

Postlep, Rolf-Dieter

Article — Digitized Version

Einigungsbedingte Belastungen des Bundes, der alten Länder und ihrer Gemeinden

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Postlep, Rolf-Dieter (1992) : Einigungsbedingte Belastungen des Bundes, der alten Länder und ihrer Gemeinden, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 1, pp. 37-42

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136841>

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.

Rolf-Dieter Postlep

Einigungsbedingte Belastungen des Bundes, der alten Bundesländer und ihrer Gemeinden

Die Vereinigung von Ost- und Westdeutschland führt zu hohen Belastungen der öffentlichen Haushalte. Wie setzen sich die einigungsbedingten Belastungen zusammen? Wie verteilen sie sich auf die verschiedenen Gebietskörperschaften und öffentlichen Träger?

Ein Schwerpunkt der aktuellen Diskussion über das Zusammenwachsen von Ost- und Westdeutschland liegt auf der Frage nach der wirtschaftlichen Belastungsfähigkeit des ehemaligen Bundesgebiets und damit gleichzeitig nach dem Umverteilungspotential für die neuen Bundesländer¹. Wenn im folgenden zu dieser Frage einige Überlegungen angestellt werden, dann nur unter Bezugnahme auf die einigungsbedingten Budgetbelastungen des Bundes, einschließlich seiner Sondervermögen und -institutionen, sowie der Sozialversicherungen, der alten Bundesländer und ihrer Gemeinden.

Die letztlichen Belastungen, die Bürgern und Unternehmen heute oder in Zukunft, wenn aufgenommene Kredite zurückgezahlt werden müssen², vor allem durch höhere Abgaben entstehen und ihr verfügbares Einkommen kürzen³, sowie eventuelle gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste etwa durch einigungsinduziert steigende Inflationsraten oder als Folge einer (wieder) auf ungefähr 50% gestiegenen Staatsquote (einschließlich Sozialversicherungen) bleiben damit außer Betracht. Nicht diskutiert wird damit natürlich auch eine „Belastungsbilanz“ für Ostdeutschland, deren Aufstellung methodisch und inhaltlich sicherlich komplizierter wäre.

Privatdozent Dr. Rolf-Dieter Postlep, 45, ist Akademischer Rat in der Abteilung für Finanzwissenschaften am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Philipps-Universität Marburg.

Einigungsbedingte Budgetbelastungen des Bundes, der alten Bundesländer und ihrer Gemeinden interessieren nachfolgend unter zwei Fragenkomplexen:

- Was ist inhaltlich unter einigungsbedingten Budgetbelastungen zu verstehen? Welche öffentlichen Einrichtungen sind in diesem Zusammenhang einzubeziehen? Warum sind Budgetmehrbelastungen von West-Ost-Transferzahlungen zu trennen?
- Wie sieht das empirische Bild für den Bund (einschließlich seiner Sondervermögen und -institutionen sowie der Sozialversicherungen), für die alten Bundesländer und ihre Gemeinden für das Jahr 1991 aus? Verschieben sich in den Projektionen bis 1994 die Relationen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen? Dabei geht es in diesem Beitrag allein um eine Bestandsaufnahme, nicht um eine Bewertung vor dem Hintergrund alternativer finanzpolitischer Konzepte. Diese Bestandsaufnahme kann keineswegs den Anspruch erheben, voll-

¹ Vgl. auch R.-D. Postlep: Förderung der neuen Bundesländer zwischen Wachstums- und Verteilungsziel, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 6, S. 305 ff.

² Der hohe Kreditfinanzierungsanteil an den öffentlichen Belastungen der Deutschen Einheit, der eine nutzenmäßige intergenerative Lastverschiebung induziert, läßt die gegenwärtige Situation als eine öffentlicher Armut, gepaart mit privatem Reichtum (in Westdeutschland) erscheinen.

³ In diesem Zusammenhang weisen Gottfried und Wiegard darauf hin, daß unter diesem Aspekt eine nach Gebietskörperschaftsebenen differenzierende Betrachtung kaum interessiert. Vgl. P. Gottfried, W. Wiegand: Finanzausgleich nach der Vereinigung: Gewinner sind die alten Länder, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 9, S. 461.

ständig und abschließend zu sein, da das Haushaltsjahr noch nicht abgeschlossen ist und die Planansätze allesamt laufend korrigiert werden.

