

Oberhauser, Alois; Hickel, Rudolf; Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Wie soll die Einheit finanziert werden?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Oberhauser, Alois; Hickel, Rudolf; Thiel, Eberhard (1990) : Wie soll die Einheit finanziert werden?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 3, pp. 119-127

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136613>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wie soll die Einheit finanziert werden?

Über die Höhe der Kosten der deutschen Einheit und die Art der Finanzierung herrscht in der Öffentlichkeit weitgehend Ungewißheit. Professor Alois Oberhauser, Professor Rudolf Hickel und Dr. Eberhard Thiel nennen Zahlen und Finanzierungsoptionen.

Alois Oberhauser

Ängste vor erheblichen Belastungen sind unangebracht

Die Antwort auf die Frage des Zeitgesprächs „Wie soll die Einheit finanziert werden?“ ist relativ einfach: im wesentlichen aus dem bewirkten Wachstum und anderweitig entfallenden Ausgaben. Die weit verbreiteten Ängste vor erheblichen Belastungen der westdeutschen Bevölkerung entbehren nahezu jeder rationalen Grundlage. Wenn keine allzu großen Fehler gemacht werden, so werden wir nicht den Gürtel enger zu schnallen brauchen und kein „Notopfer DDR“ benötigen. Unser Lebensstandard wird höchstens in den nächsten Jahren ein klein wenig langsamer wachsen.

Die Ängste basieren auf den hohen Leistungen, die für die Über- und Aussiedler auf der einen Seite, Sozialleistungen, Infrastrukturinvestitionen und Förderung privater Investitionen in der DDR auf der anderen Seite zu erbringen sind. Übersehen wird bei diesen Ängsten jedoch, daß einiges gegengerechnet werden kann, was die Last mindert oder

sogar aufhebt. Ob im Endergebnis eine Reallast übrig bleibt, läßt sich zwar nicht mit Sicherheit sagen, doch wird sie nach aller Voraussicht nicht besonders groß sein. Um die Belastungen zu erkennen, muß man in Realgrößen, in Gütern, denken.

Hohe Transfers

Diejenigen, die den Bedarf abzuschätzen versuchen, den die Einheit und die weitgehende Angleichung der Produktions- und Lebensverhältnisse in der DDR an die in der Bundesrepublik mit sich bringen wird, überschlagen sich. Transferzahlungen von vielen 100 und sogar mehr als 1000 Mrd. DM werden genannt. Bei nüchterner Betrachtung sollte man jedoch erkennen, daß sich dieser Bedarf auf einen längeren Zeitraum bezieht, daß er also im Verhältnis zu dem während dieser Periode bei uns und in der DDR erzielten Sozialprodukt gesehen werden muß. Das Produktionspotential der Bundesrepublik wurde

auch nicht in einem Jahr aufgebaut, sondern im Laufe von gut vier Jahrzehnten. Entscheidender ist daher, was in den einzelnen Jahren benötigt wird und was dafür herangezogen werden kann.

Man kann zwischen fünf verschiedenen Bedarfsgruppen unterscheiden:

- Die Aufwendungen für die Über- und Aussiedler in Form von vorläufiger Unterbringung, Überbrückungshilfe, Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe und Renten. Ein Sonderproblem stellt der Bedarf an Wohnraum dar, der in vollem Umfang nur mittelfristig befriedigt werden kann.
- Leistungen zugunsten von Privatpersonen und Haushalten in der DDR ergeben sich einmal aus dem Devisenfonds für Reisen, sodann aus Zuschüssen an das Sozialleistungssystem der DDR für Arbeitslosenunterstützungen und Renten.
- Staatliche Transfers zum Ausbau der Infrastruktur in der DDR.
- Quantitativ den größten Brocken dürften die Kapitalimporte zum Aus-

bau und zur Sanierung der Unternehmen in der DDR bilden.

□ Als einmalige Aufgabe kommt die Einführung der DM in der DDR und der damit verbundene Umtausch der dortigen Geldvermögen in DM hinzu.

Quellen der Bedarfsbefriedigung

Die ersten drei Bedarfsgruppen müssen hauptsächlich durch den Staat (einschließlich der Sozialversicherungen) befriedigt werden; die vierte wird weitgehend von den privaten Unternehmen und Banken bewältigt. Nicht nur westdeutsche, auch viele andere westliche Unternehmen sehen eine große Chance darin, durch Kredite, Beteiligungen und Unternehmensneugründungen Investitionen in der DDR zu tätigen. Ein großer Teil der dazu erforderlichen Investitionsgüter wird aus der Bundesrepublik stammen; zum Teil kommen sie jedoch aus anderen Ländern, zum Teil werden sie auch – wie zum Beispiel die Bauinvestitionen – in der DDR selbst hergestellt.

Die Lieferungen aus der Bundesrepublik bedeuten noch lange nicht, daß wir in entsprechendem Umfang auf Güter verzichten müssen; denn wir haben ein enorm großes Polster in Form der Leistungsbilanzüberschüsse. Sie betragen in den letzten Jahren knapp 100 Mrd. DM. In diesem Umfang haben wir mehr Güter (und Leistungen) an das Ausland geliefert, als wir von ihm erhielten. Die Hälfte davon reicht bei weitem aus, um den zu erwartenden jährlichen Investitionstransfer von der Bundesrepublik in die DDR zu befriedigen. Wirtschaftliche Mechanismen wie Wechselkurs- und Zinsanpassung, aber auch darauf ausgerichtete wirtschaftspolitische Maßnahmen werden auf eine derartige Umlenkung der Güterströme hinwirken.

