

Carstens, Manfred; Matthäus-Maier, Ingrid; Mackscheidt, Klaus; Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Verliert das Schicksalsbuch der Nation an Aussagekraft?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Carstens, Manfred; Matthäus-Maier, Ingrid; Mackscheidt, Klaus; Thiel, Eberhard (1990) : Verliert das Schicksalsbuch der Nation an Aussagekraft?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 8, pp. 387-397

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136663>

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.

Verliert das Schicksalsbuch der Nation an Aussagekraft?

Zahlreiche Finanzwissenschaftler und Haushaltspraktiker warnen seit langem vor einer zunehmenden Verlagerung von öffentlichen Aufgaben auf Sonderfonds und den Folgen einer solchen „Flucht aus dem Budget“. Diese Kritik hat durch die Schaffung des Sonderfonds „Deutsche Einheit“ neue Nahrung erhalten. Geraten im Zuge des deutschen Einigungsprozesses wichtige Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Vollständigkeit und Klarheit des Budgets in Gefahr?

Manfred Carstens

Den Haushaltsgrundsätzen wird entsprochen

Die Finanzpolitik der Bundesregierung hat maßgeblich zu dem lang anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung bei stabilen Preisen seit 1982 beigetragen. Steuerensenkungen verbunden mit einer Begrenzung der Ausgaben und der Neuverschuldung waren hierfür die wichtigsten Voraussetzungen. Mit 19,2 Mrd. DM erreichte die Nettokreditaufnahme 1989 den niedrigsten Stand innerhalb der letzten 15 Jahre.

Die Bundesregierung wird auch in Zukunft an ihrem Kurs finanzpolitischer Solidität festhalten. Das Bundeskabinett hat daher am 9. August auf Vorschlag des Bundesministers der Finanzen entschieden, den am 3. Juli 1990 beschlossenen Entwurf des Bundeshaushalts 1991 und den Finanzplan 1990 bis 1994 dem Parlament nicht zuzuleiten. Dies ist die sachlich und rechtlich zwangsläufige Folge aus dem jetzt mit einiger Sicherheit zu erwartenden frühen Beitritts der DDR im September oder Oktober. Außerdem kann nicht mehr davon ausgegangen werden, daß die DDR für 1991

noch einen eigenen Haushalt aufstellen wird, der zur Grundlage der Haushaltswirtschaft im heutigen DDR-Gebiet gemacht werden könnte.

Der von der Bundesregierung beschlossene Haushaltsentwurf 1991 könnte vom Parlament – selbst bei konzentrierter Beratung – nicht bis zum DDR-Beitritt im September oder Oktober verabschiedet werden. Dazu reicht die Zeit nicht aus. Nach dem Beitritt wäre der Bundeshaushalt in der vorliegenden Form nur noch ein regionaler Teilhaushalt, der nicht alle Einnahmen und Ausgaben des erweiterten Staatsgebietes enthielte. Die parlamentarische Beratung eines dann unvollständigen Haushaltsentwurfs würde gegen Artikel 110 unseres Grundgesetzes verstoßen.

Die Bundesregierung wird daher ihre Arbeitskraft darauf richten, einen neuen, gesamtdeutschen Haushaltsentwurf mit Finanzplan vorzubereiten. Über diesen neuen Haushaltsplan muß nach der Bundestagswahl das gesamtdeutsche

Parlament beraten und entscheiden. Dieser nun neu zu erstellende Entwurf eines gesamtdeutschen Haushalts 1991 wird – wie die Haushaltspläne der Vorjahre – die Anforderungen des Haushaltsrechtes erfüllen. Den in Artikel 110 Abs. 1 des Grundgesetzes niedergelegten Grundsätzen der Einheit und Vollständigkeit des Bundeshaushalts wird in vollem Umfang entsprochen werden.

Die weiteren Aufgaben auf dem Weg zur deutschen Vereinigung haben sich in Ziel, Art und Größenordnung jedoch so sehr von den laufenden öffentlichen Aufgaben ab, daß es gerechtfertigt ist, getrennt von den allgemeinen Haushalten des Bundes und der Länder eine Sonderfinanzierung über ein Sondervermögen auf Bundesebene einzurichten. Die deutsche Einigung wird nicht nur auf dem Gebiet der heutigen Deutschen Demokratischen Republik, sondern auch in der Bundesrepublik Deutschland neue Chancen und wirtschaftliche Vorteile im beträchtlichen Ausmaß bringen. Daher ist es sachgerecht, die

Investitionen in die deutsche Zukunft nicht sofort aus laufenden Haushaltsmitteln, sondern zu einem großen Teil langfristig über Kredite zu finanzieren.

Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe der Bundesrepublik Deutschland ist der Sonderfonds „Deutsche Einheit“ als unselbständiges Sondervermögen des Bundes nach Artikel 110 Abs. 1 Grundgesetz eingerichtet worden. Der Fonds dient als Finanzierungsinstrument zur Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Er finanziert sich überwiegend über Kredite und übernimmt deren anschließende Abwicklung. Zur Abdeckung der Schuldendienstverpflichtungen erhält der Fonds Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt.

Da die Kosten der Einigung von allen Gebietskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland getragen werden müssen, ist eine klare Trennung der Aufwendungen für die DDR und ihrer Finanzierung aus dem Haushalt des Bundes und die Einrichtung des Fonds „Deutsche Einheit“ der systemgerechte Weg. In dem Errichtungsgesetz zum Fonds „Deutsche Einheit“ wurden die Leistungen für die DDR und die Verpflichtungen der Gebietskörperschaften für die gesamte Laufzeit verbindlich festgelegt.

Das Budgetrecht des Parlaments ist daher uneingeschränkt gewahrt worden. Der Finanzminister stellt eine Jahresrechnung über die Einnahmen und Ausgaben des Fonds auf, die der Haushaltsrechnung des Bundes beigefügt wird. Die Jahresrechnung unterliegt damit der parlamentarischen Kontrolle.

Die Sondervermögen des Bundes nehmen Kredite nur zur Finanzierung eigener Aufgaben auf. Die Kreditaufnahme erfolgt somit nicht „zu Lasten des Bundes“. Daher wird weder das Gebot der Vollstän-

digkeit noch die Veranschlagungspflicht, das Prinzip der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit oder das Bruttoprinzip verletzt.

Angesichts der Vielschichtigkeit staatlicher Aufgaben ist es verfassungsrechtlich, haushaltsrechtlich und ordnungspolitisch vertretbar, außergewöhnliche Maßnahmen im Rahmen des Einigungsprozesses über den Fonds „Deutsche Einheit“ zu finanzieren. Dies hilft, diese wichtige Aufgabe wirkungsvoll zu meistern.

Vor dem Hintergrund der mit dem DDR-Beitritt verbundenen differenzierten Aufgabenstellung ist auch die Treuhandanstalt der DDR in Verbindung mit den Regelungen des Staatsvertrags ein angemessener und sachgerechter Lösungsbeitrag.