Einigungsbedingte Mehrausgaben

Eine Präzisierung dessen, was unter einigungsbedingten Budgetbelastungen zu verstehen ist, kann sich zum einen auf die Kennzeichnung „einigungsbedingt“ und zum anderen auf unterschiedlich weite Definitionen von „Budgetbelastungen“ richten. Als „einigungsbedingt“ könnte man zunächst solche Budgetdifferenzen bezeichnen, die sich aus der fiktiven Entwicklung ohne Wiedervereinigung und der tatsächlichen Entwicklung ergeben. Der hauptsächliche methodische Einwand lautet hier: Wenn sich die Bundesrepublik territorial vergrößert, dann ist es ein normaler Vorgang, daß Bundesgelder in die neuen Bundesländer fließen, z.B. weil eine neue räumliche Struktur von Militärstandorten entsteht oder weil in Erweiterung des Verkehrsnetzes Bundesautobahnen gebaut oder erneuert werden müssen. Referenzmaßstab einer solchen Argumentation ist eine – wie auch immer zu definierende – „normale“ Ausstattung der neuen Länder mit (Bundes-)Ressourcen, und erst darüber hinaus könnte man von einigungsbedingten Zusatzlasten durch die neuen Bundesländer sprechen.

Dieses Konzept ist aber nur sehr willkürlich operationalisierbar. Deshalb soll für die weiteren Überlegungen von der – zumindest methodisch eindeutigen – erstgenannten Definition von „einigungsbedingt“ ausgegangen werden, und es soll sozusagen als Merkposten angefügt werden, daß die gemäß der erstgenannten Definition abgeleiteten empirischen Belastungsdimensionen unter der zweiten Definition alle als zu hoch erscheinen.

Obwohl der methodische Anspruch der differentiellen Definition von „einigungsbedingt“ klar ist, bleiben doch in der inhaltlichen Ausfüllung eine Reihe von Fragen offen. So wird zum einen das öffentlich direkt oder indirekt (hier: Defizite der Bundessondervermögen und -institutionen sowie der Sozialversicherungen) durch Kredit zu finanzierende Defizit für 1991 auf etwa 180 bis 200 Mrd. DM angesetzt, mit einem Unsicherheitsfaktor vor allem hinsichtlich der Steueraufkommensentwicklung. Für 1992 wird ein weiteres Ansteigen der Kreditaufnahme erwartet, weniger bei den Gebietskörperschaften als vielmehr bei den sogenannten Schattenhaushalten (vor allem Treuhandanstalt, Fonds Deutsche Einheit, Kreditabwicklungsfonds). In der Gesamtkreditaufnahme steckt also ein ganz erheblicher Teil einigungsinduzierter Kreditaufnahme, wie auch ein Vergleich mit der Kreditaufnahme vor 1989 im Verhältnis zum jeweiligen Bruttosozialprodukt näherungsweise deutlich macht. Diese einigungsbedingte zusätzliche Kreditnachfrage des Staates hält cete-

ris paribus den Kapitalmarktzins hoch, höher auf jeden Fall, als er ohne Einigung gewesen wäre. Das vergrößert die gesamten staatlichen Zinslasten (für alle öffentlichen Haushalte in Ost- und Westdeutschland werden hier mittlerweile jährliche Zinslasten von 100 Mrd. DM genannt, auf Bundesebene ist 1991 eine Zinsausgabenquote von etwa 10% gegeben, im Vergleich zu den Vorjahren ein Spitzenwert). Solche differentiellen Zinseffekte müßten eigentlich zu den einigungsbedingten Mehrausgaben gezählt werden. Sie sind allerdings empirisch schwer zu isolieren (verwiesen sei auf die Diskussion über „Crowding-out“-Effekte der öffentlichen Verschuldung) und werden deshalb in der Regel vernachlässigt oder nur als Merkposten geführt.

Zum anderen ist zu fragen, wie die Zahlungen berücksichtigt werden sollen, die durch die Bundesregierung aus dem Regierungsabkommen mit der Sowjetunion geleistet werden? Hier geht es vor allem um diejenigen Transfers (1991 bis 1994 etwa 13 Mrd. DM), die durch den Abzug der Sowjettruppen aus dem Gebiet der ehemaligen DDR verursacht werden. Diese Zahlungen können durchaus als einigungsbedingte Mehrausgaben einbezogen werden, wengleich der Truppenabzug sicherlich auch ohne Vereinigung finanziell entsprechend alimentiert worden wäre, hätte man ihn angeboten.