Die zweite Quelle der Bedarfsbefriedigung ergibt sich aus der wirtschaftlichen Entwicklung in der DDR selbst. Wenn es dort zu hohen produktivitätssteigernden Investitionen kommt – und alles spricht dafür –, so wird es in der DDR ein Wirtschaftswunder geben, das dem westdeutschen in den 50er Jahren nicht nachsteht, sondern es in den prozentualen Wachstumsraten wahrscheinlich noch übertrifft. Der Grund liegt darin, daß große Reserven an technischem Wissen bestehen, die die DDR bislang noch nicht genutzt hat. Die Modernisierung des Produktionsapparates läßt starke Sozialprodukts- und Einkommenssteigerungen erwarten. Aus diesen stehen dann auch zunehmend Mittel für die Investitionen der Unternehmen und die Ausgaben des Staates zur Verfügung. Zu berücksichtigen bleibt auch, daß der Staatshaushalt in der DDR in der Zukunft von manchen Ausgaben entlastet sein wird. Der Abbau von Subventionen, der Fortfall der Ausgaben für die Grenzsicherung und die Verminderung des überbesetz-

ten Staats- und Planungsapparates machen Gelder frei.

In den ersten Jahren und unter der Voraussetzung einer Wiedervereinigung wird es jedoch erforderlich sein, daß die heutige Bundesrepublik in erheblichem Umfang Leistungen für die ersten drei genannten Bedarfsbereiche erbringt. Hierfür werden jährlich zweistellige Milliardenbeträge benötigt. Von der SPD werden sie beispielsweise auf 20 bis 30 Mrd. DM pro Jahr geschätzt.

Diese Beträge sind nur auf den ersten Blick erschreckend; denn ihnen stehen erhebliche Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse beim Staat gegenüber. Zunächst kann mit der Wiedervereinigung ein großer Teil der Berlinhilfe und der Zonenrandförderung entfallen, die derzeit rund 20 Mrd. DM jährlich ausmachen. Im Zuge der fortschreitenden Entspannung können ferner die Verteidigungsausgaben um einige Milliarden DM jährlich reduziert werden.

Wachstumsimpulse

Vor allem aber ergeben sich aus den Wachstumsimpulsen, die von der Entwicklung in der DDR auf die westdeutsche Wirtschaft ausgehen und bereits ausgegangen sind, hohe Mehreinnahmen des Staates. Nimmt man beispielsweise nur an, daß die zusätzliche Wachstumssteigerung in der Bundesrepublik innerhalb von zwei bis drei Jahren insgesamt das Sozialproduktsniveau um 2 % anhebt, so bedeutet dies eine zusätzliche reale Produktion von rund 50 Mrd. DM jährlich. Davon erhält der Staat an Steuern und Sozialabgaben etwa 20 Mrd. DM. Diese reichen bereits aus, den größten Teil der staatlichen Zusatzbelastungen zu finanzieren. Die Steigerungen der Wachstumsraten stammen nicht nur aus der Eingliederung von Über- und Aussiedlern, sondern vor allem aus der allgemeinen Ver-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Alois Oberhauser, 60, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

Prof. Dr. Rudolf Hickel, 48, lehrt Politische Ökonomie an der Universität Bremen.

Dr. Eberhard Thiel, 58, ist Leiter der Forschungsabteilung Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsordnung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

besserung der konjunkturellen Situation verbunden mit einem Abbau der Anzahl der heimischen Arbeitslosen, wie wir ihn bereits im letzten Jahr erleben konnten.

Sollten die drei genannten Positionen nicht ausreichen, so kann auf Teile des allgemeinen Wachstums, das heißt des steigenden Einkommens zurückgegriffen werden. Dieses fällt mit rund 40 % sowieso dem Staat zu. Selbst wenn im Extremfall Steuererhöhungen erforderlich sein sollten, würden sie immer nur einen Bruchteil des Einkommens abschöpfen, das wir aufgrund des Wachstums zusätzlich zu erwarten haben. Aus diesen Zusammenhängen ergibt sich, daß wir auf keinen Fall unseren Lebensstandard einschränken müssen; er wird höchstens etwas langsamer steigen.

Aber ist es realistisch, von dem angenommenen Wachstum des realen Sozialprodukts auszugehen? Sind nicht die Kapazitäten voll ausgelastet, fehlen nicht die Arbeitsplätze? Derartige skeptische Äußerungen basieren auf der Annahme, daß die Produktionskapazitäten weitgehend fixiert sind. Es wird übersehen, daß eine Marktwirtschaft besonders fähig ist, sich dynamisch anzupassen. Arbeitsplätze werden durch Investitionen geschaffen. Der Investitionsboom

läuft bereits. Man sollte sich daran erinnern, daß in den 50er und 60er Jahren in einer jeweils vollbeschäftigten Wirtschaft jährlich etwa 500000 zusätzliche Arbeitskräfte eingestellt wurden, für die Arbeitsplätze immer erst aus den laufenden Investitionen entstanden. Schon die Erfahrungen des letzten Jahres deuten darauf hin, daß es auch diesmal ähnlich sein wird. Arbeitskräfte zur Realisierung des Wachstums sind genügend vorhanden.

