

Schmidt, Kurt

Article — Digitized Version

Die Finanzierung des Einigungsprozesses in Deutschland

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmidt, Kurt (1991) : Die Finanzierung des Einigungsprozesses in Deutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 7, pp. 343-349

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136774>

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.

Kurt Schmidt

Die Finanzierung des Einigungsprozesses in Deutschland

Für den Aufbau der Wirtschaft in den neuen Bundesländern und die Angleichung der dortigen Lebensverhältnisse an die im Westen üblichen Bedingungen werden öffentliche Mittel in erheblichem Umfang aufgebracht werden müssen. Professor Kurt Schmidt gibt einen Überblick über die damit verbundenen grundsätzlichen Probleme.

Zur Finanzierung der deutschen Einheit müssen der Bund, die alten Bundesländer und die westdeutschen Gemeinden ihre Ausgabenpläne revidieren und können ihre Netto-Neuverschuldung erhöhen, um Transfers in die neuen Bundesländer und deren Gemeinden zu finanzieren. (Was übrigens die Terminologie angeht, so ist es irreführend, von Kosten der Einheit zu reden. Wir haben es hier vielmehr mit Kosten zu tun, die zwar anlässlich der Vereinigung offenbar geworden sind; der Sache nach handelt es sich jedoch um Reparaturkosten einer systembedingt verrotteten Volkswirtschaft.) Schließlich kann der Staat zur Finanzierung der Vereinigung die Steuern erhöhen. (Die neuen Bundesländer bekommen dadurch direkt und indirekt mehr Einnahmen: direkt aus dem eigenen Aufkommen und indirekt über Transfers aus den alten Bundesländern, die aus dem dortigen Mehraufkommen finanziert werden.) Diese Steuererhöhung kann der Staat so konzipieren, daß Mehrleistungen möglichst wenig tangiert, vielleicht sogar angeregt werden. Leitlinie für eine Anhebung könnte zum Beispiel sein, daß eher die durchschnittliche als die marginale Steuerlast erhöht wird.

Umschichtung öffentlicher Ausgaben

Zunächst aber nun zur Umschichtung in den Budgets der westdeutschen Gebietskörperschaften. In dem Jahrgutachten 1975 hat der Sachverständigenrat die Revision der Staatstätigkeit einen Dauerauftrag der Finanzpolitik genannt und ausgeführt, daß die öffentlichen Leistungen immer wieder darauf überprüft werden sollten, ob sie (ganz oder zum Teil) aufgegeben werden können, ob sie privat in staatlichem Auftrag erstellt werden können,

ob sie gegen Zahlung spezieller Entgelte (Preise, Beiträge, Gebühren) angeboten werden können und ob sich dort, wo dies bereits geschieht, der Kostendeckungsgrad erhöhen läßt, ob die öffentlichen Leistungen billiger bereitgestellt werden können und ob sie an Veränderungen in der Priorität der Aufgaben anzupassen sind und ihrem Umfang nach eingeschränkt werden können. Der erste Punkt betrifft die Privatisierung der öffentlichen Leistungen, der zweite die private Produktion öffentlicher Leistungen, der dritte ein Mehr an Entgeltlichkeit bei öffentlichen Leistungen, der vierte die Rationalisierung der Produktion öffentlicher Leistungen, der fünfte schließlich die effektivere Darbietung von öffentlichen Leistungen.

Wir haben das damals, wie gesagt, als Dauerauftrag der Finanzpolitik bezeichnet. Aber selbstverständlich gibt es Zeiten, in denen die Überprüfung der Staatstätigkeit besonders wichtig ist, und zweifellos erfordern die Finanzierungsprobleme, die mit der Vereinigung verbunden sind, in besonders hohem Maße eine Umschichtung öffentlicher Ausgaben: Einsparungen im Westen, um Mittel freizumachen für Transfers in den Osten. Es geht hier um die Anpassung an eine dramatische Veränderung in der Rangordnung der öffentlichen Aufgaben. Vieles spricht dafür, daß dies bei den Gebietskörperschaften im Westen, vor allem bei den Ländern und Kommunen, bisher nicht in hinreichendem Umfang realisiert worden ist.

Nun gibt es über die Kürzung öffentlicher Ausgaben eine Fülle von Veröffentlichungen und guten Vorschlägen – sowohl in bezug auf die sogenannten Transformationsausgaben (also Aufwendungen zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen) als auch im Hinblick auf die sogenannten Transferausgaben (das sind Sozialleistungen und Subventionen). Die praktischen Erfolge bei den Ausgabenkürzungen sind jedoch vergleichsweise gering. Der Grund dafür liegt in der Funktionsweise des kommunikationsintensiven demokratischen Gruppenstaates, in dem wir leben.

