. Neutralität darf weder für fiskalpolitische noch für außenhandelspolitische Instrumente angenommen werden. Allerdings gibt es in diesem Zusammenhang zwei Ergebnisse aus der Außenhandelstheorie, die eindeutige Empfehlungen für die Wahl der Instrumente geben. Das erste besagt, daß Verzerrungen dort behoben werden sollen, wo sie ent-

---

22 Für einen kühnen Versuch, die kurzfristigen Wirkungen der Hermes-Ausfuhrdeckungen auf Produktion, Beschäftigung, Handelsbilanz sowie öffentliche Haushalte zu quantifizieren, vgl. *Halfen,* 1991.

23 Vgl. hierzu pointiert *Krugman,* 1993.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

standen sind. D.h, Instrumente sollen so gewählt werden, daß sie möglichst direkt auf die Ursache des Marktversagens wirken. Zweitens gilt, daß Verteilungsziele besser (kostengünstiger) durch die Besteuerung oder Subventionierung inländischer Güter und Faktoren erreicht werden als mit Hilfe außenhandelspolitischer Instrumente. Das zweite Ergebnis ist von nicht zu unterschätzender Wichtigkeit für die Frage nach Entschädigung derer, die Einkommensverluste durch die internationale Spezialisierung erleiden. Die deutliche Ablehnung von Handelspolitik zur Erreichung verteilungspolitischer Ziele legt nahe, in diesem Literaturüberblick den Schwerpunkt auf die Effizienzanalyse zu legen.[24] Da den Ergebnissen eine klare ökonomische Intuition zugrunde liegt, werden sie mit graphischen Mitteln entwikkelt. Auf formale Modelle kann – wie im vorausgehenden zweiten Abschnitt – weitgehend verzichtet werden.

Für die wohlfahrtstheoretische Beurteilung von Exportsubventionen erweist sich die die Exportindustrie charakterisierende Marktstruktur von zentraler Bedeutung. Diese Erkenntnis legt eine natürliche Gliederung der Ausführungen nahe. So soll zunächst der Fall betrachtet werden, bei dem auf allen relevanten Märkten vollkommener Wettbewerb unterstellt wird. Die hier zu referierenden Ergebnisse sind nicht neu[25] sie bilden jedoch die Grundlage für das Verständnis jüngerer Entwicklungen in der Außenhandelstheorie.

Die neuere Außenhandelstheorie ist durch die Bemühung geprägt, sich von der Annahme vollkommener Wettbewerbsmärkte zu lösen. Dabei macht sie sich die Ergebnisse der industrieökonomischen Forschung zunutze. Den exportierenden Unternehmen wird typischerweise Marktmacht unterstellt, die sie oder auch die nationalen Regierungen zwecks Abschöpfung ökonomischer Renten strategisch einsetzen. Brisant sind die industrieökonomischen Ansätze deswegen, weil sie anders als die traditionelle Außenhandelstheorie gewisse Argumente für die Subventionierung von Exportgeschäften liefern. Diese Argumente sollen im weiteren dargelegt und kritisch beleuchtet werden.

1. Vollkommene Konkurrenz

a) Effizienzanalyse

Die traditionelle Außenhandelstheorie unterscheidet große und kleine Länder. Die Länder gelten hierbei als groß, wenn sie durch eine Veränderung ihres Angebots- und Nachfrageverhaltens auf den Weltmärkten die Terms of Trade beeinflussen können. Ein großes Land verfügt also über eine gewisse Marktmacht, die jedoch allenfalls für nationale Regierungen strategisch nutzbar ist. Die privaten Ak-

---

24 Zu Fragen der optimalen Steuerpolitik in offenen Volkswirtschaften, vgl. *Dixit* (1985).

25 Man vergleiche etwa Lehrbücher wie *Krugman* et al. (1994, S. 102 und S. 206) oder *Caves* et al. (1993, chap. 13).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teure werden hingegen in der traditionellen Theorie durchgängig als preisnehmende Mengenanpasser modelliert.

Die Unterscheidung in große und kleine Länder ist bekanntlich für die Beurteilung von Importzöllen von zentraler Bedeutung. So handelt ein kleines Land stets gegen die eigenen Interessen, wenn es einen Importzoll erhebt. Der Zoll begünstigt eine Fehlallokation der Ressourcen. Er verursacht im Inland Effizienzeinbußen, weshalb eine Politik des Freihandels stets optimal im Sinne des Effizienzzieles ist. Bei großen Ländern ist das anders. Durch die Erhebung eines Zolles wird die Importnachfrage eingeschränkt, was die Terms of Trade zu Gunsten des Inlandes verbessert. Den inländischen Effizienzeinbußen stehen Handelsgewinne zu Lasten des Auslandes gegenüber. Aus der beschränkten Warte des Inlandes erscheint dann ein von Null verschiedener, positiver Zollsatz optimal, auch wenn die globale Effizienz Schaden erleidet.

Das Beispiel des optimalen Importzolles könnte zu der irrigen Annahme verleiten, daß sich die Subventionierung von Exporten im Falle eines großen Landes zu dessen Vorteil auswirkt. Das genaue Gegenteil ist der Fall. Das Analogon zum Importzoll ist also nicht die Exportsubvention, sondern die Exportsteuer. Abbildung 3 (*Helpman* et al., 1989, S. 15) macht dies deutlich.

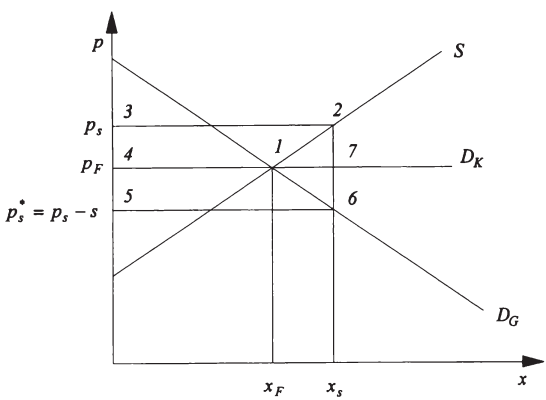


Abb. 3

Auf der horizontalen Achse der Abb. 3 sind die Exporte des Inlandes, x, abgetragen. Die Vertikale mißt den Preis des Exportgutes, p. Das Freihandelsgleichgewicht wird durch den Schnittpunkt der inländischen Exportbereitschaft S und der ausländischen Importnachfrage D_j markiert. Ein kleines Land sieht sich mit einer vollkommen elastischen Nachfrage D_K konfrontiert, während die konjekturale Nachfrage des großen Exportlandes D_G fallenden Verlauf zeigt. Im Freihandelsgleichgewicht wird ein Exportvolumen x_F beim Preis p_F abgesetzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unterstellen wir zunächst ein großes Land mit Nachfrage D_G . Eine Exportsubvention in Höhe von s läßt das inländische Preisniveau auf p_s steigen und das ausländische auf $p_s^* = p_s - s$ sinken. Die Exporteure vereinnahmen p_s, während die ausländischen Nachfrager $p_s - s$ bezahlen. In dem neuen Gleichgewicht wird die Menge x_s exportiert. In Abb. 3 läßt sich leicht ablesen, wie sich der staatliche Eingriff in Nutzen und Kosten niederschlägt. Das höhere inländische Preisniveau reduziert die inländische Konsumentenrente und läßt die Produzentenrente steigen. Der positive Saldo wird durch die Fläche 1234 gemessen. Dem stehen jedoch staatliche Subventionszahlungen in Höhe von 2356 gegenüber. Der Aufwand übersteigt also den Ertrag um die beiden Flächen 4567 und 172. Letztere mißt Effizienzeinbußen im Inland; erstere zeigt die Handelsverluste an, die aus verschlechterten Terms of Trade resultieren. Die Subventionierung der Exporte schadet damit dem Inland, und zwar um so mehr, je stärker die Terms of Trade reagieren. Dem kleinen Exportland bleiben die Handelsverluste 4567 zwar erspart, nicht jedoch die inländischen Effizienzeinbußen.

Angesichts der eindeutig negativen Wirkungen mag es überraschen, daß die Subventionierung von Exportgeschäften in der Handelspolitik überhaupt eine Rolle spielt. Das kann nicht nur Ausdruck von Staatsversagen sein und Reflex erfolgreich durchgesetzter Interessen der Exportindustrie. Es weckt vielmehr auch Zweifel an der empirischen Relevanz der getroffenen Modellannahmen. Insbesondere dürfte die Annahme vollkommenen Wettbewerbs nicht sehr realitätsnah sein. In Abschnitt III.2 wird diesem berechtigtem Einwand Rechnung getragen.

b) Exportsubventionen als Instrument der inländischen Verteilungspolitik

Im Normalfall reagiert der Inlandspreis der Exportgüter auf die Subventionierung mit einem Anstieg. Letzterer zeigt Auswirkungen auf die inländische Einkommensverteilung, die sich mit Hilfe des Heckscher-Ohlin-Modells und des Spezifische-Faktoren-Modells analysieren lassen.

Im einfachsten Fall, dem Zwei-Güter-zwei-Faktoren-Modell, sind die Produktionsfaktoren, etwa Arbeit und Kapital, intersektoral vollkommen mobil. Alle Faktor- und Gütermärkte zeichnen sich durch vollkommene Konkurrenz aus. Nach dem Faktorproportionentheorem wird ein Land das Gut exportieren, für dessen Herstellung der im Vergleich zum Handelspartner reichlich vorhandene Produktionsfaktor intensiv genutzt wird. Nehmen wir etwa an, das Inland sei reichlich mit Arbeit ausgestattet und exportiere folglich arbeitsintensiv hergestellte Güter. Wird in dieser Situation der Export subventioniert, so ist zu erwarten, daß der Exportsektor expandiert. Nach dem Stolper-Samuelson-Theorem profitiert der intensiv genutzte Faktor, d. h. Arbeit, durch eine höhere Realentlohnung.

Nicht ganz unproblematisch an diesem Modell ist die Annahme intersektoral vollkommen mobiler Produktionsfaktoren. Das Spezifische-Faktoren-Modell trägt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

entsprechenden Einwänden Rechnung, indem es unterstellt, ein Faktor – etwa speziell qualifizierte Arbeit („Humankapital") – sei an einen Sektor gebunden. Unqualifizierte Arbeit sei weiterhin intersektoral mobil. Exportiert das Land nun das Gut, dessen Herstellung Humankapital beansprucht, so erhöht eine Exportsubvention das Einkommen von Humankapital. Produktionsfaktoren, die spezifische Faktoren anderer Sektoren sind, nehmen dagegen reale Einkommenseinbußen hin. Interessanterweise fällt der Effekt bei dem mobilen Faktor eher moderat und nicht eindeutig aus.

Das Ergebnis läßt sich auf die neuen Bundesländer anwenden. Sofern der mit der deutschen Einigung wachsende Zuschußbedarf von Hermes als versteckte Exportsubventionierung gedeutet werden darf, kann nämlich als Adressat der Begünstigung die ostdeutsche Exportindustrie gelten. Darauf deuten Zahlen hin, nach denen 1993 etwa 50 Prozent aller Exporte aus den neuen Bundesländern von Hermes in Deckung genommen wurden im Vergleich zu nicht einmal 6 Prozent im Fall der alten Länder. Das kommt aber auch in öffentlichen Stellungnahmen der Bundesregierung zum Ausdruck. Der Einsatz des Hermes-Instrumentariums wird als gezielte „Hilfe für die neuen Bundesländer" dargestellt (BMWi-Dokumentation, Nr. -334, S. -6). Er soll Arbeitsplätze sichern helfen, die von Geschäften mit den traditionellen und nun vom Zusammenbruch bedrohten Ostmärkten abhängen. Das Spezifische-Faktoren-Modell läßt erwarten, daß die Begünstigung den Faktoren zugute kommt, die im Exportsektor tätig sind und die keine alternative Verwendung finden. Verlierer sind die spezifischen Faktoren anderer Sektoren, während die Einkommensveränderung mobiler Faktoren nicht mit Sicherheit prognostiziert werden kann.

Die Tatsache, daß mit aktiver Handelspolitik Verteilungswirkungen zu erzielen sind, sollte nicht von der Einsicht ablenken, daß diese Art von Verteilungspolitik kostspielig ist. Es existieren effizienzschonendere und direkter zielende Instrumente. Handelspolitik kommt bei Anerkennung der verteilungspolitischen Zielsetzung nicht einmal der Charakter zweitbester Lösungen zu.

c) Das Infant-Industry-Argument

Die politische Diskussion um die Erhaltung ostdeutscher „Industriekerne" legt den Schluß nahe, daß neben verteilungs- vor allem industriepolitische Ziele staatliches Handeln bei der Umstrukturierung der neuen Bundesländer leiten. Die Erhaltung macht Sinn, wenn grundsätzlich günstige Produktionsbedingungen gesehen werden, diese jedoch wegen vorübergehender Anpassungsprobleme im internationalen Wettbewerb nicht zur Geltung gebracht werden können. In dieser Situation haben bekanntlich selbst solche Vordenker des Freihandels wie John Stuart Mill und Friedrich List protektionistische Maßnahmen in Gestalt von „Erziehungszöllen" nicht ausschließen wollen. In die englischsprachige Literatur sind entspre-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chende Überlegungen unter dem Stichwort der Infant-Industry-Protection eingegangen.

Eine Exportsubvention kann mit einem Erziehungszoll insofern verglichen werden, als beide das inländische Preisniveau steigen lassen, was dem geschützten Sektor erhöhte Produktions- und Absatzmöglichkeiten beschert. Der internationale Wettbewerbsdruck wird reduziert, was einen als notwendig erachteten inländischen Anpassungsprozeß erleichtern kann. Selbst wenn jedoch die Wünschbarkeit einer wirtschaftlichen Umstrukturierung unstrittig ist, bleibt kritisch zu hinterfragen, ob erstens die Zielerreichung staatliches Handeln zwingend erfordert und ob zweitens die Hoffnung berechtigt erscheint, daß das Ziel bei staatlichem Handeln tatsächlich erreicht wird. Die Literatur weckt bekanntlich Zweifel. Der Staatseingriff läßt sich nach herrschender Meinung überhaupt nur dann rechtfertigen, wenn externe Effekte im Spiel sind. Diese können etwa aus steigenden Skalenerträgen resultieren, die sich nicht von der einzelnen Unternehmung sondern nur von der gesamten Branche realisieren lassen. Die Vorstellung, die etwa von *Krugman* (1987) modelliert wird, ist, daß mit der Produktion eines Gutes Lerneffekte einhergehen. Diese sind typischerweise eine Funktion der kumulierten Produktion der gesamten Branche (*Arrow,* 1962) und damit für die einzelne Unternehmung, die sie erzeugt, nur unvollständig internalisierbar. Das kann Protektionismus aus der Sicht des Inlandes rechtfertigen. Ziel der Maßnahmen ist, den inländischen Herstellern durch temporäre Marktabschottung die Möglichkeit zu geben, erweiterte Produktionserfahrungen zu sammeln, die schließlich zu internationaler Wettbewerbsfähigkeit führen.

Auch wenn solche Überlegungen nicht von der Hand zu weisen sind, gilt es doch, verschiedenen Bedenken Rechnung zu tragen. Erstens dürfte es nicht einfach sein, die Branchen zu identifizieren, auf die das Argument mehr als auf andere zutrifft. Die Problematik ist eng mit der Schwierigkeit verknüpft, wachstumsförderliche Schlüsselindustrien zu bestimmen. Selbst wenn dies in einem politisch unvollkommenem Prozeß gelingen sollte, bleiben weitere Einwände erhalten. So könnte der Inlandsmarkt zu klein sein, um die „Erziehungswirkung" zur Entfaltung zu bringen. Die Skalenerträge könnten zu gering sein, so daß die geschützte Branche die internationale Konkurrenzfähigkeit niemals erreicht. Ferner gibt es Verteilungswirkungen zu bedenken. Die Marktabschottung beschert ja den Konsumenten zunächst höhere Preise und damit Einkommenseinbußen, während die erhofften Erträge der handelspolitischen Maßnahme späteren Konsumentengenerationen zuwachsen.

Die Situation Ostdeutschlands nach der deutschen Einigung scheint den Paradefall für eine Infant-Industry-Protection abzugeben. Die traditionellen Märkte im Osten sind nahezu über Nacht weggebrochen. Die Erschließung neuer Absatzmärkte im Westen wird durch eine in den langen Jahren der Mangelwirtschaft unterentwickelte Kundenorientierung behindert. Es fehlt an Wettbewerbsfähigkeit, die ihre vielfältigen Ursachen in technologischer Rückständigkeit, überhöhten Kosten, wenig nachfragegerechten Sortimenten und wenig überzeugendem Marketing

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hat. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung entschieden, das Hermes-Instrumentarium als gezielte Hilfe für die neuen Bundesländer einzusetzen. Dabei ist sie auf keinen nennenswerten Widerspruch im Inland gestoßen. Das Instrumentarium zeichnet sich vor allem dadurch aus, daß es flexibel und politisch „geräuschlos" eingesetzt werden kann. Inwieweit eine Politik der Subventionierung ostdeutscher Exportindustrien ihr Ziel der Wiedererlangung internationaler Wettbewerbsfähigkeit tatsächlich erreicht, bleibt jedoch abzuwarten.

2. Unvollkommene Konkurrenz und strategisches Verhalten inländischer Unternehmen

Mit der „Neuen Handelstheorie" verbindet sich der forschungsstrategische Versuch, von der Modellannahme vollkommener Konkurrenz wegzukommen. Das macht im Ergebnis eine Neubewertung handelspolitischer Instrumente notwendig. Exportsubventionen lassen sich unter bestimmten Umständen aus der begrenzten Sicht des Inlandes rechtfertigen. Zu diesen Umständen gehört insbesondere unvollkommener Wettbewerb. Dieser muß allerdings besondere Formen annehmen. Solange sich strategisches Verhalten auf inländische Unternehmen beschränkt, bringt eine Subventionierung von Exporten dem Inland weiterhin keinen Vorteil. Das soll kurz in Anlehnung an *Helpman* und *Krugman* (1989, Abschnitt 5) gezeigt werden.

Wir betrachten die Situation, in der ein inländischer Monopolist in Konkurrenz zu einer Vielzahl preisnehmender ausländischer Unternehmen ein bestimmtes Exportgut anbietet. Der Einfachheit halber gebe es im Inland für das Gut keine Nachfrage. Der Monopolist produziert also nur für den Auslandsmarkt. Dabei sieht er sich annahmegemäß mit einer fallenden Nachfrage konfrontiert. Gewinnmaximierend ist eine Menge x_M, bei der Grenzkosten und Grenzerträge zum Schnitt kommen. In Abbildung 4 (*Helpman* und *Krugman,* S. 87) entspricht dem der Punkt 1. (Der Einfachheit halber werden die Grenzkosten als konstant unterstellt.) Da das Gut nicht im Inland konsumiert wird, steht die Gewinnmaximierung des Monopolisten mit der inländischen Wohlfahrtsmaximierung im Einklang. Es gibt keinen Grund, staatlicherseits einzugreifen; das Marktergebnis ist für das Inland optimal.

Handelt es sich bei den heimischen Anbietern um n identische Oligopolisten, ändert sich die Analyse nur unwesentlich. Die einzelnen Unternehmen bestimmen ihre gewinnmaximierende Ausbringungsmenge unter der Cournot'schen Annahme, daß die Mitbewerber auf Outputänderungen nicht reagieren. Als Folge dieser Annahme kommt die von der einzelnen Unternehmung wahrgenommene Grenzertragskurve MR_n zwischen MR und $D(p)$ zu liegen. $MR_n(x)$ ist genauer formuliert der Grenzerlös, den sich die einzelne Firma unter der Annahme ausrechnet, daß $(1 - 1/n)x$ von der Konkurrenz bereitgestellt wird und diese auf die eigene Mengenvariation nicht antwortet. Für $n = 1$ fällt diese Grenzerlöskurve mit der des Monopolisten zusammen. Für wachsendes n nähert sie sich hingegen der Markt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nachfrage $D(p)$ an. Aus der Sicht des Inlandes ist der Monopolfall optimal, weil er die maximale Rentenabschöpfung verspricht. Im Oligopol wird tendenziell zu viel produziert und zu billig exportiert. Es liegt auf der Hand, daß dem allenfalls eine Exportsteuer und keine Exportsubvention entgegenwirken kann. Dabei hängt die optimale Höhe der Exportsteuer von der Branchenkonzentration ab. Für n gegen unendlich entspricht sie der Differenz zwischen Grenzkosten und dem Preis, den der Monopolist setzen würde. Der Fiskus schöpft sozusagen mittels Exportbesteuerung die Monopolrente ab. Die Situation entspricht der eines großen Landes, wie wir sie oben analysiert haben.

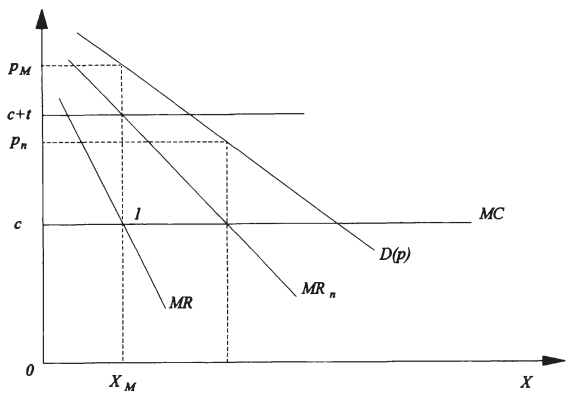


Abb. 4

3. Unvollkommener Wettbewerb auf Drittmärkten: Ein Fall für strategische Handelspolitik?

Wie bereits mehrfach angedeutet wurde, läßt sich die Praxis der Exportsubventionierung dann mit den Interessen des Inlandes in Einklang bringen, wenn spezielle Bedingungen zusammenkommen. Das soll nun am Beispiel eines Modells gezeigt werden, das auf *Brander* und *Spencer* (1985) zurückgeht. Die Darstellung folgt *Helpman* und *Krugman* (1989). Vgl. aber auch *Krugman* (1989).

Wir betrachten eine inländische Unternehmung, die mit einer ausländischen auf einem Drittmarkt um Marktanteile konkurriert. Wie zuvor werde das Gut in den Heimatländern nicht konsumiert. Die Duopolisten produzieren allein für den Drittmarkt. Strategische Variablen sind die Mengen, so daß ein Fall von Cournot-Wettbewerb vorliegt. Im Nash-Gleichgewicht wählt jede Firma eine beste Antwort x auf die Gleichgewichtsmenge x^* der anderen. Die entsprechenden Nachfrage- und Grenzerlöskurven sind in Abbildung 5 (*Helpman* et al., S. 93) mit $P_d(x, x^*)$ und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$MR_d(x, x^*)$ bezeichnet. Es handelt sich dabei um konjekturale Kurven, in deren Bestimmung die Annahme einfließt, daß der Gegenspieler an x^* festhält. So gilt etwa $p_d(x, x^*) = p(x + x^*)$, wobei p die inverse Marktnachfrage ist.

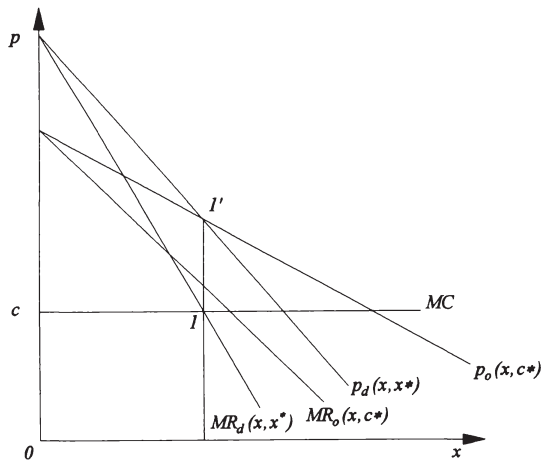


Abb. 5

Der Cournot-Wettbewerb zeichnet sich dadurch aus, daß kein Akteur die Kontrolle über das Verhalten des anderen erlangt. Schafft es hingegen die eine Unternehmung, die Erwartungen der anderen zu kontrollieren und die Position einer Stackelberg-Führerschaft einzunehmen, zahlt sich dies in höheren Gewinnen aus. Modelltechnisch tritt an die Stelle der residualen Marktnachfrage $p_d(x, x^*)$ im Stackelberg-Wettbewerb die konjekturale Nachfragefunktion $p_o(x, c^*) = p(x + r^*(x, c^*))$. Dabei ist $r^*(x, c^*)$ die Reaktionsfunktion des Abhängigen und c^* dessen Grenzkostenniveau. Abb. 5 bringt zum Ausdruck, daß p_o elastischer (flacher) verläuft als p_d. Dies erklärt sich mit dem negativen Verlauf der Reaktionsfunktion. Eine Ausweitung von x durch den Stackelberg-Führer veranlaßt den Abhängigen seine Absatzmenge zurückzunehmen, so daß der Preisverfall abgebremst wird. Die Grenzerlöskurve des Führers MR_o ist in Abb. 5 oberhalb des Punktes 1 einzuzeichnen mit der Folge, daß der Schnittpunkt mit der Grenzkostenkurven rechts von Punkt 1 zu liegen kommt. Der Stackelberg-Führer exportiert also mehr und realisiert einen höheren Gewinn als der Duopolist.

Diese Erkenntnis könnte sich eine strategisch handelnde Regierung zunutze machen. Die Prämisse ist, daß die heimische Exportfirma auf dem Drittmarkt in Cournot'schem Wettbewerb gefangen ist. Sie hat nicht die Kraft, den Konkurrenten in die Stackelberg-Abhängigkeit zu zwingen. Der Versuch, einen höheren Marktanteil durchzusetzen, wäre nicht glaubhaft. Er würde der eigenen Interessenslage wider-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sprechen. In einer solchen Situation hat eine strategisch handelnde Regierung einen Anreiz, Exporte zu subventionieren. Diese Maßnahme wirkt wie eine Kostenreduzierung des heimischen Duopolisten. Der ausländische Konkurrent hat keine andere Wahl, als sich dem anzupassen. Er exportiert im Gleichgewicht weniger. Optimal ist die Exportsubvention dann, wenn sie den heimischen Duopolisten veranlaßt, die Menge des Stackelberg-Führers zu exportieren. Die Effizienzsteigerung kommt aus der Sicht des Inlandes dadurch zustande, daß die Regierung ihrem Kalkül eine andere Grenzerlöskurve zugrundelegt als der Duopolist. Im Gegensatz zum Duopolisten rechnet die Regierung damit, daß sich der ausländische Konkurrent der Mengenausweitung anpaßt. Es wird also unterstellt, daß sich die Regierung im Gegensatz zum Duopolisten in strategisch glaubwürdiger Weise auf eine bestimmte Politik festlegen kann, die den ausländischen Konkurrenten zum Reagieren zwingt. Man beachte, daß es im Ergebnis zu einer Umverteilung von Renteneinkommen kommt. Das Inland profitiert zu Lasten des ausländischen Duopolisten.

Das Brander-Spencer-Modell liefert eine klare Rechtfertigung für Exportsubventionierung und stellt sich damit in Gegensatz zu herkömmlichen Analysen. Das lebhafte Echo, das diese Arbeit unter Außenhandelstheoretikern gefunden hat, kann daher nicht überraschen. Die einsetzende Diskussion hat insofern eine Relativierung des Ergebnisses gebracht, als erhebliche Zweifel an seiner Robustheit deutlich wurden. Im Rückblick erscheint es als ein Sonderfall unvollkommenen Wettbewerbs, der eine zu schmale Basis abgibt, um darauf eine strategische Handelspolitik erfolgreich aufzubauen.

Einen ersten Hinweis auf die fehlende Robustheit des abgeleiteten Ergebnisses liefert folgende Modellvariation. Unterstellen wir etwa, daß der inländische Exportsektor nicht monopolistisch, sondern oligopolistisch strukturiert ist. Dem ausländischen Konkurrenten tritt also auf dem Drittmarkt ein heimisches Oligopol entgegen. Aus der Sicht der heimischen Regierung sind dann zwei gegenläufige Effekte zu beachten. Einerseits wäre eine Exportsubventionierung angezeigt, um den ausländischen Konkurrenten in die Stackelberg-Abhängigkeit zu zwingen und zu seinen Lasten Gewinne ins Inland zu verschieben. Andererseits wäre aber auch eine Exportbesteuerung angezeigt, um die Marktmacht des Inlandes zu stärken und höhere Renteneinkommen zu Lasten des Drittlandes abzuschöpfen. Wie in Abschnitt III.2 ausgeführt wurde, produziert ein Oligopol tendenziell zuviel, wenn es darum geht, die Marktmacht eines großen Landes auszuspielen. Man kann lediglich sagen, daß per saldo eine Exportsubventionierung um so vorteilhafter ist, je stärker die inländische Exportbranche konzentriert ist.

Für das Brander-Spencer-Ergebnis noch kritischer erweist sich die Wahl der Wettbewerbsinstrumente. Konkurrieren die Unternehmen etwa in Preisen und nicht in Mengen, so kehren sich die handelspolitischen Schlußfolgerungen glatt um. Diese Einsicht ist *Eaton* und *Grossman* (1986) zu verdanken. Um sie nachvollziehen zu können, betrachten wir wiederum die Situation, in der ein inländisches Un-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ternehmen mit einem ausländischen in einem Drittland um Marktanteile konkurriert. In leichter Abwandlung des bisherigen Modells unterstellen wir aber, daß die Duopolisten unvollkommene Substitute anbieten und dabei Preise als strategische Variablen begreifen. Abbildung 6 (*Helpman* et al., S. 100) illustriert das resultierende Bertrand-Gleichgewicht.

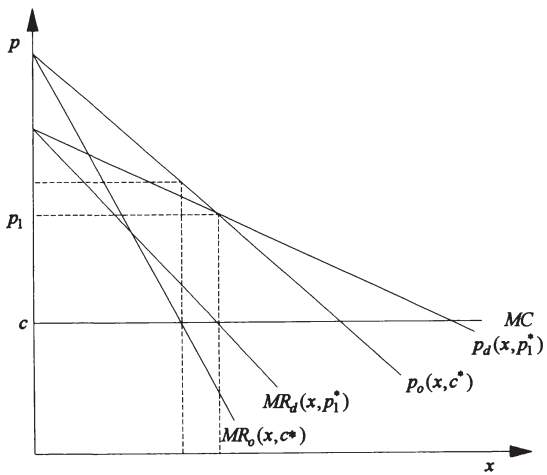


Abb. 6

Sei $D(p, p^*)$ die Nachfrage, mit der sich der inländische Duopolist konfrontiert sieht, wenn der Konkurrent den Preis p^* setzt. Die inverse Funktion sei mit $p_d(x, p^*)$ bezeichnet. Sie ist für $p^* = p_1^*$ in Abb. 6 eingezeichnet. Es handelt sich dabei um eine konjekturale inverse Nachfrage, die von der Prämisse ausgeht, daß der Konkurrent auf Preisvariationen nicht reagiert. In Wahrheit würde er mitziehen, wenn sich der inländische Duopolist glaubhaft auf einen höheren Preis festlegen könnte. Die resultierende „wahre" Nachfrage $p_o(x, c^*)$, die die externalisierte Reaktion mit einbezieht, ist also weniger elastisch. In einer solchen Situation bietet sich eine staatliche Intervention, und zwar in Gestalt einer Exportbesteuerung, an. Die Exportsteuer signalisiert dem ausländischen Duopolisten glaubhaft, daß die Kosten des inländischen Konkurrenten gestiegen sind. Er erwartet ein geringeres Angebot, was ihn im Bertrand-Gleichgewicht veranlaßt, seinerseits den Preis p^* anzuheben. Im Ergebnis profitieren beide Exportländer, und zwar zu Lasten der Konsumenten im Drittland.

Bisher wurde unterstellt, daß nur die inländische Regierung Marktunvollkommenheiten auszubeuten versucht. Die implizierte Asymmetrie ist wenig plausibel. Sie legt eine gesonderte Betrachtung des Falles nahe, bei dem neben der in- die ausländische Regierung strategisch zu Werke geht. Es empfiehlt sich, den spiel-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

theoretischen Konflikt zweistufig zu modellieren. Auf der letzten Stufe wählen die Unternehmen optimale Mengen im Sinne eines Cournot-Wettbewerbs. Diese Reaktion antizipierend haben die Regierungen auf der vorgelagerten Stufe einen Anreiz, ihre jeweiligen Exporte zu subventionieren (*Brander* und *Spencer,* 1985). Das resultierende Gleichgewicht ist natürlich nicht optimal, und beide Länder könnten von einer Kooperation ihrer Regierungen profitieren. Der springende Punkt dabei ist, daß eine effiziente Kooperation eine Besteuerung der Exporte und keine Subventionierung erstrebenswert erscheinen läßt.

Carmichael (1986) wendet gegen die vorgestellten Modelle ein, daß sie wesentlichen Aspekten der institutionalisierten Exportsubventionierung unvollkommen Rechnung tragen. Erstens seien Exportsubventionen an den vertraglich ausgehandelten Preis gekoppelt und zweitens werde über die Höhe der Subventionen in der Regel erst entschieden, wenn sich inländischer Lieferant und ausländischer Abnehmer preislich geeinigt hätten. Als Beleg dieser Feststellungen wird auf die Praxis der US-amerikanischen Kreditversicherung, der Ex-Im-Bank, verwiesen. *Gruenspecht* (1988) greift die Kritik auf und zeigt, daß unter den modifizierten Annahmen bei Preiswettbewerb eine Exportsubventionierung vorteilhaft sein kann.

Neary (1991) setzt sich mit diesem Ergebnis kritisch auseinander. Er bezweifelt nicht die formale Richtigkeit der *Gruenspecht*-Analyse. Er weist jedoch darauf hin, daß eine staatliche Politik das Effizienzziel verfehlt, wenn sie lediglich auf Unternehmensentscheidungen reagiert. Im Sinne der Wohlfahrt sei es besser, wenn die Regierung eine Stackelberg-Führerschaft einnimmt und bei der Optimierung ihrer Subventionspolitik die Reaktionen des Exportsektors antizipiert. Macht sie dies, erweist sich wiederum eine Exportsteuer als vorteilhaft.

Der Vergleich der Ergebnisse von *Gruenspecht* und *Neary* verdeutlicht einen Konflikt zwischen privater und öffentlicher Betrachtungsweise. Wohlfahrtstheoretisch gesehen sollte die Regierung die Stackelberg-Führerschaft anstreben und die Exporte besteuern. Für die Unternehmen vorteilhafter ist es hingegen, wenn sie die Stackelberg-Führerschaft einnehmen und die Regierung zur Subventionierung der Exporte veranlassen. Die Tatsache, daß die staatliche Exportkreditversicherung eher Defizite als Überschüsse erwirtschaftet, bestätigt indirekt die von *Carmichael* gemachten Beobachtungen. Der Zuschußbedarf läßt sich rational begründen, wenn man akzeptiert, daß sich die staatliche Kreditversicherung den Bedürfnissen der Exportwirtschaft anzupassen hat. Sozial effizient sind die Ergebnisse jedoch nicht.

IV. Zusammenfassung

Theoretischer Ausgangspunkt dieses Aufsatzes ist die Beobachtung, daß entwickelte Industrieländer staatliche Exportkreditversicherungen unterhalten und daß diese nicht nur in der Bundesrepublik auf öffentliche Bezuschussung angewiesen sind. Vor diesem Hintergrund sind wir der Frage nachgegangen, ob und mit wel-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

cher Zielrichtung der Staat ins entsprechende Versicherungsgeschäft eingreifen soll und wie dabei anfallende Verluste wohlfahrtsökonomisch zu beurteilen sind.

Die Beantwortung dieser normativen Fragestellung mußte unter der Tatsache leiden, daß die theoretische Literatur zur Exportkreditversicherung unterentwickelt ist. Zwar gibt es eine umfangreiche Literatur zur Theorie der Versicherungsmärkte, ohne daß diese aber den Besonderheiten des Exportgeschäftes Rechnung trüge. Umgekehrt gibt es eine reichhaltige Literatur zur Theorie der Exportsubventionierung, ohne daß diese jedoch auf die besonderen Versicherungsfunktionen der staatlichen Exportkreditversicherung einginge. So waren wir darauf angewiesen, verschiedene Literaturstränge zusammenzuführen und zu prüfen, ob Antworten auf die aufgeworfenen Fragen gegeben werden. Folgende Einsichten verdienen es vielleicht, herausgehoben zu werden.

Es ist nicht zu erwarten, daß der Markt eine effiziente Versicherung politischer Exportkreditrisiken leistet. Als Kern solcher Risiken wurde die nicht selbstverständliche Bereitschaft des kreditnehmenden Landes identifiziert, bei der Durchsetzung berechtigter ausländischer Kreditforderungen zu kooperieren. Die notwendige Kooperationsbereitschaft kann im Konfliktfall nur auf politischem Wege erzwungen werden, was den Staat als Akteur auf den Plan ruft. Die staatliche Indekkungnahme politischer Kreditrisiken ist somit gut begründet. Gleichzeitig ist eine rein marktmäßige Kalkulation der Versicherungsprämien für politische Risiken aus globaler Sicht nicht unproblematisch. Eine marktmäßige Versicherung würde bedeuten, daß kostendeckende und risikoäquivalente Entgelte verlangt werden. Als Folge kommt es in dem kreditnehmenden Land nicht nur zu einer verringerten Investitionstätigkeit; vielmehr erhöht sich das durchschnittliche Risiko privat realisierter Investitionen. Letzteres ist ein Struktureffekt, der bei marktmäßiger Kalkulation politischer Risiken externalisiert wird. Er ist im Auge zu behalten, wenn die EU ihre Absicht in die Tat umsetzen sollte, die Konditionen der staatlichen Exportkreditversicherungen ihrer Mitgliedsländer zu harmonisieren. Das heißt aber nicht notwendigerweise, daß in einem harmonisierten System Kostenunterdeckung systematisch einzukalkulieren ist. Vielmehr geht es lediglich um die Erwägung von Maßnahmen, die geeignet sind, den externen Risikostruktureffekt zu internalisieren. Wie effiziente Maßnahmen konkret aussehen, muß sich erst noch in weiteren Forschungsanstrengungen herausstellen.

Die traditionelle Haltung der Ökonomen gegenüber Exportsubventionen ist losgelöst von risikotheoretischen Erwägungen durch Skepsis und Ablehnung geprägt. In einer Welt vollkommener Märkte gehen sie zu Lasten globaler Effizienz und profitiert allenfalls das importierende Ausland. Letzteres mag mitunter gewollt sein wie im Fall der Entwicklungshilfe. Nach vorherrschender Anschauung stellt aber die staatliche Exportkreditversicherung kein eigentliches Instrument der Entwicklungshilfe dar.[26] Daher gilt es, den Schaden herauszustellen, den sich das Ex-

[26] Diese vorherrschende Anschauung ist möglicherweise korrekturbedürftig. Wie wir gesehen haben, werden über eine Subventionierung von Exportkrediten ja nicht nur Einkom-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

portland durch Exportsubventionierung selbst zufügt. Neben inländische Effizienzverluste treten Handelsverluste durch eine tendenziell eintretende Verschlechterung der *Terms of Trade.* Schutzvorkehrungen für die heimische Exportwirtschaft werden allenfalls dann mit gewissem Verständnis begleitet, wenn es um die (Wieder-)Erlangung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit im Sinnne der Infant-Industry-Protection geht. Dann sind jedoch externe Effekte im Spiel, die die Frage nach gezielterem staatlichen Handeln aufwerfen.

An dieser traditionellen Position haben *Brander* und *Spencer* (1985) mächtig gerüttelt, indem sie zeigen, daß in speziellen Situationen unvollkommenen Wettbewerbs die Subventionierung der Exporte dem Inland zum Vorteil gereicht. In der dadurch ausgelösten Debatte hat sich jedoch der Eindruck verfestigt, daß die Ergebnisse von *Brander* und *Spencer* wenig robust sind gegenüber naheliegenden Veränderungen des Modells. Diese Einsicht haben wir durch selektive Wiedergabe der einschlägigen Literatur versucht zu vermitteln. Die Ergebnisse von *Brander* und *Spencer* sind also zu speziell, um mit ihnen den Ruf nach strategischer Subventionierung der Exporte rechtfertigen zu können.

Leider sind die Modelle der neueren Handelstheorie, zumindest soweit wie wir sie kennen, nicht in der Lage, risikotheoretische Erwägungen angemessen zu berücksichtigen. So muß es zukünftigen Forschungsanstrengungen überlassen bleiben zu prüfen, ob und unter welchen besonderen Umständen eine gezielte Subventionierung des Exportkreditversicherungsgeschäftes dem Exportland bzw. den Exportländern Vorteile bringt. Solange ein solcher positiver Nachweis nicht erbracht ist, spricht alles für die Annahme, daß jede Form der Exportsubventionierung dem Exportland auf die Dauer mehr schadet als nutzt.

Literaturverzeichnis

Allen, F. (1983), „Credit Rationing and Paymant Incentives", Review of Economic Studies 50, 639-646.

Arrow, K., (1962), „The Economic Implications of Learning by Doing", Review of Economic Studies 29, 155-173.

Arrow, K., / *Lind,* R. (1970), „Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions", American Economic Review 60, 364-378.

Brander, J. A. / *Spencer,* B. J. (1985), „Export Subsidies and International Market Share Rivalry", Journal of International Economics 18, 83-100.

Carmichael, C. M. (1987), „The Control of Export Credit Subsidies and its Welfare Consequences", Journal of International Economics 23, 1-19.

---

menseffekte erzielt. Vielmehr verbessert sich die Risikostruktur der im Importland privat getätigten Investitionen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Caves, R. E. / *Frankel,* J. A. / *Jones,* R. W. (1993), World Trade and Payments, 6. Aufl., Harper Collins College Publishers.

Clemenz, G. (1986), Credit Markets with Asymetric Information, Springer-Verlag.

De Meza, D. / *Webb,* D. (1988), „Credit Market Efficiency and Tax Policy in the Presence of Sreening Costs", Journal of Public Economics 36, 1-22.

– (1990), „Risk, Adverse Selection and Captial Market Failure", Economic Journal 100, 206-214.

Dickertmann, D. (1980), Öffentliche Finanzierungshilfen: Darlehen, Schuldendiensthilfen und Bürgschaften als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Baden-Baden.

– (1996), „Gewährleistungen und Hermes-Bürgschaften des Bundes – eine Kennzeichnung aus subventionstheoretischer und subventionspolitischer Sicht", in diesem Band.

Dixit, A. (1984), „International Trade Policy for Oligopolistic Industries", Economic Journal (supplement) 1-16.

– (1985), „Tax Policy in Open Economies", in: A. J. Auerbach und M.Feldstein (Hrsg.), Handbook of Public Economics Volume 1, 313-374.

Eaton, J. (1990), „Debt Relief and the International Enforcement of Loan Contracts", The Journal of Economic Perspectives 4, Winter, 43-56.

Eaton, J. / *Gersovitz,* M. (1981), „Debt with Potential Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis", Review of Economic Studies 48, 289-309.

Eaton, J. / *Gersovitz,*/ *Stiglitz,* J. E. (1986), „The Pure Theory of Country Risk," European Economic Review 30, 481-513.

Eaton, J. / *Grossman,* G. M. (1986), „Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly", The Quarterly Journal of Economics 101, 383-406.

Flam, H. / *Staiger,* R. (1991), „Adverse Selection in Credit Markets and Infant Industry Protection", in: E. Helpman und A. Razin (Hrsg.), International Trade and Trade Policy, The MIT Press, 96-117.

Greenwald, B. C. / *Stiglitz,* J. E. (1986), „Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets", The Quarterly Journal of Economics 101, 229-264.

Greshake, K. (1987), „Aktuelle Aspekte der deutschen Exportkreditversicherung", in: K. Backhaus und H.-M. Siepert (Hrsg.), Auftragsfinanzierung im industriellen Anlagengeschäft, C. E. Poeschel Verlag, 163-177.

Gruenspecht, H. K. (1988), „Export Subsidies for Differentiated Products, „ Journal of International Economics 24, 331-344.

Halfen, B. (1991), Gesamtwirtschaftliche Wirkungen staatlicher Ausfuhrgewährleistungen – Das Beispiel der Hermes-Deckungen, Diss., Mainz.

Helpman, E. / *Krugman,* P. R. (1989), Trade Policy and Market Structure, The MIT Press.

Hess, J.D. (1984), „Imperfect Information, Uncertainty and Credit Rationing: Comment", The Quarterly Journal of Economics 99, 865-869.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hichert, I. (1986), Staatliche Exportabsicherung. Die HERMES-Deckung vor dem Hintergrund der internationalen Verschuldungskrise. Deutscher Instituts-Verlag.

Hombach, H. (1987), „Exportkreditversicherung und Exportfinanzierung im internationalen Vergleich", in: K. Backhaus und H.-M. Siepert (Hrsg.), Auftragsfinanzierung im industriellen Anlagengeschäft, C.E. Poeschel Verlag, 108-144

Holz, D.-U. (1994), „Die Bedeutung der Neuordnung der Hermes-Bürgschaften für Mittel- und Osteuropa", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14./15. Juli

Innes, R. (1991), „Investment and Government Intervention in Credit Markets when there is Asymmetric Information", Journal of Public Economics 46, 347-381.

Jaffee, D. J. / *Russel,* T. (1976), „Imperfect Information, Uncertainty, and Credit Rationing", The Quarterly Journal of Economics 90, 651-666.

– (1984), „Reply to Hess and Vandell", The Quarterly Journal of Economics 99, 869-872.

Jones, R. W. (1965), „The Structure of Simple General Equilibrium Models," in: R. W. Jones, International Trade: Essays in Theory, 57-78.

– (1971), „A Three-Factor Model in Theory, Trade, and History," in: R. W. Jones, International Trade: Essays in Theory, 85-101.

von Kageneck, W. (1991), Hermes-Deckungen, Verlag Recht und Wirtschaft.

Kockelkorn, G. (1987), „Zinsrisiken der deutschen Exportfinanzierung", in: K. Backhaus und H.-M. Siepert (Hrsg.), Auftragsfinanzierung im industriellen Anlagengeschäft, C.E. Poeschel Verlag, 62-80.

Krugman, P. R. (1984), „Import Protection as Export Promotion: International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale", in: H. Kierzkowski (Hrsg.), Monopolistic Competition and International Trade, Oxford University Press.

– (1987), „The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher: Notes on Trade in the Presence of Dynamic Scale Economies", Journal of Development Economics 27, 41-55.

– (1989), „Industrial Organization and International Trade", in: R. Schmalensee und R. Willig (Hrsg.), Handbook of Industrial Organization, Volume II, 1181-1223.

– (1990), Rethinking International Trade, The MIT Press, 185-198.

– (1993), „What Do Undergraduates Need to Know about Trade?", American Economic Review 83, Papers and Proceedings, 23-26.

Krugman, P. R. / *Obstfeld,* M. (1994) International Economics: Theory and Policy, 3. Aufl.

Neary, P. (1991), „Export Subsidies and Price Competition", in: E. Helpman und A. Razin (Hrsg.), International Trade and Trade Policy, The MIT Press, 80-95.

Richter, W. F. / *Wiegard,* W. (1993), „Zwanzig Jahre 'Neue Finanzwissenschaft'. Teil I: Überblick und Theorie des Marktversagens", Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 113, 169-224.

Schallehn, E. / *Stolzenburg,* G., Loseblattsammlung, Garantien und Bürgschaften der Bundesrepublik Deutschland zur Förderung der deutschen Ausfuhr, Deutscher Wirtschaftsdienst.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schwab, S. (1989), Risiko-Management durch staatliche Exportkreditversicherung, Peter Lang.

Stiglitz, J. E. (1985), „Information and Economic Analysis: A Perspective", Economic Journal 95, 21-41.

Stiglitz, J. E. / *Weiss,* A. (1981), „Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", American Economic Review 71, 393-410.

Stolzenburg, G. (o. J.), „Risikoreduzierung durch staatliche Exportkreditversicherung", in: Sonderreihe der Bundesstelle für Außenhandelsinformation (Hrsg.), Praxis des Außenhandels, Köln.

Sturm, N. (1994), „Hermes stört Entwicklungshilfe", Süddeutsche Zeitung, 1./3. Oktober.

Vandell, K. D. (1984), „Imperfect Information, Uncertainty and Credit Rationing", The Quarterly Journal of Economics 99, 841-864.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gewährleistungen und Hermes-Bürgschaften des Bundes – eine Kennzeichnung aus subventionstheoretischer und subventionspolitischer Sicht

Von *Dietrich Dickertmann,* Trier

„Die Ausfuhrgewährleistungen (des Bundes) haben keinen Subventionscharakter."

(Der Bundesminister für Wirtschaft/Dezember 1985)

„Die internationale Glaubwürdigkeit der deutschen Bemühungen gegen Zins- und sonstige Exportsubventionen erfordert, daß das Instrument der HERMES-Bürgschaften keinen Subventionscharakter annimmt. Es muß sich deshalb langfristig durch kostendeckende Entgelte selbst tragen."

(Der Bundesminister für Wirtschaft/Mai 1994)

„Der Subventionstatbestand im Zusammenhang mit Einnahmeverzichten ... aus Bürgschaftsprämien (ist) unstrittig."

(Subventionsbericht Freie Hansestadt Bremen 1990)

Gliederung

Einführung 106

I. Staatliche Gewährleistungen und Hermes-Bürgschaften: eine Begriffsabklärung .. 109

1. Standortbestimmung der Hermes-Bürgschaften im Haushaltsrecht 109

2. Kennzeichnung der Hermes-Bürgschaften als Fördermaßnahme 116

a) Deckungsformen 117

b) Deckungsgrundsätze 119

c) Deckungspolitik 124

3. Das Entgeltsystem für Hermes-Bürgschaften 128

a) Die frühere Entgeltregelung: die Einheitsprämie und der Struktureffekt 128

b) Die derzeitige Entgeltregelung: eine Prämie mit Risikobezug 129

4. Ein erstes Zwischenergebnis 134

II. Das Subventionselement bei Gewährleistungen: eine theoretische Herleitung 135

1. Gewährleistungen aus der Sicht des Gewährträgers 136

2. Gewährleistungen aus der Sicht des Deckungsnehmers 139

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Drei konzeptionelle Ansatzpunkte einer Subventionswertermittlung 146
a) Der Preisansatz 146
b) Der Kostenansatz 147
c) Die Weiterentwicklung des Preisansatzes..... 149
4. Ein zweites Zwischenergebnis 153
III. Der Ausweis des Subventionselements bei Gewährleistungen: die pragmatische Null-Lösung 153
1. Die Rechenschaftslegung im Subventionsbericht des Bundes 154
2. Die Rechenschaftslegung im Beihilfenbericht der Europäischen Kommission... 159
3. Die Hermes-Dokumentation des Bundesministeriums für Wirtschaft..... 165
4. Die ergänzende Berichterstattung des Bundesministeriums der Finanzen 174
a) Darlegungen im Finanzbericht 174
b) Darlegungen in der Haushalts- und Vermögensrechnung 183
5. Exkurs: Die Gewährleistungen im Jahresbericht der Bundesschuldenverwaltung 185
6. Ein drittes Zwischenergebnis..... 186
IV. Zur Berechnung der Subventionswerte bei Hermes-Bürgschaften 187
1. Ein erster „Ansatz“: nach den Bestimmungsfaktoren des Subventionsberichts .. 188
2. Ein zweiter Ansatz: nach der Methode von F. Abraham..... 194
3. Ein viertes Zwischenergebnis 197
V. Schlußfolgerungen 199
Zusammenfassung..... 203
Anhang..... 205

Einführung[1]

Risiken sind ein wesentlicher Bestandteil wirtschaftlicher Aktivitäten. Das gilt nicht zuletzt auch für die auf Vertrauen gründenden Kreditgeschäfte der Banken. Ein Geschäft mit dem Risiko betreiben jedoch in erster Linie die Versicherungen. Wenn der Markt allerdings keine hinreichenden Absicherungsmöglichkeiten gegenüber (erkennbaren) Risiken anbietet, dann wird häufig auf den Staat als „letzten“ Risikoträger zurückgegriffen, der eine solche Rolle als Versicherungsagent gegebenenfalls aufgrund übergeordneter öffentlicher Ziele zu übernehmen bereit ist – was dann aber in aller Regel kein „Geschäft“ ist.[2] Die von J. Schumpeter[3] in die

[1] Der Verfasser dankt seinem Dortmunder Kollegen W. F. Richter für eine hilfreiche kollegiale Absprache und für die erwiesene Unterstützung bei der Ergänzung des Materials zu dieser Arbeit sowie Frau Dipl. Volkswirtin G. Kulenkampff und Herrn Dr. S. Gelbhaar für eine kritische Durchsicht des ersten Entwurfs zu diesem Beitrag.

[2] Zu einer übergreifenden Standortbestimmung für dieses Thema siehe *Break,* G. F.: The Economic Impact of Federal Loan Insurance, Washington, D.C. 1961; *Schönbeck,* W.: Sub-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur eingebrachte typisierende Vorstellung, wonach für die Entwicklung einer Volkswirtschaft ein dynamischer Unternehmer sowie ein wagemutiger Bankier erforderlich seien, bedarf insoweit einer Erweiterung durch die Einbeziehung eines marktoffenen, „risikofreudigen" Versicherers.

Ein bestimmender Faktor im Rahmen staatlich getragener Gewährleistungen (Risikoübernahme) ist die sog. Hermes-Bürgschaft – so benannt, weil die Leistungsübernahme des Bundes federführend von der Hermes Kreditversicherungs-AG, Hamburg, als Mandatar abgewickelt wird. Bei den seit nahezu fünfzig Jahren gewährten Hermes-Bürgschaften sind in den vergangenen Jahren insbesondere drei Entwicklungen zu benennen, welche von einer weiteren Öffentlichkeit bisher kaum zur Notiz genommen worden sind:

- Seit dem Jahr 1983 ist der Haushaltsansatz für diese staatliche Gewährleistungsübernahme defizitär. Aus dem bis dahin entstandenen Haushaltsüberschuß in Höhe von zuletzt 335,7 Mio. DM zum 30. Juni 1985 wurde ein (kumuliertes) Haushaltsdefizit in Höhe von 19,1 Mrd. DM zum 30. Juni 1995[4] – mit einer weiter steigenden Tendenz.
- Seit dem 1. Juni 1994 gilt eine neue Prämienregelung für die Inanspruchnahme derartiger Leistungen durch die deutsche Wirtschaft. Die bis dahin in Rechnung gestellte Einheitsprämie, welche unabhängig von dem jeweiligen Risikograd des zugrundeliegenden Geschäftes erhoben wurde, ist durch eine risikobezogene Prämienstaffel ersetzt worden. Die Bundesregierung begründete diese Umstellung nicht zuletzt mit dem Hinweis, dadurch die zuvor genannte defizitäre Lage bei dieser eingeräumten Dauer-Leistung begrenzen zu können.
- In absehbarer Zeit wird aufgrund einer Initiative der Europäischen Kommission mit einer weiterführenden Modifikation des zugehörigen Regelungswerkes (auf der europäischen Ebene) zu rechnen sein. Verfolgt wird das Ziel, den Rahmen für derartige staatliche Leistungen enger zu ziehen als das bisher der Fall war. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die Bundesregierung einerseits betont, wie wichtig es ist, eine Einschränkung des subventionspolitischen Leistungskatalogs zu betreiben und zudem für solche Leistungen marktgerechte Prämien zu erheben, während sie andererseits das genannte Vorhaben der Europäischen Kommission als nicht sachgerecht ablehnt.[5]

---

jektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Interventionen, Frankfurt/New York 1980; siehe ferner *Mendler,* P.: Zur ökonomischen und politisch-institutionellen Analyse öffentlicher Kredithilfen, Frankfurt/M. 1994, S. 130 ff.

3 *Schumpeter,* J.: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 6. Aufl., Berlin 1964.

4 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.): Finanzbericht 1996, Bonn 1995, S. 261 f. Die Betragsangaben beziehen sich im wesentlichen auf den mit Hermes-Bürgschaften abgesicherten Außenwirtschaftsbereich, weil nur dafür regelmäßig vergleichbares Zahlenmaterial publiziert wird; siehe auch Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Die demokratische, ökologische und entwicklungspolitische Gestaltung der Vergabe von Hermes-Bürgschaften, BTag-Drucksache 12/5949 vom 21. Oktober 1993, S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie dem auch sei: Erkennbar wird, daß mit der Bereitstellung öffentlicher Gewährleistungen bzw. Bürgschaften[6] offenbar Subventionstatbestände mit im Spiel sind, wenngleich diese in der Literatur bisher kaum eindeutig umrissen sind und gelegentlich von der subventionspolitischen Praxis rigoros bestritten werden.[7]

Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung ist es deswegen, den mit der Gewährung von Hermes-Bürgschaften einhergehenden Subventionstatbestand theoretisch zu kennzeichnen und einer subventionspolitischen Bewertung zu unterziehen. Dabei wird auf themenbezogene Sachverhalte, welche die neuen Länder betreffen, besonders hingewiesen. Die Überlegungen dazu werden in fünf Schritten vorgetragen: Im Abschnitt I geht es darum, über eine kurze Standortbestimmung der Her-

---

5 Siehe o.V.: Kurzfristige Geschäfte in OECD-Ländern künftig privat versichern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 218/19. 9. 1994, S. 15.– Dabei steht die Bundesregierung nicht zuletzt auch unter dem Druck der Länder, welche sich einen eigenen, interventionistischen Handlungsspielraum mit Hilfe von Bürgschaften jenseits einer Regulierung durch die EU-Kommission bewahren wollen; vgl. Meldung „Niedersachsen – Fischer warnt vor Einschränkung der Länderbürgschaften", in: Handelsblatt, Nr. 108/7. 5. 1995, S. 6.

6 Die nachfolgend aufzugreifenden Sachverhalte sind im übrigen in den Zusammenhang der staatlichen Gewährleistungsübernahme insgesamt einzubringen: Das bestehende *Haftungsvolumen der öffentlichen Hände* stieg von 27,8 Mrd. DM (Ende 1960) auf *353,3 Mrd. DM (Ende 1993)*; siehe im einzelnen dazu *Anhang 1.1*. Dieser Gesamtbetrag ist bisher kaum bekannt geworden; er verdeutlicht zugleich beträchtliche Interventionsbestrebungen der daran beteiligten Gebietskörperschaften vor dem Hintergrund unterschiedlicher und vielfältiger Zielsetzungen. Den überwiegenden Anteil daran hat der Bund, dessen Haftungsvolumen (einschließlich der einbezogenen Sondervermögen) in dem genannten Zeitabschnitt von 18,5 Mrd. DM (66,5 Prozent) auf 287,6 Mrd. DM (81,4 Prozent) wuchs; siehe dazu auch *Anhang 1.2*.

Siehe zudem *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.) Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 5 – Schulden der öffentlichen Haushalte 1993, Stuttgart 1994, S. 14 ff. sowie S. 8 f. (zur methodischen Abgrenzung). Zum weiteren Leistungsangebot siehe ergänzend beispielsweise *Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.): Das Land bürgt – Hilfen für die Wirtschaft, Druckschrift H. 46, o.O. (Düsseldorf), o.J. (1991); Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen (Hrsg.): Die Finanzierungshilfen des Bundes, der Länder und der internationalen Institutionen, Sonderausgabe 1995/96, H. 1: Gewerbliche Wirtschaft, H. 2.: Wohnungsbau, H. 3: Landwirtschaft, Frankfurt/M. 1995 (mit vollständigem Nachweis der Einzelleistungen; hier: die Gewährleistungen).

Zu aktuellen Einsatzbeispielen siehe unter anderem Bericht „Mit einer Beteiligung der Mitarbeiter das Eigenkapital stärken", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 155/7. 7. 1995, S. 14 (die Landesregierung von Thüringen legt ein Bürgschaftsprogramm auf, um die Kapitaleinlage von Mitarbeitern in Unternehmen abzusichern); Berichte „Möbel Franz wird Geschäfte weiterführen" und „Möbel Franz erhält zusätzliche Bankkredite", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 181/7. 8. 1995, S. 12, und Nr. 188/15. 8. 1995, S. 12 (die Landesregierung Hessen prüft Bürgschaftsübernahme zur Sicherung von Arbeitsplätzen bei einem in Zahlungsschwierigkeiten geratenen Unternehmen).

7 Zu den unterschiedlichen Abgrenzungs- bzw. Einbeziehungsversuchen der Gewährleistungen in der Literatur zur Subventionstheorie und -politik siehe *Dickertmann,* D.: Öffentliche Finanzierungshilfen – Darlehen, Schuldendiensthilfen und Bürgschaften als Instrumente des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Baden-Baden 1980, S. 41 ff.; siehe auch *Kastrop,* C. / *Bergmann,* E.: Staatsbürgschaften – Ein Instrument des finanzpolitischen Interventionismus, in: Wirtschaftsdienst, H. VI/1988, S. 317 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mes-Bürgschaften im Haushaltsrecht diese Gewährleistung mit einigen spezifischen Merkmalen zu beschreiben. Dabei stehen die Fragen der Deckungsformen, der Deckungsgrundsätze, der Deckungspolitik und – in Sonderheit – des Entgeltsystems im Vordergrund des Interesses. Abschnitt II behandelt maßgebliche Zusammenhänge zur Bestimmung des Subventionselements bei derartigen Gewährleistungen. Zu diesem Zweck wird auf die theoretischen Konzepte des Preis- und des Kostenansatzes sowie eine zugehörige Weiterentwicklung zurückgegriffen. Letztere wurde auf der europäischen Ebene vorgetragen und ist im deutschen Sprachraum bisher kaum rezipiert worden. Themaspezifischen Sachverhalten und Aussagen zum Subventionsausweis in den Berichten der Bundesregierung wird im Abschnitt III nachgegangen, soweit diese in eine Rechenschaftslegung über Hermes-Bürgschaften einbezogen sind. Im Abschnitt IV wird dann versucht, mit Hilfe von zwei pragmatisch angelegten Ansätzen das Subventionsvolumen zu ermitteln, das den Hermes-Bürgschaften zuzurechnen ist. Die Untersuchung wird im Abschnitt V mit einigen Schlußfolgerungen beendet, welche aus der vorhergehenden Analyse abgeleitet werden können.

I. Staatliche Gewährleistungen und Hermes-Bürgschaften: eine Begriffsabklärung

Die Beteiligung der öffentlichen Hand an Risiken wirtschaftlicher Aktivitäten wird haushaltsrechtlich unter dem Begriff der „Gewährleistungsübernahme" erfaßt. Jenseits einer damit einhergehenden Sachverhaltsabgrenzung begründen zugehörige Darstellungen mit einer außenwirtschaftlich orientierten Schwerpunktsetzung in der Literatur eine davon abweichende bzw. ergänzende Strukturierung der aufzugreifenden Leistungskategorien – siehe Abbildung 1 auf der nächsten Seite.

1. Standortbestimmung der Hermes-Bürgschaften im Haushaltsrecht

Die Übernahme von Gewährleistungen ist, weil (zukünftige) Budgetrechte des Parlaments davon betroffen sein können, im hierzu wenig beachteten *Art. 115 Abs. 1, S. 1 GG* geregelt – in der unmittelbaren Nachbarschaft zu den viel zitierten Bestimmungen über die öffentliche Verschuldung. Danach „(bedürfen) die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz."[8]

[8] Siehe dazu auch *Dickertmann,* D.: Öffentliche Finanzierungshilfen – ... , a. a. O., S. 206 ff.: Auffällig ist, daß diese gesetzliche Vorgabe mit den Vorschriften für die öffentliche Schuldenaufnahme weitgehend übereinstimmt. Bemerkenswert ist allerdings, daß für eine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

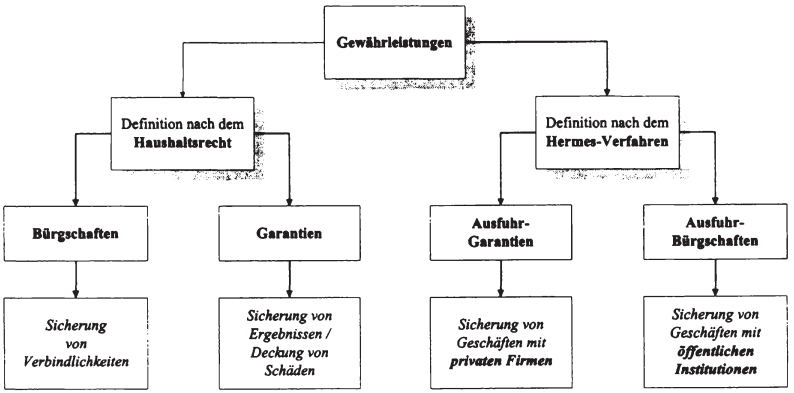


Abbildung 1: Abgrenzung von Gewährleistungs-Definitionen

Gewährleistungsübernahme auf die Festsetzung einer (absoluten) Begrenzung verzichtet wird, während hinsichtlich der (Netto-)Neuverschuldung zumindest Anhaltspunkte für eine diesbezügliche Grenzziehung (Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG) vorgegeben werden. Überdies ist darauf hinzuweisen, daß *Schadensleistungen* gemäß §§ 10 Abs. 3 HGrG, 13 Abs. 3 Nr. 2 f. BHO den *Investitionsausgaben* zugerechnet werden, obwohl eine diesbezügliche Gleichsetzung mit Sachinvestitionen – beispielsweise zur Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen – sicherlich zweifelhaft ist; vgl. *Piduch,* E. A.: Bundeshaushaltsrecht – Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart u. a., Januar 1995 (Loseblattsammlung), Bd. I, RN 21 ff. zu Art. 115 GG; Bd. II, RN 4 zu § 18 BHO. Mit anderen Worten: Eine Finanzierung der Schadensleistungen mit Hilfe öffentlicher Schulden wird durch diese Vorgabe tendenziell erleichtert, was die staatliche Bereitschaft zur Gewährleistungsübernahme im Zweifelsfall wohl eher erhöhen, denn vermindern dürfte.

Eine derart zweifelhafte Zuordnung und deren Folgen prüfen auch *Mendler,* P.: Zur ökonomischen und politisch-institutionellen Analyse ..., a. a. O., S. 62 ff.; *Arlt,* U.: Zur Messung staatlicher Defizite – Eine Untersuchung anhand des Bundeshaushalts der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1994, S. 76; Lappin, R.: Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz – Ein Plädoyer gegen den Kreditstaat, Berlin 1994, S. 157. Unter Bezugnahme auf die Zwecksetzung der erwähnten Grundgesetzbestimmung schlägt der letztgenannte Autor zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung vor, daß „ein Teil der eingegangenen Gewährleistungsverpflichtungen aufgrund des potentiellen Inanspruchnahmerisikos regelmäßig den Krediteinnahmen zugerechnet oder das Volumen der veranschlagten Ausgaben für Investitionen entsprechend gekürzt werden." Die zu schaffenden Voraussetzungen für die Umsetzung eines solchen Konzeptes sind an einer anderen Stelle zu diskutieren.