Auch die Währungsunion mit der DDR bringt keine unüberwindbaren Schwierigkeiten. Wenn der Umtausch der umlaufenden Geldmenge in der DDR in einer Weise erfolgt, daß die zusätzliche DM-Geldmenge zum dortigen Gütervolumen in einem ähnlichen Verhältnis steht wie bei uns, so ergeben sich daraus keine inflatorischen Wirkungen. Solche könnten allerdings als einmaliger, wenngleich begrenzter Inflationsstoß auftreten, wenn das gesamte Geldvermögen in der DDR im Verhältnis 1:1 umgetauscht und sofort zum größeren Teil zur Befriedigung aufgestauter Konsumwünsche verwendet würde. Dem steht jedoch entgegen, daß Ersparnisse in wertbeständigem Geld auch dann nicht rasch konsumtiv verausgabt werden, wenn das Realeinkommen ihrer Besitzer niedrig und

die Konsumneigung hoch ist; denn das Bestreben der Menschen nach finanziellen Reserven in Form von Sparguthaben ist auch bei niedrigem Einkommen groß. Eher muß mit einer sehr geringen Sparquote der DDR-Bevölkerung aus dem laufenden Einkommen gerechnet werden.

Trotzdem ist zu erwarten, daß ein Teil der Geldvermögensbestände der DDR-Bürger im Umfang von rund 150 Mrd. DDR-Mark konsumtiv verausgabt wird. Auch wenn dieser Betrag im Verhältnis zum gemeinsamen Sozialprodukt der beiden deutschen Staaten nicht besonders groß ist, erscheint es angebracht, die umgetauschten Ersparnisse der DDR-Bürger nur schrittweise freizugeben. Zugleich könnten Maßnahmen wie der Verkauf von Wohnungen aus dem staatlichen Wohnungsbestand in der DDR ergriffen werden, um einen Teil der Geldvermögensbestände einer konsumtiven Verwendung zu entziehen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Wenn man die Entwicklung zur Wirtschaftseinheit unter gütermäßigen Aspekten sieht und das wirtschaftliche Wachstum berücksichtigt, so sind die zu erwartenden Probleme zwar nicht gering, jedoch besteht kein Grund zu kleinmütigen Befürchtungen. Unser Lebensstandard wird nicht beeinträchtigt.

Rudolf Hickel

Schwerpunkte und Instrumente eines Sofortprogramms

Die vorrangige und schnelle Verwirklichung einer deutsch-deutschen Währungsunion, darin stimmen die Befürworter und Kritiker überein, legt das dramatische Gefälle der ökonomischen, sozialen

und ökologischen Entwicklung schonungslos offen. Durch diesen währungspolitischen Einstieg in den langwierigen Prozeß der deutsch-deutschen Wirtschaftsintegration werden allerdings auch mit

voller Wucht die Felder der Sanierung sowie der damit verbundene Finanzierungsbedarf sichtbar.

Während sich die derzeitige Diskussion auf den Weg zu dieser Währungs- und Wirtschaftsvereinigung

konzentriert, werden finanzpolitisch klare Aussagen über das erforderliche Finanzvolumen sowie dessen Aufbringung vernachlässigt, ja zum Teil wahltaktisch im dunkeln gehalten. Da dominiert einerseits eine Zahlengigantonomie, die eine rationale finanzpolitische Diskussion eher erschlägt. Hinweise, die Sanierung der DDR-Wirtschaft würde zwischen 800 Mrd. DM und 1,2 Billionen DM verschlingen, sind weder seriös begründet noch werden damit Anhaltspunkte über das Ausmaß der Anstoßfinanzierung und den zeitlichen Prozeß der Sanierung deutlich.

Gegenüber dieser Zahlengigantonomie läßt sich andererseits eine Verharmlosung des Finanzierungsbedarfs und damit seiner Aufbrin-

gung beobachten. Da wird behauptet, durch Umschichtungen und Einsparungen des Bundeshaushalts sowie den Einsatz weiterer öffentlicher Kreditaufnahme ließe sich der Sanierungsbedarf problemlos finanzieren. Im Klartext heißt das, daß Erhöhungen öffentlicher Abgaben zur Finanzierung eines Sofortprogramms DDR nicht erforderlich seien.

Dieses derzeit verwirrende Durcheinander in der Diskussion über die Kosten, deren Finanzierung sowie den künftigen gesamtwirtschaftlichen Nutzen dieser Sanierung hat zur Verunsicherung geführt, die das finanzpolitische Handeln immer mehr zu belasten droht. Wenn heute die Kapitalmarktzinsen wegen sich verstärkender Infla-

tionserwartungen steigen, dann drückt sich hierin auch die Unsicherheit über die Auswirkungen des Experiments DDR-Sanierung auf die Kapitalmärkte und Geldwertentwicklung in der Bundesrepublik aus. Wegen dieser belastenden Wirkungen innerhalb der Bundesrepublik, aber auch um für die DDR-Bevölkerung kalkulierbare Verhältnisse zu schaffen, müssen unverzüglich die Finanzbedarfe der Sanierung sowie deren Aufbringung im Rahmen eines DDR-Sofortprogramms verbindlich ausgewiesen werden.