Prof. Dr. Kurt Schmidt, 66, ist emeritierter Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Universität Mainz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Er war Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Ganz sicher wäre mehr an Umschichtungen in den westdeutschen öffentlichen Haushalten möglich gewesen, als jetzt mühevoll zustande kommt, wenn die Begeisterung der Jahre 1989 und 1990 genutzt worden wäre; die Partikularisten hätten es mit der Verteidigung von Privilegien bei den Finanzhilfen, bei den Steuersubventionen und – nicht zu vergessen – bei den Regulierungen jedenfalls schwerer gehabt als heute. Man darf gespannt sein, wieviel der Bundeswirtschaftsminister unter den nun wieder widriger gewordenen Umständen an Subventionskürzungen zustande bringt.

Verkauf von Finanzvermögen

Außer den Mitteln, die durch Budgetumschichtung verfügbar gemacht werden können, besteht bei Bund, Ländern und Gemeinden die Möglichkeit, sich durch Privatisierung von öffentlichem Vermögen – einmalig – Einnahmen zur Finanzierung der Vereinigung zu beschaffen. Es handelt sich dabei wohlgerne nicht um das „Versilbern“ von Verwaltungsvermögen, das zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben nötig ist, sondern um den Verkauf von Finanzvermögen, das ohne Nachteile für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben abgestoßen werden kann. Das Finanzvermögen paßt grundsätzlich nicht zur sozialen Marktwirtschaft, und es ist erstaunlich, wieviel es davon selbst in Westdeutschland (noch) gibt. Der Verkauf sollte schrittweise vorgenommen werden, die Aufnahmebereitschaft des Marktes also beachtet werden – auch um einen „guten Preis“ zu erzielen.

Im Prinzip ist eine Finanzierung über den Verkauf von öffentlichem Finanzvermögen nicht strittig, und daß Einsparungen in den westdeutschen öffentlichen Haushalten zur Finanzierung der Vereinigung das beste Mittel sind, ist fast so etwas wie eine communis opinio. Besonders bei den Umschichtungen mangelt es jedoch an der politischen Durchsetzung. Bei der staatlichen Kreditaufnahme ist es nahezu umgekehrt: Da gab und gibt es wenig politische Widerstände, während an ihrer Zweckmäßigkeit doch manche Zweifel geäußert worden sind. Um hier zu einem sachgerechten Urteil zu kommen, muß

man sich zunächst darüber klar werden, ob ein Finanzbedarf, der aus solch starken (politischen und wirtschaftlichen) Veränderungen erwächst, kreditär gedeckt werden darf.

Grundsätzlich ist das zu bejahen; denn der Staat kann in solchen Fällen seine Bonität, sofern er sie hat, nutzen. Es kommt hinzu, daß es praktisch ausgeschlossen ist, die öffentlichen Ausgaben, die mit der Vereinigung verbunden sind und nicht durch Einsparungen gedeckt werden, allein über Steuererhöhungen zu finanzieren. Das wäre auch nicht vernünftig; denn zum einen hat ein Teil der Ausgaben Überbrückungscharakter, ist also nur vorübergehender Natur, und zum anderen können viele Ausgaben für die Vereinigung als Investition angesehen werden, deren Erträge die Aufwendungen über kurz oder lang lohnen. Beide Positionen legen eine Kreditfinanzierung nahe.

Staatliche Kreditaufnahme

Dagegen kann man einwenden, daß die Zinslasten in den öffentlichen Haushalten erheblich zunehmen, daß die Beanspruchung des Kapitalmarktes vielleicht zu hoch ist und daß man von der hohen Nettokreditaufnahme nicht wieder oder doch zu langsam herunterkommt. Was den ersten Punkt betrifft, so ist zu bedenken, daß die dauerhaften Einsparungen bei den Kosten der Teilung (und im Verteidigungshaushalt) Spielraum zur Finanzierung zusätzlicher Zinskosten schaffen. Nach Maßgabe der so für Zinszahlungen freiwerdenden Mittel können sich die öffentlichen Haushalte also verschulden, ohne daß die zusätzlichen Zinskosten zu höheren Ausgaben führen. Es handelt sich um einen Ausgabentausch: Kosten der Teilung gegen Kosten der Kreditaufnahme für die Vereinigung, und weil die Kosten der Teilung erheblich waren, können über deren Umschichtung zugunsten von Zinszahlungen Kredite von mehreren hundert Milliarden D-Mark finanziert werden. Der Spielraum ist also groß, aber er ist nicht unbegrenzt – und er entsteht überhaupt nur, wenn die Kosten der Teilung tatsächlich abgebaut werden.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis
DM 135,-
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

Das zweite Argument, eine allfällige Überforderung des Kapitalmarkts, ist schwer zu beurteilen. Entscheidend ist, wie es um das Vertrauen der (nationalen und internationalen) Kapitalgeber in den Schuldner Bundesrepublik Deutschland steht. Bisher hat es bei der Kreditfinanzierung kaum Probleme gegeben; das Zinsniveau ist sicher hoch, aber der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik bislang nicht abträglich, und Irritationen sind kaum zu verspüren. Angesichts der Höhe der Inanspruchnahme des Kapitalmarktes mag das überraschen. Bei näherem Zusehen ist dies jedoch weniger erstaunlich. Private Haushalte, Unternehmen und auch öffentliche Körperschaften können, sofern sie kreditwürdig sind, in außergewöhnlichen Situationen ihre Bonität nutzen und sich zur Lösung eines Sonderproblems verschulden. Die Kreditgeber sind bei ihrer Geldanlage stets auf der Suche nach guten Schuldnern, und daß die Bundesrepublik ein guter Schuldner ist, steht außer Frage. Freilich gibt es Vertrauensgrenzen, und diese dürfen nicht überschritten werden.