Welche Zusammenhänge im übrigen zwischen (öffentlicher) Verschuldung und staatlicher Gewährleistungsübernahme bestehen können, verdeutlicht ein Ereignis, das in Belgien bekannt geworden ist: Berichtet wird, daß der belgische Finanzminister die staatliche Sparkassen-Holding dazu veranlaßte, dem öffentlichen Haushalt einen „Vorschuß" auf einen erwarteten Privatisierungserlös aus dem Verkauf der dortigen Telefonbehörde in Höhe von rund 1,2 Mrd. DM zu überweisen. Die Sparkasse wird dafür wohl einen Kredit auf dem Kapitalmarkt aufnehmen und dafür vermutlich eine *„Staatsgarantie"* erhalten haben. Mit diesem als „innovativ" gekennzeichneten Verfahren kam der Minister den zu erfüllenden *Konvergenz-Kriterien des Maastrichter Vertrages* zur Haushaltsdisziplin ein Stück näher. Zuvor bereits hatte die staatliche Lotterie eine Gewinnabführung für sieben Jahre im voraus in vergleich-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Begrifflich ist zunächst festzustellen, daß der Gesetzgeber Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen unter dem Oberbegriff Gewährleistungen subsumiert. Mit der Übernahme einer solchen Gewährleistung verpflichtet sich die öffentliche Hand gegenüber einem Dritten, für künftige Rechtsverletzungen oder Benachteiligungen seitens des Gewährleistungsnehmers einzutreten: Bei *Bürgschaften* wird prinzipiell zugesagt, die Verbindlichkeiten eines derart abgesicherten Kreditnehmers zu erfüllen, falls dieser dazu nicht in der Lage ist. Demgegenüber verpflichtet sich die öffentliche Hand bei *Garantien,* für ein bestimmtes Ergebnis einzustehen, gegebenenfalls vor allem einen ungewissen Schaden zu decken.
- Für die Gewährleistungsübernahme muß ein Bundesgesetz mit dem Zweck einer Ermächtigung der Exekutive erlassen werden. Das gilt allerdings nur dann, wenn aus der Gewährleistungsübernahme Belastungen zukünftiger Haushaltsperioden erwachsen können. Mithin ist für Gewährleistungen, deren Fälligkeit noch im Jahr der Gewährung endet, eine solche gesetzliche Ermächtigung nicht erforderlich.
- Die Höhe des Ermächtigungsrahmens muß bestimmt oder bestimmbar sein, wobei der Gesetzgeber davon ausgeht, daß eine Bestimmbarkeit ein Ausnahmefall bleiben soll. Zu beachten ist ergänzend, daß eine wiederholte – revolvierende – Inanspruchnahme einer einmal erteilten Ermächtigung verfassungsrechtlich zulässig ist, so daß eine neuerliche Befassung der Legislative sich damit insoweit erübrigt.
- Inhaltlich nahezu gleiche Ausführungsbestimmungen zu diesen Vorschriften sind in den §§ 23 HGrG und 39 BHO erlassen. Allerdings muß, abweichend von der grundgesetzlichen Regelung, die Höhe der Gewährleistungsübernahme nach § 39 Abs. 1 BHO bestimmt sein; eine Bestimmbarkeit allein reicht dafür also nicht aus. Die Legislative interpretiert diese Einschränkung jedoch eher großzügig: Der von der Exekutive in den jeweiligen Haushaltsentwurf eingebrachte Gewährleistungsrahmen ist – soweit das für einen außenstehenden Dritten ersichtlich wird – nach der Höhe und nach der Zweckbestimmung regelmäßig bestätigt worden.[9] Das gilt beispielsweise auch für die Ausweitung des Zusagevo-

---

barer Weise an den Fiskus zu leisten. Vgl. *Münster,* W.: Maastricht und die Trickser, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. 11. 1994, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank – Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 84/9. 11. 1994, S. 2. Ob also der Maastrichter Vertrag mit seinen Konvergenzkriterien in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union beizutragen in der Lage ist, wie die Finanzminister von Frankreich und Deutschland behaupten (vgl. Meldung „Maastricht-Vertrag führt zur Haushaltsdisziplin", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 278/30.11. 1994, S. 15), kann vor einem solchen Hintergrund durchaus bezweifelt werden. Siehe im übrigen *Gaude,* B.: Europäische Währungsunion und finanzpolitische Konvergenz, in: Arbeitspapier Nr. 25 des Schwerpunktes Finanzwissenschaft/Betriebswirtschaftliche Steuerlehre im Fachbereich IV der Universität Trier, Trier 1992.

[9] Seine „Zweckbestimmung ist ... i.d.R. recht weit gefaßt, um der Ausführung des Haushaltsgesetzes die erforderliche Beweglichkeit zu belassen"; *Piduch,* E. A.: Bundeshaushalts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lumens in Höhe von über 10 Mrd. DM für das Jahr 1995 im Vergleich zum Jahr 1994; eine parlamentarische Diskussion darüber hat in erkennbarer Weise nicht stattgefunden.

- Die diesbezüglichen Ermächtigungen werden normalerweise im jeweiligen *Haushaltsgesetz* in einer üblichen, aber nicht sehr übersichtlichen Paragraphenfolge erteilt.

Eine an anderer Stelle ausgesprochene Ermächtigung vergleichbarer Art ist beispielgebend in Art. 25 Abs. 5 Einigungsvertrag vom 31. August 1990 geregelt:[10] Darin wird „die *Treuhandanstalt* (THA) ermächtigt, *im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen* (Hervorhebungen v. Verf.) Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen zu übernehmen". Eine betragsmäßige Spezifizierung des möglichen Haftungsvolumens dazu fehlt im Einigungsvertrag. Der Bundesfinanzminister hat den Rahmen zunächst auf 30 Mrd. DM, ab Januar 1993 auf 25 Mrd. DM und bis Ende 1994 dann auf höchstens 8 Mrd. DM begrenzt.[11] Da die Treuhandanstalt in formaler Betrachtung nicht dem Bund, sondern dem Unternehmensbereich zugeordnet wird,[12] kann ein diesbezüglicher Haftungsausweis des Bundesministers der Finanzen – was diesem sicherlich nur genehm sein kann – entfallen. So verwundert es auch nicht, daß (für vorhergehende Jahre) in der nachfolgend aufgeführten Übersicht 1 entsprechende Querweise auf diese Ermächtigung und deren Inanspruchnahme fehlen.

Im übrigen wird eine weiterführende Darstellung zu den Ermächtigungen im alljährlich vorgelegten Finanzbericht abgedruckt und erläutert.[13] Der aktuelle Sachstand dazu ist (zunächst) der schon erwähnten Übersicht 1 zu entnehmen. Danach ergibt sich, daß für den hier aufgenommenen Gewährleistungsbereich vornehmlich die drei zuerst genannten Ermächtigungen bedeutsam sind:

- • Die erste *Ermächtigung in Höhe von 195 Mrd. DM* dient der Übernahme von *Deckungen für Ausfuhrgeschäfte zugunsten deutscher Exporteure* im Rahmen der dafür erlassenen Vergabebestimmungen für die sog. Hermes-

---

recht, a. a. O., RN 2 zu § 39 BHO. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Die demokratische, ökologische und entwicklungspolitische Gestaltung der Vergabe von Hermes-Bürgschaften, a. a. O., S. 6, möchte die bisher geltenden, (zu) weit gefaßten Rahmenvorgaben quantitativ und auch qualitativ eingrenzen: „Da die Obergrenze für Hermes-Bürgschaften regelmäßig höher angesetzt wird, als für die Vergabe tatsächlich benötigt wird, handelt es sich praktisch um eine Blankoermächtigung, was auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten bedenklich ist." Eine in dem vorstehenden Zitat angesprochene regelmäßige Ausweitung des Haftungsvolumens kann allerdings nicht durchweg bestätigt werden; dies dokumentieren der *Anhang 1.1* und der *Anhang 1.2* beispielsweise für den Bund Mitte der achtziger Jahre. Siehe auch FN 164.

10 BGBl. II S. 889.

11 Vgl. *Treuhandanstalt* (Hrsg.): Dokumentation 1990 – 1994, Bd. 12, Berlin 1994, S. 227.

12 Vgl. *Deutsche Bundesbank:* Die Bedeutung von Nebenhaushalten im Zuge der deutschen Vereinigung, in: Monatsbericht, Nr. 5/1993, S. 51.

13 Siehe dazu auch unten Abschnitt III. 4 a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bürgschaften, auf welche nachfolgend weiter einzugehen sein wird. Erkennbar wird, daß die Hälfte des gesamten Ermächtigungsrahmens dieser Zweckvorgabe gewidmet ist.

Übersicht 1

Zwecksetzung und Fundstelle für die Gewährleistungsermächtigungen des Bundes (Mio. DM)

Zweckbestimmung	Gesetzliche Grundlage	Zusagevolumen
(1) Ausfuhren	§ 10 Abs.1 Nr. 1 § 10 Abs. 2	**195.000**
(2) Ungebundene Finanzkredite, Kapitaleinlagen, EIB-Kredite, KfW-Beteiligung am Europäischen Investitionsfonds	§ 10 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 § 10 Abs. 2	35.000
(3) Mitfinanzierung bilateraler FZ-Vorhaben*)	§ 10 Abs. 1 Nr. 6 § 10 Abs. 2	1.000
(4) Marktordnung, Ernährungsbevorratung	§ 11	10.000
(5) Sonstige Binnenwirtschaft	§ 12	91.500
(6) Internationale Finanzierungsinstitute	§ 13	50.000
(7) Treuhand-Nachfolgeeinrichtungen	§ 14	2.400
(8) Lastenausgleich	§ 7 LAG**)	5.000
Summe		**389.900** **(Vorjahr: 379.600**

*) Finanzielle Zusammenarbeit . – **) i.d.F. der Bekanntmachung vom 1. 10. 1969 (BGBl. I S. 1909).

Quelle: §§ 10 ff. Haushaltsgesetz 1995 vom 22. Juni 1995 (BGBl. I, S. 819 ff.); Finanzbericht 1996, S. 258; siehe auch *Schallehn,* E. / *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften der Bundesrepublik Deutschland zur Förderung der deutschen Ausfuhr, Köln, November 1994 (Loseblattsammlung), Teil I, S. 3 ff.

- Die zweite Ermächtigung in Höhe von 35 Mrd. DM erfaßt verschiedene Maßnahmen mit außenwirtschaftlichen Bezügen (Kredittransaktionen und Kapitalausfuhren); dabei geht es allerdings nicht um die Deckung von Ausfuhren im engeren Sinne wie bei der ersten Ermächtigung.
- Die dritte (im Jahr 1994 neu in das Gesetz aufgenommene) Ermächtigung in Höhe von 1,0 Mrd. DM (zuvor: 500 Mio. DM) dient der Absicherung von Krediten zur Mitfinanzierung entwicklungspolitisch förderungswürdiger Vorhaben, welche im Rahmen der bilateralen „Finanziellen Zusammenarbeit" durchgeführt werden.[14]
- Die siebte Ermächtigung in Höhe von 2,4 Mrd. DM zugunsten der *Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben* (BvS) als Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt erscheint – das ist nicht zuletzt mit Blick auf

[14] Auf die beiden zuletzt aufgeführten (und die übrigen) Gewährleistungsbereiche wird nachfolgend nicht gesondert eingegangen, um den Rahmen der Darstellung nicht zu weit zu fassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die oben vorgetragene Kritik zum Haftungsausweis anzumerken – erstmalig im Haushaltsgesetz 1995.[15] Darunter gegebenenfalls auftretende Schadensfälle sind im Haushaltsplan des Bundesministers der Finanzen gesondert, also abweichend vom Regelfall (siehe unten), unter dem Kapitel 08 20 (Finanzierung der Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt) zu regulieren.[16]

Dabei ist ergänzend zu beachten, daß der vorgegebene Ermächtigungsrahmen nicht durch eine erste Inanspruchnahme „verbraucht" wird, sondern daß dieser Rahmen durch revolvierenden Einsatz in mehrfacher, sich wiederholender Weise genutzt werden kann und so auch in Anspruch genommen wird, sobald Enthaftungen bei vorausgegangenen Deckungen stattgefunden haben.[17]

- Generell bedürfen solche Gewährleistungsübernahmen bzw. Hermes-Bürgschaften der Einwilligung des Bundesministers der Finanzen; mit der Übernahme wird dem Minister die Kompetenz zur Leistung per Gesetz übertragen. Der Minister delegiert den größten Teil des Vergabe- und Abwicklungsverfahrens bei der Gewährleistungsübernahme im Außenwirtschaftsverkehr an die bereits erwähnte Hermes Kreditversicherungs-AG sowie ergänzend auch an die C & L Treuarbeit Deutsche Revision AG als *Mandatare*.[18]
- Die bei der Gewährleistungsübernahme entstehenden Einnahmen aus Entgelten und Schadensrückzahlungen sowie die Ausgaben zur Deckung der Mandatarkosten und der Schadensfälle werden über den sog. *Schadenstitel* im Haushaltsplan erfaßt. Damit bleibt die Abwicklung des Verfahrens an den Bundeshaushalt gebunden, so daß von der Einrichtung eines Schattenhaushalts in diesem Fall nicht die Rede sein kann.

  Im übrigen wird dieser Titel unter dem „Ressort" Bundesschuld erfaßt; es handelt sich dort um das Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen) mit den Titelnummern 870 01 (Ausgaben für Investitionen) und

---

15 Im Haushaltsgesetz 1996 soll dieser Ermächtigungsrahmen auf 6,4 Mrd. DM angehoben werden; siehe Meldung „Milliarden für den Export", in: Handelsblatt, Nr. 158/17. 8. 1995, S. 6.

16 Der Ansatz wird unter dem Titel 870 01 „Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Bürgschafts- und Gewährverträgen" geführt; Ausgaben für das Jahr 1995 und für die Jahre 1996 ff. sind darunter – was überrascht – allerdings nicht veranschlagt.

17 Siehe ergänzend insbesondere auch § 16 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1995, a. a. O.

18 Zur Abwicklung des Verfahrens siehe im einzelnen die vom Bundesminister für Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen, dem Bundesminister des Auswärtigen und dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit erlassenen „Richtlinien für die Übernahme von Ausfuhrgewährleistungen vom 30. Dezember 1983, abgedruckt in: *Bundesminister für Wirtschaft* (Hrsg.): Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften der Bundesrepublik Deutschland – Bericht über das Jahr 1983, Dokumentation Nr. 261, Bonn 1984, S. 37 ff. (nachfolgend zitiert: *Richtlinien*), hier: Pos. 4 und 5.

Bei der Hermes Kreditversicherungs-AG (Geschäftsbericht für das Jahr 1993, S. 47, und für das Jahr 1994, S. 69) ist die Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft, München, Mehrheitsaktionär; der Allianz Aktiengesellschaft Holding, München, gehört geringfügig mehr als ein Viertel des Grundkapitals.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

111 02 (Verwaltungseinnahmen).[19] Auffällig ist vor dem Hintergrund der nachfolgend vorzutragenden Ausführungen, daß zum einen dieses Kapitel nicht beim Bundesministerium für Wirtschaft ressortiert und daß zum anderen bei den Erläuterungen zu den beiden Titeln jedwede Hinweise auf die Zwecksetzung der Wirtschaftsförderung fehlen.

Eine über die genannten Titel hinausgehende Absicherung des Haushaltsgeschehens in Form der Bildung einer Sicherungsrücklage gibt es im Haushaltsplan nicht, obwohl ein solches Verfahren nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts durchaus zulässig wäre.[20]

Zu diesen grundlegenden Vorgaben ist ergänzend anzumerken, daß nach Nr. 3.1 der Vorl. VV-BHO zu § 23 BHO „Ausgaben für Zuwendungen nur veranschlagt werden (sollen), wenn der Zuwendungszweck durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (§ 39) nicht erreicht werden kann. Ausgaben für nicht rückzahlbare Zuwendungen sollen nur veranschlagt werden, soweit der Zweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann". Die eindeutige *Präferierung einer Gewährleistungsübernahme durch den Ordnungsgeber* gegenüber anderen Zuwendungsarten gründet formal auf einer (vermeintlich) fiskalischen Zielsetzung unter dem Stichwort einer geringen Ausgabenintensität. Ob eine solche Auswahl über den Zeitraum mehrerer Haushaltsjahre hinweg auch materiell sinnvoll bleibt, ist zweifelhaft. Eine solche Skepsis gründet nicht zuletzt auf insofern unberücksichtigt bleibenden Subventionseffekten.[21,22] Darauf wird nachfolgend im einzelnen einzugehen sein.

---

19 Vgl. Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 1995: Veranschlagt sind Einnahmen in Höhe von 2,0 Mrd. DM (Vorjahr: 1,8 Mrd. DM) und Ausgaben – wie im Jahr zuvor – in Höhe von 7,5 Mrd. DM; Mehreinnahmen dienen bis zur Höhe von 10 Prozent der Ist-Einnahmen zur Verstärkung der Ausgaben.

20 Siehe dazu § 13 BHO – Gruppierungsplan: Gr. 354 (Entnahme aus der Bürgschaftssicherungsrücklage) und Gr. 914 (Zuführung an Bürgschaftssicherungsrücklage); ferner *Dikkertmann,* D.: Öffentliche Finanzierungshilfen – ... , a. a. O., S. 56, S. 481 ff.; sowie unten FN 74.

Zur Kalkulation derartiger Rücklagen im privatwirtschaftlichen Bereich siehe *Flemming,* K.: Stichwort „Risikoreserven", und *Welzel,* H.-J.: Stichwort: „Rückstellungen, Versicherungstechnische", in: Handwörterbuch der Versicherung, hrsg. v. D. Farny u. a., Karlsruhe 1988 (zitiert: *HdV*), S. 667 ff. und S. 685 ff.

21 Siehe dazu *Dickertmann,* D.: Öffentliche Finanzierungshilfen – ... , a. a. O., S. 88 ff.; *Gröbner,* B. F.: Subventionen – Eine kritische Analyse, Göttingen 1983, S. 115; *Kastrop,* C./ *Bergmann*, E.: Staatsbürgschaften – ... , a. a. O., S. 323 f.

Break, G. F.: Federal Lending and Economic Stability, Washington, D.C. 1965, kennzeichnet die darauf aufbauende mehrgliedrige Attraktivität dieser staatlichen Leistung als *„political saleability"* (politische Verkäuflichkeit); siehe auch *Dickertmann,* D.: Öffentliche Finanzierungshilfen – ... , a. a. O., S. 55 ff.

22 Eine erste Übersicht über vergleichbare Regelungen in den Ländern wurde vom *Präsidium des Bundes der Steuerzahler* (Hrsg.): Die Regelungen der Bürgschaftsvergabe in den Bundesländern – Eine vergleichende Darstellung, Finanz- und Steuer-Informationen Nr. 12,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Kennzeichnung der Hermes-Bürgschaften als Fördermaßnahme

Die vorstehenden *definitorischen Abgrenzungen* zu den Gewährleistungen auf den Grundlagen des Bundeshaushaltsrechts sind auf die Begriffswelt der damit geförderten Außenwirtschaft *nicht deckungsgleich* übertragbar.[23] Unter dem üblichen Bezeichnungskürzel „Hermes-Bürgschaften" sind demnach prinzipiell zwei Dekkungsformen zu unterscheiden (siehe noch einmal Abbildung 1):

- Mit Ausfuhr*garantien* (Finanzkreditgarantien) sind Ausfuhrgeschäfte heimischer Exporteure absicherbar, welche *mit insolvenzfähigen, privatrechtlich organisierten Firmen* abgeschlossen werden.
- Mit Ausfuhr*bürgschaften* (Finanzkreditbürgschaften) sind Ausfuhrgeschäfte heimischer Exporteure absicherbar, bei denen der ausländische Vertragspartner als *Staat, als eine Gebietskörperschaft oder als eine vergleichbare Institution* in Erscheinung tritt.

Im übrigen kann der staatliche Leistungskatalog zur Außenhandelsförderung hier folgendermaßen umrissen werden:[24]

---

o.O. (Wiesbaden) 1983, zusammengestellt. Wie variantenreich die Länder das Instrument der Gewährleistungsübernahme zwischenzeitlich mit regionalwirtschaftlicher und auch mit außenwirtschaftlicher Zielsetzung einzusetzen wissen, zeigt die jüngst vorgelegte Bestandsaufnahme des *Bundesministeriums für Wirtschaft* (Hrsg.): Verbesserung der Transparenz und Konsistenz der Mittelstandsförderung, Dokumentation Nr. 379, o.O. (Bonn) 1995, S. 7; Anlage 2, S. 8 ff. und S. 36 ff.

23 Für ergänzende Hinweise dazu dankt der Verfasser Herrn Dr. D. Schwarze, Deutsche Aussenhandels- und Verkehrs-Akademie/Internationales Studienzentrum, Bremen; vgl. auch *Dickertmann,* D.: Öffentliche Finanzierungshilfen – . . ., a. a. O., S. 55 (FN 42); *Schallehn,* E./ *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften der Bundesrepublik Deutschland zur Förderung der deutschen Ausfuhr, Köln, November 1994 (Loseblattsammlung), Teil II, S. 4; *Bödeker,* V.: Staatliche Exportkreditversicherungssysteme, Berlin 1992, S. 166 ff.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß *eine – mittelbare – Exportförderung* mit Hilfe von Ausfall-Bürgschaften zwischenzeitlich auch von einigen *Ländern* (teilweise in Zusammenarbeit mit einigen Landesbanken bzw. landeseigenen Bankinstituten) initiiert worden ist; siehe dazu *Schubert,* C.: Wer das Risiko scheut, bleibt am besten gleich zu Hause, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 139/19. 6. 1995, S. 21; Bericht „Deutsches Handelszentrum für Mittelständler in Singapur", in: ebenda, Nr. 138/17. 6. 1995, S. 16; Bericht „Meilenstein einer neuen Wirtschaftskooperation", in: Handelsblatt, Nr. 115/19. 6. 1995, S. 8; Bericht: „Der Streit über 'Deutsche Häuser' im Ausland soll ein Ende haben", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 199/28. 8. 1995, S. 13.

24 Unter Verzicht auf zahlreiche instrumentelle Details werden diesbezügliche Regelungen hier nur soweit angeführt, wie das für das Verständnis der weiteren Darlegungen bedeutsam erscheint. Siehe dazu im einzelnen *Hermes Kreditversicherungs-AG* (Hrsg.): Merkblatt „Ausfuhrgewährleistungen des Bundes – Grundzüge" (Hamburg 6/1994); *dies.*: Merkblätter „Allgemeine Bedingungen für Ausfuhrbürgschaften", „Allgemeine Bedingungen für Ausfuhrgarantien", „Allgemeine Bedingungen für Ausfuhrgarantien/kurzfristige Einzeldeckungen" (alle: Hamburg 10/1986).

Siehe ergänzend auch *Christopeit,* J.: Hermes-Deckungen – Inhalt und Funktion, Stellung im System der Exportförderung, wirtschaftspolitische Bedeutung mit rechtsvergleichender Bewertung, München 1968; *Hichert,* J.: Staatliche Exportabsicherung – Die Hermes-Bürg-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) Deckungsformen

Hermes-Bürgschaften sind – abgesehen von verschiedenen Sonderdeckungen (wie beispielsweise im Fall der Absicherung von Wechselkursrisiken) – nach folgenden *Grundformen* zu strukturieren:

- Die Gewährleistungsübernahme bezieht sich übergreifend auf zwei Risikoarten:[25]
  - Die Deckung *politischer Risiken* gründet auf gesetzgeberischen oder auf behördlichen Maßnahmen (beispielsweise in Form von Beschränkungen des zwischenstaatlichen Zahlungsverkehrs), auf kriegerischen Ereignissen, auf Aufruhr und Revolution im jeweiligen Ausland (Länderrisiko).[26]
  - Die Deckung *wirtschaftlicher Risiken* (Käuferrisiko) gründet auf der Zahlungsunfähigkeit (Insolvenzfall) und auf der Nichtbezahlung von Forderung innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach deren Fälligkeit (Nichtzahlungsfall).

  Dazu ist ergänzend zu berichten, daß in den vergangenen Jahren durchschnittlich mehr als 90 Prozent der Schadensleistungen auf Gegebenheiten des politischen Risikos zurückzuführen waren, was die Bedeutung dieser Deckungsmaßnahme unterstreicht.[27] So wird dieser Sachverhalt auch schwergewichtig zur (mittelbaren) Legitimation der Notwendigkeit einer staatlichen Risikobeteiligung an Ausfuhrgeschäften angeführt.
- Die Gewährleistungen können deutschen Exporteuren und deutschen Kreditinstituten eingeräumt werden. Dabei werden folgende Risiken abgesichert:
  - Erstens geht es dabei – nach dem zeitlichen Ablauf der Lieferung oder Leistung ausgerichtet – zum einen um die Deckung des *Fabrikationsrisikos* (es besteht *vor* dem Versand der Ware; die Fertigstellung bzw. der Versand der Ware ist aufgrund der benannten Umstände unmöglich bzw. nicht mehr zumutbar – abgesichert wird dementsprechend die Bezahlung einer Exportfor-

---

schaften vor dem Hintergrund der internationalen Verschuldungskrise, Köln 1986; *Ketelboeter,* K.: Stichwort „Exportkreditversicherung", in: HdV, a. a. O., S. 177 ff.; *Halfen,* B.: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen staatlicher Ausfuhrgewährleistungen – Das Beispiel Hermes-Deckungen, Mainz 1991, S. 4 ff.; *v. Kageneck,* W.: Hermes-Deckungen – Entschädigung im Schadensfall und bei Umschuldungen/Eine Kommentierung anhand der Allgemeinen Bedingungen, Heidelberg 1991; *Obst,* G. / *Hintner,* O.: Geld-, Bank- und Börsenwesen – ein Handbuch, 39. Aufl., Stuttgart 1993, S. 462 ff.; den didaktisch hilfreich aufbereiteten, ausführlichen Überblick bei *Häberle,* S. G.: Handbuch der Außenhandelsfinanzierung, München / Wien 1994, S. 774 ff.

25 Siehe dazu noch einmal *Häberle,* S. G.: Handbuch der Außenhandelsfinanzierung, a. a. O., S. 9 ff.

26 Siehe dazu auch *Richter,* W. F. / *Schneider,* K.: Staatliche Exportkreditversicherung – Eine theoretische Analyse, in diesem Band.

27 Zu weiteren Angaben siehe *Anhang 2.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derung, welche uneinbringlich geworden ist) und zum anderen um die Dekkung des *Ausfuhrrisikos* (es besteht *nach* dem Versand der Ware bzw. nach der Bereitstellung der Leistung; abgesichert wird die als Gegenleistung vereinbarte Geldforderung bis zur vollständigen Bezahlung einschließlich der Kreditzinsen bis zur Fälligkeit bei dem erwähnten Risiko).

- Zweitens geht es dabei um die Deckung des *Kreditausfallrisikos* gebundener Finanzkredite (Bestellerkredite), bei denen ein inländisches Kreditinstitut einem ausländischen Importeur einen Kredit gewährt, dem ein Geschäft eines inländischen Exporteurs zugrundeliegt.

Mit der vorstehend aufgeführten Risikoabsicherung ist die *Primärfunktion* der Hermes-Bürgschaften gekennzeichnet. Dazu gehört aber zweifellos ergänzend auch die Finanzierungsfunktion: Bei der Vergabe von Krediten zur (Vor-)Finanzierung der jeweiligen Außenhandelsgeschäfte werden solche Deckungen vielfach vorausgesetzt; sie wirken sich überdies für den Deckungsnehmer zweckdienlich auf die Konditionen der Finanzierung aus. In welchem Maße diese (abgeleitete) *Sekundärfunktion* bedeutsam ist und sich daraus multiplikative Nachfrage-Effekte für den Kreditmarkt ergeben, kann hier nicht untersucht werden.[28] Entsprechende Nachweise werden in den zugehörigen Rechenschaftsberichten zu den Hermes-Bürgschaften nicht offengelegt.

---

[28] Siehe dazu *Dickertmann,* D.: Öffentliche Finanzierungshilfen – ... , a. a. O., S. 161 ff. Bei *Klemp,* A. H.: Öffentliche Finanzhilfen (Subventionen) – Instrumente staatlicher Finanzintervention/Eine Untersuchung zum investiven Wirkungspotential und zur Effizienz staatlicher Finanzhilfen, Frankfurt/M. 1990, S. 16, *Halfen,* B.: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen ... , a. a. O., wird eine darauf aufbauende Prüfung der kreditären Zusammenhänge ebenso wenig vorgetragen wie – bei umgekehrten Vorzeichen mit folglich entgegengesetzter Richtung – bei *Siebe,* T.: Preis- und Produktionseffekte von Subventionskürzungen, Berlin 1993.

Welche wirtschaftlich relevanten Dimensionen mit einer Gewährleistungsübernahme erreicht werden, verdeutlicht sehr eindrucksvoll der Musterfall einer sog. Privatfinanzierung („ohne öffentliche Gelder") des geplanten neue Athener Flughafens mit einem Gesamtfinanzerungsbedarf von rund 4,0 Mrd. DM – vgl. Bericht „Spata ist der größte Einzelauftrag in der Hochtief-Geschichte", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 210/9. 9. 1995, S. 14; Bericht „Konsortium streckt für den Staat das Baugeld vor", in: Handelsblatt, Nr. 175/11. 9. 1995, S. 10: Nach den dazu bekannt gewordenen Planungen werden (abgesehen von Zuschüssen aus der EU-Kasse in Höhe von 750 Mio. DM) über ein Bankenkonsortium Hermes-gesicherte Kredite in Höhe von 610 Mio. DM in Form einer unmittelbaren Haftungsübernahme und Darlehen der Europäischen Investitionsbank in Höhe von 1,9 Mrd. DM mit einer anteiligen, mittelbaren Haftungsbeteiligung (über das Kapital bzw. über Gewährleistungen) durch den Bund bereitgestellt. Insofern sind derartige Vorgänge aus subventionspolitischer Sicht mit einer größeren Zurückhaltung zu beurteilen, als das seitens der Medien häufig geschieht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Deckungsgrundsätze[29]

Der Instrumenteneinsatz der Hermes-Bürgschaften ist prinzipiell darauf ausgerichtet, die heimische Exportwirtschaft zu fördern.[30] Dabei determinieren die nachfolgend aufgeführten sieben Grundsätze, welche in der Abbildung 2 auf der nächsten Seite zusammengestellt sind, die materiellen Rahmenbedingungen des Verfahrens:[31]

- Vorweg ist nach dem *Grundsatz der haushaltsrechtlichen Entsprechung* als selbstverständlich vorauszusetzen, daß bei den Gewährleistungsübernahmen die jeweils geltenden haushaltsgesetzlichen Vorgaben, sprich die jeweils konkret festgelegten Ermächtigungen in dem oben gekennzeichneten Rahmen[32], eingehalten werden. Zudem ist von einer Deckung abzusehen, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer Inanspruchnahme des Bundes gerechnet werden muß.[33] Diese Regel ist aus fiskalischen Gründen sicherlich verständlich; hinsichtlich des generellen Zwecks der (Förder-)Maßnahme ist unter derartigen Umständen allerdings zu fragen, ob sich die vorgebene Hilfestellung dadurch nicht von selbst überflüssig macht.
- Nach dem *Grundsatz der Subsidiarität* kommt eine staatliche Gewährleistungsübernahme nur dann in Frage, wenn und soweit der private Versicherungsmarkt ein vergleichbares Angebot nach der Art und dem Umfang der Deckungsleistung nicht zur Verfügung stellt.[34] Da dies vor allem für eine Übernahme des politischen Risikos zutrifft, wird der Exportwirtschaft mittels der Hermes-Bürgschaften eine Absicherung von Geschäften auf Märkten mit vergleichsweise hohen politischen Risiken angeboten, welche von dieser ansonsten wohl gemieden würden. Mit anderen Worten: Erst dadurch wird den Exporteuren eine Markt-

---

29 Siehe dazu *Schallehn,* E. / *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften ... , a. a. O., Teil 1,„S. 14 ff.; *Rahn,* U.: Staatliche Exportkreditversicherung am Beispiel der Hermes-Dekkungen, Diplomarbeit Universität Dortmund, Sommersemester 1994, S. 11 ff.

30 Da die Gewährleistungsbereitstellung der Förderung der deutschen Ausfuhr dient, „sollen diese nur übernommen werden, wenn die nach dem Ausfuhrvertrag zu liefernden Waren oder die zu erbringenden Leistungen ihren Ursprung im wesentlichen im Geltungsbereich des Außenwirtschaftsgesetzes haben", Richtlinien, Pos. 1.6.; zu weitere Einzelheiten siehe *Schallehn,* E. / *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften ..., a. a. O., Stichwort, S. 28, S. 57.

31 Jenseits dessen ergeben sich dazu, was hier aber nicht im einzelnen zu prüfen ist, Überschneidungen, Ergänzungen und Berührungspunkte zu den herkömmlichen Subventionsgrundsätzen; vgl. dazu *Dickertmann,* D. / *Diller,* K. D.: Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 11/1987, S. 242 ff.; *Nieder-Eichholz,* M.: Die Subventionsordnung – Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin 1995, S. 194 ff.

32 Siehe dazu auch oben Abschnitt I. 1.

33 Vgl. dazu Richtlinien, Pos. 2.4.

34 Vgl. dazu Richtlinien, Pos. 1.2.; *Schallehn,* E. / *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften ... , a. a. O., Teil I, S. 15 ff., Teil XII, S. 10 a ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

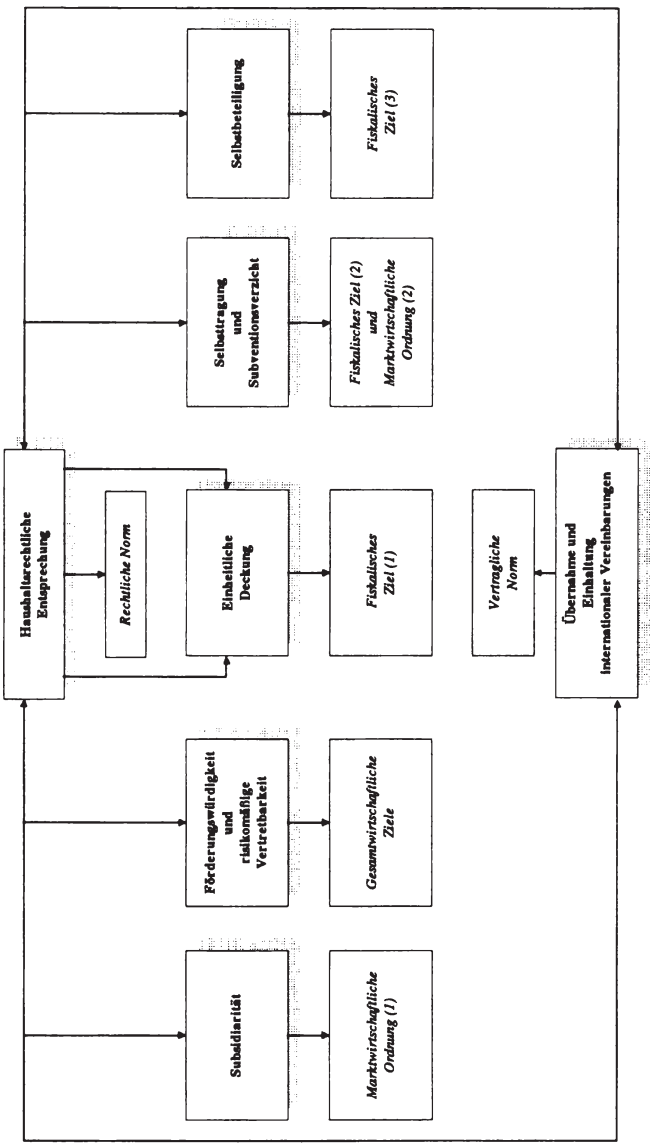


Abbildung 2: Deckungsgrundsätze für Gewährleistungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erschließung im Ausland bzw. eine Erweiterung der dortigen Absatzmöglichkeiten eröffnet.

- Nach dem *Grundsatz der Förderungswürdigkeit und der risikomäßigen Vertretbarkeit* ist eine Gewährleistungsübernahme durch den Bund nur dann gerechtfertigt, wenn das der beantragten Deckung zugrundeliegende Exportgeschäft förderungswürdig ist oder ein besonderes staatliches Interesse an dessen Realisierung besteht. Prinzipiell darf eine Deckungszusage nur dann erfolgen, wenn „eine vernünftige Aussicht auf einen schadensfreien Verlauf" des Exportgeschäfts unterstellt werden kann, was ja auch schon in den haushaltsrechtlichen Bestimmungen zum Ausdruck kommt (sog. Bonitätsklausel). Die Grenze der Vertretbarkeit kann im Einzelfall dann überschritten werden, „wenn an der Durchführung des Ausfuhrgeschäftes ein besonderes gesamtwirtschaftliches Interesse – insbesondere zur Sicherung von Arbeitsplätzen – besteht".[35]
- Nach dem *Grundsatz der einheitlichen Deckung* sind bei der Gewährleistungsübernahme die Risiken nur im Leistungsverbund abzusichern.[36] Demnach ist der Ausschluß eines Risikos bzw. die Absicherung des wirtschaftlichen Risikos bei einem anderen (privatwirtschaftlichen) Versicherer seitens des Gewährleistungsnehmers nicht zulässig. Zwar kann einerseits damit eine „angemessene" Risikomischung im Obligo des Bundes bzw. eine einseitige Ansammlung schlechter Risiken beim Bund vermieden werden, was aber – im Gegensatz zu dem oben erwähnten Grundsatz der Subsidiarität – andererseits dazu führt, daß dem privaten Versicherungsmarkt potentielle Geschäftsfelder (zumindest in Teilbereichen) verschlossen bleiben.
- Nach den *Grundsätzen der Selbsttragung und des Subventionsverzichts* sollen die Entgeltsätze für die Gewährleistungen so bemessen sein, „daß sich das Dekkungsinstrument auf lange Sicht selbst trägt".[37] Diesem Auftrag kann prinzipiell

---

35 Richtlinien, Pos. 2.1 und 2.2: Von der Bundesregierung wird in diesem Zusammenhang – genauer – betont, daß „Ausfuhrgewährleistungen vorrangig ein Instrument zur Förderung des deutschen Exports und grundsätzlich kein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit (sind)"; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Gruppe der PDS/LINKE LISTE: Einhaltung der entwicklungspolitischen Kriterien und der Belange der Umwelt bei Hermes-Bürgschaften, BTag-Drucksache 12/5083 vom 4. Juni 1993, S. 5. (siehe aber auch S. 3).

Für eine Förderung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit könnte unter Umständen eine *staatliche Importversicherung* installiert werden; für eine derartige Ausrichtung des subventionspolitischen Instrumentariums soll hier aber keineswegs plädiert werden.

36 Siehe dazu Richtlinien, Pos. 1.7.

37 Richtlinien, Pos. 6.1: In den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1986 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 1984, BTag-Drucksache 10/6138 vom 10. Oktober 1986, S. 30 f., wird die Frage der *„Selbstfinanzierung"* bei den Gewährleistungen des Bundes im Außenwirtschaftsbereich eingehend geprüft:

Referiert wird zunächst eine Mitteilung des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers für Wirtschaft, wonach „nur bei einer längerfristigen Betrachtungsweise beurteilt werden könne, ob sich das Prinzip der Selbstfinanzierung verwirklichen läßt. In Überein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch einen Risikoausgleich zwischen den übernommenen Risiken und durch risikoadäquate Reservehaltung entsprochen werden.[38] Aus dieser Vorgabe ist zudem mittelbar die Erkenntnis abzuleiten, daß ein *jährlicher Ausgleichsanspruch* für die mit der Gewährleistungsübernahme verbundenen Zahlungsströme auf der Einnahmenseite mit den Entgelten und den Schadensrückflüssen sowie auf der Ausgabenseite mit den Schadenszahlungen und dem Verwaltungsaufwand damit wohl nicht gemeint sein kann. Entscheidend ist, daß ein solches kassenmäßiges Gleichgewicht bei einem *überschaubaren Zeithorizont* gewahrt bleibt. Zugleich ist dieser Anspruch mit dem Grundsatz des Subventionsverzichts in Beziehung zu setzen, weil letzterer bei einer defizitären Entwicklung der Zahlungsströme naturgemäß nicht eingehalten werden kann. Dabei wird unterstellt, daß von dem Fall der Erzielung dauerhafter Überschüsse einmal abgesehen werden kann und daß von anderen Methoden der Subventionswertermittlung jenseits einer kassenmäßigen Rechnung Abstand genommen wird.

- Nach dem *Grundsatz der Selbstbeteiligung* hat der Gewährleistungsnehmer – mit einer vorgegebenen Quote – im Schadensfall ein eigenes Haftungsvolumen zu tragen.[39] Dabei gilt ergänzend die sachverhaltsbekräftigende Einschränkung, daß dieses Risiko aus der Selbstbeteiligungsverpflichtung generell nicht anderweitig abgesichert werden darf. Mit dieser Vorgabe soll erreicht werden, daß der Deckungsnehmer bei seiner diesbezüglichen Geschäftstätigkeit aufgrund der davon betroffenen eigenen Interessenlage ein gebotenes Maß an Sorgfalt walten läßt und um einen möglichst schadensfreien Verlauf der Geschäftsabwicklung bemüht ist (Phänomen des „Moral Hazard"). Dieser Grundsatz dient insoweit zugleich dem Selbsttragungsprinzip und darüber hinaus – in Abhängigkeit vom Ansatz einer Subventionswertermittlung – auch der Zielsetzung einer Minderung von Subventionsleistungen.

---

stimmung zwischen der Bundesregierung und der Wirtschaft solle das Instrument der Außenwirtschaftsgewährleistungen nicht durch staatliche Zuschüsse subventioniert werden" (S. 31).

Die Prüfer antworten darauf wie folgt: „Der Ausgleich des Fehlbetrags müßte – auch bei längerfristiger Betrachtungsweise – durch eine entsprechende Erhöhung der Einnahmen innerhalb eines überschaubaren Zeitraums herbeigeführt werden. Wenn dies nicht möglich ist, etwa aus handels- oder entwicklungspolitischen Gründen, sollte der Haushaltsgesetzgeber nicht darüber im unklaren gelassen werden, daß ... ein Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben voraussichtlich auch längerfristig nicht möglich sein wird" (S. 31). Diesen Darlegungen ist angesichts der heutigen Finanzierungsschwierigkeiten des Bundes wohl ein noch höheres Gewicht beizumessen, als das schon damals der Fall war.

[38] Siehe dazu auch *Schwab,* S.: Risiko-Management durch staatliche Exportkreditversicherung – Eine versicherungswirtschaftliche Analyse der Hermes-Deckungen, Frankfurt/M. 1989, S. 93 f. Damit ist zugleich die Verbindung zu den oben erwähnten haushaltrechtlichen Vorarbeiten für eine (bisher allerdings nicht vollzogene) Rücklagenbildung hergestellt.

[39] Die *Selbstbeteiligung* bei den Hermes-Bürgschaften liegt in Abhängigkeit von der Risikoart und dem abzuwickelnden Grundgeschäft im Regelfall zwischen 10 Prozent (bei politischen Risiken) und 25 Prozent (bei Ausfuhrgarantien im Fall des – wirtschaftlichen – Nichtzahlungsrisikos bei Einzeldeckungen und bei revolvierenden Deckungen) des Schadensbetrages. Siehe dazu im einzelnen auch *Schallehn,* E. / *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften ..., a. a. O., Teil XIII, S. 17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Nach dem *Grundsatz der Übernahme und Einhaltung internationaler Vereinbarungen* hat sich die Ausgestaltung des deutschen Gewährleistungsinstrumentariums – selbstverständlich – an den Vertragsbestimmungen und Absprachen auszurichten, welche in internationalen Abkommen festgeschrieben sind.[40] Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf entsprechende Regelung der Berner Union, des GATT, der OECD und der Europäischen Union.[41] Die damit in Verbindung stehenden Auflagen und Detailregelungen können hier nicht im einzelnen dargelegt werden; anzumerken ist jedoch, daß die unten abzuhandelnde Entgeltreform für Hermes-Bürgschaften unter anderem auch durch derartige Verpflichtungen beeinflußt worden ist.

Nach der Benennung und Abgrenzung dieser Deckungsgrundsätze ist festzustellen, daß diese sich teilweise ergänzen und teilweise auch widersprüchlich angelegt sind: Die Grundsätze der Subsidiarität, der Selbsttragung und des Subventionsverzichts sowie der Selbstbeteiligung gründen auf ordnungspolitischen Vorstellungen und fiskalischen Motiven. Auch die internationalen Absprachen scheinen diesen Ansätzen folgen zu wollen.[42] Demgegenüber sind der Grundsatz der Förderungswürdigkeit mit dem des Subventionsverzichts ebenso wie der Grundsatz der einheitlichen Deckung mit dem der Subsidiarität nicht von vornherein in Einklang zu bringen. Jenseits dessen ist – im Vorgriff auf die weiteren Darlegungen – zu konstatieren, daß diese Deckungsgrundsätze bei der konkreten Ausgestaltung der Dekkungspolitik nicht durchgängig und in jedem Fall eine hinreichende Beachtung er-

---

40 Siehe dazu Richtlinien, Pos. 2.3; siehe ergänzend auch *Neglein,* H.-G.: Staatliche Ausfuhrförderung im internationalen Vergleich, in: Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.): Festschrift 40 Jahre Ausfuhrgewährleistungen des Bundes, Bonn 1989 (nachfolgend zitiert: *Festschrift*), S. 29 ff.; *Organization for Economic Co-Operation and Development* (Hrsg.): The Export Credit Financing Systems in OECD Member Countries, 4. Aufl., Paris 1990; *Schultz,* S. u. a.: Die Außenwirtschaftsförderung der wichtigsten Konkurrenzländer Deutschlands – Frankreich, Großbritannien, Japan und USA im Vergleich, Berlin 1991; *Dambach,* H. T.: Exportversicherung heute, in: Die Bank, H. 12/1994, S. 724 ff.; *Schallehn*, E. / *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften . . . , a. a. O., Teil XII, S. 3 f.

41 Zur Einordnung solcher Absprachen in den Kontext der Wirtschaftspolitik siehe themenbezogen *Körner*, H.: Der langsame Abschied vom Interventionsstaat – Von der zentralen Steuerung zur strategischen Wirtschaftspolitik, in: Hamburger Jahrbuch, 39. Jg./1994, S. 9 ff. (hier: S. 19 ff.).

Siehe dazu u. a. dann auch *Lefèvre,* D.: Staatliche Ausfuhrförderung und Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen im EWG-Vertrag, Baden-Baden 1977; *Wallen,* A.: The OECD-Consensus on Export Credits, in: Festschrift, a. a. O., S. 34 ff.; *Ciresa,* M.: Beihilfenkontrolle und Wettbewerbspolitik in der EG, Köln u. a. 1992; *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften der Bundesrepublik Deutschland – Bericht über das Jahr 1992, Dokumentation Nr. 334, o.O. (Bonn), o.J. (1993), S. 22 f. (die jeweiligen Jahresberichte werden nachfolgend zitiert: *Dokumentation*); *dass.:* Dokumentation Nr. 348, o.O. (Bonn), o.J. (1994), S. 8 f.; *dass.:* Dokumentation Nr. 374, o.O. (Bonn), o.J. (1995), S. 12 ff.; *Raaflaub,* P.: Subventionsregeln der EU und des GATT – Theorie und Politik für die Hochtechnologie, Zürich 1994.

42 Die genannten Grundsätze dürften zudem mit der unten noch darzulegenden Entgeltregelung bezüglich der Schadenskategorie I kaum kompatibel sein; siehe Abschnitt I 3. b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fahren – was angesichts übergeordneter politischer Erwägungen allerdings auch kaum überraschen kann.

c) Deckungspolitik

Jenseits der vorstehend aufgeführten Deckungsgrundsätze wird die Deckungspolitik darüber hinaus durch – weitergehende – politische Vorgaben im allgemeinen und im besonderen determiniert, woraus an dieser Stelle aber nur ansatzweise eingegangen werden kann. Letzteres gilt auch für die in diesem Zusammenhang bedeutsamen Abstimmungsmechanismen einer Umsetzung der Gewährleistungspolitik, welche insoweit die formalen Rahmenbedingungen des Vergabeverfahrens betreffen.[43]

- Bei der Abklärung der *allgemeinen Deckungspolitik* geht es darum, die in den Kreis der Gewährleistungsübernahme einzubeziehenden Länder nach übergreifenden politischen und gesamtwirtschaftlichen Kriterien bzw. Zielen auszuwählen ist. Das jeweilige Länderrisiko iat auf der Grundlage verschiedener politischer Merkmale und wirtschaftlicher Indikatoren sowie unter Hinzuziehung zahlreicher Informationsquellen und eines „einzelfallbezogenen" Informationsangebots abzuschätzen. Danach richten sich gegebenenfalls Vorgaben für sog. Länderplafonds bzw. für die Veränderung solcher Plafonds im Zeitablauf sowie die Vorgaben für die Einhaltung weitergehender Auflagen und Veränderungen beim Instrumenteneinsatz, um auf diese Weise sich abzeichnende Risiken zu begrenzen.[44]
- Ergänzend zu derartigen Strukturelementen werden für zahlreiche Länder differenzierende Sonderbestimmungen im Sinne einer *speziellen Deckungspolitik* innerhalb der Bundesregierung abgestimmt.[45] Damit kann einerseits ein hohes Maß an risikobezogener Flexibilität vor dem Hintergrund allgemeinpolitischer und wirtschaftlicher Entwicklungen zum Ausdruck kommen (was jedoch die

---

[43] Siehe dazu Richtlinien, Pos. 3; *Dickertmann,* D.: Öffentliche Finanzierungshilfen – . . . , a. a. O., S. 278 ff; *Peipers,* H.: 40 Jahre Interministerieller Ausschuß für Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften aus der Sicht eines Sachverständigen, in: Festschrift, a. a. O., S. 7 ff., sowie zur Beschleunigung und Straffung des Verfahrens *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 3.

Trotz vergleichsweise eng angelegter Verfahrensvorgaben bleibt zu beachten, daß das Hermes-Instrumentarium sich offenbar an ändernde Marktbedingungen anzupassen vermag; siehe Bericht „Die Hermes-Versicherung bürgt auf neuen Wegen", in: Handelsblatt, Nr. 157/ 16. 8. 1995, S. 14.

[44] Siehe dazu *Schwab,* S.: Risiko-Management . . . , a. a. O.; jenseits dessen spielen dabei – wie bereits angedeutet – naturgemäß auch allgemeinpolitische Zwecksetzungen eine Rolle; siehe dazu *Weis,* W.: Hermesbürgschaften – Ein Instrument deutscher Außenpolitik?, München 1990. Zu einem diesbezüglich aktuellen Beispiel siehe Bericht „Vietnam – Bonn erwägt höheren Hermes-Plafonds", in: Handelsblatt. Nr. 139/21./22. 7. 1995, S. 8.

[45] Zu berichten ist, daß es derzeit („soweit bekannt") *über 115 gesonderte Länderbestimmungen* (teilweise mit mehrfachen Einzelfallregelungen) gibt; siehe dazu *Schallehn,* E. / *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften . . . , a. a. O., Teil XVI., S. 11 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Überschaubarkeit und damit die Beherrschbarkeit des Instrumenteneinsatzes zu beeinträchtigen vermag) und damit kann andererseits gegebenenfalls auch ein entsprechender Handlungsspielraum mit subventionswertem Gehalt geschaffen werden – wie das beispielsweise bei der Deckungspolitik gegenüber den GUS-Staaten in jüngster Zeit praktiziert wird.[46]

Aufgrund der besonderen subventionspolitischen Umstände ist auf diesen Vorgang ergänzend etwas näher einzugehen: Zur Sicherung von Arbeitsplätzen in den neuen Ländern wurde in den Jahren 1991 bis 1994 eine *regionale Differenzierung* des Leistungsangebots an Hermes-Bürgschaften für dort ansässige Exporteure auf der Basis von Sonderkonditionen vorgenommen. Bei der Zusage von Gewährleistungen „galt es zwischen den Lieferinteressen der häufig vom Export in die GUS-Staaten stark abhängigen Firmen in den neuen Ländern einerseits und den stark gestiegenen Risiken dieser Märkte andererseits (abzuwägen)."[47] Um eine anhaltende Abhängigkeit von diesen Märkten zu vermeiden, wurden ergänzend Diversifizierungsbemühungen ostdeutscher Exporteure unterstützt. Dies geschah zum einen dadurch, daß eine Absicherung von Geschäften mit anderen als den GUS-Märkten gegebenenfalls auch dann in die Deckung einbezogen werden konnte, wenn dafür aufgrund „der geltenden Beschlußlage Deckung nicht oder nicht in dem beantragten Umfang zur Verfügung steht."[48] Zum anderen wurden entsprechend begrenzte Deckungsmöglichkeiten für westdeutsche Unternehmen dann erweitert, wenn ostdeutsche Zulieferungen mit einem größeren Umfang in die Geschäftsabwicklung einbezogen werden konnten. Damit wurde dann eine „besondere Förderungswürdigkeit des Geschäfts" begründet, was „die Übernahme eines deutlich höheren Risikos als im Normalfall rechtfertigt."[49]

---

46 Diese Einschätzung bestätigt die *Deutsche Bundesbank:* Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern, in: Monatsbericht, Nr. 3/1991, S. 18, wobei von dieser beiläufig darauf hingewiesen wird, daß Bürgschafts- und Garantieprogramme „im übrigen auch von einer Reihe von westdeutschen Bundesländern und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft angeboten (werden)".

Die *neuen Länder* haben in diesem Leistungsbereich die alten Länder zwar noch nicht ganz erreicht, sind aber auf dem Weg, einen solchen Rückstand aufzuholen; vgl. *Deutsche Bundesbank:* Fortschritte im Anpassungsprozeß in Ostdeutschland und der Beitrag der Wirtschaftsförderung, in: Monatsbericht, Nr. 7/1995, S. 39 ff. (hier: S. 53). In den Jahren von 1991 bis 1993 haben die neuen Länder (einschließlich der Gemeinden) ihr Gewährleistungsobligo von rund 5,9 Mrd. DM auf rund 15,9 Mrd. DM oder um 170 Prozent ausgeweitet, während in der gleichen Zeit dasjenige der alten Länder (einschließlich der Gemeinden und Zweckverbände) von rund 50,6 Mrd. DM auf rund 49,8 Mrd. DM oder um 1,7 Prozent vermindert wurde; siehe dazu *Anhang 3.1* und *Anhang 3.2.*

Siehe ergänzend auch *Hedtkamp,* G. / *Clement,* H. u. M. / *v. Koehne,* L.: Treuhandanstalt und Osteuropa, in: Treuhandanstalt – Das Unmögliche wagen, hrsg. v. W. Fischer u. a., Berlin 1993, S. 515 ff. Siehe zur gesetzlichen Ermächtigung und zum Obligorahmen oben FN 10 sowie zur Inanspruchnahme der Leistungen unten Abschnitt III. 4. a).

47 *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 334, a. a. O., S. 5.

48 Ebenda, S. 6.

49 Ebenda, S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Summe belief sich das in dem genannten Zeitraum zugesagte Gewährleistungsvolumen auf 22 Mrd. DM.[50] Aufstockungen der Plafonds wurden trotz gleichzeitig anfallender hoher Entschädigungszahlungen gebilligt: „Diese Mittel standen wegen des ungewöhnlichen und nach normalen deckungspolitischen Grundsätzen kaum noch vertretbaren Risikos nur für die Absicherung von Exporteuren aus den neuen Ländern zur Verfügung".[51] Insofern kann dieses Leistungsangebot bzw. können die daraus resultierenden subventionswerten Vorteile den (erweiterten) Transferzahlungen an die neuen Länder zugerechnet werden (ein *erster Struktureffekt*).[52]

---

50 Vgl. Meldung „Mit Bürgschaften den Handel unterstützt", in: Woche im Bundestag, Nr. 5/15. 3. 1995, S. 41; siehe ergänzend dazu Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten der PDS: Förderung des Handels und der Kooperation mit den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, insbesondere Rußlands, sowie mit den mitteleuropäischen Reformstaaten, BTag-Drucksache 13/655 vom 1. März 1995, S. 2. Zur neuesten Entwicklung in diesem Bereich siehe *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 4 f. Berichtet wird in diesem Zusammenhang zudem darüber, daß – allerdings nur bei den GUS-Staaten – neuerdings *Deckungen* für Exportgeschäfte auf Gegengeschäftsbasis *außerhalb der jeweilige Deckungsplafonds* übernommen werden; vgl. ebenda, S. 8. Zur Einschätzung des aktuellen Sachstandes siehe *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Bilanz der Hermes-Deckungspolitik 1994, in: BMWI-Tagesnachrichten, Nr. 10272/16. 1. 1995, S. 1 ff.

51 *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 348, a. a. O., S. 5. Siehe ergänzend *Holtbrügge,* D.: Westliche Hilfsmaßnahmen für Rußland – vor dem Offenbarungseid?, in: Osteuropa-Wirtschaft, H. 3/1994, S. 153 ff.; *Puseizer,* E.: Rußland – Beurteilung des politischen Risikos, in: ebenda, S. 165 ff. – Wie die Grenzen des Obligos auch an anderer Stelle erweitert werden können, verdeutlichte jüngst die Gestaltung des Hermes-Plafonds für den Iran: Die seit dem Jahreswechsel 1993/94 wirksame Sperre bei den Ausfuhrbürgschaften wurde durch die Öffnung von zwei Deckungsrahmen in Höhe von 100 Mio. DM und von 50 Mio. DM aufgehoben, um der hohen Deckungsnachfrage deutscher Exporteure gerecht zu werden. Die Voraussetzung war im Jahr 1994 dadurch geschaffen worden, daß kurzfristige Zahlungsrückstände des Iran aus Importgeschäften mit Hermes-Deckungen in Höhe von 4,2 Mrd. DM zweckdienlich durch einen Finanzkredit deutscher Banken abgelöst wurden – welcher seinerseits durch den Bund verbürgt wurde. Vgl. dazu den Bericht „Deutsches Iran-Geschäft drastisch geschrumpft", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 102/3. 5. 1995, S. 15. Von Interesse wäre es, zu erfahren, in welche Risikogruppe (siehe unten Abschnitt I. 3. b)) der Iran unter diesen Umständen eingestuft wird.

Das *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 5, S. 10, berichtet über dieses zweifellos bemerkenswerte Arrangement, ohne die neu übernommene Gewährleistung zur Sicherung der erwähnten Kredite deutscher Banken konkret zu benennen. Der aus der Aktion sich ergebende finanzwirtschaftliche Effekt bestand darin, daß Entschädigungszahlungen in Höhe von 1,7 Mrd. DM angesichts der Haushaltsschwierigkeiten als wirkungsvolle Einnahme verbucht werden konnten; das waren 78,8 Prozent mehr als im Jahr zuvor; vgl. ebenda, S. 22.

52 Siehe auch den Bericht der Bundesregierung „Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern", BTag-Drucksache 16/6854 vom 8. Februar 1994, S. 149 f.: Aufgrund der seitens der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in Deutschland seinerzeit vorgenommenen *Abgrenzung des Subventionsbegriffs* (siehe unten FN 71) ist es zwar konsequent, aber angesichts des Leistungsumfangs nicht vertretbar, wenn derartige Leistungen bei subventionsbezogenen Analysen unbeachtet bleiben, wie das aus dem Gemeinschaftsgutachten des *IFO Instituts für Wirtschaftsforschung,* München, und des *Instituts für*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im übrigen ist die Deckungspolitik wegen des vielfach erkennbar werdenden Bemühens um eine weitgehende Vertraulichkeit bei den zu treffenden Entscheidungen nur bruchstückhaft nachvollziehbar. Sie ist wohl nicht zuletzt auch deswegen wiederholt Gegenstand kritischer Anfragen aus unterschiedlichen politischen Lagern im Deutschen Bundestag gewesen. Diese belegen im übrigen, daß der Informationsstand zu diesem Bereich der staatlichen Tätigkeit – trotz Kenntnisnahme der vorgelegten Rechenschaftsberichte, welche unten im Abschnitt III. noch darzulegen sein werden – offenbar nicht hinreichend erscheint. Aus den Antworten der jeweiligen Exekutive könnten einige ergänzende Schlußfolgerungen gezogen werden, welche hier aber nicht im einzelnen zu referieren sind.[53]

Wirtschaftsforschung, Halle (Hrsg.): Die Effizienz der finanzpolitischen Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern, IFO-Studien zur Finanzpolitik 53, München 1994, oder aus dem Beitrag von *Stille,* F. / *Teichmann,* D.: Hohe Subventionen in Ostdeutschland – wenig Abbau in Westdeutschland, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 4/1995, S. 106 ff., abzuleiten ist. Demgegenüber hatten die beiden zuletzt genannten Autoren: Deutsche Vereinigung prägt Subventionsentwicklung, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 46/1992, S. 611 (FN 3) „das vom Bund getragene Defizit" aus den Ausfuhrgewährleistungen noch bei der Ermittlung der Subventionen als solche erfaßt.

53 Siehe dazu u. a. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion (BTag-Drucksache 9/1316) zur „Verschuldung der Ostblockstaaten gegenüber der Bundesrepublik Deutschland und den westlichen Industrienationen", BTag-Drucksache 9/1375 vom 19. Februar 1982; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion (BTag-Drucksache 9/1606) zu „Schäden und Risiken für den Bundeshaushalt durch Bürgschaften für Kredite an Ostblockländer", BTag-Drucksache 9/1650 vom 13. Mai 1982; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN (BTag-Drucksache 10/1209) zu den „Hermes-Bürgschaften", BTag-Drucksache 10/1299 vom 12. April 1984; Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN (BTag-Drucksache 10/3855) zu den „Haushaltspolitischen, ökologischen und entwicklungspolitischen Risiken der Ausfuhrbürgschaften", BTag-Drucksache 10/4549 vom 12. Dezember 1985; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN (BTag-Drucksache 10/5881) zur „Mitwirkung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit bei den Hermes-Bürgschaften", BTag-Drucksache 10/5960 vom 29. August 1986; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN (BTag-Drucksache 11/263) zum „Umfang der Hermes-Kredite an die Dritte Welt", BTag-Drucksache 11/368 vom 27. Mai 1987; Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN (BTag-Drucksache 11/1997) zu den „Hermes-Krediten der Bundesregierung an die Dritte Welt", BTag-Drucksache 11/2402 vom 3. Juni 1988; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Gruppe der PDS/Linke Liste (BTag-Drucksache 12/4659) zur „Einhaltung der entwicklungspolitischen Kriterien und der Belange der Umwelt bei Hermes-Bürgschaften", BTag-Drucksache 12/5083 vom 4. Juni 1993.

Anzuführen ist auch der umfangreiche Antrag der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Die demokratische, ökologische und entwicklungspolitische Gestaltung der Vergabe von Hermes-Bürgschaften", BTag-Drucksache 12/5949 vom 21. Oktober 1993, welcher vom Ausschuß für Wirtschaft allerdings nicht diskutiert wurde, weil keiner der Antragsteller im Ausschuß zur Begründung der Vorlage erschienen war – Beschlußempfehlung und Bericht des 9. Ausschusses, BTag-Drucksache 12/6878 vom 24. Februar 1994, S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Das Entgeltsystem für Hermes-Bürgschaften

Für eine nachfolgende Abschätzung bzw. Ermittlung von Subventionswerten bei öffentlichen Gewährleistungen bzw. in Sonderheit bei Hermes-Bürgschaften ist es geboten, die Entgeltfestsetzung für derartige Leistungen zu kennen.[54] Verläßliche und überprüfbare Ansatzpunkte gibt es dabei vorwiegend nur für die Hermes-Bürgschaften, weil dafür die Gebührensätze veröffentlicht werden. Da die vorzunehmende subventionsbezogene Bewertung derartiger Leistungen vergangene Zeiträume mit umschließen soll, ist es überdies geboten, das frühere und das derzeit praktizierte Entgeltsystem in seinen wesentlichen Bestandteilen kurz zu beschreiben.

a) Die frühere Entgeltregelung: die Einheitsprämie und der Struktureffekt

Bis zur Jahresmitte 1994 (Phase 1) war die Höhe des Entgelts für Hermes-Bürgschaften an zwei Bestimmungsfaktoren ausgerichtet:

- Zum einen wurde das Entgelt von der Laufzeit des mit der Gewährleistungsübernahme einhergehenden Ausfuhrgeschäfts determiniert.
- Zum anderen war bei der Entgeltfestsetzung zwischen den Abnehmern der Waren zu unterscheiden, deren Lieferung mit der Gewährleistungsübernahme abgesichert wurden – differenziert wurde nach privaten und nach öffentlichen Empfängern.

Anzumerken ist zudem, daß die Entgeltzahlung mit einer Hälfte sofort, d. h. mit dem Beginn des Risikos bzw. mit der Lieferung der Ware fällig gestellt wurde, während die andere Hälfte gestaffelt nach der Laufzeit des Ausfuhrgeschäfts zu entrichten war. Dementsprechend wies das Entgelt einen vergleichsweise geringen Barwert auf.

Für das Entgelt wurden – ohne hier weiter ins Detail gehen zu wollen[55] – folgende Sätze berechnet:

---

54 Vorweg ist dabei darauf hinzuweisen, daß es sich bei den Entgelten weniger um versicherungstechnisch kalkulierte Prämien (was bei politischen Risiken in der Regel nur schwer möglich ist), sondern eher um politisch festgelegte „Verwaltungsgebühren" handelt. Siehe zum methodischen Ansatz einer solchen Kalkulation *Große,* W. u. a.: (Hrsg.): Versicherungsbetriebslehre, 4. Aufl., Bd. 2, Wiesbaden 1991, S. 125 ff., *Albrecht,* P. / *Lippe,* S.: Stichwort „Prämie, mathematische und wirtschaftliche Fragen", in: HdV, a. a. O., S. 525 ff., sowie *Heilmann,* W.-R. / *Karten,* W.: Stichwort „Risiko, Versicherungstechnisches", ebenda, S. 651 ff.

55 Siehe dazu im einzelnen das „Entgelt-Merkblatt für Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften – gültig ab 1. April 1984", abgedruckt in *Bundesminister für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 267, Bonn 1985, S. 41 ff., sowie zur Kommentierung der seinerzeit durchgeführten Entgelterhöhung um rund 40 Prozent *Greshake,* K.: Aktuelle Aspekte der deutschen Exportkreditversicherung, in: Auftragsfinanzierung im industriellen Anlagengeschäft, hrsg. v. K. Backhaus, H.-M. Siepert, Stuttgart 1987, S. 163 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Die *Entgeltsätze für die Übernahme von Deckungen* betrugen
  - bei *Garantien* 1,5 Prozent des gedeckten Forderungsbetrages ab Risikobeginn (Grundentgelt) zuzüglich 1 Promille für jeden angefangenen Monat auf den jeweiligen Forderungsbestand nach einer zeitentgeltfreien Spanne von sechs Monaten ab Risikobeginn (Zeitentgelt),
  - bei *Bürgschaften* 1 Prozent des gedeckten Forderungsbetrages ab Risikobeginn (Grundentgelt) zuzüglich 0,55 Prozent für jeden angefangenen Monat ab Risikobeginn auf den jeweiligen Forderungsbetrag ohne eine zeitentgeltfreie Spanne (Zeitentgelt).
- An *Bearbeitungsgebühren* wurden berechnet
  - die Antragsgebühr bei der Antragstellung zwischen 30 DM (bei einem Auftragswert bis zu 3.000 DM) und 500 DM (bei einem Auftragswert über 1 Mio. DM),
  - die Ausfertigungsgebühr für die Ausfertigung der Deckungsurkunde bei Auftragswerten über 5 Mio. DM in Höhe von einem Zehntel Promille des Auftragswertes bei einem maximalen Gebührenbetrag von 10.000 DM.