Kalkulierbare Anstoßfinanzierung

Zur Sanierung des Wirtschaftssystems auf dem Gebiet der DDR müßte ein solches Sofortprogramm

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Axel Sell

INVESTITIONEN IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Einzel- und gesamtwirtschaftliche Analysen

Das Buch zeigt anhand einer Fallstudie, die den gesamten Text begleitet, in leicht nachvollziehbarer Weise, wie Informationen für Zwecke der Wirtschaftlichkeitsrechnung von Investitionen in Entwicklungsländern aufbereitet werden. Demonstriert wird auch, wie Planungsunterlagen und Dokumentationen (Liquiditätspläne, Planbilanzen u.a.) erstellt werden müssen, die eine interne Beurteilung von Projektideen ermöglichen. Auf der Grundlage der betriebswirtschaftlichen Finanzanalyse wird sodann unter Berücksichtigung von grundlegenden Arbeitspapieren von Weltbank und UNIDO mit Hilfe von Standardtableaus schrittweise eine Cost-Benefit-Analyse entwickelt. Da das Buch sowohl die Beurteilung von Direktinvestitionen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht ermöglicht als auch die Bewertung rein inländischer Projekte in Entwicklungsländern zuläßt, dürfte es für alle Entwicklungsplaner zu einem unentbehrlichen Handbuch werden.

Großbuktav,
394 Seiten, 1989,
brosch. DM 59,-
ISBN 3-87895-369-0

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

eine öffentliche Anstoßfinanzierung von insgesamt rund 50 Mrd. DM umfassen. Diese Summe errechnet sich aus den folgenden, schon heute klar erkennbaren Aufgabenfeldern:

- öffentliche Infrastrukturpolitik (einschließlich Maßnahmen zur Verbesserung des Leistungsangebots durch das gesamte Gesundheitssystem) mit 26 Mrd. DM;
- Aufbau der Arbeitslosenversicherung mit 6 Mrd. DM;
- subjektbezogene Transferleistungen zum Ausgleich der Preisreform (einschließlich Wohngeld) mit 10 Mrd. DM;
- Anpassung der Alterssicherung mit 5 Mrd. DM;
- öffentliche Fördermaßnahmen im Rahmen der Starthilfe für Klein- und Mittelbetriebe sowie zur Verbesserung der Produktivität und Sicherung der Umweltverträglichkeit vor allem in Form von Zinssubventionen mit 3 Mrd. DM.

Die Aufbringung dieser 50 Mrd. DM zur Sanierung der DDR-Wirtschaft tangiert vorrangig die haushaltspolitischen Entscheidungen auf Bundesebene. An dieser Stelle wird nicht die Finanzierung, die sich im Rahmen von Direktinvestitionen bundesdeutscher und ausländischer Unternehmen unter Nutzung der nationalen und internationalen Kapitalmärkte vollzieht¹, spezifiziert. Voraussetzung für die notwendige Finanzierung der privatwirtschaftlichen Kapitaltransfers im Rahmen einer Internationalisierung der Produktions- und Finanzierungswirtschaft in der DDR ist jedoch die Schaffung kalkulierbarer gesetzlicher Rahmenbedingungen, die den Dispositionsspielraum der Unter-

nehmen klar umschreiben und die soziale und ökologische Gestaltung sichern.

Die öffentliche Aufbringung von 50 Mrd. DM macht gegenüber den derzeit vorliegenden, gigantischen Schätzungen über den gesamten Finanzierungsbedarf zur Sanierung der DDR-Wirtschaft deutlich, daß es sich lediglich um eine kalkulierbare Anstoßfinanzierung handelt. Die gezielt für den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur sowie die Produktivitätssteigerung und für soziale Anpassungsmaßnahmen verausgabten Mittel tragen längerfristig zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung und damit der Lebensverhältnisse bei. Im Ausmaß der Freisetzung einer sich selbst tragenden, sozial und ökologisch verträglichen Wirtschaftsdynamik sinkt der Bedarf an einer aus dem Wirtschaftsraum der Bundesrepublik aufgebrauchten Anstoßfinanzierung. Soweit sich die wirtschaftliche Wachstumsentwicklung stabilisiert, finanziert sich zumindest ein Teil der im Rahmen der Anstoßfinanzierung aufgebrauchten Mittel über die Staatseinnahmen schrittweise selbst bzw. kann bei gewissen Instrumenten zurückgezahlt werden.

Haushaltsumschichtungen und -einsparungen

Um diesen gesamtwirtschaftlichen Steuerungsaufgaben bei der Finanzierung dieses „Sofortprogramms“ sowie einer breiteren Lastverteilung gerecht zu werden, ist der Einsatz unterschiedlicher Instrumente, bei denen an den bundesrepublikanischen Einkommens- und Vermögensverhältnissen anzusetzen ist, erforderlich. Folgende zweckgebundene Instrumente lassen sich zur Finanzierung dieses Projekts DDR-Sanierung einsetzen:

- Innerhalb des derzeitigen Bundeshaushaltes können durch Um-

schichtungen und Einsparungen Finanzmittel gewonnen werden. In dem Ausmaß, in dem die bisherigen Kosten der deutsch-deutschen Teilung sinken, wachsen neu verwendbare Finanzen hinzu. Soweit die Übersiedlung von Arbeitskräften zurückgeht, entstehen den öffentlichen Haushalten in der Bundesrepublik künftig keine neuen Zusatzbelastungen in diesem Bereich.

Einen wesentlichen Posten zur Umschichtung im Bundeshaushalt bietet der Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14), der mit 54,5 Mrd. DM in 1990 das gesamte Ausmaß der Ausgaben für den militärischen Bereich unterzeichnet. Hier wird auch als Beitrag zu einer Abrüstungsinitiative eine durchaus realisierbare Kürzung um 10 Mrd. DM vorgeschlagen. Diese „Friedensdividende“ („peace dividend“) sollte ausschließlich zur Finanzierung des „Sofortprogramms DDR“ genutzt werden.