Weil man sich des Vertrauens der Kapitalanleger nie ganz sicher sein darf, gilt es, dieses Vertrauen zu pflegen. Dazu gehören eine solide Geldpolitik, energische Einsparungen im Westen zugunsten des Ostens, eine zurückhaltende Lohnpolitik und der zügige Aufbau der Marktwirtschaft in den neuen Bundesländern – schließlich und nicht zuletzt ein verlässlicher Plan über die Rückführung der Nettokreditaufnahme in den öffentlichen Haushalten, also die Ankündigung eines überzeugenden Konsolidierungskurses. Die Haushaltskonsolidierung ist auch deswegen nötig, weil die zusätzliche Verschuldung, die über den oben beschriebenen Ausgabentausch möglich ist, Grenzen hat. Zur Lösung der Konsolidierungsaufgabe muß geklärt werden, wie groß der Konsolidierungsbedarf ist, ob die Konsolidierung über Ausgabenkürzungen oder über Steuererhöhungen bewirkt und in welchem Tempo sie abgewickelt werden soll.

Konsolidierungsbedarf

Um die Größe des Konsolidierungsbedarfs zu ermitteln, muß das aktuelle Haushaltsdefizit konjunktur- und inflationsbereinigt werden. Dann erhält man den Teil des Defizits, an dem die Diskussion um die Größe der Konsolidierungsaufgabe eigentlich anzusetzen hat. Wie groß der Konsolidierungsbedarf einzuschätzen ist, hängt nun davon ab, wie hoch die Normalverschuldung zu bemessen ist, also der Teil der Nettoneuverschuldung, den der Staat ohne negative Rückwirkungen am Kreditmarkt aufnehmen kann. Der Konsolidierungsbedarf ergibt sich demnach als Differenz zwischen dem inflations- und konjunkturbereinigten Teil des Haushaltsdefizits und der

Normalverschuldung, und dieser Unterschiedsbetrag wird strukturelles Defizit genannt.

Zur Haushaltskonsolidierung sind bisher nur allgemeine Absichtserklärungen bekannt geworden. Über den Umfang des Konsolidierungsbedarfs und das Tempo seiner Deckung gibt es wenig Informationen. Was den Weg angeht, also die Frage, ob die Konsolidierung über Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen bewirkt werden soll, so ist, nimmt man die Steuerbeschlüsse ins Bild, zu vermuten, daß die Konsolidierungsaufgabe zu einem Teil über Steuererhöhungen bewältigt werden soll. Der andere, offensichtlich größere Teil der Aufgabe muß demnach über Ausgabenkürzungen bewerkstelligt werden. Dazu ist es nötig, den Ausgabenzuwachs über eine Reihe von Jahren unter dem durchschnittlichen Anstieg des Bruttosozialprodukts zu halten. Wichtig unter dem Aspekt einer Verbesserung der Ausgabenstruktur ist hier, daß in erster Linie an den konsumtiven Ausgaben (und hier insbesondere an den Subventionen) gekürzt wird. Das Instrument für die Konsolidierungsaufgabe ist die Finanzplanung, die Institution, die darüber befinden muß (und möglichst bald befinden sollte), ist der Finanzplanungsrat.

Wie ein solcher Konsolidierungskurs aussehen könnte, sei an einem Zahlenbeispiel (mit aktuellem Hintergrund) illustriert. Nehmen wir an, das zur Berechnung des Konsolidierungsbedarfs relevante Defizit im öffentlichen Gesamthaushalt betrage 160 Mrd. DM. Nehmen wir weiter an, die Normalverschuldung beliefe sich (großzügig bemessen) auf 60 Mrd. DM. Dann erhielte man eine Differenz von 100 Mrd. DM als strukturelles Defizit, das zu beseitigen wäre. Durch die vorgesehenen Steuererhöhungen kann man vielleicht mit einem dauerhaften Mehraufkommen von 20 Mrd. DM rechnen. Dann blieben 80 Mrd. DM, die von der Ausgabenseite her zu konsolidieren wären. Nimmt man an, daß die Aufgabe in vier Jahren gelöst werden soll, dann wäre die Nettokreditaufnahme von 1992 bis 1995 jährlich um jeweils 20 Mrd. DM zurückzuführen. Für die Ausgaben im öffentlichen Gesamthaushalt bedeutete dies, daß deren Expansionsrate über diese vier Jahre um ungefähr zwei Prozentpunkte unter der des Bruttosozialprodukts gehalten werden müßte.