Festzustellen ist, daß bei diesem Berechnungsverfahren auf eine Differenzierung nach Risikogruppen, wie das ansonsten bei risikoadäquater Entgeltbemessung zu erwarten ist, verzichtet wurde. Mit anderen Worten: Jenseits des nachfolgend noch zu kennzeichnenden generellen Subventionstatbestandes, der mit einer Hermes-Bürgschaft einhergeht, kam es aufgrund dieser Regelung zu einer unterschiedlichen Subventionierung innerhalb der Gruppe der Leistungsempfänger: Diejenigen Begünstigten, die mittels Hermes-Bürgschaften Geschäfte mit einem vergleichsweise hohen Risiko absichern konnten, profitierten von dieser Entgeltpraxis in einem absolut höheren Maße als diejenigen Begünstigten, welche sich ein vergleichsweise geringeres Risiko absichern ließen (ein *zweiter Struktureffekt*).[56]

b) Die derzeitige Entgeltregelung: eine Prämie mit Risikobezug

Aufgrund der gegebenen defizitären Lage des Leistungsbereichs für Hermes-Bürgschaften und mit Blick auf eine stärkere Berücksichtigung der GATT-Regeln entschloß sich die Bundesregierung, neue Entgeltregeln für die Hermes-Bürgschaften mit Wirkung vom 1. Juli 1994 in Kraft zu setzen (Phase 2). Das Entgelt umfaßt wie zuvor generell zwei Abrechnungskategorien – die Entgelte für die Übernahme von Deckungen und die Bearbeitungsentgelte. Das Erscheinungsbild der dafür getroffenen Regelungen umfaßt insgesamt vier eng beschriebene Seiten, deren In-

[56] Zur Bewertung dieser Entgeltregelung siehe beispielsweise *Halfen,* B.: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen ..., a. a. O., S. 198 ff.: Der genannte Struktureffekt kam im übrigen erst richtig zur Sprache, als es um die Abschaffung des Einheitsentgelts ging; diese Frage war zuvor kaum öffentlich problematisiert worden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

halte hier nicht im einzelnen aufgeführt, geschweige denn mit (den zugehörigen) Tarifverläufen abgebildet werden können, was aber für eine abschließende ökonomische Interpretation der Vorgaben sicherlich zweckdienlich wäre.

Demnach vollzieht sich die Entgeltermittlung nunmehr auf der Grundlage der folgenden Regeln:[57]

- Als sog. *Kernpunkt der Entgeltreform* ist der Ersatz des bis dahin erhobenen Einheitsentgelts durch die Festlegung der neuen Entgeltsätze auf der Basis von *fünf Risikokategorien* zu benennen. Diese Kategorien sind nach steigenden Länderrisiken und demzufolge dann auch nach steigenden Entgeltsätzen gruppiert:[58]
  - *Kategorie I* erfaßt Länder (hauptsächlich aus der OECD) ohne besondere Risiken.
  - *Kategorie II* umschließt Länder mit verhältnismäßig geringem politischen Risiko, insbesondere Länder, bei denen über einen längeren Zeitraum gute Zahlungserfahrungen gemacht wurden und bei denen das Risiko von Zahlungsschwierigkeiten gering erscheint.
  - *(Basis-)Kategorie III* berücksichtigt das vom Hermes-System typischerweise gedeckte politische Risiko, wie es insbesondere bei Entwicklungsländern in Erscheinung tritt, wobei aber konkrete Anzeichen für kommende Zahlungsschwierigkeiten nicht erkennbar sind.
  - *Kategorie IV* betrifft ein erhöhtes Risiko, insbesondere bei Umschuldungsländern und Ländern mit erheblichen Zahlungsstörungen sowie bei Ländern, deren Entwicklung solche Zahlungsschwierigkeiten konkret befürchten lassen.
  - *Kategorie V* meint das stark erhöhte, in der Regel für Geschäfte mit mittel- und langfristigen Zahlungsbedingungen nicht mehr akzeptable Risiko sowie solche Länder, für welche die Deckungsmöglichkeiten aufgehoben sind.

  Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang – hier weitgehend gelöst von den einzelnen Deckungsformen und -arten – auf einen besonderen Umstand hinzuweisen.[59] Maßgeblich ist, daß die Liste der Risikoeinstufung einzelner Länder

---

[57] Zu den Einzelheiten siehe im übrigen *Hermes Kreditversicherungs-AG:* „Entgelt-Merkblatt Ausfuhrgewährleistungen – Stand: 1. Juli 1994, Hamburg (1994)"; *dies.:* Deckungspraxis – Entgeltreform/Neues Entgeltsystem ab 1. Juli 1994, in: Ausfuhr-Gewährleistungen-Aktuell (AGAReport), Nr. 49/April 1994; siehe auch *Lieser*, H.: Das System der Exportkreditversicherung in Deutschland, in: Sparkasse, H. 5/1995, S. 205 f.

[58] Auffällig ist, daß dabei eine Differenzierung nach dem wirtschaftlichen Risiko einerseits und nach dem politischen Risiko andererseits nur ansatzweise erkennbar ist. Die Belastungswirkungen für den Bund als Gewährleistungsgeber sind in beiden Fällen jedoch durchaus unterschiedlich einzustufen. Während beim wirtschaftlichen Risiko sich der Schaden auf die einzelne Deckung bezieht, wirkt sich beim politischen Risiko der Schaden auf das Risikoportefeuille eines ganzen Landes aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht veröffentlicht wird; die jeweils aktuelle Einstufung muß im Einzelfall bei der Hermes Kreditversicherungs-AG erfragt werden.

Diese Vorgabe gründet zum einen auf Vorstellungen der Wahrung einer – vordergründig verständlichen – Vertraulichkeit, ist aber zum anderen zugleich auch eine Folge der regelmäßig vorzunehmenden Risikoüberprüfung der Schuldnerländer und der darauf aufbauenden Einordnung der Länder unter die genannten fünf Kategorien.[60] Allerdings ergibt sich daraus auch die Notwendigkeit, bei einem Wechsel der Risikoeinschätzung die Entgeltfestsetzung für in Verhandlung stehende Deckungsübernahmen bzw. laufende Deckungsverträge auf der Grundlage eines gesonderten Überleitungsverfahrens neu festzusetzen.

- Über diese Kennzeichnung hinaus sind hinsichtlich der *Prämienerhebung* zwei Entgeltformen zu nennen – siehe auch Abbildung 3 auf der nächsten Seite:[61]

  - Bei der Ermittlung des sog. *Grundentgelts*, das sich auf den gedeckten Forderungsbetrag bezieht, wird von der Basis-Kategorie ausgegangen; deren *1 v. H. Basis-Entgeltsatz* entspricht weitgehend dem bisher erhobenen Entgeltsatz: Da unter den Kategorien I und II geringere Risiken zu decken sind, werden dafür ein Drittel bzw. Zweidrittel des Basis-Entgeltsatzes berechnet. Demgegenüber werden unter den Kategorien IV und V vergleichsweise höhere Risiken übernommen; die Entgeltsätze dafür sind auf das Eineinhalbfache und auf das Zweifache des Basis-Entgeltsatzes festgelegt. Die genannten Abstufungen beruhen im übrigen nicht auf einer strengen „Nachkalkulation" bisheriger Gewährleistungsübernahmen, sondern gründen – wie bereits angedeutet – auf politisch-pragmatischen Entscheidungen.

  - Das sog. *Zeitentgelt* wird ab Risikobeginn für jeden angefangenen Monat auf den jeweils ausstehenden Kapitalbetrag erhoben, wobei von einem Basis-Satz in Höhe von 0,6 Promille ausgegangen wird, der bei Bürgschaften – wie zuvor nach den Risikokategorien mit gleichen Anteilen – ab- bzw. hochgestuft wird. Bei Garantien werden die derart ermittelten Sätze noch um einen einheitlichen Zuschlag von 0,21 Promille-Punkten erhöht.

    Das Zeitentgelt gründet naturgemäß auf dem Umstand, daß sich die einzelnen Dekkungen über unterschiedliche Laufzeiten erstrecken: Beispielgebend betrafen für die Momentaufnahme des Jahres 1994 rund 52,4 Prozent aller gedeckten Exporte das kurzfristige Geschäft mit Laufzeiten bis zu zwei Jahren. Die mittel- (zwei bis fünf Jah-

---

59 Von mehr temporärer Bedeutung sind die Regelungen für das Übergangsverfahren von der alten zur neuen Entgeltregelung, welche für die Entgeltfestsetzung bei seinerzeit laufenden Deckungsverhandlungen bzw. Deckungsverträgen zu beachten waren oder auch noch anzuwenden sind.

60 Die Einstufung kann partiell auch (wirtschafts-)politisch gegenüber Drittländern in der einen oder anderen Richtung genutzt werden, wie das eine risikomäßige Besserstellung von Argentinien belegt; vgl. Meldung „Lateinamerika – Die neue Bonner Initiative erhält starken Beifall", in: Handelsblatt, Nr. 108/7. 6. 1995, S. 12.

61 Die nachfolgenden Angaben beziehen sich auf einen Ausschnitt der Entgeltsätze für Forderungsdeckungen (Ausfuhr- und Finanzkreditdeckungen).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

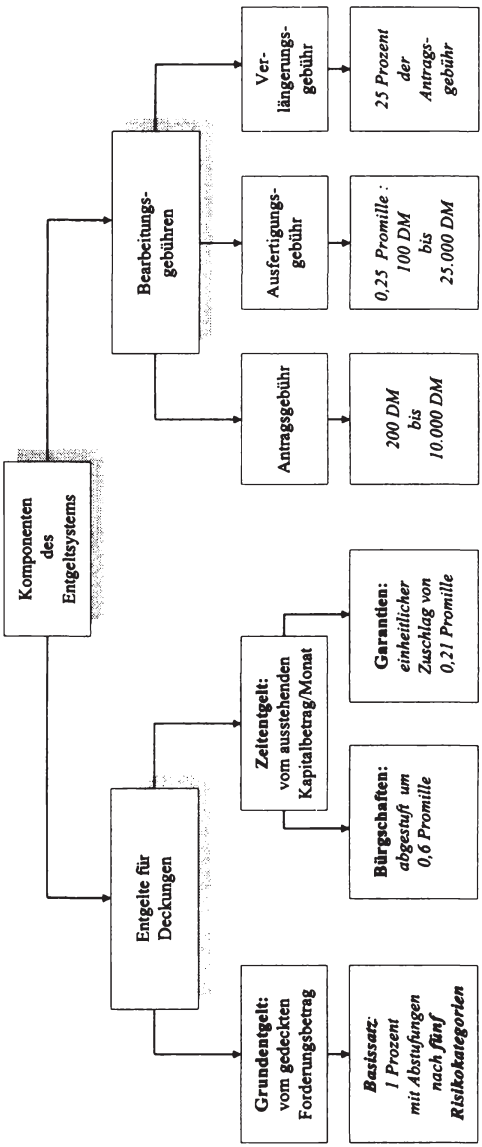


Abbildung 3: Hermes-Entgeltsystem im vereinfachten Überblick

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

re) und langfristig (über 5 Jahre) ausgerichteten Deckungen machten demgemäß 47,6 Prozent des Obligos aus.[62]

- Von einer zusätzlich zu berechnenden *Versicherungsteuer* auf die Entgelte ist in den Merkblättern im übrigen nicht die Rede; unter Berücksichtigung der Förderzwecke würde das auch kaum sinnvoll sein. Bei einem Vergleich mit den Prämiensätzen, welche von Versicherungsunternehmen des Marktes berechnet werden, müßte dieser Aspekt aber im Sinne einer zusätzlichen Entlastung für den Gewährleistungsbegünstigten einerseits bzw. einer Wettbewerbsverzerrung zu Lasten (potentieller) privater Anbieter berücksichtigt werden.

  Der Verzicht auf die Erhebung der Versicherungsteuer, welcher im Subventionsbericht des Bundes als eine besondere Steuervergünstigung im übrigen nicht ausgewiesen wird, beruht auf dem Umstand, daß die hier abgehandelten Leistungen aufgrund des jeweiligen Haushaltsgesetzes gewährt, während die üblichen, insoweit steuerpflichtigen Versicherungsleistungen des Marktes auf der Basis des Versicherungsvertragsgesetzes bereitgestellt werden.[63]

- Bedeutsam ist, daß das Entgelt nunmehr grundsätzlich bei der Aushändigung der Deckungsurkunde fällig ist. Ausnahmeregelungen betreffen Forderungsdekkungen mit Kreditlaufzeiten von mehr als zwei Jahren und einem Entgeltbetrag von mehr als 10.000 DM, Wechselkursdeckungen, revolvierende Deckungen und Ausfuhr-Pauschal-Gewährleistungen. Dadurch ergibt sich naturgemäß eine Erhöhung des Barwertes des Entgelts im Vergleich zur bisherigen Regelung.

- Zusätzlich zu den aufgeführten Übernahmeentgelten werden *Bearbeitungsgebühren* in Rechnung gestellt, welche weder auf die zuvor genannten Entgelte angerechnet, noch erstattet werden können. Im einzelnen handelt es sich um drei Gebührenarten:

  - Erhoben wird eine *Antragsgebühr* zwischen 200 DM (bei Auftragswerten bis 50.000 DM) und 10.000 DM (bei Auftragswerten über 100 Mio. DM).

  - Berechnet wird eine *Ausfertigungsgebühr* für die Ausstellung der Deckungsurkunde in Höhe von 0,25 Promille des Auftragswertes – bei einem Mindestbetrag von 100 DM und einem Höchstbetrag von 25.000 DM.

  - Zu bezahlen ist eine *Verlängerungsgebühr* in Höhe von 25 Prozent der Antragsgebühr für die Anfertigung grundsätzlicher Stellungnahmen seitens des Mandatars, welche nach bestimmten Laufzeitvorgaben erforderlich sind.

---

62 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 6 f.

63 Demgemäß sind entsprechende Ausnahmebestimmungen in den §§ 3, 6 Versicherungsteuergesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 24. Juli 1959 (BGBl. I S. 539), zuletzt geändert durch das Pflege-Versicherungsgesetz vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014), nicht ausgeführt; siehe ergänzend *Prölss,* E. R. / *Martin,* A.: Versicherungsvertragsgesetz, 25. Aufl., München 1992; *Werber,* M.: Versicherungsvertragsrecht, in: HdV, a. a. O., S. 1211 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit diesem Berechnungsverfahren ist eine wesentliche Entlastung des Schadentitels jedoch kaum zu erreichen. Nach Angaben der Bundesregierung sind Steigerungen der Einnahmen um durchschnittlich 7 Prozent zu erwarten. Das entspricht einem Betrag von etwa 34,4 Mio. DM/Jahr. Angesichts der gegebenen Kassendefizite in Höhe von durchschnittlich etwa 2,3 Mrd. DM/Jahr (bezogen auf den Zeitraum von 1985 bis 1994) ist demzufolge von einer nachhaltigen Reduzierung des Zuschußbedarfs nach wie vor nicht auszugehen. Die damit angestrebte bzw. anzustrebende Glattstellung des Schadentitels auf Dauer im Sinne eines Subventionsabbaus dürfte insofern nicht erreichbar sein.[64]

Die Bundesregierung verspricht sich – ohne diese Erwartung im einzelnen zu präzisieren – auf längere Sicht mit dieser Reformmaßnahme eine qualitativ bessere Risikomischung ihrer Verpflichtungen und damit ein besseres Verhältnis von Prämieneinnahmen und Schadensverlauf als zuvor. Ob diese Rechnung aufgeht, muß die Zukunft erweisen.[65] Richtig ist allerdings, daß subventionspolitische Verzerrungen innerhalb der Gruppe der durch Hermes-Bürgschaften begünstigten Leistungsempfänger dadurch abgebaut worden sind.

4. Ein erstes Zwischenergebnis

Auf der Grundlage der haushaltsrechtlichen Gewährleistungsermächtigung wird der Bundesminister der Finanzen unter anderem ermächtigt, Gewährleistungen zur Förderung der Außenwirtschaft zu übernehmen. Die dafür erforderlichen Maßnahmen werden seitens des Bundesministeriums für Wirtschaft federführend auf der Basis einer (allgemeinen und speziellen) Deckungspolitik betreut, wobei dieses Haus mit der Abwicklung des Verfahrens zwei Mandatare betraut hat. Dafür sind „Allgemeine Richtlinien" erlassen worden.

Vor diesem Hintergrund sind die geltenden Deckungsgrundsätze zu bewerten: Dabei ist zum einen festzustellen, daß diese in offenbar mehrfacher Hinsicht widersprüchlich angelegt sind. Darüber hinaus ist zum anderen zu konstatieren, daß diese Deckungsgrundsätze bei der konkreten Ausgestaltung der Deckungspolitik vielfach nur eine nachrangige Beachtung erfahren.

---

64 Die positive Kassenwirksamkeit aus der sofortigen Fälligkeit des gesamten Entgelts (im Vergleich zur bisherigen abgestuften Fälligkeit der Prämienzahlung) ist nur von einmaliger Natur (Vorzieheffekt). Insofern müßte die Aussage des *Bundesministeriums für Wirtschaft* (Hrsg.): Initiativen für die Außenwirtschaft – Standortpolitik in einer offenen Weltwirtschaft, Dokumentation Nr. 351, o.O. (Bonn) 1994. S. 16, nach welcher es „die internationale Glaubwürdigkeit der deutschen Bemühungen gegen Zins- und sonstige Exportsubventionen erfordert, daß das Instrument der HERMES-Bürgschaften keinen Subventionscharakter annimmt", alsbald überprüft werden.

65 Skeptisch äußern sich dazu *Richter,* W. F. / *Schneider,* K.: Staatliche Exportkreditversicherung – . . ., a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus der Umsetzung der Deckungspolitik und aus der Anwendung der Richtlinien läßt sich in Sonderheit die Erkenntnis ableiten, daß mit der Leistungsbereitstellung subventionswerte Vorteile für die Deckungsnehmer verbunden sind: Als Subventionsparameter sind neben der generellen Deckungszusage (vornehmlich bei den politischen Risiken) unter anderem die Entgeltgestaltung einschließlich des mehrere Jahrzehnte wirksam gewesenen Struktureffekts in der Entgeltphase 1 und regionale Schwerpunktsetzungen bei den Deckungszusagen mit weiteren Struktureffekten zugunsten der neuen, teilweise aber auch der alten Länder auf der Grundlage von aufgeweichten Risikovorgaben und von Sonderkonditionen zu nennen.

II. Das Subventionselement bei Gewährleistungen: eine theoretische Herleitung

Die Bereitstellung von staatlichen Gewährleistungen ist aus der Sicht der Beteiligten und der Betroffenen jeweils unterschiedlich zu bewerten. Der Kreis umfaßt in erster Linie den Staat als Gewährleistungsträger, den Gewährleistungsempfänger als Begünstigten[66], den jeweiligen Geschäftspartner im Ausland als Nachfrager des die Gewährleistung voraussetzenden Grundgeschäfts, das Kreditinstitut als potentiellen Finanzier und die Mandatare als Abwicklungsinstanzen. In eine solche Betrachtung sind aber auch weitere Beteiligte wie beispielsweise die Konkurrenten des geförderten Geschäftsbereichs ohne eine derartige Absicherung, die Arbeitnehmer in dem mit der Leistung begünstigten Unternehmen, die Steuerzahler als endgültigem Schadensträger oder auch die Deutsche Bundesbank in ihrer Funktion als monetäre Steuerungsinstanz einzubeziehen.[67] Bei einer Ermittlung der mit der Gewährleistungsübernahme verbundenen Subventionseffekte geht es allerdings vornehmlich um die beiden hier zuerst genannten Wirtschaftssubjekte – den Staat als Deckungsgeber und die Exporteure als Deckungsnehmer; weitere Schlußfolgerungen dazu lassen sich dann gegebenenfalls aus einer subventionspolitischen Wirkungsanalyse ableiten.

Dazu braucht der Begriff der Subvention hier nicht in seiner ganzen Breite vorgetragen zu werden. Auszugehen ist jenseits der gesetzlichen Begriffsvorgabe gemäß § 12 StabG von der Vorstellung einer Geldzahlung oder geldwerten Leistung der öffentlichen Hand an Unternehmen, von denen anstelle einer marktlichen Ge-

---

66 Siehe dazu beispielsweise *Singer,* H.: Die Bedeutung der Bundesdeckungen für ein Außenhandelshaus, in: Festschrift, a. a. O., S. 17 ff.; *Kleinewefers,* J.: Die Bundesdeckungen ..., ebenda, S. 22 ff.

67 Einen übergreifenden Bewertungsansatz dazu strukturiert *Wittkämper,* G. W.: Rolle und Umfang der Wohlfahrtsfunktion beim System der staatlichen Ausfuhrgewährleistungen, in: Festschrift, a. a. O., S. 49 ff.; siehe auch *Halfen,* B.: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen ..., a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genleistung bestimmte Verhaltensweisen gefordert oder doch zumindest erwartet werden, um die marktlichen Allokations- und Distributionsergebnisse aufgrund politischer Ziele zu verändern.[68]

Dabei reicht es allerdings nicht aus, bei der Gewährleistung nur für den Fall der Schadensleistung einen Subventionstatbestand konstatieren zu wollen. Schon die *Risikobeteiligung (allein)* ist als eine *geldwerte Leistung* an den Kreis der partiell Begünstigten zu kennzeichnen: „Subventionierte Kredite sind jene, die mit Hilfe von Zinssubventionen, Tilgungszuschüssen, Haftungszusagen ... öffentlicher Stellen ... bzw. hierfür geschaffener Institutionen (wie z. B. Bürgschaftsfonds) gewährt wurden. Wesentliches Merkmal ist die Tatsache, daß durch das Eingreifen einer öffentlichen Stelle ... die Gewährung an sich bzw. eine Verbilligung des Kredits ermöglicht wird."[69] Demgemäß sind mit Hermes-Bürgschaften keineswegs nur „latente Subventionen"[70] verbunden – gleichsam in Analogie zur Eventualverbindlichkeit: Während aus einer Eventualverbindlichkeit nicht zwangsläufig auch eine tatsächliche Verbindlichkeit entstehen muß, ist der hiermit eingeräumte Subventionswert unabhängig von einem derartigen Vorgang zu registrieren. Zudem wird diese Leistung permanent vor dem Hintergrund eines insgesamt ständig steigenden Haftungsvolumens bereitgestellt.

Ergänzend dazu ist vorzutragen, daß sich die (seinerzeit fünf) führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in Deutschland mit dem Subventionsbegriff, welcher der amtlichen Berichterstattung zugrundegelegt wird, ausführlich auseinandergesetzt haben und dann bekanntlich zu einer demgegenüber wesentlich erweiterten Abgrenzungslösung gelangt sind. Bemerkenswert ist dabei allerdings auch, daß jene auf eine inhaltlich-materielle Prüfung der Gewährleistungsübernahme bzw. Bürgschaftsgewährung seitens der öffentlichen Hand nach Subventionswerten gänzlich verzichtet haben. Die protokollarische Aussage lautet: „Subventionen im Zusammenhang mit ... Bürgschaften werden nicht berücksichtigt."[71] Eine kommentierende Begründung für diese Entscheidung sucht der Leser dort vergeblich.

1. Gewährleistungen aus der Sicht des Gewährträgers

Wesentliches Merkmal der Gewährleistungsübernahme jenseits der jeweils geltend zu machenden übergeordneten staatlichen Ziele ist es, daß wirtschaftliche Aktivitäten des privaten Sektors nicht zustande kommen, weil eine gegebene Risiko-

---

68 Zur definitorischen Abgrenzungen siehe anstelle vieler anderer Autoren *Nieder-Eichholz,* M.: Die Subventionsordnung – ..., a. a. O., S. 22 ff., insbesondere S. 39.

69 *Österreichische Nationalbank* (Hrsg.): Sondererhebung über subventionierte Kredite, in: Mitteilungen des Direktoriums der österreichischen Nationalbank, H. 6/1979, S. 427.

70 *Lichey,* W: Die Systeme der Exportgarantie in Deutschland, Großbritannien, Belgien, Frankreich, den Niederlanden, der Schweiz und Schweden, Hamburg o.J. (1953), S. 13.

71 *Fritzsche,* B. u. a.: Subventionen – Probleme der Abgrenzung und Erfassung, eine Gemeinschaftspublikation der an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute, München

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lage als zu hoch eingeschätzt wird und entsprechende Sicherheiten zur Deckung solcher Risiken nicht oder nur teilweise ausreichen.[72] Aufgrund der staatlichen Gewährleistungsübernahme werden diese Sicherheiten nun bereitgestellt, wobei Mittelbindungen budgetärer Art damit (zunächst) nicht verbunden sind.[73] Seitens der öffentlichen Hand wird dabei grundsätzlich und vordergründig die Erwartung gehegt, daß Schadensfälle nicht eintreten, folglich also der Einsatz öffentlicher Mittel zur Deckung eines Schadens nicht erforderlich ist (auf die obigen Erläuterungen zu den Deckungsgrundsätzen ist an dieser Stelle zu verweisen).

Tatsächlich muß eine solche Erwartung – das widerspräche auch jedweder Definition des Risikos – durchaus nicht in Erfüllung gehen, zumal die öffentliche Hand solche Gewährleistungen übernimmt, bei denen der Markt wegen der besonderen Art des Risikos eine solche Deckung nicht (mehr) bereitstellen kann oder bereitstellen will. Das hat zur Folge, daß der Mittelbedarf zur Deckung von Schadensfällen für das öffentliche Budget anders als bei herkömmlichen Subventionen weder nach der Höhe noch nach dem Zeitpunkt seiner Fälligkeit mit angemessener Genauigkeit planbar ist. Aus derartigen Leistungen können demgemäß unter Umständen beträchtliche Finanzierungsschwierigkeiten für den öffentlichen Haushalt erwachsen.

Die dafür erforderlichen Haushaltsmittel können über zwei Finanzierungswege bereitgestellt werden:

- Zum einen können für die übernommenen Gewährleistungen in den jeweiligen Haushaltsperioden die bereits erwähnten *Bürgschaftssicherungsrücklagen* gebildet werden, deren Höhe dem zu tragenden Risiko adäquat ist und welche im Budget isoliert ausgewiesen oder vom Budget getrennt gehalten werden. Damit

---

1988, S. 19; siehe auch *Hartig,* R.: Ökonomische und politökonomische Aspekte des Einsatzes von Subventionen als Instrument der Wirtschaftspolitik, Berlin 1990, S. 50 ff.; *Nieder-Eichholz,* M.: Die Subventionsordnung – . . . , a. a. O., S. 33.

72 Vgl. *Deutsche Bundesbank:* Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern, a. a. O., S. 16.

73 Nicht zuletzt wegen dieser *„fiskalisch angenehmen" Eigenschaft* wird auf die öffentliche Bürgschaft gern zurückgegriffen, um Finanzierungsfragen für höchst unterschiedliche staatliche Aufgaben „einfach" zu lösen; siehe dazu beispielgebend *Donges,* J. B. u. a.: Zur Reform der Hochschulen, hrsg. v. Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V., Schriftenreihe H. 27, Bad Homburg 1993, S. 44 (dort wird die staatliche Bürgschaftsübernahme für marktmäßig finanzierte Studentendarlehen vorgeschlagen), sowie Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik, BTag-Drucksache 13/159 vom 30. 12. 1994, S. 147 und S. 172 (dort wird für eine erleichterte Finanzierung des Wohnungsbaus bei sog. Schwellenhaushalten plädiert: Die „Kreditbürgschaften . . . sollten ohne Gebühren und externe Prüfverfahren angeboten werden. . . . Im Verzicht auf Bürgschaftsgebühren liegt der eigentliche Subventionsgehalt."). Ein entsprechendes Bürgschaftsprogramm hat die Bundesregierung am 8. August 1995 mit einem Gesetzentwurf zur Neuregelung der steuerlichen Wohneigentumsförderung in den *neuen Ländern* vorgelegt; vgl. BMF–Finanznachrichten, Nr. 29/25. 8. 1995, S. 3 f. Derzeit prüft die Bundesregierung, inwieweit die Vergabe von Krediten und Bürgschaften verstärkt zur Unterstützung von „Kulturberufen" eingesetzt werden kann; siehe BMWI–Tagesnachrichten, Nr. 10342/14. 7. 1995, S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird das Budget dem Umfang der Gewährleistungsübernahmen und den damit verbundenen Risiken entsprechend „gleichmäßig" belastet. Diesen Rücklagen sind im Schadensfall die erforderlichen Mittel zu entnehmen. Eine besondere Belastung des Budgets im Schadensjahr wird vermieden, solange die zu tragenden Schäden betragsmäßig unter den dafür angesammelten Rücklagen liegen. Nur die darüber hinaus gehenden Schäden wären als außerplanmäßige Ausgaben über das laufende Budget zu finanzieren.

Die Rücklagenbildung müßte auf der Grundlage versicherungsmathematischer Methoden vorgenommen werden.[74] Bei einer risikoadäquaten Zuweisung (falls das tatsächlich möglich ist) führt das prinzipiell zu einer Bemessungsgrundlage für die Entgeltfestsetzung nach dem unten abgehandelten Preisansatz;[75] bei einer unzureichenden Rücklagenzuweisung wäre dann das aus der Leistungsgewährung resultierende finanzwirtschaftliche Liquiditätsrisiko ablesbar.

Eine derartige Überlegung ist im übrigen vor dem Hintergrund der derzeit stattfindenden Diskussion über die Bildung von Rücklagen für zukünftig fällig werdende Beamtenpensionen in den öffentlichen Haushalten mit entsprechenden Bemühungen der Länder Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz angesichts der unten im einzelnen noch nachzuweisenden defizitären Kassenentwicklung[76] bei den Hermes-Bürgschaften von einer vergleichbaren, besonderen Aktualität.[77]

- Zum anderen kann der zu leistende Schadensausgleich – wie das derzeit geschieht – über das im Jahr des Schadenseintritts *laufende Budget* abgewickelt werden, wobei auf entsprechende Rücklagen dann eben nicht zurückgegriffen werden kann. Damit geht die Finanzplanung nicht zu vernachlässigende – gleichsam nicht gedeckte – Risiken ein, welche mit einem wachsenden Umfang der übernommenen Gewährleistungen naturgemäß steigen.

---

74 Für eine derartige Rücklagenbildung auf versicherungstechnischer Basis außerhalb des Bundeshaushalts plädiert *Kleinewefers,* J.: Die Bundesdeckungen aus der Sicht eines mittelständischen Herstellers von Investitionsgütern, in: Festschrift, a. a. O., S. 24: Offen bleibt letztlich, wie der Umfang einer derartigen Rücklage bestimmt werden soll, wenn eine diesbezügliche Kalkulation politischer Risiken generell bestritten wird.

75 Siehe Abschnitt II. 3. b).

76 Siehe Abschnitt IV. 1.

77 Siehe dazu eine ausführliche Darstellung bei *Arlt,* U.: Zur Messung staatlicher Defizite – . . . , a. a. O., S. 75 ff.; *Boskin,* M. J. u. a.: The Federal Budget and Federal Insurance Programs, in: Modern Developments in Public Finance, hrsg. v. M. J. Boskin, Oxford, New York 1987, S. 14 ff.; *Towe,* C. M.: The Budgetary Control and Fiscal Impact of Government Contingent Liabilities, in: IMF Staff Papers, Vol. 38/No. 1/1991, S. 109 ff.

Zur vergleichsweisen Behandlung der Pensionsrückstellungen siehe die Pilotstudie des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Kooperation mit dem Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Finanzieller Jahresbericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Prototyp 1990), o.O. (Düsseldorf/Speyer) o.J., S. 29, S. 41, S. 48 (Rückstellungen für Bürgschaften sind dort nicht berücksichtigt); o.V.: Einer schultert des anderen Last, in: Das Parlament, Nr. 10/3. 3. 1995, S. 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Für beide vorstehend aufgeführten Lösungsansätze sind die Komponenten zu benennen, welche die Mitteldispositionen in der einen oder anderen Richtung beeinflussen:
  - Auf der *Einnahmen-Seite* sind die einmaligen und/oder laufenden Entgeltzahlungen/Prämien, die sonstigen Gebühren, gegebenenfalls Rückgriffsbeträge nebst eventuell bezahlter Zinsen aus bereits regulierten Schadensfällen sowie die Mittel aus der notwendigen Auflösung der erwähnten Rücklage – soweit bestehend – zu verbuchen.
  - Auf der *Ausgaben-Seite* sind die Verwaltungskosten, die bei der Genehmigung der Gewährleistung und bei der Überwachung des Engagements anfallen, sowie die Mittel für die Schadensregulierung zu erfassen. Hinzu kommen gegebenenfalls die jeweiligen Zuführungen zu der genannten Rücklage.

Unter Berücksichtigung der beiden alternativen Finanzierungsverfahren ist ein Netto-Mittelbedarf oder ein Netto-Mittelüberschuß für eine Haushaltsperiode durch eine Saldierung der aufgeführten Einzelposten zu berechnen.

2. Gewährleistungen aus der Sicht des Deckungsnehmers

Die wirtschaftlichen Aktivitäten der Gewährleistungsnehmer können in dem vorgesehenen Umfang und nach der erforderlichen Art abgewickelt werden, weil die Risikoerwartungen der Beteiligten mit der *öffentlichen Hilfe* weitgehend abgesichert sind bzw. der Risikofall über den öffentlichen Haushalt ausgeglichen wird.

- Dabei kann zum einen der Tatbestand erfüllt sein, daß die erforderlichen Sicherheiten in Anspruch genommen werden, weil der Markt derartige Deckungen gegen (ein tragfähiges) Entgelt nicht anbietet.[78] Zum anderen kann zudem durch

[78] Zur Kennzeichnung des *Angebots von Ausfuhrkreditversicherungen durch private Unternehmen* siehe *Häberle,* S. G.: Handbuch der Außenhandelsfinanzierung, a. a. O., S. 785 ff. Für einen allerersten, willkürlich herausgegriffenen Vergleich wird hier kurz das Angebot der Allgemeinen Kreditversicherung AG, Mainz, referiert: Angeboten wird zum einen eine Ausfuhrkreditversicherung (gemäß Info-Merkblatt „Weltweite Verbindung"), bei welcher Forderungen aus Lieferungen in Staatshandelsländer und Länder mit überwiegend politischem Risiko ausgenommen bleiben. Für diese Leistung gibt es „keine festen Tarife"; die monatliche Prämie (neben einer Gebühr für die Kreditprüfung und die Kreditüberwachung) richtet sich nach der Höhe der versicherten Exportumsätze. Zum anderen wird eine Ausfuhrversicherung für den Bereich der OECD-Länder (sog. Europa-Police) angeboten, mit welcher Forderungen bis zu 100.000 DM je Kunde bei Zahlungszielen bis zu 180 Tagen abgesichert werden. Die Jahresprämie richtet sich nach dem Umsatz (einschließlich der Mehrwertsteuer); sie ist nach vier Schadensklassen gestaffelt. Für das erste Jahr in der Prämienklasse 1 wird bei einem Umsatz von 1 Mio. DM eine Prämie von 4.400 DM, bei einem Umsatz von beispielsweise 3 Mio. DM ein Betrag von 10.400 DM in Rechnung gestellt; darüber hinaus gehende Umsätze werden mit 1.500 DM je 500.000 DM Umsatzzuwachs berechnet.

Bleiben die Geschäftsvorfälle während eines Jahres schadensfrei, wird eine Rückvergütung von 20 Prozent der Jahresprämie vorgenommen. Übersteigt die Entschädigungsleistung dem-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Gewährleistungsübernahme eine notwendige Finanzierung des Geschäfts überhaupt erst sichergestellt werden, weil nun die dafür erforderlichen Sicherheiten beigebracht werden können.[79]

- Darüber hinaus können die Bedingungen für die Gewährleistungsübernahme Vorteile enthalten, weil diese unter jenen vergleichbarer Marktkonditionen liegen.
- Schließlich kann das zugrundeliegende Exportgeschäft bzw. der damit verbundene Finanzierungsvorgang gegebenenfalls zu Konditionen abgewickelt werden, welche einen Abschlag beim Risikobestandteil des Preises bzw. des Zinssatzes aufgrund der besonderen Qualität der Sicherheit erlauben. Dadurch kann der Exporteur unter Umständen eine günstigere Marktposition erreichen als das zuvor der Fall war.

Generell ist davon auszugehen, daß die öffentliche Hand mit ihren Konditionen unter vergleichbaren Marktkonditionen liegt; die „geldwerten Vorteile" haben bei der öffentlichen Hand anteilige Mindereinnahmen bzw. erhöhte Ausgaben zur Folge. Der Ermittlung des Wertes derartiger Leistungen ist nun näher nachzuspüren.[80] Dazu sollen zuerst einige in der Literatur anzutreffende Grundüberlegungen referiert werden:

---

gegenüber die Jahresprämie, so gilt für das folgende Versicherungsjahr die nächst höhere Prämienklasse (2); die Prämie der vorhergehenden Klasse (1) wird um 20 Prozent erhöht – gegebenenfalls bis zur Klasse 4. Nach einem schadensfreien Jahresverlauf wird eine Rückstufung in die nächst niedrigere Prämienklasse vorgenommen. Zu der Prämie kommt naturgemäß die *Versicherungsteuer* auf der Grundlage des oben bereits erwähnten Versicherungsvertragsgesetzes hinzu.

Es würde zu weit führen, andere Angebote des privaten Versicherungsmarktes in Deutschland (zu nennen sind die Gerling Konzern Spezielle Kreditversicherung-AG, Köln, die Gothaer Credit Versicherung AG, Köln, die Hermes Kreditversicherungs-AG, Hamburg, und die Zürich Kautions- und Kreditversicherungs-AG, Frankfurt/M.) oder gar Angebote des internationalen Versicherungsmarktes (beispielsweise von Lloyd's in London) an dieser Stelle erläutern und miteinander vergleichen zu wollen. Für eine Bewertung von Subventionsvorteilen aus Hermes-Bürgschaften könnten aus einer solchen Betrachtung aber sicherlich zusätzliche Grundinformationen und zweckdienliche methodische Hinweise abgeleitet werden. Siehe dazu auch *Beuter,* H.: Kreditversicherung, in: HdV, a. a. O., S. 409 ff.

79 Gegebenenfalls werden einsetzbare eigene Sicherheiten dadurch geschont, so daß diese dann an anderer Stelle ertragbringend eingesetzt werden können.

80 Siehe im Vorfeld dazu auch *Christopeit,* J.: Hermes-Deckungen – . . . , a. a. O., S. 174 ff., sowie die nachdrückliche, nahezu anklagende Schilderung der mit Bürgschaftsprogrammen verbundenen Marktzugangs- und Zinsverbilligungseffekte durch die Deutsche Bundesbank: Zinssubventionen und sonstige Finanzierungshilfen im geeinten Deutschland, in: Monatsbericht, Nr. 8/1992, S. 23 f., welche über den „(abdiskontierten) Subventionswert" erheblich zu Buche schlagen (S. 28) und eine „Marktspaltung" zur Folge haben (S. 29). So rechnet auch die *Österreichische Nationalbank* (Hrsg.): Subventionierte Bankkredite in Österreich – Ergebnisse und Folgerungen aus der Sondererhebung per 31. Dezember 1991, in: Berichte und Studien, Nr. 2/1993, S. 97 ff., öffentliche Haftungszusagen/Bürgschaftsfonds, welche die Gewährung von Krediten an sich bzw. eine Verbilligung des Kredits ermöglichen, zu den staatlich subventionierten Krediten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Die Subventionswertermittlung für Gewährleistungen durch *K. von Wysocki*[81] geht davon aus, daß der öffentliche Deckungsgeber auf die Erhebung eines marktmäßigen Entgelts seitens des Sicherungsnehmers zur versicherungstechnischen Deckung der übernommenen Risiken – gestaffelt nach Art und Höhe des Risikos – ganz oder teilweise verzichtet. Die Ermittlung des Subventionswertes kann sich dann prinzipiell auf eine ex-ante oder auf eine ex-post Rechnung beziehen.

  - Bei der *ex-ante Bestimmung* sind die Entgeltzahlungen des Sicherungsnehmers zwar festzustellen, demgegenüber entfällt die versicherungsmathematische Quantifizierbarkeit der – politischen – Risiken, die gerade dem Staat wegen des fehlenden Angebots privater Versicherungsunternehmen angedient werden. Demzufolge ist eine ex-ante Erfassung der zugehörigen Subventionsleistungen dann nicht möglich.

  - Bei der *ex-post Bestimmung* sind die jeweiligen Leistungen und Gegenleistungen der beteiligten Partner auf einen Bewertungsstichtag auf- bzw. abzuzinsen, um zu vertretbaren Ergebnissen zu kommen. Dabei sind die Zahlungen der Entgelte und der Entschädigungen ebenso zu erfassen wie die seitens des Staates übernommenen Zahlungsansprüche. Die jeweiligen Beträge sind mit Hilfe eines Zinsfaktors und mit entsprechenden Annahmen für die Zeitspannen auf den Zeitpunkt der Entschädigungszahlung zu beziehen. Eine Subventionsleistung „(kommt) in jedem Einzelfall nur dann zustande, wenn die öffentlichen Entschädigungszahlungen ... größer sind als der Zeitwert sämtlicher Gegenleistungen der Sicherheitsnehmer."[82]

    Die Höhe des derart ermittelten Subventionswertes ist neben der Festlegung des Diskontfaktors von den zu setzenden Annahmen für die Zeitspanne zwischen der Entgeltzahlung und der Entschädigungszahlung sowie für diejenige zwischen der Entschädigungszahlung und dem Eingang der Ausgleichszahlung durch den ausländischen Schuldner abhängig. Bei letzterer wird zudem noch eine endgültige Ausfallquote unterstellt.

  Erkennbar wird demnach, daß ein stichtagsbezogener Subventionswert ohne solche ergänzenden Annahmen nicht berechnet werden kann.

- Eine ähnliche Prüfung der Subventionseffekte von Gewährleistungsübernahmen wird von *E.-A. Conrad* vorgenommen,[83] wobei hier unterstellt wird, daß eine Deckung nur dann zugesagt wird, wenn sich ein Schaden im Sinne eines unge-

---

[81] Vgl. *v. Wysocki,* K.: Öffentliche Finanzierungshilfen, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 946, Köln, Opladen 1961; *ders.:* Der Subventionscharakter öffentlicher Exportbürgschaften und Exportgarantien, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, H. 3/1991, S. 140 ff.

[82] Ebenda, S. 149.

[83] Vgl. *Conrad,* E.-A.: Bürgschaften und Garantien als Mittel der Wirtschaftspolitik, Berlin 1967, S. 86 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wissen Risikos zum Zeitpunkt der Zusage *nicht* abzeichnet.[84] Geprüft wird der Subventionsvorgang für die Gläubiger- und für die Schuldnerseite.

- Auf der *Seite der Gläubiger* wird zur Erfassung der Subventionsvorgänge zwischen dem Sicherungsgeber und dem Deckungsnehmer differenziert:

  Für den *Sicherungsgeber* stellt sich die Sachlage in Anhängigkeit vom Risiko unterschiedlich dar. Bei wirtschaftlichen Risiken ist demnach nur dann von einer Subvention zu sprechen, wenn das Entgelt für die Deckungsübernahme „von vornherein zu niedrig" im Vergleich zu einer privatwirtschaftlichen Prämienberechnung kalkuliert wird, so daß die laufenden Einnahmen nicht zum Schadensausgleich ausreichen. Eine vergleichbare Aussage ist demgegenüber bei den politischen Risiken nicht möglich, da private Versicherungsunternehmen eine solche Deckung ablehnen; es fehlt folglich der Vergleichsmaßstab. Aufgrund dieses Umstandes kann die Frage des Subventionswertes „prinzipiell nicht zutreffend beantwortet werden".[85] Da aber die Schäden bei *unbekannten Risiken* auf lange Sicht nicht kalkulierbar sind, erscheint es „wenig sinnvoll, die Aussage, ob eine Subvention vorliegt, davon abhängig zu machen, wie hoch die Ausfälle *zufällig* (Hervorhebung im Original) waren. Das gilt auch für die ex-post Analyse abgeschlossener Programme."[86]

  Für den *Deckungsnehmer* läßt sich die Frage des Subventionswertes nicht einheitlich für das ganze Leistungssystem beantworten: Erforderlich ist eine Differenzierung nach den Nutzenvorstellungen, welche mit den einzelnen, jeweils in Deckung genommenen Geschäften einhergehen oder welche nach verschiedenen Gruppen mit ähnlichen Geschäftsvorfällen abgebildet werden. Dabei entstehen naturgemäß je nach Risikoeinschätzung unterschiedlich hohe Nutzen. Dies führt im Extremfall bei einem vergleichsweise geringen Nutzen aus einer Deckung und bei einem defizitären Prämien-Schadens-Konto des Gesamtsystems dann „zu dem merkwürdigen Ergebnis, der Exporteur sei subventioniert worden. Die Überlegung zeigt, daß bei diesem Konzept der grundlegende Unterschied zwischen einer Hilfe durch Übernahme von Risiken und einer solchen durch Auszahlung von Zuschüssen – bei der stets alle Empfänger profitieren – übersehen worden ist."[87]

  Jenseits dieser Überlegung ist die Betrachtung um die wirtschaftlichen Konsequenzen des Vorgangs dahingehend zu erweitern, daß aufgrund der gegebenen Sicherheiten mit einer Senkung der Kosten der Exportfinanzierung und ergänzend dazu mit einer Produzentenrente aufgrund einer Marktaus-

---

[84] Andernfalls würde praktisch eine finanzielle Leistung zugesagt, bei welcher der Subventionstatbestand von vornherein nicht geleugnet werden könnte.

[85] *Conrad,* E.-A.: Bürgschaften und Garantien . . . , a. a. O., S. 89.

[86] Ebenda, S. 89.

[87] Ebenda, S. 90.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weitung beim Deckungsnehmer zu rechnen ist. All das ist schließlich vor dem Hintergrund konkurrierender Garantiesysteme in den einzelnen Exportländern mit entsprechenden Folgewirkungen zu bewerten. Als Resultat ergibt sich, daß „keine *allgemeingültige* Aussage (Hervorhebung im Original) über den Subventionscharakter der Instrumente möglich ist. ... Es sollte aber kein Zweifel darüber bestehen, daß die Maßnahmen in vielen Fällen mit finanziellen Vorteilen für die Exporteure verbunden sind."[88]

- Auf der *Schuldnerseite* sind aus dem Vorgang – allenfalls – mittelbare Vorteile abzuleiten. Die im Vergleich zum Marktzins kostengünstigere Kreditversorgung verbessert die Stellung des ausländischen Nachfragers auf dem Markt. Dabei richtet sich das Ausmaß der Leistung wiederum nach der Höhe der Risiken im Einzelfall, so daß eine verläßliche Aussage über das Ausmaß der Subvention wiederum nicht möglich sei. Zudem liefert die Prämien-Schadens-Relation des Versicherungssystems keinen brauchbaren Maßstab für die Subventionswertermittlung. Zu beachten ist allerdings, daß sich die Marktstellung des Nachfragers über verbilligte Importkonditionen verbessert, wenn und soweit die Exportländer über ihre jeweiligen Deckungssysteme miteinander konkurrieren.[89]

- Unter Anwendung vorwiegend rechtlicher Normen gelangt *K. v. Kageneck*[90] bei seiner Analyse des Subventionsproblems zu zwei voneinander abweichenden Erkenntnissen:
  - Zum einen ist bei einer Prüfung der *EU-Normen* zu betonen, daß jenseits einer eventuell gegebenen Einhaltung des Grundsatzes der Selbsttragung in der Praxis die Leistung des Staates nicht nur in der Schadenszahlung, sondern auch in der Gefahrtragung besteht. Für diesen Vorgang wäre über eine entsprechende Rücklagenbildung als kostenträchtiges Element im Vergleich zu einem privaten Versicherungsunternehmen folglich ein höheres Entgelt an den staatlichen Gewährträger zu entrichten, als das derzeit tatsächlich geschieht. Insofern sei die Gewährleistungsübernahme als „eine 'nationale Beihilfe' im Sinne des Art. 92 EWG-Vertrag"[91] zu kennzeichnen.
  - Zum anderen ist bei einer Prüfung der *GATT-Normen* in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbsttragung auf lange Sicht nach den tatsächlichen Ergebnissen der Einnahmen und Ausgaben zu fragen, wobei die Verluste ins Verhältnis zur Kalkulierbarkeit der gedeckten Risiken zu setzen seien. Wenn kurz- und mittelfristige Verluste demnach nicht als Subventionen zu erfassen

---

88 *Conrad*, E.-A.: Bürgschaften und Garantien ..., a. a. O., S. 91.

89 Vgl. Ebenda, S. 93.

90 *v. Kageneck,* W.: Hermes-Deckungen ... , a. a. O., S. 37 ff.: Der Autor prüft diesbezüglich auch die Frage des seinerzeit noch erhobenen Einheitsentgelts, mit dem risikoreiche Deckungen subventioniert werden (S. 33 f.), was nach dessen Ansicht wirtschaftspolitisch zu beanstanden sein mag, aber rechtlich gesehen zulässig ist (S. 197).

91 Ebenda, S. 38.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind, bleibt vor diesem Hintergrund zu bedenken, daß „der – freilich schwer zu ermittelnde – Wert der umgeschuldeten Forderungen bei der Überprüfung des Selbsttragungsgrundsatzes nicht völlig außer Betracht gelassen werden (darf).“[92] Unter Hinweis auf die (oben erwähnte) drastische (besser: differenzierende) Entgelterhöhung (des Jahres 1984) und auf die unvermeidbaren Kalkulationsprobleme infolge der Auswirkungen der internationalen Schuldenkrise kommt die Prüfung zu dem Ergebnis, daß ein Verstoß gegen den Grundsatz der Selbsttragung „zum gegenwärtigen Zeitpunkt“ nicht registriert werden kann. Folglich sind die Hermes-Deckungen keine Subvention im Sinne des Art. XVI GATT.[93]

Dieses im Vergleich zweifellos merkwürdige Ergebnis macht nicht zuletzt deutlich, daß bei dieser Frage auch rechtlicher Abstimmungsbedarf gegeben ist, der sich aber auf eine ökonomische Interpretation der Sachzusammenhänge wird stützen müssen. Eine weiterführende Klärung und eine Vereinheitlichung der Abgrenzungen ist im Sinne der Rechtssicherheit auf alle Fälle geboten.

- Zu einer ähnlich ambivalenten Bewertung der subventionswerten Vorteile aus den Hermes-Bürgschaften gelangt der umfangreiche, auf diese Leistungsform spezialisierte Kommentar von *E. Schallehn / G. Stolzenburg*:[94]

  - Hier wird es einerseits im Sinne einer *Negation* des Subventionstatbestandes für unangebracht gehalten, das seit 1983/1984 zu verzeichnende Kassendefizit als ein Indiz für staatliche Subventionen der Exportwirtschaft werten zu wollen: Dem rechnerischen Defizit stehen die auf den Bund übergegangenen Forderungspositionen gegenüber, wenngleich deren Wert letztlich von der Zahlungsbereitschaft der Schuldnerländer abhängig ist.[95] „Im übrigen ist zu bedenken, daß eine Bewertung der Ergebnisse auch langfristig angelegt werden sollte und mehr als 30 Jahre sogar eine kassenmäßige Selbsttragung gegeben war, so daß die seit 9 Jahren eingetretenen Defizite als zwar für die jeweiligen Haushaltsjahre negative, aber in der Gesamtbetrachtung nicht gegen das Selbsttragungsprinzip sprechende – und in der Erwartung und Wahrscheinlichkeit vorübergehende – Erscheinungen einzuordnen sind.“[96]

    Außerdem wird in diesem Zusammenhang generell auf die insgesamt positiv eingeschätzten und einzuschätzenden Aussagen eines im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft erstellten Gutachtens über die Hermes-Bürg-

---

92 *v. Kageneck*, W.: Hermes-Deckungen . . ., a. a. O., S. 41.

93 Ebenda, S. 41. Zu einem gegenteiligen (neueren) Ergebnis kommt unter Verweis auf die GATT-Regeln *Eistert,* E.: Reform der staatlichen Exportkreditversicherung, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, H. 2/1994, S. 81.

94 Vgl. *Schallehn*, E. / *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften . . . , a. a. O., Teil I, S. 15 ff., Teil II, S. 7, S. 23, Teil XII, S. 6 b ff.

95 Siehe dazu auch die Anmerkungen zur Bewertung der entstandenen Forderungen im Abschnitt IV. 1.

96 *Schallehn,* E. / *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften . . . , a. a. O., Teil I, S. 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaften verwiesen,[97] wonach die von der Gewährleistungsübernahme ausgelösten gesamtwirtschaftlichen und die damit einhergehenden „fiskalischen Auswirkungen die direkten Belastungen des Bundeshaushalts, die durch Entschädigungsleistungen entstehen ... mehr als nur zu kompensieren (vermögen).“[98] Dazu ist anzumerken, daß eine derartige Kompensationsrechnung zur *konkreten* Bestimmung von Subventionswerten aus politischen Gründen zwar verständlich erscheinen mag, aber in der Literatur letztlich nicht zur Anwendung gelangt. Unter solchen Umständen könnten wohl die meisten Subventionen gegen Null gerechnet werden. Zudem müßten die aus der Leistungsbereitstellung gegebenenfalls auch resultierenden negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte, beispielsweise in Form einer verzerrten Allokation oder in Form destabilisierender Wirkungen im Bereich der monetären Steuerung, dabei entsprechend gegengerechnet werden.

- Andererseits wird in dem Kommentar im Sinne einer *Zustimmung* mehrfach darauf hingewiesen, daß die staatliche Gewährleistungsübernahme für eine dauerhafte Unterstützung und Förderung der Exportwirtschaft von grundsätzlicher Bedeutung ist[99] – was letztlich nur bei subventionswerten Vorteilen einen Sinn ergeben kann. Der (zu ermittelnde) Subventionswert wäre insofern als ein Äquivalent für das Ausmaß des öffentlichen Interesses an den der Deckung zugrundeliegenden Geschäftsvorfällen zu deuten.

  Im übrigen wird ergänzend darauf verwiesen, daß es ein Konzept zur Entwicklung kostendeckender Prämien für politisch motivierte Maßnahmen bzw. für die Deckung politischer Risiken bisher nicht gibt. So wäre wohl die Maßnahme der Exportnationen zu einer Entgeltfestlegung schwer nachzuvollziehen, bei der „eine Anpassung an Marktvorstellungen durch Zuordnung kommerziell kalkulierter Prämien zu Risikogruppen (Länder, Dauer, Zahlungsbedingungen, Sicherheiten usw.) gelingen sollte“, zumal „dieser Prozeß die Entscheidungsspielräume der Regierungen für Hilfen im Export ... ein(schränkt).“[100]

Zuzugeben ist dabei allerdings, daß diese unterschiedliche Einschätzung der subventionswerten Vorgänge in dem Kommentar auf einer Interpretation des

---

97 Gemeint ist hier die Untersuchung von *Halfen,* B.: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen staatlicher Ausfuhrgewährleistungen ... , a. a. O., S. 167 ff.: Einschränkend ist jedoch anzufügen, daß die dort vorgetragenen Darlegungen nicht unmittelbar auf eine subventionsbezogene Wertung jener Leistungen in dem hier geltend gemachten Sinne abzielen.

98 *Schallehn,* E. / *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften ... , a. a. O., Teil I, S. 18 a.

99 In der Sonderheit wird festgestellt und bestätigt (ebenda, Teil I, S. 18 a), daß „die fehlende Differenzierung der Entgelte nach dem politischen Länderrisiko den Aspekt des Ausfuhrförderinstruments (unterstrich), weil damit die Kostenbelastung der Exportwirtschaft ... in Grenzen gehalten wurde.“ Zu verweisen ist zudem auf den Titel des Kommentars „ ... zur Förderung der deutschen Ausfuhr.“

100 Ebenda, Teil II, S. 7

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verfassers beruht; die Autoren selbst präferieren wohl eindeutig die erstgenannte Argumentationslinie der Negation.

Die aus den vorstehenden Darlegungen ableitbaren, vielfältigen Prüfbereiche und die jeweils anzuführenden Argumente, welche für oder gegen eine Bestimmung subventionswerter Vorteile bei der staatlichen Gewährleistungsübernahme sprechen, haben mit dazu beigetragen, daß eine einvernehmliche Lösung der anstehenden Frage einer adäquaten Subventionswertberechnung bisher noch nicht zustandegekommen ist.[101]

3. Drei konzeptionelle Ansatzpunkte einer Subventionswertermittlung

Für die vorstehend aufgegriffenen Sachverhalte können in Anlehnung an *D. Larkins*[102] zunächst zwei Verfahrensweisen einer Subventionswertermittlung herangezogen werden:

a) Der Preisansatz

Beim sog. Preisansatz wird von der zu zahlenden Prämie für eine vergleichbare Gewährleistungsübernahme ausgegangen, welche ein (Kredit-)Versicherer des Marktes für eine derartige Leistung verlangt. Dieser ist das von der öffentlichen Hand berechnete Entgelt gegenüberzustellen. Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- Solange der Staat bei seiner Gewährleistungsübernahme wie ein Versicherungsunternehmen des Marktes kalkuliert, kann von einer Subventionierung naturgemäß nicht gesprochen werden. Das gilt selbst dann, wenn auszugleichende Schäden wider Erwarten größer ausfallen als das durch das Prämienaufkommen abgedeckt werden kann. Dieser erste Fall ist aufgrund der besonderen Zielvorgaben bei der staatlichen Gewährleistungsübernahme nicht realistisch.
- Ein Subventionswert kann insofern nur dann ermittelt werden, wenn das Entgelt des Staates unter der entsprechenden Marktprämie liegt: Dieser ergibt sich dann in Höhe der jeweiligen Prämien- bzw. Entgeltdifferenz unter Einbeziehung der vereinbarten Laufzeit.

---

101 Daher erklärt sich auch, daß auf der internationalen Ebene Bemühungen vorangetrieben werden, „durch einheitliche Grundsätze für Rechnungslegungen die staatlichen Exportfördersysteme transparent und damit einer Beurteilung, ob sie selbsttragend oder staatlich subventioniert sind, zugänglich zu machen"; *Schallehn,* E. / *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften . . ., a. a. O., Teil II, S. 23.

102 Vgl. *Larkins,* D.: $ 300 Billion in Loans – An Introduction to Federal Credit Programs, hrsg. v. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C. 1972, S. 31 ff.; siehe auch *Dickertmann,* D.: Öffentliche Finanzierungshilfen – . . ., a. a. O., S. 69 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Eine solche Subventionswertermittlung ist allerdings nur dann durchführbar, wenn der Markt ein vergleichbares Sicherungsangebot bereitstellt. Dieses ist im Regelfall jedoch auszuschließen.
- Da die öffentliche Hand in der Mehrzahl der Fälle – aufgrund des erwähnten *Subsidiaritätsprinzips* – nur dann zu einer Gewährleistungsübernahme bereit ist, wenn vom Versicherungsmarkt ein entsprechendes Angebot eben nicht unterbreitet wird, ist der vorstehend geforderte Prämien- bzw. Entgeltvergleich nicht möglich.

Insofern kann mit dem Preisansatz das Problem der Subventionswertermittlung von Gewährleistungen nicht in hinreichender Weise gelöst werden. Wenn und soweit eine Subventionswertermittlung jedoch durchgeführt werden könnte, dürfte ein vorzunehmender Schadensausgleich – das sei noch einmal betont – dann nicht mehr als weiterer Subventionsbestandteil gewertet werden; das käme einer doppelten Erfassung der Leistung gleich.[103]

b) Der Kostenansatz

Beim sog. Kostenansatz sind den Erträgen (Einnahmen) aus der Gewährleistungsübernahme die Kosten (Ausgaben) gegenüberzustellen, um die Subventionshöhe zu berechnen.

- Die Erträge ergeben sich aus dem einmaligen und laufenden Entgeltaufkommen (Prämienzahlungen).
- Die Kosten umfassen zunächst die Verwaltungskosten, die in dem hier aufgegriffenen Fall der Hermes-Bürgschaften vergleichsweise leicht zu definieren sind: Sie ergeben sich aus der gut abgrenzbaren Abrechnung der Mandatare, die insofern eine ausgelagerte Verwaltungsfunktion übernommen haben.[104]

  Zu den Kosten sind allerdings noch die (eventuell) zu tragenden Schadensleistungen hinzuzurechnen. Konkret sind dazu ergänzend *zwei Auflösungsmechanismen* zu unterscheiden, wobei die nachfolgend auf den Einzelfall bezogene Betrachtung nach dem Versicherungsprinzip auf das System der Hermes-Dekkungen insgesamt zu übertragen ist:[105]

---

103 Die Vorstellung allerdings, den Subventionswert von Gewährleistungen allein über den günstigeren Darlehenszins im Vergleich zum ansonsten marktüblichen Kreditzins als „Zinsäquivalent" ermitteln zu wollen, kann unter anderem deswegen nicht in die Tat umgesetzt werden, weil nicht alle Gewährleistungsverträge mit Kreditfolgeverträgen gekoppelt sind und weil bei einer diesbezüglichen Erhebung, wenn diese denn durchführbar wäre, diverse andere Faktoren einer Zinsdifferenzierung (z. B. Marktmacht, Kreditvolumen, Wettbewerbslage) und deren Inzidenz erfaßt bzw. eliminiert werden müßten.

104 Siehe dazu auch unten Abschnitt III. 3.

105 Siehe dazu auch *Mendler,* P.: Zur ökonomischen und politisch-institutionellen Analyse ..., a. a. O., S. 195 (FN 1).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- • *Einerseits* kann die übernommene Gewährleistung reibungslos abgewickelt werden; d. h. ein Schadensfall tritt tatsächlich nicht ein. Dementsprechend entstehen auch keine besonderen Kosten.
- • *Andererseits* kann die übernommene Gewährleistung in Anspruch genommen werden; der eingetretene Schadensfall verursacht zusätzliche Kosten. Dabei sind nun wiederum *zwei Unterfälle* zu kennzeichnen:

  Zum einen kann die Leistung der öffentlichen Hand in Form eines Kredits bereitgestellt werden. Es besteht die begründete Aussicht, daß eine mit der Gewährleistung übergangene Forderung an den Gewährleistungsträger einbringlich ist. Unter solchen Umständen sind die Kosten der gegebenen Liquiditätsbindung in Form eines mehr oder weniger großen Zinsverzichtes[106] zu ermitteln, um insoweit zu einem zugehörigen Subventionswert zu gelangen.

  Zum anderen kann die Leistung à fonds perdu zu erbringen sein; der aufzubringende Betrag wäre in voller Höhe den Kosten zuzurechnen.

- Deutlich wird, daß eine derartige Verfahrensweise zu höchst unterschiedlichen, willkürlichen Subventionswerten bei einem grundsätzlich gleichen Ausgangstatbestand gelangt; d. h. eine durchgängige Konsistenz des Verfahrens ist nicht gewährleistet.
  - • Zum einen wäre von einer Subvention praktisch nur bei einem negativen Schadenstitel zu sprechen, obwohl die Begünstigungstatbestände auch unabhängig von einem tatsächlichen Schadensverlauf wirksam werden.
  - • Zum anderen kommt es zu falschen zeitlichen Zuordnungen. Obwohl während der gesamten Laufzeit des Gewährleistungsvertrages die betreffenden Begünstigungen anteilig gegeben sind, werden sie nur im Zeitpunkt des Schadensausgleichs ausgewiesen.
  - • Überdies wird schließlich kritisiert, daß auch durch Ineffizienz der Subventionsverwaltung entstehende Kosten in den Subventionswert eingehen; dieser steigt also mit wachsender Ineffizienz.[107]

---

[106] Dabei ist dann ergänzend zu prüfen, welcher Zinssatz einer solchen Liquiditätsbindung zugrundezulegen ist; *Larkins,* D.: $ 300 Billion in Loans – ... , a. a. O., S. 36, empfiehlt, einige repräsentative Zinssätze des Marktes auszuwählen, fügt selbst aber kritisch hinzu, daß es dafür keine verläßlichen Auswahlkriterien gebe.

[107] Vgl. *Mendler,* P.: Zur ökonomisch und politisch-institutionellen Analyse ... , a.a.O, S. 194 f.: Zunächst einmal ist das aus der Sicht des Begünstigten ein unbefriedigendes Ergebnis. Wird dem aus der Sicht des öffentlichen Haushalts nachgegangen, so können die Verwaltungskosten allerdings nicht unberücksichtigt bleiben. Der Einwand verdeutlicht, daß bei bisher vorgenommenen Betrachtungen zum Subventionswert die jeweiligen Verwaltungskosten weitgehend vernachlässigt worden sind, was zu beklagen ist. Diesem Umstand einer subventionspolitischen Verfahrenseffizienz ist bei der Beurteilung subventionspolitischer Maßnahmen und dem Ausweis von Subventionsbeträgen zukünftig weitaus mehr Aufmerksamkeit zu schenken, als das bisher der Fall ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein solches Ergebnis ist also in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend. Die Frage nach dem Subventionswert kann also „anhand des Kriteriums des Haushaltszuschusses prinzipiell nicht zutreffend beantwortet werden"; so erscheint es – wie bereits ausgeführt – in der Tat als „wenig sinnvoll, die Aussage, ob eine Subvention vorliegt, davon abhängig zu machen, wie hoch die Ausfälle zufällig waren."[108]

Letztlich unerheblich ist es in diesem Zusammenhang, prüfen zu wollen, welche Methode von dem einen oder anderen Autor präferiert wird.[109] Entscheidend geht es darum, ein Berechnungsmodell zu entwickeln, das Subventionswerte möglichst verläßlich, realitätsnah sowie periodenbezogen und zeitraumgerecht zu präsentieren vermag. Ein derart pragmatischer Ansatz ist nachfolgend vorzustellen.

c) Die Weiterentwicklung des Preisansatzes

Nach Ansicht von *F. Abraham* ist es angebracht, den Kostenansatz zu verfolgen, wenn es vor allem darum geht, die budgetären Konsequenzen eines Gewährleistungsprogramms für Exporte zu betrachten.[110] Demgegenüber sei der Preisansatz von Vorteil, wenn der Nutzen für die davon begünstigten Exportfirmen (über eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit) bestimmt werden soll. Dieser ergibt sich generell aus wachsenden Gewinnen, welche aus einer Reduzierung von Kosten resultieren *oder* durch einen Anstieg der Erträge bewirkt werden.[111]

Ausgehend von der Annahme, daß die Versicherungsprämie im Jahr der Dekkungsübernahme bezahlt wird, entwickelt der Autor seine weiteren Ausführungen zur Subventionswertbestimmung von Bürgschaften (S_K) im Jahr K dann, indem er definiert:

---

108 *Conrad,* E.-A.: Bürgschaften und Garantien ... , a. a. O., S. 89. *Eick,* C.: Wirtschaftssubventionen – Anmerkungen zu einer aktuellen Diskussion, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, H. 4/1981, S. 22, vertritt dazu die Ansicht, daß „die in Anspruch genommenen Bürgschaften im Gegensatz zu den gewährten Bürgschaften ... direkt zu den Wirtschaftssubventionen (gehören)."

109 So kann geprüft werden, ob eine ex-ante Rechnung einer ex-post Rechnung vorzuziehen ist (vgl. *Mendler,* P.: Zur ökonomischen und politisch-institutionellen Analyse ... , a. a. O., S. 195): Eine ex-ante Rechnung hat letztlich wiederum mit allen Imponderabilien einer Risikoabschätzung zu tun, was insbesondere bei den politischen Risiken ausgesprochen schwer fällt. Es ist nicht erkennbar, daß der Staat hier über grundlegend bessere Informationen verfügt als der private Versicherungsmarkt.

110 Siehe zum folgenden *Abraham,* F.: The Effects on Intra-Community Competition of Export Subsidies to Third Countries – The Case of Export Credits, Export Insurance and Official Development Assistance, hrsg. v. Commission of the European Communities, Luxembourg 1990, S. 20 ff.

111 Vorstellbar ist es zweifellos, daß auch beide (Nutzen-)Komponenten gleichzeitig, wenngleich wohl mit unterschiedlichen Anteilen wirksam werden; für die nachfolgenden Überlegungen zu diesem Ansatz ist jedoch nur die Kostenkomponente von Bedeutung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$S_K = A_K(\upsilon_K - \theta_K)\ .$$

Dabei bedeuten:

A_K = Wert der gedeckten Kontrakte im Jahr K
υ_K = einfache Versicherungsprämie im Jahr K (in Prozent)
θ_K = subventionierte Versicherungsprämie im Jahr K (in Prozent).