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

*Manfred Carstens, 47, ist
Parlamentarischer Staats-
sekretär beim Bundesmini-
sterium der Finanzen in
Bonn.*

*Ingrid Matthäus-Maier, MdB,
ist stellvertretende Vorsit-
zende und finanzpolitische
Sprecherin der SPD-Bun-
destagsfraktion.*

*Prof. Dr. Klaus Mackscheidt,
55, ist ordentlicher Profes-
sor für wirtschaftliche
Staatswissenschaften und
Geschäftsführender Direk-
tor des Seminars für Finanz-
wissenschaft der Universität
zu Köln.*

*Dr. Eberhard Thiel, 58, ist
Leiter der Forschungsabtei-
lung Wirtschaftsstruktur und
Wirtschaftsordnung des
HWWA-Institut für Wirt-
schaftsforschung-Hamburg.*

Diese Konzeption ermöglicht die erfolgreiche Umsetzung des Privatisierungs- und Umstrukturierungsauftrages unter Einsatz erfahrener Unternehmenspersönlichkeiten. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht wird – neben der unternehmerischen Optimierung der Privatisierungserlöse – sichergestellt, daß der Zwang der Treuhandanstalt zur finanziellen Eigenverantwortung entscheidend zur Minderung von Haushaltsrisiken beiträgt. Dies gilt auch für die zur aktuellen Liquiditätssicherung der Treuhandanstalt-Unternehmen erforderliche Bereitstellung von Bürgschaften. Da eine zentralstaatliche Fach- und Rechtsaufsicht vorgesehen ist, wird mit der Treuhandanstalt auch entsprechenden haushaltsrechtlichen Vorschriften und parlamentarischen Kontrollrechten hinreichend Rechnung getragen.

Die Treuhandanstalt der DDR erfüllt keine typische öffentliche Aufgabe, die im Haushalt zu veranschlagen wäre. Die Treuhandanstalt arbeitet in dezentraler Organisationsstruktur nach unternehmerischen Grundsätzen. Aufgabe der Treuhandanstalt ist es, das ihr übertragene Vermögen so schnell wie möglich in Privateigentum zu überführen. Sie soll die Strukturanpassung der Wirtschaft an die Erfordernisse des Marktes fördern, so daß sich marktfähige und wettbewerbsfähige Unternehmen herausbilden und eine Wirtschaftsstruktur mit möglichst vielen kleinen und mittleren Betrieben entsteht.

Die vorhandenen Vermögen der Treuhandanstalt erlauben es, die notwendige Umstrukturierung der Unternehmen aus eigener Kraft zu finanzieren. Der Finanzbedarf soll vor allem aus Privatisierungserlösen durch Verkauf von Wohnungen, Grundstücken und Betrieben abgedeckt werden. Der Einsatz von Haushaltsmitteln ist nicht vorgese-

hen. Mögliche Risiken aus den von der Treuhandanstalt zugunsten der DDR-Unternehmen gewährten Bürgschaften verlassen diesen Vermögenskreislauf nicht. Sie sollen durch die spätere Veräußerung von Unternehmensbeteiligungen abgedeckt werden.

Grundsätzlich dürfen Gewährleistungen nicht übernommen werden, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit mit der Inanspruchnahme zu rechnen ist. Da durch den Abstimmungsprozeß mit der DDR der Bund seine langjährige Erfahrung auf diesem Gebiet einbringt, kann das Gewährleistungsinstrumentarium genauso erfolgreich in der DDR eingesetzt werden wie in den Aufbaujahren der Bundesrepublik. Soweit es die DDR-Unternehmen betrifft, die zur Treuhandanstalt gehören, steht für eventuelle Ausfälle die Vermögensmasse der ehemaligen volkseigenen Betriebe zur Verfügung. Die Privatisierungserlöse werden hier die Finanzierungsprobleme lösen.

Bürgschaften und Garantien geben den Begünstigten sonst nicht vorhandene Sicherheiten, die sie zur Aufnahme von Krediten benötigen. Wegen der sich daraus erge-

benden Risiken für den Haushalt bedarf die Gewährung von Bürgschaften und Garantien einer gesetzlichen Ermächtigung. Damit bleiben die Budgetrechte des Parlaments gewahrt.

Das gilt im übrigen auch für den an die UdSSR vergebenen Kredit in Höhe von 5 Mrd. DM. Gemäß § 14 Abs. 4 des Haushaltsgesetzes 1990 hat der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages in eine entsprechende Aufstockung des Ermächtigungsrahmens für den Kredit an die UdSSR eingewilligt. Der Kredit, der von den Deutschen Banken der sowjetischen Außenwirtschaftsbank zu kommerziellen Bedingungen gewährt wird, wird zu 90% von der Bundesregierung verbürgt; die restlichen 10% bleiben im Risiko der Banken. Der Kredit soll die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und technischen Zusammenarbeit mit wirtschaftlich Beteiligten in der Bundesrepublik im Rahmen der von der UdSSR verfolgten Politik struktureller Anpassungen und Reform der Volkswirtschaft fördern. Er dient damit nicht zuletzt auch dem Interesse der politischen Stabilisierung und der Überwindung der Teilung Europas.

Das Schicksalsbuch der Nation hat für 1991 nichts an Aussagekraft verloren. Von einer Ausweitung des Budgets durch Schatten- und Sonderhaushalte im Zuge des deutschen Einigungsprozesses kann keine Rede sein. Die Herstellung der deutschen Einheit ist eine zeitlich und vom Umfang her begrenzte Aufgabe. Die Finanzierungsinstrumente Sonderfonds „Deutsche Einheit“ und Gewährleistungen für Kreditaufnahmen machen die Leistungen der Bundesrepublik für die DDR in der Öffentlichkeit transparent. Auch die SPD-geführten Bundesländer haben sich für die Einrichtung des Sonderfonds ausgesprochen.

Mit dem eingeschlagenen Weg zur Finanzierung der Kosten des deutschen Einigungsprozesses werden die verfassungsrechtlichen Grundsätze bei der Nettokreditaufnahme des Bundes nicht umgangen. In allen Finanzplanungsjahren liegt die Neuverschuldung deutlich unter der Summe der investiven Ausgaben. Die Zukunftsinvestitionen für die DDR sind dabei als zweckgebundene Mittel konsequent vom laufenden Bundeshaushalt zu trennen.