Steuererhöhungen

Viel mehr Diskussionen als um die Kreditaufnahme, ja zum Teil heftigen Streit gab es um allfällige Steuererhöhungen als Finanzierungsquelle der Vereinigung – und dies gleich unter zwei Aspekten. Zum einen war umstritten, ob Steuererhöhungen überhaupt nötig seien. Diese Frage ist mittlerweile faktisch beantwortet. Es wird sie geben. Zum anderen ging es darum, welche Steuern erhöht

oder auch neu eingeführt werden sollten. Auch darüber ist mittlerweile entschieden worden. Vom 1. 7. 1991 bis 30. 6. 1992 wird ein Solidaritätszuschlag von 7½% zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer erhoben, der in den beiden Jahren jeweils ungefähr 11 Mrd. DM bringt und allein zur Disposition des Bundes steht. Es gibt (ebenfalls zum 1.7.1991, aber auf Dauer) eine beträchtliche Anhebung der Mineralölsteuer, die dem Bund 1992 mehr als 13 Mrd. DM in die Kasse bringt. Auch die Versicherungsteuer wurde zum 1.7.1991 auf Dauer um drei Prozentpunkte erhöht; der Bund kann für 1992 mit Mehreinnahmen von 2,2 Mrd. DM rechnen. Zum 1.3.1992 soll dann die Tabaksteuer erhöht werden, wovon sich der Bund 1993 ein Mehraufkommen von ungefähr 1,3 Mrd. DM verspricht. Schließlich ist eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zum 1.1.1993 vorgesehen – wahrscheinlich um einen Prozentpunkt beim Normalsatz; dem entspräche im Jahre 1993 ein Mehraufkommen von rund 10,5 Mrd. DM, das sich Bund und Länder teilen müssen.

Wie ist dieses Steuerbukett zu beurteilen? Wegen des großen Investitionsbedarfs in den neuen Bundesländern muß prinzipiell alles vermieden werden, was das Investieren behindern könnte. Daher dürfen Investitionen nicht nur nicht höher belastet werden; zumindest in den neuen Bundesländern ist darüber hinaus ihre Entlastung geboten. Steuern auf Vermögen, Einkommen und Gewinne treffen aber direkt oder indirekt auch die Investitionen. So gesehen – und wegen der Anhebung der marginalen Steuersätze – ist der Solidaritätszuschlag eine ungeeignete Maßnahme. (Übrigens: Investitionen werden auch durch hohe Zinsen getroffen; das ist ein weiterer Grund, die staatliche Nettokreditaufnahme zu begrenzen.) Sicher haben bei der Erfindung des Solidaritätszuschlags Verteilungsgesichtspunkte eine Rolle gespielt. Aber der Preis in Kategorien von Effizienz und Wachstum ist möglicherweise hoch. Das Beste, was man über den Solidaritätszuschlag sagen kann, ist, daß er 1992 ausläuft. Dann wird er vermutlich durch eine Umsatzsteuererhöhung „abgelöst“. Trotz der Vorbehalte, die man aus distributiven Gründen haben mag, ist dies aus drei Gründen die bessere Lösung: An die Stelle der Erhöhung progressiver Sätze tritt eine Anhebung proportionaler Sätze. Weiter trifft die Umsatzsteuer, auf den Konsum überwältigt, eben diesen und ist dann auch eine allgemeinere Steuer als die Einkommensteuer. Die Anzahl der Einkommensteuerzahler hat nämlich in letzter Zeit sowohl im Verhältnis zur Anzahl der privaten Haushalte als auch im Verhältnis zur Anzahl der Einkommensteuerpflichtigen abgenommen. Das liegt an der Anhebung von Freibeträgen und an einkunftsspezifischen Erleichterungen. (Infolge der drei Stufen der Einkommensteuerreform der vergangenen Jahre sind ungefähr 700 000 Einkommensteuer-

pflichtige von der Einkommensteuerzahlung befreit worden – 400 000 allein durch die Maßnahmen der dritten Stufe.)

Die Erhöhung der Versicherungsteuer, die es eigentlich gar nicht geben dürfte, und die Anhebung der Tabaksteuer, für die angeblich gesundheitspolitische Gründe sprechen, sind im Grunde fiskalisch motivierte Maßnahmen: Der Staat (hier: der Bund) braucht mehr Geld, und so werden ergiebige Steuern erhöht, gegen die verhältnismäßig wenig Widerstand besteht. Für die beträchtliche Anhebung der Mineralölsteuer trifft das allerdings nicht in dieser Deutlichkeit zu. Zwar sind auch hierzu sicherlich fiskalische Gesichtspunkte von Bedeutung gewesen; aber es lassen sich dafür auch achtbare verkehrspolitische Argumente anführen.