- Um auch im Bereich der öffentlichen Mittelaufbringung dem Charakter der Vorfinanzierung Rechnung zu tragen, wird die Auflage einer langfristigen DM-Anleihe, die von In- und Ausländern nach Renditegesichtspunkten (freiwillig) gekauft werden kann, vorgeschlagen. Diese Anleihe ist beispielsweise mit einem Volumen von 10 Mrd. DM aufzulegen. Die jährlichen Zinszahlungen (bei 8 % bis 9 % pro Jahr 0,8 Mrd. DM und 0,9 Mrd. DM) sowie die Kurspflege übernimmt in der Anfangsphase der Bundeshaushalt. Die offizielle Tilgung sollte jedoch erst nach zehn Jahren einsetzen.

Vermögens-Zwangsanleihe

- Vorgeschlagen wird über die Platzierung dieser freiwillig erwerbbarer Anleihe hinaus eine Vermögensanleihe mit Zeichnungspflicht („Zwangsanleihe“). Soweit das steuerpflichtige Vermögen eine Freigrenze (etwa 100000 DM) über-

¹ Vgl. H.-E. Scharrer, H. Krägenau: Die Finanzierung deutscher Direktinvestitionen im Ausland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 1, Nr. S. 43 ff.

steigt, setzt eine Zeichnungspflicht ein. Der auf den Zeichnungspflichtigen entfallende Zeichnungsbetrag wächst mit der Höhe des Vermögens jenseits der Freigrenzen. Im Rahmen der gesetzlichen Regelung ist die Modalität der Rücknahme dieser Vermögensanleihe verbindlich festzulegen. So könnte etwa, auf mehrere Jahre verteilt, eine stufenweise Rücknahme fünf Jahre nach der Zeichnung dieser Vermögensanleihe vorgesehen werden. Auch für die Zinszahlungen wäre eine zeitliche Staffelung vorstellbar. In den ersten beiden Jahren würden beispielsweise keine Zinsen bezahlt. Für die Restlaufzeit könnte eine jahresdurchschnittliche Verzinsung mit 5 % bzw. deren Kopplung an die Kapitalmarktzinsen vorgenommen werden (etwa: Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere minus x-Prozent). Dem Zeichnungspflichtigen würden in den ersten beiden Jahren Belastungen im Ausmaß des erzwungenen Verzichts auf Kapitaleinkommen entstehen. Die Zinszahlungen in den Folgejahren müßte der Staat übernehmen. Die Belastung des Zeichnungspflichtigen beliefe sich in dieser Phase im Prinzip auf den Abzug der x-Prozent vom Zinssatz auf festverzinsliche Wertpapiere.

Diese Zwangsanleihe führt gegenüber der Erhebung einer Steuer zu geringeren Belastungen der Vermögenseigentümer. Sie betont den zeitlich eingeschränkten Charakter der Vorfinanzierung des Sofortprogramms DDR, denn diese Anleihe wird aus den späteren Staatseinnahmen, die sich mit der zunehmenden Wirtschaftsdynamik im Gebiet der DDR ergeben, zurückbezahlt.

Eine derartige Zwangsanleihe wurde schon einmal am 20. Juli 1922 (RGBl. I S. 601) für natürliche Personen und Personenvereinigungen sowie auf Vermögensmassen, die am 1. 1. 1923 vermögenssteuerpflichtig waren, erhoben². Per Ge-

setz vom 16. 7. 1925 ist jedoch die ursprünglich vorgesehene Rücknahme aufgehoben worden. Vergleichbar dieser Zwangsanleihe ist auch die Erhebung der Konjunkturausgleichsrücklage von 1970-1972, die wieder zurückbezahlt wurde. Die Belastung reduzierte sich auf den Verlust von Kapitaleinkommen im Rahmen entgangener Anlagemöglichkeiten.

Schließlich sah das „Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts“ 1983 eine später rückzahlbare „Investitionshilfeabgabe“ von 5 % auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld vor. Vor allem wegen ihrer Verrechenbarkeit mit neuen Investitionen ist diese Investitionshilfeabgabe durch das Bundesverfassungsgericht verworfen worden. Diese Erfahrungen müssen bei der Ausgestaltung der Vermögensanleihe berücksichtigt werden. Die hier vorgeschlagene Vermögensanleihe böte die Möglichkeit, bei besitz- und damit einkommenstarken Wirtschaftseinheiten Finanzmittel zeitlich beschränkt abzuschöpfen, um damit das Sanierungsprogramm für die DDR-Wirtschaft zu finanzieren.

Befristete Ergänzungsabgabe

□ Vorgeschlagen wird weiterhin eine zeitlich befristete (etwa auf fünf Jahre) Ergänzungsabgabe in Höhe von 6 % auf die Einkommensteuerschuld ab einem zu versteuernden Einkommen von 60 000/120 000 DM (Alleinstehende/Verheiratete). Mit diesem Finanzierungsinstrument ließe sich die Steuerbelastung im Bereich hoher Einkommen, die ohnehin durch die drei Stufen der Einkommensteuersenkung 1986/1988/

² W. Dieben, K. Ebert: Die Technik des öffentlichen Kredits, in: Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. von W. Gerloff, F. Neumark, 3. Bd., 2. völlig neu bearbeitete Auflage, Tübingen 1958.

1990 überproportional entlastet wurden, zugunsten der Sanierung der DDR-Wirtschaft befristet korrigieren.