Mit der einfachen (reinen) Versicherungsprämie υ_K als eine Art „fiktiver Marktpreis" soll garantiert sein, daß das Prämienaufkommen die zu erwartenden Verluste aus der Gewährleistungsübernahme deckt. Jener Satz ergibt sich durch den Quotienten

$$\text{einfacher Versicherungsprämien-Satz} = \frac{\text{erwarteter Schadensbetrag}}{\text{Wert der gedecktenKontrakte}}\ .$$

Die gewählte Kennzeichnung „einfache Prämie" beruht auf dem Umstand, daß darin die laufenden Geschäftskosten und ein angemessener Risikozuschlag nicht enthalten sind. Insofern liegt diese Prämie des staatlichen Deckungsgebers unter dem Ansatz eines Anbieters auf dem Versicherungsmarkt. Dementsprechend wird das Subventionselement von vornherein zu gering angesetzt.[112] Die subventionierte Versicherungsprämie θ_K entspricht dem vom Deckungsgeber tatsächlich erhobenen Prämienentgelt. Jenseits dieser Feststellungen benennt *F. Abraham drei Problembereiche*, welche die nach seinen Berechnungen ermittelten Ergebnisse beeinträchtigen.

- Danach sind erstens die zu *erwartenden Schadensbeträge* zu bestimmen; hierbei sind *zwei methodische Ansätze* zu unterscheiden, welche der Autor offenbar als gleichwertig betrachtet:

  - • Beim *ex-post Ansatz* wird unter der Annahme rationaler Erwartungen seitens des Gewährleistungsträgers unterstellt, daß das erzielte Prämienaufkommen in jedem Jahr die zu erwartenden Verluste deckt.[113] Kommt es allerdings zu dauerhaften Verlustausweisen, dann ist das ein Indikator für Exportsubventionen.

    Bei einem gegebenenfalls kurzfristig erforderlichen Verlustausweis ist demgegenüber nicht von einer Subventionierung zu sprechen, wenn dieser auf

[112] *Abraham,* F.: The Effects ..., a. a. O., S. 27 f., rechtfertigt dieses Vorgehen mit dem Hinweis, daß der staatliche Exportversicherer zusätzliche Zahlungen für (unterschiedliche) Risiken und für die Verwaltungskosten vom Deckungsnehmer nicht verlangt. Bezogen auf die Hermes-Bürgschaften ist dieser Ansatz prinzipiell nicht (mehr) haltbar: Die Prämieneinnahmen können seit Mitte 1994 nun zumindest nach den fünf Risikokategorien differenziert werden; demgemäß könnte dahingehend eine Differenzierung des Ansatzes vorgenommen werden. Die Verwaltungseinnahmen werden seit jeher gesondert ausgewiesen; deren Einbeziehung in die Rechnung ist also möglich.

[113] Die hier aufgeführte Einbringung „erwarteter" Schäden ist für einen ex-post Ansatz eher verwirrend; in dem vom Autor nachfolgend präsentierten Berechnungsnachweis (siehe ebenda, S. 88) wird demgegenüber auch mit tatsächlichen Schäden gearbeitet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

externe Schocks zurückzuführen ist, was vom Deckungsgeber nicht vorhergesehen werden kann. Andauernde Verluste können demgegenüber nicht als Erwartungsirrtümer erklärt werden; sie zeigen vielmehr eine vorsätzliche, bewußte Subventionierung an.

Dazu ist anzumerken, daß dabei zum einen die benannte Fristigkeit nicht operationalisiert wird und daß zum anderen gerade die Deckung politischer Risiken aufgrund derartiger externer Schocks als der maßgebliche Gegenstand des Sicherungsgeschäftes anzusehen ist. Im übrigen kommt dieses (Teil-)Konzept dem oben genannten Kostenansatz sehr nahe.

- Beim *ex-ante Ansatz* wird zur Abgrenzung des Risikos und zur Ermittlung der einfachen, für jedes einzelne Jahr K erwarteten Prämie der durchschnittliche Schadensverlauf von denjenigen drei Jahren zur Grundlage der Berechnung gewählt, welche dem Jahr K jeweils vorausgehen. Mit der Festlegung dieses zeitlichen Bezugsrahmens soll die Erwartungsbildung des Deckungsgebers modelliert werden (was wegen der daraus erkennbar werdenden Willkür hinsichtlich des gewählten Zeitraums und auch hinsichtlich der gleichbleibenden Risikogewichtung sicherlich diskussionswürdig ist). Demnach ist der erwartete einfache Prämien-Satz (t_i^e) für jedes einzelne Jahr als

$$t_i^e = \frac{\frac{T_{i-1}}{V_{i-1}} + \frac{T_{i-2}}{V_{i-2}} + \frac{T_{i-3}}{V_{i-3}}}{3}$$

zu schreiben. Dabei bedeuten:

$T_{i-j} : (j = 1, \ldots, 3)$ die aktuellen Verluste im Jahr $i - j$.
Diese Verluste können als Brutto- oder Nettobeträge[114] angesetzt sein.

$V_{i-j} : (j = 1, \ldots, 3)$ der Wert der ausstehenden Gewährleistungskontrakte im Jahr $i - j$.

Dieser Prämiensatz wird mit dem jeweiligen Betrag neu gedeckter Kontrakte im jeweiligen Jahr multipliziert, um den zukünftig zu erwartenden Schadensbetrag zu bestimmen. Der Subventionswert ergibt sich dann aus der Differenz zwischen dem derart errechneten Prämienbedarf und dem tatsächlich erzielten Prämienvolumen.

- Darüber hinaus ist zweitens festzustellen, daß zwischen den bezahlten Prämien, dem gegebenenfalls zu erfüllenden Schadensausgleich und den unter Umständen durchgesetzten Rückeinnahmen aus übernommenen Schäden teilweise erhebliche *zeitliche Diskrepanzen* bestehen. Eine entsprechende Zuordnung der maßgeblichen Zahlungen auf das jeweilige Jahr der Rechnungslegung ist allerdings nicht möglich. Die sich demzufolge ergebenden Verzerrungen, vor allem bei

114 Der Nettobetrag ergibt sich nach der Berücksichtigung der Rückflüsse.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

langfristig angelegten Kontrakten, können jedoch – da sie sich im Zeitablauf ausgleichen – hingenommen werden, wenn und solange keine abrupt anderen Zahlungsregeln wirksam werden. Einer derartig bedingten Korrekturnotwendigkeit kann aufgrund unzureichender Datenlage nicht abgeholfen werden – zumindest nicht bei außenstehenden Dritten. Anzumerken bleibt, daß mit offenen Zahlungsansprüchen aus bereits gedeckten Schäden naturgemäß Zinsverluste für den Gewährträger verbunden sind, welche bei diesem Ansatz der Subventionswertermittlung aber unberücksichtigt bleiben.[115]

- Schließlich ist drittens darauf hinzuweisen, daß eine vergleichbare *Informationsverzerrung* dadurch gegeben ist, daß bei den zu erfassenden Zahlungsströmen nicht in hinreichender Weise unterscheiden werden kann, ob diese von neu hereingenommenen Deckungen oder von aus den Vorjahren abgeschlossenen Kontrakten stammen. So lange die Deckungsgeschäfte kurzfristige Laufzeiten betreffen, kann ein derartiger Struktureffekt unter Umständen vernachlässigt werden. Bei längerfristig vereinbarten Deckungen und bei jährlich stark voneinander abweichenden Neudeckungen sind spürbare Abweichungen bei der Vergleichbarkeit ermittelter Subventionswerte wohl kaum zu vermeiden.

Anzumerken ist dazu abschließend, daß der Autor im weiteren Verlauf seiner Arbeit beide Ansätze mit Prozentzahlen, nicht aber mit absoluten Beträgen belegt.[116] Auf Deutschland bezogen ermittelt er für die Jahre 1976 bis 1987 eine Bandbreite *durchschnittlicher* Subventionswerte (ohne Rückzahlungen) als Maximalanteile nach dem

- ex-post Ansatz mit 1,42 v. H. des Haftungsvolumens, das entspricht einem Betrag in Höhe von etwa 585 Mio. DM/Jahr;
- ex-ante Ansatz mit 0,96 v. H. des Haftungsvolumens, das entspricht einem Betrag in Höhe von etwa 401 Mio. DM/Jahr.[117]

Bei der Interpretation der vorstehend aufgeführten Zahlen ist zu beachten, daß diese Ansätze unter Einschluß der *Rückzahlungseinnahmen* entsprechend zu reduzieren wären, so daß die Subventionswerte demgemäß niedrigere Beträge ausmachen würden. Dabei wird jedoch zu berücksichtigen sein, daß Umschuldungen schwer zu bewerten sind; sie dürften demzufolge nicht in voller Höhe angerechnet werden.[118]

---

115 *Abraham,* F.: The Effects ..., a.a.O, S. 5, führt dazu ergänzend aus, daß die EU-Kommission für staatliche Kapitalforderungen eine Verzinsung verlangt, welche ein privater Investor unter normalen Marktbedingungen erzielt.

116 Vgl. ebenda, S. 89 (einschließlich der Tabellen auf S. 88 und S. 90). Die Berechnung ist auch unter Hinzuziehung der eingesetzten Quellen für Dritte nicht ganz nachvollziehbar, weil die Auswahl der Ausgangszahlen nicht im einzelnen belegt wird. Im übrigen beruhen die Ausgangszahlen auf Angaben in den Geschäftsberichten der Hermes Kreditversicherungs-AG. Da die Tätigkeit der C & L Treuarbeit demzufolge in die Rechnungen nicht einbezogen ist, fallen die ermittelten Subventionswerte zu niedrig aus.

117 Zur Fortschreibung der Berechnung siehe unten Abschnitt IV. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Ein zweites Zwischenergebnis

Nach alledem ist festzustellen, daß weder der Preisansatz noch der Kostenansatz methodisch befriedigende Ergebnisse einer Subventionswertermittlung bei Gewährleistungen ermöglichen. Mit anderen Worten: Die Leistungsempfänger öffentlicher Gewährleistungen werden dadurch in dem einen oder anderen Ausmaß begünstigt, eine durchgängig vergleichbare und nachvollziehbare Bewertung dieser Subventionierung ist jedoch nicht möglich. Darüber hinaus entziehen sich auch die mit der Gewährleistung gegebenenfalls verbundenen Zusatzvorteile in ähnlicher Weise einer derartigen Bewertung. Gewährleistungen sind insofern nicht nur aus haushaltswirtschaftlicher Sicht ein vordergründig elegantes Hilfsinstrument des Staates, sondern sie haben überdies den subventionspolitischen Charme, daß die damit bewirkten Subventionsleistungen kaum dingfest zu machen sind.

Unabhängig davon bleibt anzumerken, daß über den Ausweis eines *kassenmäßigen Überschusses* der zugehörigen Einnahmen über die angefallenen Ausgaben aus der Gewährleistungsübernahme nicht von vornherein die Verneinung eines Subventionsvorgangs abgeleitet werden kann.[119] Dazu wäre zumindest die Benennung der angewandten Methode zur Bestimmung des Subventionswertes erforderlich.

Überdies ist an dieser Stelle ergänzend darauf hinzuweisen, daß bei der subventionstheoretischen Auseinandersetzung mit der staatlichen Gewährleistungsübernahme der Verzicht auf zugehörige Steuereinnahmen aus der Versicherungsteuer gänzlich unberücksichtigt bleibt.

III. Der Ausweis des Subventionselements bei Gewährleistungen: die pragmatische Null-Lösung

Mit der Übernahme von Gewährleistungen bzw. Hermes-Bürgschaften sind also – wie mehrfach angeklungen ist – Subventionseffekte verbunden, welche aber schwer abzuschätzen sind. Mittelbar wird der Sachverhalt der Subventionierung durch führende Verbände der Wirtschaft bestätigt; nicht zuletzt begründen deren Stellungnahmen zu der oben beschriebenen Entgeltrefom eine solche Interpretation.

---

118 Die Berechnung gründet – wie erwähnt – auf den jeweils neu übernommenen Deckungen; d. h. der vorausgehende, mehrjährig terminierte Deckungsbestand (als Sockelgröße) bleibt folglich unberücksichtigt (was freilich bei zeitlich gestaffelten Prämienzahlungen nicht ganz korrekt wäre). Es ist dementsprechend auch nicht von einem in der Ausgangssituation zu niedrig angesetzten Subventionswert auszugehen, welcher sich im Zeitablauf allmählich verringert.

119 So argumentiert beispielsweise *Kleinewefers,* J.: Die Bundesdeckungen ... , a. a. O., S. 23. Diese Botschaft stimmt – wie unten im Abschnitt IV. 1. nachgewiesen wird – seit mehr als zehn Jahren mit der Realität nicht (mehr) überein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Ausgeführt wird zum einen, wie wichtig diese Art der staatlichen Leistungserstellung zur Behauptung im internationalen Wettbewerbsgefüge ist.
- Vorgerechnet wird zum anderen, in welch starkem Ausmaß die – vergleichsweise geringe – Entgelterhöhung[120] zu einer Benachteiligung führen würde: Einflußreiche Verbände der deutschen Wirtschaft, deren Mitglieder von der Neuregelung betroffen sind, errechneten in einer gemeinsamen Stellungnahme gegenüber dem Bundesminister für Wirtschaft vom 29. Juni 1993 Entgelt-Mehrbelastungen bis zu 25 Prozent und dokumentierten beispielgebend kumulierte, systembedingte Nachteile für deutsche Exporteure im Vergleich zu den Deckungsbedingungen in Großbritannien von 12,5 Prozent des Auftragswertes.[121, 122]

Nach alledem ist es deswegen geboten, zu prüfen, ob und inwieweit subventionswerte Vorteile in den staatlichen Rechenschaftsberichten zu den Gewährleistungsübernahmen eine inhaltliche Entsprechung finden.[123]

1. Die Rechenschaftslegung im Subventionsbericht des Bundes

Der Subventionsbericht des Bundes hält es im Rahmen einer Unterscheidung der Finanzhilfen bzw. Steuervergünstigungen zu anderen Leistungen des Staates einerseits für grundsätzlich geboten, die mit seiner Gewährleistungsübernahme verbundenen Subventionen in die Berichterstattung mit einzubeziehen. Aufgrund methodischer Schwierigkeiten sieht sich der Bundesminister der Finanzen als zu-

---

120 Das Bundesministerium für Wirtschaft geht in einem ersten Ansatz – wie bereits erwähnt – zunächst von Mehreinnahmen in Höhe von etwa 35 Mio. DM/Jahr aus.

121 Es waren dies der Bundesverband der Deutschen Industrie, der Deutsche Industrie- und Handelstag, der Bundesverband deutscher Banken und der Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels; siehe dazu *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): „Anhörung zur Änderung der Hermes-Entgelte", in: BMWI-Tagesnachrichten, Nr. 10029/28. 5. 1994, S. 1 f.; o.V.: Bund will Hermes-Deckung verbessern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 260/8. 11. 1994, S. 15 f.

122 Jüngst hat sich die Wintershall AG, Kassel, Konzerntochter der BASF, mit dem Hinweis dazu, daß es für Deutschland nicht egal sein könne, was in Rußland passiert, über die zu hohen Hermes-Prämien zwecks Absicherung gegen politische Risiken beklagt und eine (gesonderte) Staatsgarantie zur Deckung ihres Investitionsrisikos beim Bau einer Ferngasleitung gefordert; vgl. Bericht „Wintershall-Chef fordert Staatsgarantien für Rußland-Investitionen", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 143/23. 6. 1993, S. 22; Bericht „Staat soll Investitionen in Rußland absichern", in: Handelsblatt, Nr. 119/23./24. 6. 1995, S. 14, und dazu den Kommentar von *Schürmann,* H. J.: Faß ohne Boden, in: ebenda, Nr. 120/20. 6. 1995, S. 10. Das geplante Investitionsvorhaben wurde dann jedoch ohne eine staatliche Absicherung in Gang gesetzt; siehe Meldung „Banken sichern Pipelinenetz", in: Trierischer Volksfreund, Nr. 179/4. 8. 1995, S. 16.

123 Zu den Zielsetzungen und Voraussetzungen derartiger Berichtsvorgänge siehe die grundlegende Darstellung von *Maiwald,* C.: Berichtspflichten gegenüber dem Deutschen Bundestag, Frankfurt/M. u. a. 1993.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ständiger Berichterstatter aber andererseits prinzipiell nicht in der Lage, diesem Anspruch auch zu genügen. Mit anderen Worten: Auf eine konkrete Rechnungslegung dazu wird verzichtet. Dabei ist festzustellen, daß die zugehörige Abgrenzung und Begründung für diese Entscheidung im Zeitablauf – nicht zuletzt wohl aus Gründen politischer Opportunität – modifiziert wird, wie das der folgende Nachweis zu dokumentieren versucht.[124]

- In den *Vorläuferberichten* zum Ersten Subventionsbericht wird der Tatbestand einer Bürgschaftsgewährung durch den Bund bzw. einer Bürgschaftsinanspruchnahme durch den derart Begünstigten mit der Kennzeichnung „unsichtbare" bzw. „sichtbare" Subventionsleistung beschrieben, ohne jedoch deren Spezifika näher zu umreißen oder gar betragsmäßig anzugeben.[125] In einem Folgebericht, der sich im übrigen methodisch an zugehörige Darlegungen in dem vom Bundesfinanzminister jährlich vorgelegten Finanzbericht anlehnt[126], findet sich ergänzend dazu eine bemerkenswerte Information. Die Aussage, welche vollkommen zusammenhanglos in einen Textabschnitt zur Darstellung subventionspolitischer Einzelmaßnahmen gerückt worden ist, lautet: „Aus den Mitteln, die für eine Inanspruchnahme aus Bürgschaften *angesammelt* (Hervorhebung v. Verf.) wurden, ergibt sich voraussichtlich ein Überschuß von 80,0 Millionen DM." [127]
- In den *folgenden Subventionsberichten* wird auf die Bürgschaftsübernahme dann zweimal kurz eingegangen:
  - Im Ersten Subventionsbericht wird angemerkt: „Der Anstieg der Hilfen ... ist außerdem darauf zurückzuführen, daß für die Inanspruchnahme aus Bürgschaften 130 Millionen DM in den Haushalt 1968 eingestellt worden sind, während im Haushalt 1967 aus diesen Leistungen ... ein technischer Überschuß von 150 Mio. DM veranschlagt ist."[128]
  - Im Vierten Subventionsbericht wird dann erklärt: „Als Förderhilfen stehen die Investitionszulage, Investitionszuschüsse ..., zinsgünstige ERP-Kredite und Bürgschaften zur Verfügung."[129]

---

124 Anzumerken bleibt, daß diese Thematik bei der ausführlich vorgetragenen Auseinandersetzung mit der Subventionsberichterstattung des Bundes in der Literatur bisher regelmäßig und weitgehend ausgeklammert blieb; siehe dazu beispielsweise *Bruche,* G. / *Jákli,* Z.: Die Subventionsberichte der Bundesregierung, in: Leviathan, 6. Jg./1978, S. 220 ff.; *Dickertmann,* D. / *Diller,* K. D.: Der Subventionsbericht des Bundes, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 12/1986, S. 601 ff. (m.w.N.); *Nieder-Eichholz,* M.: Die Subventionsordnung – ..., a. a. O., S. 55, S. 170 ff.

125 Siehe dazu „Subventionen im Bundeshaushalt", BTag-Drucksache III/1229 vom 28. Juli 1959, S. 3.

126 Siehe dazu *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.): Finanzbericht 1962, Bonn 1961, S. 102 ff.

127 „Bericht über die Entwicklung der sichtbaren und unsichtbaren Finanzhilfen des Bundes", BTag-Drucksache V/931 vom 20. September 1966, S. 6.

128 BTag-Drucksache V/2423, S. X.

129 BTag-Drucksache 7/1144, S. 21.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Während es sich bei dem zweiten Zitat gleichsam nur um einen Hinweis zum subventionspolitischen Instrumentarium handelt, legt das erste Zitat die Vermutung nahe, daß in den Subventionsbericht gegebenenfalls (nur) die Leistungen für Schadensregulierungen in Form der Erstattung eingehen. Eine weiterführende Auseinandersetzung mit dieser Leistungsart und mit den damit verbundenen Subventionswirkungen fehlt jedoch. Diese „Beschränkung" in der Berichterstattung ist möglicherweise darauf zurückzuführen, daß „Subventionsmaßnahmen ohne finanzielle Belastung des öffentlichen Haushalts, ... , nicht Gegenstand des Berichts (sind)."[130] Bürgschaftsübernahmen haben definitionsgemäß eine sofortige und unmittelbare finanzielle Belastung eben nicht zur Folge.

- Viel ausführlicher und grundsätzlicher geht dann der *Achte Subventionsbericht* des Bundes auf die Gewährleistungsübernahme in seinem methodischen Teil ein, welcher unter den Allgemeinen Erläuterungen am Berichtsanfang vorgestellt wird.
  - In einem *ersten Ansatz* wird dazu folgendes ausgeführt: „Ein wichtiges Instrument der Wirtschaftsförderung ... sind Bundesbürgschaften. Mit ihrer Hilfe können in bestimmten Fällen staatliche Förderzwecke erreicht werden, ohne dafür Haushaltsmittel einsetzen zu müssen. Die ökonomischen Förderwirkungen von Bundesbürgschaften, die dem Unternehmen die Kreditaufnahme am Kapitalmarkt erleichtern, ist der von *Subventionen ähnlich* (Hervorhebung v. Verf.). Deshalb wäre zu erwägen, diese in den Subventionsbericht aufzunehmen. Dabei ergibt sich das Problem, die ökonomischen Förderwirkungen zu quantifizieren. Diese entsprechen keineswegs dem gesamten Eventualverpflichtungsvolumen ... , sondern nur dem evtl. Zinsvorteil bzw. der evtl. erleichterten Kreditaufnahme. Diese Vorteile sind nicht quantifizierbar, zumal keine Geldleistungen abfließen, solange der Bund nicht in Anspruch genommen wird."[131]
  - Nach dieser grundlegenden Abgrenzung, welche zunächst prinzipiell der Idee des dargestellten *Preisansatzes* zu folgen scheint, um dann auf die Vorstellungen des benannten *Kostenansatzes* überzuwechseln, führt der Achte Subventionsbericht in einem *zweiten Ansatz* weiter aus: „Die Leistungen des Bundes bei Inanspruchnahme ... sind die Folge vertraglicher Verpflichtungen, denen z.T., vor allem bei Außenhandelsbürgschaften, versicherungsähnliche Leistungsverhältnisse zugrundeliegen. Der Teil dieser Leistungen, der für Unternehmen geleistet wird, die nach der Inanspruchnahme aus Bürgschaften weiterhin am Wirtschaftsgeschehen teilnehmen, könnte als Unter-

---

130 5. Subventionsbericht, BTag-Drucksache 7/4203, S. 4.

131 BTag-Drucksache 9/986 vom 6. November 1981, S. 9: Damit wird erkennbar, daß die Verfasser des Subventionsberichts die oben erwähnten, mehrgliedrigen subventionswerten Vorteile einer staatlichen Gewährleistungsübernahme durchaus zur Kenntnis genommen haben. Einen vergleichbaren Sachstand referieren *Albrecht,* D. / *Thormählen,* T.: Subventionen – Politik und Problematik, Frankfurt/M. u. a. 1985, S. 28.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grenze der Wirtschaftsförderung ... angesehen werden und daher zu den Subventionen gezählt werden. Er ist jedoch kaum zu beziffern. Dabei müßte auch gegengerechnet werden, daß den Gesamtausgaben ... für Bürgschaften erhebliche Einnahmen ... gegenüberstehen."[132]

- Nach einer entsprechenden Saldierung auf der Grundlage angegebener Beträge der genannten beiden Positionen, welche (seinerzeit) zum Ausweis eines durchaus beachtlichen – rechnerischen – Überschußbetrages in Höhe von ca. 1,8 Mrd. DM führte, gelangt der Bericht schließlich in einem *dritten Ansatz* – was dann aber kaum noch zu überraschen vermag – zu folgender Feststellung: „Langfristig und über den gesamten Bereich gesehen (kann) die Inanspruchnahme aus Bürgschaften *nicht* (Hervorhebung v. Verf.) als Subvention angesehen werden."[133]

- Den hier zitierten ersten Abgrenzungsversuchen schließen sich als „durchgehende Praxis" die *nachfolgenden Subventionsberichte* an, wobei der methodische Teil nun in den Anhang des Berichts verbannt ist und wobei der Leser anstelle des vorstehend aufgeführten zweiten und dritten Ansatzes allerdings nur noch auf entsprechende Darlegungen im regelmäßig veröffentlichten „Finanzbericht" mit einem nicht weiter spezifizierten „u. a."[134] verwiesen wird.

Während dieser Zeit wird das Ausklammern von Gewährleistungen bzw. Bürgschaften aus dem Subventionstatbestand seitens der Bundesregierung – genauer: durch den Bundesminister für Wirtschaft – in einer Antwort auf eine Große Anfrage der Fraktion Die Grünen im Deutschen Bundestag zu den „Haushaltspolitischen, ökologischen und entwicklungspolitischen Risiken der Ausfuhrbürgschaften" noch einmal unterstrichen: „Die Ausfuhrgewährleistungen haben keinen Subventionscharakter."[135] Diese Feststellung wird wie folgt begründet: „Das Instrument der Ausfuhrbürgschaften soll sich durch kostendeckende Entgelte und Rückflüsse selbst tragen. Bis 1982 war dies zweifellos der Fall, da insgesamt Überschüsse erwirtschaftet wurden. Seit 1983 sind dagegen vermehrt Defizite aufgetreten, ... Im Hinblick auf die gestiegenen Risiken hat die Bundesregierung bereits zum 1. April 1984 die Entgelte ... um durchschnittlich 40 v. H. angehoben. Die Bundesregierung ist der Überzeugung, daß das Instrument ... sich durch kostendeckende Entgelte selbst trägt. Der Vorwurf einer Subventionierung ist im übrigen von anderen Mitgliedsstaaten der OECD nicht erhoben

---

132 BTag-Drucksache 9/986 vom 6. November 1981, S. 9.

133 Ebenda, S. 9.

134 Einen Querverweis auf die zugehörige, weitaus ausführlicher angelegte Berichterstattung des Bundesministeriums für Wirtschaft findet der Leser dort ebenso wenig, wie eine Angabe zum jeweiligen Jahresbericht der Bundesschuldenverwaltung; siehe dazu unten Abschnitt III. 5. Generell gilt, daß die staatliche Berichterstattung mit der Einrückung adäquater Querverweise auf zugehörige Darlegungen an anderer Stelle und leicht zu erschließender Quellenangaben zu dem jeweiligen Berichtsgegenstand ausgesprochen sparsam, d. h. für den Leser wenig hilfreich umgeht.

135 BTag-Drucksache 10/4549 vom 12. Dezember 1985, S. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

worden. Er wäre insofern ungerechtfertigt, als auch die Instrumente anderer OECD-Länder mit Defiziten arbeiten."[136] Die Glaubwürdigkeit der Argumentation wird durch einen solchen Alibi-Hinweis sicherlich nicht erhöht.

Obwohl in der genannten Antwort der Bundesregierung das Ausmaß der entstandenen Defizite aus der Gewährleistungsübernahme des Bundes für das Jahr 1985 und für die Jahre der Mittelfristigen Finanzplanung bis 1989 betragsmäßig in Höhe von beachtlichen 4,9 Mrd. DM anschließend spezifiziert wird[137], halten auch die folgenden Subventionsberichte ungerührt an der so definierten Abgrenzungs- bzw. Ausgrenzungsregel fest – ein Subventionstatbestand liegt demnach nicht vor.[138]

- Der deutlich veränderte, fiskalisch zwischenzeitlich nicht mehr zu übersehende defizitäre Sachstand bei den Hermes-Bürgschaften[139] wird vom *14. Subventionsbericht* und nun auch vom jüngst vorgelegten *15. Subventionsbericht* dann allerdings – die Aussagen gleichsam „korrigierend" – dadurch zur Kenntnis genommen, daß auf den Abdruck von zwei Sätzen des oben eingebrachten Zitats aus dem Achten Subventionsbericht verzichtet wird:[140]
  - Von eher formaler Natur ist der *Wegfall* des Satzes „Deshalb wäre zu erwägen, diese (subventionsähnlichen Leistungen, der Verf.) in den Subventionsbericht aufzunehmen", weil diese Aussage inhaltlich durch einen Folgesatz eingebunden wird.
  - Von zentraler materieller Bedeutung ist demgegenüber der *Wegfall* eines Teils der Schlußaussage (wenn von dem an dieser Stelle auch erwähnten und nach wie vor beibehaltenen Querverweis auf den Finanzbericht abgesehen wird), der da lautet(e): „zumal keine Geldleistungen abfließen, solange der Bund nicht in Anspruch genommen wird."

  Damit wird der seit 1983 eingetretene Fall der ununterbrochenen Defizitlage bei den fraglichen Gewährleistungen „hinreichend" bzw. „elegant" verdrängt: Die Einbeziehung der Netto-Schadensleistungen auf der Grundlage der zuvor geltend gemachten Abgrenzung wurde wegdefiniert – mit der weitergehenden Konsequenz, daß ceteris paribus die Angaben zu den absoluten Beträgen der Subventionsleistungen insgesamt dem außenstehenden Betrachter ein ebenso verfälschtes Bild liefern wie die zusätzlichen Informationen über die darauf aufbauenden Subventionsquoten.[141] Der damit zugleich erweckte bzw. geltend

---

136 BTag-Drucksache 10/4549 vom 12. Dezember 1985, S. 1.

137 Ebenda, S. 3.

138 Siehe 11. Subventionsbericht, BTag-Drucksache 11/1338 vom 25. November 1987, S. 244 ; 12. Subventionsbericht, BTag-Drucksache 11/5116 vom 1. September 1989, S. 238, und 13. Subventionsbericht, BTag-Drucksache 12/1525 vom 11. November 1991, S. 264.

139 Siehe dazu im einzelnen unten Abschnitt IV. 1.

140 Vgl. 14. Subventionsbericht, BTag-Drucksache 12/5580 vom 26. August 1993, S. 259; 15. Subventionsbericht, BTag-Drucksache 13/2230 vom 1. September 1995, S. 251.

141 Zur einem ersten Vergleich siehe die Rechnungslegung unten unter Abschnitt IV. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gemachte Eindruck einer maßvoll gebliebenen Subventionspolitik bzw. einer tendenziell erfolgreich vollzogenen Politik des Subventionsabbaus ist deswegen nicht haltbar.

2. Die Rechenschaftslegung im Beihilfenbericht der Europäischen Kommission

Die Europäische Union hat zwischenzeitlich ihren Dritten Bericht über staatliche Beihilfen vorgelegt.[142] Im sog. Technischen Anhang werden unter dem Abschnitt II u. a. die Beihilfeformen und Beihilfegruppen definitorisch abgegrenzt. Danach gelten folgende Vorgaben:

- „Beihilfen stellen für die öffentliche Hand Ausgaben bzw. Einnahmeverluste und für die Begünstigten Vorteile dar. Das ‚Beihilfeelement', das dem im überwiesenen Nominalbetrag enthaltenen tatsächlichen Finanzvorteil entspricht, hängt jedoch in großem Maße von den Modalitäten der Beihilfegewährung ab. Daher ist eine Unterteilung nach Gewährungsmodalitäten angezeigt."[143]
- Nach dieser ersten Strukturierung der Beihilfen wird die Ermittlung der Beihilfeelemente für die einzelnen Beihilfeformen spezifiziert und erläutert. Die zugehörigen methodischen Ansätze werden hier zur Vereinfachung der Darstellung in die Abgrenzung mit einbezogen. Der Bericht unterscheidet demnach vier Beihilfegruppen, welche nach sog. Haushaltsmaßnahmen und sog. Steuermaßnahmen differenziert werden (soweit das möglich ist) und welche hier für Vergleichszwecke kurz vorzustellen sind:[144]

---

142 Siehe dazu *Kommission der Europäischen Gemeinschaften:* Dritter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft im verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren, Brüssel/Luxemburg 1992; dem gingen der Erste Bericht, Brüssel 1988, und der Zweite Bericht, Brüssel 1990, voraus; der Vierte Bericht wird im Herbst 1995 vorgelegt werden (siehe dazu auch die Ausführungen am Ende des Abschnitts). Eine unmittelbare Bezugnahme zu den oben vorgetragenen Darlegungen von F. Abraham (Abschnitt III. 3. c)) wird in dem jüngsten Beihilfenbericht nicht erkennbar.

Zu betonen ist in diesem Zusammenhang, daß sich jene Berichterstattung auf den Nachweis der nationalen Beihilfen seitens der EU-Mitgliedsstaaten konzentriert. Erforderlich wäre es, daß die EU-Kommission ergänzend dazu auch regelmäßig über diejenigen Beihilfen berichtet, welche aus dem EU-Haushalt bereitgestellt werden.

Zudem ist schließlich anzumerken, daß die vorliegende Berichterstattung von der finanzwissenschaftlichen Literatur bisher so gut wie nicht zur Kenntnis genommen worden ist, um die darin aufgegriffenen Sachverhalte konzeptionell weiter zu entwickeln; siehe dazu *Thormählen,* T.: Deutschland – Vize-Europameister bei den Subventionen?, in: Wirtschaftsdienst, H. V/1989, S. 241 ff.; *Jeandey,* S.: Die Subventionsberichterstattung der Europäischen Union, Diplomarbeit Universität Trier 1994, sowie *Diller,* K.-D.: Subventionsberichterstattung in der EG, in: Europäische Integration – Wieviel Wettbewerb – Wieviel Bürokratie?, hrsg. v. J. Starbatty, Bd. 30 der Schriftenreihe der Hanns-Martin-Schleyer-Stiftung, Essen 1990, S. 85 ff. Eine umfassende Auseinandersetzung dazu muß an anderer Stelle ausgeführt werden.

143 3. Beihilfenbericht der Europäischen Gemeinschaft, a. a. O., Technischer Anhang, S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Die *Gruppe A* umfaßt diejenigen Beihilfen, die dem Begünstigten vollständig und endgültig gewährt werden, so daß der Umfang der Beihilfe dem Beihilfeelement entspricht.
- Die *Gruppe B* benennt Mittelzuweisungen durch die öffentliche Hand in Form einer Kapitalbeteiligung – wenn und soweit dies eine Beihilfe für den Begünstigten darstellt. Erkennbar wird, daß die gebotene Abgrenzung zu einer unternehmerischen Tätigkeit des Staates, bei welcher sich dieser wie ein privater Investor unter marktlichen Bedingungen verhält, für den jeweiligen Einzelfall geprüft werden muß. Entscheidend ist es dabei, die sog. Nutzwirkung der Maßnahme für den Begünstigten zu ermitteln.[145]
- Die *Gruppe C* umfaßt Beihilfen, bei denen das Beihilfeelement den Zinsen entspricht, welche der Begünstigte einspart, weil diesem ein zinsgünstiges Darlehen oder eine Steuerstundung gewährt wird. Der Berechnung wird ein „Bezugszinssatz" zugrundegelegt, welcher dem Zins unter „normalen Marktbedingungen" entspricht; er wird für diesen Zweck von der Kommission für jedes Mitgliedsland verbindlich festgelegt.[146]
- In der *Gruppe D* werden schließlich „die zum Nominalwert ausgedrückten *Bürgschaften*" zusammengestellt. Dazu wird folgendes erläuternd ausgeführt: „In der Regel sind die Beihilfenelemente wesentlich niedriger als die nominalen Beträge, da sie dem Vorteil entsprechen, den der Begünstigte dadurch erhält, daß er nur eine unter dem Marktpreis liegende Prämie zur Absicherung von Risiken zahlen muß. Sind jedoch im Rahmen des Bürgschaftsprogramms Verluste zu verzeichnen, so wird der Gesamtverlust abzüglich möglicher Prämien in der Untergruppe D 1 A aufgeführt, da er einer endgültigen Mittelzuführung an den Begünstigten gleichzustellen ist. Die nominalen Beträge der Bürgschaften werden – insoweit – in der Untergruppe D 1 erfaßt, um die noch gedeckten Risiken auszuweisen."[147, 148]

- Von maßgeblicher Bedeutung für den hier vorgetragenen Zusammenhang ist nun die weiterführende *Konkretisierung des Beihilfeelements* für die letztgenannte Gruppe D. Dafür wird nachfolgende Abgrenzung vorgenommen.

---

144 Siehe dazu auch *Färber,* G.: Subventionen vor dem EG-Binnenmarkt – Eine Bestandsaufnahme von nationalen Beihilfen und EG-Interventionen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Speyer 1993, S. 25 ff.

145 Im Fall von Kapitalerhöhungen werden als Beihilfeelement die zur Verlustabdeckung notwendigen neuen Kapitalbeteiligungen deklariert.

146 Dazu wird auf ein „gemeinsames Bewertungsverfahren" zurückgegriffen, das der Leser in dem Bericht vergeblich sucht; es fehlt auch jedweder Hinweis über eine zugehörige Fundstelle.

147 3. Beihilfenbericht der Europäischen Gemeinschaft, a. a. O., Technischer Anhang, S. 4.

148 Die Signatur der Beihilfegruppen und – untergruppen ist nicht sehr glücklich gewählt; die Überschaubarkeit dürfte durch eine andere Anordnung zweifellos verbessert werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Die *Grundregel* lautet: „Bei Darlehen mit Wechselkursgarantie wird ... davon ausgegangen, daß es sich um ein zinsgünstiges Darlehen in einer gegen Wechselkursschwankungen abgesicherten Währung handelt. Die Beihilfe entspricht dem Unterschiedsbetrag zwischen dem Bezugszinssatz in der abgesicherten Währung und dem Zinssatz in der Währung, in der das Darlehen gewährt wurde, abzüglich Versicherungskosten."[149]
- Diese Grundregel wird durch einen *ersten Korrekturhinweis* ergänzt: Wenn nämlich die zur Ermittlung des Beihilfeelements erforderlichen Angaben für die EU-Kommission als Berichterstatterin nicht verfügbar sind, werden die Gesamtverluste der öffentlichen Hand aus den gewährten Leistungen als Beihilfeelement angesetzt.[150]
- Darüber hinaus kommt gegebenenfalls ein *zweiter Korrekturhinweis* zur Anwendung: Die vorstehend aufgeführte Grundregel gilt offenbar nur für komplizierte Einzelfälle. Denn bei einfachen Ausfuhrkreditbürgschaften, d. h. für die Mehrzahl der Fälle wird auf ein derartig aufwendiges Ermittlungsverfahren von vornherein verzichtet. Statt dessen wird dabei von den der öffentlichen Hand entstehenden Nettokosten ausgegangen; zu diesem Zweck werden die entstandenen Ausfälle mit den gezahlten Prämien saldiert.[151]
- Schließlich ist noch *ein dritter Korrekturhinweis* zu beachten: Vergleichbare Leistungen von staatlichen Kreditinstituten (bei zinsgünstigen Darlehen und bei Bürgschaften) werden in die Berechnungen einbezogen. Allerdings ist der Kommission als Berichterstatterin bewußt, daß bei zugehörigen Bestimmungen der betragsmäßigen Größenordnungen wegen gegebener Transparenzmängel größere Schwierigkeiten zu überwinden sind. Deswegen werden dafür – so der einschränkende Kommentar – weiterreichende Arbeiten für notwendig erachtet.[152]

- Aus der Durchsicht der vorstehend beschriebenen methodischen Verfahrenserläuterungen ist abzuleiten, daß diesen ein geschlossenes, überzeugend angelegtes Konzept (noch) nicht zugrundeliegt. Die Berichterstatterin kann sich jenseits datentechnischer Erhebungsschwierigkeiten und begrifflicher Unklarheiten für eine durchgängige Ermittlung des Beihilfeelements nicht klar entscheiden: Einerseits wird der Preisansatz für maßgeblich erachtet, andererseits wird in der Mehrzahl der Fälle der Kostenansatz als zweckdienliche Leitlinie präferiert. Richtig aber ist, daß eine Einbeziehung derartiger Subventionstatbestände offenkundig für unumgänglich gehalten wird:

---

149 Dritter Beihilfenbericht der Europäischen Gemeinschaft, a. a. O., Technischer Anhang, S. 12.

150 Siehe ebenda, S. 12 (FN 8).

151 Siehe ebenda, S. 12.

152 Siehe ebenda, S. 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- • *Erstens* ist festzustellen, daß eine hinreichende Klärung der aufzugreifenden Gewährleistungssachverhalte generell nicht vorgenommen wird. Beispielgebend wird weder eine Differenzierung nach den genannten haushaltswirtschaftlichen Abgrenzungskriterien noch nach den außenwirtschaftlich ausgerichteten Formalkriterien erwogen. Statt dessen werden die Begriffe Garantie und Bürgschaft ohne eine hinreichende Definition verwandt.
- • Wichtiger noch ist *zweitens* die Erkenntnis, daß die jeweils angewandte Methode von den wohl eher zufällig verfügbaren Grunddaten abhängig gemacht wird, wobei zudem eine nachvollziehbare Abgrenzung zwischen einfachen und komplizierten Gewährleistungsfällen nicht mitgeliefert wird. Folglich dürften willkürliche Zuordnungen und somit diskontinuierliche Ergebnisse bei der Beihilfenberichterstattung kaum zu vermeiden sein.
- • Überdies ist *drittens* zu beachten, daß die bereits vorgetragenen methodischen Grenzen des Kostenansatzes, der den Berechnungen offenbar in überwiegendem Maße zugrundegelegt werden soll, selbstverständlich auch hier gelten, aber keineswegs einer weiterführenden Wertung unterzogen werden.

- Darüber hinaus wird der Gewährleistungsübernahme durch außerbudgetäre Träger eine vergleichsweise große Aufmerksamkeit geschenkt. Zweifellos ist es zweckdienlich, auch derartige Leistungen in eine diesbezügliche (institutionelle) Bestandsaufnahme einzubeziehen. Eine solche Frage erledigt sich aber gleichsam „von selbst", wenn zum einen die vorstehend aufgeführten methodischen Fragen zum Instrumentarium abgeklärt sowie vereinheitlicht sind und wenn zum anderen der Bereich der außerbudgetären Leistungsträger mit hinreichender Grenzziehung definiert worden ist.

Generell gilt, daß sich der Beihilfenbericht der EU-Kommission bei einem anerkennenswerten Bemühen um eine angemessene Subventionswertermittlung noch in den Anfängen einer umsetzbaren Informationsgewinnung befindet.[153] Zu beto-

---

[153] Anzufügen ist, daß sich die EU-Kommission durch einen Vorspann zu dem von ihr selbst herausgegebenen Bericht mit folgenden Worten distanziert: „Dieses Dokument (immerhin in der 3. Auflage, der Verf.) wurde für den internen Gebrauch der Kommissionsdienststellen ausgearbeitet. Es wird der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, ist aber nicht als offizielle Stellungnahme der Kommission anzusehen." Auf diesen Vorbehalt wird im Vierten Bericht der Kommission verzichtet.

Unabhängig davon ist zum einen bemerkenswert, wie wenig das methodische Konzept, auf dem die Berichterstattung jenseits aller tatsächlich gegebenen Schwierigkeiten der Datenerfassung und/oder jenseits der aus politischen Gründen verweigerten Datenweitergabe seitens der Mitgliedsstaaten gründet, zugehörige Darlegungen aus der umfangreichen Literatur zur Subventionsberichterstattung rezipiert, wie sie beispielgebend im deutschen Sprachraum vorgelegt worden ist.

Auffällig ist zum anderen, daß der formalen Präsentation der aufbereiteten Informationen selbst durch den 3. Beihilfenbericht im Vergleich zu anderen Berichten – wie beispielgebend denjenigen des Europäischen Rechnungshofes (Jahresbericht zum Haushalt 1992, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 327/24. 11. 1994, S. 1 ff.) – auch in dieser Hinsicht nicht mehr als der Charakter der Vorläufigkeit zugesprochen werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen ist aber auch zugleich, daß es die Gewährleistungs- bzw. Bürgschaftsübernahme nicht – wie das beim deutschen Subventionsbericht der Fall ist – auszuklammern versucht, was an sich schon als ein Informationsgewinn zu betrachten sein dürfte.

Anzumerken ist allerdings, daß der statistische Nachweis der Subventionsleistungen aus der Gewährleistungsübernahme für Deutschland eine Fehlanzeige vermeldet: Bei der sektoralen/funktionalen Rubrik „Handel/Ausfuhr", worunter die Hermes-Bürgschaften wohl aufgeführt sein müßten, werden für die Berichtsjahre 1988 bis 1990 Betragsangaben für Subventionswerte nicht aufgeführt.[154] Die darüber hinaus vermittelte Angabe, daß staatliche Beihilfen an die ehemalige DDR und die neuen Länder in Form von Garantien mit einem Subventionswert von 4,6 Mio. ECU (für das Jahr 1990) – bei einem diesbezüglichen Beihilfevolumen in Höhe von insgesamt 458,6 Mio. ECU für den gleichen Zeitraum – bereitgestellt

---

Wie schwer die *Subventionswertermittlung bei Bürgschaften* für die EU-Kommission ist, dokumentiert eine Anwendungserläuterung zur Ausgrenzung von Beihilfen an kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) mit einem minimalen Subventionswert (bei Leistungen bis zu 50.000 ECU, die einem solchen Unternehmen innerhalb von drei Jahren für bestimmte Zwekke gewährt werden) aus der Meldepflicht.

Bezogen auf Kreditbürgschaften wird folgendes Verfahren zur Berechnung des Subventionsäquivalents vorgegeben: (1) Zu bestimmen ist die Betragsdifferenz pro Jahr zwischen einer fiktiven Prämie, welche durch das Produkt aus verbürgtem Betrag und einem Risikofaktor (Ausfallwahrscheinlichkeit) gebildet wird, und der tatsächlich gezahlten Bürgschaftsprämie. (2) Als Risikofaktor ist der entsprechende Erfahrungswert für Ausfälle bei unter ähnlichen Bedingungen (Sektor, Firmengröße, allgemeine Konjunkturlage) gewährten Darlehen zugrundezulegen. (3) Der Gegenwartswert des Subventionsleistung ergibt sich dann durch Diskontierung mit einem Abzinsungsfaktor, welcher alljährlich der Kommission von jedem einzelnen Mitgliedsland als Referenzzinssatz mitgeteilt wird. Vgl. dazu die sog. *De minimis-Regelung*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 213/02/19. 8. 1992, S. 2 ff. (hier S. 4 f) sowie die zugehörigen Anwendungsbestimmungen der EU-Kommission (Bundesministerium für Wirtschaft, Az. II B 3 - II A 6 vom 26. Juli 1994). Erkennbar ist, daß dieses Berechnungsverfahren an verschiedenen Stellen einer willkürlichen Beeinflussung unterliegt.

An anderer Stelle geht die EU-Kommission davon aus, daß „der Vorteil einer staatlichen Bürgschaft für den Begünstigten gemessen (wird) an der Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme der Bürgschaft und nicht am etwaigen Eintritt des Sicherungsfalls." Die Bürgschaft ermöglicht es dem Empfänger, „am privaten Markt Darlehen aufzunehmen, die er aufgrund seiner Finanzlage nicht erhalten hätte. Bürgschaften ... haben besonders wettbewerbsverzerrende Auswirkungen, da ihr Beihilfeelement *dem Gesamtbetrag des verbürgten Darlehens* (Hervorhebung v. Verf.) entsprechen kann"; XXIV. Bericht der Kommission über die Wettbewerbspolitik 1994, Kom (95) 142 endg., S. 248 f.: Zur Klärung der Sachlage bereitet die Kommission in Verbindung mit Sachverständigen der Mitgliedsstaaten derzeit den Entwurf einer Mitteilung über Kritierien zur Beurteilung der mit Bürgschaften einhergehenden Beihilfen vor.

154 Vgl. 3. Beihilfenbericht der Europäischen Gemeinschaft, a. a. O., Statistischer Anhang, S. 5 (Tabelle A 4/3). Benannt wird allerdings ein Leistungsumfang für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) in Höhe von 15,6 Mio. ECU (vgl. ebenda). – Subventionswerte unter der oben aufgeführten Rubrik werden demgegenüber für die Länder Belgien, Griechenland, Frankreich, Irland und Luxemburg ausgewiesen; für Großbritannien wird ein Betrag mit negativem Vorzeichen abgesetzt; vgl, ebenda, S. 3 ff. (Tabellen A 4/1 ff.). Generell wird dabei auf weiterführende Quellenangaben und auf Erläuterungen zu den vorgenommenen Berechnungen verzichtet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wurden,[155] kann kaum dazu beitragen, das Vertrauen in die Solidität der dort zusammengestellten Zahlen zu erhöhen.

Nachrichtlich ist schließlich darauf hinzuweisen, daß der *Vierte Beihilfenbericht* der EU-Kommission im Herbst 1995 – nach dem für diesen Beitrag geltenden Redaktionsschluß – veröffentlicht werden wird.[155a] Der dem Verfasser vorliegenden inoffiziellen Fassung dieses Berichts (ohne weitere bibliographische Angaben) sind themenbezogen folgende Informationen vorweg zu entnehmen:

- Die im Technischen Anhang zur definitorischen Abgrenzung der oben bereits aufgeführten Beihilfekategorien (hier: zu den Bürgschaften – Kategorie D 1, S. 57 bzw. S.51) sowie zur Ermittlung des zugehörigen Beihilfeelements eingebrachten Inhalte entsprechen denen des Dritten Beihilfeberichts, wenn von Abweichungen in den gewählten Formulierungen abgesehen wird.

  Bestätigt wird erneut, daß „die Berechnung der in Bürgschaften enthaltenen Beihilfeelemente sich besonders schwierig gestaltet, stellen sie (doch) zusammen mit den Kapitalbeteiligungen die am wenigsten transparenten Formen (der Beihilfen, der Verf.) dar" (S. 19 f., S. 59).

- Vergleichsweise ausführlich geht der Bericht – und das ist in diesem Zusammenhang besonders zu betonen – auf die Veräußerungstätigkeit der *Treuhandanstalt* ein: „Einige dieser Maßnahmen (können) staatliche Beihilfen darstellen. Dies ist normalerweise der Fall, wenn die THA Bürgschaften für Kredite übernimmt, die der Banksektor ihren in der Regel schlecht gestellten Unternehmen zu Marktbedingungen gewährt. ... Aufgrund der Methode für die Ermittlung der in Bürgschaften enthaltenden Beihilfeelemente (...) erscheinen letztere nur in den Berichten, wenn die Bürgschaften eingelöst wurden. ... Nach Ansicht der Kommission wurden die Beihilfeelemente der von der THA ... bewilligten ... Bürgschaften unterbewertet. Das Risiko, daß die Käufer der von der THA verwalteten Unternehmen nicht alle von ihr ... verbürgten Kredite übernehmen, besteht durchaus und nimmt mit den Jahren noch zu" (S. 5). Letzteres muß allerdings nicht zwangsläufig gegeben sein.

  Der Bericht zeigt nach der zitierten Aussage zunächst viel Verständnis dafür, daß die bei den jeweiligen Vertragsabschlüssen zugestandenen Beihilfeelemente in den Berichten der THA nicht erwähnt werden, um sodann darauf hinzuweisen, daß die Mittel der Kommission bei der großen Zahl der vorgenommenen Verkaufstransaktionen nicht ausreichen, diesbezüglich gebotene Prüfungen zu realisieren. Weitergehende Ergebnisse dazu werden auf der Grundlage einer sog. Notifizierungsschwelle für den Fünften Beihilfebericht avisiert.

  Im übrigen stellt die Kommission für den vorgegebenen Berichtszeitraum der Jahre 1991 und 1992 fest, daß die THA unter anderem Bürgschaften in Höhe von 12.931 Mio. ECU gewährt hat; sie kommt dann „*aufgrund ihrer Erfahrun-*

---

155 Vgl. 3. Beihilfenbericht der Europäischen Gemeinschaft, a. a. O., Statistischer Anhang, S. 2 (Tabelle A 3).

155a Der Bericht ist zwischenzeitlich erschienen: Kom (95) 365 endg. (26. 7. 1995); Abweichungen im Text konnten nicht festgestellt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen mit THA-Fällen zu dem Schluß, daß *20 Prozent* dieser Beträge als Beihilfen angesehen und in diesen Bericht einbezogen werden können" (S. 6; Hervorhebungen v. Verf.). Bei Anwendung des genannten Prozentsatzes – eine solche Rechnung wird im Bericht an Ort und Stelle jedoch nicht durchgeführt – ergibt sich demnach ein Anteil von 2.586,2 Mio. ECU; dieser entspricht umgerechnet einem *Subventionsbetrag* in Höhe von *5.275,8 Mio. DM* bei einem (gerundeten) Kurs von 1 ECU = 2,04 DM gemäß Ansatz im Haushaltsplan des Bundes für die Jahre 1991 und 1992 während dieses zweijährigen Zeitraums.[156] Da ein derartiges Verfahren zur Subventionswertbestimmung für außenstehende Dritte nicht nachvollziehbar ist, dürfte es für die Ermittlung von Vergleichswerten an anderer Stelle allerdings nicht geeignet sein.

- Darüber hinaus ist wiederum zu berichten, daß Beihilfeelemente für den Funktionsbereich „Handel/Ausfuhr" nicht ermittelt worden sind: Bei den für Deutschland (zudem für Italien, Niederlande, Spanien und Portugal) zum Ausweis gebrachten *staatlichen Beihilfen in Form von Bürgschaften* (nach der bereits erwähnten Kategorie D 1 A: „im Rahmen von Bürgschaftsregelungen erlittene Verluste abzüglich gezahlte Prämien", S. 51) ist für den genannten Zeitraum *eine Null* eingesetzt (siehe Anhang II, Tabelle A 5/3 – nicht bzw. handschriftlich durchgezählte S. 69).[157] Diese Angabe stimmt mit den hier für Deutschland zusammengestellten Beträgen allerdings keinesfalls überein.

Am Rande ist schließlich anzumerken, daß (noch) im (zusätzlich eingebrachten) Anhang III des Vierten Beihilfeberichts (auf den nun wieder durchgezählten S. 79 ff.) überblicksartige Informationen über die Gemeinschaftsfonds des EU-Haushalts mit ersten Hinweisen auf EU-Beihilfeleistungen und auch mit ergänzenden, aber noch unvollständigen tabellarischen Übersichten zusammengestellt sind. Das deutet auf eine Erweiterung des Beihilfenberichts im Sinne der oben vorgetragen Kritik für zukünftige Darstellungen dieser Art auf der EU-Ebene hin.

3. Die Hermes-Dokumentation des Bundesministeriums für Wirtschaft

Seit der im Jahr 1949 begonnenen Gewährleistungsbereitstellung durch den Bund mit Hilfe der Hermes-Bürgschaften berichtet – aufgrund der Kompetenzzuordnung – das Bundesministerium für Wirtschaft (also nicht das Bundesministerium der Finanzen) über die zugehörige Geschäftsentwicklung in Form einer ausführlichen und konzeptionell weitgehend gleichbleibenden Rechenschaftslegung.[158] Eine vergleichbare (und wünschenswerte) Informationsdichte über die

---

156 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.): Finanzbericht 1992, Bonn 1991, S. 143.

157 Für das Vereinigte Königreich wird eine Überschußposition in Höhe von 21.736 Mio. ECU registriert (vgl. Tabelle A 5/12).

158 Der Tatbestand des Bemühens um eine derartige Rechenschaftslegung ist lobend hervorzuheben. Siehe dazu im übrigen beispielsweise *Bundesminister für Wirtschaft* (Hrsg.): Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften der Bundesrepublik Deutschland (1949–1969)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darüber hinausgehenden Gewährleistungsaktivitäten sucht der finanzwirtschaftlich interessierte Leser – an anderer Stelle – allerdings vergeblich.

- Zur Beschreibung der im jährlichen Rhythmus präsentierten Hermes-Dokumentation soll hier beispielgebend der vorliegende jüngste „Bericht über das Jahr 1994: Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften der Bundesrepublik Deutschland"[159] mit seinen wichtigsten Kennzeichen vorgestellt werden. Der Bericht mit 28 Textseiten ist in drei Abschnitte unterteilt:
  - In einem *ersten Abschnitt* werden allgemeine Rahmenbedingungen und Entwicklungslinien der Ausfuhrdeckungen des Bundes unter Einbeziehung der den Vorgängen zugrundeliegenden Deckungspolitik und unter Bezugnahme auf die Abstimmungsprozesse im internationalen Kontext referiert. Darauf ist im Rahmen der Bewertung nachfolgend noch zurückzukommen.
  - In einem *zweiten Abschnitt* wird die Entwicklung der Ausfuhrdeckungen konkret dargestellt, indem – hinreichend strukturiert – über die neu gedeckten Ausfuhrgeschäfte, über die eingetretenen Schäden und die vorgenommenen Umschuldungen, über die zugehörigen Einnahmen und Ausgaben sowie über den Bestand der Verpflichtungen und Forderungen des Bundes berichtet wird. Dies geschieht nicht zuletzt mit Hilfe von tabellarischen Übersichten und Grafiken, welche gelegentlich einen Zeitraum der jeweils letzten zehn Jahre, ansonsten denjenigen der letzten fünf Jahre umfassen. Für den hier aufgegriffenen Zusammenhang können folgende Informationen – bezogen auf das Berichtsjahr 1994 – einen ersten Eindruck über die *Geschäftstätigkeit* vermitteln:[160]

    Vom Gesamtexport der Bundesrepublik Deutschland in Höhe von 685,4 Mrd. DM wurden Neudeckungen in Höhe von 33,4 Mrd. DM (gleich 4,9 Prozent[161]) durch staatliche Ausfuhrgewährleistungen abgesichert[162]; bezo-

---

und Ausführungen von Ministerialdirektor Dr. Wilhelm Hankel anläßlich der 500. Sitzung des Interministeriellen Ausschusses für Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften vom 10. März 1970, BMWI-Texte Nr. 90, Bonn 1970, sowie ergänzend *Bundesminister für Wirtschaft* (Hrsg.): Festschrift, a. a. O., und die Rede des Bundesministers für Wirtschaft Dr. Helmut Haussmann anläßlich des 40jährigen Jubiläums des Ausfuhrgarantieausschusses am 6. November 1989 in Bonn, abgedruckt in: *Bundesminister für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 305, Bonn 1990, S. 21 ff.: Dort wird betont, daß es sich einerseits „beim deutschen Gewährleistungssystem nicht um eine Subvention des Auslandsgeschäfts handelt" (S. 22), und andererseits hervorgehoben, daß es dabei um „günstige Finanzierungskonditionen" geht, was die „außenhandelspolitische Bedeutung staatlicher Exportfinanzierungshilfen (illustriert)" (S. 23). Zu den Details im Überblick siehe auch *Halfen,* B.: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen . . . , a. a. O., S. 72 ff.

159 *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O.; zu einer Kurzfassung siehe *dass.*: Bilanz der Hermes-Deckungspolitik 1994, a. a. O., S. 1 ff.

160 Siehe ergänzend dazu auch *Anhang 4*.

161 Diese Sachlage unterstreicht generell ein zentrales Merkmal der Subvention – das der „partiellen Begünstigung", welche hier einer kleineren Gruppe aus dem Interessentenkreis der Exportwirtschaft eingeräumt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen auf den Export aus den *neuen Ländern* in Höhe von 12,1 Mrd. DM ergab sich eine Deckungsquote von 16,1 Prozent (im Vorjahr waren es 54 Prozent).[163] Von den Gewährleistungsübernahmen entfielen 58,4 Prozent auf die Entwicklungsländer, 18,0 Prozent auf die OPEC-Länder, 13,2 Prozent auf die mittel- und osteuropäischen Länder sowie 10,5 Prozent auf die Industrieländer.

Das Obligo an gewährten Garantien und Bürgschaften für Ausfuhrgeschäfte und gebundene Finanzkredite veränderte sich – bei einem Ermächtigungsrahmen in Höhe von 190 Mrd. DM – von 166,7 Mrd. DM (zum Jahresanfang) infolge von Neudeckungen und Enthaftungen auf 180,2 Mrd. DM (am Jahresende). Der Bruttozugang des Obligos beträgt im Laufe des Jahres 35,2 Mrd. DM; dem stehen Enthaftungen in Höhe von 21,7 Mrd. DM gegenüber. Der Bestand an grundsätzlichen Deckungszusagen beläuft sich am Jahresende auf 37,1 Mrd. DM. Die Inanspruchnahme des vorgegebenen Ermächtigungsrahmens erhöhte sich von 87,7 Prozent auf 94,8 Prozent.[164] [165] Die genannte Haftungssumme von 180,2 Mrd. DM verteilt sich (gerundet) auf die Industrieländer mit 8,3 Mrd. DM (4,6 Prozent), auf die mittel- und osteuropäischen Länder mit 37,9 Mrd. DM (21,0 Prozent), auf die OPEC-Länder mit 48,4 Mrd. DM (26,9 Prozent), auf die Entwicklungsländer mit 72,0 Mrd. DM (40,0 Prozent) und auf das „nicht aufgegliederte Obligo" mit 13,5 Mrd. DM (7,5 Prozent).[166]

---

162 Das Volumen aller neu übernommenen, entgeltpflichtigen Gewährleistungen einschließlich der Fabrikationsrisiko- und Nebendeckungen belief sich jedoch auf 40,6 Mrd. DM; *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 14.

163 Gemessen in der Relation Deckungswerte zum Exportvolumen.

164 Demgemäß wurde der Ermächtigungsrahmen für das Haushaltsjahr 1995 – nahezu zwangsläufig und selbstverständlich – auf 195 Mrd. DM aufgestockt; siehe *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 24. Bei den Plenardebatten im Deutschen Bundestag über den Bundeshaushalt wird zwar gelegentlich auf die *wachsenden Ausgabenverpflichtungen* aufgrund der Gewährleistungsübernahmen bei Hermes-Bürgschaften hingewiesen; die den Belastungen zugrundeliegenden *Haftungssummen* (und deren Entwicklung) sind dabei bisher jedoch kaum in Frage gestellt worden; siehe auch oben FN 9.

165 Über die schon genannten Beträge hinaus ist überdies zu berichten, daß zum Jahresende 1994 *zusätzliche Deckungen für Zinsen in Höhe von 56,6 Mrd. DM* (Vorjahr: 51,1 Mrd. DM) bestanden, „die *nicht* auf den Ermächtigungsrahmen angeschrieben werden, jedoch bei der *Beurteilung des Risikos nicht außer Betracht bleiben dürfen*"; vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 24 (Hervorhebungen v. Verf.). Eine solche Angabe wird bei entsprechenden Auswertungen häufig übersehen, darf aber bei der finanzwirtschaftlichen Bewertung der Sachzusammenhänge sicherlich nicht vernachlässigt werden. Bemerkenswert ist in diesem Kontext die Aussage, daß „statistische Angaben zu rückständigen Tilgungs- und Zinsfälligkeiten der Bundesregierung nicht verfügbar (sind)"; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN: Umfang der Hermes-Kredite ..., a. a. O., S. 2. – Jenseits dessen ist zu fragen, wie der genannte Zinsbetrag ermittelt worden ist oder genauer: ob und inwieweit die ausstehenden Forderungen „angemessen" verzinst werden, wovon die Bundesregierung zumindest hinsichtlich der Umschuldungsregelungen mit Rußland berichtet; vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Bilanz der Hermes-Deckungspolitik 1994, a. a. O., S. 3.

166 Bei letzterem handelt es sich vorwiegend um sog. Ausfuhr-Pauschal-Gewährleistungen für kurzfristige Ausfuhrkredite zahlreicher Unternehmen unterschiedlicher Branchen, welche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei der Aufnahme der *Einnahmen- und Ausgabenentwicklung* ist zuvorderst zu beachten, daß sich die Zahlungsvorgänge während eines Jahres naturgemäß nicht (allein) auf die neu übernommenen Deckungen beziehen, sondern daß dafür das gesamte Obligo und dessen Risikokomponenten von bestimmender Bedeutung sind.

Die *Einnahmen* des Jahres 1994 umfassen demgemäß einen Gesamtbetrag von 3.175,3 Mio. DM. Dieser Betrag setzt sich aus Entgelten und Gebühren in Höhe von 840,4 Mio. DM, aus Tilgungen von Umschuldungen in Höhe von 2.334,9 Mio. DM[167] und aus Kursgewinnen von Wechselkursdeckungen in Höhe von 0,1 Mio. DM zusammen. Nicht berücksichtigt sind dabei Zinseinnahmen in Höhe von 1.141,0 Mio. DM, welche auf Umschuldungsvereinbarungen beruhen.[168]

Die *Ausgaben* des Jahres 1994 belaufen sich auf 7.537,4 Mio. DM. Sie ergeben sich aus Entschädigungsleistungen in Höhe von insgesamt 7.433,0 Mio. DM sowie aus den Mandatarkosten (einschließlich der Honorare) / den Verwaltungskosten in Höhe von 104,4 Mio. DM. Insoweit werden damit die Kosten der Leistungs- bzw. Subventionsverwaltung für diesen Teilbereich der Interventionspolitik konkret ausgewiesen.[169]

Mit der Saldierung der aufgeführten Einnahmen und Ausgaben läßt sich das vom Bundeshaushalt zu tragende *kassenmäßige Defizit* ermitteln; es beträgt für das Jahr 1994 demgemäß 4.362,0 Mio DM (Vorjahr: 5,1 Mrd. DM). Auf eine zusätzliche Angabe des kumulierten (defizitären) Gesamtergebnisses seit Bestehen der Bundesdeckungen – wie im Bericht für das Jahr 1992 noch aufgeführt[170] – wird jedoch an dieser Stelle verzichtet.[171]

Ergänzend ist anzuführen, daß sich die gesamten Außenstände des Bundes aus den geleisteten Zahlungen (für wirtschaftliche und politische Schäden)

---

für diese „besonders interessant" sind; *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 19 f., S. 23.

167 Davon stammen allein 1,7 Mrd. DM aus dem Finanzierungstrick des oben erwähnten Iran-Arrangements (siehe FN 51).

168 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 22: In den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1986 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 1984, a. a. O., S. 31, wird ausgeführt, daß „Zinsen bei der Deckungsrechnung nicht berücksichtigt (wurden), weil ihnen Zinsausgaben des Bundes für aufgenommene Kredite gegenüberstehen, die zur Leistung der Entschädigungen erforderlich waren und in den Ausgaben nicht enthalten sind."

169 Im Geschäftsbericht 1994 der Hermes Kreditversicherungs-AG, S. 67, findet diese Angabe nur ansatzweise ihre spiegelbildliche Entsprechung, wobei allerdings ergänzend dazu auch derartige Zahlungen an die C & L Treuarbeit Deutsche Revision AG als zweitem Mandatar zu berücksichtigen sind.

170 Siehe *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 334, a. a. O., S. 21; dass.: Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 22.

171 Siehe dazu aber unten die Erläuterungen zum 3. Abschnitt des Berichts; siehe zudem *Halfen,* B.: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen . . . , a. a. O., S. 92 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einschließlich umgeschuldeter Handelsforderungen (aber ohne ungebundene Finanzkredite) zum Jahresende 1994 auf – nicht weiter spezifizierte – 31,8 Mrd. DM belaufen. Darunter sind Forderungen in Höhe von 25,7 Mrd. DM mittels bilateraler Umschuldungsabkommen neu strukturiert worden.[172]

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der Bund zum Jahresende 1994 insgesamt *140 Einzelverträge für bilaterale Umschuldungs- bzw. Rekonsolidierungsabkommen* mit einzelnen Schuldnerländern abgeschlossen hat:[173] Die dafür geltenden *haushaltsrechtlichen Grundlagen* und die damit einhergehenden finanzwirtschaftlichen Folgen sind in der Literatur bisher keineswegs in hinreichender Weise zur Kenntnis genommen, geschweige denn aufgearbeitet worden.[174]

---

172 Für eine erste Information zu den Hintergründen siehe *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (Hrsg.): Entwicklungszusammenarbeit – Bericht des Ausschusses für Entwicklungshilfe 1993, Paris 1994, S. 64 ff.