Des weiteren sind zu den „einigungsbedingten Belastungen“ auch solche zusätzlichen finanziellen Belastungen hinzuzuzählen, die den Gebietskörperschaften, insbesondere wohl den Kommunen, durch die Übersiedler aus Ostdeutschland verursacht wurden und noch werden. Freilich müßten dann aber auch die positiven Einnahmewirkungen Berücksichtigung finden, die dadurch induziert werden, daß gerade aktuell Übersiedler und Pendler in Westdeutschland Beschäftigung finden und Güter und Dienstleistungen nachfragen und so insgesamt zusätzliche steuerliche Bemessungsgrundlagen schaffen und das Sozialversicherungssystem entlasten.

Unterschiedliche Belastungskonzepte

Um verschiedene Belastungsdimensionen zu verdeutlichen, sei auf Übersicht 1 zurückgegriffen. Ausgangsgröße sind dabei die – im obigen Sinne definierten – einigungsbedingten Mehrausgaben bei Bund, alten Bundesländern und ihren Gemeinden (Position 1). Um zur Bruttobelastung zu gelangen (Position 3), sind die einigungsbedingten Mindereinnahmen (Position 2) zu addieren. Hierzu zählen folgende Einzelpunkte:

□ Durch die Einbeziehung der neuen Bundesländer in die Umsatzsteuerverteilung entgingen den alten Bundesländern gegenüber einer Situation ohne Einbeziehung der neuen Bundesländer nach letzten Schätzungen 1991

Übersicht 1

Berechnung der einigungsbedingten Belastungen für den Bund, die alten Bundesländer und ihre Gemeinden

-
- (1) Einigungsbedingte Mehrausgaben
(z.B. auf Bundesebene Ausgaben in Rahmen des Programms „Gemeinschaftswerk Aufschwung Jst“)
- (2) + Einigungsbedingte Mindererinnahmen
(z.B. durch USt-Neuverteilung unter den Ländern oder Ausgabenkürzungen des Bundes, die sich bei den unteren Gebietskörperschaften als Mindereinnahmen niederschlagen)
-
- (3) = Bruttobelastung der öffentlichen Haushalte
- (4) – Steuermehreinnahmen durch den Bundesanteil an den Gemeinschaftsteuern in den neuen Bundesländern und erhöhte Bemessungsgrundlagen in den alten Bundesländern; zusätzliche Verwaltungseinnahmen usw.
- (5) – Einigungsbedingte Minderausgaben
(z.B. verringerte Arbeitslosigkeit in Westdeutschland bedingt hier niedrigere BfA-Zahlungen oder weniger Sozialhilfe)
-
- (6) = Nettobelastung (= letztlich zu finanzierende Summe)
-
- (7) – Mehreinnahmen durch einnahmepolitische Maßnahmen
(z.B. Erhöhung der Steuersätze, Neuverschuldung, Abbau von Steuervergünstigungen)
- (8) – Freiwerdende Finanzmittel durch Ausgabenkürzungen
-
- (9) = Formaler Haushaltsausgleich
-

etwa 8 bis 10 Mrd. DM⁴. Da diese Mindereinnahmen gleichzeitig zu einer geringeren Verbundmasse im Finanzausgleich führen, tragen die Gemeinden hieran ebenfalls mit⁵.

□ Das Engagement westdeutscher Unternehmen in Ostdeutschland führt über die Gewerbesteuererlegung, die sich in der Regel an der Lohn- und Gehaltssumme orientiert, zu Gewerbesteuermindereinnahmen bei den westdeutschen Gemeinden. Zusammenfassende Zahlenangaben für diesen Effekt liegen bislang nicht vor.

□ Kürzungen der Bundesausgaben zur Finanzierung des Vereinigungsprozesses mindern direkt oder indirekt die Einnahmen der unteren Gebietskörperschaften in Westdeutschland. Direkt gilt dies z.B. für den ab 1992 vorgesehenen Abbau der Bundeshilfen für (West-)Berlin (innerhalb von drei Jahren sollen hier insgesamt 5,8 Mrd. DM eingespart werden), der sich im Berliner Haushalt als Mindereinnahme niederschlägt. Indirekt gilt dies dadurch, daß allgemeine Ausgabenkürzungen vorgenommen werden (z.B. im Verteidigungshaushalt, hier freilich

und vielleicht vor allem auch als Reflex auf die neue weltpolitische Konstellation), die die wirtschaftliche Lage der westdeutschen Unternehmen ceteris paribus schwächen (etwa in der Rüstungsindustrie) und zu Steuermindereinnahmen beim Bund sowie bei den Ländern und Gemeinden führen (vor allem über die Ertragsteuern und die Umsatzsteuer). Dieser indirekte Effekt ist in seiner Kennzeichnung als „einigungsbedingt“, wie das Beispiel des Verteidigungshaushalts zeigt, generell problematisch und dürfte überdies kaum abschätzbar sein.