Ingrid Matthäus-Maier

Verfassungsrechtlich fragwürdiges Vorgehen

Die aktuelle Haushaltsdiskussion ist für die Öffentlichkeit von einem kaum zu verstehenden Widerspruch gekennzeichnet. Zur Finanzierung der deutschen Vereinigung kündigte der Bundesfinanzminister einerseits eine zusätzliche Schuldenaufnahme von 95 Mrd. DM bis 1994 an. Der gleichzeitig vorgelegte (und inzwischen wieder zurückge-

zogene) Haushaltsentwurf für 1991 wies andererseits mit 31,3 Mrd. DM eine gegenüber 1990 (31,0 Mrd. DM) nur geringfügig erhöhte Neuverschuldung aus. Die Lösung dieses Widerspruchs heißt: Fonds Deutsche Einheit. Zweck dieser neuen Einrichtung ist, bis 1994 insgesamt 115 Mrd. DM für die deutsche Vereinigung, genauer: für

einen Teil der Kosten, bereitzustellen. Davon werden 20 Mrd. DM durch Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt erbracht, der Löwenanteil von 95 Mrd. DM wird durch die Aufnahme von Schulden beschafft. Aus diesen Mitteln zahlt der Fonds bereits 1990 eine erste Rate von 22 Mrd. DM als Zuschuß an den defizitären Staatshaushalt der DDR. Die

verbleibenden 93 Mrd. DM sollen nach den Vorstellungen der Bundesregierung zu 80% an die im Herbst entstehenden Länder auf dem Gebiet der DDR und zu 20% an den künftigen gesamtdeutschen Bundeshaushalt fließen. Die Schulden des Fonds werden über einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren zurückgezahlt, Zinsen und Tilgung tragen Bund und bundesdeutsche Länder je zur Hälfte.

Damit erfüllt der Fonds die klassischen Kriterien eines Schattenhaushalts:

□ Die tatsächliche finanzielle Anspannung des Bundes wird durch den Nebenhaushalt „Fonds Deutsche Einheit“ verschleiert, das Zahlenwerk des Bundeshaushalts zeigt ein geschöntes Bild.

□ Die Schulden, die der Fonds materiell zur Finanzierung von Bundesaufgaben aufnimmt, erscheinen nicht im Haushalt, die Gesamtverschuldung wird bis zum Jahre 2020, wenn der Fonds voraussichtlich aufgelöst wird, zu niedrig ausgewiesen.

□ Auch die Zinsquote des Bundes wird verfälscht. Zwar zahlt der Bund effektiv die Hälfte der Zinsen des Fonds, im Bundeshaushalt werden die entsprechenden Zahlungen jedoch nicht als Zinsen, sondern als „Finanzzuweisungen“ verbucht.

□ Schließlich will der Bund ab 1991 auch 20% der vom Fonds über Schulden aufgenommenen Mittel direkt vereinnahmen, um damit seine Ausgaben auf dem Gebiet der DDR zu finanzieren. Im Haushalt erscheinen die entsprechenden Beträge als ordentliche Einnahmen, nicht als Kredite.

Mit diesem durchsichtigen Haushaltstrick versucht der Bundesfinanzminister aus einem zweifachen Dilemma zu entkommen. Die Schattenfinanzierung über den Fonds

enthebt den Bundesfinanzminister des Zwangs, im Wahljahr 1990 unpopuläre oder einfach nicht gewollte Einsparmaßnahmen vorzunehmen. Zugleich – und nicht minder wichtig – umschiffte der Bundesfinanzminister scheinbar die Klippe der Schuldengrenze in Art. 115 des Grundgesetzes.

Art. 115 GG schreibt vor, daß die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Im Bundeshaushalt 1990 betragen die Investitionen 39 Mrd. DM. Die Nettokreditaufnahme wird mit 31 Mrd. DM ausgewiesen. Zusätzlich nimmt der Bund in diesem Jahr über den Fonds Deutsche Einheit 20 Mrd. DM Schulden auf. Selbst wenn die Hälfte davon wirtschaftlich den Bundesländern zugerechnet wird, da sie 50% des Schuldendienstes für den Fonds übernehmen, am Ergebnis ändert das nichts: Im Haushalt 1990 des Bundes liegt die Summe der aufgenommenen Kredite so oder so über der Summe der Investitionen. Damit wird erkennbar die Verfassung umgangen.

Der Fonds Deutsche Einheit ist nur die vorläufig letzte Stufe einer Entwicklung, die beim Bundeshaushalt seit 1985 zu beobachten ist. In zunehmendem Maße hat der Bund in den letzten fünf Jahren systematisch Ausgaben und die damit verbundenen Defizite hin zu seinen Sondervermögen Bahn und Post, zum Verstromungsfonds, zu den Sozialversicherungen und zu seinen Kreditanstalten verschoben. Die SPD-Bundestagsfraktion hat diesen wachsenden Verschiebebahnhof in einer parlamentarischen Anfrage im Jahr 1988¹ ausführlich aufbereitet. Die damaligen Berechnungen zeigten, daß alleine 1988 im Vergleich zu 1982 – vorsichtig geschätzt – rund 25 Mrd. DM am Bundeshaushalt vorbeifinanziert wur-

den. Die scheinbar verbesserte Situation des Bundes korrespondiert mit wachsenden Schuldenbergen bei Bahn, Post und Kreditanstalten des Bundes, mit einem Milliardendefizit beim Verstromungsfonds und im Niveau höheren Ausgaben und Beitragsätzen der Sozialversicherungen. Damit steht ein Großteil der angeblichen Konsolidierungserfolge des Bundes nur auf dem Papier.

Die kräftige Ausweitung der Schattenhaushalte durch die Regierung Kohl hat nicht zufällig gerade im Jahr vor Inkrafttreten der ersten Stufe der Steuersenkungen ihren Anfang genommen. Damals zeichnete sich ab, daß die im wesentlichen auf Pump und nicht durch Einsparungen finanzierten Steuersenkungen den Bund sehr rasch in Konflikt mit der Schuldengrenze des Art. 115 GG geführt hätten. So haben wir im Zusammenhang mit der parlamentarischen Anfrage von 1988 festgestellt, daß die Bundesregierung bei korrekter Ausweisung der Bundesausgaben und Defizite – vergleichbar mit 1982 – seit 1986 fortwährend gegen die Schuldengrenze von Art. 115 GG verstoßen hätte.

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 hat dieser Aspekt des Schattenhaushaltswesens an Bedeutung – auch für die politische Auseinandersetzung – gewonnen. Das Bundesverfassungsgericht hält eine enge Abgrenzung des Investitionsbegriffs für erforderlich, um den besorgniserregenden Schuldenanstieg zu bremsen. Es kann vor dem Hintergrund des eindeutigen Tenors dieses Urteils nicht sein, daß die Bundesregierung nun auf dem Weg der Schuldenauslagerung in Schat-

¹ Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Apel u. a.: Verlagerungen von Aufgaben und Ausgaben aus dem Bundeshaushalt, Bundestags-Drucksachen 11/2367, 11/2710 und 11/3595.

tenhaushalte versucht, die deutlicher gezogenen Schranken staatlicher Kreditaufnahme zu umgehen. Leider ist festzustellen, daß das Interesse der Öffentlichkeit an diesem zugegebenermaßen schwierigen Sachverhalt eher begrenzt ist. Die Komplexität der Finanzverschiebungen erschwert eine umfassende Aufklärung. Die Zusammenhänge lassen sich, zumal in den Debatten im Bundestag, kaum nachvollziehbar darlegen.