173 *Hermes-Kreditversicherungs-AG* (Hrsg.): Geschäftsbericht 1994, S. 42.

174 Wie notwendig eine derartige Analyse ist, belegen unter anderem die Darlegungen des *Bundesministeriums für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, S. 10, zu den relevanten Umschuldungsvorgängen des Jahres 1994.

Erste kritische Fragen mit einer ergänzenden Schwerpunktsetzung zur technischen Abwicklung von Umschuldungsmaßnahmen und den dabei entstehenden Verwaltungskosten werden in den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1986 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 1984, a. a. O., S. 32 ff., gestellt. Zum Abschluß eines derartigen Umschuldungsabkommens siehe beispielsweise die Meldungen „Schuldenerleichterungen für Kongo", in: BMF–Finanznachrichten, Nr. 8/2. 3. 1995, S. 4; „Schuldenerlaß für Togo", in: ebenda, Nr. 28/3. 8. 1995, S. 3. Im letztgenannten Fall wird ein „Teilerlaß von bis zu 67 % der einbezogenen bundesverbürgten Handelsforderungen (gewährt)"; eine betragsmäßige Angabe zur Höhe des Forderungsverzichts erfolgt in dieser Mitteilung jedoch nicht. Zu prüfen wäre dabei ergänzend, ob und inwieweit der Deutsche Bundestag mit derartigen Fragen materiell befaßt wird. Die Bundesregierung weist nur wiederholt darauf hin, daß die zuständigen Ausschüsse informiert werden bzw. der Haushaltsausschuß unterrichtet wird; vgl. beispielgebend Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN: Hermes-Kredite ... , a. a. O., S. 3; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Gruppe PDS/Linke Liste: Einhaltung der entwicklungspolitischen Kriterien ... , a. a. O., S. 2.

Anzumerken ist, daß ein Nachweis darüber, wie sich fragliche Beträge im einzelnen zusammensetzen, in der regelmäßigen Rechnungslegung (aus teilweise verständlichen Gründen einer politischen Rücksichtnahme) nicht geführt wird. In den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1986 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 1984, a. a. O., S. 31 f. wird darüber hinaus moniert, daß die Darstellungen zu den „Haftungsbeträgen" oder zum „Obligo" zu *Fehlbeurteilungen* Anlaß geben könnten: „In den Berichten sind die Bürgschaften in der ursprünglichen Höhe abzüglich förmlicher Teilenthaftungen ausgewiesen, obwohl der Bund aus einer übernommenen Bürgschaft nur insoweit entschädigungspflichtig ist, wie sie auf die noch ausstehende Restforderung des Bürgschaftsnehmers entfällt. Teilzahlungen vermindern zwar diese Restforderung, führen jedoch nur in seltenen Fällen zur förmlichen Teilentlastung." Während der Bundesminister für Wirtschaft und der Bundesminister für Finanzen die dadurch bedingten Informationsdefizite aus verschiedenen Gründen für vertretbar erachten, fordert der Bundesrechnungshof „der Berichterstattung aussagekräftigere, den tatsächlichen Haftungsverhältnissen besser entsprechende Zahlen zugrundezulegen" (S. 32). Einen ersten Überblick über die Sachlage mit umfangreichen Tabellennachweisen (auf der Grundlage von zum Teil „starker Schätzelemente") bietet die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Schuldenkrise in der Dritten Welt", BTag-Drucksache 12/8580 vom 14. Oktober 1994.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konkret werden die *haushaltsrechtlichen Voraussetzungen* dazu in dem oben bereits erwähnten Schadenstitel geschaffen. Im Haushaltsvermerk zum Einnahmen-Titel (32 08/111 02) ist zu lesen: „Die Bundesregierung wird ermächtigt, sich im Rahmen *multilateraler Schuldendienstregelungen* (Hervorhebung v. Verf.) am Teilverzicht auf Forderungen zu beteiligen und Forderungen mit einem Abschlag vom Nennwert zu verkaufen oder in vergleichbarer Form zu verwerten, die aufgrund der Entschädigung aus Gewährleistungen auf sie übergegangen sind oder übergehen werden, wenn dies nach Prüfung im Einzelfall im Hinblick auf die Schuldendienstfähigkeit des betreffenden Schuldnerlandes erforderlich ist." Demnach bezieht sich eine solche Ermächtigung offenbar nicht auf *bilaterale Vereinbarungen*.

Auch wenn aus diesen Forderungen des Bundes in späteren Jahren Rückflüsse zu erwarten sind, können diese generell keineswegs als sicher angesehen werden. Überdies gilt, daß es durch Nachverhandlungen immer wieder einmal zu endgültigen Forderungsverzichten kommt; insoweit sind heute noch ausgewiesene Außenstände dann endgültig als nicht einbringlich auszubuchen.[175] Verständlich ist, daß der Bund um den Nachweis derartig fragiler Forderungsbestände bemüht ist bzw. bemüht sein muß: Zum einen muß er den Schuldnern gegenüber die Aufrechterhaltung des Rückzahlungsanspruchs so lange wie möglich verdeutlichen (wenngleich dieser sich in einer aggregierten Zahl nicht wiederfinden wird); ein (zu) schneller Forderungsverzicht würde zwangsläufig Nachverhandlungsbestrebungen anderer Schuldner provozieren. Zum anderen ist gegenüber den Kritikern des Verfahrens im eigenen Land zu demonstrieren, daß sich die finanziellen Belastungen durchaus noch in einem vertretbaren Rahmen bewegen.[176] Damit wird zugleich das Entstehen einer *„Rückzahlungsillusion"* in Kauf genommen.

- In einem *dritten Abschnitt* – gekennzeichnet als statistischer Anhang – werden die wichtigsten Angaben zum Gewährleistungsgeschäft noch einmal in tabellarischer Form zusammengestellt, wobei die relevanten Daten nun allerdings bis zum Jahr 1950 – dem ersten vollen Geschäftsjahr für den Bereich der Hermes-Bürgschaften – zurückreichen.

  Zudem ist darauf hinzuweisen, daß hier *das kumulierte finanzielle Gesamtergebnis* für die Jahre 1950 bis 1994 aus dem Hermes-Geschäft zusammenge-

---

175 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 25: Berichtet wird, daß „mit rund 220 Millionen DM im Berichtsjahr erstmals in *größerem Umfang* Schuldenerlasse wirksam geworden (sind) – im wesentlichen für Ägypten –, die den ... Außenstand reduziert haben" (Hervorhebung v. Verf.); siehe aber ergänzend auch FN 230.

176 Siehe dazu auch *Dickertmann,* D.: Öffentliche Finanzierungshilfen – ..., a. a. O., S. 88 ff. – Einen solchen Standpunkt vertritt die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Den oben genannten Forderungsbetrag von 31,8 Mrd. DM versteht diese als eine „politische Größenordnung", welche allerdings nicht allein kaufmännisch zu werten sei. Es wird davon abgeraten, die Forderungen niederzuschlagen, da die Schuldner schließlich irgendwann wieder zahlungsfähig werden könnten; vgl. o.V.: Bürgschaftsrahmen nicht voll genutzt, in: Woche im Bundestag, Nr. 11/8. 6. 1995, S. 34.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stellt wird; das *Defizit* beläuft sich – nach einer vom Leser des Berichts vorzunehmenden Saldierung der ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben – auf einen Betrag in Höhe von *23.414,2 Mio. DM*.

- Bei der vergleichenden Betrachtung dieser Rechenschaftslegung mit dem bereits zitierten Geschäftsbericht 1994 der Hermes Kreditversicherungs-AG (Seite 39 bis 42 sowie Seite 47 und 48) fällt auf den ersten Blick auf, daß Art und Anlage der Texte sich sehr ähnlich sind (der jüngste Hermes-Geschäftsbericht ist etwas moderner gestaltet als der zugehörige Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft): So ist zu vermuten, daß die Dokumentation des Bundesministeriums für Wirtschaft in seinen wesentlichen Teilen vom Mandatar vorbereitet wird. Dieser Eindruck wird noch verstärkt, wenn dem Vergleich der Geschäftsbericht 1993 der Hermes Kreditversicherungs-AG (Seite 21 bis 23 sowie Seite 26 und 27) zugrundegelegt wird.

  Auf den zweiten Blick wird dann deutlich, daß eine über die (hier verkürzt referierte) Zusammenstellung der Sachdaten hinausgehende Bewertung der Gewährleistungstätigkeit aus wirtschaftspolitischer, aus finanzwirtschaftlicher oder gar aus subventionspolitischer Sicht weitestgehend vermieden wird.[177] Eine diesbezüglich weiterführende Interpretation der Gewährleistungsübernahmen unter subventionspolitischem Kennzeichen kann allenfalls mittelbar aus den Darlegungen zu den geltenden Rahmenbedingungen (im ersten Text-Abschnitt) abgeleitet werden, wobei hier ergänzend wegen der gegebenen Sachnähe zunächst auf den Bericht für das Jahr 1993 zurückgegriffen wird:[178]

  - Zum einen kommentiert der Bundesminister für Wirtschaft das neue Entgeltsystem für Hermes-Bürgschaften, das – wie oben erwähnt – zum 1. Juli 1994 in Kraft trat:

    Bestätigt wird, daß die Bundesrepublik Deutschland mit dem (bis dahin erhobenen) *Einheitsentgelt*, das keine Differenzierung nach Länderrisiken kennt, „zwar (ein) einfaches, aber letztlich nicht risikoangemessenes Prämiensystem für seine Exportkreditversicherung praktizierte."[179] Ergänzend

---

177 Hinsichtlich des letztgenannten Beurteilungskriteriums ist das durchaus verständlich, sofern der Mandatar tatsächlich der Berichterstatter ist; er wird vermeiden wollen, ins subventionspolitische Gerede zu kommen, weil dann unter Umständen auch einmal mit einem Subventionsabbau zu rechnen ist, was den eigenen Leistungsbeitrag zwangsläufig verringern würde (Problem von Principal-Agent-Beziehungen).

Das *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Bilanz der Hermes-Deckungspolitik, a. a. O., S. 1, führt demgegenüber im ersten Satz der erwähnten Kurzdarstellung bemerkenswerterweise aus: „Die Ausfuhrdeckungen des Bundes haben auch 1994 *einen wichtigen Beitrag zur Förderung unserer Exportwirtschaft* geleistet" (Hervorhebung v. Verf). Auf der S. 2 wird dann betont: „Es ist wichtig, daß der *Fördercharakter* der Ausfuhrdeckungen *erhalten* bleibt, d. h. Hermes nicht politisiert und zur Erreichung anderer Zielsetzungen mißbraucht wird. Dies ist auch ein dringendes Anliegen der deutschen Wirtschaft und ihrer Verbände" (Hervorhebungen v. Verf).

178 *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 348, a. a. O., S. 6

179 Ebenda, S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird dazu angemerkt, daß mit der (nun) eingeführten Prämiendifferenzierung „künftig zumindest bei den Ländern mit hohem Risiko eine Prämiengestaltung vermieden (wird), die im internationalen Vergleich als nicht mehr angemessen und wettbewerbsverzerrend betrachtet werden konnte."[180] Insofern bestätigt diese Aussage die oben bereits erwähnten subventionswerten Struktureffekte, welche mit den Hermes-Bürgschaften über viele Jahre hinweg verbunden waren.

Betont wird zudem, daß im Rahmen der Neuordnung des Entgeltsystems die *Bearbeitungsgebühren* deutlich angehoben wurden, „nachdem diese seit mehr als 18 Jahren unverändert geblieben sind."[181] Zusätzlich werden nun „erstmals ... für die Aufrechterhaltung von grundsätzlichen Stellungnahmen über ein Jahr hinaus Verlängerungsgebühren erhoben."[182] Angesichts der Gebührenentwicklung bei den öffentlichen Haushalten allgemein und steigender Mandatarkosten bzw. vergleichsweise steigender Gebührensätze im Kreditgewerbe im besonderen ist aus diesen Aussagen zu folgern, daß zumindest bis dahin auch subventionswerte Vorteile durch Gebührenverzichte gewährt wurden und entsprechend zu erfassen sind.

Im Bericht für das Jahr 1994 werden nun erste Erfahrungen aus der Entgeltumstellung aufgeführt: Die Einstufung der Länder habe gezeigt, „daß die für das deutsche System gefundene Regelung im wesentlichen mit der Einstufung durch andere Kreditversicherer vergleichbar ist"; bei dem Vergleich werden wohl öffentliche Versicherer in anderen Industrieländern gemeint sein. Angemerkt wird aber auch, daß „im Augenblick noch keine Aussagen darüber möglich (sind), ob und in welchem Umfang durch die neue Entgeltregelung eine Verbesserung auf der Einnahmenseite erzielt wird."[183]

- Zum anderen – auch hier nochmals auf den Bericht für das Jahr 1993 zurückgreifend – erläutert der Bundesminister für Wirtschaft das in Gang gekommene, aber sich wohl noch länger hinschleppende *Abstimmungsverfahren zur Exportkreditversicherung auf der Ebene der Europäischen Union*, was auf eine zukünftige Harmonisierung der staatlichen Exportversicherungssysteme innerhalb der Gemeinschaft ausgerichtet ist:

  So wird in diesem Zusammenhang davon berichtet, daß „im Bereich der Deckung kurzfristiger Risiken nebeneinander teilweise vergleichbare Dek-

---

180 *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 348, a. a. O., S. 6.

181 Ebenda, S. 6.

182 Ebenda, S. 6.

183 *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, S. 4. Die von der SPD-Bundestagsfraktion geäußerten Zweifel, ob die Hermes-Bürgschaften sich langfristig selbst tragen könnten, halten die Bundesregierung und die regierende Koalition für unbegründet; „allerdings seien die Versicherungsbeiträge kaum mehr steigerbar, wenn sie nicht zum Wettbewerbsnachteil für deutsche Außenhandelsfirmen werden sollten"; o.V.: Bürgschaftsrahmen nicht voll genutzt, a. a. O., S. 34.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kungsangebote staatlicher und privater Exportkreditversicherer (bestehen), die nach Auffassung der Kommission der EU zu einer unzulässigen Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der privaten Kreditversicherer führen. Staatliche Exportkreditversicherer sollen deshalb diejenigen Risiken nicht zu günstigeren Bedingungen decken dürfen, die als marktmäßig zu bezeichnen sind."[184] Die benannten unzulässigen Wettbewerbsverzerrungen können – hier über den Preisansatz ermittelt – insofern nur auf subventionswerte Vorteile zurückzuführen sein.

Jenseits dessen soll im Bereich der Absicherung mittel- und langfristiger Exportgeschäfte durch die angestrebte Harmonisierung erreicht werden, daß die – unterschiedlichen – Gewährleistungsbedingungen, zu denen Exporteure in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union Deckungsschutz von ihrer nationalen Exportkreditversicherung erhalten können, angeglichen werden, um andernfalls auftretende Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.[185] Mit einer solchen Anpassung wird insoweit allerdings nur der Subventionssachverhalt harmonisiert. Der Sachstand der Gewährung von subventionswerten Vorteilen für die einbezogene Exportwirtschaft wird damit jedoch nicht generell in Frage gestellt.

Deswegen kommen diesbezügliche Bemühungen der EU-Kommission zur Harmonisierung der Kreditversicherungen – und darauf wird das Bundesministerium für Wirtschaft vermutlich in seinem nächsten Bericht für das Jahr 1995 eingehen – offenbar nicht voran: Strittig bleibt die Frage, welche Ziele mit einer Exportversicherung erfüllt werden sollen – geht es um die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Konkurrenten wie den USA und Japan oder geht es (zugleich?) um finanzielle Ziele wie das der Kostendekkung.[186]

- Im übrigen wird der Leser des Berichts beim Ausblick auf das laufende Haushaltsjahr 1995 – nicht unerwartet – auf zukünftige Belastungen des Bundesbudgets vorbereitet; von einem beträchtlichen Defizit, dem durch Vorsorge im Haushaltsplan 1995 Rechnung getragen werde, ist deshalb auszugehen. Der

---

184 *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 348, a. a. O.,, S. 8: Als *marktfähig* (d. h. vom privaten Versicherungsgewerbe versichert und rückversichert) werden dort wirtschaftliche Risiken (d. h. Insolvenz bzw. Nichtzahlung) bei Geschäften mit privaten Käufern in Ländern der OECD (außer Türkei) und bei Risikolaufzeiten von bis zu zwei Jahren bezeichnet. Eine (denkbare und wohl auch notwendige) Privatisierung derartiger Leistungen auf der europäischen Ebene zeichnet sich derzeit allerdings nicht ab; vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Bilanz der Hermes-Deckungspolitik 1994, a. a. O., S. 4. Demgegenüber werden politische Risiken einschließlich des Risikos der Nichtzahlung durch öffentliche Käufer generell als *nicht marktfähig* betrachtet.

185 Vgl. ebenda, S. 8.

186 Vgl. Bericht „Neuer Anlauf zur Harmonisierung der Exportversicherungen, in: Handelsblatt, Nr. 154/11./12. 8. 1995, S. 3; siehe ergänzend auch XXIV. Bericht der Kommission über die Wettbewerbspolitik 1994, a. a. O., S. 296 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diesbezüglich genaue Betrag – nämlich die bereits erwähnten 7,5 Mrd. DM – wird allerdings nicht angegeben.[187]

Auf derartige Belastungen war die Öffentlichkeit allerdings schon – wie auch in den Jahren zuvor – bereits eingestimmt worden: auf der Bilanz-Pressekonferenz der Hermes Kreditversicherungs-AG in Hamburg.[188] Bevor eine derartig schlechte Nachricht mit dem Bereich der Subventionspolitik des Bundes in Bonn in Verbindung gebracht wird, ist eine solche Meldung für die Öffentlichkeit nahezu überholt. Deswegen kann gleichsam von einer strategischen Meisterleistung gesprochen werden: Die für den Bund tätige Hermes Kreditversicherungs-AG ist insoweit mit den Merkmalen eines Nebenhaushalts versehen und einsetzbar, ohne es in formaler und finanzwirtschaftlicher Hinsicht tatsächlich zu sein, was nicht zuletzt auch dem Mandatar – wie bereits angedeutet – entgegenkommt.

4. Die ergänzende Berichterstattung des Bundesministeriums der Finanzen

Da der Subventionsbericht des Bundes auf zweckdienliche Abgaben über die Gewährleistungsübernahmen verzichtet und der Bundesminister für Wirtschaft nur über den Geschäftsbereich der Hermes-Bürgschaften Rechenschaft ablegt, sind zur Vervollständigung einer konkreten Sachverhaltsaufnahme die zugehörigen Ausführungen des Bundesministeriums der Finanzen aufzugreifen.

a) Darlegungen im Finanzbericht

Der Bundesfinanzminister informiert regelmäßig im alljährlichen Finanzbericht über den Stand seiner Gewährleistungsübernahmen. Unter der Rubrik 8: Übersichten werden „Vermögen und Schulden des Bundes nach dem Stand vom 31. 12. 19. .“[189] in Tabellenform dargestellt und um knappe Erläuterungen ergänzt.

- Mit der dazu eingebrachten Übersicht 4 „Bundesbürgschaften ...“ und zugehörigen Erläuterungen wird der Leser des Berichtes auf gut neun Seiten aktuell unterrichtet:
  - • Zunächst werden die Aufgaben nach den Einsatzzwecken der Gewährleistungen, nach den jeweiligen Ermächtigungsgrundlagen, nach der Höhe des

187 Siehe *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 23.

188 Siehe dazu Presse-Information der Hermes Kreditversicherungs-AG: „Exportwirtschaft nahm Bundesdeckungen 1994 nahezu unverändert in Anspruch – 1995 verbesserte Einnahmen bei weiterhin ungünstigem Schadensverlauf, Hamburg/8. 5.1995; Meldung „Hermes – Wieder hohe Schäden“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 107/9. 5. 1995, S. 17.

189 Die Ausführungen beziehen sich hier auf die Darlegungen des *Bundesministeriums der Finanzen* (Hrsg.): Finanzbericht 1996, a. a. O., S. 258 ff. (hier: mit dem Berichtszeitraum 1. 7. 1994 bis 30. 6. 1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ursprünglichen Gewährleistungsrahmens, nach den bisher ausgeglichenen Schäden, nach den noch verfügbaren Zusagerahmen sowie nach den ausgenutzten Obligobeträgen tabellarisch strukturiert – siehe Übersicht 2.

Übersicht 2

Inanspruchnahme der Gewährleistungen des Bundes (Mio. DM)

Zweckbestimmung	Zusage-volumen	– Schadens-betrag	noch verfügbar	Ausnutzung 30.6.1995	Dispositions-reserve
(1) Ausfuhren	**195.000**	957	194.043	180.107	13.936
(2) Ungebundene Finanzkredite, Kapitaleinlagen, EIB-Kredite	35.000	716	34.284	23.681	10.603
(3) Mitfinanzierung bilateraler FZ-Vorhaben*)	1.000	—	1.000	—	1.000
(4) Ernährungsbevorratung	10.000	—	10.000	7.500	2.500
(5) Sonstige Binnenwirtschaft	91.500	4.071	87.429	58.197	29.232
(6) Internationale Finanzierungsinstitute	50.000	—	50.000	45.240	4.760
(7) Treuhandanstalt – Nachfolgeeinrichtungen	2.400	—	2.400	—	2.400
(8) Lastenausgleich	5.000	—	5.000	83	4.917
Summe	**389.900**	**5.744**	**384.156**	**314.808**	**69.348**

*) Finanzielle Zusammenarbeit.

Quelle: Finanzbericht 1996, S. 258; siehe auch Übersicht 1 (hier: ohne die gesetzlichen Grundlagen).

Die (in der Originalvorlage allerdings nicht gesondert ausgewiesene) Differenz zwischen dem verfügbaren Rahmen und dem übernommenen Obligo als *Dispositionsreserve* verdeutlicht dementsprechend das Gewährleistungspotential, über das der Bundesfinanzminister jeweils tatsächlich noch disponieren kann: Hier handelt es sich in der Summe somit um einen Betrag in Höhe von rund 69,3 Mrd. DM und – nur bezogen auf den Ausfuhrbereich – in Höhe von rund 13,9 Mrd. DM. Unberücksichtigt bleibt bei diesen Betragsangaben die oben aufgeführte Möglichkeit des Bundes, enthaftete Beträge erneut in Anspruch nehmen zu können.

Jenseits dessen sind folgende Angaben dabei besonders zu beachten:

Die ausgewiesenen sog. *endgültigen Schäden*, bei denen mit einem Rückfluß nicht mehr gerechnet wird, sind vergleichsweise niedrig angesetzt.[190] Sogenannte vorläufige Schäden, insbesondere durch Umschuldungen aufgefangen, sind in dem aufgeführten Obligo mit enthalten. Während ein bestehendes Obligo ein Ausgaberisiko beinhaltet, verkörpern Umschuldungen dem-

190 Siehe zu weiteren Einzelheiten nochmals FN 230.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gegenüber ein Einnahmerisiko: Zwar ist im Zweifelsfall der Nettoschaden gleich; der finanzwirtschaftliche Ausweis ist demgegenüber aber von einer anderen Qualität.

Unberücksichtigt bleiben bei diesem Verfahren – seit dem Oktober 1976 – *„gedeckte Zinsen"*, welche bei derartigen Umschuldungen anfallen und vom Ansatz her das übernommene Obligo gleichsam automatisch erweitern. Es handelt sich dabei um eine Position in Höhe von mittlerweile rund *69,0 Mrd. DM* (Stand 30. Juni 1995)[191]; dieser Betrag ist als eine Zinsmindereinnahme des Bundes über die Jahre hinweg zu verbuchen. Vollkommen ungeklärt bleibt in diesem Zusammenhang allerdings, auf welcher Bemessungsgrundlage und auf welchen Zinssätzen der genannte Betrag gründet sowie gegen wen sich diese Zinsansprüche (im einzelnen mit welchen Realisierungschancen) richten.

- Ansonsten wird die vorstehend abgedruckte Übersicht um zweckdienliche Erläuterungen ergänzt: In einem Vorspann wird ausgeführt, daß die „Gewährleistungen des Bundes überwiegend als Instrument der Wirtschaftsförderung eingesetzt (werden)"[192], wobei eben in geeigneten Fällen die Möglichkeit gegeben ist, „den Förderzweck ohne Einsatz von Haushaltsmitteln zu erreichen."[193] Zudem wird der Gesamtbetrag der Ermächtigungen mit dem Volumen des Bundeshaushalts (für das Jahr 1995) in Beziehung gesetzt; der Anteil beläuft sich hier auf immerhin 82 v. H. Schließlich werden – hilfreich – die Titel genannt, unter denen die zugehörigen Ausgaben des Bundes für Entschädigungen und für die Kostenerstattung an die Mandatare einerseits sowie die Entgelteinnahmen, Schadensrückflüsse und Zinsen andererseits ausgewiesen werden.

- Hinsichtlich der einzelnen Leistungsbereiche werden überdies folgende Angaben gemacht, welche zum überwiegenden Teil über diejenigen Informationen hinausgehen, welche oben bei den haushaltsrechtlichen Sachverhalten vorgetragen wurden:[194]
  - Sehr ausführlich werden die *Ausfuhrgewährleistungen* dargestellt[195], welche den Zweck haben, „die besonderen, privatwirtschaftlich im allgemeinen nicht versicherbaren Risiken deutscher Exporteure und Investoren im Ausland"[196] abzusichern. Folgende Gewährleistungen werden im Detail abgehandelt:

---

191 *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.): Finanzbericht 1996, a. a. O., S. 258 (FN 2 zur Übersicht 4).

192 Ebenda, S. 258.

193 Ebenda, S. 258.

194 Siehe Abschnitt I. 1.

195 Unter dieser Rubrik werden zugleich auch die in der obigen Übersicht 2 genannten Positionen 2 und 3 subsumiert.

196 *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.): Finanzbericht 1996, a. a. O., S. 258.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei den *„Bürgschaften" und „Garantien" für Ausfuhrgeschäfte* und den ausfuhrgebundenen Finanzkrediten einschließlich der daraus resultierenden Umschuldungen wird bei einem Ermächtigungsrahmen von 195 Mrd. DM der Leistungskatalog und der Leistungsumfang sowie die Aufteilung des übernommenen Obligos auf die wichtigsten regionalen Schwerpunkte beschrieben. Benannt werden der Umfang der Neugeschäfte nach der Zahl (25.241) und nach dem Umsatzvolumen (33,3 Mrd. DM; ohne Zinsen bzw. 47,1 Mrd. DM unter Einschluß revolvierend gewährter Bürgschaften). Die Obligoerhöhung für das Berichtsjahr wird – nach Abzug der Enthaftungen – mit 9,7 Mrd. DM beziffert, was aber rechnerisch nur unter Hinzuziehung des Finanzberichts 1995 (S. 296) nachvollziehbar ist. Schließlich wird der Betrag der bisher geleisteten Schadenszahlungen insgesamt mit 47,4 Mrd. DM angegeben. Davon stammen 5,3 Mrd. DM aus dem Berichtsjahr (Vorjahr: 8,4 Mrd. DM). Da bis zum Stichtag 10,9 Mrd. DM zurückgeflossen sind, beläuft sich der Nettoschaden insoweit offenbar auf 36,5 Mrd. DM, wenngleich dieser Betrag nicht ausgewiesen wird.

Der Bericht erläutert im übrigen die Vorgänge bei Umschuldungen, soweit in Fällen, bei denen Haftungen wirksam wurden, Schuldnerländer aufgrund von Zahlungsbilanzschwierigkeiten nicht in der Lage waren, ihren jeweiligen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Auf diese Vorgänge mit den geltenden Umschuldungsmodellen ist im Zusammenhang mit dieser Untersuchung nicht weiter einzugehen.

Unter den *Garantien für nicht ausfuhrgebundene Kredite* an ausländische Schuldner, für Kapitalanlagen im Ausland, für Kredite der Europäischen Investitionsbank und zur Absicherung einer Beteiligung der Kreditanstalt für Wiederaufbau am Europäischen Investitionsfonds werden fünf Leistungsbereiche mit einem Ermächtigungsrahmen in Höhe von 35 Mrd. DM zusammengefaßt, bei denen es sich um folgende Vorgänge handelt:

Der Bund kann in Einzelfällen *Kredite der Wirtschaft* absichern, wenn jene der Finanzierung förderungswürdiger Vorhaben dienen oder im besonderen staatlichen Interesse liegen, ohne daß daran deutsche Lieferungen gebunden sind (Obligo: 14,6 Mrd. DM).[197] Berichtet wird über zugesagte Garantieprojekte sowie über die bisher angefallenen Schadenszahlungen in Höhe von insgesamt 3,1 Mrd. DM; davon stammen 310,0 Mio. DM aus dem Berichtsjahr. Da insgesamt 197,1 Mio. DM bis zum Stichtag zurückgeflossen sind, beläuft sich der (allerdings nicht bezifferte) Gesamtschaden demnach offenbar auf rund 2,9 Mrd. DM.

Der Bund kann *förderungswürdige private Kapitalanlagen in Entwicklungsländern* unter bestimmten Voraussetzungen und auf der Grundlage von Investitionsförderungsverträgen durch eine Garantieübernahme absichern, um auf diese Weise die öffentliche Entwicklungshilfe zu ergänzen (Obligo: 7,7 Mrd. DM). Berichtet wird über Schadenszahlungen in Höhe von insgesamt 195,5 Mio. DM; davon stammen 54,8 Mio. DM aus dem Berichtsjahr. Da insgesamt 15,4 Mio. DM zurückgeflossen sind, beläuft sich demnach der (wiederum nicht bezifferte) Gesamtschaden auf 180,1 Mio. DM.

Der Bund hat selbstschuldnerische *Bürgschaften für Kredite der Europäischen Investitionsbank* an Schuldner außerhalb der Europäischen Union zusammen mit anderen

197 Hierbei handelt es sich um Kredite zur Sicherung der Rohstoffversorgung oder zur Stabilisierung der finanziellen und wirtschaftlichen Lage anderer Staaten (häufig auf der Grundlage multilateraler Stützungsabkommen).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft übernommen (Obligo: rund 1,3 Mrd. DM).[198] Der bisher daraus entstandene Gesamtschaden wird – anders als bei den zuvor aufgeführten Gewährleistungen – nicht benannt; die Angaben beziehen sich nur auf das laufende Berichtsjahr mit einem Schadensbetrag in Höhe von 8 Mio. DM (Vorjahr: 9,0 Mio. DM) und Rückflüssen von 4,8 Mio. DM (Vorjahr: 2,4 Mio. DM), was saldiert zu einem (jahresbezogenen) Nettoschaden in Höhe von 3,2 Mio. DM (Vorjahr: 6,6 Mio. DM) führt.

Der Bund garantiert eine *Beteiligung der Kreditanstalt für Wiederaufbau*[199] *am Europäischen Investitionsfonds*, welcher bei der Europäischen Investitionsbank zum Zwecke der Entwicklung und Finanzierung transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehrs-, Telekomunikations- und Energieinfrastruktur (sog. Wachstumsinitiative) mit einem Startkapital in Höhe von 2 Mrd. ECU eingerichtet worden ist (Obligo: 58 Mio. DM).[200] Schadensleistungen werden für den erst im Jahr 1994 eingerichteten Fonds (bisher) nicht ausgewiesen.

Der Bund kann marktmäßige Kredite bis zur Höhe von 1 Mrd. DM (im Jahr zuvor lautete der Text bis zur Höhe von „vorläufig" 500 Mio. DM) verbürgen, welche dazu bestimmt sind, *entwicklungspolitische Vorhaben*, vor allem den Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur sowie die industrielle Entwicklung, in Ländern ohne Verschuldungsprobleme zu finanzieren. Derartige Kredite sind in Kombination mit Bundesmitteln einzusetzen, welche für die *„Finanzielle Zusammenarbeit"* bereitgestellt werden. Damit geht es auch hier um eine Ergänzung der öffentlichen Entwicklungshilfe. Dieses Leistungsangebot wurde im Jahr 1994 neu in den Ermächtigungsrahmen eingebracht; Deckungszusagen sind dafür bisher im Umfang von rund 80 Mio. DM erteilt worden.

- Das *finanzielle Gesamtergebnis* aus den vorgenannten Gewährleistungen faßt das Bundesfinanzministerium wie folgt zusammen – siehe Übersicht 3 auf der nächsten Seite.

  Demnach beläuft sich das kassenmäßige Defizit 1 aus diesen Transaktionen auf rund 19,1 Mrd. DM für den Zeitraum vom Beginn der Maßnahmen im Jahr 1949 bis zum 30. Juni 1995; das Defizit 2 für die jüngste Abrechnungsperiode beträgt rund 440 Mio. DM (Vorjahr: 6,6 Mrd. DM).

  Zu beachten ist dabei[201], daß

  – der jeweils genannte Defizitbetrag im wesentlichen auf den Bereich der Ausfuhr (sprich: auf die Hermes-Deckungen) entfällt;

---

198 Siehe dazu ergänzend auch *Dickertmann,* D. / *Gelbhaar,* S.: Die Beteiligungen des Bundes an internationalen Kreditinstituten – Sachverhaltsaufnahme und Versuch einer finanzwirtschaftlichen Bewertung, Beiheft 16 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Baden-Baden 1993, S. 26 ff.

199 Siehe dazu *Dickertmann,* D.: Kreditinstitute des Bundes – Subventionspolitische Schattenhaushalte, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Bd. 13/ 1981, S. 63 ff.

200 Siehe dazu noch einmal *Dickertmann,* D. / *Gelbhaar,* S.: Die Beteiligungen des Bundes an internationalen Kreditinstituten – . . . , a. a. O., S. 26 ff.

201 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.): Finanzbericht 1996, a. a. O., S. 262.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 3

Finanzielles Gesamtergebnis des Außenwirtschaftsverkehrs für die Zeit von 1950 (1949) bis 30. Juni 1995 (in Mio. DM)

1. Einnahmen					
Arten 1950 bis 30. Juni 1995	Entgelte und Gebühren	Rückflüsse aus wirtschaftlichen Schäden	Rückflüsse aus politischen Schäden einschl. Umschuldungen	Zinsen Wechselkursgewinne	**Summe der Einnahmen**
	14.236,7	323,8	*) 11.198,9	7.626,4	33.385,3
davon: *1.7.1994 bis 30.6.1995*	*1.101,4*	*16,0*	*2.845,0*	*1.359,4*	*5.321,8*
2. Ausgaben					
Arten 1950 bis 30. Juni 1995	Mandatarkosten	für wirtschaftliche Schäden	für politische Schäden einschl. Umschuldungen		**Summe der Ausgaben**
	1.665,0	1271,0	**) 49.592,9		52.528,9
davon: *1.7.1994 bis 30.6.1995*	*107,8*	*86,4*	*5.563,3*		*5.757,5*
Defizit 1	Summe der Ausgaben abzüglich Summe der Einnahmen				**19.143,6**
davon: Defizit 2	*Summe der Ausgaben abzüglich Summe der Einnahmen*				*435,7*

*) davon aus Umschuldungen: 6.023,6 Mio. DM.
**) davon für Umschuldungen: 37..602,0 Mio. DM.

Quelle: Finanzbericht 1996, S. 261 f.

- in den Rückflüssen – nicht spezifizierte – Zinseinnahmen aus entschädigten Forderungen enthalten sind, während kalkulatorische Zinsen auf geleistete Entschädigungen als (fiktive) Mindereinnahmen aber unberücksichtigt bleiben;
- das benannte Defizit – und damit folglich auch der mittelbar aufzugreifende Subventionswert – einerseits niedriger ausgewiesen wird als dieses tatsächlich anzusetzen wäre;
- das ausgewiesene Defizit insoweit andererseits als vorläufig gelten darf, soweit noch Entschädigungen auf die im Rahmen der vollzogenen Gewährleistungen übernommenen Forderungen zu erwarten sind.[202]

[202] Dabei ist zu bedenken, daß derartige Zahlungseingänge in die jeweils laufende Rechnung eingebunden sind.

Jenseits dessen ist – wie oben bereits angedeutet wurde – gesondert zu prüfen, nach welchen Maßstäben bzw. wie lange solche Forderungen noch als einbringlich „mitgeschleppt" werden. Maßgebende Bestimmungsfaktoren für eine diesbezügliche Einschätzung gegebener

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Hinsichtlich der Übernahme von Gewährleistungen mit *binnenwirtschaftlicher Zielsetzung*[203] unterscheidet der Bericht zwei Leistungsbereiche – siehe Übersicht 4 auf der nächsten Seite.
  - Vom Bund werden Kredite durch Garantien abgesichert, welche die Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (BALM) zur Finanzierung ihrer Interventionen auf dem Agrarmarkt benötigt.[204] Der Rahmen von 7,5 Mrd. DM war zur Jahresmitte 1995 mit rund 1,0 Mrd. DM beansprucht; für das zweite Halbjahr wird mit einem Spitzenbedarf von etwa 6,6 Mrd. DM gerechnet.
  - Vom Bund werden Bürgschaften oder Garantien für sonstige binnenwirtschaftliche Maßnahmen übernommen, deren Einsatzstellen in der vorstehenden Übersicht 4 aufgeführt sind.

    Zu dieser Übersicht ist ergänzend anzumerken, daß die dazu bereitgestellten Angaben nicht in allen aufgeführten Punkten gleichermaßen vollständig sind und daß die Leistungen nicht in jedem Fall und von vornherein subventionsgleiche Tatbestände erfüllen. Zudem ist zu berichten, daß die Einnahmen aus Entgelten und Rückflüssen für den Zeitraum von 1950 bis zum 30. Juni 1995 1.356,7 Mio. DM betragen, während die Ausgaben für Schadenszahlungen und Kosten mit 5.137,2 Mio. DM benannt werden. Das kassenmäßige Defizit beläuft sich demgemäß auf 3.780,5 Mio. DM – mit einem weiteren Anstieg des Defizits wird seitens des Bundesministeriums der Finanzen gerechnet.[205]
- Zudem ist der Bund gemäß § 13 Haushaltsgesetz 1995 ermächtigt, Gewährleistungen in Form von abrufbarem *Haftungskapital gegenüber internationalen Finanzierungsinstituten* zu übernehmen, das im Zusammenhang mit seinen über zehn Beteiligungen an internationalen Kreditinstituten und Sonderfonds aufgrund internationaler Abkommen und Verträge zugesagt worden ist. Das Obligo dazu beläuft sich am Stichtag Mitte 1995 auf 45.240 Mio. DM.[206]

Forderungen werden nicht benannt; hier wird mit anderen Worten ein erheblicher *Gestaltungsspielraum* abweichend von den Haushaltsgrundsätzen der Wahrheit und Genauigkeit erkennbar.

203 Diese Gewährleistungen werden hier der Vollständigkeit halber ergänzend mit aufgeführt.

204 Siehe dazu ergänzend *Winkler,* A.: Unternehmen und Sondervermögen der öffentlichen Hand – Die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM) als Beispiel – Funktion, Organisation, Geschäftstätigkeit, Arbeitspapier Nr. 15 des Schwerpunktes Finanzwissenschaft/Betriebswirtschaftliche Steuerlehre im Fachbereich IV der Universität Trier, Trier 1989.

205 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.): Finanzbericht 1996, a. a. O., S. 262.

206 Siehe dazu wiederum *Dickertmann,* D./ *Gelbhaar,* S.: Die Beteiligungen des Bundes an internationalen Kreditinstituten – . . . , a. a. O., S. 45 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 4

Gewährleistungen für sonstige binnenwirtschaftliche Maßnahmen

Aufgabe / Zwecksetzung	Ermächtigungsgrundlage: Haushaltsgesetz 1995	Obligo Mio. DM	Schaden bis zum Stichtag (ohne Zinsen) Mio. DM	Schadenszahlungen / Schadensrückflüsse 1994/1995 Mio. DM
(1) Förderung der gewerblichen Wirtschaft (B)	§ 12 Nr. 1	17.039	2.878,0	270 23
(2) Förderung des Verkehrswesens (B)	§ 12 Nr. 2	3.737	37,5	— —
(3) Vermeidung von Umweltbelastungen (B)	§ 12 Nr. 3	6	—	— —
(4) Förderung des Wohnungsbaus (B)	§ 12 Nr. 4	18.641	110,0	0,9 0,9
(5) Förderung des landwirtschaftlichen Raumes (B)	§ 12 Nr. 5	581	—	— —
(6) Förderung der Landwirtschaft (B/G)	§ 12 Nr. 6	1.866	2,2	0,232 0,033
(7) Förderung der Fischwirtschaft (B)	§ 12 Nr. 7	28	1,3	0,196 —
(8) Freigabe beschlagnahmten deutschen Auslandsvermögens (G)	§ 12 Nr. 8	1	—	— —
(9) Verbindlichkeiten des Lastenausgleichsfonds (B)	§ 12 Nr. 9	1	—	— —
(10) Abdeckung von Haftpflichtrisiken (G)	§ 12 Nr. 10	3.405	—	— —
(11) Grundrentenabfindung in der Kriegsopferversorgung (B ?)	§ 12 Nr. 11	72	—	— —
(12) Steinkohlenbergbau (B ?)	§ 12 Nr. 12	1.985	873,5	ohne Angaben durch Satzfehler
(13) Zollgarantien (G)	§ 12 Nr. 13	17	—	— —
(14) Kulturgüter (G)	§ 12 Nr. 14	1.969	—	0,200 —
(15) Förderung von Einrichtungen im Sozial- und Gesundheitswesen(B)	§ 12 Nr. 15	0	—	— —
(16) Unvorhergesehenes (B)	§ 19 Nr. 16	409	162,4	14,4 1,6
(17) Restobligo der DDR und des Treuhandvermögens (G ?)	§ 11 Nr. 15 HHG 1990	8.440	k.A.	k.A. k.A.
Summe		58.197	(4.064,9)	

B = Bürgschaften; G = Garantie; ? = Kennzeichnung der Gewährleistungsart nicht eindeutig.

Quelle: Finanzbericht 1996, S. 262 ff.

- An dieser Stelle ist – da aus den oben genannten Gründen nicht unmittelbar in den Ausweis des Finanzberichts einbezogen[207] – ergänzend auszuführen, daß

[207] Nachrichtlich wird ein „Restobligo aus § 11 Nr. 15 Haushaltsgesetz 1990 (Deutsche Demokratische Republik und Treuhandvermögen)" in Höhe von 8,4 Mrd. DM benannt; vgl. *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.): Finanzbericht 1996, a. a. O., S. 266.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das Obligo der *Treuhandanstalt* in den Jahren zwischen 1990 und 1994 im Rahmen der zugestandenen Haftungsbeträge für Global- und Einzelbürgschaften, für Leasingbürgschaften, für Exportgarantien und für Warenkreditversicherungen weitgehend ausgeschöpft wurde.[208] Ein Großteil der übernommenen Gewährleistungen wurde durch *„Ablösungen"* bzw. *„Bereinigungen" kassenwirksam*: Bis zum Jahresende 1993 wurden dafür insgesamt 24,9 Mrd. DM eingesetzt; im Laufe des Jahres 1994 dürfte sich dieser Betrag zumindest um weitere 11,5 Mrd. DM bei einem gegebenen Gesamtobligo von 85,5 Mrd. DM erhöht haben.[209] Die Treuhandanstalt führt angesichts des letztlich noch verbliebenen Haftungsvolumens abschließend dazu aus: „Es wird weiterhin davon ausgegangen, daß die Bürgschaftsreduzierungen überwiegend nur durch kassenwirksame Leistungen herbeigeführt werden. Die Treuhandanstalt beachtet bei diesen Ablösungen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel. Zur Bereinigung ... wird es erforderlich sein, die dafür vorgesehenen Mittel einzusetzen".[210] H. Hornef, Präsident der *Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben*, kennzeichnete später in diesem Zusammenhang die „großflächige Nutzung der Bürgschaften"[211] durch die Treuhandanstalt als ein besonders flexibles Finanzierungsinstrument, das dem Wirtschaftskreislauf schnell und unbürokratisch Liquidität zuführt. „Leider rutschte ab 1992 und vor allem im Jahr der Konjunkturkrise 1993 ein immer größerer Teil dieser Bürgschaftskredite in eine Verlustfinanzierung ab. Deshalb hat die Treuhandanstalt von 1992 an die notleidenden Bürgschaften konsequent abge-

---

208 Das Haftungsvolumen erreichte jeweils zum Jahresende folgende Beträge: 28,6 Mrd. (1990), 30,5 Mrd. DM (1991), 28,8 Mrd. DM (1992), 20,2 Mrd. DM (1993) und 8,0 Mrd. DM (1994). Darin sind die Bürgschaften für Außenhandelsbetriebe (AHB) enthalten; unberücksichtigt blieben die Gewährleistungsverpflichtungen für die atomrechtliche Vorsorge bei Kernkraftwerken. Siehe dazu im einzelnen *Treuhandanstalt* (Hrsg.): Dokumentation 1990 – 1994, a. a. O., S. 227 ff.

209 Vgl. *Deutsche Bundesbank:* Die Finanzen der Treuhandanstalt, in: Monatsbericht, Nr. 4/1994, S. 18 f.: Dort wird angemerkt, daß die vorgenommene *Zuordnung der Treuhandanstalt zur Unternehmenssphäre* „das Blickfeld verengen (muß), wenn es um die vollständige Erfassung der staatlichen oder gelenkten Aktivitäten im Rahmen gesamtwirtschaftlicher Analysen geht"; zudem wird in diesem Kontext dort ergänzend ausgeführt, „daß verbürgte Kredite nicht nur im Zusammenhang mit der Abwicklung nicht sanierungsfähiger Betriebe notleidend werden, sondern auch häufig bei der Privatisierung und aus Gründen der Zinsersparnis sowie zur Verbesserung der Finanzstrukturen abgelöst werden" (ebenda, S. 25). Siehe außerdem *Treuhandanstalt* (Hrsg.): Dokumentation 1990 - 1994, a. a. O., S. 229 ff.: Erkennbar wird, daß die „konsequente Bereinigung" (S. 230) offenbar seitens des Bundesministers der Finanzen unter Mitwirkung des Haushaltsausschusses gewünscht wurde, um den Umfang des Haftungsvolumens entsprechend zu reduzieren.

Der 15. Subventionsbericht, a. a. O., S. 246 ff., bestätigt in einer gesonderten Darstellung (Anlage 8) dieses Bürgschaftsengagement der Treuhandanstalt für die Jahre 1991 bis 1994, ohne dabei allerdings die übernommenen Ausfallbeträge mit einem Wort zu erwähnen.

210 *Treuhandanstalt* (Hrsg.): Dokumentation 1990 – 1994, a. a. O., S. 233.

211 *Hornef,* H.: Die Treuhand-Finanzen – eine Investition in den Aufbau Ost, in: Deutsche Bundesbank – Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 48/3. 7. 1995, S. 17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

löst – zu Lasten ihrer Budgets."[212] Ob dieses Verfahren mit einem derart hohen Finanzbedarf haushaltsrechtlichen Vorgaben tatsächlich Rechnung trägt, wäre gesondert zu prüfen; Skepsis dürfte in diesem Fall angebracht sein.[213]

Für die vorstehend genannte Bundesanstalt kann der Bund gemäß § 14 Haushaltsgesetz 1995 Gewährleistungen bis zur Höhe von 2,4 Mrd. DM übernehmen: Damit sollen bestehende Bürgschaften der Treuhandanstalt ergänzt und neue Bürgschaften ausgereicht werden. Hervorzuheben ist, daß diese Ermächtigung – anders als bei derjenigen für die Treuhandanstalt – nun nicht mehr in einem Sondergesetz verankert worden ist.

- Der Bund ist schließlich nach dem *Lastenausgleichsgesetz* ermächtigt, die vom Lastenausgleichsfonds vorgenommene Vorfinanzierung von Leistungen durch Gewährleistungsübernahmen abzusichern. Dieses Verfahren läuft aus; bei dem bestehenden Obligo in Höhe von 83 Mio. DM handelt es sich gleichsam nur noch um einen „Restposten".

b) Darlegungen in der Haushalts- und Vermögensrechnung

Jenseits der zugehörigen Ausführungen im Finanzbericht ist gleichsam nachrichtlich auf die Rechnungslegung des Bundesfinanzministers zu den Gewährleistungen des Bundes in der alljährlichen Haushalts- und Vermögensrechnung nachfolgend noch kurz einzugehen.[214]

Abgesehen von den Nachweisen zu den laufenden Einnahmen und Ausgaben bei den oben bereits genannten Kapiteln und Titeln der Haushaltsplanung, welche spiegelbildlich nun in der Haushaltsrechnung aufgegriffen werden, ist hier auf die „Nachweisung der am Ende des Haushaltsjahres 1993 vorhandenen Verpflichtungen des Bundes aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, soweit darüber von der Bundesschuldenverwaltung Urkunden errichtet worden sind"[215], aufmerksam zu machen.

---

212 Ebenda.

213 Von diesem Sachstand ist bemerkenswerterweise ebenso wenig wie von den oben erwähnten Sonderleistungen bei den Hermes-Bürgschaften und den damit verbundenen hohen Schadensleistungen des Bundes (siehe Abschnitt I 2. c)) in der Stellungnahme der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag zur Kritik hinsichtlich der Verschwendung öffentlicher Mittel im Rahmen der Wirtschaftsförderung zugunsten der neuen Länder die Rede; vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Verwendung von Fördergeldern in den neuen Ländern, Dokumentation Nr. 367, o.O. (Bonn) 1995.

214 Siehe *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.): Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1993, Bd. 1 und 2, Bonn 1994 (Jahresrechnung 1993). Festzustellen ist, daß der zeitliche Rahmen – der Aufgabe folgend – hinter dem des (jeweiligen) Finanzberichts zurückbleibt; beispielsweise führt der im gleichen Jahr erschienene Finanzbericht 1995, Bonn 1994, S. 296 ff., bereits die entsprechenden Daten für die Jahresmitte 1994 auf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Konkret werden auf sieben Positionen die jeweilige Zweckbestimmung und die dafür maßgeblichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen benannt sowie der jeweilige „Stand der Schuld" betragsmäßig angegeben; in diesem Fall sind es rund 287 Mrd. DM zum Jahresende 1993: Die letztgenannte Kennzeichnung des bestehenden Gewährleistungsobligos als Schuld ist dabei keineswegs zutreffend und vermittelt dem Leser der Jahresrechnung insoweit ein den Sachstand verfälschendes Bild der tatsächlichen Zusammenhänge.
- Auffällig ist zudem, daß – entgegen der Berichtsankündigung, wonach der „Bestand des Vermögens und der Schulden ... zu Beginn des Haushaltsjahres, die Veränderungen während des Haushaltsjahres und der Bestand am Ende des Haushaltsjahres"[216] angegeben werden (sollen) – dem Leser gerade jene Verlaufsdaten vorenthalten werden. Demzufolge ist diese Darstellung als ausgesprochen rudimentär und inhaltsleer zu kennzeichnen.

  Die Vermögensrechnung ist insoweit keineswegs als eine aktuelle und oder gar als eine hilfreiche Informationsquelle über die staatliche Gewährleistungsübernahme zu werten; sie fällt hinter den Finanzbericht und hinter den unten zu besprechenden Jahresbericht der Bundesschuldenverwaltung zurück.

Festzustellen ist nach alledem, daß

- die Erläuterungen im Finanzbericht zur Gewährleistungsübernahme vergleichsweise ausführlich angelegt sind, wenngleich die Darlegung nicht in jedem Fall gleichermaßen vollständig und nachvollziehbar ist, so daß von einer ausreichenden Einheitlichkeit in der Berichterstattung nicht gesprochen werden kann;
- die Sachverhalte der Bürgschafts- bzw. Garantiegewährung zwar benannt, eine hinreichende Abgrenzung der damit konkret gemeinten ökonomischen Hilfen und deren Wirkungen jedoch nicht mitgeliefert wird;
- der damit einhergehende Subventionstatbestand allenfalls mittelbar aufgegriffen wird: Zum einen wird allgemein wie in der Regel auch bei den Einzelmaßnahmen davon gesprochen, daß mit der Gewährleistungsübernahme eine „Förderung ..." angestrebt werde bzw. erreicht wird. Zum anderen wird in einem Einzelfall ansatzweise der gegebene Subventionstatbestand mit einer bemerkenswerten Detailinformation beschrieben: „Diese Garantien gewährt der Bund Zuwendungsempfängern, die *Atomanlagen* (Hervorhebung v. Verf.) betreiben und mit radioaktiven Stoffen umgehen. ... Andernfalls (müßten) den Zuwendungsempfängern die Prämien für die Haftpflichtversicherung erstattet werden."[217] Hier wird mittelbar auf den *Preisansatz* Bezug genommen. Ob und inwieweit für ein solches Risiko jedoch überhaupt ein Angebot des Versicherungsmarktes

---

215 Siehe *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.): Jahresrechnung 1993, S. 2688; siehe ergänzend zur Berichterstattung der Bundesschuldenverwaltung unten Abschnitt III. 5.

216 *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.): Jahresrechnung 1993, S. 7.

217 *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.): Finanzbericht 1996, a. a. O., S. 265.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besteht, bleibt ungeklärt. Dem Leser wird im übrigen die Information vorenthalten, aufgrund welcher Umstände eine derartige Zwangsläufigkeit besteht.[218]

5. Exkurs: Die Gewährleistungen im Jahresbericht der Bundesschuldenverwaltung

Ohne besondere subventionspolitische Bezüge berichtet naturgemäß die Bundesschuldenverwaltung über die Gewährleistungsübernahmen des Bundes. Da zu den gesetzlichen Aufgaben der Bundesschuldenverwaltung unter anderem aber die Beurkundung der vom Bund übernommenen Gewährleistungen sowie eine dazugehörende Überwachungs- und Berichterstatterfunktion zählt,[219] ist darauf hier der Vollständigkeit halber nur nachrichtlich einzugehen:

Demgemäß berichtet die Bundesschuldenverwaltung in ihrem (hinsichtlich des Layout verbesserten und leserfreundlicher gestalteten) Jahresbericht für das Jahr 1994 über den geltenden Gewährleistungsrahmen und über den Stand der jeweiligen Inanspruchnahmen. Die dazu vorgelegten Daten beziehen sich auf die entsprechenden Ermächtigungen des Bundeshaushaltsgesetzes sowie (ergänzend) auf die des ERP-Sondervermögens, wobei die vorgenommenen Beurkundungen, die wirksam gewordenen Enthaftungen sowie die übernommenen Schadensleistungen betragsmäßig dokumentiert werden. Die hierfür aufgeführten Informationen werden auf etwa drei Seiten Text und in zwei Übersichten ansprechend präsentiert.[220] Damit wird der Sachstand, wie er im jeweiligen Finanzbericht und in der jeweiligen Dokumentation des Bundeswirtschaftsministeriums aufgeführt wird, ergänzt. Zu beachten ist dabei, daß hier das Kalenderjahr als Bezugsraum gewählt wird, während sich vergleichbare Angaben im vorgenannten Bericht des Bundesfinanzministers – wie erwähnt – auf den jeweiligen Stand zur Jahresmitte beziehen.[221]

---

218 Siehe dazu §§ 34 ff. Atomgesetz vom 23. 12. 1959 (BGBl. I 814) i.d.F. vom 5. 11. 1990 (BGBl. I 2428); *Haedrich,* H.: Atomgesetz mit Pariser Atomhaftungs-Übereinkommen, Baden-Baden 1986, S. 478 ff. Darüber hinaus gilt: „Aus den Mitteln dürfen auch Ansprüche für Schäden ... beim Besuch ausländischer atomgetriebener Kriegsschiffe in deutschen Häfen abgegolten werden"; Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 1995 (Kapitel 3208/Titel 870 01). Diese Vorgabe bezieht sich beispielgebend auf den Besuch eines britischen Atom-U-Bootes am 9. Mai 1995 im Hamburger Hafen. – Unabhängig davon wäre an anderer Stelle gesondert zu prüfen, ob die damit genannten Risiken tatsächlich in hinreichendem Maße abgesichert sind und was im *Risikofall* gegebenenfalls hinsichtlich einer notwendigen Finanzierung des Schadensausgleichs, wenn er denn Sinn macht, dann tatsächlich wohl zu geschehen hat.

219 Die materielle Nähe von öffentlichen Schulden und öffentlichen Gewährleistungen, die sich in dem bereits erwähnten Art. 115 GG widerspiegelt, findet in dieser Vorgabe ihr Pendant; siehe zu den gesetzlichen Grundlagen und Aufgaben im einzelnen *Bundeschuldenverwaltung* (Hrsg.): Jahresbericht 1994, Bad Homburg v.d.H. 1995, S. 66 ff.

220 Siehe ebenda, S. 58 ff.

221 Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß das jeweilige Obligo des Bundes für den Bundesrechnungshof nicht regelmäßig von berichtswürdigem Interesse zu sein scheint; so wird bei den übergreifenden Darstellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1991 (Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1994,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

6. Ein drittes Zwischenergebnis

Die Kennzeichnung von Subventionselementen bei Hermes-Bürgschaften ist der Rechenschaftslegung seitens der Exekutive auf der nationalen wie auf der europäischen Ebene grundsätzlich nicht fremd. Dennoch stehen diesbezügliche Überlegungen nicht im Mittelpunkt der subventionsbezogenen Betrachtung. Der vom Bundesministerium der Finanzen alle zwei Jahre vorgelegte Subventionsbericht des Bundes führt bei seinen methodischen Erläuterungen die Notwendigkeit einer solchen Ermittlung an, unterläßt es aber im übrigen, diese mit konkreten Zahlen zu belegen. Die Ausarbeitung des Beihilfenberichts der Europäischen Kommission befindet sich erst in den Anfängen und bedarf daher noch der Fortentwicklung; auch hier liegen entsprechende Betragsangaben für diesen Leistungsbereich noch nicht vor. Die dazu regelmäßig erarbeiteten Dokumentationen des Bundesministeriums für Wirtschaft können zwar als eine hilfreiche Materialgrundlage eingesetzt werden; diese halten sich aber bezüglich einer Erwähnung von berichtspflichtigen Subventionstatbeständen gut bedeckt. Insoweit ist hinsichtlich der Angabe bzw. hinsichtlich des Ausweises von diesbezüglichen Subventionswerten in der Berichterstattung von einer „pragmatischen (und politisch bequemen) Null-Lösung" zu sprechen.

Überdies ist mit Blick auf die oben erläuterten unterschiedlichen Berichte über Art, Umfang und Stand der Gewährleistungsübernahme ganz allgemein zu fragen, ob eine derartig heterogene, verstreut angelegte Berichterstattung zweckmäßig ist und den wünschenswerten Informationsstand herbeiführt, der für zugehörige Entscheidungen und für adäquate Wirkungsanalysen bzw. Bewertungen seitens des Parlaments als geboten zu erachten ist. Dabei ist am Rande zu vermerken, daß in den verschiedenen Berichten entsprechende Querverweise zu den jeweiligen Darlegungen der anderen Berichte weitgehend fehlen. Zu prüfen ist also, ob hier nicht eine Konzentration der Kräfte vorwiegend an einer Stelle zu einer erhöhten Informationsqualität und damit zu einer verbesserten Beurteilungsgrundlage beitragen kann.

Die vorgenommene Kennzeichnung der Hermes-Bürgschaften mit ihren subventionswerten Leistungsbestandteilen ist überdies vor dem Hintergrund des Außenwirtschaftsverkehrs zu bewerten. Die mit derartigen Gewährleistungen abgesicherten Geschäfte belaufen sich – bezogen auf das Jahr 1994 – zwar auf betragsmäßig beachtliche Größenordnungen beim Obligo in Höhe von 180,2 Mrd. DM und bei den Neudeckungen in Höhe von 33,4 Mrd. DM; dennoch erfassen sie mit 4,9 Prozent nur einen vergleichsweise geringen Anteil am Gesamtexport – was allerdings

---

BTag-Drucksache 12/8490 vom 24. Oktober 1994) zwar beispielsweise der Stand der Verpflichtungsermächtigungen (S. 14) aufgenommen und die Vermögensrechnung unter besonderer Berücksichtigung der Schulden kommentiert (S. 17 ff.); das Gewährleistungsobligo bleibt jedoch unerwähnt. Demgegenüber wird beispielsweise in den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1991 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 1989, BTag-Drucksache 12/1150, S. 23, darauf Bezug genommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Charakter einer partiellen (nicht flächendeckenden) Begünstigung nachdrücklich unterstreicht.

Darüber hinaus ist festzustellen, daß mit dem dadurch bewirkten Schutz der Wirtschaft vor politischen und wirtschaftlichen Risiken offenbar entscheidende Voraussetzungen für diesbezügliche Aktivitäten auf Märkten außerhalb des „üblichen" Geschäftsverkehrs geschaffen, behauptet und ausgeweitet werden.[222] Derartige Leistungen sind zudem ein wesentlicher Bestandteil des internationalen Subventionswettlaufs. Dieser ist einerseits allerdings aufgrund der erwähnten Schwierigkeiten einer Subventionswertermittlung als sehr subtil zu kennzeichnen – und wird deswegen von allen Beteiligten auch gern präferiert. Andererseits wird genau diese Subventionspraxis dadurch mittelbar bestätigt, daß bei den Bemühungen um einen Abbau protektionistischer Maßnahmen im Rahmen internationaler Gremien und Absprachen die staatlichen Exportkreditversicherungssysteme stets in diesbezügliche Vorgaben einbezogen werden.

IV. Zur Berechnung der Subventionswerte bei Hermes-Bürgschaften

Den obigen Darlegungen zur Gewährleistungsübernahme des Bundes war bereits zu entnehmen, daß diese Leistungen der öffentlichen Hand im besonderen Maße die Hermes-Bürgschaften betreffen und dort zwischenzeitlich nachhaltige Defizite verursacht haben. Eine Änderung dieser Sachlage ist trotz der durchgeführten Prämienanpassung derzeit nicht zu erwarten.

Das mit den Hermes-Bürgschaften ursprünglich einmal intendierte Versicherungsprinzip hat sich also sukzessive zu einer dauerhaften Subvention des deutschen Exports gewandelt.[223]

---

222 Vgl. *Möllemann,* J. W.: Die deutsche „Hermes-Deckung" wird sich öffnen – Angleichung der Systeme im EG-Binnenmarkt, in: Börsen-Zeitung v. 6. 4. 1991, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 26/12. 4. 1991, S. 3 f.; siehe nochmals *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Bilanz der Hermes-Deckungspolitik 1994, a. a. O., S. 1 ff.

223 Vgl. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Die demokratische, ökologische und entwicklungspolitische Gestaltung ..., a. a. O., S. 3 f. – Im übrigen gilt: Bei nachfolgend aufgeführten Betragsangaben handelt es sich – wie bei solchen Analysen im Regelfall üblich – um Nominalwerte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Ein erster „Ansatz“: nach den Bestimmungsfaktoren des Subventionsberichts

Diese Sachlage ist bezüglich der Hermes-Bürgschaften eindeutig nachzuweisen. Dazu soll auf den oben dargestellten, vergleichsweise einfach angelegten Kostenansatz des Subventionsberichts des Bundes und auf die vorgestellten Betragsangaben des Bundesministeriums für Wirtschaft zurückgegriffen werden: Wenn allein auf die fiskalischen, kassenmäßigen Effekte der jährlichen Einnahmen- und Ausgabenströme Bezug genommen wird, dann sind dafür die in der nachfolgenden Tabelle 1 aufgeführten Salden bedeutsam.[224]

Tabelle 1

Finanzielles Ergebnis der Hermes-Bürgschaften

Jahr(e)	**Summe der Einnahmen**	Entgelte und Gebühren	Rückflüsse auf Schäden u. Umschuldungen; Wechselkursgewinne	**Summe der Ausgaben**	Auszahlungen für Schäden und Umschuldungen	Verwaltungskosten (für Mandatar)	**Saldo der Einnahmen und Ausgaben**	Subventionsleistungen des Bundes zum Vergleich
	Mio. DM							Mrd. DM
1950-54	*86,8*	*54,0*	*32,8*	*60,4*	*50,1*	*10,3*	*+ 26,4*	
1955-64	*330,2*	*167,4*	*162,8*	*349,6*	*328,5*	*21,1*	*- 19,4*	
1960-64	*559,3*	*276,3*	*283,0*	*751,9*	*723,8*	*28,1*	*- 192,6*	
1965-69	*1.229,1*	*483,1*	*746,0*	*1.193,9*	*1.149,4*	*44,5*	*+ 35,2*	
1970-74	*1.502,2*	*677,0*	*825,2*	*1.654,6*	*1.580,5*	*74,1*	*- 152,4*	
1975-79	*2.671,8*	*1.755,4*	*916,4*	*1.297,1*	*1.135,5*	*161,6*	*+1.374,7*	
1980-84	*4.494,9*	*2.811,2*	*1.683,7*	*6.227,7*	*5.934,6*	*293,1*	*- 1.732,8*	
1985*)	1.127,1	(625,0)	(366,0)	1.832,5	(1.766,4)	(67,0)	- 705,4	29,1
1986	1.069,9	507,3	562,6	1.997,0	1.929,1	67,9	- 927,1	30,0
1987	909,1	491,7	417,4	2.388,2	2.321,1	67,1	- 1.479,1	28,3
1988	773,9	501,7	272,2	2.351,7	2.276,6	74,5	- 1.577,8	29,2
1989	771,1	501,8	269,3	2.572,2	2.490,0	82,2	- 1.801,1	31,4
1985-89	*4.650,8*	*2.627,3*	*2.023,5*	*11.141,4*	*10.781,8*	*359,6*	*- 6.490,6*	
1990	746,7	496,7	249,9	3.319,2	3.239,2	80,0	- 2.572,5	29,6
1991	1.074,8	830,6	244,2	2.991,0	2.900,6	90,4	- 1.916,2	37,3
1992	1.151,4	873,3	278,2	3.460,1	3.359,7	100,4	- 2.308,7	37,1
1993	1.775,4	915,6	859,8	6.879,0	6.777,0	102,0	- 5.103,6	36,3
1994	3.175,3	840,4	2.334,9	7.536,9	7.432,5	104,4	- 4.361,6	35,4
1990-94	*7.923,6*	*3.956,6*	*3.967,0*	*24.186,7*	*23.709,5*	*477,2*	*- 16.262,6*	
Summe							**- 23.414,0**	

*) Die in Klammern gesetzten Einzelangaben sind mit der jahresübergreifenden Berichterstattung für das Jahr 1986 nicht konsistent. Dementsprechend ist auch die Addition der Beträge für die Jahre 1985 bis 1989 nicht stimmig; aufgeführt werden dazu die publizierten Gesamtbeträge.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.) Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften der Bundesrepublik Deutschland, div. Jahrgänge; Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.): 12. bis 15. Subventionsbericht.