□ Schließlich finden durch den Bund bei gleichbleibendem oder sogar steigendem Ausgabenniveau Ausgabenumlenkungen nach Ostdeutschland statt, die zu Mindereinnahmen bei Ländern und Gemeinden im Westen führen. Verwiesen sei hier auf die Gemeindeverkehrsfinanzierung, die Städtebauförderung, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und die aktuell diskutierte Aufhebung des Strukturhilfegesetzes ab 1992 zur Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit. Im letztgenannten Fall würden jährlich 2,45 Mrd. DM Fördermittel an die alten Bundesländer wegfallen, was aber durch die vorgesehenen Überbrückungshilfen stark abgemildert würde.

Einzubeziehende öffentliche Träger

Mit Blick auf die in Frage kommenden öffentlichen Träger wäre eine Konzentration der Betrachtung auf die öffentlichen Haushalte auf jeden Fall zu eng. Vielmehr müssen Sondervermögen des Bundes (vor allem Bundesbahn bzw. Reichsbahn und Bundespost sowie der Fonds Deutsche Einheit und der Kreditabwicklungsfonds für die Staatsschulden der Ex-DDR) und die Bundessonderinstitutionen Treuhandanstalt und Bundesanstalt für Arbeit sowie die (übrigen) Sozialversicherungen einbezogen werden.

□ Unter den Sondervermögen ist an erster Stelle der Fonds Deutsche Einheit zu nennen. Bekanntlich ist dieser Fonds zunächst in Höhe von 115 Mrd. DM eingerichtet worden⁶. Hierfür stellt der Bund 20 Mrd. DM 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)

⁴ Vgl. differenzierter P. Gottfried, W. Wiegand, a. a. O., S. 459.

⁵ Vgl. H. Karrenberg, E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1991, in: Der Städtetag, N.F., 44. Jg., H. 2, S. 83 f.

⁶ Nach einem Beschluß der Konferenz der Länderfinanzminister soll der Fonds um 25 Mrd. DM auf 140 Mrd. DM aufgestockt werden, woraus sich auch 1992 bis 1994 ein jährlicher Transfer von 35 Mrd. DM ergeben würde. Die Verteilung der zusätzlichen Lasten auf die alten Bundesländer und den Bund ist dabei noch offen.

getragen wird. Aus diesem Fonds sollte 1991 ein West-Ost-Transfer von etwa 35 Mrd. DM finanziert werden. Haushaltsmäßig schlagen sich die periodisierten Belastungen aber beim Bund nur mit 6 Mrd. DM – der Zuschuß zum Fonds sowie die Schuldendienstleistungen, die sich Bund und Länder teilen – und bei den Ländern und Gemeinden mit 1 Mrd. DM nieder.

□ Für den zunächst bis Ende 1993 befristeten Kreditabwicklungsfonds, der zur Bedienung der Altschulden der Ex-DDR und der Verbindlichkeiten, die im Zuge der Währungsumstellung entstanden sind (70 Mrd. DM), eingerichtet wurde, sind zur Zeit jährlich etwa 6 Mrd. DM an Zinszahlungen aufzuwenden⁷.

□ Die Bundesbahn und die Bundespost mit ihren Unternehmen stellen für die Belastungsrechnung insofern ein besonderes Problem dar, als z.B. bei der Bahn der einigungsbedingte Defizitanteil der Reichsbahn bislang kaum abgeschätzt werden konnte. Neueste Pressemeldungen sprechen von einem Reichsbahnverlust 1991 von etwa 300 Mill. DM und einem Investitionsbedarf in den nächsten zehn Jahren von 50 Mrd. DM. Das Postunternehmen Telekom benötigt – nach eigenen Angaben – bis 1998 angeblich Finanzhilfen in Höhe von 18,5 Mrd. DM, um die schlechte Situation in den neuen Bundesländern auszugleichen, und für Bundesbahn und Reichsbahn zusammen wird bis Ende des Jahrhunderts – sicherlich spekulativ – eine Deckungslücke von insgesamt 450 Mrd. DM erwartet.