Im Bereich der Wissenschaft wird die Kritik der SPD jedoch weithin geteilt. Gerade im Hinblick auf die politischen Programm- und Kontrollfunktionen eines modernen Haushaltsplans stößt der aktuelle Rückfall in die „Töpfchenwirtschaft“ auf breite Ablehnung. Die wesentliche Wurzel der Haushaltspläne in ihrer heutigen Ausprägung ist im Aufkommen der parlamentarischen Demokratie zu sehen. Schrittweise haben sich die Parlamente seit dem 17. Jahrhundert zunächst das Steuerbewilligungsrecht, dann das Mitbestimmungsrecht über die Verwendung der Steuereinnahmen und schließlich durch das Zusammenfassen beider Seiten der Staatsfinanzen in einem Staatshaushaltsplan die Budgethoheit erkämpft.

Die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sind deshalb aus politischer Sicht die

zentralen Grundanforderungen an jeden Haushaltsplan in einem demokratischen Gemeinwesen. Ohne sie ist eine parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns nicht oder nur eingeschränkt möglich. Aus diesen beiden ungeschriebenen Grundsätzen leitet sich unmittelbar ab, daß der Haushalt als das politische Handlungsprogramm der Regierung in einem Haushaltsjahr, das sogenannte „Schicksalsbuch der Nation“, selbstverständlich auch vollständig sein muß. Dieses Prinzip der Vollständigkeit des Bundeshaushalts hat Verfassungsrang. Es ist allgemein in Art. 110 des Grundgesetzes („Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Haushaltsplan einzustellen“) und näher in den §§ 8 und 12 Haushaltsgrundsatzgesetz bzw. 11 und 15 Bundeshaushaltsordnung geregelt. Zweck dieser Vorschrift ist, das Entstehen „schwarzer Kassen“ und damit unkontrollierte Finanzmanipulationen zu verhindern.

Schon der Begriff „Schattenhaushalt“ macht klar, daß derartige Institutionen in einer Grauzone angesiedelt sind, die das Recht des Parlaments und der Öffentlichkeit auf unverfälschte und umfassende Information über das Regierungshandeln mehr oder weniger weit aushöhlen. Ein Wachsen der Schattenhaushalte bedeutet immer und un-

mittelbar ein Schrumpfen der Aussagefähigkeit des Haushaltsplans, eine Schwächung des Parlaments und eine Entmündigung der Öffentlichkeit.

Die Frage nach der abnehmenden Aussagefähigkeit des Bundeshaushalts ist jüngst auch in einer Untersuchung der Universität Trier² eindeutig beantwortet worden. Sie kommt zu dem Ergebnis, daß das Verkürzungsvolumen, also das Volumen der Ausgaben, die außerhalb des Bundeshaushalts getätigt werden, inzwischen auf gut 100 Mrd. DM allein durch Sondervermögen des Bundes zu veranschlagen ist. Es ist der eindeutig wachsende Umfang der Schattenhaushalte, auf den sich unser Vorwurf an die Bundesregierung stützt, daß sie gerade im Vorfeld der Bundestagswahl 1990 mit dem Fonds Deutsche Einheit eine nie dagewesene Verschleierung und Irreführung der Öffentlichkeit betreibt. Sie verletzt die Haushaltsprinzipien der Klarheit, Wahrheit und Vollständigkeit, und sie bewegt sich gerade mit Blick auf die Schuldengrenze in Art. 115 GG auf verfassungsrechtlich bedenklichen Wegen. Dies ist der falsche Kurs in die deutsche Einheit.

² Lothar S c h e m m e l : Unternehmen und Sondervermögen der öffentlichen Hand. Funktionale Ausgliederung oder Flucht aus dem Budget?, Arbeitspapier Nr. 20 des Fachbereichs IV, Universität Trier, Trier 1990.

Klaus Mackscheidt

Die parlamentarische Kontrolle muß gewährleistet bleiben

Eine Verlagerung von öffentlichen Aufgaben auf Sonderfonds kann in der Bundesrepublik seit längerem beobachtet werden. Aus kleinen Anfängen, gleichsam

harmlosen Entgleisungen, entwickelte sich ein schnell wachsendes Potential an Sondervermögen und Umlagesystemen eigenständiger Art (zum Beispiel der hervorragend

getarnte „Kohlepfennig“) mit Sonderaufgaben und Sonderbelastungen für die Bürger. Was das bedeuten könnte, interessierte bisher jedoch allenfalls einige wenige Exper-

ten; für eine Diskussion in der Öffentlichkeit war das kein Thema.

Das scheint jetzt jedoch schlagartig anders zu sein. Zu groß und auffällig sind die neuen Sonderhaushalte und Sondervermögen: Der Fonds Deutsche Einheit und das Treuhandvermögen starten bereits im ersten Jahr mit Ausgaben in Milliardenhöhe, und das mittelfristig überschaubare Gesamtprogramm nähert sich einem Volumen von fast 100 Mrd. DM. Allein schon in der finanziellen Dimension, aber auch in ihrer Zweckbestimmung, unterscheiden sie sich von allem bisher Dagewesenen. Andererseits zeigen sie aber auch Verwandtschaften mit den kleineren Fonds, Umlagesystemen und Sondervermögen, die sich ganz unbeobachtet von der Öffentlichkeit bislang schon gebildet hatten: Die Finanzierung ist unmerklich und geräuschlos; es wird eine Sonderaufgabe gebildet, aber niemand muß ein Sonderopfer in Form von zusätzlichen Steuern bringen.

Da liegt natürlich die Frage auf der Hand, ob nicht alle diese neuartigen, fondsbezogenen Aufgabenprogramme nur erfunden worden sind, um sie vor dem Härtesten der finanzpolitischen Willensbildung bei der jährlichen Haushaltsberatung im Parlament zu bewahren. Denn bei der Haushaltsdebatte wäre die Prüfung unumgänglich, welche Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen oder welche Steuermehrbelastungen – beides ein Opfer, das nicht geleugnet werden kann – gegebenenfalls hingenommen werden müssen. Die Flucht aus dem Budget, ist sie vielleicht in erster Linie eine Flucht vor der parlamentarischen Diskussion in den Haushaltsdebatten?

Das Ziel der Ausgliederung aus dem Budget wäre somit die politische Ruhestellung einer öffentlichen Aufgabe. Und gelingt es dann

noch, diese Aufgabe in einen Fonds einzubringen, der relativ bequem finanziert werden kann (bequemer jedenfalls als durch zusätzliche Steuern), so ist ein Optimum an politischer Geräuschlosigkeit erreicht. Jedenfalls genießt die politische Angelegenheit, die so behandelt worden ist, eine Vorzugsstellung. Der häufige Wunsch nach einer Fondslösung ist daher politisch gesehen nicht verwunderlich; und es wird ebensowenig überraschen, wenn finanzwissenschaftliche Postulate und geltendes Recht Schranken vor einer allgemeinen Flucht aus dem Budget vorsehen.