---

224 Eine vergleichbare Rechnung für den Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen legen *Kastrop, C. / Bergmann,* E.: Staatsbürgschaften – ..., a. a. O., S. 319, vor: Demnach beläuft sich dort das kassenmäßige Defizit für den Zeitraum 1970 bis 1986 auf rund 462,3 Mio. DM.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dementsprechend ist festzustellen:

- Die kassenmäßige Entwicklung für die Hermes-Bürgschaften ist seit Mitte der achtziger Jahre durchweg als defizitär zu kennzeichnen. Die Defizitbeträge haben sich im Laufe der Jahre nahezu dauernd erhöht; der bisher höchste Defizitbetrag wurde im Jahr 1993 mit 5,1 Mrd. DM registriert; für das Jahr 1994 ist ein Fehlbetrag in Höhe von rund 4,4 Mrd. DM zu verbuchen. Zugleich wird damit erkennbar, daß die Entwicklung des Entgeltaufkommens mit dem Verlauf der Schadensentwicklung keineswegs Schritt gehalten hat. Mit anderen Worten: Eine risikoadäquate Prämiengestaltung hat insofern nicht stattgefunden, woraus dementsprechend zugleich auch subventionswerte Vorteile abzuleiten sind.[225]

  In der Summe hat der Bundesminister der Finanzen in der Zeit von 1950 bis zum Jahresende 1994 rund 23,4 Mrd. DM für diese Form staatlicher Unterstützungsleistungen bereitgestellt.[226] Ein Ende der damit einhergehenden Haushaltsbelastung zeichnet sich bisher nicht ab; eher ist das Gegenteil der Fall. In den Haushaltsplänen des Bundes für die Jahre 1995 und 1996 sind für diesen Zweck Ausgleichsbeträge in Höhe von jeweils 7,5 Mrd. DM ausgewiesen worden.

  Über 60 Prozent der vorgesehenen Ausgaben – also ein überproportional hoher Anteil – werden im übrigen als Schadenszahlungen für Gewährleistungsübernahmen zugunsten der früheren UdSSR und ihrer Nachfolgestaaten einkalkuliert. Die Bundesregierung hatte – wie erwähnt – nach der deutschen Einigung Ausfuhrgeschäfte dorthin in großem Umgang abgesichert, um vor allem Unternehmen in den neuen Ländern zwecks Wahrung der Beschäftigung zu unterstützen. Dabei zeichnete sich von vornherein ab, daß dem oben erwähnten *„Grundsatz einer Selbsttragung" insoweit nicht Rechnung getragen* werden konnte.[227]

---

225 Diese Schlußfolgerung bestätigt noch einmal die Notwendigkeit der oben dargestellten, aber wohl kaum hinreichenden Entgeltreform der Phase 2.

226 Das *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 28, verzichtet bei der Zusammenstellung des finanziellen Gesamtergebnisses für die Bundesdekkungen auch hier auf die Benennung dieser (saldierten) Betragsangabe. Nach der Berechnung des Finanzberichts handelt es sich – wie eingangs vermerkt – ein halbes Jahr später (zum 30. Juni 1995) um einen *geringeren* Defizitbetrag in Höhe von „nur" 19,1 Mrd. DM. Wie die damit festgestellte Differenz von nahezu 4,3 Mrd. DM zwischen beiden Gesamtergebnissen zu erklären ist, wäre einmal gesondert zu prüfen.

227 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.): Finanzbericht 1994, Bonn 1993, S. 28; *dass.*: Finanzbericht 1995, a. a. O., S. 27. Auch im Jahr 1996 werden von den erwarteten Schadenszahlungen in Höhe von 6,5 Mrd. DM rund 60 Prozent auf Entschädigungen für Ausfuhrgeschäfte mit den GUS-Staaten zur Unterstützung von Unternehmen in den neuen Ländern zwecks Sicherung der dortigen Beschäftigungslage entfallen; vgl. *dass.:* Finanzbericht 1996, a. a. O., S. 25. Aufgrund der vorgenommenen instrumentellen Ausgrenzung von Hermes-Bürgschaften im Subventionsbericht des Bundes (siehe Abschnitt III. 1.) bleiben diesbezügliche Leistungen im Rahmen einer Darstellung der Subventionsmaßnahmen des Bundes zugunsten der neuen Länder „naturgemäß" unberücksichtigt; siehe 15. Subventionsbericht, a. a. O., S. 22 ff.; siehe zudem Meldung „Ost-Unternehmen wollen Hermes-Bürgschaften", in: Woche im Bundestag, Nr. 14/6. 9. 1995, S. 60.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ergänzend ist anzumerken, daß aus einer solchen Betrachtung der kumulierten kassenmäßigen Ausgaben hilfreiche Informationen für eine ex-post Beurteilung des (früheren) Leistungsumfangs abgeleitet werden können; für eine Bewertung gegenwärtiger und zukünftiger Subventionen liefern solche Zahlen naturgemäß jedoch „nur" erste Anhaltspunkte.

- Diese Betragsangaben können im übrigen einer ergänzenden Wertung unterzogen werden:

  Zum einen könnte – auf der Grundlage einer einfachen (lang bemessenen) Durchschnittsrechnung – vorgetragen werden, daß der genannte Defizitbetrag auf einen rund 45jährigen Leistungszeitraum zu verteilen und dann bei rund 520 Mio. DM/Jahr (allerdings mit steigender Tendenz) vergleichsweise zu vernachlässigen sei. Auch wenn gelegentlich behauptet wird, daß in Deutschland zwischenzeitlich 1 Mrd. DM als kleinste Währungseinheit zu gelten habe, sollte eine solche Rechnung nicht als tragfähig anerkannt werden dürfen. Vorstellbar wäre hier auch eine gleitende Durchschnittsrechnung über eine ausgewählte Anzahl von Jahren, um so Subventionswerte auf „mittlere Frist" zu bestimmen: Bezogen auf die andauernde, zehnjährige Defizitperiode der Jahre 1985 bis 1994 ergibt sich beispielsweise ein *durchschnittlicher Zuschußbedarf in Höhe von rund 2,3 Mrd. DM/Jahr.*

  Zum anderen könnte dem genannten Defizitbetrag das bestehende kumulierte Forderungsvermögen, das ja vom Bundesminister für Wirtschaft mit 31,8 Mrd. DM beziffert worden ist[228], gegenübergestellt werden. Bei einer Saldierung mit dem ausgewiesenen Defizitbetrag in Höhe von 23,4 Mrd. DM würde sich folglich ein „Überschuß" von 8,4 Mrd. DM zum Jahresende 1994 ergeben.

  Mit einer solchen Rechnung wäre der „Subventionsbetrag" aufgehoben. Dabei ist allerdings zunächst zu bedenken, daß bei einer solchen Gegenüberstellung eine Bestandsgröße (Forderungen) mit einer Stromgröße (Ausgaben) „verrechnet" wird. Zudem sind anteilige Rückflüsse in dem (saldierten) Defizitbetrag bereits enthalten. Darüber hinaus ist festzustellen, daß konkret spezifizierte Nachweise über die endgültigen Ausfälle, welche aufgrund von Uneinbringlichkeit oder Forderungsverzicht dann auch ausgebucht werden, seitens des Bundeswirtschaftsministeriums für entbehrlich gehalten werden;[229] diesbezügliche Angaben müßten jedoch in eine solche Rechnung korrigierend einbezogen werden. Und schließlich sind die ausgewiesenen Forderungen – wie oben dargelegt –

---

228 Siehe oben Abschnitt III. 3.

229 Dafür werden – teilweise durchaus verständliche – Gründe der Außenwirkung angeführt; siehe dazu im einzelnen die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN: Haushaltspolitische, ökologische und entwicklungspolitische Gestaltung, a. a. O., S. 3 f.: Im übrigen bleibt hier offen, ob und inwieweit ein zugestandener Schuldenerlaß dann als endgültiger Schaden in die Statistik eingeht; eine entsprechende Zuordnung wird nicht veröffentlicht; siehe dazu auch die ergänzenden Zahlenangaben und Erläuterungen in der nachfolgenden Fußnote. Siehe ferner *Arlt,* U.: Zur Messung staatlicher Defizite – . . ., a. a. O., S. 77.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keineswegs in voller Höhe als einbringlich zu kennzeichnen: Festzustellen ist, daß die Forderungen aus politischen Entschädigungen und Umschuldungen stets mit ihrem Nominalwert ausgewiesen werden, wohingegen bei den „'Rückflußerwartungen' ... wegen ausgesprochener Forderungsverzichte ... oder wegen chronischer Rückstände"[230] tatsächlich Abstriche davon erforderlich wären.

---

230 *Schallehn,* E. / *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften ..., a. a. O., Teil II, S. 23: Dort wird in diesem Zusammenhang unter Hinweis auf den Bundesfinanzminister zudem ergänzend ausgeführt, daß aufgrund vorzunehmender *Bewertungsabschläge* „möglicherweise die ... vorgesehene Selbsttragung nicht mehr gewährleistet ist, ... Wenn diese Betrachtung des BMF zutrifft, so besteht die Gefahr, daß die Aufwendungen des Bundes zu *verbotenen Subventionen* werden" (Hervorhebung v. Verf.).

Im übrigen ist die Bundesregierung – wie erwähnt – unter dem Schadenstitel ermächtigt, „sich im Rahmen multilateraler Schuldendienstregelungen am Teilverzicht auf Forderungen zu beteiligen und Forderungen mit einem Abschlag vom Nennwert zu verkaufen oder in vergleichbarer Form zu verwerten." Vom Bund wurden ausländischen Kreditnehmern und Zahlungsverpflichteten in der Zeit von 1978 bis 1993 Darlehensschulden in Höhe von rund 9,1 Mrd. DM erlassen; dazu gehörten auch Hermes-Forderungen. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Schuldenkrise in der „Dritten Welt", a. a. O., S. 5 f.: Ausgewiesen wird hier ein *Schuldenerlaß für die Jahre 1989 bis 1993 in Höhe von rund 1,6 Mrd. DM für vom Bund verbürgte/garantierte Handelsforderungen.* In der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN: Hermes-Kredite ..., a. a. O., S. 8, wird demgegenüber zuvor – im Jahr 1988 – ausgeführt, „daß ein Verzicht auf solche Forderungen die Selbstfinanzierung gefährden und zu einer *Subvention* an die Exportwirtschaft führen (würde), die die Bundesregierung ablehnt. ... Ein Verzicht ... ist nicht möglich, weil dadurch die Risikogemeinschaft zwischen Bund und Deckungsnehmer ... aufgehoben würde" (Hervorhebung v. Verf.) – siehe auch FN 175. Die im Finanzbericht ausgewiesenen sog. *endgültigen Schäden* in Höhe von 914 Mio. DM (siehe oben Abschnitt III. 4. a), Übersicht 2) sind demgemäß in der Tat zu niedrig angesetzt. Zu fragen ist, ob hier nicht mit zweierlei Maß gemessen wird; zumindest aber wird die tatsächliche Haushaltsbelastung insofern zu niedrig angesetzt und im Sinne eines „Haushaltstricks" verschleiert.

Nach einem Antrag der Abgeordneten der PDS: Sofortiger und vollständiger Schuldenerlaß für die 30 ärmsten Länder, BTag-Drucksache 13/673 vom 2. März 1995, S. 2, soll dieser Betrag noch deutlich angehoben werden; demnach sollen u. a. die aus Hermes-Krediten entstandenen Verbindlichkeiten den hochverschuldeten ärmeren Ländern zu 100 Prozent, den übrigen hochverschuldeten Ländern mindestens zu 50 Prozent erlassen werden. Der Vorzug der Maßnahme besteht in der vergleichsweise großen „Unmerklichkeit", da sich ein derartiger Einnahmeverzicht nicht auf der Ausgabenseite des Budgets niederschlägt. Siehe auch Kommentar „Billige Effekte", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 67/20. 3. 1995, S. 14.

Am Rande sei vermerkt, daß nach einer Feststellung von Bundeskanzler H. Kohl „Deutschland Weltmeister im Schuldenerlaß" ist; zitiert nach der Meldung „Nahost – Finanzhilfen sollen den Friedensprozeß stützen", in: Handelsblatt, Nr. 107/6. 6. 1995, S. 9. Ob und inwieweit derartige Tilgungsverzichte überdies korrigierend in die übliche Bestimmung der sog. Entwicklungshilfe-Quote (Anteil der Entwicklungshilfeleistungen am Sozialprodukt) als häufig eingesetzten internationalen Vergleichsmaßstab eingeht, wird an anderer Stelle zu prüfen sein.

Im übrigen wäre der mit der erwähnten Ermächtigung für die Bundesregierung vollzogenen *Selbstentmachtung des Parlaments* gegebenenfalls im Rahmen eines Gesetzes zur Entwicklungspolitik zu begegnen, indem diesbezügliche Regelungen für derartige Entschuldungsvorgänge getroffen werden. Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag hat einen solchen Gesetzentwurf mit der Begründung vorgelegt, daß die Vergabe von Mitteln der Ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Demgemäß können die Gegebenheiten durch eine solche Überlegung keineswegs in einem besseren Licht erscheinen.[231]

- Die vorstehend aufgeführten Defizitbeträge können für eine Subventionswertbetrachtung – wie oben im einzelnen dargelegt – nur erste Anhaltspunkte liefern. Immerhin: Bei einem Vergleich dieser Angaben mit den in den Subventionsberichten des Bundes ausgewiesenen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen (des Bundes) werden damit Größenordnungen erreicht, welche die Subventionsberichterstattung hinsichtlich des Volumens und hinsichtlich der Strukturen der geförderten Wirtschaftsbereiche und der Förderinstrumente (in Abhängigkeit von der gewählten Anwendung des methodischen Ansatzes) deutlich verändern (würden). Die entsprechenden absoluten Angaben zur Höhe der Subventionsleistungen und die zugehörigen Angaben zu den verschiedenen Subventionsquoten sind nach oben hin zu korrigieren. Deswegen ist es aus (subventions-)politischer Sicht durchaus nachvollziehbar, weshalb die Subventionsberichterstattung (des Bundes) insoweit ihren eigenen methodischen Ansatz bisher noch nicht in die Tat umgesetzt hat.[232] Wenn die oben dargelegten Aussagen im Subventionsbericht zum methodischen Umgang mit den Defiziten aus den Gewährleistungsübernahmen aber ernst gemeint sind und zukünftig Glaubwürdigkeit beanspruchen wollen, dann ist es zweifellos an der Zeit, entsprechende Ergebnis-Korrekturen bei der Berichterstattung in die Wege zu leiten.

Wird demgegenüber dem methodischen Ansatz des Subventionsberichts bei enger Interpretation mit einer modifizierten, d. h. *nicht-kumulativen* Rechnungsbasis gefolgt, dann ist das jährlich angefallene Kassendefizit als „Subventionswert" aus-

---

wicklungshilfe nicht allein der Exekutive vorbehalten bleiben dürfe (siehe Meldung „SPD will Gesetz zur Entwicklungshilfe", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 202/31. 8. 1995, S. 6); vergleichbare Überlegungen gelten sicherlich auch für den Schuldenerlaß.

231 Siehe dazu auch *Halfen,* B.: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen . . ., a. a. O., S. 95.

232 Einen Vorschlag zur Einbindung der Gewährleistungsübernahmen in den Subventionsbericht unterbreitet *Dickertmann,* D.: Mehr Transparenz im Subventionsbericht, in: Wirtschaftsdienst, H. III/1980, S. 143 ff.; siehe auch *Kastrop,* C. / *Bergmann,* E.: Staatsbürgschaften – . . . , a. a. O., S. 324.

Vorstellungen der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Erfolgskontrolle bei der Vergabe von Subventionen, BTag-Drucksache 12/8150 vom 28. Juni 1994, S. 4, 8, sahen u. a. vor, in einem *modifizierten Subventionsbericht* auch die Subventionsvorteile aus staatlichen Bürgschaften und Ausfuhrgewährleistungen darzustellen. Diese Idee wurde teilweise auch schon in der bereits zitierten BTag-Drucksache 12/5949 vom 21. 10. 1993, S. 6, von dieser Gruppe in die politische Debatte eingebracht. Der zuvor genannte Gesetzentwurf wurde im Haushaltsausschuß „einvernehmlich"/„einstimmig" (in Abwesenheit der Antragsteller) abgelehnt; vgl. BTag-Drucksache 12/8505 vom 21. September 1994, S. 1, 4. Siehe ferner *Premchand,* A.: Public Expenditure Management, Washington, D.C. 1993, S. 154 f.; *Werner,* G.: Subventionsabbau – gesetzliche Zwänge schaffen/ Vorschläge zur Ergänzung des Haushaltsgrundsätzegesetzes zwecks besserer Kontrolle und Kürzung von Subventionen, hrsg. v. Karl-Bräuer Institut des Bundes der Steuerzahler, H. 81, Wiesbaden 1995, S. 57 ff., S. 86 ff. , S. 130 (FN 362); *Möschel,* W.: Den Staat an die Kette legen – Gegen die Aushöhlung des Wettbewerbs durch den Staat, hrsg. v. Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg 1995, S. 92 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zuweisen – wie das für die einzelnen Jahre aus der Tabelle 1 ersichtlich ist. Wenn diese Überlegung gelten soll, dann sind die bisher benannten (anderen) Subventionsleistungen des Bundes entsprechend zu erhöhen: Demgemäß steigt beispielgebend der für das Jahr 1992 vorgebenene Subventionsbetrag von 37,1 Mrd. DM auf 39,4 Mrd. DM oder um 6,2 Prozent, derjenige für das Jahr 1993 von 36,3 Mrd. DM auf 41,4 Mrd. DM oder um 14,1 Prozent sowie der für das Jahr 1994 von 35,1 Mrd. DM auf 39,5 Mrd. DM oder um 12,4 Prozent. Es würde an dieser Stelle zu weit führen, zugehörige Veränderungen bei einzelnen Subventionsquoten darlegen zu wollen. Ob jenseits dessen eine derartige quantitative Konsequenz aus der methodische Vorgabe seitens der Subventionsberichterstatterin gewollt ist, kann angesichts der aktuellen subventionspolitischen und finanzwirtschaftlichen Lage sicherlich bezweifelt werden. Mit anderen Worten: Die registrierte „Intransparenz" über diesbezügliche Subventionsleistungen ist unter Umständen als ein gezieltes Versteckspiel zu kennzeichnen. Diese Feststellung gilt für den nationalen wie für den internationalen Raum auf der EU-Ebene und auch auf der GATT-Ebene.[233] Eine derartige Strategie ist beispielsweise hinsichtlich der Subventionsbewertung von Hermes-Bürgschaften (bisher zumindest) aufgegangen, wie das deren oben beschriebene (und kritisierte) Nicht-Erfassung im Beihilfenbericht der EU-Kommission erkennenbar werden läßt.[234]

Zudem ist in diesem Zusammenhang *einerseits* ergänzend anzufügen, daß der Subventionsbericht 1990 der Freien Hansestadt Bremen die Bürgschaften zu den Subventionen rechnet; er präzisiert kurz und bündig: „Die Ausweisung der Bürgschaften erfolgt aus Gründen der Berichtssystematik nur mit den Beträgen ihrer Inanspruchnahme. Um einen vollständigen Überblick die tatsächlichen Haushaltsbelastungen zu erhalten, werden die Bürgschaftseinnahmen und -ausgaben nach dem Kostenansatz (cost-approach) einer Saldierung unterzogen und entsprechend subventionswertmäßig erfaßt."[235] *Andererseits* ist dieser Aussage die dezidierte Meinung der Bundesregierung gegenüberzustellen, welche bei den Erörterungen auch des jüngsten Lageberichts des Bundesministeriums für Wirtschaft über die Entwicklung der Hermes-Bürgschaften im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages – nach wie vor – zu folgender Einschätzung des subventionspolitischen Sachverhalts gelangt: „Die genaue Saldierung des Bürgschaftsgeschäfts belegt ..., daß die Hermes-Bürgschaften *auf keinen Fall* (Hervorhebung v. Verf.) als ver-

---

233 Denn: Nach den novellierten GATT-Suventionsregeln „(sind) Subventionen, die *de jure oder de facto* auf eine Steigerung der Exporte oder auf eine vorrangige Verwendung von inländischen Produkten ausgerichtet sind, verboten"; 15. Subventionsbericht, a. a. O., S. 41 (Hervorhebung v. Verf.).

234 Siehe Abschnitt III. 2.

235 *Senator für Finanzen* (Hrsg.): Subventionsbericht 1990 der Freien Hansestadt Bremen (Land- und Stadtgemeinde Bremen), o.O. (Bremen), o.J., S. 6 f., hier: S. 7.: Für das Jahr 1990 wird für das Land Bremen ein Subventionsbetrag in Höhe von 24,5 Mio. DM (gleich 8,4 Prozent der Landessubventionen insgesamt) ausgewiesen (vgl. ebenda, S. 15); für den Zeitraum der Jahre 1980 bis 1990 beläuft sich der Subventionsbetrag auf 314,8 Mio. DM (vgl. ebenda, Tabelle 148).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deckte Subventionierung von Exporten mißzuverstehen sind."[236] Eine solche Wertung der Gegebenheiten mag aus diversen subventions- und wirtschaftspolitischen Gründen verständlich erscheinen, überzeugen kann dieser Standpunkt angesichts der vorliegenden Daten jedoch keineswegs.

2. Ein zweiter Ansatz: nach der Methode von F. Abraham

Der vorstehend benannte Subventionsvorgang bei den Hermes-Bürgschaften kann zudem mit Hilfe der oben geschilderten Weiterentwicklung des Preisansatzes substantiiert werden. Dabei werden hier nachfolgend die Angaben seit dem Jahr 1988 unter Aufnahme derjenigen Ausgangsdaten fortgeschrieben,[237] welche dazu in den oben dargestellten Dokumentationen des Bundesministeriums für Wirtschaft veröffentlicht werden.

- Auf der Grundlage des *ex-post Ansatzes* sind die in der folgenden Tabelle 2 zusammengestellten Subventionsbeträge *für die einzelnen Jahre* zu ermitteln:

Tabelle 2
Subventionswertbestimmung nach dem ex-post Ansatz (Fälle I und II)

Jahr	Neu übernommene Deckungen	Verluste abzüglich Prämien in Prozent der Deckungen	Verluste abzüglich Prämien und Rückflüsse in Prozent der Deckungen	Subventionsbetrag I: Verluste abzüglich Prämien	Subventionsbetrag II: Verluste abzüglich Prämien und Rückflüsse
	Mrd. DM	Prozent	Prozent	Mio. DM	Mio. DM
1988	26,0	6,83	5,78	1.775,8	1.502,8
1989	27,5	7,23	6,25	1.988,3	1.718,8
1990	26,7	10,27	9,34	2.742,1	2.493,8
1991	37,8	5,48	4,83	2.071,4	1.825,7
1992	39,2	6,34	5,63	2.485,3	2.207,0
1993	33,7	17,39	14,84	5.860,4	5.001,1
1994	33,4	19,74	12,75	6.593,2	4.258,5
Summe				**23.516,5**	**19.007,7**
Jahres-Durchschnitt	**32,0**	**10,47**	**8,49**	**3.359,5**	**2.715,4**

Quelle: Zusammengestellt nach den Angaben des *Anhangs 5.*

236 Zitiert nach o.V.: Bürgschaftsrahmen nicht voll genutzt, a. a. O., S. 34.

237 Die Berechnungen bei *Abraham,* F.: The Effects ..., a.a.O, S. 88 ff., beziehen sich auf die Jahre 1979 bis 1987.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Demnach sind die Subventionsbeträge – wie nach den Darlegungen im vorhergehenden Abschnitt nicht anders zu erwarten war – in dem betrachteten Zeitraum zwar nicht stetig, aber insgesamt doch deutlich auf rund 23,5 Mrd. DM (für den Fall I: ohne Berücksichtigung der Rückeinnahmen) bzw. auf rund 19,0 Mrd. DM (für den Fall II: mit Berücksichtigung der Rückeinnahmen) angestiegen. Bei den Einzelbeträgen ergibt sich für den Fall I eine Bandbreite von *6,6 Mrd. DM (Höchstbetrag*: 1994) bis zu *1,8 Mrd. DM (Niedrigstbetrag*: 1988); die Vergleichswerte für den Fall II belaufen sich auf *5,0 Mrd. DM (Höchstbetrag*: 1993) und *1,5 Mrd. DM (Niedrigstbetrag*: 1988). Der Subventionsbetrag für den Jahresdurchschnitt ist mit rund 3,4 Mrd. DM/Jahr (Fall I) bzw. mit rund 2,7 Mrd. DM/Jahr (Fall II) zu ermitteln.

- Erwartungsgemäß sind auch bei Anwendung des *ex-ante Ansatzes* bemerkenswerte Subventionsvolumina für *die einzelnen Jahre* des bereits benannten Zeitraums nachzuweisen.

  - Wie die Tabelle 3.1 auf der nächsten Seite zeigt, handelt es sich bei der Rechnung ohne Einbeziehung der Rückflüsse (Fall III) um einen Gesamtbetrag in Höhe von rund 16,6 Mrd. DM; die Einzelbeträge liegen in einer Bandbreite von *3,2 Mrd. DM (Höchstbetrag*: 1994) und von *1,5 Mrd. DM (Niedrigstbetrag*: 1988). Für den Durchschnitt der Jahre 1988 bis 1994 ergibt sich ein Subventionswert in Höhe von rund 2,4 Mrd. DM.[238]

  - Werden demgegenüber die Rückflüsse aufwandsmindernd für den öffentlichen Haushalt berücksichtigt (Fall IV), dann ist der Gesamtbetrag – wie aus der Tabelle 3.2 auf der nächsten Seite ersichtlich wird – mit rund 14,0 Mrd. DM zu benennen. Bei den Einzelbeträgen ist eine Bandbreite von *2,8 Mrd. DM (Höchstbetrag*: 1994) und von *1,0 Mrd. DM (Niedrigstbetrag*: 1988) zu registrieren. Der durchschnittliche Subventionswert für die Jahre 1988 bis 1994 beläuft sich unter diesen Umständen auf einen Betrag von rund 2,0 Mrd. DM/Jahr.

  Aus der Gegenüberstellung beider Berechnungsresultate ergibt sich insoweit eine Differenz für den Subventionswert/Jahr in Höhe von rund 400 Mio. DM.

Jenseits dieser Feststellungen zeigt sich bei einem Vergleich der Ergebnisse aus beiden Ansätzen, daß der ex-post Ansatz überwiegend höhere Subventionswerte zum Ausweis bringt. Das wird insbesondere bei einer Gegenüberstellung der *jeweiligen Spitzenbeträge* erkennbar: Beim ex-post Ansatz sind Subventionswerte von 6,6 Mrd. DM bzw. von 5,0 Mrd. DM auszuweisen, während die diesbezüglichen Subventionswerte beim ex-ante Ansatz „nur" mit 3,2 Mrd. DM bzw. mit

---

238 *Abraham,* F.: The Effects on ..., a. a. O., S. 90, definiert an dieser Stelle eine Subventionsrate, wobei der Subventionsbetrag („implicit subsidy") mit dem Gesamtexport ins Verhältnis gesetzt wird. Damit kann einerseits die Subventionswertigkeit der Leistungen heruntergerechnet werden; andererseits wird damit aber auch der Charakter der partiellen Begünstigung einer Gewährleistungsübernahme nochmals bestätigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3.1

Subventionswertbestimmung nach dem ex-ante Ansatz (Fall III: *ohne* Rückflüsse)

Jahr	Neu übernommene Deckungen	Erwartete einfache Prämie	Tatsächlich bezahlte Entgelte und Gebühren	Differenz zwischen der einfachen Prämie sowie der bezahlten Entgelte und Gebühren	Subventionsbetrag: neue Deckungen (Mrd. DM) x Prämiendifferenz (Prozent)
(1)	Mrd. DM (2)	Prozent (3)	Prozent (4)	Prozent (5)	Mio. DM (6) = (2) x (5)
1988	26,0	7,62	1,93	5,69	1.479,4
1989	27,5	8,64	1,82	6,82	1.875,5
1990	26,7	9,11	1,86	7,25	1.935,8
1991	37,8	9,98	2,20	7,78	2.940,8
1992	39,2	9,62	2,23	7,39	2.896,9
1993	33,7	9,46	2,72	6,74	2.271,4
1994	33,4	12,12	2,52	9,60	3.206,4
Summe					**16.606,2**
Jahres-Durchschnitt	**32,0**	**9,51**	**2,18**	**7,32**	**2.372.3**

Quelle: Zusammengestellt nach den Angaben des *Anhangs 6.1.*

Tabelle 3.2

Subventionswertbestimmung nach dem ex-ante Ansatz (Fall IV: *mit* Rückflüssen)

Jahr	Neu übernommene Deckungen	Erwartete einfache Prämie	Tatsächlich bezahlte Entgelte und Gebühren	Differenz zwischen der einfachen Prämie sowie der bezahlten Entgelte und Gebühren	Subventionsbetrag: neue Deckungen (Mrd. DM) x Prämiendifferenz (Prozent)
(1)	Mrd. DM (2)	Prozent (3)	Prozent (4)	Prozent (5) = (3) ./. (4)	Mio. DM (6) = (1) x (5)
1988	26,0	5,91	1,93	3,98	1.034,8
1989	27,5	6,98	1,82	5,16	1.419,0
1990	26,7	7,86	1,86	6,00	1.602,0
1991	37,8	8,99	2,20	6,79	2.566,6
1992	39,2	8,77	2,23	6,54	2.563,7
1993	33,7	8,70	2,72	5,98	2.015,3
1994	33,4	10,82	2,52	8,30	2.772,2
Summe					**13.973.6**
Jahres-Durchschnitt	**32,0**	**8,29**	**2,18**	**6,11**	**1.996,2**

Quelle: Zusammengestellt nach den Angaben des *Anhangs 6.2.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2,8 Mrd. DM zu benennen sind. Bei der zusätzlich eingebrachten Durchschnittsrechnung ist eine Differenz der ex-post Ergebnisse gegenüber dem jeweiligen ex-ante Ergebnis von rund 1,0 Mrd./Jahr bzw. 700 Mio. DM/Jahr aufzuzeigen. Diese Abweichungen erklären sich durch die über drei Jahre gleitende Ermittlung der erwarteten reinen Prämie. Die in jüngster Zeit gewachsenen Schadensbeträge gehen demgemäß erst mit einer Zeitverzögerung in die Rechnung ein. Zu berücksichtigen bleibt zudem, daß der Zeitraum für die hier vorgenommene Durchschnittsrechnung willkürlich gewählt ist; bei einer anderen Bezugsgrundlage ergeben sich naturgemäß auch andere Durchschnittsbeträge.

3. Ein viertes Zwischenergebnis

Zu konstatieren ist, daß die ursprünglich einmal geltenden Annahmen zu den kassenmäßigen Salden aus den Hermes-Bürgschaften aufgrund nachhaltiger Schadensentwicklung längst überholt sind: Bezogen auf die Jahre 1950 bis 1994 bzw. 1988 bis 1994 sind – auch hier jeweils unter Vernachlässigung von an sich zu berücksichtigenden Versicherungsteuerlasten – durchschnittlich Subventionsbeträge in Höhe von rund 520 Mio. DM/Jahr (nach dem „Ansatz" des Subventionsberichts bei einem bisher ausgewiesenen summarischen Kassendefizit in Höhe von rund 23,4 Mrd. DM) bzw. rund 3,4 Mrd. DM bzw. 2,7 Mrd. DM/Jahr oder rund 2,4 Mrd. DM bzw. 2,0 Mrd. DM/Jahr (nach den ex-post bzw. nach den ex-ante-Ansätzen von F. Abraham) zu nennen – siehe die zusammenfassende Ergebnis-Übersicht 5:

Übersicht 5

Subventionswert-Ergebnisse im Vergleich

Ansatzpunkte der Subventionswertermittlung	ohne Rückflüsse	mit Rückflüssen
Subventionswertermittlung nach dem „Ansatz" im Subventionsbericht des Bundes		
(1) Gesamtdefizit		23,4 Mrd. DM
(2) Durchschnittsbetrag (1950 bis 1994)	im Ansatz nicht vorgesehen	520 Mio. DM / Jahr
(3) Durchschnittsbetrag (1985 bis 1994)		2,3 Mrd. DM / Jahr
Subventionswertermittlung nach den Ansätzen von F. Abraham		
(1) Ex-post Ansatz		
(1.1) Durchschnittsbetrag (1988 bis 1994)	3,4 Mrd. DM / Jahr	2,7 Mrd. DM / Jahr
(1.2) Jahreseinzelwerte (Höchstbetrag)	6,6 Mrd. DM (1994)	5,0 Mrd. DM (1993)
(1.3) Jahreseinzelwerte (Niedrigstbetrag)	1,8 Mrd. DM (1988))	1,5 Mrd. DM (1988)
(2) Ex-ante Ansatz		
(2.1) Durchschnittsbetrag (1988 bis 1994)	2,4 Mrd. DM / Jahr	2,0 Mrd. DM / Jahr
(2.2) Jahreseinzelwerte (Höchstbetrag)	3,2 Mrd. DM (1994)	2,8 Mrd. DM (1994)
(2.3) Jahreseinzelwerte (Niedrigstbetrag)	1,5 Mrd. DM (1988)	1,0 Mrd. DM (1988)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Spannbreite der vorliegenden Ergebnisse – bei Spitzenbeträgen zwischen 6,6 Mrd. DM (nach dem ex-post Ansatz) und 3,2 Mrd. DM (nach dem ex-ante Ansatz) für einzelne Jahre – gründet auf dem Umstand, daß bei der Methode des Subventionsberichtes bewußt auf einen Mittelwert abgestellt wird, welcher aufgrund der „positiven" Ergebnisse in den Jahren bis 1983 vergleichsweise gering ausfällt. Demgegenüber wird bei der Methode von F. Abraham absichtlich auf die jeweils letzten drei Jahre Bezug genommen, um aus diesen Daten Erwartungswerte für die Haftungsschäden im folgenden Jahr ableiten zu können. Insofern ist eine Neuaufnahme diesbezüglicher Vorgaben bei der Subventionswertermittlung in methodischer Hinsicht unter Verabschiedung einer übergreifenden methodischen Konvention ebenso geboten wie diesbezügliche Angaben in quantitativer Hinsicht regelmäßig bei der Subventionsberichterstattung auszuweisen sind.

Zu berichten ist darüber hinaus, daß die Bestimmung des Subventionswerts auf der Grundlage des entstandenen Kassendefizits auf einer vergleichsweise einfachen Berechnung beruht. Dieses Verfahren liefert gute Anhaltspunkte für das Ausmaß der Subventionierung, wenn der im Subventionsbericht des Bundes dafür benannte methodische Ansatz beibehalten wird und die dadurch entstehenden Verzerrungen in der jährlichen Zuordnung der Subventionsbeträge aufgrund einer derartigen Konvention hingenommen werden. Dementsprechend ist auch die Frage zu klären, wie der Fall einer kumulativen Entstehung von Kassenüberschüssen über einen länger andauernden Zeitraum zu lösen ist; konsequent ist dann wohl eine Betragsminderung beim Subventionsausweis durch eine offengelegte Bruttorechnung.

Das Berechnungsverfahren zur Bestimmung des Subventionswerts nach F. Abraham ist demgegenüber aufwendiger; zudem dürfte hier noch eine weiterführende Abstimmung zwischen dem ex-ante und dem ex-post Verfahren erforderlich sein. Für dieses Verfahren – vornehmlich mit Blick auf den ex-ante Ansatz – spricht, daß es als eine erste Näherungslösung auf der europäischen Ebene vorbereitet zu sein scheint.

Jenseits dessen sind bei einem Vergleich der beiden vorgestellten Berechnungsansätze nach dem Subventionsbericht einerseits und nach dem Konzept von F. Abraham andererseits deutliche Unterschiede in den auszuweisenden Subventionsbeträgen zu kennzeichnen. Das kann prinzipiell nicht verwundern: Während dem ersten Konzept eine kumulative Rechnung zugrundeliegt, verfolgt das zweite Konzept eine auf die jeweiligen Jahre bezogene Subventionswertermittlung. Eine Bestätigung hinsichtlich der „Richtigkeit" des einen oder des anderen Ansatzes ist aus den Ergebnissen also nicht abzuleiten.

Unabhängig davon ist für beide Ermittlungsansätze zu betonen, daß mit den angeführten Zahlenangaben nur solche Subventionswerte beziffert werden, welche auf den Bereich der Hermes-Bürgschaften bezogen sind. Dazu müßten ergänzend noch diejenigen Subventionswerte hinzugerechnet werden, welche aus den „übrigen" Gewährleistungsübernahmen des Bundes (und der anderen öffentlichen Haus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

halte) resultieren. Jedoch ist zu diesem Zweck eine (einfache) Hochrechnung auf der Basis der vorstehend genannten Angaben keineswegs zulässig. Aufgrund anderer Grundgeschäfte und demgemäß anderer Risikostrukturen sowie „uneinheitlicher" Entgeltsätze wären hierfür gesonderte Berechnungen vorzunehmen. Die dafür wiederum erforderlichen Ausgangsdaten – das wurde bereits angedeutet – liegen bisher aber nicht vor; sie wären dringend zu erheben und zu publizieren.

V. Schlußfolgerungen

Die vorstehenden Darlegungen zur subventionstheoretischen und subventionspolitischen Bewertung der staatlichen Gewährleistungsübernahme und – in Sonderheit – zu den Hermes-Bürgschaften können in sechs Thesen zusammengefaßt werden:

(1) *Mit der staatlichen Gewährleistungsübernahme sind subventionswerte Vorteile für den Deckungsnehmer verbunden; die zugehörige Subventionswertermittlung stößt jedoch auf erhebliche methodische Schwierigkeiten.*

Eine genauere Prüfung der Einsatzpunkte der Gewährleistungsübernahme im Sinne einer Risikodeckung und einer Finanzierungserleichterung sowie die Bewertung der zugehörigen instrumentellen Ausgestaltung und der davon ausgehenden Förderungseffekte ergibt, daß damit sehr wohl subventionswerte Leistungen verbunden sind. Zu deren Ermittlung kann prinzipiell auf zwei methodische Ansätze zurückgegriffen werden – den Preisansatz und den Kostenansatz.

Allerdings zeigt sich sehr schnell, daß die Umsetzung beider Konzepte nicht durchgängig praktikabel ist bzw. in Abhängigkeit ihrer jeweiligen Ausgestaltung zu „willkürlichen" Ergebnissen führt. Es gibt folglich verschiedene methodische Grenzen, welche eine exakte Subventionswertbestimmung verhindern. Die methodischen Einschränkungen sollten jedoch keine Rechtfertigung dafür liefern, auf eine zugehörige Abschätzung der mit einer Gewährleistungsübernahme verbundenen Subventionswerte – beispielsweise auf der Grundlage des prinzipiell bereits vorbereiteten Ansatzes des Subventionsberichts oder auf der Grundlage des ex-ante Ansatzes von F. Abraham – gänzlich zu verzichten.

(2) *Die Abhandlung der staatlichen Gewährleistungsübernahme nach subventionsbezogenen Merkmalen und Kriterien in der Literatur vermittelt den Eindruck, daß trotz oder gerade wegen einer großen Zahl von Veröffentlichungen bisher nur eine uneinheitliche und eine unvollständige Sachverhaltsaufnahme erfolgt ist.*

Die staatliche Gewährleistungsübernahme gründet auf unterschiedlichen wirtschafts- und finanzpolitischen Zielen, welche hier nicht im einzelnen darzustellen waren. Bestimmend war es demgegenüber, den subventionsbezogenen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gehalt dieses Leistungsangebots näher zu umreißen. Dabei ist zunächst festzustellen, daß dieser Sachverhalt in der zugehörigen Literatur bisher nur ansatzweise aufgegriffen worden ist. Das beruht unter anderem wohl auch auf einer Entscheidung im wissenschaftlichen Bereich, auf eine derartige Analyse verzichten zu können, wie das (seinerzeit) die fünf führenden Wirtschaftsforschungsinstitute für adäquat erachtet haben.

Den Finanz- und Subventionspolitikern kommt dieser Umstand im Regelfall gelegen, vertreten sie doch überwiegend die Meinung, daß mit der staatlichen Gewährleistungsübernahme subventionswerte Leistungen nicht verbunden sind. Ein entsprechender Druck zur gebotenen Rechenschaftslegung ist diesen damit genommen.

(3) *Aus der Anwendung pragmatisch angelegter Lösungsansätze zur Ermittlung solcher Subventionswerte ergibt sich, daß von beachtenswerten Größenordnungen auszugehen ist. Diese bewegen sich in Abhängigkeit vom zugrundegelegten Berechnungsverfahren als Durchschnittsbetrag in einer Bandbreite von rund 520 Mio. DM/Jahr (nach dem – kumulativen – Ansatz des Subventionsberichts) einerseits und von rund 3,4 Mrd. DM/Jahr bis zu 2,0 Mrd. DM/Jahr (nach den insgesamt vier unterschiedlichen Ansätzen von F. Abraham) andererseits.*

Dabei ist es hier von zunächst geringerer Bedeutung, welchem der beiden aufgeführten Verfahren der Vorzug gegeben werden sollte. Deutlich wird jedoch, daß sich der Subventionsbereich „Hermes-Bürgschaften" durch seine institutionelle Ausgliederung von einer die Subventionspraxis thematisierenden Tagespolitik weitgehend entfernt hat, ohne dabei allerdings in ein Schattendasein zu versinken. Auffällig ist insbesondere, daß die in den vergangenen Jahren entstandenen Kassendefizite als naturgegebene Belastungen hingenommen werden; sie befinden sich gleichsam in einem subventionspolitischen Schutzgebiet. Bei den ausgewiesenen Subventionsbeträgen ist in formaler Hinsicht vor dem Hintergrund der geltenden Deckungsgrundsätze zu fragen, ob die wahrgenommene Deckungspolitik noch den dafür maßgeblichen haushaltsrechtlichen Vorgaben gerecht wird.

Überdies ist aus der vorgefundenen Sachlage nahezu zwangsläufig die materielle Forderung abzuleiten, daß auch diese Form der staatlichen Leistungsgewährung angesichts knapper öffentlicher Mittel auf den Prüfstand der Haushaltskonsolidierung im allgemeinen zu stellen und in Überlegungen eines Subventionsabbaus im besonderen einzubeziehen ist.[239]

Die sich gegen eine solche Vorgabe richtenden Argumente, welche an dieser Stelle nicht zu prüfen waren, sind hinreichend bekannt und in zielbezogener Weise auch ernst zu nehmen. Das gilt in erster Linie für einen eventuellen Ver-

[239] Siehe dazu u. a. *Dickertmann,* D. / *Diller,* K. D.: Subventionsabbau – Strategien zur Reduktion des subventionspolitischen Interventionismus, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 11/1990, S. 279 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit seitens der deutschen Exportwirtschaft und folglich für einen Verlust an Arbeitsplätzen in den davon betroffenen Branchen. Entscheidend ist, daß die hier gekennzeichneten Sachverhalte eines Teilbereichs des staatlichen Leistungskatalogs zukünftig stärker in den größeren Kontext der Subventionspolitik eingebunden werden, als das bisher der Fall ist.

(4) *Der subventionsbezogenen Rechenschaftslegung seitens der Exekutive ist dieser Sachstand prinzipiell nicht fremd; unmittelbare Konsequenzen bei der Berichterstattung wurden daraus bisher aber nicht abgeleitet.*

Dies belegen der Subventionsbericht der Bundesregierung und auch der Beihilfenbericht der Europäischen Union zumindest ansatzweise; hilfreiche Vorabinformationen dazu werden in der regelmäßigen Berichterstattung des Bundesministeriums für Wirtschaft über die Hermes-Bürgschaften zusammengestellt. Auf diesen Arbeiten kann zum Zwecke einer erhöhten Transparenz über diesen Leistungsbereich weiter aufgebaut werden.[240]

Nach der dargelegten grundsätzlichen Einschätzung der Bundesregierung zur subventionspolitischen Bewertung der Hermes-Bürgschaften konnte es naturgemäß kaum überraschen, daß im jüngst vorgelegten 15. Subventionsbericht auf eine diesbezügliche Änderung der Sachverhaltsaufnahme (noch) verzichtet wurde; andernfalls hätte dazu eine abrupte Kehrtwende in den amtlichen Aussagen eingeleitet werden müssen. Ob dem dargelegten Anspruch auf eine unumgängliche und hinreichende Transparenz demgegenüber zukünftig Rechnung getragen wird, könnte und sollte im 16. Subventionsbericht erkennbar werden, der in zwei Jahren veröffentlicht wird. Der regelmäßige und kritische Leser des Berichts darf darauf gespannt sein.

---

240 Es mag verständlich sein, wenn in diesem Zusammenhang auf einen gebotenen Vertrauensschutz der Betroffenen rekurriert wird; vgl. *Schallehn,* E. / *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften ... , a. a. O., Teil II, S. 24; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Gruppe der PDS/LINKE LISTE: Einhaltung der entwicklungspolitischen Kriterien ... , a. a. O., S. 2.

Weil es dabei aber um öffentliche Belange und zwangsläufig auch um den Einsatz öffentlicher Mittel geht, bleibt die Frage begründet, ob ein Rückzug auf einen allgemeinen Vertrauensschutz ohne eine weitergehende Prüfung der Sachlage gerechtfertigt ist. Zumindest ist vorstellbar, daß die *Inanspruchnahme öffentlicher Gewährleistungen (und von Subventionen)* durch die Begünstigten über eine *gesonderte Position in der Bilanz* (soweit eine derartige Berichtspflicht besteht), genauer: „unter dem Strich", auszuweisen ist. Eine solche Auflage wäre über eine General- bzw. Standardklausel in der ausgefertigten Deckungszusage regelbar. Ein derartiges Verfahren müßte über eine entsprechende Ergänzung im § 14 HGrG bzw. § 23 BHO gesetzlich abgesichert werden; eine Konkretisierung der Auflage könnte dann über § 26 HGrG bzw. § 44 BHO sowie über § 91 BHO vorgenommen werden. Zudem: Ein vom Begünstigten ausgewiesener Unternehmenserfolg würde dadurch eine die Sachlage relativierende Bewertung erfahren. Auf einer vergleichbaren Linie liegt der Britische Industrieverband, der in einer Denkschrift ein öffentliches Subventionsregister fordert; vgl. Meldung „Englands Wirtschaft will Wettbewerb", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 141/ 21. 6. 1995, S. 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(5) *Eine Benennung diesbezüglicher Subventionswerte in einer zukünftig modifizierten Rechenschaftslegung (innerhalb des Subventionsberichts) ist dringend geboten; dieser Anspruch bezieht sich nicht nur auf den Leistungsfall der Hermes-Bürgschaften, sondern betrifft den staatlichen Leistungskatalog der Gewährleistungsübernahmen insgesamt.*

Eine solche Korrektur ist wesentlicher Bestandteil einer noch zu schaffenden Subventionsordnung:[241] Wird darauf jedoch kein Wert gelegt, dann werden – das ist zu betonen – die mit dieser Leistungsbereitstellung einhergehenden Wirkungen allokativer, stabilitätspolitischer und verteilungspolitischer sowie auch finanzwirtschaftlicher Natur nicht hinreichend erfaßt,[242] was entsprechende Fehleinschätzungen bzw. Fehlentscheidungen zwangsläufig zur Folge hat. Derartige Zusammenhänge konnten im Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht nachgezeichnet werden; darauf ist hier nur ergänzend hinzuweisen.

Diese Überlegung dürfte nicht zuletzt und zukünftig von übergreifender Bedeutung sein, wenn ergänzend dazu an die (notwendige) Vervollkommnung des Beihilfenberichts der Europäischen Kommission im allgemeinen und wenn an die Einrichtung eines „Gemeinschaftlichen Investitionsförderungsinstruments"[243] – gleichsam an eine Euro-Hermes Kreditversicherung – im besonderen gedacht wird. Käme es zu der zuletzt genannten Einrichtung, besteht die Gefahr, daß diese (noch) weitergehend einer regelmäßigen parlamentarischen Disposition entzogen ist, als das bei den Hermes-Bürgschaften in Deutschland erkennbar wird.

Jenseits dessen ist ergänzend darauf hinzuweisen, daß über die Hermes-Bürgschaften zur Förderung der Außenwirtschaft hinaus die öffentlichen Hände insgesamt eben auch binnenwirtschaftlich ausgerichtete Gewährleistungen in beträchtlichem Umfang übernehmen.[244] Derartige Leistungen wären einer vergleichbaren Analyse zu unterziehen und dann in entsprechende Rechnungslegungen einzubinden. Diese Fragen müssen Gegenstand weiterer Untersuchungen bleiben.

(6) *Mit derartigen Gewährleistungsübernahmen des Bundes zur Absicherung des Aufbauprozesses und der wirtschaftlichen Stabilisierung in den neuen Ländern*

---

241 Zu einer vollständigen Subventionsordnung (siehe *Nieder-Eichholz,* M.: Die Subventionsordnung – . . . , a. a. O., S. 194 ff.), gehört also auch ein umfassendes Konzept der Subventionswertermittlung – einschließlich dessen für die Gewährleistungsübernahmen.

242 Siehe dazu *Dickertmann,* D.: Öffentliche Finanzierungshilfen – . . . , a. a. O., S. 451 ff.; sowie *Kastrop,* C. / *Bergmann,* E.: Staatsbürgschaften – . . . , a. a. O., S. 320 ff.; *Halfen,* B.: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen . . . , a. a. O.

243 Vgl. Meldung „Exportkreditversicherungen – Harmonisierung geplant", in: Außenwirtschaftsbrief, Nr. 4/1994, S. 6.

244 *Kastrop,* C. / *Bergmann,* E.: Staatsbürgschaften – . . . , a. a. O., S. 318, bezeichnen mit einem Blick auf spektakuläre Ausfälle und die Gewährleistungspraxis der Länder die binnenwirtschaftlich ausgerichteten Gewährleistungsübernahmen als „eine der 'klassischen' Anwendungsfälle von Subventionen".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

waren und sind (noch) – jenseits der vorgetragenen grundlegenden Darlegungen – vom Ansatz her zwei nennenswerte Leistungsvorgänge von einer „nur" vorübergehenden Natur zu erfassen: im Aufgabenbereich der Treuhandanstalt und im Bereich einer Aufrechterhaltung von Exportbeziehungen mit den GUS-Staaten.

Im Rahmen der Aufgabenerfüllung der Treuhandanstalt wurden Gewährleistungen in der überaus beachtlichen Größenordnung von 85,5 Mrd. DM eingesetzt, welche letztlich zu endgültigen Mitteleinbußen in Höhe von etwa 36,4 Mrd. DM geführt haben. Dieser instrumentenspezifische Leistungsumfang ist bei der Würdigung der Arbeit der Treuhandanstalt bisher vernachlässigt worden, wenngleich der damit einhergehende Mitteleinsatz in der Auflistung der bei der Treuhandanstalt insgesamt angefallenen Verluste erfaßt ist. Die Beschäftigungssicherung über eine Aufrechterhaltung von – hermesgedeckten – Exportleistungen in die GUS-Staaten mit verschiedenen Struktureffekten hat zu einem Einsatz von Bundesmitteln zum Schadensausgleich in ebenfalls bemerkenswerten Größenordnungen geführt, welche demgegenüber aber von der Bundesregierung offenbar als weitgehend einbringlich gekennzeichnet werden. Die für fällige Rückzahlungen einzuplanende Zeitspanne dürfte aber derzeit nicht endgültig abzuklären sein. In beiden Fällen gründeten die Gewährleistungsübernahmen und deren Abwicklung auf einer gedehnten Inanspruchnahme haushaltsrechtlicher Bestimmungen, was mit politischen und wirtschaftspolitischen Motiven gleichermaßen legitimiert worden ist.

Zusammenfassung

Dem Bundesminister der Finanzen wird von der Legislative die haushaltsgesetzliche Ermächtigung für Gewährleistungsübernahmen zur Förderung der Außenwirtschaft erteilt; das dafür maximale Haftungsvolumen beläuft sich auf 195 Mrd. DM für das Jahr 1995. Im Jahr 1994 wurden in dem vorgegebenen Rahmen neue Auftragswerte des Exports in Höhe von 33,4 Mrd. DM oder 4,9 Prozent des Gesamtexports abgesichert; das Obligo erreichte damit einen Gesamtbetrag von 180,2 Mrd. DM. Für die Abwicklung des Verfahrens ist federführend das Bundesministerium für Wirtschaft zuständig, das sich dabei vor allem der privatwirtschaftlich organisierten Hermes Kreditversicherungs-AG als Mandatar bedient.

Die deswegen als sog. Hermes-Bürgschaften benannten Gewährleistungsübernahmen sind in mehrfacher Weise mit subventionswerten Vorteilen verbunden: Diese gründen generell auf einer marktmäßig nicht erreichbaren Absicherung von Ausfuhrgeschäften; darüber hinaus ergeben sich Subventionseffekte aufgrund einer differenziert angelegten Deckungspolitik sowie über die Ausgestaltung der zugehörigen Entgeltpolitik (Struktureffekte).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für die neuen Länder sind Gewährleistungen des Bundes vornehmlich für zwei Einsatzbereiche in überaus beachtlichen Größenordnungen mobilisiert worden – für die Aufgabenerfüllung der Treuhandanstalt sowie für die Unterstützung von Exportgeschäften mit den GUS-Staaten. Der dafür erforderliche Mitteleinsatz, bisher in transfer- und subventionspolitischen Analysen wenig beachtet, gründete – bei verständlicher Zielsetzung – auf einer weiten Auslegung haushaltsrechtlicher Bestimmungen.

In der Literatur werden seit vielen Jahren Ansätze dazu vorgestellt, subventionswerten Vorteilen aus derartigen Gewährleistungsübernahmen nachzuspüren und diese in quantifizierbare Größenordnungen umzurechnen: Diese Überlegungen können zwar im sog. Preisansatz und im sog. Kostenansatz zusammengefaßt werden; eine endgültige Lösung für eine adäquate Subventionswertermittlung ist damit jedoch noch nicht gefunden. Das zeigen auch die Darlegungen zu einer modifizierten Form des Preisansatzes.

Die zur Gewährleistungsübernahme in Form der Hermes-Bürgschaften regelmäßig vorgelegte Berichterstattung des Bundesministeriums für Wirtschaft entledigt sich der Subventionsbetrachtung durch eine weitgehende Nichtbeachtung. Dem Subventionsbericht des Bundes, dem Beihilfenbericht der Europäischen Kommission und auch dem Finanzbericht sind eindeutig nachweisbare Bezüge der Gewährleistungsübernahme zu den Subventionstatbeständen keineswegs fremd; auf deren Konkretisierung wird aber aus verschiedenen Gründen, wozu nicht zuletzt auch methodische Schwierigkeiten Anlaß geben, verzichtet – das ist die pragmatische Null-Lösung. Ob eine Übernahme des methodischen Konzepts aus dem Subventionsbericht des Bundes nach dem Kostenansatz oder eine Weiterentwicklung des Preisansatzes von F. Abraham hier unter Umständen Abhilfe schafft, bleibt abzuwarten.

Wenn das im Subventionsbericht des Bundes angelegte, aber nicht umgesetzte Konzept einer kassenmäßigen Berechnung der maßgeblichen Zahlungsströme zur Subventionswertermittlung bei den Hermes-Bürgschaften zugrundegelegt wird, dann ist von Subventionsbeträgen auszugehen, welche bei etwa 520 Mio. DM/Jahr liegen; es handelt sich bei dieser Angabe um einen kumulierten Durchschnittsbetrag über die Jahre 1950 bis 1994. Wird demgegenüber das Berechnungskonzept von F. Abraham angewandt, so sind Subventionsbeträge in einer (methodisch bedingten) Bandbreite zwischen 3,4 Mrd. DM/Jahr bzw. 2,0 Mrd. DM/Jahr als Durchschnittswerte für die Jahre 1988 bis 1994 auszuweisen.

Die vorgetragene Bestandsaufnahme und die genannten Betragsangaben zu den Subventionswerten lassen erkennen, daß die Rechnungslegung zur Subventionspolitik um die gewährleistungsbezogenen Sachverhalte auf der Grundlage eines (noch) zu verabschiedenden Berechnungsverfahrens zu ergänzen ist. Auf diesem Wege können zweckdienliche Voraussetzungen für die Installierung einer zweifellos gebotenen Subventionsordnung und für eine verbesserte Ausgestaltung der Subventionspolitik unter dem Blickwinkel der staatlichen Absicherung von privat-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftlichen Risiken geschaffen werden. Ein solches Verfahren kann nicht zuletzt einen zweckdienlichen Beitrag zu einer – gebotenen – Haushaltskonsolidierung leisten.

Anhang

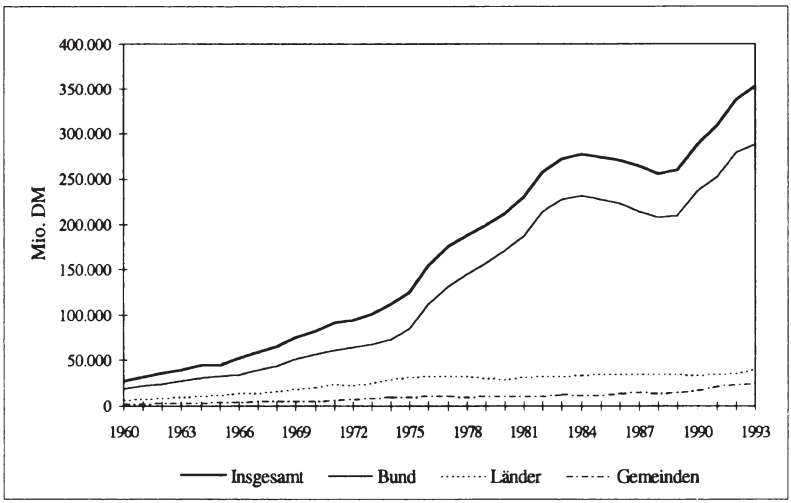
Anhang 1.1: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen der Gebietskörperschaften in den Jahren 1960 bis 1993 (in Mio. DM)

Jahres-ende	**Insgesamt**	**Bund**	LAG-Fonds	ERP-Sonder-vermögern	**Länder/ Stadtstaaten**	**Gemeinden**	Zweck-verbände
1960	27.754.	18.534	21		7.066	2.133	
1961	32.140	21.824	22		7.914	2.380	
1962	35.613	24.250	23		8.568	2.772	
1963	39.732	26.946	21		9.446	3.319	
1964	44.433	30.073	20		10.627	3.713	
1965	44.197	32.779	18		12.266	4.134	
1966	51.873	32.865	17	570	13.675	4.746	
1967	58.565	38.294	16	470	14.671	5.114	
1968	65.359	43.615	14	462	15.911	5.357	
1969	74.804	50.457	13	375	18.375	5.584	
1970	82.401	55.768	13	382	20.451	5.787	
1971	91.491	60.739	12	415	23.897	6.428	
1972	94.383	63.659	16	507	22.629	7.572	
1973	101.466	67.158	8	532	25.005	8.763	
1974	111.857	72.837	8	544	29.147	9.316	5
1975	125.652	84.312	8	501	31.409	9.419	3
1976	155.198	111.964	6	473	32.373	10.370	12
1977	175.769	131.710	5	456	33.008	10.585	5
1978	187.348	144.029	3	433	32.630	10.241	12
1979	198.835	156.986	2	403	30.735	10.703	6
1980	211.182	170.600		333	29.802	10.435	12
1981	229.910	186.403		290	31.996	11.197	24
1982	257.090	212.869		277	32.549	11.367	28
1983	271.785	225.984		682	32.454	12.634	31
1984	276.510	229.854		680	34.116	11.802	58
1985	273.736	225.852		677	35.053	12.091	63
1986	270.631	221.464		613	34.824	13.667	63
1987	264.059	213.306		610	35.050	15.024	69
1988	255.541	206.144		610	35.080	13.633	74
1989	259.000	209.020		621	34.604	14.684	71
1990	287.285	235.428		615	34.031	17.060	151
1991	308.791	251.661		613	34.428	21.939	150
1992	338.122	278.363		611	35.673	22.974	502
1993	353.267	286.990		600	40.193	24.363	1.120

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 5 (Schulden der öffentlichen Haushalte) 1993, Stuttgart 1994, S. 14 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang 1.2: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen der Gebietskörperschaften in den Jahren 1960 bis 1993



Anmerkung: Für die obige Abbildung wurden die Gewährleistungen des Bundes mit denen des Lastenausgleichsfonds und des ERP-Sondervermögens sowie die der Gemeinden mit denen der Zweckvermögen zusammengefaßt.

Quelle: angefertigt nach der vorstehenden Tabelle im Anhang 1.1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang 2: Entschädigungsleistungen bei Hermes-Bürgschaften nach Schadensarten in den Jahren 1990 bis 1994

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994
Schadensart	**Mio. DM**				
politische Schäden	2.954,4	2.627,1	3.098,4	6.459,5	7.173,3
(davon: Umschuldungen)	441,7	264,6	312,3	3.013,7	2.465,0
wirtschaftliche Schäden	86,8	63,7	36,5	123,6	71,2
Wechselkurs-Schäden	198,0	209,8	224,8	194,0	188,0
Summe*)	3.239,2	2.900,6	3.359,7	6.777,1	7.432,5

Schadensart	**v.H.**				
politische Schäden	**91,2**	**90,6**	**92,2**	**95,3**	**96,5**
(davon: Umschuldungen)	13,6	9,1	9,3	44,5	33,2
wirtschaftliche Schäden	2,7	2,2	1,1	1,8	0,9
Wechselkurs-Schäden	6,1	7,2	6,7	2,9	2,5
Summe*)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*) Abweichungen durch Rundungen.