Entlastung der Investitionen

Oben ist bereits erwähnt worden, daß Investitionen in den neuen Bundesländern entlastet werden müssen. Das ist inzwischen auch geschehen – leider in einer ziemlich unsystematischen Weise. Man hat mit den größer werdenden Problemen gleichsam „zugelegt“, und weiteres Zulegen wird gefordert. Neben einer zwölf- bzw. achtprozentigen Investitionsprämie sind zusätzlich Sonderabschreibungen für Betriebsgebäude und Ausrüstungsinvestitionen in den neuen Bundesländern möglich. Alternativ dazu können Investitionen über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mit einer Prämie bis zu 23% bezuschußt werden. Außerdem gibt es, insbesondere in Form von Zinssubventionen, Förderungsprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Nach meiner Meinung sind Investitionsprämien das beste Entlastungsmittel. Bei einer Erleichterung über die Senkung von sogenannten ertragsunabhängigen Steuern kann der Vorteil kassiert werden, ohne eine Mark neu zu investieren. Das ist bei Abschreibungserleichterungen anders; gegen diese wird aber angeführt, daß (zum Teil) die Höhe der Entlastung vom Grenzsteuersatz abhängt und daß Abschreibungserleichterungen nicht (voll) genutzt werden können, wenn das mögliche Abschreibungsvolumen größer ist als der Gewinn. Sicher gibt es auch Mitnahmeeffekte und Fehlleitungen bei den Investitionsprämien; aber sie sind vergleichsweise gering. Immer ist sichergestellt, daß investiert wird und daß die vorgesehene Entlastung in ihrem ganzen Umfang zustande kommt.

Ursprünglich wollte die Bundesregierung die Vermögensteuer und die Gewerbesteuer ab 1993 aufheben und gleichsam im Vorgriff darauf diese beiden Steuern in den neuen Bundesländern schon in den Jahren

1991 und 1992 nicht erheben. Darüber ist ein heftiger Streit mit nicht geringen polemischen Akzenten entbrannt. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hatte im Juli 1990 vorgeschlagen, die einheitswertabhängigen Steuern im Beitrittsgebiet nur in vereinfachter Form oder gar nicht zu erheben. Letzteres sollte für die Vermögensteuer und für die Gewerbesteuer gelten. Der Gedanke, diese beiden Steuern dann auch in Westdeutschland abzuschaffen, ist im Prinzip vernünftig. Er hätte jedoch politisch anders „verkauft“ und sachlich ergänzt werden müssen.

Was die politische Durchsetzung angeht, wäre ein Stufenplan wohl eher akzeptabel gewesen. So hätte der Ansatz des Betriebsvermögens schrittweise reduziert und die Freibeträge der Vermögensteuer für natürliche Personen schrittweise erhöht werden können. (Den einen oder anderen Schritt in diese Richtung wird es vermutlich geben.) Der Abbau bei der Vermögensteuer hätte auch deswegen gestreckt werden können, weil die Entlastungswirkung im Hinblick auf das Investieren in den neuen Bundesländern aus den oben genannten Gründen und wegen des vergleichsweise geringen Umfangs nicht erst-rangig ist. Für sehr große private Vermögen hätte man die Beibehaltung der Vermögensteuer erwägen können; bei einer kleinen Zahl von Steuerpflichtigen ließe sich das Bewertungsproblem wahrscheinlich über Einzelbewertungen lösen.

Sachlich ist anzumerken, daß die einheitswertabhängigen Steuern, und hier insbesondere die Vermögensteuer, eben wegen der Bewertungsprobleme, wohl die ungerechtesten Steuern sind, die wir in der Bundesrepublik haben. Die Vermögensteuer nun generell nach zwei Jahren in den neuen Bundesländern einzuführen, in denen die Bewertungsprobleme noch größer sind als in Westdeutschland, kommt einem Schildbürgerstreich nahe.

Unangenehme Alternative

Um die Gewerbesteuer hat es weniger politischen Streit gegeben. Sachlich nachteilig ist, daß ihre Abschaffung die Gemeindesteuern noch konjunkturrempfindlicher macht und noch mehr prozyklisches Verhalten provoziert. Hier zeigt sich abermals, daß man bei den Gemeindesteuern ohne ertragsunabhängige Elemente nicht auskommt. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen und der Sachverständigenrat sind deshalb für eine kommunale Wertschöpfungssteuer eingetreten. In den neuen Ländern ließen sich Schritte in diese Richtung wahrscheinlich eher zufriedenstellend verwirklichen als die Einführung der Gewerbesteuer.

Kehren wir noch für einen Augenblick zu der Frage zu-

rück, ob Steuererhöhungen überhaupt nötig sind. Inzwischen wissen wir, daß die Finanzierungsprobleme, die mit der Vereinigung verbunden sind, eine Größenordnung haben, die Steuererhöhungen unumgänglich macht. Anders gewendet: Die Aufgabe ist so groß, daß man ihrer nur mit Hilfe einer Kombination von Umschichtungen, mehr Krediten und höheren Steuern Herr werden kann. Die Frage eines Entweder-Oder stellt sich also so gesehen gar nicht; wir müssen alle Finanzierungsquellen anzapfen, und dabei muß über das Mehr oder Weniger der Finanzierungsbeiträge entschieden werden.