Tatsächlich gibt es diese Schranken. Die finanzwissenschaftlichen Postulate, denen man den bezeichnenden Namen „Haushaltsgrundsätze“ gegeben hat, sind sogar ziemlich eindeutig: Sie fordern die Erhaltung des Budgets, geben in allen Dingen dem Budget den Vorrang und wollen die Ausgliederung, Verlagerung oder Verschleierung verbieten. Alles muß eindeutig beim Namen genannt, in Zahlen aufgerechnet und in einer Gleichzeitigkeit der finanzpolitischen Willensbildung behandelt und entschieden werden. In der Literatur werden meist zehn solcher Budgetgrundsätze genannt, von denen uns in diesem Zusammenhang besonders die Grundsätze „Vollständigkeit“, „Einheit“, „Öffentlichkeit“ und „Non-Affektation“ interessieren; die ersten beiden sind durch entsprechende Regelungen in Art. 110 GG immerhin Rechtsvorschriften von Verfassungsrang. Von Bedeutung sind ebenfalls noch der Grundsatz des Haushaltsausgleichs (ebenfalls durch Art. 110 GG geregelt) und die Begrenzungsvorschriften für die Kreditaufnahme (Art. 115 GG).

Was diese Grundsätze fordern, bedarf keiner großen Erklärung. Es versteht sich, daß alle Aufgaben und Ausgaben vollständig in einem

einheitlichen (und nicht einem durch Fondswirtschaften zersplitterten) Haushaltsplan in einem für die Öffentlichkeit insgesamt gut verfolgbaren Verfahren zu behandeln sind. Der Grundsatz der „Non-Affektation“ ist dabei ein besonders starker Gegner des Fondsprinzips, verbietet er doch, daß bestimmte Einnahmen ganz bestimmten Zwecken gewidmet werden sollen. Es sollen vielmehr alle Einnahmen in einen Topf fließen, von dem aus sie dann auf alle Aufgaben nach Maßgabe der (jeweiligen) politischen Prioritäten zu verteilen sind – ein Kampf, bei dem es nicht ohne Verlierer abgeht.

Fonds könnten demgegenüber mit ihren Aufgaben glücklicher dastehen, sofern sie nur über stark sprudelnde Einnahmequellen verfügen (es kann ihnen allerdings auch schlechtgehen, wenn ihre eigenen Einnahmequellen versiegen und keine Zuschüsse von außen zu bekommen sind). Wer für die Fondslösung votiert, muß überzeugende Rechtfertigungsargumente gegenüber einer Budgetlösung vorbringen. Es versteht sich, daß er zugleich dafür sorgen wird, daß seinen zu bildenden Fonds gute Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen.

Kreditfinanzierung

Ein wesentliches, wenn nicht das dominante Finanzierungsmittel der beiden neuen Fonds soll nun die Kreditfinanzierung sein. Auch hierbei gibt es einen Berührungspunkt zu den Haushaltsgrundsätzen: Es geht um die Kreditvorschriften. Der Haushalt muß ausgeglichen sein (Art. 110, 1 GG). Das kann auch im Wege der Kreditbeschaffung geschehen; es dürfen im Bundeshaushalt jährlich aber nicht mehr Kredite aufgenommen werden, als es der Summe der öffentlichen Investitionen im Haushaltsjahr entspricht (Art. 115 GG). Bei einer Budgetlö-

sung für die Aufgaben, die der Fonds Deutsche Einheit und das Treuhandvermögen übernehmen sollen, würden die Kreditgrenzen mit Sicherheit überschritten. Die geplante Kreditfinanzierung wäre bis auf einen sehr kleinen Bruchteil (im Rahmen noch nicht ausgeschöpfter Kreditgrenzen) nicht möglich. Da jeder weiß, daß entsprechende Einsparungen auf der Ausgabenseite in dem benötigten Umfang ebenfalls nicht möglich sind, kämen nur Steuererhöhungen zur Finanzierung der neuen Aufgaben in Frage. Steuererhöhungen hat die Regierung aber mehrmals deutlich abgelehnt. Aus dieser Perspektive scheint die Flucht aus dem Budget der einzige Weg zu sein, um sich politischen Handlungsspielraum für die neu entstandenen Aufgaben zu eröffnen.

Natürlich könnte man jetzt einwenden, wir schaffen schon einen Ausweg aus diesem Dilemma, indem wir auf die Fondslösung verzichten und eben doch die Steuern ein wenig erhöhen und andere Ausgaben stärker drosseln (durch Verminderung ihrer Wachstumsrate oder durch absolute Kürzung). Es ist jedoch fraglich, ob dieser Kompromiß am Ende durchgehalten werden kann; denn es wird sehr harte Anforderungen an die Konsensbereitschaft der verschiedenen Interessengruppen bedeuten, den Haushaltsausgleich unter dem Diktat der verfassungsmäßig gesetzten Kreditgrenzen (die „ordentliche“ Neuverschuldung ist selbst schon erheblich!) zu schaffen. Wenn dann im Vollzug der neuen Aufgaben die kleinste Mehrbelastung entsteht, wird der Rahmen sofort gesprengt.

Alles deutet aber schon jetzt darauf hin, daß die Hilfsleistungen, die der Fonds Deutsche Einheit und das Treuhandvermögen übernehmen sollen, größer sein werden, als

in den bisherigen Planungsansätzen prognostiziert worden ist. Wenn die Hilfe nicht auf halbem Wege steckenbleiben soll, müßte sie von einem Träger ausgehen, der über Ausgaben verfügt, die nach oben flexibel sind. Ein vom Budget unabhängiger Fonds, der sich am Kapitalmarkt verschulden kann und dabei auf verfassungsmäßige Grenzen nicht achten muß, wäre da schon die ideale Lösung. Ist sie aber auch finanzwissenschaftlich vertretbar?

Finanzpolitische Einschätzung

Das ist keinesfalls so einfach zu beantworten, wie es bisher unter pedantischem Gehorsam in der Befolgung der Budgetgrundsätze gelungen hat. Sicherlich, ein theoretisch wie praktisch hochversierter Haushaltsspezialist wie Kurt Heinig¹ hat die Befolgung der Budgetgrundsätze finanzpolitisch über alles gestellt und pries sie als „begrifflich formulierte Erkenntnisse von Weltgeltung“. Doch kaum 20 Jahre später äußerte sich ein Finanzwissenschaftler, der nur eine Generation jünger war (H. C. Recktenwald), ziemlich verächtlich über sie, es seien doch nur „formalistische, aus Rechtsinterpretationen abgeleitete Regeln und Tummelplätze meist pseudowissenschaftlicher Formalisten“². Können wir also aus moderner Sicht mit gutem Recht über sie hinweggehen? So interessant es wäre, zu diesem Streit ein wenig auszuholen, wir nennen gleich das Ergebnis: Für einige Zwecke oder Funktionen des Haushalts sind die Budgetgrundsätze nach wie vor bestens geeignet (z.B. für die politische und administrative Kontrollfunktion), für andere Funktionen dagegen nicht so sehr oder sogar ungenügend (so z.B. für die volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion oder die politische Programmfunktion).