Der Vorschlag einer Ergänzungsabgabe richtet sich gegen die Forderung nach einer Erhöhung der Mehrwertsteuer. Denn die Erhöhung der Mehrwertsteuer um etwa 1 bzw. 2 Prozentpunkte (Aufkommen circa 16 Mrd. DM) würde derzeit in der ohnehin konjunkturell angespannten Konstellation die Geldentwertung beschleunigen und damit auch Rückwirkungen auf die Tarifverhandlungen sowie die Zinsentwicklung auslösen. Schließlich würde der aus der Erhöhung der Mehrwertsteuer finanzierte „Solidarbeitrag“ die Bezieher unterer Lohneinkommen und Sozialeinkommen überproportional belasten.

Die Sanierung der DDR-Wirtschaft läßt sich ohne eine Ausweitung öffentlicher Abgaben nicht bewerkstelligen. Die hier vorgeschlagenen Instrumente sind die vergleichsweise sanfte Vermögensanleihe mit Zeichnungspflicht sowie die Ergänzungsabgabe auf die Einkommensteuer. Angesichts dieser zeitlich befristeten Abgabenausweitung zur Finanzierung des Sofortprogramms für die DDR muß auf eine erneute Stufe der Senkung der Unternehmensteuern, für die ein Volumen von ca. 30 Mrd. DM diskutiert wird, verzichtet werden. Dies schließt eine aufkommensneutrale Umschichtung innerhalb des Bereichs der Unternehmensteuern nicht aus. Denn einerseits führt im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt die Unternehmensbesteuerung, wenn vor allem auch die Möglichkeiten der steuerlich zulässigen Verringerung des zu versteuernden Einkommens (durch Abschreibungen und Rückstellungen) berücksichtigt werden, zu keiner nachhaltigen Benachteiligung des bisherigen Industriestandorts Bundesrepublik.

Andererseits ergeben sich infolge der Vorfinanzierung der DDR-Sanierung künftig auch Vorteile für die Unternehmen.

□ Die derzeit konjunkturell beschränkten Möglichkeiten der öffentlichen Kreditfinanzierung sollten gleichsam als „eiserne“ Reserve genutzt werden. Es lassen sich darüber im Rahmen des Sofortprogramms unvorhergesehene und unabsehbare Ausgabenanforderungen finanzieren. Strategisch steht dieses Finanzierungsinstrument allerdings nicht im Vordergrund. Mit der Wahl der Finanzierungsinstrumente sollte vorrangig auch die Spürbarkeit des Solidarbeitrags zum „Sofortprogramm DDR“ durch Einschränkung der Nettoeinkommen sichergestellt wer-

den. Eine Zweckbindung der Bundesbankgewinne im Rahmen einer stabilen Finanzierung des Sofortprogramms DDR erscheint dagegen nicht sinnvoll, schon weil ihre jährliche Höhe vom Bilanzabschluß der Deutschen Bundesbank abhängt und daher nicht kalkulierbar ist.

Der Wirtschaftsraum der DDR wird auf Jahre hinaus nicht in der Lage sein, den dringend erforderlichen, zukunftsorientierten Aufbau der öffentlichen Infrastruktur, den produktivitätssteigernden und umweltverträglichen Umbau der Produktionswirtschaft sowie die sozialen Anpassungsleistungen zu finanzieren. Deshalb muß die Bundesrepublik über ein Sofortprogramm Finanzmittel zur Verfügung stellen.

Hierbei handelt es sich jedoch um eine typische Gemeinschaftsaufgabe. Die Finanzierung darf deshalb nicht in Form von Lohnzuwachsverzicht einseitig auf die Beschäftigten abgewälzt werden. Die Aufbringung dieses „Solidarbeitrags“ hat abgabensystematisch an der Verteilung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse aller Bundesbürger anzusetzen. Unsinnig wäre es weiterhin, die für die Bundesrepublik geltenden Finanzausgleichssysteme auf das Gebiet der DDR auszuweiten. Die Sonderfinanzierung der DDR-Sanierung ist unabhängig vom auch künftig erforderlichen Ausgleich des Entwicklungsgefälles innerhalb des Wirtschaftsgebiets der Bundesrepublik zu realisieren.

Eberhard Thiel

Die Finanzierungslasten sollten breit gestreut werden

Das ökonomische Hauptziel im Hinblick auf die Vereinigung der beiden deutschen Staaten ist und bleibt die möglichst schnelle Steigerung der Realeinkommen in der DDR, um die Unterschiede im Lebensstandard zu vermindern und um damit eine Ursache der Abwanderung zu beseitigen. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene zügige Realisierung einer Währungsunion und die sinnvollerweise geforderte gleichzeitige Schaffung von Grundvoraussetzungen für marktwirtschaftliches Handeln sowie Konzepte zur sozialen Abfederung dieser Prozesse sind bisher noch nicht einmal in Konturen zu erkennen; wertvolle Wochen sind vertan worden.

Nun wartet alles auf die Zeit nach dem 18.3.1990. Ungewißheit schafft auch die inzwischen entbrannte verfassungsrechtliche Diskussion, die

sich nicht nur mit Verfahren befaßt, sondern auch den Terminplan, den Inhalt notwendiger Regelungen, die Höhe der Kosten sowie die Art ihrer Finanzierung beeinflusst. Positiv daran ist, daß es dadurch zu einer höheren Sensibilität hinsichtlich der möglichen Wege und besonders zu einer realistischen Einschätzung des Zeitbedarfs gekommen ist. Wenn man auch davon ausgehen kann, daß ein einheitlicher deutscher Bundesstaat entstehen wird, so ist nicht auszuschließen, daß für einige Zeit noch zwei Staaten nebeneinander existieren. Dieses wird insbesondere dann der Fall sein, wenn eine Nationalversammlung oder die beiden deutschen Regierungen eine neue Verfassung entwerfen, die dann vom deutschen Volk in freier Entscheidung gemäß Art. 146 GG zu beschließen ist.