Geht man davon aus, daß die Nettokreditaufnahme für die Finanzierung der Vereinigung auf die oben beschriebene Weise begrenzt bleiben soll und daß die Einnahmen, die über Privatisierungsmaßnahmen verfügbar gemacht werden können, vergleichsweise gering sind, dann muß die „Restfinanzierung“ über Umschichtungen und Steuererhöhungen gesichert werden. Und hier gilt dann: Je weniger in den öffentlichen Haushalten im Westen zugunsten der öffentlichen Haushalte im Osten umgeschichtet wird, um so mehr müssen Steuern erhöht werden. Insoweit besteht in bezug auf die „Restfinanzierung“ doch ein Entweder-Oder. Für Politiker ist das sicher eine unangenehme Alternative, denn in beiden Fällen wird den Bürgern in Westdeutschland ein Beitrag für den Aufbau in den neuen Bundesländern abverlangt – das Teilen wird konkret.

Daß Steuererhöhungen unpopulär sind und ihnen deswegen vielerlei Widerstände entgegenstehen, ist eine gesicherte Erfahrung. Es kommt hinzu, daß auch andere Abgaben wie Sozialversicherungsbeiträge sowie kommunale Gebühren und Beiträge angehoben worden sind und womöglich noch weiter angehoben werden. Daß Umschichtungen in öffentlichen Haushalten ebenfalls nur schwer durchzusetzen sind, ist bereits erwähnt worden. Hier kommt hinzu, daß der finanzielle Rahmen, innerhalb dessen umgeschichtet werden muß, durch die notwendige Haushaltskonsolidierung eingeschränkt wird; denn Konsolidierung der Haushaltsdefizite über die Ausgabenseite bedeutet einen Rückgang der Staatsquote.

Umschichtungen gelten weitgehend als der Königsweg für die Finanzierung der Vereinigung. Aber es kann durchaus so kommen, daß die auf diese Weise freigemachten Mittel nicht ausreichen – sei es, weil es bei der Durchsetzung hapert, sei es, weil es die Größe der Aufgabe erfordert. Dann müssen Steuern erhöht werden. Noch mehr Schulden machen, daran sollte kein Zweifel aufkommen, wäre schlimm.

Unter ordnungspolitischem Gesichtspunkt ist interessant, ob der Beitrag der Westdeutschen zum Aufbau in den neuen Bundesländern in Form von Einbußen bei pri-

vaten oder bei öffentlichen Gütern geleistet wird. Bei den Budgetumschichtungen ist das leicht zu beantworten: In Westdeutschland wird es weniger öffentliche Leistungen geben als ohne die erforderlichen Einsparungen. Bei der öffentlichen Kreditaufnahme und der Steuererhöhung ist beabsichtigt, daß das Angebot an privaten Gütern eingeschränkt wird. Aber hier ist es nicht sicher, ob das Ergebnis mit der Intention übereinstimmen wird. Bei Steuererhöhungen kann eine beabsichtigte Kürzung des privaten Konsums am verteilungspolitischen Streit scheitern. Ein zu starker Lohnanstieg rief Preisniveauerhöhungen hervor, die die Geldpolitik zu restriktiven Maßnahmen veranlaßten, was Zinssteigerungen zur Folge hätte. Das kann zu einer Einschränkung bei der öffentlichen Kreditaufnahme und darüber zu einem Minderangebot an öffentlichen Leistungen führen. Verbleibende Preisniveauerhöhungen können ebenfalls unter Umständen zu Lasten des Angebots an öffentlichen Leistungen gehen.

Nicht weniger kompliziert ist der Wirkungszusammenhang bei der Finanzierung über eine Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme. Wird dabei die oben beschriebene Grenze beachtet, werden also die zusätzlichen Zinsen mit Hilfe der Mittel finanziert, die infolge der Überwindung der Teilung frei werden, dann kommt es darauf an, inwieweit sich das Ausland an der Kreditgewährung beteiligt und sich damit (via Realtransfer in Form erhöhter Importe) zur realwirtschaftlichen Alimentierung der (via öffentliche Kreditaufnahme) erhöhten Nachfrage heranziehen läßt. Soweit das ohne merkliche Zinserhöhungen abgeht, kommt es im Inland zu keiner Einschränkung des Angebots an privaten Gütern. Spielt das Ausland nur zu höheren Zinsen mit, und kommt es auch zu einem Zinsanstieg wegen der im Inland aufgenommenen öffentlichen Kredite, dann gilt das gleiche, was bereits zur diesbezüglichen Wirkung von Zinssteigerungen ausgeführt worden ist.