¹ Kurt Heinig: Das Budget, Bd. 1, Tübingen 1948.

Leider gilt diese Zwiespältigkeit bei der Beurteilung, wie leistungsfähig und beachtungswürdig die Haushaltsgrundsätze sind, auch für die Frage, wie die neuen Fonds haushalts- und finanzpolitisch einzuschätzen sind. Müssen Parlament und Öffentlichkeit nicht fürchten, daß ihnen die Kontrolle über wichtige Aufgaben und Leistungen der öffentlichen Hand entgleiten, wenn diese Fonds außerhalb des Budgets verwaltet und organisiert werden? Entsteht nicht mit den neuen Fonds gleichsam ein gewaltiger „Schattenhaushalt“, der sich gegenüber dem ordentlichen Budget verselbständigen kann?

Hier geht es also um ein Wechselspiel zwischen Prioritäten und Kontrollen. Hält man sich an das Hergebrachte, so wird man auf diesem Sektor keine Vorzugsregeln erlauben. Andererseits könnte man den Gedanken der Funktionalität einer Aufgabenlösung (Recktenwalds Idee) voranstellen. Man wird dann in erster Linie prüfen, ob die Fondslösung nicht effektiver und effizienter ist als die Behandlung der gleichen Aufgabe im Budget.

Tatsächlich könnte man bei einer ganz engen Auslegung der Grundsätze der Einheit, Vollständigkeit und Non-Affektation in Handlungsarmut und Schwerfälligkeit geraten: Der Einheitsstaat als Zentralstaat. Dagegen läßt sich nicht nur staatspolitisch und demokratietheoretisch, sondern auch finanzpolitisch und ökonomisch belegen, daß ein föderaler Staatsaufbau mit mehreren, unabhängigen und selbständigen Budgets dem Einheitsstaat überlegen ist. Glücklicherweise ist theoretisch unbestritten und praktisch verwirklicht, daß funktionale Ausgliederungen aus dem Budget vorteilhaft sein können: Man denke nur an die Parafisci im Bereich der sozialen Sicherung. Auch kennen

wir verschiedene Wirtschaftsvermögen der öffentlichen Hand, die außerhalb der Budgets verwaltet werden: im Verkehrsbereich, im Energiesektor etc. Nicht immer ist übriggens gesichert, daß in all diesen Fällen von Wirtschaftsvermögen die Ausgliederung aus dem Budget die überlegene Lösung ist. Ein pauschales Ja oder Nein gibt es nicht. Manchmal wäre die vollständige Privatisierung konsequenter, in anderen Fällen ist die Fondslösung gerade richtig; und in einigen Fällen wird dafür plädiert, die Aufgaben (wieder) ins Budget zu holen. Wir müssen von Fall zu Fall entscheiden, und die Argumente pro und contra abwägen.

Im Prinzip gilt das auch in bezug auf die Entscheidung über die neuen Fonds. Man darf an dieser Stelle noch erwähnen, daß sie zwar neu, aber nicht neuartig sind. Denn in der Vergangenheit hat es Fondslösungen für besonders umfangreiche und einmalige Aufgaben gegeben: An erster Stelle ist der Lastenausgleichsfonds zu nennen, der die Spezialaufgabe einer Vermögensumverteilung übertragen bekommen hatte. Wer durch den Krieg Vermögen verloren hatte, wurde entschädigt. Eine vermögensbezogene Abgabe diente zur Finanzierung des Fonds. Der Bund der Steu-

erzahler, der als scharfer Kritiker vieler Sondervermögen und deren Quasi-Steuern bekannt ist, hat die Fondslösung für diese historisch besondere Ausgleichsaufgabe ausdrücklich anerkannt.

Ein anderer Fonds aus gleicher Vergangenheit, aber mit anderen Aufgaben und anderer Finanzierungsstruktur, ist das European Recovering Program (ERP), der ehemalige Marshallplan zur Unterstützung des deutschen wirtschaftlichen Aufschwungs nach dem Krieg. Da dieser Fonds Wirtschaftshilfe über rückzahlbare, zinsverbilligte Darlehen gibt, kann er (anders als der Lastenausgleichsfonds, der seine Arbeit einmal getan haben wird) mit seiner finanziellen Substanz ewig weiterleben. Ob das sinnvoll ist, mag dahingestellt sein – immerhin zeigt er sich anpassungsfähig, denn in seinem Haushalt 1991 sollen 23,4% der Kredithilfen an Unternehmen in der DDR gehen. Ein Vorbild für die neuen Fonds könnte das ERP trotzdem sein, denn das ERP steht voll unter parlamentarischer Kontrolle. Weil es eine externe Hilfe war, war dieses Sondervermögen zwar nie eine Flucht aus dem Budget – und ist insofern nicht vergleichbar –, es war aber auch nie eine Flucht vor den Augen des Parlaments und der Öffentlichkeit.

Lassen wir uns ein Fazit ziehen: Aus finanzwissenschaftlicher Erkenntnis kann keine Verurteilung der neuen Fonds abgeleitet werden. Für selbstverständlich muß allerdings die Forderung gelten, daß eine volle parlamentarische Kontrolle gewährleistet ist. Auch die Argumente pro und contra wird man sich anhören müssen; und wir dürfen erwarten, daß gut durchdachte Wirkungsanalysen vorgelegt werden. Die Fondslösung erspart zwar scharfe Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen, von denen negative Signalwirkungen auf die Wirtschaft ausgehen könnten. Sie ist auch ausgabenflexibler als die Budgetlösung, was angesichts unserer Neigung, die Augen vor dem gewaltigen Finanzierungsbedarf für die Bewältigung wirtschaftlicher und sozialer Probleme in der DDR zu verschließen, ein weiterer Vorteil sein dürfte. Andererseits wird die Fondslösung durch ihre Kreditaufnahme eine große Belastung der Kapitalmärkte mit sich bringen. Wenn es für diese Kredite schon keine institutionellen Grenzen gibt, dann sollten wir schleunigst für ökonomische sorgen. Erforderlich sind Wirkungsanalysen der Kreditaufnahme und eine konzertierte Aktion für alle potentiellen Schuldner: die öffentlichen Haushalte, die Sondervermögen und die neuen Fonds – um die Belastung erträglich zu halten.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis
DM 120,-
ISSN 0023-3439

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Eberhard Thiel

Die Fondslösung kann nicht überzeugen

Bund und Länder haben Mitte 1990 die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ beschlossen, der in den nächsten viereinhalb Jahren zur Deckung von Defiziten der Staatshaushalte in der heutigen DDR beitragen soll. Der Fonds finanziert sich durch Kreditaufnahme und durch einige Zuweisungen des Bundes. Die Tilgungs- und Zinszahlungen werden während der Laufzeit von 20 bis 30 Jahren von Bund und Ländern je zur Hälfte übernommen. Nicht allein die Gesamthöhe von 115 Mrd. DM – die von einigen Beobachtern inzwischen als viel zu gering beurteilt wird – fesselt das finanzpolitische Interesse, sondern eher die Tatsache, daß ein weiterer Nebenetat geschaffen wurde.