Quelle: Schallehn, E. / *Stolzenburg,* G.: Garantien und Bürgschaften ..., a. a. O., Teil I, S. 26 d; *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 20 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

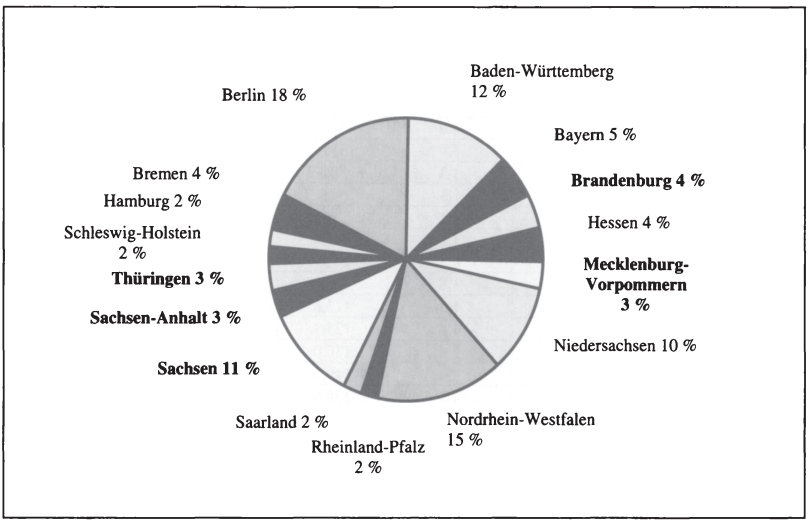
Anhang 3.1: Gewährleistungsobligo der Länder für die Jahre 1991 bis 1993 (einschließlich der Gemeinden und Zweckverbände – in Mio. DM)

Bundesland / Jahresende	1991	1992	1993
Baden-Württemberg	7.214	6.784	7.579
Bayern	2.691	2.815	3.288
Brandenburg	3.836	2.700	2.637
Hessen	2.628	3.532	2.745
Mecklenburg-Vorpommern	350	876	2.256
Niedersachsen	5.512	5.576	6.837
Nordrhein-Westfalen	10.412	9.463	9.765
Rheinland-Pfalz	1.413	1.499	1.211
Saarland	1.439	1.221	1.325
Sachsen	1.317	3.564	6.978
Sachsen-Anhalt	193	1.094	2.035
Schleswig-Holstein	1.473	1.258	1.232
Thüringen	188	804	1.981
Hamburg	2.924	2.821	1.006
Bremen	3.114	3.048	2.784
Berlin	11.813	12.097	12.017
Insgesamt	**56.517**	**59.149**	**65.676**
davon: **neue Länder**	5.884	9.038	15.887
davon: **alte Länder**	50.633	50.111	49.789

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 5 (Schulden der öffentlichen Haushalte), a. a. O., S. 19 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang 3.2: Gewährleistungsobligo-Anteile der Länder im Jahr 1993



Quelle: angefertigt nach der Tabelle im Anhang 3.1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang 4: Hermes-Ermächtigungsrahmen, Obligo, Neudeckungen und Exportanteile in den Jahren 1960 bis 1994

Jahr	Ermächtigungs-rahmen Mrd. DM	Obligo Mrd. DM	Ermächtigungs-Rest Mrd. DM	Gesamtexport Mrd. DM	Neu gedeckte Auftragswerte Mrd. DM	Auftragswerte ./. Anteile am Export v.H.
1960	12,0	10,1	1,9	47,9	4,6	9,6
1961	12,0	11,1	0,9	51,0	4,5	8,8
1962	14,0	12,1	1,9	53,0	4,1	7,7
1963	14,0	12,7	1,3	58,3	5,2	8,9
1964	16,0	14,9	1,1	64,9	7,7	11,9
1965	17,0	15,9	1,1	71,7	5,4	7,5
1966	17,0	15,8	1,2	80,6	6,5	8,1
1967	19,0	18,7	0,3	87,0	9,0	10,3
1968	22,0	20,2	1,8	99,6	7,0	7,0
1969	24,0	22,5	1,5	113,6	8,6	7,6
1970	27,0	25,2	1,8	125,3	9,6	7,7
1971	33,0	27,6	5,4	136,0	7,9	5,8
1972	34,0	29,6	4,4	149,0	6,2	4,2
1973	35,0	30,7	4,3	178,5	9,3	5,2
1974	40,0	39,7	0,3	230,5	15,2	6,6
1975	60,0	48,9	11,1	221,6	19,8	8,9
1976	75,0	69,3	5,7	256,2	26,2	10,2
1977	110,0	82,2	27,8	273,5	33,7	12,3
1978	130,0	89,2	40,8	284,6	25,9	9,1
1979	145,0	102,6	42,4	314,6	25,1	8,0
1980	150,0	116,5	33,5	350,4	28,5	8,1
1981	150,0	135,8	14,2	396,9	36,4	9,2
1982	160,0	150,6	9,4	427,7	39,2	9,2
1983	185,0	156,6	28,4	432,3	33,3	7,7
1984	195,0	156,3	38.7	488,2	32,1	6,6
1985	195,0	158,3	36,7	537,1	31,0	5,8
1986	195,0	147,2	47,8	526,4	25,2	4,8
1987	195,0	139,7	55,3	527,0	24,4	4,6
1988	195,0	132,6	62,4	567,8	26,0	4,6
1989	195,0	129,6	65,4	641,3	27,5	4,3
1990	160,0	133,5	26,5	680,7	26,7	3,9
1991	165,0	151,8	13,2	665,8	37,8	5,7
1992	180,0	160,9	19,1	670,6	39,2	5,8
1993	180,0	166,7	13,3	628,4	33,7 (?)	5,4
1994	190,0	180,2	9,8	685,4	33,4	4,9

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Dokumentation Nr. 374, a. a. O., S. 26 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang 5: Subventionswertbestimmung nach dem ex-post-Ansatz – Ausgangsdaten

Jahr	Versicherte Kontrakte Mrd. DM	Erzielté Entgelte und Gebühren Mio. DM	Ausgaben für Schäden und Umschuldungen Mrd. DM	Differenz der Ausgaben und Einnahmen Mrd. DM	Anteil der Differenz an den Kontrakten v.H.	Rückflüsse auf Schäden, Umschuldungen und Kursgewinne Mrd. DM	Ausgabendifferenz abzüglich Rückflüsse Mrd. DM	Anteil der Netto-Ausgaben an den Kontrakten v:H.
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) (4)../. (3)	(6 (5) : (2))	(7)	(8) (5) ./. (7)	(9) (8) : (2)
1988	26.0	501,7	2.276,6	1.774,9	**6,83**	272,2	1.502,7	**5,78**
1989	27,5	501,8	2.490,0	1.988,2	**7,23**	269,3	1.718,9	**6,25**
1990	26,7	496,7	3.239,2	2.742,5	**10,27**	249,9	2.492,6	**9,34**
1991	37,8	830,6	2.900,6	2.070,0	**5,48**	244,2	1.825,8	**4,83**
1992	39,2	873,3	3.359,7	2.486,4	**6,34**	278,2	2.208,2	**5,63**
1993	33,7	915,6	6.777,0	5.861,4	**17,39**	859,8	5.001,6	**14,84**
1994	33,4	840,4	7.432,5	6.592,1	**19,74**	2.334,9	4.257,2	**12,75**

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Dokumentationen für die Jahre 1988 bis 1994, Nr. 298, 305, 312, 319, 334, 348, 374 (für die Grunddaten).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang 6.1: Subventionswertbestimmung nach dem ex-ante Ansatz – Ausgangsdaten für das Bruttoverfahren

Jahr	Versicherte Kontrakte Mrd. DM	Ausgaben für Schäden und Umschuldungen Mio. DM	Anteil der (Brutto-) Ausgaben an den Kontrakten v.H.	Erwartete reine Prämie (gemäß Formel) v.H.	Erzielte Entgelte und Gebühren Mio. DM	Anteil der Einnahmen an den Kontrakten v.H.
(1)	(2)	(3)	(4) (3) : (2)	(5)	(6)	(7) (6) : (2)
1985	31,0	1.766,4	5,70			
1986	25,2	1.929,1	7,66			
1987	24,4	2.321,1	9,51			
1988	26.0	2.276,6	8,76	**7,62**	501,7	**1,93**
1989	27,5	2.490,0	9,05	**8,64**	501,8	**1,82**
1990	26,7	3.239,2	12,13	**9,11**	496,7	**1,86**
1991	37,8	2.900,6	7,67	**9,98**	830,6	**2,20**
1992	39,2	3.359,7	8,57	**9,62**	873,3	**2,23**
1993	33,7	6.777,0	20,11	**9,46**	915,6	**2,72**
1994	33,4	7.432,5	22,25	**12,12**	840,4	**2,52**

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Dokumentationen für die Jahre 1988 bis 1994, Nr. 298,305, 312, 319, 334, 348, 374 (für die Grunddaten)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang 6.2: Subventionswertbestimmung nach dem ex-ante Ansatz – Ausgangsdaten für das Nettoverfahren

Jahr	Versicherte Kontrakte Mrd. DM	Ausgaben für Schäden und Umschuldungen Mio. DM	Rückflüsse auf Schäden, Umschuldungen und Kursgewinne Mio. DM	Netto-Ausgaben Mio. DM	Anteil der Netto-Ausgaben an den Kontrakten v.H.	Erwartete reine Prämie (gemäß Formel) v.H.	Erzielte Entgelte und Gebühren Mio. DM	Anteil der Einnahmen an den Kontrakten v.H.
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) (3) :/. (4)	(6) (5) : (2)	(7)	(8)	(9) (8) : (2)
1985	31,0	1.766,4	366,0	1.400,4	4,52			
1986	25,2	1.929,1	562,6	1.366,5	5,42			
1987	24,4	2.321,1	417,4	1.903,7	7,80			
1988	26.0	2.276,6	272,2	2.004,4	7,71	**5,91**	501,7	**1,93**
1989	27,5	2.490,0	269,3	2.220,7	8,08	**6,98**	501,8	**1,82**
1990	26,7	3.239,2	249,9	2.989,3	11,20	**7,86**	496,7	**1,86**
1991	37,8	2.900,6	244,2	2.656,4	7,03	**8,99**	830,6	**2,20**
1992	39,2	3.359,7	278,2	3.081,5	7,86	**8,77**	873,3	**2,23**
1993	33,7	6.777,0	859,8	5.917,2	17,56	**8,69**	915,6	**2,72**
1994	33,4	7.432,5	2.334,9	5.097,6	15,26	**10,82**	840,4	**2,52**

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Dokumentationen für die Jahre 1988 bis 1994, Nr. 298,305, 312, 319, 334, 348, 374 (für die Grunddaten)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Intergenerative Belastungsrechnungen („Generational Accounting") – Ein Maßstab für die Belastung zukünftiger Generationen?[1]

Von *Wolfgang Kitterer,* Köln

Gliederung

I. Einführung 215

II. Die Beliebigkeit des Finanzierungssaldos öffentlicher Haushalte 218

1. Umverteilungspolitik mit ausgeglichenem Budget 218
2. Umverteilungspolitik bei staatlichem Defizit 220
3. Umverteilungspolitik mit staatlichem Budgetüberschuß 221

III. Umverteilung zwischen Generationen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang . 224

1. Das Generationenmodell 224
2. Die „fiscal balance rule" 227

IV. Methodik der intergenerativen Belastungsrechnung 235

V. Zum Stand der Anwendung intergenerativer Belastungsrechnungen 241

1. Überblick und Vergleich der Anwendungen 241
2. Intergenerative Belastungsrechnungen für die Bundesrepublik Deutschland 243

VI. Zur Kritik am Konzept der intergenerativen Belastungsrechnungen 250

Literatur 255

I. Einführung

Unter den vielfältigen Fragestellungen über den Einfluß des Staates auf die Allokation und die Verteilung der Ressourcen, auf die Stabilität und das Wachstum der Wirtschaft sowie auf die Wohlfahrt der Wirtschaftssubjekte ragt ein Problem besonders hervor, das seit langem kontrovers diskutiert wird: Ist es möglich, daß

[1] Für hilfreiche Anmerkungen und Hinweise danke ich Otto Gandenberger, Bernd Raffelhüschen und Jan Walliser. Meinem Mitarbeiter Jörg Wiese danke ich für die Hilfe bei der Erstellung des Literaturverzeichnisses sowie für die Sichtung und Auswertung der Studien in Abschnitt V.1. Für die verbleibenden Fehler sind diejenigen verantwortlich, die sie nicht gefunden haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch die Staatsverschuldung zukünftige Generationen belastet werden? Illustre Vertreter der Nationalökonomie haben sich zu diesem Thema mit Hingabe und Entschiedenheit geäußert. So erhob beispielsweise Adam Smith seine warnende Stimme gegen die Staatsverschuldung und meinte, sie führe auf Dauer jeden Staat in den Ruin, der sich ihrer bedient[2]. Lorenz von Stein empfahl dagegen mit Nachdruck dieselbe als ein wichtiges Finanzierungsmittel. Ein Staat, der sich ihrer nicht bedient, fordert nach seiner Auffassung entweder zuviel von der Gegenwart oder vernachlässigt die Zukunft.[3]

Mit der Entwicklung der modernen Wachstumstheorie und der Wohlfahrtstheorie konnten die Standpunkte methodisch präzisiert werden. Zu den Meilensteinen auf diesem Weg gehören die Arbeiten von Buchanan, Modigliani und Musgrave[4]. Mit seiner berühmten Kritik an der sog. neuen Orthodoxie lieferte Buchanan eine individualistische Fundierung des Begriffs der Lastverschiebung. Die Aufnahme der Staatsverschuldung bedeutet keine Belastung, weil sie freiwillig geschieht. Die in der Zukunft zu zahlenden Tilgungen und Zinsen dagegen müssen durch Steuern finanziert werden, die zwangsweise erhoben werden und daher das Wohlfahrtsniveau einzelner Wirtschaftssubjekte verringern. In diesem Sinne ist eine Lastverschiebung in die Zukunft gegeben.

Mit ihrem Wachstumsansatz konnten Musgrave und Modigliani den Nachweis erbringen, daß die Staatsverschuldung die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung beeinträchtigt, so daß die Wirtschaft im neuen Gleichgewicht mit einem geringeren gesamtwirtschaftlichen Output ausgestattet ist. Insofern entsteht eine Belastung der Zukunft durch geringere Konsummöglichkeiten.

Im Zuge der mikroökonomischen Fundierung makroökonomischer Modelle entstanden in den 60er und 70er Jahren die sog. Lebenszyklus- und Generationenmodelle („overlapping generations models"). Mit ihrer Hilfe gelang es, den individualistischen Ansatz von Buchanan in den Wachstumsansatz zu integrieren. Interessanterweise ergeben sich in diesem Zusammenhang neben dem Pro und Contra der Staatsverschuldung präzise theoretische Begründungen für die völlige Unwirksamkeit der Staatsverschuldung. Barro unterstellte in seinem dynamischen Generationenmodell einen vollkommen altruistischen Konsumenten, der nicht nur seinen eigenen Nutzen, sondern auch den seiner Kinder maximiert[5]. Auf diese Weise war eine rationale ökonomische Basis für den unsterblichen dynastischen Konsumenten gegeben, dessen ökonomisches Kalkül bis ins Unendliche reicht und dessen intertemporale Konsumentscheidungen durch Versuche staatlicher Umverteilungspolitik zwischen den Generationen – beispielsweise durch Staatsverschuldung – nicht zu beeinflussen sind. Freilich war dieses Ergebnis nicht minder kontrovers, nicht

---

2 Vgl. *Adam Smith* (1976), S. 911.

3 Vgl. *Lorenz von Stein* (1878), S. 347.

4 Vgl. *Buchanan* (1958), *Musgrave* (1958), *Modigliani* (1961). Zur Darstellung und Bewertung dieser Ansätze vgl. auch *Gandenberger* (1981), S. 29 ff.

5 Vgl. *Barro* (1974); vgl. auch *Becker* (1974).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur wegen seiner zentralen Annahme des Altruismus, sondern weil es – analog zur (wie sich zeigte, falsch bewerteten) Ricardianischen Äquivalenz – die völlige Wirkungslosigkeit makroökonomischer Fiskalpolitik impliziert. Andererseits bedarf es nicht des unsterblichen Konsumenten, um die Wirkungen der Staatsverschuldung zu neutralisieren. Da die Staatsverschuldung im Rahmen von Generationenmodellen inzwischen als ein reines Umverteilungsinstrument erkannt worden ist,[6] kann man sich vorstellen, daß bestimmte mit der Staatsverschuldung finanzierte gegenläufige Umverteilungsmaßnahmen der Steuer-, Transfer- oder Ausgabenpolitik deren Wirkungen kompensieren können.

In den Vereinigten Staaten ist Laurence J. Kotlikoff bereits seit Mitte der achtziger Jahre der Frage nachgegangen, welche Alternativen sich zu der – seiner Meinung nach unzureichenden und irreführenden – konventionellen Methode der Bewertung staatlicher Defizite bieten.[7] Er hat insbesondere die Aussagefähigkeit des staatlichen Finanzierungssaldos im intertemporalen Zusammenhang kritisiert, und immer wieder betont, daß man sein Augenmerk nicht nur auf die Staatsverschuldung richten darf, wenn man wirklich die Auswirkungen der Finanzpolitik auf zukünftige Generationen analytisch und empirisch erfassen will. Die modelltheoretischen Grundlagen zu dieser Denkweise – das Generationenmodell, seine Einbettung in den Wachstumszusammenhang, die Betrachtung dynamischer Anpassungsprozesse mit Hilfe von Simulationsanalysen – sowie ihre Anwendung auf verschiedene Probleme der Finanz- und Sozialpolitik haben Alan J. Auerbach und Laurence J. Kotlikoff gemeinsam entwickelt und in einer Monographie über „Dynamic Fiscal Policy" (1987) zusammengefaßt, die heute bereits als ein Standardwerk der dynamischen Analyse der Finanzpolitik gelten kann.[8]

Auf der Basis dieses theoretischen Ansatzes haben Auerbach und Kotlikoff in Zusammenarbeit mit Jagadeesh Gokhale das Instrument der intergenerativen Belastungsrechnungen („Generational Accounting") entwickelt und damit einen allgemeinen analytischen und methodischen Rahmen geschaffen, mit dessen Hilfe die Zukunftswirksamkeit aller Arten von Einnahmen und Ausgaben des Staates systematisch erfaßt, gemessen und bewertet werden kann.[9] Im folgenden soll zunächst an Hand von Buchungsbeispielen gezeigt werden, daß der Finanzierungssaldo öffentlicher Haushalte im intertemporalen Zusammenhang nicht aussagefähig ist. Im dritten Abschnitt wird dann die Problematik des intertemporalen Budgetausgleichs im makroökonomischen Wirkungszusammenhang betrachtet. Auf dieser Grundlage wird anschließend die Methodik intergenerativer Belastungsrechnungen darge-

---

6 Vgl. *Pestieau* (1975).

7 Vgl. z. B. *Kotlikoff* (1984 und 1988).

8 Ergänzend sei hier auf ein anderes Standardwerk, das Lehrbuch der Makroökonomik von *Blanchard* und *Fischer* (1989), hingewiesen. Es zeigt, daß sich die intertemporale Betrachtungsweise als allgemeine methodische Grundlage der Makroökonomik immer mehr durchsetzt.

9 Die methodische und empirische Vorgehensweise ist besonders ausführlich dargestellt in *Auerbach/Gokhale/Kotlikoff* (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stellt und an einem einfachen Beispiel erläutert (Abschnitt 4). Abschnitt 5 enthält einen sehr groben Überblick über die Anwendungen intergenerativer Belastungsrechnungen, wobei die Anwendung dieser Methode auf den Staatshaushalt in der Bundesrepublik im Vordergrund stehen soll. Die Arbeit schließt mit einer kurzen Erörterung von Stärken und Schwächen intergenerativer Belastungsrechnungen.

II. Die Beliebigkeit des Finanzierungssaldos öffentlicher Haushalte

1. Umverteilungspolitik mit ausgeglichenem Budget

Für die folgenden beispielhaften Überlegungen sei angenommen, daß in jeder Periode t nur zwei Generationen leben, die junge und die alte Generation, und daß jede Generation zwei Perioden lang lebe. Die Bevölkerung verdoppele sich in jeder Periode. Besteht z. B. die Elterngeneration nur aus einem Haushalt, so hat er zwei Kinder.[10] Die nächste Generation ist demnach doppelt so groß. Der Staat betreibe eine reine Umverteilungspolitik zwischen den Generationen bei ausgeglichenem Budget. Er erhebe in jeder Periode von der jungen Generation ein Steueraufkommen, das er in der gleichen Periode in Form von Transferzahlungen vollständig an die alte Generation verteile. Da sonst keine Transaktionen berücksichtigt werden, ist der Staatshaushalt in diesem einfachen Beispiel grundsätzlich ausgeglichen.

In Tabelle 1 wird davon ausgegangen, daß die junge Generation jeweils einen Betrag von z = 50 DM pro Kopf zahlt und jedes Mitglied der alten Generation einen Betrag von $(1+n)z = 100$ DM erhält.[11]

In Periode t zahlen zwei Mitglieder der jungen Generation jeweils 50 DM Steuern, die als Transferzahlungen in Höhe von 100 DM an das eine Mitglied der alten Generation fließen. Der Staatshaushalt ist sowohl in den Zahlungsströmen als auch in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen. Es besteht weder ein Überschuß noch ein Defizit.

Dies gilt auch für die Folgeperioden. Zwar wächst z. B. in Periode $t+1$ die junge Generation auf 4 Mitglieder an, so daß ein Steueraufkommen von 200 DM entsteht. Da aber in dieser Periode die alte Generation auf zwei Mitglieder angewachsen ist, wovon jedes einen unveränderten Pro-Kopf-Transfer von 100 DM erhält, entstehen auch Ausgaben in Höhe von 200 DM. Wiederum ist der Haushalt ausgeglichen.

---

[10] Daß nach den derzeitigen biologischen Verhältnissen ein Haushalt aus zwei Personen verschiedenen Geschlechts bestehen muß, um sich fortzupflanzen, wird hier ignoriert.

[11] Beispiele der folgenden Art finden sich bei *Auerbach/Kotlikoff* (1987). In tabellarischer Form finden sie sich bei *Boll* (1994) S. 176 ff. Um Zahlungsströme sowie Einnahmen und Ausgaben des Staates deutlicher voneinander zu trennen, wird hier jedoch die Darstellung von Boll entsprechend modifiziert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Umverteilungspolitik mit ausgeglichenem Budget

Zahlungseingang (Einnahmen)		Zahlungsausgang (Ausgaben)	
Periode t			
Steuerzahlungen der jungen Generation $z L_t$	100	Transfers an die alte Generation $(1+n) z L_{t-1} = z L_t$	100
	100		100
Periode t+1			
Steuerzahlungen der jungen Generation $z L_{t+1}$	200	Transfers an die alte Generation $(1+n) z L_t = z L_{t+1}$	200
	200		200

Anmerkungen: Wachstumsrate der Bevölkerung: n = 1;
Periode t : $L_{t-1} = 1$ (alte Generation); $L_t = 2$ (junge Generation);
Periode t+1: $L_t = 2$ (alte Generation); $L_{t+1} = 4$ (junge Generation);
Steuern pro Kopf der jungen Generation: z = 50;
Transfers pro Kopf der alten Generation: (1+n)z = 100

Dieses einfache Beispiel entspricht dem Grundmuster des Umlageverfahrens der Alterssicherung in der Bundesrepublik. Es ist daher interessant, die Frage zu stellen, ob dieses Verfahren für die Versicherungspflichtigen von Vorteil ist. Betrachten wir die Belastung der in Periode t geborenen Generation über ihren gesamten Lebenszyklus, so ergibt sich folgendes Bild: Sie leistet in Periode t Steuerzahlungen in Höhe von 100 DM und erhält in Periode $t+1$ Transferzahlungen in Höhe von 200 DM. Geht man nun davon aus, daß der Zinssatz größer ist als die Wachstumsrate der Bevölkerung[12] – z. B. sei $r_{t+1} = 2$ –, so beträgt der auf die Periode t bezogene Barwert der Nettotransferzahlungen für diese Generation:

$$\frac{(1+n)zL_t}{1+r_{t+1}} - zL_t = \frac{r_{t+1}-n}{1+r_{t+1}} zL_t = -\frac{100}{3} .$$

Es stellt sich demnach heraus, daß jedes Mitglied der in t geborenen Generation eine Nettobelastung seiner Lebenszeitressourcen zu tragen hat. Bei vorgegebenem Zinssatz ist diese Nettobelastung für alle zukünftigen Generationen gleich groß.

Das Beispiel zeigt deutlich, daß die beschriebene Finanzpolitik, welche die alte Generation begünstigt und die junge belastet, eine Lastverschiebung auf zukünftige Generationen darstellt. Bei der Wirkungsanalyse im nächsten Abschnitt werden wir sehen, daß durch die beschriebene Umverteilung auch aus makroökonomischer Sicht eine dauerhafte Lastverschiebung auf alle zukünftigen Generationen entsteht. Bemerkenswert ist an dieser Konstellation insbesondere, daß die Lastverschiebung in der laufenden und in zukünftigen Perioden keine staatliche Kreditfinanzierung voraussetzt. Vielmehr entsteht sie bei einem ausgeglichenen Staatshaushalt.

[12] Dies ist eine Bedingung, die sowohl theoretisch als auch empirisch gehaltvoll ist. Vgl. z. B. Blanchard/Fischer (1989), S. 103; *Abel* et al. (1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Umverteilungspolitik bei staatlichem Defizit

Die dargestellten Zahlungsströme lassen sich ohne weiteres so umbenennen, daß statt des ausgeglichenen Haushalts ein defizitäres Budget entsteht (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2
Umverteilungspolitik mit staatlichem Defizit

Zahlungsströme in Periode t

Zahlungseingang		Zahlungsausgang	
Einzahlung aus Kreditaufnahme bei der jungen Generation $z\,L_t$	100	Transfers an die alte Generation $(1+n)\,z\,L_{t-1} = z\,L_t$	100
	100		100

Einnahmen und Ausgaben in Periode t

Einnahmen		Ausgaben	
Finanzierungsdefizit $z\,L_t$	100	Transfers an die alte Generation $(1+n)\,z\,L_{t-1} = z\,L_t$	100
	100		100

Zahlungsströme in Periode t+1

Zahlungseingang		Zahlungsausgang	
Steuerzahlungen der alten Generation $(1+r_{t+1})\,z\,L_t$	300	Tilgung der Anleihe aus Periode t $z\,L_t$	100
Einzahlung aus Kreditaufnahme bei der jungen Generation $z\,L_{t+1} = (1+n)\,z\,L_t$	200	Zinszahlung an die alte Generation $r_{t+1}\,z\,L_t$	200
		Transfers an die alte Generation $(1+n)\,z\,L_t = z\,L_{t+1}$	200
	500		500

Einnahmen und Ausgaben in Periode t+1

Einnahmen		Ausgaben	
Steuerzahlungen der alten Generation $(1+r_{t+1})\,z\,L_t$	300	Zinszahlungen an die alte Generation $r_{t+1}\,z\,L_t$	200
		Transfers an die alte Generation $(1+n)\,z\,L_t = z\,L_{t+1}$	200
Finanzierungsdefizit $n\,z\,L_t = n\,z\,L_{t+1}/(1+n)$	100		
	400		400

Anmerkung: $r_{t+1} = 2$ (Zinssatz)

Die Rentenversicherungsbeiträge der jungen Generation seien nunmehr als Kredittransaktionen definiert. Sie begründen einen Anspruch auf staatliche Schuldverschreibungen. Gewährt jedes der beiden Mitglieder der jungen Generation dem Staat einen Kredit in Höhe von $z = 50$ DM, so ergeben sich Einzahlungen aus dieser Kreditaufnahme in Höhe von 100 DM. Der Staat leite diese Mittel vollständig

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an die alte Generation weiter, die pro Kopf 100 DM erhält. Freilich sind in diesem Fall nur die Zahlungseingänge und Zahlungsausgänge ausgeglichen. Aus ökonomischer Sicht zählt die Kreditaufnahme des Staates nicht zu den Einnahmen. Es entsteht daher in Periode t, wie Tabelle 2 zeigt, ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 100 DM.

Für die Fortentwicklung des Beispiels werden nun in Periode $t+1$ zwei Annahmen getroffen: Der Staat tilgt seine Schulden in jeder Periode vollständig und nimmt immer wieder neue Kredite auf. Außerdem ist die Kreditaufnahme pro Kopf der jeweils jungen Generation konstant (z). Die Tilgung der Anleihe aus Periode t erfordert Finanzierungsmittel in Höhe von 100 DM. Beträgt der Zinssatz, wie in Tabelle 2 angenommen, $r_{t+1} = 2$, so entstehen Zinsverpflichtungen in Höhe von 200 DM. Der gesamte Schuldendienst in Höhe von 300 DM soll durch Steuerzahlungen der alten Generation finanziert werden. Die Finanzierung und Auszahlung von Transfers werde in gleicher Weise wie in Periode t vorgenommen. Jedes der beiden Mitglieder der alten Generation erhält in Periode $t+1$ eine Transferzahlung in Höhe von 100 DM. Der gesamte Finanzierungsbedarf für die Transfers in Höhe von 200 DM wird durch Kredite abgedeckt. Jedes der vier Mitglieder der jetzt jungen Generation erwirbt staatliche Schuldverschreibungen in Höhe von jeweils 50 DM.

Zwar sind die Transaktionen auf der Zahlungsebene wiederum ausgeglichen. Eliminiert man aber die reinen Kredittransaktionen, so verbleiben dem Staat, wie Tabelle 2 zeigt, an Steuereinnahmen nur 300 DM, während seine Ausgabenverpflichtungen für die Zinsen und die Transfers an die alte Generation 400 DM betragen. Es entsteht demnach ein Finanzierungsdefizit von 100 DM.

Man kann an Hand von Tabelle 2 leicht nachprüfen, daß die Belastung über den Lebenszyklus hinweg trotz der Umbenennung der Transaktionen die gleiche ist wie im Falle der reinen Steuerfinanzierung der Transfers. Der Barwert der Zahlungsströme in Periode t und $t+1$ ist für die in Periode t geborene Generation

$$\frac{(1+n)zL_t}{1+r_{t+1}} + \frac{zL_t + r_{t+1} - (1+r_{t+1})zL_t}{1+r_{t+1}} - zL_t \, .$$

Da der mittlere Ausdruck in dieser Formel vollständig entfällt, ist das Ergebnis mit dem in Tabelle 1 identisch. Für die Belastung der Lebenszeitressourcen einer Generation macht es also keinen Unterschied, ob das Budget ausgeglichen ist oder ein Finanzierungsdefizit aufweist.

3. Umverteilungspolitik mit staatlichem Budgetüberschuß

Die Willkürlichkeit des staatlichen Finanzierungssaldos läßt sich schließlich noch durch einen Budgetüberschuß darstellen (vgl. Tabelle 3). Der Staat zahle wie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Umverteilungspolitik mit staatlichem Budgetüberschuß

Zahlungsströme in Periode t

Zahlungseingang		Zahlungsausgang	
Steuern der jungen Generation $[z + (1+n)\,a]\,L_t$	200	Transfers an die alte Generation $(1+n)\,z\,L_{t-1} = z\,L_t$	100
		Darlehen an die junge Generation $(1+n)\,a\,L_t$	100
	200		200

Einnahmen und Ausgaben in Periode t

Einnahmen		Ausgaben	
Steuern der jungen Generation $[z + (1+n)\,a]\,L_t$	200	Transfers an die alte Generation $(1+n)\,z\,L_{t-1} = z\,L_t$	100
		Finanzierungsüberschuß $(1+n)\,a\,L_t = a\,L_{t+1}$	100
	200		200

Zahlungsströme in Periode t+1

Zahlungseingang		Zahlungsausgang	
Rückzahlung des Darlehens aus Periode t $(1+n)\,a\,L_t$	100	Transfers an die alte Generation $(1+r_{t+1})\,(1+n)\,a\,L_t$	300
Zinszahlungen der alten Generation $r_{t+1}\,(1+n)\,a\,L_t$	200		
Steuern der jungen Generation $[z + (1+n)\,a]\,L_{t+1}$	400	Transfers an die alte Generation $(1+n)\,z\,L_t = z\,L_{t+1}$	200
		Darlehen an die junge Generation $(1+n)\,a\,L_{t+1}$	200
	700		700

Einnahmen und Ausgaben in Periode t+1

Einnahmen		Ausgaben	
Zinszahlungen der alten Generation $r_{t+1}\,(1+n)\,a\,L_t$	200	Transfers an die alte Generation $(1+r_{t+1})\,(1+n)\,a\,L_t$	300
Steuern der jungen Generation $[z + (1+n)\,a]\,L_{t+1}$	400	$(1+n)\,z\,L_t = z\,L_{t+1}$	200
		Finanzierungsüberschuß $n\,a\,L_{t+1}$	100
	600		600

Finanzierungsüberschuß: $(1+n)a\,L_{t+1} - (1+n)a\,L_t = (1+n)a\,(L_{t+1} - L_t) = (1+n)a\,n\,L_t = n\,a\,L_{t+1}$

bisher Transfers in Höhe von $zL_t = 100$ DM an die alte Generation. Zusätzlich gewähre er jedem Mitglied der jungen Generation ($L_t = 2$) ein Darlehen in Höhe von $(1+n)a = 50$ DM. Seine gesamten Auszahlungen in Höhe von 200 DM finanziere er über ein Steueraufkommen von $[z + (1+n)a]L_t$, das ausschließlich die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

junge Generation zu tragen habe. Darlehen zählen bekanntlich zu den Finanztransaktionen. Sie stellen Auszahlungen, aber keine Ausgaben dar. Insofern entsteht im Staatshaushalt bei einem Steueraufkommen von 200 DM und einem echten Ausgabenvolumen von 100 DM ein Finanzierungsüberschuß in Höhe von $(1+n)aL_t = 100$.

Analog zur Vorgehensweise bei der Kreditfinanzierung, soll nun angenommen werden, daß die aufgenommenen Darlehen in jeder Periode zurückgezahlt und wieder erneuert werden. In Periode $t+1$ entstehen der nunmehr alten Generation aus ihrem in Periode t aufgenommenen Darlehen Rückzahlungs- und Zinsverpflichtungen in Höhe von $(1+r_{t+1})(1+n)aL_t = 300$ DM. In gleicher Höhe gewähre der Staat der alten Generation Transfers. Nach wie vor halte der Staat an seiner Transfer- und Darlehenspolitik fest. Er zahlt also auch in Periode $t+1$ jedem Mitglied der alten Generation Transfers in Höhe von $(1+n)z = 100$ DM und gewährt jedem Mitglied der jungen Generation ein Darlehen in Höhe von $(1+n)a = 50$ DM. Die für diese Transfer- und Darlehenspolitik notwendigen Auszahlungen finanziert er ausschließlich durch eine Besteuerung der jungen Generation, die daher eine Belastung von $[z+(1+n)a]L_{t+1} = 400$ zu tragen hat.

Eliminiert man wiederum die Darlehensoperationen, weil sie aus ökonomischer Sicht reine Finanztransaktionen darstellen, so stehen in Periode $t+1$, wie der letzte Teil von Tabelle 3 zeigt, den Einnahmen des Staates aus den Zinszahlungen der alten Generation in Höhe von $r_{t+1}(1+n)aL_t = 200$ DM sowie aus den Steuerzahlungen der jungen Generation in Höhe von $[z+(1+n)a]L_{t+1} = 400$ DM die gesamten Transferzahlungen an die alte Generation in Höhe von 500 DM gegenüber. Es ergibt sich also ein Finanzierungsüberschuß von naL_{t+1}.

Auch bei dieser Umverteilungspolitik läßt sich zeigen, daß der Barwert der Zahlungsströme für die in Periode t geborene Generation negativ ist, und daß die Nettobelastung die gleiche ist wie in den beiden vorigen Fällen. Berücksichtigt man bei der Ableitung aus Tabelle 3 von vornherein, daß die Rückzahlungs- und Zinsverpflichtungen für das Darlehen in Periode $t+1$ vollständig durch staatliche Transferzahlungen ausgeglichen werden, so verbleiben für die Berechnung der Lebenszeitressourcen nur noch der Barwert der Transfers, den die in Periode t geborene Generation in Periode $t+1$ erhält, abzüglich der Differenz zwischen der Auszahlung des Darlehens, das der Staat gewährt und den Steuern, die sie in ihrer Jugend zu zahlen hat. Demnach ist

$$\frac{(1+n)zL_t}{1+r_{t+1}} + (1+n)aL_t - [z+(1+n)a]L_t = \frac{(1+n)zL_t}{1+r_{t+1}} - zL_t\,.$$

Man erhält also wiederum das gleiche Ergebnis wie aus den Tabellen 1 und 2. Für den repräsentativen Haushalt haben demnach alle die genannten Operationen des Staates die gleiche Netto(vermögens)belastung zur Folge, unabhängig davon, ob der Staatshaushalt ausgeglichen ist, ob er ein Defizit oder einen Überschuß auf-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weist. Die Art des staatlichen Finanzierungssaldos ist für die intertemporale Entscheidung des Haushaltes nicht entscheidend. Für ihn ist vielmehr wichtig, in welchem Umfang die staatliche Finanzpolitik seine Lebenszeitressourcen einschränkt oder erweitert. Sowohl das ausgeglichene Budget als auch der Finanzierungsüberschuß im Staatshaushalt verschleiern nur die in der Zukunft entstehenden Belastungen. Der staatliche Finanzierungssaldo ist in dieser Hinsicht weder ein Indikator noch ein Maßstab.

III. Umverteilung zwischen Generationen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang

1. Das Generationenmodell

Um den Begriff der Lastverschiebung in die Zukunft zu definieren, bedarf es zunächst einer Präzisierung des intertemporalen Zusammenhangs, innerhalb dessen bestimmte Wirtschaftssubjekte ihre Pläne realisieren. Wir verwenden zu diesem Zweck das sog. Generationenmodell in seiner einfachsten Form. Ein repräsentativer Haushalt einer in Periode t geborenen Generation habe einen Lebenszyklus, der in zwei Phasen eingeteilt wird. In seiner Jugendphase (Phase 1, Periode t) ist er erwerbstätig und bezieht ein Lohneinkommen w_t , das er zum Teil konsumiert (c_t^1), zum Teil spart (s_t^1). Es gilt demnach $w_t = c_t^1 + s_t^1$. In seiner Altersphase (Phase 2, Periode $t+1$) arbeitet der Haushalt nicht mehr. Vielmehr lebt er im Ruhestand. Seinen Alterskonsum c_{t+1}^2 finanziert er durch die Auflösung seiner Ersparnisse aus der Jugend und die darauf entfallenden Zinsen $r_{t+1}s_t^1$. Er hinterläßt annahmegemäß keine Erbschaften. Demnach sei $c_{t+1}^2 = (1 + r_{t+1})s_t^1$. Die dargestellten phasenbezogenen Budgetrestriktionen lassen sich zu der intertemporalen Budgetrestriktion

$$c_t^1 + \frac{c_{t+1}^2}{1 + r_{t+1}} = w_t$$

zusammenfassen. Der Haushalt hat eine intertemporale Nutzenfunktion $u_t = u_t(c_t^1, c_{t+1}^2)$. Er maximiert seinen Nutzen unter der Nebenbedingung einer gegebenen intertemporalen Budgetrestriktion. Sein Verhalten, d. h. seine Nachfrage nach dem laufenden und dem zukünftigen Konsum sowie sein Sparverhalten, sind abhängig von dem erzielten Lohneinkommen w_t und dem Zinssatz r_{t+1}. Durch die Nutzenfunktion, das Einkommen und den Zins wird bestimmt, in welcher Weise der Haushalt seine Lebenszeitressourcen w_t auf seinen Lebenszyklus zu Konsum- und Sparzwecken verteilt.

In diese Lebenszyklusressourcen greife der Staat durch seine Steuer-Transferpolitik ein. m_t^1 stelle die Nettobelastung (Steuern abzüglich Transfers) dar, die der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staat dem Haushalt in seiner Jugendphase auferlegt. m_{t+1}^2 sei die entsprechende Belastung in der Altersphase des Haushalts. Da wir uns auf das Umverteilungsproblem konzentrieren, soll das Steuer-Transfer-System keine Elemente enthalten, die den Ressourceneinsatz verzerren. m_t^1 und m_{t+1}^2 stellen also nur Pauschalbelastungen dar, die mit reinen Einkommenseffekten verbunden sind. Der staatliche Eingriff verändert die Budgetrestriktionen des Haushaltes in der folgenden Weise

$$\text{Jugendphase:} \quad w_t - m_t^1 = c_t^1 + s_t^1$$

$$\text{Altersphase:} \quad c_{t+1}^2 = (1 + r_{t+1})s_t^1 - m_{t+1}^2$$

$$\text{Intertemporal:} \quad c_t^1 + \frac{c_{t+1}^2}{1 + r_{t+1}} = w_t - \left[m_t^1 + \frac{m_{t+1}^2}{1 + r_{t+1}}\right] .$$

Der Klammerausdruck in der letzten Gleichung gibt den auf die Periode t abdiskontierten Barwert der Nettobelastung an, die dem Haushalt durch die staatliche Steuer-Transferpolitik entsteht. Für seine intertemporalen Entscheidungen sind daher nicht nur die laufenden Nettoabgaben maßgeblich, sondern ihr zu Beginn des Lebenszyklus entstehender Vermögenswert. Schon an dieser Stelle können wir also festhalten, daß ein Belastungsvergleich zwischen verschiedenen Generationen sich auf den Barwert der Nettobelastungen über ihren gesamten Lebenszyklus bezieht.

Da die eben erläuterte Nettobelastung uns bei den folgenden Überlegungen ständig begleiten wird, kürzen wir sie ab mit

$$m_t = m_t^1 + \frac{m_{t+1}^2}{1 + r_{t+1}} .$$

Die intertemporale Budgetrestriktion des Haushalts erhält dadurch die etwas vereinfachte Form

$$c_t^1 + \frac{c_{t+1}^2}{1 + r_{t+1}} = w_t - m_t .$$

Es soll nun angenommen werden, daß die Finanzpolitik ein bestimmtes Verhältnis der phasenspezifischen Abgabenbelastung und damit zugleich zwischen den Generationen festlegt: Die junge Generation trage den Anteil a, die alte Generation den Anteil $(1 - a)$ an dieser Belastung. Es gilt demnach:

$$m_t^1 = am_t \; ; \; \frac{m_{t+1}^2}{1 + r_{t+1}} = (1 - a)m_t .$$

Ist $a = 1$, so trägt ausschließlich die junge Generation die gesamte vom Staat auferlegte Nettobelastung. Bei $a = 0$ wird dagegen ausschließlich die alte Generation belastet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus der intertemporalen Budgetrestriktion wird nicht unmittelbar ersichtlich, wie sich die Lastenverteilung zwischen den Generationen auf die mikroökonomischen Entscheidungen des repräsentativen Haushaltes auswirkt. Solange sich ceteris paribus (d. h. bei gegebenem Zins und Lohneinkommen) die Gesamtbelastung m_t nicht verändert, hat der Haushalt keinen Anlaß, die Aufteilung seines Einkommens auf die Konsumströme in der Gegenwart und in der Zukunft zu verändern. Aber gerade dies ist der Grund dafür, daß er bei einem staatlichen Eingriff, der die Aufteilung eines gegebenen Nettoeinkommens $w_t - m_t$ auf die beiden Phasen des Lebenszyklus verändert, seine Vermögensbildung so anpaßt, daß das von ihm ursprünglich gewählte Konsumprofil auch tatsächlich erhalten bleiben kann. So kann der Fall eintreten, daß der Haushalt zwar weder seinen Jugend- noch seinen Alterskonsum verändert, aber zum Beispiel mehr spart. Wenn der Haushalt jedoch seine Sparentscheidung revidiert, ergeben sich aus dieser mikroökonomischen Reaktion Rückwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Vermögensbildung, die einen entscheidenden Einfluß auf die Frage der intergenerativen Lastverschiebung haben können. In Abschnitt 3 werden wir diesen Zusammenhang noch im einzelnen erläutern. Hier soll aber bereits an Hand eines einfachen Beispiels der Einfluß der Lastenverteilung auf die für die spätere Diskussion so wichtige Ersparnisbildung kurz erläutert werden.

Unterstellt man eine Cobb-Douglas-Nutzenfunktion von der Form $u_t = u_t(c_t^1)^{\beta}(c_{t+1}^2)^{1-\beta}$, so ergibt sich aus dem Optimierungsprozeß des Haushalts bei einer gegebenen Lastenverteilung a die Sparfunktion

$$s_t^1 = (1-\beta)w_t - (a-\beta)m_t \, .$$

Diese Gleichung zeigt in einfacher Weise, daß nicht jede Abgabenbelastung m_t die Vermögensbildung der privaten Haushalte einschränkt. Zwar trifft es zu, daß die Ersparnis mit steigendem a, d. h. mit einer zunehmenden Belastung der jungen Generation ceteris paribus abnimmt. Solange jedoch der Verteilungsfaktor a kleiner ist als die im Parameter β zum Ausdruck kommende Präferenz für den Gegenwartskonsum ($a < \beta$), hat die Abgabenbelastung für sich genommen einen positiven Einfluß auf die Ersparnisbildung des privaten Haushalts. Der Grund dafür ist leicht einsichtig. Der Haushalt versucht, die staatliche Belastung nach seinen Präferenzen auf den gesamten Lebenszyklus zu verteilen. Tendenziell hat daher jede Belastung der Altersphase – auch jede Verschiebung der Abgabenbelastung von der jungen auf die alte Generation – zur Folge, daß der Haushalt einen Teil davon auf die Jugendphase verlagert. Er trifft insoweit Vorsorge für die Altersbelastung. Dieser vorweggenommene Konsumverzicht in der Jugendphase stellt eine Ersparnis dar. Eine Umverteilung zwischen den Generationen zu Lasten der alten Generation kann sich demnach positiv auf die einzelwirtschaftliche Vermögensbildung auswirken. Stehen diesem Effekt im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang keine anderen, gegenläufigen Einflußfaktoren gegenüber, so ergibt sich daraus das Ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genteil einer Lastverschiebung in die Zukunft, nämlich eine Lastenvorwegnahme in die Gegenwart.

2. Die „fiscal balance rule"

Wenn der Finanzierungssaldo des Staates kein zuverlässiger Maßstab für die Lastverschiebung in die Zukunft sein kann, liegt es nahe, nach anderen Möglichkeiten zu suchen, um die Belastungswirkungen für die Zukunft zu erfassen oder Bedingungen zu definieren, denen der Einsatz finanzpolitischer Instrumente genügen muß, um beispielsweise Belastungswirkungen für die Zukunft zu vermeiden. Kotlikoff (1993) hat zu diesem Zweck aus der staatlichen Budgetrestriktion eine Regel abgeleitet, die er als „fiscal balance rule" bezeichnet. Sie soll eine Art intertemporalen Budgetausgleich angeben, bei dem ein langfristiges Gleichgewicht erreicht wird und zugleich der Einfluß bestimmter Größen auf die Belastung zukünftiger Generationen sichtbar wird. Diese Regel soll im folgenden in etwas modifizierter Form abgeleitet werden. Der Weg dorthin gibt Gelegenheit, auch einige Aussagen über den Stellenwert der Staatsverschuldung in diesem Zusammenhang zu machen.

Es sei davon ausgegangen, daß in der laufenden Periode t ein staatlicher Schuldenstand B_t vorgegeben ist, für den der Staat Zinsen in Höhe von $r_t B_t$ zu zahlen habe. Die sonstigen Ausgaben für staatliche Güter und Dienstleistungen seien mit G_t bezeichnet. Die Finanzierung der Ausgaben erfolge durch Steuern, die einerseits von der jungen Generation (M_t^1), andererseits von der alten Generation (M_t^2) zu zahlen seien, sowie durch eine Nettoneuverschuldung in Höhe von $B_{t+1} - B_t$. Die staatliche Budgetrestriktion hat unter diesen Voraussetzungen die Form:

$$M_t^1 + M_t^2 + (B_{t+1} - B_t) = r_t B_t + G_t \ .$$

Pro Kopf der jungen Generation (L_t) erhält man für die Einzahlungen und Auszahlungen im Staatshaushalt im langfristigen Gleichgewicht, in dem alle Pro-Kopf-Größen unverändert bleiben, die Form

$$m^1 + m^2/(1+n) = (r-n)b + g \ .$$

Auf der linken Seite dieser Gleichung stehen die laufenden Steuereinnahmen. Der Ausdruck $(r-n)b$ auf der rechten Seite der Gleichung gibt den Verlust an Haushaltsspielraum an, den der Staat dadurch erleidet, daß er Kredite in Höhe von nb aufnimmt, dafür aber Zinsen in Höhe von rb aufbringen muß. Im dynamisch effizienten Bereich einer wachsenden Wirtschaft, in dem $r > n$ ist, entsteht durch die Kreditfinanzierung eine ständige Zusatzlast an Ausgaben, die über Steuern finanziert werden müssen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Budgetrestriktion des Staates zeigt die laufende Nettoabgabenbelastung, jedoch nicht den Barwert dieser Belastung, der für das intertemporale Kalkül des repräsentativen Haushaltes entscheidend ist. Dies läßt sich aber durch einige Umformungen erreichen. Man erhält dann

$$m = g + \frac{r-n}{1+n}\left[(1+n)b - \frac{m^2}{1+r}\right].$$

m entspricht, wie zuvor m_t, dem Barwert der Nettobelastung. Diese Form der staatlichen Budgetrestriktion läßt sich intuitiv so interpretieren, daß sowohl der Umverteilungscharakter der Staatsverschuldung als auch der Ansatzpunkt für die Lastverschiebung in die Zukunft sichtbar wird. Um dies zu erläutern, sollen zwei Beispiele herausgegriffen werden, von denen sich das erste auf die Lastverschiebung bezieht.

Angenommen, der Staat habe seine Ausgaben bisher ausschließlich durch Steuern finanziert, die die junge Generation zu zahlen hatte ($m = g$). Er entschließe sich nunmehr zur Einführung einer Staatsverschuldung, deren Folgekosten wiederum nur von der jungen Generation zu tragen sind. Langfristig muß in diesem Fall die staatliche Budgetrestriktion die Form $m = g + (r-n)b$ annehmen. Bei $r > n$ muß dann auf jeden Fall $m > g$ gelten. Die Belastung m wird also steigen, es sei denn der Staatsverbrauch g werde entsprechend gesenkt. Eine zunehmende Nettobelastung der jungen Generation beeinträchtigt jedoch, wie die obige Sparfunktion zeigt, die Ersparnisbildung der privaten Haushalte[13] und belastet zukünftige Generationen durch eine geringere Kapitalbildung, so daß langfristig ein reduziertes Einkommens- und Konsumniveau entsteht. Insoweit ergibt sich eine Lastverschiebung in die Zukunft.

Ein zweites Beispiel, das die Umverteilung durch die Staatsverschuldung stärker in den Blickpunkt rückt, soll zeigen, daß nicht jede Staatsverschuldung die Zukunft belastet. Der Klammerausdruck $[(1+n)b - m^2/(1+r)]$ in der obigen Gleichung verschwindet, wenn die (dort pro Kopf der alten Generation angegebene) Staatsverschuldung ihrem Umfang nach genau mit dem Barwert der Nettobelastung der alten Generation übereinstimmt. Eine Gesamtbelastung über den Lebenszyklus entsteht in diesem Spezialfall nur noch in Höhe der Staatsausgaben für Güter- und Dienstleistungen ($m = g$). Mit anderen Worten: Wenn der Staat sich in der laufenden Periode t bei vorgegebenem Staatsverbrauch $g = \bar{g}$ verschuldet, bleibt die Gesamtbelastung m unverändert, wenn die alte Generation mit einer Nettoabgabe in Höhe von $m^2/(1+n) = (1+r)b$ belastet wird. Das ist allerdings logisch nur möglich, wenn die Belastung der jungen Generation entsprechend gesenkt wird. Die Staatsverschuldung bleibt also insgesamt wirkungslos, sie bleibt für zukünftige Ge-

[13] Wenn nur die junge Generation belastet wird, ist $a = 1$. Die in Abschnitt III.1. angegebene Sparfunktion erhält dann die Form $s^1 = (1-\beta)(w-m)$. Die Ersparnis sinkt daher, wenn m steigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nerationen ohne Folgen, wenn eine entsprechende Umverteilung von der alten zur jungen Generation stattfindet. Wiederum anders gewendet: Staatsverschuldung ist selbst ein Umverteilungsinstrument, durch dessen Einsatz die Situation der alten Generation zu Lasten der jungen Generation verbessert wird. Kompensiert man diese Wirkung durch eine gegenläufige Umverteilung zu Lasten der alten Generation, so bleibt ihr Einsatz langfristig folgenlos. Für zukünftige Generationen entsteht keine Zusatzbelastung $m - g > 0$.

In dem hier erörterten Sinne könnte man die staatliche Budgetrestriktion als „fiscal balance rule" benutzen, d. h. als eine Regel über den intertemporalen staatlichen Budgetausgleich, der zukünftige Generationen nicht belastet. Die daraus resultierende Handlungsanweisung wäre nicht alleine auf die Staatsverschuldung beschränkt, sondern würde auch die übrigen finanzpolitischen Aktionsparameter umfassen. Sie könnte beispielsweise lauten: Eine zusätzliche Belastung zukünftiger Generationen kann nur vermieden werden – technisch ausgedrückt: m kann nur langfristig konstant bleiben –, wenn ceteris paribus

- bei steigendem Staatsverbrauch entweder die Staatsverschuldung gesenkt oder die Belastung der jeweils alten Generation erhöht wird;
- bei einer Steuer-Transfer-Politik, die die alte Generation besser stellt, der Staatsverbrauch oder die Staatsverschuldung zurückgeführt wird;
- bei steigender Staatsverschuldung entweder der Staatsverbrauch eingeschränkt oder die alte Generation schlechter gestellt wird.

Auch hier zeigt sich, daß die intertemporale „fiscal balance rule" nichts mit dem üblichen periodischen Budgetausgleich zu tun hat. Es ist möglich, daß zukünftige Generationen trotz kreditfinanzierter Staatsausgaben nicht belastet werden. Es ist aber auch denkbar, daß eine Steuer-Transfer-Politik, die die Einkommensverteilung zwischen den Generationen verändert, selbst bei ständig ausgeglichenem Budget Lastverschiebungen in die Zukunft vornimmt. Ein reines Umlageverfahren, bei dem die junge Generation für Transferzahlungen an die alte Generation herangezogen wird $[m^2 = -(1+n)m^1]$, und bei dem weder sonstige Staatsausgaben zu berücksichtigen sind $(g = 0)$ noch eine Staatsverschuldung aufgenommen wird $(b = 0)$, reduziert die Budgetrestriktion des Staates auf $m = -(r-n)m^2/[(1+r)(1+n)]$. Eine permanente Umverteilung zwischen den Generationen, die die Alten begünstigt $(m^2 < 0)$, ist demnach ceteris paribus nicht ohne dauerhafte Belastung zukünftiger Generationen zu erreichen $(m > 0)$.

Die direkte Interpretation der staatlichen Budgetrestriktion als „fiscal balance rule" hat den Nachteil, daß keine gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge bzw. Rückwirkungen beachtet werden, so daß man immer wieder die ceteris-paribus-Formel zu Hilfe nehmen muß. Diesem Mangel kann man abhelfen, indem man die durch den Staatshaushalt vorgegebenen Zusammenhänge um eine gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtsbedingung ergänzt. Ein geeigneter Ansatzpunkt dafür ist die Kapitalmarktgleichgewichtsbedingung. Sie besagt, daß die Vermögensbil-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dung der privaten Haushalte in Form der Ersparnisse der jungen Generation (S_t^1) in jeder Periode den zukünftigen Kapitalbedarf für die Staatsverschuldung (B_{t+1}) und den privaten Kapitalstock (K_{t+1}) ausgleichen muß. In Pro-Kopf-Form und im langfristigen Gleichgewicht erhält man daher die Bedingung $s^1 = (1+n)(k+b)$. Setzt man diese Beziehung in die phasenspezifische Budgetrestriktion der alten Generation $[c^2 + m^2 = (1+r)s^1]$ ein, so erhält man nach geringfügigen Umformungen

$$(1+n)b - \frac{m^2}{1+r} = \frac{c^2}{1+r} - (1+n)k\,.$$

Man kann daher die staatliche Budgetrestriktion auch in der Form

$$m = g + \frac{r-n}{1+r}\left[\frac{c^2}{1+n} - (1+r)k\right]$$

schreiben. Dies ist die Formel, die *Kotlikoff* (1993, S. 34 f.) als die eigentliche, von ihm so bezeichnete „fiscal balance rule" abgeleitet hat. Sie kann mehr oder weniger weitreichend interpretiert werden:

Zunächst enthält sie in allgemeiner Form die Anweisung: „Extract enough from each successive generation such that if you were in the stationary state you would stay there and not impose a larger or smaller burden (NLP) on subsequent generations."[14] Etwas konkreter: Wenn bei einem vorgegebenen Staatsverbrauch der Konsum der alten Generation über den Kapitalstock und die darauf entfallenden Zinsen hinausgeht, läßt sich ein einmal erreichtes langfristiges Gleichgewicht mit einem bestimmten Belastungsniveau m auf Dauer nur halten, wenn dieses Belastungsniveau für gegenwärtige und zukünftige Generationen über dem liegt, das alleine durch den Staatsverbrauch bedingt ist ($m > g$).[15]

Während eine solche Interpretation der „fiscal balance rule" die Vermeidung einer Lastverschiebung in die Zukunft im Blick hat, versteht *Kotlikoff* (1993, S. 35 f.) sie noch in einem allgemeineren Sinne. Verläßt die Ökonomie, z. B. aufgrund eines finanzpolitischen Eingriffs, ihren ursprünglichen langfristigen Gleichgewichtspfad, so gewährleistet die langfristige Einhaltung der „fiscal balance rule", daß ein neues Gleichgewicht erreicht wird, das allerdings keineswegs mit dem alten Gleichgewicht identisch sein muß.[16] Diese weit ausgelegte Interpretation bedeutet letztlich, daß jedes beliebige Gleichgewicht und auch jeder beliebige Übergang von einem

[14] *Kotlikoff* (1993), S. 34. NLP sind die „net lifetime payments", die der Größe m entsprechen.

[15] Es mag auf den ersten Blick befremdlich erscheinen, daß in dieser Formulierung der Konsum des Kapitalstocks zugelassen ist. Gemeint ist aber vielmehr der Tatbestand, daß eine junge Generation ein Vermögen bildet, das sie im Alter an die nächste Generation veräußert, um vom Erlös konsumieren zu können. Der Kapitalstock wird also aufrecht erhalten.

[16] Dies setzt voraus, daß in der gegebenen Modellökonomie solche Gleichgewichte existieren und daß sie auch stabil sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

langfristigen Gleichgewicht zu einem anderen mit der „fiscal balance rule" kompatibel ist. Kotlikoff selbst wählt ein Beispiel, in dem durch eine kurzfristige Senkung der Nettobelastung m_t negative Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Vermögensbildung entstehen, so daß letztlich auch die Nettobelastung langfristig über das ursprüngliche Gleichgewichtsniveau ansteigt (vgl. *Kotlikoff,* 1993, S. 35 f.). Die Einhaltung der intertemporalen Budgetausgleichsregel ist in diesem Fall mit einer Lastverschiebung in die Zukunft verbunden.

Im folgenden soll ein Beispiel gewählt werden, das die Einhaltung der „fiscal balance rule", den Übergang zu einem neuen Gleichgewicht und die Lastverschiebung in die Zukunft noch einmal illustriert. Es handelt sich um ein reines Umverteilungsmodell ohne Staatsverbrauch und ohne Staatsverschuldung. Die junge Generation finanziert über Steuerzahlungen Transfers an die alte Generation. Das Beispiel ist so gewählt, daß die junge Generation im Ausgangsgleichgewicht mit einem Steueraufkommen von rund 22 Prozent des Sozialprodukts belastet ist.[17]

Abbildung G1 zeigt, wie sich die Wirtschaft an ein neues Gleichgewicht anpaßt, wenn die Transfers an die alte Generation um knapp vierzehn Prozent erhöht werden. Die Nettobelastung zukünftiger Generationen (m_t) steigt um fast dreißig Prozent an. Die steigende Belastung der jungen Generation beeinträchtigt deren Sparfähigkeit und damit auch die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung, so daß der Kapitalstock sinkt. Die Umverteilung zu Gunsten der alten Generation belastet auf diese Weise zukünftige Generationen. Ihr Wohlfahrtsäquivalent, hier gemessen als Barwert des Nettoeinkommens, nimmt ab.

Es soll noch einmal betont werden, daß dieses Ergebnis vollständig mit der von Kotlikoff aufgestellten intertemporalen Budgetausgleichsregel kompatibel ist. Wie schon erwähnt, garantiert sie ja auch nur das Erreichen eines neuen Gleichgewichts und sagt nichts darüber aus, ob und in welcher Höhe zukünftige Generationen belastet werden oder ob eine Lastverschiebung in die Zukunft vermieden wird.

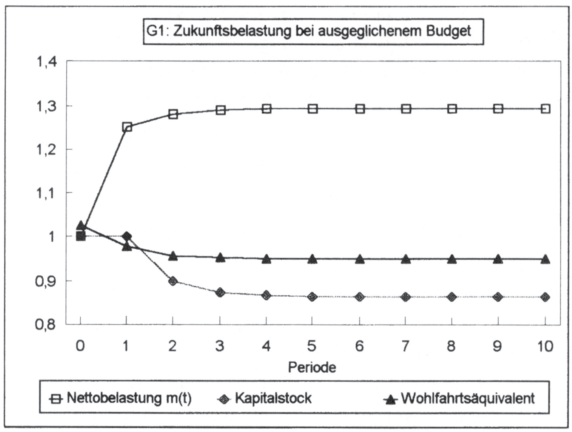
Das Beispiel ist auch geeignet einen anderen bereits mehrfach erwähnten Zusammenhang zu illustrieren. Die Staatsverschuldung ist völlig ausgeklammert. Weder kurz- noch langfristig existiert eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben. Die Belastung zukünftiger Generationen wird bei einem stets ausgeglichenen Budget durch eine Steuer-Transfer-Politik erzeugt, die das Einkommen von der jungen auf die alte Generation umverteilt und dadurch die private Vermögensbildung beeinträchtigt. Auch auf diese Weise wird deutlich, daß die „fiscal balance rule" nichts mit der üblichen Definition des staatlichen Finanzierungssaldos zu tun hat.

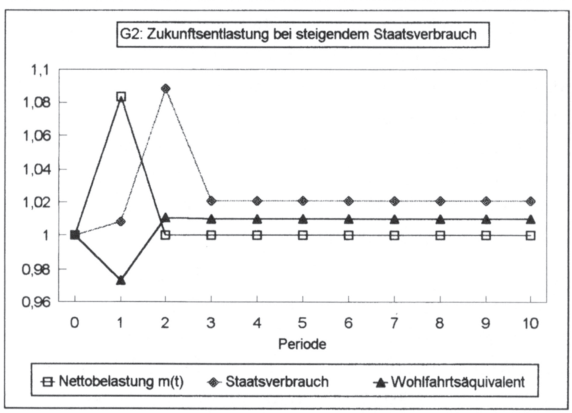
Das in den Abbildungen G2 und G3 dargestellte Modell enthält zwei weitere Beispiele, mit deren Hilfe die nach vielen Seiten hin offene Interpretation der

---

[17] Für die Simulation wird die in Abschnitt 3.1. erwähnte Cobb-Douglas-Nutzenfunktion mit $\beta = 0{,}55$ sowie eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion $y = k^{\alpha}$ mit $\alpha = 0{,}15$ unterstellt. Außerdem wird eine Bevölkerungswachstumsrate $n = 0,4$ und ein Transferniveau für die alte Generation von $m^2 = -0,22$ vorgegeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/





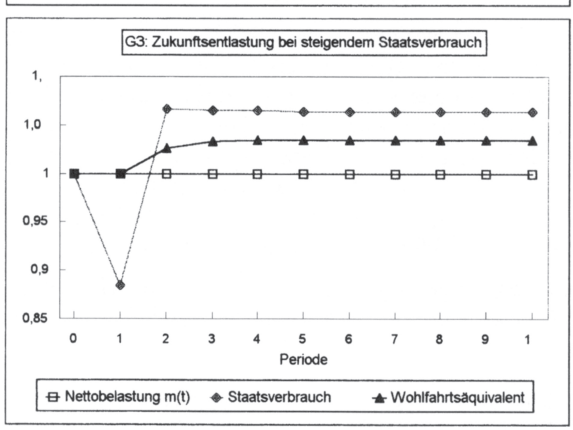


Abbildung 1 - 3

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„fiscal balance rule“ deutlich gemacht werden kann. Im Gegensatz zu dem Modell in Abbildung G1 sind nunmehr der Staatsverbrauch und die Staatsverschuldung in die Betrachtung integriert.[18] Im Ausgangsgleichgewicht (Periode 0) existiert eine Staatsausgabenquote von rund 28 Prozent. Der Staatsverbrauch und die Zinslasten auf die Staatsverschuldung werden zum größten Teil durch Steuern finanziert. Die Kreditfinanzierungsquote beträgt etwas unter drei Prozent (genau: 2,7 Prozent) des Sozialprodukts.

Die beiden Abbildungen zeigen den Übergang zu einem neuen langfristigen Gleichgewicht, der dadurch ausgelöst wird, daß die Staatsverschuldung in Periode 1 auf ein dauerhaft niedrigeres Niveau gesenkt wird. Während in der Simulation in Abbildung G2 die Nettobelastung der in Periode 1 geborenen Generation einmalig angehoben und dann auf ihr altes Niveau zurückgeführt wird, bleibt sie in der Simulation G3 für alle lebenden und zukünftigen Generationen konstant.

Verschiedene Lehren können aus den Ergebnissen gezogen werden. Zunächst ist rein formal erkennbar, daß die Einhaltung der „fiscal balance rule“ nicht nur hinsichtlich des neuen Gleichgewichts indifferent ist – zukünftige Generationen können, wie die Entwicklung des Wohlfahrtsäquivalentes in den drei Abbildungen zeigt, sowohl be- als auch entlastet werden. Es sind aber zudem alle möglichen Transitionen zu neuen Gleichgewichten denkbar, die die Übergangsgenerationen in sehr unterschiedlichem Maße belasten oder begünstigen. Während in Abbildung G2 die in Periode 1 geborene Generation deutlich benachteiligt wird, gilt dies für den Übergang in Abbildung G3 nicht. In beiden Simulationen wird allerdings auf lange Sicht eine Wohlfahrtssteigerung erreicht. Nebenbei ist auch noch bemerkenswert, daß in beiden Fällen ein zusätzlicher Staatsverbrauch keine Lastverschiebung in die Zukunft erzeugt, weder im Sinne der Nettobelastung m_t, die langfristig konstant bleibt, noch in bezug auf das Wohlfahrtsäquivalent. Die unterstellte Senkung der Staatsverschuldung schafft durch Abnahme der Zinslasten genügend Spielräume für eine Erhöhung konsumtiver Ausgaben ohne das langfristige Einkommens- und Konsumniveau einzuschränken.

Wenn man nach all diesen Überlegungen nicht mehr weiß, was die „fiscal balance rule“ wirklich bedeutet, so mag man auf den Gedanken kommen, sie durch zusätzliche vereinfachende Annahmen auf eine plausible Handhabung einzuschränken. Eine solche Annahme, nämlich die ceteris-paribus-Klausel, hatten wir schon bei der Interpretation der staatlichen Budgetrestriktion verwendet. Wenn die Finanzpolitik durch den Einsatz ihrer Instrumente, durch den Staatsverbrauch, durch Kreditfinanzierung oder durch eine bestimmte Steuer-Transfer-Politik, eine Abweichung von dem ursprünglichen Gleichgewicht verursacht, so muß sie unter der

[18] Für die Simulationen gelten die gleiche Bevölkerungswachstumsrate ($n = 0,4$) und die gleichen Funktionstypen wie für G1, jedoch mit den folgenden Parameterwerten: $\beta = 0,65$; $\alpha = 0,2$. Die Nettobelastung und der Staatsverbrauch sind gleich hoch ($m = g = 0,12$). Die Nettobelastung wird hälftig auf die beiden Generationen aufgeteilt ($a = 0,5$). Das Niveau der Staatsverschuldung pro Kopf liegt bei $b = 0,043$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Voraussetzung, daß das alte Gleichgewicht langfristig wieder erreicht werden soll, Maßnahmen ergreifen, welche die eventuell eingegangenen Lastverschiebungen in die Zukunft wieder rückgängig machen. Hier zeigt die „fiscal balance rule" grundsätzliche Wege, auch wenn sie nicht im einzelnen vorschreibt, welches finanzpolitische Instrument zu diesem Zweck eingesetzt werden soll. Es kann in diesem Zusammenhang nützlich sein, weitere einschränkende Annahmen zu treffen. Sie erlauben unter Umständen, ein anstehendes Konsolidierungsproblem in aller Schärfe zu formulieren. Geht man beispielsweise davon aus, daß die Finanzpolitik den Pfad der Tugend durch eine übermäßige Lastverschiebung in die Zukunft verlassen hat, daß aber andererseits weder der Staatsverbrauch noch die Staatsverschuldung zurückgeführt werden sollen, so macht die „fiscal balance rule" immerhin deutlich, wie hoch die Belastungen für die kommenden Generationen in Form von höheren Steuern oder niedrigeren Transfers sein werden, wenn das alte Wachstumsgleichgewicht wieder erreicht werden soll. Solche Erkenntnis über die langfristigen Folgen einer bestimmten Finanzpolitik kann bewußtseinsbildend, vielleicht sogar heilsam sein.

Wenn man nicht davon abgehen will, die intertemporale Budgetausgleichsregel im weiteren Sinne zu interpretieren, um auch das Erreichen beliebiger anderer Gleichgewichte zuzulassen, läßt sich eine gewisse Vereinfachung und Transparenz herstellen, indem man für alle lebenden und zukünftigen Generationen eine Gleichverteilung zusätzlicher Lasten festlegt. Dies ist eine Annahme, die bei intergenerativen Belastungsrechnungen üblich ist.[19] Sie wird aber auch bei anderen Simulationsanalysen mit Generationenmodellen verwendet.[20]

So plausibel und normativ vertretbar die Annahme gleicher Lastenverteilung auf gegenwärtige und zukünftige Generationen auch erscheinen mag, so hat sie doch ihre Tücken. Konkretisiert man sie in der Form einer einheitlichen Festlegung der Nettobelastung m_t für die lebenden und zukünftigen Generationen, so besagt dies keineswegs, wie man auf den ersten Blick vermuten könnte, daß alle betroffenen Generationen in Gegenwart und Zukunft den gleichen Wohlfahrtsverlust erleiden. Sowohl im Übergang als auch im neuen langfristigen Gleichgewicht kann die Entwicklung der Einkommen und der Wohlfahrt der Wirtschaftssubjekte von dem abweichen, was der Belastungsindikator m_t anzeigt.[21]

Einen gewissen Einblick in diese Problematik liefert das in Abbildung G3 dargestellte Simulationsbeispiel. Wie man dort sieht, bleibt die Nettobelastung m_t un-

---

19 Vgl. z. B. *Boll* (1994), S. 66.

20 So hat z. B. Raffelhüschen im Zusammenhang mit der Migration im vereinten Deutschland die Finanzierungsprobleme für die Kosten der deutschen Einheit untersucht und als eine der finanzpolitischen Alternativen eine Gleichverteilung der Finanzierungslasten auf alle lebenden und zukünftigen Generationen analysiert. Vgl. dazu *Raffelhüschen* (1994), Abschnitt 5.

21 *Raffelhüschen/Risa* (1995) haben inzwischen ein Modell simuliert, in dem Unvereinbarkeiten zwischen der Wohlfahrtsmaximierung und den intergenerativen Belastungsrechnungen sichtbar werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verändert. Dennoch steigt das Wohlfahrtsniveau aller zukünftigen Generationen an. Die Erklärung dafür liegt in der Tatsache, daß andere finanzpolitische Instrumente – in unserem Beispiel ist es die Rückführung der Staatsverschuldung – ebenfalls Zukunftswirkungen entfalten.

Nachdem die „fiscal balance rule" mehrfach problematisiert wurde, soll abschließend noch auf ein Problemfeld hingewiesen werden, in dem sie finanzpolitisch relevante Aussagen erlaubt, auch wenn man sie in dem von Kotlikoff vertretenen weiten Sinn interpretiert. Zu diesem Zweck kann man sich wieder das Beispiel der reinen Umverteilung zwischen den Generationen bzw. des Umlageverfahrens in der Sozialversicherung in Erinnerung rufen. Sie belastet, wie gezeigt wurde, zukünftige Generationen, jedoch wird ein langfristiges Gleichgewicht erreicht (vgl. Abbildung G1). Würde die Finanz- oder Sozialpolitik mit dem Umlageverfahren zugleich die Zielsetzung verbinden, jedem Versicherungspflichtigen eine marktgerechte Verzinsung seiner Beiträge im Alter zu garantieren, so wäre die „fiscal balance rule" gesprengt. Das reine Umlageverfahren beschränkt sich darauf, daß die Beiträge der jungen Generation als Transfers an die alte Generation weitergeleitet werden. Es ist also die formale Bedingung $m^2 = -(1+n)m^1$ einzuhalten. Eine verzinste Rückzahlung der Beiträge setzt dagegen voraus, daß die eingezahlten Beiträge im Alter Erträge in Höhe von rm^1 abwerfen. Es muß also die Gleichung $m^2 = -(1+r)m^1$ erfüllt sein. Beides ist nur miteinander kompatibel, wenn die Wachstumsrate der Bevölkerung (allgemeiner: die Wachstumsrate der Wirtschaft) mit dem Zinssatz übereinstimmt. Dies ist aber, wie schon erwähnt, weder theoretisch noch empirisch zu erwarten.

IV. Methodik der intergenerativen Belastungsrechnung

Die intergenerative Belastungsrechnung („generational accounting") soll die Frage beantworten, wie hoch zukünftige Generationen belastet werden, wenn die Belastungen gegenwärtig lebender Generationen bekannt sind und der Staatshaushalt einer bestimmten vorgegebenen Entwicklung folgt. Letztlich soll aus dieser Rechnung eine Zahl resultieren, die einen Belastungsvergleich zwischen lebenden und zukünftigen Generationen ermöglicht.