Diskriminierung des Eigenkapitals

Mehr als diese Andeutungen sind zu den Wirkungsketten, die von der Finanzierung der Vereinigung ausgelöst werden können, an dieser Stelle nicht möglich. Nur kurz angesprochen werden können auch zwei weitere Probleme. Das erste hat mit der angekündigten Reform der Unternehmensbesteuerung zu tun. Diese Aufgabe bleibt trotz der Probleme, die die Vereinigung gebracht hat, wichtig, ja, sie ist vielleicht dadurch noch wichtiger geworden. Bei der Unternehmensteuerreform geht es – zur Aufrechterhaltung günstiger Bedingungen des Produktionsstandorts Bundesrepublik – vordringlich um eine dauerhafte Entlastung der gewerblichen Investitionen. Unter den Entlastungskonzepten ist m.E. den Investitionszulagen der Vorzug zu geben. Tarifsenkungen bei der Ein-

kommensteuer und der Körperschaftsteuer sind nicht unmittelbar mit Investitionen verknüpft, sehr teuer (weil dadurch vor allem Konsum entlastet wird) und politisch schwer durchzusetzen. Erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten haben die schon erwähnten Nachteile, daß die Entlastung (zum Teil) progressionsabhängig ist und daß die Abschreibungsmöglichkeiten größer sein können als die Gewinne und deswegen nicht voll zu nutzen sind. All diese Nachteile gibt es bei den Investitionszulagen nicht.

Nun hat Olaf Sievert neuerdings darauf hingewiesen, daß man bei der Beurteilung der Entlastungskonzepte auch die Diskriminierung des Eigenkapitals zu beachten habe. Eine Form, in der sich die Diskriminierung zeigt, ist die faktische Nicht-Besteuerung eines Teils der Fremdkapitalzinsen. Um dieser Diskriminierung entgegenzuwirken, schlägt Sievert eine Begünstigung des nicht entnommenen Gewinns vor. Daß dadurch die Diskriminierung des Eigenkapitals verringert würde, ist nicht zu bezweifeln. Mit der Begünstigung des nicht entnommenen Gewinns sind jedoch andere gravierende Nachteile verbunden: Der Kapitalmarkt würde zum Teil seine Lenkungsfunction einbüßen, die Kapitalmobilität würde wahrscheinlich eingeschränkt, nur Kapitalgesellschaften kämen in den Genuß der Entlastung. Schließlich ist keineswegs gesichert, daß es überhaupt zu Realinvestitionen kommt. Die Unternehmen wären nämlich frei, den steuerbegünstigten einbehaltenen Gewinn auch anders zu verwenden: zum Tilgen von Schulden, zum Erwerb von Beteiligungen oder Obligationen privater ausländischer Emittenten oder zum Kauf von Staatspapieren.

Daraus folgt, daß man, soll die Diskriminierung des Eigenkapitals steuerlich abgemildert werden, allgemeiner ansetzen muß. Die Eigenkapitalbildung sollte entlastet werden unabhängig davon, ob sie dem eigenen oder einem anderen Unternehmen zugute kommt, weiterhin unabhängig davon, in welcher Rechtsform ein Unternehmen betrieben wird und aus welcher Einkunftsart die Mittel fließen. Die Entlastung könnte als Abzug von der Einkommensteuer- oder der Körperschaftsteuerschuld gewährt werden, der als Bruchteil des neu gebildeten Eigenkapitals zu bemessen wäre. Es müßte freilich sichergestellt werden, daß in allen Fällen mit diesen Mitteln Investitionen finanziert werden. Bei Beteiligungen käme man wohl nicht ohne ein hinreichend langes Engagement aus. Umschichtungen innerhalb von Risikoanlagen sollten jedoch (steuerunschädlich) möglich sein.

Finanzausgleich

Das andere Problem, auf das ich zum Schluß eingehen möchte, ist der Finanzausgleich, das Medium für den Transfer öffentlicher Gelder von Westen nach Osten. Die neuen Bundesländer sind mit der Vereinigung in die be-

stehende horizontale Steuerverteilung einbezogen worden. Allerdings werden bei der Umsatzsteuer die Anteile der alten und der neuen Länder getrennt für die beiden Ländergruppen nach Maßgabe der Einwohner bestimmt. Der anfängliche Stufenplan mit seinen niedrigeren Ansätzen für das Gebiet der neuen Bundesländer ist inzwischen entfallen.

Am Länderfinanzausgleich und an den Bundesergänzungszuweisungen werden hingegen die neuen Länder bis zum 31. 12. 1994 nicht teilnehmen. An dessen Stelle ist für die Zeit bis dahin der Fonds „Deutsche Einheit“ in Höhe von 115 Mrd. DM eingerichtet worden. Hierfür stellt der Bund 20 Mrd. DM aus Umschichtungen bereit; die restlichen 95 Mrd. DM werden über Kredite finanziert, deren Schuldendienst je zur Hälfte vom Bund und von den alten Bundesländern (einschließlich ihrer Gemeinden) getragen wird. Nachdem der Bund auf 15% der Fondsmittel verzichtet hat, die er ursprünglich zur Erfüllung zentraler Aufgaben in den neuen Bundesländern erhalten sollte, stehen die Mittel voll den neuen Bundesländern (und davon 40% ihren Gemeinden) zur Verfügung. Sie werden nach der Einwohnerzahl zugewiesen und sind über die Zeit degressiv gestaffelt; so beträgt 1991 die Zuweisung 35 Mrd. DM, 1994 dagegen nur noch 10 Mrd. DM.