Damit werden die im Grundgesetz, im Haushaltsgrundsätzegesetz und in der Bundeshaushaltsordnung aufgezählten Grundsätze – hier interessieren insbesondere: Einheit und Vollständigkeit des Etats, Brutto-Etatisierung und Non-Affektation – wieder einmal unbeachtet gelassen. Lehrbücher und Kommentatoren unterstreichen die Bedeutung dieser Prinzipien für die ordnungsgemäße Aufstellung und Durchführung, besonders aber für die Kontrolle des Etats, zählen jedoch gleichzeitig mögliche und wünschenswerte Ausnahmen auf. Trotz aller Kritik an den Grundsätzen, die mit ihrer Formelhaftigkeit die wirtschaftspolitische Rolle des Staates eher ignorieren, wird jedoch stets betont, daß ihre Durchbrechung einer überzeugenden Begründung bedarf.

Daß die Unterstützung der Vereinigung von DDR und Bundesrepublik sowie der westdeutsche Beitrag zur Deckung der DDR-Defizite öffentliche Aufgaben darstellen, ist unbestritten. Damit bleibt jedoch zunächst offen, ob der Staat diese Aufgabe im Rahmen der Etats seiner Gebietskörperschaften erfüllt oder ob er die Wahrnehmung dieser Aufgaben ausgegliederten Körperschaften, Sachvermögen oder gar privaten Unternehmungen überläßt. Entscheidend ist lediglich, daß die Aufgabenerfüllung in Volumen und Struktur zielgerecht ist, daß Kosten und Nutzen politisch vertretbar verteilt sind, daß eine möglichst hohe Effizienz erreicht wird und daß ausreichende Kontrollen durch Exekutive und Legislative möglich sind. Ein positives Prüfungsergebnis könnte die Nichtbeachtung der Budgetprinzipien weniger gravierend erscheinen lassen.

Begründungen der Fondslösung

An Begründungen, daß im vorliegenden Falle diese Forderungen auch außerhalb der Etats der Gebietskörperschaften erfüllt werden können, mangelt es nicht. Dabei wird sehr schnell deutlich, daß die gefundene Fondslösung speziellen Interessen einiger der am Willensbildungsprozeß Beteiligten entspricht: Bemühungen um eine reibungslose Durchsetzung einer bestimmten Finanzierungsart; Beachtung des Interesses der Länder an einer möglichst langfristigen Entlastung von den Kosten der Vereini-

gung; Bemühungen um Bewahrung des gewohnten Budget-Rahmens. Die daraus folgenden Entscheidungen führten gleichzeitig zur Verletzung des Postulats nach Einheit und Vollständigkeit des Budgets.

So lautet eine Begründung für die Auflösung der Budget-Einheit, daß es sich bei der Finanzierung der DDR-Defizite lediglich um einen vorübergehenden Spitzenbedarf handle, der keine Steuererhöhung rechtfertige; denn auf die Fortsetzung der Kreditaufnahme könne man umgehend verzichten, eine Steuererhöhung ließe sich jedoch nur schwer rückgängig machen. Dieses Argument kann nicht so recht überzeugen; denn die Einführung einer zeitlich befristeten Steuer oder eines Steuerzuschlags ist keine von vornherein auszuschließende Maßnahme. Gegen eine drastische Steuererhöhung können konjunktur- und wachstumspolitische Gründe vorgebracht werden; angesichts des in diesem Falle dominierenden Ausgleichsziels wäre aber eine Anhebung der Steuerbelastung durchaus zielgerecht.

Eine zweite Begründung klingt überzeugender; es wurde schnell offenbar, daß als alternativer Weg zur Kreditaufnahme oder Steueranhebung eine vor allem zu favorisierende Senkung der Ausgaben kurzfristig nicht zu erreichen ist. Die immer wieder erwähnte Verminderung der Rüstungsausgaben ist zwar mittelfristig durchzusetzen, kurzfristig aber wohl nur mit hohen Kosten we-

gen bestehender Lieferverträge, Mangel an alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten und regionalen Problemen. Auch die Empfehlung, daß teilungsbedingte Kosten für Berlin und das Zonenrandgebiet schnell abgebaut werden sollten, hat sich in der Realität nicht durchsetzen können; dafür ist eine siebenjährige Übergangszeit im Gespräch. Außerdem weisen Berlin und einige Gemeinden und Kreise im Zonenrandgebiet relativ überzeugend auf steigende Belastungen, also auf quasi vereinigungsbedingte Mehrkosten hin, denen nicht immer entsprechende Mehreinnahmen gegenüberstehen.

Verschuldungsgrenzen

Schließlich wird als Vorteil des Fonds „Deutsche Einheit“ bewertet, daß eine Erhöhung der Verschuldung im Rahmen des Bundes- oder der Länderhaushalte die Verschul-

dungsgrenzen nach Art. 115 GG überschreiten würde; dagegen sei der Fonds beim Vergleich Nettokreditaufnahme zu Investitionen möglicherweise nicht anzurechnen. Diese Argumentation gesteht zu, daß nicht alle DDR-Defizite auf Investitionsausgaben zurückgeführt werden können. Bemerkenswert ist, daß man hier den Investitionsbegriff sehr eng interpretiert, während die Entscheidung, statt der Steuern eher die Verschuldung zu erhöhen, recht großzügig damit begründet wurde, daß es sich bei den Zahlungen an die DDR um Investitionen in das Projekt der deutschen Einheit oder gar in die soziale Marktwirtschaft handele.

Aber dennoch müßte dieser Grundgesetzartikel kein Hindernis für eine erhöhte Kreditaufnahme im Rahmen des Bundesbudgets sein: Ohne die mit diesen Mitteln beabsichtigte Finanzierung der DDR-Defizite wären wegen der Anpassungs-

probleme gesamtwirtschaftliche Störungen nicht zu verhindern. Diese Friktionen erfüllen nicht immer die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes; man darf in solchen Situationen struktur- und verteilungspolitische Kriterien jedoch nicht außer acht lassen.

Es wird somit deutlich, daß die Wahl der Nettokreditaufnahme als alleiniges Instrument zur Finanzierung der DDR-Defizite nicht unbedingt zwingend war. Darüber hinaus ist es auch nicht überzeugend, daß die Entscheidung für die Verschuldung eine Durchbrechung wichtiger Haushaltsgrundsätze zur Folge haben mußte. Aber es gab noch weitere Motive für eine Ausgliederung eines Nebenetats.