□ Die Treuhandanstalt hat 1991 etwa 25 Mrd. DM an Liquiditäts- und Anpassungshilfen nach Ostdeutschland gegeben und weist ein voraussichtliches Defizit von mindestens 21 Mrd. DM auf; vermutlich wird es aber höher sein (neuere Zahlen aus dem Finanzministerium deuten auf ein Defizit von etwa 25 Mrd. DM hin, das sich 1992 auf über 30 Mrd. DM erhöhen wird), nicht zuletzt weil die Treuhandanstalt weiterhin erhebliche Teile der betrieblichen Altschulden (geschätztes Volumen 167 Mrd. DM, ohne Wohnungsbau immer noch mehr als 100 Mrd. DM) wird übernehmen müssen, wenn sie weiterhin Unternehmen verkaufen will⁸. Als fiskalische Belastung sind also 1991 diese 21 Mrd. DM bzw. eine höhere Summe (vermutlich 25 Mrd. DM) anzusetzen.

□ Die Bundesanstalt für Arbeit geht mit 19 Mrd. DM in die Belastungsrechnung ein. Sie finanziert ihren Anteil

über die Beitragserhöhung zur Arbeitslosenversicherung zum 1. 4. 1991, über eine Auflösung von Rücklagen sowie über Bundeszuschüsse. Methodisch ergibt sich hier unter anderem das Problem, für das alte Bundesgebiet und damit territorial zu ermitteln, in welchem Umfang vor allem in der ABM-Politik Umlenkungen in die neuen Bundesländer stattfinden (1991 konnte die Bundesanstalt für Arbeit hier 5,2 Mrd. DM für ABM ausgeben; Weiterbildungs- und Umschulungsprojekte schlagen mit 6,8 Mrd. DM zu Buche).

□ Vor allem durch das Rentenüberleitungsgesetz für Ostdeutschland ergibt sich in der Rentenversicherung ein spürbares Finanzierungsdefizit (1992 etwa 15 Mrd. DM), das durch Erhöhung der Rentenbeiträge, durch Rückgriff auf die Schwankungsreserve und durch Bundeszuschüsse zu decken sein wird. Auch in der gesetzlichen Krankenversicherung zeichnet sich – allerdings weniger einigungsbedingt denn systematisch verursacht oder gewollt – die Notwendigkeit von Beitragserhöhungen ab, sofern nicht in spürbarem Umfang Leistungen eingespart werden.

Wurde zuvor von einigungsbedingten Mehrausgaben gesprochen, dann heißt das nicht – wie bereits angedeutet –, daß in gleicher Höhe ein finanzieller West-Ost-Transfer in dem Sinne erfolgt ist, daß hier Finanzmittel an ostdeutsche Empfänger geflossen sind. Vielmehr wächst der Bundeshaushalt schon allein deshalb, weil sich das Staatsgebiet und damit der Aufgabenbereich vergrößert haben, z.B. für das Bundespräsidialamt oder die Bundeswehr. So gesehen hat der Bund von seinen etwa 93 Mrd. DM einigungsbedingten Mehrausgaben nur etwa 63 Mrd. DM als zusätzliche Finanzhilfen an Ostdeutschland gewährt, wie eine Schätzung des Instituts der deutschen Wirtschaft ausweist⁹.

Brutto- versus Nettobelastung

Übersicht 1 zeigt weiter, daß für den Übergang von der Brutto- zur Nettobelastung zunächst die einigungsbedingten (Steuer-)Mehreinnahmen (Position 4) abgezogen werden müssen. Hierunter fallen die Steuernehreinnahmen des Bundes durch den Gemeinschaftsteueranteil (Körperschaftsteuer, Einkommensteuer, ab 1992 15% Gewerbesteuerumlage hälftig an Bund und Länder, Umsatzsteuer) sowie durch die Bundessteuern in den neuen Bundesländern. Zum anderen gehören hierzu auch die Steuernehreinnahmen (sowie Mehreinnahmen in den Sozialbeiträgen) durch die erhöhten Bemessungsgrundlagen in den alten Bundesländern („Bemessungsgrund-

⁷ Vgl. Wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1991, München 1991, S. 22.

⁸ Diesen Schulden stehen allerdings Vermögenswerte gegenüber (mit über 50% Immobilien), die nach – offensichtlich sehr optimistischen – Schätzungen des Bundesfinanzministeriums auf etwa 200 Mrd. DM anzusetzen, aber mit erheblichen Unwägbarkeiten vor allem mit Blick auf die Altlastensanierung behaftet sind.