Dieser Weg wird auch deswegen

zeitraubend sein, weil nicht nur spezielle Interessen der DDR zu berücksichtigen sein werden, sondern weil auch in der Bundesrepublik der Wunsch nach Grundgesetzrevisionen laut werden wird. Eine längere Integrationsperiode als bisher vermutet könnte zwar bestimmte Anpassungsvorgänge glätten und gesamtwirtschaftliche Friktionskosten verringern helfen, wenn gleichzeitig die Abwanderungswelle nachlassen und das Kapital in der erhofften Höhe den Weg in die DDR finden würde. Mit beidem ist aber bei lang anhaltenden Diskussionen um Verfassungsgrundsätze, die die künftige Rentabilität von Investitionen schwer kalkulierbar machen, nicht unbedingt zu rechnen.

Abschätzung der Belastungen

In diesem Falle würde sich die öffentliche Unterstützung aus der

Bundesrepublik auf Förderprogramme für bestimmte Infrastrukturmaßnahmen und für die soziale Abfederung von Wirkungen der mit der Währungsunion – wenn sie unter diesen Bedingungen schon realisiert würde – einzuführenden marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen konzentrieren. Dabei dürften die erheblichen Probleme nicht übersehen werden, die eine Einführung der D-Mark bei Existenz zweier getrennter Staaten aufgrund des damit verbundenen Souveränitätsverlustes der DDR aufwirft; der Verantwortung für die Folgen der Währungsumstellung kann sich die Bundesrepublik dann kaum entziehen.

Es wäre aber auch nicht realistisch anzunehmen, daß der alternative Weg, ein Beitritt der DDR zur Bundesrepublik gemäß Art. 23 GG, ohne längere Übergangsfristen, Sonderregelungen und Revisionen bestehender Gesetze auskommen könnte. So sind die Einführung und Durchsetzung vieler westdeutscher Gesetze keineswegs schlagartig möglich, da die in der Bundesrepublik übliche behördliche Infrastruktur und das entsprechende Know-how im unternehmerischen Bereich zum Teil fehlen. Die Einführung marktwirtschaftlicher Regeln würde dennoch wohl schneller möglich sein, wahrscheinlich steigen aber die Anpassungskosten.

Bei einer Abschätzung der Belastungen, die auf den öffentlichen

Sektor der Bundesrepublik im Zuge einer Vereinigung beider Staaten zukommen, stehen die Modernisierung und Qualitätsverbesserung der öffentlichen Infrastruktur besonders in den Bereichen Verkehr, Nachrichten-, Gesundheits- und Sozialwesen im Mittelpunkt. Dabei sind aber die bisher schon von den Behörden der DDR geplanten und finanzierbaren Aufwendungen zu beachten. Zu berücksichtigen sind außerdem jene Aufwendungen für Einrichtungen (z.B. Kindergärten und Erholungsheime), die zum Teil bisher von Unternehmungen in der DDR getragen wurden. Es wird zu entscheiden sein, wer sie in Zukunft finanziert.

Unterstützungen für die Unternehmen

Wenn die Modernisierung, Umstrukturierung und Neuorganisation der DDR-Betriebe auch Aufgabe der Unternehmen und der erwarteten neuen Investoren ist, sollten möglichst bald staatliche Regelungen (z.B. zu Eigentumsfragen, Finanzierungswegen, Abschreibungsmodalitäten) für DDR-Unternehmer und andere Investoren fixiert werden. Die bei der Diskussion künftiger Belastungen meistens nur global erwähnte soziale Abfederung stellt sich konkret dar als Subventionierung der Unternehmen oder als Unterstützung privater Haushalte. Bei Subventionsentscheidungen werden wiederum die Wirkungen einer zeitlich begrenzten

und degressiv ausgestalteten Sektorsubvention – mit hoffentlich verbindlichen Umstrukturierungsverpflichtungen und Verpflichtungen zur Weiterbildung – abzuwägen sein gegen regionale, sektoral nicht diskriminierende Förderungen.

Ähnlich wie in der Bundesrepublik werden sicherlich auch in der DDR nicht nur solche Erhaltungs- und Anpassungssubventionen zu zahlen sein, sondern gegen alle Regeln der Marktwirtschaft werden auch als zukunftssträftig eingestufte Produktionen vor der Konkurrenz geschützt werden. Wenn die Gesetze der Bundesrepublik auf die DDR übertragen werden, werden somit alle Förderprogramme für den Mittelstand sowie für Forschung und Entwicklung in der DDR anzuwenden sein. So werden auch völlig neue Dimensionen für die regionalpolitischen Aufwendungen deutlich, wenn die bisher in der Bundesrepublik geltenden Kriterien angelegt werden.

Nicht nur die besonderen Umstellungskosten anlässlich einer Vereinigung gehören zu diesem Problemkreis, sondern auch die in der Bundesrepublik üblichen Leistungen des Staates im Rahmen der öffentlichen Verwaltung, des Rechtswesens und des Bildungssystems, die dann auch in der DDR in voller Höhe fällig werden, wenn sie auch bisher schon in anderer Zusammensetzung, Qualität und Trägerschaft erbracht wurden.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

WELTKONJUNKTURDIENST

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Was wirklich an zusätzlicher Finanzierung von der Bundesrepublik aufgebracht werden muß, hängt auch davon ab, wie das bisherige Abgabensystem der DDR besonders in der Übergangszeit gestaltet wird. Aufgrund der andersgearteten Steuer- und Abgabestrukturen kann nicht angenommen werden, daß in der DDR die Abgabengesetze der Bundesrepublik ohne Übergangsfriesten wirksam werden könnten.