Weitere Gründe

So wurde behauptet, daß das Phänomen Deutsche Einheit staatliche Aufwendungen in einem sol-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Hans-Hagen Härtel u.a.

ENTWICKLUNGSLINIEN IM INTERNATIONALEN STRUKTURWANDEL

Spezialuntersuchung im Rahmen der HWWA-Strukturberichterstattung 1991

In welche Richtung und mit welchem Tempo verändern sich die Strukturen in einer hochentwickelten und stark in die internationale Arbeitsteilung integrierten Volkswirtschaft wie die der Bundesrepublik Deutschland? Wie verläuft der Strukturwandel in anderen Industrieländern? Wie läßt sich die Auffassung belegen, daß für Fehlentwicklungen, wie die hohe Arbeitslosigkeit und die Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts, in erster Linie „strukturelle“ Ursachen verantwortlich seien? Antworten auf diese Fragen gibt die neueste Spezialanalyse, die das HWWA-Institut im Rahmen seiner Strukturberichterstattung erstellt hat.

Großoktav,
254 Seiten, 1989,
brosch. DM 69,-
ISBN 3-87895-385-2

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

chen Umfang erfordere, daß der gewohnte Rahmen der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik gesprengt würde. Dieses Unbehagen gegenüber von außen kommenden Störungen und gegenüber den sich nunmehr vergrößernden Dimensionen ist auch in anderen Bereichen festzustellen. Aber die Konjunktur- und Wachstumseffekte eines während einiger Jahre stärker als bisher expandierenden öffentlichen Haushalts werden nicht anders ausfallen, nur weil die Einnahmen und Ausgaben nunmehr im Nebenetat verbucht werden.

Die Entscheidung für die Fondslösung basiert auch auf der Annahme, daß über kurz oder lang der gewohnte Rahmen der Budgetgestaltung wiederhergestellt werden könnte. Angesichts der hohen Anforderungen an die zu erneuernde Infrastruktur, an weitere Anschübe für die sozialen Sicherungssysteme und an Subventionen würde es dagegen geradezu überraschen, wenn die öffentlichen Ausgaben nach einer kurzen Übergangszeit wieder entlang dem extrapolierten Entwicklungspfad der bisherigen staatlichen Ausgaben wachsen würden. Insgesamt schimmert bei diesem Argument eine noch mangelnde Gewöhnung an ein nunmehr erweitertes Territorium mit höherer Bevölkerungszahl, mit zusätzlichen wirtschaftlichen Ressourcen und mit einem erheblichen Bedarf an öffentlich gestützten Ausgleichsmechanismen durch.

Volumen und Struktur der staatlichen Ausgaben in Deutschland werden sich verändern. Jene Annahmen erscheinen wenig realistisch, die davon ausgehen, daß Infrastruktureinrichtungen, die in der Bundesrepublik aus dem steuerfinanzierten Etat unterhalten werden, in der DDR zukünftig durch private Unternehmungen über den Preis oder über Gebühren finanziert werden

könnten. Insgesamt ist es nicht wahrscheinlich, daß auf dem Gebiet der heutigen DDR relativ weniger staatliche Aktivitäten erforderlich sein werden als in der Bundesrepublik. Gegenteilige Vermutungen mit entsprechenden Rückwirkungen auf die Bedeutung des staatlichen Sektors in Deutschland insgesamt würden eher einleuchten.

Ein zusätzlicher Grund für die Bildung dieses Fonds liegt im Interesse der Bundesländer begründet. Die westdeutschen Bundesländer stimmten zu, weil sie glaubten, sich dadurch – mit Ausnahme des Schuldendienstes für den Fonds – weiteren Lasten der Vereinigung entziehen zu können. Diese Hoffnung ist wohl trügerisch; denn die Überlegungen zur künftigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs zwischen den deutschen Ländern stehen erst am Anfang. Auch ohne dramatische Entwicklungen wird es wohl nicht erst ab 1995 zu einer stärkeren Heranziehung der westdeutschen Länder zur Deckung der gesamtdeutschen öffentlichen Kosten kommen.

Durchbrechung der Etatgrundsätze

Wenn nach der Wahl zu einem gemeinsamen Parlament die Etats des Bundes und des DDR-Zentralstaats zusammengelegt werden, wird ein erhebliches Defizit deutlich werden. Neben diesem neuen Zentral-Etat stehen dann die Länderetats beider Landesteile und der Fonds „Deutsche Einheit“. Zum einen würden Zahlungen aus dem Fonds an die DDR-Länder zu deren Defizitdeckung erfolgen. Zum anderen dürften im dann gemeinsamen Zentral-Etat gleichzeitig verbucht werden: Zuweisungen (bisher des Bundes) an den Fonds und empfangene Zahlungen (bisher DDR-Zentral-Etat) aus dem Fonds. Bei Aufrechterhaltung der Fiktion, daß Teile

des Zentral-Etats nicht durch eigene Nettokreditaufnahmen gedeckt werden, sondern durch Zuweisungen aus dem kreditfinanzierten Fonds, wird spätestens zum Zeitpunkt der Etat-Vereinigung die Durchbrechung der Etatgrundsätze schmerzlich bewußt werden.

Die dominierenden Argumente für die Fondslösung – Interesse der Länder, Bevorzugung der Kreditaufnahme, Bewahrung gewohnter Budgetstrukturen – sind nicht immer überzeugend; sie führten aber zur Durchbrechung wesentlicher Budgetprinzipien. Diese sollten jedoch in Zeiten eines schnellen und radikalen Umbruchs von Wirtschaft und Gesellschaft nicht als zweitrangig bewertet werden. Auch hätte der leicht entstehende Eindruck, daß die Vereinigung beider Staaten quasi ohne realen Beitrag des einzelnen Bürgers möglich sei, bei Anwendung der Budgetprinzipien oder bei einer Diskussion anderer Varianten der Finanzierung vermieden werden können.

Die Schaffung der Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des volkseigenen Vermögens ist unter dem Aspekt der Durchsetzung politischer Ziele anders zu beurteilen: Im Gegensatz zur reinen Finanzierungsfunktion des Fonds „Deutsche Einheit“ lassen sich die Aufgaben der Treuhandanstalt (Änderung der Gesellschaftsform, Sanierung und Verkauf von bisher volkseigenen Unternehmungen) kaum innerhalb der Gebietskörperschaften effizient durchführen. Dennoch sollte gerade in diesem Falle die Gefahr rechtzeitig gebannt werden, daß gesellschaftspolitisch nicht uninteressante Struktur- und Verteilungsentscheidungen dem Durchgriff und der Kontrolle von Parlament und Regierung entgleiten. Die Durchbrechung von Budgetprinzipien – und das gilt für beide Fonds – darf keineswegs den Verzicht auf politische Kontrolle nach sich ziehen.