Im Zusammenhang mit der Ableitung der intertemporalen Budgetrestriktion eines repräsentativen Haushaltes hatten wir den Barwert der Nettobelastung m_t als einzelwirtschaftlichen Belastungsindikator definiert. Bei der Erörterung der staatlichen Budgetrestriktion und der gesamtwirtschaftlichen Analyse war deutlich geworden, daß die Finanzpolitik durch den Einsatz ihrer verschiedenen Instrumente, durch die Veränderung des Staatsverbrauchs, der Staatsverschuldung oder der Steuer-Transfer-Politik, eine kurzfristige oder dauerhafte Veränderung dieser Belastung verursachen kann. Ihre Zunahme zeigt eine Lastverschiebung in die Zukunft an.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die einfachste Art der intergenerativen Belastungsrechnung bestünde in einem Vergleich zweier langfristiger Gleichgewichte. Da es sich um einen intertemporalen Vergleich handelt, müßte selbstverständlich durch entsprechende Abdiskontierung der Zukunft ein zeitpunktbezogener Vergleich vorgenommen werden. Befindet sich die Wirtschaft beispielsweise in der laufenden Periode t im langfristigen Gleichgewicht mit einem Belastungsindikator, der eine Nettobelastung m_t angibt, und wird dieses Gleichgewicht durch einen finanzpolitischen Eingriff gestört, so daß nach T Perioden ein neues Gleichgewicht mit einem Belastungsniveau m_{t+T} eintritt, so wäre es denkbar, von einer Lastverschiebung in die Zukunft bzw. von einer Umverteilung zu Lasten zukünftiger Generationen zu sprechen, wenn das auf die Gegenwart bezogene Belastungsniveau m_{t+T} über das im alten Gleichgewicht herrschende Belastungsniveau m_t hinausgeht $[m_{t+T}(1+r)^{-T} > m_t]$. Die Umverteilung zu Lasten zukünftiger Generationen ließe sich in diesem Falle durch einen Quotienten $m_{t+T}(1+r)^{-T}/m_t$ messen.

Ein solcher Vergleich hätte jedoch verschiedene Nachteile. Die Größe m_t gibt nur die Nettobelastung der in Periode t geborenen Generation an. Selbst im einfachsten Generationenmodell existiert jedoch in Periode t zumindest eine weitere Generation, die in Periode $t-1$ geboren ist und in der laufenden Periode im Ruhestand lebt. Sie leistet einen Beitrag zur Finanzierung des Staatshaushaltes und empfängt Transfers vom Staat. Auf diese Weise beeinflußt sie auch die Belastung der jungen Generation und muß daher bei der Belastungsrechnung berücksichtigt werden. Das gleiche gilt natürlich auch für alle im Übergang zum neuen Gleichgewicht lebenden Generationen. Will man außerdem einen Vergleich der lebenden mit der Gesamtheit aller zukünftigen Generationen vornehmen, so müssen prinzipiell auch die nach dem Erreichen des neuen Gleichgewichts lebenden Generationen bzw. deren Belastungen durch den Staatshaushalt berücksichtigt werden.

Intergenerative Belastungsrechnungen erfassen die genannten Zusammenhänge durch folgende Vorgehensweise: Die Belastungsrechnung wird aus dem Staatshaushalt abgeleitet, so daß sichtbar wird, von welcher Entwicklung der verschiedenen finanzpolitischen Instrumente die Belastung determiniert wird. Alle laufenden und zukünftigen Einzahlungen und Auszahlungen des Staatshaushaltes werden erfaßt und auf die Gegenwart bezogen, so daß ein zeitpunktbezogener Vergleich aller Betroffenen, sowohl der lebenden (jungen und alten) als auch der zukünftigen Generationen möglich ist.

Die Ableitung der intergenerativen Belastungsrechnung in dem einfachen zweiphasigen Generationenmodell kann die oben bereits abgeleitete staatliche Budgetrestriktion $M_t^1 + M_t^2 + (B_{t+1} - B_t) = r_t B_t + G_t$ zum Ausgangspunkt nehmen. Pro Kopf der jungen Generation erhält man:

$$m_t^1 + \frac{m_t^2}{1+n} + (1+n)b_{t+1} - (1+r_t)b_t = g_t \, .$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Gleichung muß auch in allen folgenden Perioden eingehalten werden. Bezieht man die Summe aller Einzahlungen und Auszahlungen des Staates in einem Zeitraum von weiteren T Perioden auf die laufende Periode t, und berücksichtigt man dabei, daß die Bevölkerung mit der Rate n wächst, so erhält man die folgende intertemporale Budgetrestriktion des Staates:

$$\sum_{s=0}^{T} \widetilde{m}_{t+s}\left(\frac{1+n}{1+r}\right)^{s} - (1+r)b_t = \sum_{s=0}^{T} g_{t+s}\left(\frac{1+n}{1+r}\right)^{s} .$$

Dabei haben wir ein Element, nämlich $b_{t+T+1}[(1+n)/(1+r)]^T$ vernachlässigt. Wir nehmen an, daß es bei hinreichend langer Periode T und im dynamisch effizienten Bereich einer wachsenden Wirtschaft $(r > n)$ verschwindend gering wird.[22] $\widetilde{m} = m^1_{t+s} + m^2_{t+s}/(1+n)$ ist das laufende Netto-Steueraufkommen der Periode $t+s$. Zwischen der laufenden Nettobelastung und ihrem Barwert besteht die folgende Beziehung:

$$\widetilde{m}_{t+s} = m_{t+s} + \frac{(1+r)m^2_{t+s} - (1+n)m^2_{t+1+s}}{(1+r)(1+n)} .$$

Bei der intergenerativen Belastungsrechnung wird unterstellt, daß die in Zukunft aus dem Staatshaushalt entstehenden Nettobelastungen gleichmäßig auf alle zukünftigen Generationen verteilt werden. Formal entspricht dies der Annahme, daß alle Belastungen $m_{t+s}(s > 1)$ gleich groß sind. Der Einfachheit halber soll $m_{t+s} = m_{t+1}$ (für $s \geq 1$) gelten. Für den Barwert aller gegenwärtigen und zukünftigen Nettobelastungen ergibt sich dann:

$$\sum_{s=0}^{T} \widetilde{m}_{t+s}\left(\frac{1+n}{1+r}\right)^{s} \approx \frac{m^2_t}{1+n} + m_t + \frac{(1+n)m_{t+1}}{r-n} .$$

Dieses Ergebnis enthält die gesuchten „generational accounts". Der erste Ausdruck in dieser Gleichung stellt die laufende Nettobelastung der alten Generation dar. Sie umfaßt nicht die Nettobelastung des gesamten Lebenszyklus dieser Generation, sondern nur die Steuern und Transfers, die sie in ihrer Ruhestandsphase zu tragen hat. m_t gibt dagegen den Barwert aller Nettobelastungen an, die die junge, in Periode t geborene Generation über ihren gesamten Lebenszyklus zu tragen hat. Der letzte Ausdruck entspricht dem auf die laufende Periode abdiskontierten Barwert der Nettobelastungen aller zukünftigen Generationen.[23] m_{t+1} repräsentiert

[22] Dies entspricht der No-Ponzi-Game-Bedingung. Vgl. dazu z. B. *Blanchard/Fischer* (1989), Kap. 2.

[23] Da die gesamte intertemporale Budgetrestriktion des Staates pro Kopf der jungen (in Periode t geborenen) Generation berechnet wurde, stehen in der letzten Gleichung auch die „generational accounts" in entsprechenden Pro-Kopf-Größen. Daraus erklärt sich die Division durch bzw. die Multiplikation mit $1+n$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Barwert der Nettobelastung der in Periode $t+1$ geborenen Generation über ihren Lebenszyklus, der sich über die Perioden $t+1$ und $t+2$ erstreckt. Er ist annahmegemäß auch für alle folgenden Generationen gleich groß. Bezogen auf die Periode t beträgt er $m_{t+1}/(1+r)$. Die „generational accounts" sind daher folgendermaßen definiert:

$$GA_{t,t-1} = m_t^2 \; ; \; GA_{t,t} = m_t \; ; \; GA_{t,t+1} = m_{t+1}/(1+r) \; .$$

Da sinnvollerweise nur Nettobelastungen von Generationen verglichen werden können, deren voller Lebenszyklus erfaßt wird, läßt sich ein Indikator für die Lastverschiebung bzw. für die Umverteilung zwischen den Neugeborenen und den zukünftigen Generationen folgendermaßen definieren:

$$\Phi = GA_{t,t+1}/GA_{t,t} \; .$$

Bei der Erstellung intergenerativer Belastungsrechnungen ist es üblich, die laufende Belastung der alten und der jungen Generationen faktisch zu ermitteln, die Entwicklung der Staatsausgaben auf einfache Weise zu prognostizieren und den Barwert der Nettobelastung zukünftiger Generationen als Residuum aus der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates zu ermitteln. Bei der Umsetzung der hier vorgenommenen modellhaften Darstellung werden nicht Generationen im Abstand von dreißig Jahren ermittelt. Vielmehr werden Geburtenjahrgänge als Kohorten erfaßt. Als junge Generation gilt jedoch immer nur derjenige Jahrgang, der in einem bestimmten Jahr t geboren ist und noch seinen vollständigen Lebenszyklus vor sich hat. Als alte Generation zählen dagegen alle lebenden Geburtenjahrgänge (Kohorten), die das erste Lebensjahr überschritten haben. Sie sind im Jahr $s < t$ geboren, so daß ihr Lebenszyklus bei der intergenerativen Belastungsrechnung, die im Jahr t beginnt, nicht mehr vollständig erfaßt wird. Zu den zukünftigen Generationen zählen alle Kohorten, die ab dem Jahr $t+1$ geboren wurden. Es wird außerdem kein konstantes Bevölkerungswachstum unterstellt, sondern von einer Bevölkerungsprognose ausgegangen.

Unter Berücksichtigung von Geburtenjahrgängen und in der Nomenklatur, die in der einschlägigen Literatur üblich ist, erhält die intertemporale Budgetrestriktion die Form

$$\sum_{s=1}^{T} N_{t,t+s} + \sum_{s=0}^{D} N_{t,t-s} + W_t = \sum_{s=t}^{T} G_s (1+r)^{t-s}$$

Auf der rechten Seite dieser Gleichung steht der Barwert der zukünftigen Staatsausgaben (bis zur Periode T). Die linke Seite enthält die entsprechenden Finanzierungsquellen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- den Wert des staatlichen (Netto-)Vermögens W_t in Periode t;
- den Barwert der Nettoabgaben aller in Periode t bereits lebenden – der jungen wie der alten – Generationen für den Rest ihres Lebens $(N_{t,t-s})$; dabei wird von einer maximalen Lebensdauer D ausgegangen, und
- den Barwert der Nettobelastungen aller zukünftigen Generationen $(N_{t,t+s})$, die in Periode t noch nicht geboren waren.

Die beiden ersten Ausdrücke in der intertemporalen Budgetrestriktion trennen demnach die Belastung der lebenden von der Belastung zukünftiger Geburtenjahrgänge. Dies erlaubt eine entsprechende Abgrenzung der Lastverschiebung. Wenn die Regierung ein bestimmtes finanzpolitisches Programm realisiert und damit die Entwicklung des Staatsverbrauchs vorgibt, wenn außerdem das Vermögen W_t (oder seine Veränderung) festgelegt ist, wenn schließlich durch das Steuer-, Transfer- und Ausgabenprogramm die Belastung lebender Generationen feststeht, so ergibt sich die Belastung zukünftiger Generationen als Residuum aus der intertemporalen Budgetrestriktion.

Intergenerative Belastungsrechnungen erfassen allerdings nur die direkte Umverteilung über Steuern und Transfers und die daraus resultierende Nettobelastung der jeweiligen Generation. Die Ausgaben des Staates für Güter und Dienstleistungen werden den einzelnen Kohorten nicht zugerechnet, obwohl man sich vorstellen kann, daß sich zumindest ein Teil dieser Ausgaben, wie z. B. im Bildungsbereich, im Gesundheitswesen oder im Wohnungsbereich bestimmten Altersklassen zurechnen ließe. Insoweit erfassen intergenerative Belastungsrechnungen nicht alle Begünstigungen und Belastungen spezifischer Kohorten. Ihr Schwerpunkt liegt in der Bestimmung der direkten Umverteilung zwischen den Generationen durch Steuern und staatliche Transfers.

Zur Illustration der Darstellung und der Ergebnisse intergenerativer Belastungsrechnungen sei eine Berechung von *Auerbach/Gokhale/Kotlikoff* für die USA für das Jahr 1991, die das Office of Management and Budget 1993 in seine Haushaltsanalysen aufgenommen hat,[24] kurz erläutert. Tabelle 4 enthält eine Darstellung der Steuern, Transfers und der Nettobelastung jedes zehnten männlichen Geburtenjahrgangs, der im Jahre 1991 lebte. Der im Jahre 1991 ins Leben tretende Geburtenjahrgang (Alter: 0 Jahre) wird nach diesen Berechnungen über sein ganzes Leben mit Nettoabgaben in Höhe von 78.900 US $ belastet. Mit zunehmendem Alter der Kohorten steigt diese Belastung deutlich an und erreicht für den Geburtenjahrgang, der 1991 sein 30. Lebensjahr vollendet hat, ein Maximum von 205.500 US $. Danach geht die Belastung zurück. Jene Generationen, die im Jahre 1991 60 Jahre und älter waren, erhalten dagegen Nettozahlungen vom Staat.

[24] Vgl. Auerbach/Gokhale/Kotlikoff (1994a), S. 80.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4
The Composition of Male Generational Accounts
(present values in thousands of dollars)

Generation's Age in 1991	Net Payments	Tax Payments	Transfer Receipts
0	78.9	99.3	20.4
10	125.0	155.3	30.3
20	187.1	229.6	42.5
30	205.5	258.5	53.0
40	180.1	250.0	69.9
50	97.2	193.8	96.6
60	- 23.0	112.1	135.1
70	- 80.7	56.3	137.0
80	- 61.1	30.2	91.3
90	- 3.5	8.8	12.3
Future Generations	166.5		
Percentage Difference	111.1		

Quelle: Auerbach/Gokhale/Kotlikoff (1994a), S. 80 (Auszug).

Diese Zahlen betreffen nur die Nettobelastung lebender Generationen eines bestimmten Jahres (1991). Sie machen deutlich, daß eine Gegenüberstellung von einzelnen Generationen – trotz der einheitlichen Barwertrechnung – letztlich nur sinnvoll ist, wenn Kohorten miteinander verglichen werden, die ihren vollen Lebenszyklus noch vor sich haben. Es ist nicht weiter verwunderlich, daß die älteren Jahrgänge in Tabelle 4 durch den Staat begünstigt werden, weil sie einerseits in der Regel außerhalb des Arbeitslebens stehen und daher nicht mehr so hohe Abgaben zu zahlen haben und weil sie andererseits höhere Transferzahlungen, z. B. durch das Umlageverfahren der Sozialversicherung, erhalten. Abgaben bzw. Transfers, die sie früher gezahlt bzw. erhalten haben, gehen nicht in die intergenerative Belastungsrechnung ein. Richtig vergleichen kann man daher nur die junge, in 1991 geborene Generation, die ihr gesamtes Leben noch vor sich hat, mit jenen Generationen, die danach, d. h. 1992 und später, geboren wurden oder werden. Letzteres entspricht der Nettobelastung, die aus der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates, wie oben gezeigt wurde, als Residuum ermittelt wird.

Eine solche Zahl ist in Tabelle 4 ebenfalls ausgewiesen. Der Barwert der Nettobelastung zukünftiger (1992 und später geborener) Generationen betrug im Jahre 1991 insgesamt 166.500 US $. Der entsprechende Wert für die jüngste 1991 geborene Generation beträgt dagegen „nur" 78.900 US $. Hier sieht man deutlich, daß die US-amerikanische Finanzpolitik den kommenden Generationen eine mehr als doppelt so hohe Nettobelastung aufbürdet als der 1991 geborenen Generation (111 Prozent; vgl. Tab. 4). Es findet eine beachtliche Lastverschiebung in die Zukunft statt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

V. Zum Stand der Anwendung intergenerativer Belastungsrechnungen

1. Überblick und Vergleich der Anwendungen

Die methodischen und empirischen Grundlagen intergenerativer Belastungsrechnungen wurden von Auerbach/Gokhale/Kotlikoff erstmals 1991 in umfassender Weise dargestellt.[25] In den Vereinigten Staaten haben intergenerative Belastungsrechnungen inzwischen bereits Eingang in die offiziellen Haushaltsdokumente der Bundesregierung gefunden.[26] Unter maßgeblicher Beteiligung der genannten Autoren wurden erste intergenerative Belastungsrechnungen auch für andere Länder vorgestellt, so für Italien[27], Norwegen[28], Deutschland[29], Australien[30] und Neuseeland[31]. Wenn im folgenden einige vergleichende Hinweise auf die vorhandenen Studien gegeben werden, so ist dies nur als ein grober Überblick zu verstehen. Schon aus räumlichen, aber durchaus auch aus sachlichen Gründen ist ein angemessener Vergleich der Vorgehensweisen und der erzielten Ergebnisse hier weder beabsichtigt noch möglich.

Im allgemeinen finden auf der Abgabenseite Einkommen-, Kapitalertrag- und Vermögensteuern Eingang in die Berechnungen. *Auerbach/Gokhale/Kotlikoff* (1991) berücksichtigen zusätzlich staatliche Einnahmen aus Seigniorage, die allerdings in den meisten Fällen nur einen sehr geringen Teil der Gesamtbelastung ausmachen. Weitere Elemente, die auf der Abgabenseite erfaßt werden, sind Verbrauch- und Umsatzsteuern (z. B. Deutschland und Norwegen), Sozialversicherungsabgaben (Deutschland) und Abgaben für das Gesundheitswesen (z. B. „medicare levy" in Australien). Auf der Transferseite sind demgegenüber in der Regel Zuflüsse aus dem Sozialversicherungsbereich (Gesundheitswesen, Arbeitslosenversicherung, Rentenleistungen) sowie bisweilen auch besondere staatliche Transfers im Bildungsbereich („education benefits", z. B. in Italien und Australien), Familienleistungen („family and child benefits"), Sozialhilfe, Wohngeld, Jugend und Mutterschutz (alle Deutschland) in den Berechnungen enthalten.

Die Beispiele zeigen, daß in die Berechnungen der Nettobelastungen in den vorliegenden Studien unterschiedliche landesspezifisch determinierte Elemente der nationalen Steuer- und Transfersysteme eingehen. Das Sozialversicherungssystem und seine Belastungswirkungen sind dabei oft nicht, wie in Deutschland, von den Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushaltes getrennt, sondern entweder teilwei-

---

25 Vgl. *Auerbach/Gokhale/Kotlikoff (1991).*

26 Vgl. z. B. *Office of Management and Budget (1994).*

27 Vgl. *Franco* et alii (1992).

28 Vgl. Auerbach et alii (1993).

29 Vgl. dazu Abschnitt V.2.

30 Vgl. *Ablett* (1994).

31 Vgl. *Auerbach* et alii (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

se oder sogar vollständig Bestandteil desselben. Daher macht es einen Unterschied, ob die Berechnung der Belastung zukünftiger Generationen die Sozialversicherung einbezieht oder nicht, da hier vor allem der intergenerativ bedeutsame Posten der Rentenversicherung enthalten ist.

Die Berechnungen unterscheiden sich auch aufgrund verschiedener Annahmen über Wachstumsraten und Zinssätze. Sensitivitätsanalysen, die intergenerative Belastungsrechnungen für alternative Kombinationen dieser Größen enthalten, erweisen sich nicht immer als robust, sondern gelangen zu Nettobelastungen, die zum Teil stark divergieren. Bisweilen weichen die Ergebnisse sogar im Vorzeichen voneinander ab. Je nach Parameterkonstellation können dann für zukünftige Generationen eines bestimmten Landes entweder Nettobelastungen oder Nettoentlastungen resultieren.[32]

Schließlich sind auch die Methoden der Ermittlung des staatlichen Nettovermögens mitunter sehr verschieden. So wird z. B. in der norwegischen Studie das Nettovermögen des Landes unter Einschluß des „natürlichen Ressourcenvermögens" („natural ressource wealth"), welcher vornehmlich aufgrund der Erdölvorräte groß ist, errechnet.[33] *Auerbach/Gokhale/Kotlikoff* (1991) erschließen den Vermögensbestand zum Teil aus der Anwendung einer hypothetischen Verzinsung des vorhandenen Kapitalstocks. Boll (1994) beschränkt sich wegen der erheblichen Schätzprobleme auf die Erfassung des staatlichen Geldvermögens.

Bei der Nennung der folgenden intergenerativen Belastungen für einzelne Länder sind diese methodischen und empirischen Unterschiede stets zu beachten. Außerdem können hier nur einige Ergebnisse von Basisberechnungen genannt werden, bei denen eine unveränderte Finanzpolitik des jeweiligen Basisjahres – in der Regel Jahre zwischen 1989 und 1992 – unterstellt wird. Nach den Berechnungen für das US-Budget 1995 werden die Mitglieder der nach 1992 geborenen Generationen (Geburtsjahrgänge 1993 und später) im Durchschnitt eine um 126 Prozent höhere Nettosteuerzahlung an den Staat abzuführen haben als der Geburtsjahrgang 1992. Die 1993 und später geborenen Frauen (Männer) müssen eine Nettobelastung von 99.600 US-Dollar (177.000 US-Dollar) hinnehmen. In Norwegen liegen diese Werte in etwa der gleichen Höhe (Frauen: 81.200 US-Dollar; Männer: 178.200 US-Dollar). Allerdings wird die Zukunftsbelastung nur auf einen Zuwachs von 68,9 Prozent berechnet, weil die Neugeborenen in Norwegen eine höhere Nettobelastung tragen als in den Vereinigten Staaten. In Italien bezieht sich die intergenerative Belastungsrechnung auf das Jahr 1990. Danach werden zukünftige Generationen (1991 und später geborene Frauen bzw. Männer) mit Nettozahlungen in Höhe von 56.300 bzw. 259.500 US-Dollar belastet. Sie sind damit einer Nettobelastung ausgesetzt, die um 292,5 Prozent höher ist als die des vorangegangenen Ge-

---

32 Vgl. z. B. *Franco* et alii (1992), Tabelle 3; *Ablett* (1994), Tabelle 3, *Auerbach/Gokhale/Kotlikoff* (1991), Tabellen 1, 1a und 2.

33 Das Ölvermögen ergibt sich als Barwert der zukünftig zu erwartenden Netto-Cash-Flows aus den Öleinnahmen. Vgl. *Auerbach* et alii (1993), Appendix, S. 26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

burtenjahrgangs. Für Australien hat *Ablett* (1994) eine Basiskalkulation für die Zeit 1990/91 vorgelegt. Seine Ergebnisse verblüffen vor dem Hintergrund der bereits vorgestellten Berechnungen für andere Länder. Für die nachfolgenden Generationen der australischen Frauen und Männer (für die Geburtenjahrgänge nach 1990/91) ermittelt er eine durchschnittliche Nettoentlastung von 91.000 US-Dollar, verglichen mit einer durchschnittlichen Nettobelastung der in 1990/91 Neugeborenen von 22.000 US-Dollar. Ablett erklärt die Abweichungen gegenüber den von Auerbach/Gokhale/Kotlikoff für die USA ermittelten viel höheren Belastungen durch Verweis auf Unterschiede in der jeweiligen Schätzung der Höhe des staatlichen Nettovermögens in den beiden Ländern. In einer neuesten Untersuchung von Kotlikoff, Auerbach, Baker und Walliser über intergenerative Belastungsrechnungen in Neuseeland kommen die Autoren zu ähnlichen Ergebnissen. Unter Verwendung von Prognosen des Newzealand Treasury ergibt sich für zukünftige Generationen in Neuseeland eine Entlastung von 14,7 Prozent.[34]

2. Intergenerative Belastungsrechnungen für die Bundesrepublik Deutschland

In den vergangenen Jahren wurden für die Bundesrepublik Deutschland drei intergenerative Belastungsrechnungen verschiedenen Typs durchgeführt. *Boll/Raffelhüschen/Walliser* (1994) haben die intergenerative Umverteilung berechnet, die sich aus dem deutschen Rentenversicherungssystem und der Rentenreform von 1989 ergeben. Die erste intergenerative Belastungsrechnung, die den vollständigen Staatshaushalt der Bundesrepublik Deutschland, allerdings noch vor der deutschen Einheit, erfaßt, wurde im letzten Jahr in einer Dissertation von *Boll* (1994) vorgelegt. *Gokhale/Raffelhüschen/Walliser* (1994a,b) haben inzwischen Belastungsrechnungen für das wiedervereinigte Deutschland erstellt, in denen insbesondere die vereinigungsbedingten Lasten ermittelt werden.

Sozialversicherungssysteme, die nach dem Umlageverfahren arbeiten, gehören, wie bereits mehrfach erwähnt, zu den herausragenden Beispielen für eine Verlagerung von Lasten auf zukünftige Generationen, die sich nicht in Defiziten des Staates bzw. der jeweiligen Versicherungsinstitution niederschlagen. Intergenerative Belastungsrechnungen sind hier eine geeignete Methode, um diese Belastungen offenzulegen. *Boll/Raffelhüschen/Walliser* (1994) demonstrieren in ihrem Beitrag die Leistungsfähigkeit des „Generational Accounting" am Beispiel der Rentenversicherung in der Bundesrepublik und ihrer Probleme aufgrund der zu erwartenden demographischen Entwicklung. Zugleich benutzen sie dieses Instrumentarium, um die langfristigen Umverteilungswirkungen der Rentenreform 1992 zu beurteilen. Da Boll in seiner Dissertation unter anderem Methodik und Ergebnisse dieser Untersuchung ausführlich darstellt, beziehen wir uns hier auf *Boll* (1994, Abschnitt 3).

---

[34] Vgl. *Auerbach* et alii (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im einzelnen untersucht er vier Szenarios:

Szenario I : die Beibehaltung eines konstanten Beitragssatzes der Rentenversicherung für die derzeit lebenden Generationen. Dies impliziert, daß die Rentenversicherung sich im Bedarfsfall verschulden kann bzw. anfallende Überschüsse zum gegebenen Zinssatz auf dem Kapitalmarkt anlegt;

Szenario II : die unmittelbare Anpassung der Beitragssätze an die anfallenden Rentenauszahlungen;

Szenario III : die Rentenreform 1992;

Szenario IV: ein Abschnittsdeckungsverfahren („Capital Reserve System"), das eine Gleichverteilung zukünftiger Finanzierungslasten auf alle lebenden und zukünftigen Generationen vorsieht. Dieses Verfahren ist – wie das erste – nur realisierbar, wenn Überschüsse und Defizite möglich sind.

Die Berechnungen zeigen zunächst ein Ergebnis, das nicht von vornherein zu erwarten war, und das in den Zahlen der Tabelle 5 deutlich sichtbar wird: Die Mitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung der Bundesrepublik lohnt sich nicht. Welches Verfahren auch immer gewählt wird, die lebenden und zukünftigen Generationen zahlen drauf. Ein positiver Wert in Tabelle 5 besagt nämlich, daß insgesamt eine Nettobelastung entsteht. Der Barwert der geleisteten Einzahlungen ist höher als der Barwert der empfangenen Rentenzahlungen. Eine Selbstvorsorge über den Kapitalmarkt wäre demnach günstiger als die Alterssicherung durch das staatliche System. Weder Szenario I noch Szenario II haben allerdings Aussichten auf eine politische Realisierung. Ersteres nicht, weil die Anforderungen an das Rentensystem nur durch einen enormen Schuldenberg zu bewältigen wären, der die zukünftigen Generationen, wie der Umverteilungsindikator Φ anzeigt, um mehr als das Dreifache höher belasten würde als die Gegenwart.[35] Letzteres nicht, weil die Beitragssätze wegen der demographischen Entwicklung in unzumutbare Höhen steigen würden. Aus Abbildung 1 geht hervor, daß der Beitragssatz im Jahre 2034 einen Spitzenwert von fast 36 Prozent erreichen würde.

Insofern kommt dem Szenario IV, das als eine „Kompromißlinie" bezeichnet werden kann, eine besondere Bedeutung zu. Bei einer Gleichverteilung der zukünftigen Finanzierungslasten auf die neugeborenen und zukünftigen Generationen müßte der Beitragssatz sofort von 18,7 Prozent auf 24,3 Prozent angehoben werden. Neugeborene Generationen müßten zwar eine Benachteiligung auf der Beitragsseite hinnehmen, die intergenerative Belastungsrechnung in Tabelle 5 zeigt aber, daß ihre intertemporale Gesamtbelastung (rund 33.000 DM für Frauen bzw. 110.000 DM für Männer) wesentlich niedriger liegt als bei einer einfachen (laufen-

[35] In Ergänzung zu unserer theoretischen Ableitung in Abschnitt 4 berücksichtigt der intergenerative Umverteilungsindikator in dieser und in den folgenden Tabellen einen Faktor g für das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens. Es werden auf diese Weise wachstumsbereinigte Größen miteinander verglichen. Von dieser Bereinigung abgesehen entspricht $(\Phi - 1)100$ der in den übrigen Tabellen angegebenen prozentualen Differenz.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den) Anpassung der Beitragssätze an die Rentenausgaben (Szenario II). Dies ergibt sich aus der vorsorgenden Kapitalbildung in den ersten Jahren.

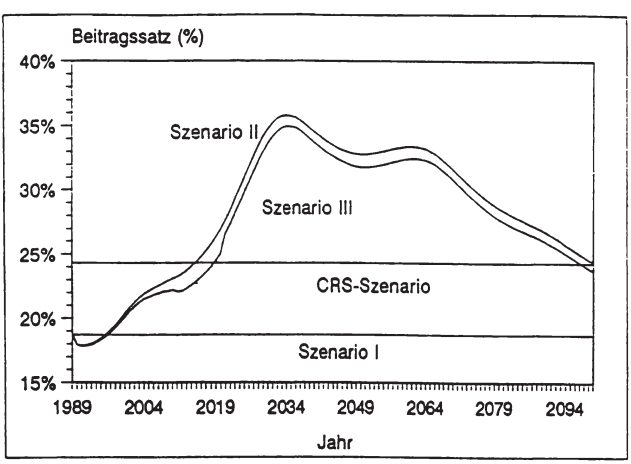
Tabelle 5

Belastung neugeborener und zukünftiger Generationen durch die Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland (Basis 1989)*

Szenario		Gruppe	$GA_{t,t}$	$GA_{t,t+1}$	$\Phi = GA_{t,t+1} / [(1+g)\, GA_{t,t}]$
			DM pro Kopf		Prozent**
I	Konstanter Beitragssatz	Frauen	13.007	44.875	
		Männer	68.261	235.415	339,8
II	Endogener Beitragssatz	Frauen	48.683	45.592	
		Männer	151.290	141.684	92,3
III	Rentenreform 1992	Frauen	46.943	47.167	
		Männer	145.364	146.057	99,0
IV	Abschnitts-deckungsverf.	Frauen	32.492	32.983	
		Männer	108.242	109.879	100,0

* Parameterwerte: Zinssatz r = 0,04; Wachstumsrate g = 0,015.
** Umverteilungsmaß ohne geschlechtsspezifische Unterscheidung

Quelle: Boll (1994), S. 84.



Quelle: Boll (1994), S. 89.

Abbildung 4: Projizierte Beitragssätze in den Politikszenarien

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ebenso interessant ist die Überprüfung der Rentenreform 1992 mit Hilfe der intergenerativen Belastungsrechnung. Sie sieht eine Bindung der Rentenzahlung an die Nettolöhne, die Einführung zusätzlicher Anreize für eine längere Erwerbstätigkeit sowie eine Anpassung der Beiträge an die Rentenausgaben vor. Man erhoffte sich mit dieser Reform insgesamt eine Entlastungswirkung für kommende Generationen. Hier kommt überraschenderweise das Gegenteil zu Tage. Der Indikator in Tabelle 5 zeigt an, daß sich die intergenerative Umverteilung – im Verhältnis zu Szenario II, das eine einfache Anpassung der Beiträge an die Entwicklung der Rentenansprüche vorsieht – um 6,7 Prozentpunkte zu Lasten zukünftiger Generationen verschlechtert. Gerade die konstituierenden Merkmale der Reform, die Nettolohnbindung der Renten und die Erhöhung des Rentenzugangsalters, führen zu einer Lastverschiebung in die Zukunft.[36]

Die Analyse der Rentenversicherung macht deutlich, wie aufschlußreich das Instrument der intergenerativen Belastungsrechnungen sowohl bei einer gegebenen Finanz- und Sozialpolitik als auch bei der Analyse von wichtigen Politikoptionen sein kann. Es „ist geeignet, einen Einblick in die Umverteilungswirkungen staatlicher Transferpolitik zu gewähren, der bei einer Orientierung am Finanzierungssaldo eines staatlichen Sektors unmöglich wäre." (*Boll,* 1994, S. 102). Dennoch dürfen hier zwei wesentliche Einschränkungen nicht übersehen werden. Einerseits werden bei den Berechnungen mikro- und makroökonomische Reaktionen auf Belastungsveränderungen nicht berücksichtigt. Sie könnten besonders im Zusammenhang mit dem Einfluß der Abgabenbelastung auf das Arbeitsangebot, die Ersparnis und die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung von Bedeutung sein. Zum anderen ist ein echter Vergleich tatsächlich nur zwischen den neugeborenen und den zukünftigen Generationen möglich, für die der gesamte Lebenszyklus untersucht wird. Gleichwohl haben verschiedene Politikvarianten, wie sich zeigen läßt, erhebliche Auswirkungen auf die Belastungen lebender Generationen.[37] Es ist z. B. unmittelbar einsichtig, daß die beachtliche Entlastung der Zukunft bei einer direkten Anpassung der Sozialversicherungsbeiträge an die steigenden Rentenzahlungen (vgl. Tabelle 5, Szenario I und II) durch eine sehr starke Mehrbelastung lebender Generationen zustande kommt. Ähnliches gilt aber auch für die übrigen Varianten (III und IV). „Allen Politikoptionen haftet unabhängig von ihren intergenerationalen Verteilungswirkungen der Makel an, daß sie auch zu Umverteilungen zwischen lebenden Generationen führen. Sie zu bewerten vermag das verwendete Konzept des Generational Accounting nicht." (*Boll,* 1994, S. 103).

Das Sozialversicherungssystem bildet nur einen Teil des gesamten Staatshaushaltes und beruht sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite auf anderen Prinzipien als die Tätigkeit der Gebietskörperschaften. Während nämlich in der Alterssicherung das Umlagesystem gilt, so daß sich die Barwerte der Bei-

---

36 Vgl. dazu die eingehende Analyse der Nettolohnbindung bei *Boll* (1994), Abschnitt 3.6.2.

37 Vgl. dazu im einzelnen *Boll* (1994), Abschnitt 3.5.2. und 3.5.3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tragszahlungen und der Rentenzahlungen prinzipiell ausgleichen müssen, entfalten die Gebietskörperschaften eigene Konsum- und Investitionstätigkeiten in bedeutendem Umfang.

In seiner Dissertation hat Boll (1994) zum ersten Mal eine *Analyse intergenerativer Belastungen des gesamten Staatshaushalts der Bundesrepublik Deutschland* vorgelegt. Sie beruht auf einer Auswertung von Daten des Jahres 1989 und erfaßt daher nur den Staatshaushalt der alten Bundesrepublik. Altersspezifisch zurechenbare Einnahmen und Ausgaben, d. h. insbesondere Steuern und sonstige Abgaben sowie die vielfältigen Transferzahlungen der Gebietskörperschaften werden in der Arbeit abgegrenzt, berechnet und altersspezifisch zugeteilt. Dabei werden insbesondere das Sozioökonomische Panel des DIW (SOEP) und eine für diese Untersuchung angefertigte Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes verwendet. Alle erstellten Zahlungsprofile werden in der Arbeit erläutert und sind im Anhang der Arbeit dokumentiert. Ausgaben des Staates für Güter- und Dienstleistungen müssen zwar in der intertemporalen Budgetrestriktion erfaßt werden, weil sie die Finanzierungslasten lebender und zukünftiger Generationen bestimmen, sie werden aber andererseits als nicht persönlich und altersspezifisch zurechenbare Leistungen betrachtet.

Die Ergebnisse werden in drei Schritten präsentiert. Zunächst werden die gesamten altersspezifischen Steuer- und Transferprofile von Frauen und Männern des Jahres 1989 berechnet.[38] Es zeigt sich, daß in den mittleren Lebensphasen eine starke Belastung durch Steuern und im Alter eine starke Begünstigung durch Transfers eintritt. Hier bestätigen sich Erwartungen, die immer wieder geäußert werden, aber noch nie in dieser konsequenten Weise belegt wurden. Darüber hinaus ist es höchst interessant, daß die intergenerative Belastung auch eine Umrechnung in Staatsverschuldung, d. h. einen unmittelbaren Vergleich mit der traditionellen Sichtweise der Belastung zukünftiger Generationen erlaubt. Generational Accounts unterstellen nämlich, daß die intertemporale Budgetrestriktion des Staates eingehalten wird und demgemäß die Nettobelastung zukünftiger Generationen ansteigen muß, wenn heutige Generationen durch die Fiskalpolitik begünstigt werden. Wird diese Gegenrechnung auf die Zukunft versäumt, indem die für 1989 berechneten altersspezifischen Nettobelastung unverändert fortgeführt werden, so ergeben sich aus der demographischen Entwicklung riesige Staatsdefizite. Der Anteil der staatlichen Nettokreditaufnahme am Bruttoinlandsprodukt müßte von 0,4 Prozent im Jahre 1989 auf knapp 8 Prozent im Jahre 2033 ansteigen.[39] Dabei ist zu bedenken, daß diese Zahl ohne die Lasten berechnet wurde, die sich aus der Finanzierung der deutschen Einheit ergeben.

Das gesamte Ausmaß der Lastverschiebung in die Zukunft wird ersichtlich, wenn man die Ergebnisse der intergenerativen Belastungsrechnung betrachtet (vgl. Tabelle 6). Die Fortsetzung des 1989 festgelegten Kurses in der Finanzpolitik hätte

---

38 Vgl. *Boll* (1994), Abschnitt 4.4.1.

39 Vgl. a. a. O., S. 148-150.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bedeutet, daß die Belastung zukünftiger Generationen um 50 Prozent höher läge als im Ausgangspunkt. Dabei ist diese Prognose wahrlich mehr als vorsichtig. Sie läßt nicht nur die Finanzierungslasten der deutschen Einheit außer Acht, sondern unterstellt auch noch, daß die (nicht altersspezifisch zugerechnete) Staatsquote wegen der schrumpfenden Bevölkerung um 10 Prozentpunkte sinkt.[40]

Tabelle 6

Ergebnisse des Generational Accounting für die Bundesrepublik Deutschland (Basis 1989)*

Wachstumsrate des Sozialprodukts	Gruppe	$GA_{t,t}$	$GA_{t,t+1}$	Φ**
Prozent		DM pro Kopf		Prozent
1	Frauen	135.809	226.927	
	Männer	295.481	493.730	165
1,5	Frauen	156.397	249.561	
	Männer	348.783	556.547	157
2	Frauen	178.799	272.579	
	Männer	410.906	626.424	150

* Zinssatz r = 0,04.
** Umverteilungsmaß ohne geschlechtsspezifische Unterscheidung

Quelle: Boll (1994), S. 155, Auszug aus Tabelle 16.

In einem weiteren Abschnitt[41] wird ein Bruttoeinkommensprofil aller Kohorten des Jahres 1989 berechnet und davon die ermittelte Nettobelastung abgezogen. Auf diese Weise ergibt sich ein altersspezifisches (und wiederum geschlechtsspezifisch dargestelltes) Nettoeinkommensprofil der Haushalte. Sodann werden für die lebenden und zukünftigen Generationen lebenszeitbezogene Steuersätze abgeleitet. Während den Berechnungen zufolge ein durchschnittlicher im Jahre 1989 geborener Bundesbürger während seines ganzen Lebens (in Barwerten gerechnet) gut 35 Prozent seiner gesamten Einkünfte als Steuern oder Beiträge an den Staat abführen muß, haben zukünftige Generationen fast die Hälfte ihrer Lebenszyklusressourcen dafür aufzubringen.[42]

Nach dieser eindrücklichen Darstellung der Belastung zukünftiger Generationen wird der Leser nicht im Zustand des Erschreckens belassen. Vielmehr werden ihm mangels einfacher Patentrezepte zumindest einige Politikvariationen vorgelegt, die eine ausgeglichenere Belastung zwischen Gegenwart und Zukunft herstellen könnten. Es werden neben einer Reduktion der nicht altersspezifisch zugeteilten Staats-

40 Vgl. a. a. O., S. 153.

41 Vgl. a. a. O., Abschnitt 4.4.3.

42 Vgl. a. a. O., S. 161.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausgaben (Ausgaben des Staates für Güter und Dienstleistungen) vier Politikoptionen vorgestellt, die eine stärkere Annäherung an die Situation der Gleichverteilung der Lasten zwischen lebenden und zukünftigen Generationen erlauben würden: ein Steuerzuschlag auf Arbeits- und Kapitaleinkommen, eine Variation der indirekten Steuern, Einsparungen bei den Transferzahlungen und schließlich eine Kombination aus Einsparungen bei den Transferzahlungen und einer Rückführung allgemeiner Staatsausgaben. Maßnahmen dieser Art erscheinen unvermeidlich, insbesondere wenn man bedenkt, daß die Ergebnisse der intergenerativen Belastungsrechnungen aus eher vorsichtigen Annahmen abgeleitet wurden und auf einer Ausgangssituation (1989) basieren, die insgesamt als günstig einzustufen ist. So kommt der Verfasser zu dem verständlichen Urteil, daß die fiskalisch notwendigen Anpassung zur Herstellung einer gleichmäßigeren Lastenverteilung zwischen den Generationen im Zuge der Wiedervereinigung entsprechend tiefgreifender ausfallen müssen.[43]

Gokhale/Raffelhüschen/Walliser (1994a,b) haben die *intergenerativen Belastungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit* auf der Grundlage der Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushaltes des Jahres 1992 berechnet. Sie gehen davon aus, daß sich im Zuge des Aufholprozesses der ostdeutschen Wirtschaft Steuern, Transfers und Staatsverbrauch pro Kopf bis zum Jahr 2010 an das westdeutsche Niveau angeglichen haben werden und daß so lange auch der Solidaritätszuschlag erhoben wird.[44] Die verschiedenen Steuer- und Abgabenerhöhungen der Jahre 1991 bis 1995 gehen in die Berechnungen ein. Trotz der dadurch implizierten Erhöhung der Steuer- und der Staatsquote und der beträchtlichen Beteiligung gegenwärtiger Generationen an den Finanzierungslasten der deutschen Einheit, zeigt Tabelle 7, daß zukünftige Generationen durch die vorgegebene Finanzpolitik stärker als gegenwärtige Generationen belastet werden. Während die Neugeborenen des Jahres 1992 eine Nettobelastung von 147.400 DM (Frauen) bzw. 285.900 DM (Männer) tragen, wächst die Last zukünftiger (1993 und später geborener) Generationen auf 173.500 DM (Frauen) bzw. 350.100 DM (Männer) an. Sie liegt damit um 22,4 Prozent höher als die Belastung der Generation des Jahrgangs 1992. Dies gilt allerdings nur für den Durchschnitt über die alten und die neuen Länder. In Westdeutschland ist die Belastung zukünftiger Generationen um 39 Prozent höher als die der neugeborenen westdeutschen Steuerzahler.[45]

Aus Tabelle 7 wird auch die Belastung von Altersklassen deutlich, deren Lebenszyklus nicht vollständig durch die intergenerative Belastungsrechnung erfaßt wird. Wie man sieht, sind insbesondere jüngere Generationen betroffen. Besonders nachteilig sind die Aussichten für die zwanzig- bis dreißigjährigen Männer, für die die derzeitige Finanzpolitik Spitzenbelastungen von zum Teil über 500.000 DM zur Folge hat.

---

43 Vgl. a. a. O., S. 167.

44 Vgl. *Gokhale/Raffelhüschen/Walliser* (1994b), S. 9 f.

45 Vgl. a. a. O., S. 22, Tabelle 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7
Intergenerative Belastungen im vereinten Deutschland (Basis 1992)

Alter in 1992	Nettobelastungen (DM pro Kopf)	
	Frauen	Männer
0	147.400	285.900
10	194.600	393.700
20	267.900	542.000
30	202.200	487.600
40	121.100	302.100
50	-14.600	48.900
60	-132.200	-218.800
70	-123.000	-194.900
80	-59.100	-99.800
90	7.200	3.400
zukünftige Generationen	173.500	350.100
Prozentuale Differenz	22,4	22,4

Quelle: Gokhale/Raffelhüschen/Walliser (1994b), Auszug aus den Tabellen 2a und 2b.

Verständlicherweise stellt sich auch für das untersuchte Jahr 1992 die Frage, wie eine gleichmäßigere Lastenverteilung zwischen den Generationen hergestellt werden könnte. Die Autoren erörtern verschiedene Maßnahmen. Eine Erhöhung der Einkommensteuer um 9,3 Prozent, eine Anhebung aller indirekten Steuern um 10,5 Prozent, eine Absenkung des Rentenniveaus um 10,4 Prozent und eine Verminderung des Staatsverbrauchs um 6 Prozent könnten dafür sorgen, daß die Neugeborenen des Jahrgangs 1992 und die zukünftigen Generationen die gleiche Nettobelastung zu tragen haben. Jede dieser Maßnahmen hat selbstverständlich ganz unterschiedliche Auswirkungen auf die Belastung der übrigen lebenden Generationen. Die Autoren stellen sie dar, sind sich aber im klaren darüber, daß die Belastung unterschiedlicher Altersklassen nicht ohne weiteres in den intergenerativen Belastungsvergleich einbezogen werden kann.[46]

VI. Zur Kritik am Konzept der intergenerativen Belastungsrechnungen

Es gibt wohl kaum ein Konzept, das so radikal mit der Idee von der Bedeutung des staatlichen Finanzierungssaldos als Indikator für die Belastung zukünftiger Generationen bricht, wie das der intergenerativen Belastungsrechnungen. Zwar ist der Gedanke, daß die Zukunft nicht alleine durch die Staatsverschuldung belastet wird, nicht neu. Die Debatte, z. B. über die langfristige Tragfähigkeit der Rentenversi-

[46] Vgl. a. a. O., S. 14 f., und S. 24, Tabelle 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

cherung oder die negativen Auswirkungen des Steuersystems auf das Wachstum der Wirtschaft, ist schon seit längerem in Gang. Aber niemand hat bisher die Konsequenzen dieser Zukunftswirkungen, insbesondere die intertemporalen Umverteilungswirkungen zwischen den Generationen, so entschieden, so konkret und so umfassend in intergenerative Belastungsrechnungen umgesetzt, wie Auerbach, Gokhale und Kotlikoff.

Wie jedes Konzept, hat auch dieses seine Grenzen. Sie sind zum Teil schon bei unseren theoretischen Erörterungen sichtbar geworden. *Haveman* (1994) hat die intergenerativen Belastungsrechnungen einer breit angelegten Kritik unterzogen. In einem stärker theoretisch orientierten Beitrag hat *Buiter* (1995) die methodischen Grundlagen des „generational accounting" überprüft. Es ist hier nicht beabsichtigt, diese Beiträge vollständig wiederzugeben und zu diskutieren. Auf einige der Argumente soll jedoch im folgenden eingegangen werden.[47]

Zunächst muß zwischen der Belastungsrechnung und der Belastungswirkung unterschieden werden. Die intergenerative Belastungsrechnung unterstellt beispielsweise einen konstanten Zinssatz, eine vorgegebene Wachstumsrate des Sozialprodukts und eine bestimmte Entwicklung des Bevölkerungswachstums. Letztlich berücksichtigt sie keine Rückwirkungen der intergenerativen Umverteilung auf die mikro- und makroökonomische Vermögensbildung und das Wachstum der Wirtschaft. Sie deckt nicht gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge von der Art auf, die wir in den Abbildungen G1 bis G3 illustriert hatten. Ihre Aussage lautet daher im Prinzip: Jede Entlastung und jeder ökonomische Vorteil, z. B. durch höheren Staatsverbrauch, welche die gegenwärtige Finanzpolitik den lebenden Generationen gewährt, muß ceteris paribus zu Lasten künftiger Generationen gehen. Ob „ceteris" bei den analysierten finanzpolitischen Programmen wirklich „paribus" bleiben, steht dahin. Darin liegt jedoch eine erhebliche Einschränkung für die Beurteilung der Konsequenzen der Finanzpolitik. Von ihren gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen können nämlich sowohl die lebenden als auch die zukünftigen Generationen, letztlich also die gesamte Lastverschiebung, tangiert werden.[48]

Bei der Darstellung der Methodik der intergenerativen Belastungsrechnungen war bereits erwähnt worden, daß ihr Schwerpunkt bei der Erfassung der Umverteilungswirkungen der Steuer-Transfer-Politik liegt. Die Ausgaben des Staates für Güter und Dienstleistungen werden den Generationen bzw. Altersklassen nicht zugerechnet, obwohl dies in wichtigen Bereichen grundsätzlich möglich wäre. Diese Unvollständigkeit fällt nach Ansicht von *Haveman* (1994, S. 101) besonders ins

---

47 Vgl. auch *Fehr* (1995). Zur Kritik von *Haveman* (1994) vgl. auch die Antwort von *Auerbach/Gokhale/Kotlikoff* (1994a), S. 87-92.

48 Der Mangel ist erkannt. An seiner Behebung wird gearbeitet. So haben z. B. *Auerbach/Gokhale/Kotlikoff* (1992) eine erste Annäherung an die Wirkungsanalyse dadurch vorgenommen, daß sie kohortenspezifische Konsumquoten mit den finanzpolitisch bedingten Änderungen der intergenerativen Belastungen bzw. mit der damit einhergehenden Einkommensveränderung multipliziert haben. *Fehr/Kotlikoff* (1994) haben inzwischen die intergenerative Belastungsrechnung in ein dynamisches Simulationsmodell eingebaut.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gewicht, weil zu den Gütern und Dienstleistungen des Staates auch Leistungen gehören, wie z. B. die Bildungsausgaben und die Ausgaben für das Verkehrswesen, die zukunftswirksam sind. Da sie vernachlässigt werden, übertreiben intergenerative Belastungsrechnungen die Gegenwartsorientierung (und damit auch die Zukunftsbelastung) der Finanzpolitik.

Dieses Argument hat eine theoretische und eine empirische Komponente. Es spricht vieles dafür, daß die zukunftswirksamen Effekte kreditfinanzierter staatlicher Investitionen wesentlich geringer sind als bei einer Steuerfinanzierung.[49] Wie Modelle der endogenen Wachstumstheorie zeigen, ist es bei einem relativ hohen öffentlichen Kapitalstock in modernen Industriestaaten sogar im Falle der Steuerfinanzierung nicht ausgeschlossen, daß Infrastrukturinvestitionen insgesamt einen negativen Einfluß auf das Wirtschaftswachstum ausüben.[50]

Die Debatte um die Wirkungsanalyse der Finanzpolitik ist natürlich kontrovers. Wenn man daher, wie Haveman es tut, der Kritik an den intergenerativen Belastungsrechnungen gerade im Zusammenhang mit der Wirkungsanalyse noch grundsätzlichere Aspekte hinzufügt, gerät man in gewisse Untiefen. Intergenerative Belastungsrechnungen werden auf der Basis des oben erläuterten Generationenmodells erstellt. Ihr Nutzen steht und fällt daher, wie auch *Buiter* (1995, S. 4) zu Recht betont, mit der Validität dieses Modells für das Konsum- und Sparverhalten der Wirtschaftssubjekte. Es ist in eine neoklassische Welt eingebettet. Es kennt z. B. keine Probleme der Unterbeschäftigung und keine dauerhaft expansiven Elemente einer nachfrageorientierten Fiskalpolitik im keynesianischen Sinne. Zwar vermag eine kurzfristig orientierte Fiskalpolitik den lebenden Generationen erweiterte Konsummöglichkeiten zu verschaffen, aber die nachfolgenden Generationen tragen die Lasten dafür. *Haveman* (1994, S. 107-109) greift die theoretischen Grundlagen des Modells an und bestreitet seine theoretische und empirische Validität.

Es hat sicher wenig Sinn, diese Debatte hier zu vertiefen. Man darf füglich daran zweifeln, ob der Streit überhaupt zu schlichten ist. Das Dilemma liegt meiner Auffassung nach nicht so sehr im methodischen Ansatz der intergenerativen Belastungsrechnungen als vielmehr im Paradigmenstreit. Die Kritiker wären wahrscheinlich nicht mit dem Hinweis zu besänftigen, daß man die fehlende und die falsche Wirkungsanalyse nicht gleichzeitig bemängeln kann. Man kann dies, weil intergenerative Belastungsrechnungen, die ja in der Regel gänzlich auf eine Wirkungsanalyse im Sinne der Berücksichtigung makroökonomischer Rückkoppelungen verzichten, dennoch nicht theorieneutral sind und auch nicht theorieneutral konzipiert werden können. In dem Maße, in dem z. B. staatliche Umverteilungsmaßnahmen durch Erbschaften oder andere intergenerative Transfers kompensiert

---

49 Vgl. *Kitterer* (1994).

50 Vgl. *Barro* (1990). „The issue is fundamentally empirical and a careful weighing of the evidence available from state-level data and region-level data indicates that the best estimate of the elasticity of private output or productivity with respect to state and local government capital is essentially zero." *Holtz-Eakin* (1994), S. 20.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden, zeigen sie ein übertriebenes Ausmaß der intergenerativen Umverteilung an (vgl. auch *Buiter,* 1995, S. 16). Aber diese Bedenken sprechen nicht gegen das Konzept selbst und werden wahrscheinlich in zukünftigen Arbeiten Berücksichtigung finden.

Intergenerative Belastungsrechnungen werden aus der Darstellung des Staatshaushaltes im intertemporalen Zusammenhang abgeleitet. Dies ist nichts anderes als eine formale Beziehung über den Ausgleich von periodischen Zahlungsströmen (Einzahlungen und Auszahlungen), die durch Abdiskontieren auf einen bestimmten Zeitpunkt bezogen werden. Sie mag auch als solche gewisse kritische Punkte aufweisen. So ist z. B. die Bestimmung des Diskontsatzes aus der Sicht der Kosten-Nutzen-Analyse beileibe nicht unproblematisch.[51] Außerdem ist jede Prognose staatlicher Einnahmen und Ausgaben, die davon ausgeht, daß die Finanzpolitik auf lange Sicht unbeirrt aller auftauchenden Probleme ihren Kurs beibehält, selbstverständlich dem Argument ausgesetzt, daß es auch ganz anders kommen kann, weil die Politik möglicherweise reagiert.[52] All dies ist richtig, und man kann diese Argumente unterschiedlich bewerten. Es führt aber nichts daran vorbei, daß die intertemporale Budgetrestriktion des Staates das Problem der Umverteilung zwischen den Generationen in überzeugender Weise präsentiert, auch und gerade wenn sie von der makroökonomischen Wirkungsanalyse absieht, und auch wenn sie unterstellt, daß die vom Staat initiierten Belastungen der Zukunft nicht durch private Reaktionen kompensiert werden. Die Verwendung der intertemporalen staatlichen Budgetrestriktion in dieser Art hat große Ähnlichkeit mit der Analyse der Tragbarkeit („sustainability") der Fiskalpolitik.[53] Auch diese ist nur eine Rechnung und sagt nichts aus über „fairness, desirability or optimality according to some reasonable social welfare function." (*Buiter,* 1995, S. 18)

Haveman kritisiert, daß „the burden of attaining present value budget balance is borne *only by future generations*."[54] Hier liegt vermutlich ein Mißverständnis vor. Es ist wohl richtig, daß, wie in Abschnitt 4 gezeigt wurde, die Belastung zukünftiger Generationen als Residuum aus der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates ermittelt wird. Das ist jedoch nur möglich, wenn die Entwicklungspfade aller übrigen finanzpolitischen Instrumente, wie z. B. der staatlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen oder der Staatsverschuldung, und insbesondere die Steuern und Transfers der lebenden Generationen festgelegt sind. Dies impliziert in vielen Fällen eine Beteiligung gegenwärtiger Generationen an den von der Regierung vorgesehenen finanzpolitischen Maßnahmen. Besonders deutlich wird dies bei der Annahme einer Gleichverteilung zukünftiger Finanzierungslasten auf alle lebenden und zukünftigen Generationen, wie sie beispielsweise für die Rentenreform in der Bundesrepublik in Abschnitt 6 unterstellt wurde. Aber auch andere fi-

---

51 Vgl. *Haveman* (1994), S. 103 f.

52 Vgl. a. a. O., S. 98, und S. 99 f.

53 Vgl. z. B. *Blanchard* et alii (1990).

54 *Haveman* (1994), S. 100. Hervorhebung im Original.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nanzpolitische Analysen mit Hilfe intergenerativer Belastungsrechnungen schließen eine Beteiligung, vielleicht sogar eine überwiegende Beteiligung gegenwärtiger Generationen nicht aus. So haben Auerbach/Gokhale/Kotlikoff z. B. Berechnungen zum „Social Security Tax Cut Act" von 1991 vorgelegt. Dort waren Kürzungen der Sozialversicherungsbeiträge vorgesehen, um die Überschüsse der Sozialversicherung abzubauen. Eine ihrer Berechnungen bezog sich auf den Ersatz der Beitragsausfälle durch eine unmittelbare Anhebung der Einkommensteuer. Diese Maßnahme ging eindeutig zu Lasten lebender älterer Jahrgänge und begünstigte zukünftige Generationen.[55] Der intertemporale Budgetausgleich und die formale Residualermittlung der Lasten zukünftiger Generationen bedeutet also nicht, daß die aus der Finanzpolitik resultierenden Belastungen einfach zukünftigen Generationen zugeschoben werden.

Abschließend muß allerdings noch einmal auf eine wesentliche Beschränkung der Aussagefähigkeit intergenerativer Belastungsrechnungen hingewiesen werden, die wir bei der Erläuterung von Tabelle 4 bereits erörtert hatten. Zwar kann man die Nettobelastung der soeben geborenen Generation mit der zukünftiger Generationen vergleichen – selbstverständlich nur in Pro-Kopf-Größen –, aber ein Vergleich der zahlreichen lebenden Geburtenjahrgänge untereinander, also beispielsweise ein Vergleich der Belastungen der Jahrgänge 1950 und 1960, ist nicht möglich. Intergenerative Belastungsrechnungen sind nämlich zukunftsorientiert und berücksichtigen nicht, daß die heute Fünfundvierzigjährigen schon zehn Jahre länger Steuern gezahlt und Transfers empfangen haben als die Fünfundreißigjährigen. Insofern ist gerade die Formel von der Gleichverteilung der Finanzierungslasten bestimmter finanzpolitischer Maßnahmen auf alle lebenden und zukünftigen Generationen nur auf den ersten Blick attraktiv. Sie verteilt nämlich die Lasten nur auf die Restlebenszeiten der betroffenen Geburtenjahrgänge. Selbst eine Barwertbetrachtung, welche zukünftige Zahlungsströme durch Bezug auf den gleichen Zeitpunkt intertemporal vergleichbar macht, kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß lebende Generationen eine Vergangenheit haben, die nolens volens auch in die Bewertung einbezogen werden muß, wenn die Belastungen verschiedener Altersklassen sinnvoll miteinander verglichen werden sollen. Andererseits dürfte es aber auch nicht unbedingt die Praxisnähe finanzpolitischer Empfehlungen erhöhen, wenn eine Gleichverteilung von staatlichen Finanzierungslasten zwar exakt quantifiziert, aber nur auf die neugeborenen und zukünftigen Generationen bezogen wird, die von einer Teilnahme am politischen Leben noch weit entfernt sind. Es ist daher etwas gewagt, wenn *Auerbach/Gokhale/Kotlikoff* (1994a, S. 85 f.) intergenerative Belastungsrechnungen als einen mehr oder weniger selbstverständlichen Ansatzpunkt für die Ermittlung einer gerechten intertemporalen Lastenverteilung zwischen den Generationen empfehlen.[56]

---

55 Vgl. *Auerbach/Gokhale/Kotlikoff* (1994a), S. 83 f.

56 Es gibt inzwischen Ansätze zur Erfassung von vollständigen Lebenszeitbelastungen durch Steuern und Transfers. Vgl. ebd., S. 85-87, sowie *Fullerton/Rogers* (1993) und *Auerbach/Gokhale/Kotlikoff* (1994b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Intergenerative Belastungsrechnungen sind ein noch verhältnismäßig junges Instrument zur Bewertung der Folgen der Finanzpolitik, insbesondere für die Belastung zukünftiger Generationen. Eine Weiterentwicklung dieser Methode ist unbedingt wünschenswert. Die Diskussion um die Frage, ob dieses Instrument den jährlichen Ausweis des staatlichen Finanzierungsdefizits ersetzen soll, ist müßig. Kein Finanzminister wird über die kurz- und mittelfristige Entwicklung des jährlichen Finanzierungssaldos hinwegsehen können. Wenn verantwortungsvolle Politiker jedoch in die Debatte um die Zukunftswirkungen der Staatstätigkeit eintreten – eine Debatte, die gerade in den letzten Jahrzehnten wieder an Bedeutung gewonnen hat und deren Intensivierung dringend notwendig ist –, so bieten ihnen intergenerative Belastungsrechnungen ein wertvolles Instrument, das die Diskussion um die kurz- und langfristigen Folgen der Finanzpolitik versachlichen kann.

Literatur

Abel, Andrew B., et alii, Assessing Dynamic Efficiency: Theory and Evidence, in: Review of Economic Studies, Vol. 56 (1989), S. 1-20.

Ablett, J. (1994), A Set of Generational Accounts for Australia – One Way of Assessing the Intergenerational Effects of Fiscal Policy, Discussion Paper, University of South Wales, Kensington.

Auerbach, Alan J. / *Gokhale,* Jagadeesh / *Kotlikoff,* Laurence J. (1991), Generational Accounting: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, in: Bradford, David (ed.), Tax Policy and the Economy, Vol. 5, Cambridge, Mass., S. 55-110.

– (1992), Social Security and Medicaid Policy from the Perspective of Generational Accounting, in: J. Poterba, ed., Tax Policy and the Economy, Vol. 6, Cambridge, Mass., S. 129-145.

– (1994a), Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, No. 1, S. 73-94.

– (1994b), The 1995 Budget and Health Care Reform: A Generational Perspective, in: Economic Review of the Federal Reserve Bank of Cleveland, Vol. 30, No. 1, S. 20-30.

Auerbach, Alan J. / *Kotlikoff,* Laurence J. (1987), Dynamic Fiscal Policy, Cambridge, Mass., u. a. O.

Auerbach, Alan J., et alii (1993), Generational Accounting in Norway: Is Norway Overconsuming its Petroleum Wealth? Ruth Pollak Working Paper, Boston University.

Auerbach, Alan J., et alii (1995), Generational Accounting in New Zealand: Is there Generational Balance?, Manuskript, University of California at Berkeley.

Barro, Robert J. (1990), Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, in: Journal of Political Economy, Vol. 98, S. 103-126.

– (1974), Are Government Bonds Net Wealth?, in: Journal of Political Economy, Vol. 82, S. 1095-1117.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Becker, Gary S. (1974), A Theory of Social Interactions, in: Journal of Political Economy, Vol. 82, S. 1063-1093.

Blanchard, Olivier Jean / *Fischer,* Stanley (1989), Lectures on Macroeconomics, 3rd printing, Cambridge, Mass, und London.

Blanchard, Olivier, et alii (1990), The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, in: OECD Economic Studies, No.15, S. 7-36.

Boll, Stephan (1994), Intergenerationale Umverteilungswirkungen der Fiskalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Ansatz mit Hilfe des Generational Accounting, Frankfurt a.M. u. a. O.

Boll, Stephan / *Raffelhüschen,* Bernd / *Walliser,* Jan (1994), Social Security and Intergenerational Redistribution: A Generational Accounting Perspective, in: Public Choice, Vol. 81, S. 79-100.

Buchanan, James M. (1958), Public Principles of Public Debt, Homewood, Ill.

Buiter, Willem H. (1995), Generational Accounts, Aggregate Saving and Intergenerational Redistribution, Centre for Economic Performance (CEPR), Discussion Paper No. 237, April, London.

Fehr, Hans (1995), Vom Deficit Accounting zum Generational Accounting: Ein neues Konzept zur Messung intergenerativer Belastungsverschiebungen, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, 6. Jg., Heft 2, S. 209-226.

Fehr, Hans / *Kotlikoff,* Laurence J. (1994), Separating Efficiency from Redistribution: Generational Accounting in a Dynamic Simulation Model, NBER Working Paper No. 5090, Cambridge, Mass.

Franco, Daniele, et alii (1992), Generational Accounting – The Case of Italy, in: A. Ando, L. Guiso and I. Visco (eds.), Saving and the Accumulation of Wealth, Cambridge, Mass., S. 128-160.

Fullerton, Donald / *Rogers,* Diane L. (1993), Who Bears the Income Tax Burden? Washington, D.C.: Brookings Institution.

Gandenberger, Otto (1981), Theorie der öffentlichen Verschuldung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Bd., 3. Aufl., Tübingen, S. 6-49.

Gokhale, Jagadeesh / *Raffelhüschen,* Bernd / *Walliser,* Jan (1994a), The Burden of German Unification: A Generational Accounting Approach, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 52 (1995), Heft 2, S. 141-165.

– (1994b), Fiskalpolitik im vereinten Deutschland – Droht zukünftigen Generationen der Leviathan?, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Nr. 48, September, Kiel.

Haveman, Robert (1994), Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits?, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, No. 1, S. 95-111.

Holtz-Eakin, D. (1994), Public Sector Capital and the Productivity Puzzle, in: The Review of Economics and Statistics. Vol. 76, No. 1, S. 12-21.

Kitterer, Wolfgang (1994), Tax- versus Debt-Financing of Public Investment: A Dynamic Simulation Analysis, in: Kredit und Kapital, 27. Jg., Heft 2, S. 163-187.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kotlikoff, Laurence J. (1984), Taxation and Savings: A Neoclassical Perspective, in: Journal of Economic Literature, Vol. 22, S. 1576-1629.

– (1988), The Deficit is not a ›Well-Defined Measure of Fiscal Policy, in: Science, Vol. 24, S. 791-795.

– (1993), From Deficit Delusion to the Fiscal Balance Rule: Looking for an Economically Meaningful Way to Assess Fiscal Policy, in: Journal of Economics, Suppl.7, S. 17-41.

Modigliani, Franco (1961), Long-Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt, in: Economic Journal, Vol. 71, S. 730-755.

Musgrave, Richard A. (1958), Theorie der öffentlichen Schuld, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Bd., 2. Aufl., Tübingen, S. 68-137.

Office of Management and Budget (1994), Budget of the United States Government, Analytical Perspectives, Fiscal Year 1995, Washington, D.C.

Pestieau, Pierre (1975), The Role of Taxation in the Determination of the Social Discount Rate, in: International Economic Review, Vol. 16, S. 362-368.

Raffelhüschen, Bernd (1994), Migration in Germany after Unification, Habilitationsschrift, unveröffentlichtes Manuskript, Kiel.

Raffelhüschen, Bernd / *Risa,* Alf E. (1995), Generational Accounting and Intergenerational Welfare, Working Paper No. 0595, University of Bergen, Norway.

Smith, Adam (1976), An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations, New Edition, ed. by R.H. Campbell and A.S. Skinner, Vol. 2, Oxford.

von Stein, Lorenz (1878), Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Bd., 4. Aufl., Leipzig.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48814-8 | Generated on 2025-12-18 04:11:45
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/