Interne Finanzierung

Neben den eigenen Einnahmen der DDR aus ihrem Steuersystem können zusätzliche Beträge durch den Verkauf oder die Verpachtung von bisherigen volkseigenen Betrieben und Vermögen gewonnen werden. Außerdem wird auch der interne Finanzausgleich in der DDR neu zu gestalten sein. Dagegen sind die Vorschläge, die Finanzierungsprobleme der DDR-Gebietskörperschaften durch einen gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich zu lösen, zunächst wohl nicht zu realisieren. Sie verkennen die Schwierigkeiten, die beim Aufbau einer der Bundesrepublik ähnlichen Finanzverfassung und bei der Nutzbarmachung der darin vorgesehenen Steuerquellen auf allen föderativen Ebenen zu überwinden sind. Die finanzielle Unterstützung für die DDR-Gebietskörperschaften hat zunächst durch Finanzausgleich des Bundes zu erfolgen. Dieser wird schon auf eine Beteiligung der westdeutschen Bundesländer und damit der Gemeinden an diesen Aufwendungen achten. Davon zu trennen sein wird die Übergangsfinanzierung oder die Mitfinanzierung der Leistungen, die durch den Aufbau einer Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung in der DDR erforderlich werden.

In der Bundesrepublik sind gegenwärtig beruhigende Worte zu

vernehmen, daß dieses alles relativ leicht und ohne Steuererhöhungen zu finanzieren sei, zumal die Finanzierung des Anpassungsprozesses wohl eher langfristiger Natur sein wird. So wird davon gesprochen, daß es sich möglicherweise lediglich um die Verminderung der Wohlstandssteigerung, keineswegs aber um eine Beeinträchtigung des Lebensstandards handeln werde. Aber auch dieses wird von vielen Bürgern bereits als großes Opfer eingestuft. Es wird somit nach unmerklichen Finanzierungsmethoden gesucht, obgleich nach 40 Jahren mehrheitlicher Bekenntnisse zur deutschen Einheit auch eine andere Haltung hätte erwartet werden können.

Man hat bisher aber nur fühlbare Finanzierungsmethoden entdeckt; im Mittelpunkt stehen mögliche Verminderungen der bisherigen staatlichen Ausgaben in der Bundesrepublik. Man sollte jedoch nicht nur die dafür zur Verfügung stehenden Ausgabepositionen wie Zonenrandförderung, Berlinförderung, Subventionen, Verteidigungsausgaben benennen, sondern auch bedenken, daß eine Verminderung mancher staatlicher Aufwendungen lediglich zu einer Transformation der Ausgaben in andere sozialpolitisch motivierte Transferleistungen führt. Dennoch sollte die Ausgabenverminderung die oberste Priorität haben.

Breite Lastenverteilung

Notwendige Steuererhöhungen werden gegenwärtig sehr kontrovers diskutiert. Dabei brächte eine Erhöhung der Umsatzsteuer um einen Prozentpunkt bereits eine Mehreinnahme von rund 10 Mrd. DM pro Jahr und eine Erhöhung der individuellen Steuerschuld im Rahmen der Einkommen-, Lohn- und Körperschaftsteuer um 10% einen Mehrbetrag von 25 Mrd. DM.

Bemerkenswert ist die Ablehnung einer Erhöhung der Mehrwertsteuer mit dem Argument, daß dadurch negativ einzustufende Umverteilungseffekte entstehen würden, während gleichzeitig eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme vorgeschlagen wird. Angesichts einer Zinszahlung der öffentlichen Haushalte von gegenwärtig über 60 Mrd. DM pro Jahr ist auch hier von einer erheblichen Einkommensumverteilung auszugehen. Überdies beschränkt diese zusätzliche Verschuldung – auch in Form einer Deutschlandanleihe oder in Form von lukrativ ausgestatteten Papieren – die Flexibilität staatlichen Handelns in der Zukunft.

Insgesamt erscheint das Bemühen, bestimmte Vorschläge zur Finanzierung von Aufwendungen für die DDR mit ehrgeizigen verteilungspolitischen Akzenten zu versehen, nicht sachgerecht. So werden Zwangsanleihen auf größere Vermögen oder Ergänzungsabgaben bei höheren Einkommen erwogen. Der angestrebte Beitrag zur Solidarität sollte jedoch durchaus von möglichst vielen Wirtschaftssubjekten aufgebracht werden; dafür bietet sich insbesondere das Einkommensteuersystem an, das bereits generelle Verteilungsziele berücksichtigt. Für weitergehende Umverteilungsziele steht ein fast unübersehbares Transfersystem zur Verfügung.

Es ist zu erwarten, daß letztlich nicht nur eine der hier erwähnten Finanzierungsmethoden angewendet wird. Dabei ist zu bedenken, daß nach einer Übergangszeit auch die Bürger der DDR über das dann vereinheitlichte Steuersystem mit zu diesen Finanzierungslasten beitragen müssen und daß die Bürger der Bundesrepublik an dem wirtschaftlichen Aufschwung partizipieren werden, der von der Öffnung der DDR ausgehen dürfte.