Zudem gibt es für die Jahre 1991 und 1992 das „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“. Der Bund stellt dafür pro Jahr 12 Mrd. DM zur Verfügung; außerdem beteiligen sich die neuen Bundesländer über eine Mitfinanzierung in unterschiedlichem Umfang an den meisten Maßnahmen. Aus dem Gemeinschaftswerk werden Zweckzuweisungen für Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung, für Existenzgründungen, für die Verbesserung der Infrastruktur, für die Modernisierung des Wohnungsbestandes und für anderes mehr gewährt. Darüber hinaus gibt es noch vielfältige Finanzausgleichsmaßnahmen anderer Art wie z.B. Personalkostenzuschüsse für Fachkräfte aus dem Westen. Wenigstens hingewiesen sei an dieser Stelle auch auf die erheblichen Transfers in die neuen Bundesländer von Seiten der Bundesanstalt für Arbeit, unter anderem wegen Sonderregelungen bei ABM-Maßnahmen und beim Kurzarbeitergeld, und – jedenfalls im nächsten Jahr – innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung.

Unterschätzter Finanzbedarf

Auch beim Finanzausgleich zeigt sich, daß nachgelegt werden mußte, weil man den Finanzbedarf in den neuen Bundesländern anfangs unterschätzt hat. Es wäre besser gewesen, die Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern gleich so festzulegen, wie diese jetzt nach der Revision geregelt ist, und auch die absolute Begrenzung des Fonds „Deutsche Einheit“ war wohl voreilig. Hier hätte es

genügt, eine – für die ganze Lebenszeit des Fonds geltende – Finanzierungsregel über die Beiträge des Bundes und der westdeutschen Länder festzulegen und dann die Transfersumme jeweils für ein oder zwei Jahre zu bestimmen. Dabei hätte zugleich entschieden werden können, welcher Betrag pro Jahr nach der Einwohnerzahl und welcher als Zweckzuweisungen in die neuen Bundesländer transferiert wird. Bei letzteren hätte man außerdem von Fall zu Fall die Eigenbeteiligung der empfangenden Gebietskörperschaften festsetzen können.

Bis 1994 nehmen die neuen Bundesländer wie gesagt nicht an dem Länderfinanzausgleich und auch nicht an den Bundesergänzungszuweisungen teil. Für letzteres gibt es gute Gründe: Man hätte die Bundesergänzungszuweisungen nicht ohne weiteres nach Osten lenken können, weil dann Länder wie Baden-Württemberg und Hessen, die keine Bundesergänzungszuweisungen bekommen, nicht zur Finanzierung der Transfers in die neuen Bundesländer herangezogen worden wären. Dafür, daß die neuen Länder nicht in den Länderfinanzausgleich einbezogen worden sind, wird angeführt, daß der Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik ein Steuerkraftausgleich ist, dem die Vorstellung zugrunde liegt, daß der Finanzbedarf pro Kopf im ganzen betroffenen Gebiet nicht wesentlich verschieden ist und an der Einwohnerzahl gemessen werden kann. Außerdem gewährleisten ungebundene Transfers nicht, daß vorhandene Struktur- und Wachstumsprobleme angegangen werden; und Eigenbeteiligungen der Empfänger, die Anreize für eine effiziente Verwendung der Mittel schaffen, gibt es beim Länderfinanzausgleich auch nicht.

Gleichwohl ist zu fragen, ob die neuen Bundesländer nicht vielleicht doch sogleich in den Länderfinanzausgleich hätten einbezogen werden sollen. Wahrscheinlich wären dann alle westdeutschen Länder in einem Gesamtumfang von 20 bis 30 Mrd. DM ausgleichspflichtig geworden. Natürlich hätten sie versucht, sich über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung zu Lasten des Bundes zu „refinanzieren“. Wenn aber der Bund ebenfalls Mittel in entsprechender Größenordnung für die neuen Bundesländer freigemacht hätte, wäre die Aktion vielleicht ohne zeitraubenden Streit um die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern abgelaufen. Für Zweckzuweisungen, flexibel mit Eigenbeteiligungen verbunden, hätte ein Fonds eingerichtet werden können. Sicher hätte man sich dabei über einige Bedenken hinwegsetzen müssen; aber der Rang der Aufgabe und die Dringlichkeit ihrer Lösung wären dafür wohl Begründung genug gewesen. Und ganz sicher hätte sich ein solches Vorgehen als Akt eindrucksvoller Solidarität wohltuend von der Knauserigkeit abgehoben, die bei den Verhandlungen um die Finanzierung der deutschen Einheit zu beobachten war.