⁹ Vgl. Iwd-Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 17. Jg., H. 26, S. 4 f.

Übersicht 2

Einigungsbedingte Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen 1991

-
- (a) Bund (einschließlich der einigungsbedingten Defizite der Bundesondervermögen und -sonderinstitutionen) mindestens 130 Mrd. DM
 - + (b) Länder und Gemeinden etwa 12 bis 14 Mrd. DM (davon 50% Schuldendienstleistungen Fonds Deutsche Einheit 1 Mrd. DM, persönlle, technische und finanzielle Hilfe (geschätzt) 2 Mrd. DM, Minderausgaben durch Ausgabenkürzungen und -umnkungen (geschätzt) 1 Mrd. DM, USt-Neuverteilung 8 bis 1 Mrd. DM)
-
- = Bruttobelastung etwa 12 bis 144 Mrd. DM
 - (a) Steuermehreinnahm durch:
 - (1) Steuern des Bundes im Beitrittsgebiet Bund 24 Mrd. DM
 - (2) Bemessungsgrundlageneffekt/Minderausgabeneffekt Bund (geschätzt¹ 4 Mrd. DM
 - (3) Bemessungsgrundlageneffekt/Minderausgabeneffekt Länder/Gemeinden (geschätzt)¹ 4 bis 5 Mrd. DM
 - (b) Verwaltungsmehreinnahmen usw. 3 Mrd. DM
-
- = Nettobelastung als zuzufinanzierende Summe etwa 106 bis 109 Mrd. DM

¹ Die Schätzung basiert auf der Annahme, daß ein Drittel des Wachstumseffektes einigungsbedingt. Dabei wurden die Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung zugrunde gelegt. Vgl. Bundesministerium der Finanzen: BMF-Finanznachrichten, Nr. 27, 1991, S. 2.

lageneffekt¹⁰, weil die steuerlichen Bemessungsgrundlagen durch die Vereinigung stärker zugenommen haben als ohne Vereinigung. Zuletzt sind auch die zusätzlichen Verwaltungseinnahmen des Bundes, Mieten und Pachten sowie Überweisungen der Bundespost usw. zu berücksichtigen.

Gemindert wird die Bruttobelastung auch durch einigungsbedingte Minderausgaben (Position 5). Hierunter fallen auf Bundesebene unter anderem der Wegfall der teilungsbedingten Belastungen (z. B. die ehemalige Transitpauschale oder die Berlinhilfe, die aber zuvor in die Errechnung der Bruttobelastung als einigungsbedingte Mindereinnahme im ehemaligen Westberlin berücksichtigt worden war) oder etwa auf Gemeindeebene geringere Sozialhilfeausgaben, bedingt durch die „Hochkonjunktur“ in Westdeutschland und den Abbau der Arbeitslosigkeit.

Unter Einbeziehung der einigungsbedingten Mehreinnahmen und Minderausgaben ergibt sich die Nettobelastung (Position 6) als diejenige Summe, die durch zusätzliche Maßnahmen des Bundes sowie der westdeutschen

Länder und Gemeinden zu finanzieren ist¹¹. Zu diesen zusätzlichen Maßnahmen gehören:

- Erhöhung der Steuersätze beim Bund und den Gemeinden (die Länder haben keine nennenswerte Steuerautonomie), also Ergänzungsabgabe, Umsatzsteuer-Erhöhung, Aufhebung der gemeindlichen Hebesätze bei den Realsteuern usw.,
- Abbau von Steuervergünstigungen für den privaten Sektor, wie ab 1992 z. B. durch Einschränkung der bisher gewährten Steuerfreiheit auf Zinsen aus Kapitallebensversicherungen vorgesehen,
- Erhöhung der Entgeltsätze, vor allem im Gemeindebereich, aber auch bei den Sondervermögen des Bundes (z. B. höheres Porto, mittelbare Anhebung der Fernsprechgebühren usw.),
- Neuverschuldung,
- Verkauf von Finanzvermögen.

Als indirekte Finanzierungsmaßnahme sind schließlich auch jene Ausgabenkürzungen anzusprechen, die oben bereits in die Festlegung der Bruttobelastung im Rahmen von indirekt verursachten Mindereinnahmen (Position 2, z. B. Kürzung der Verteidigungsausgaben) aufgenommen wurden und die letztlich den formalen Haushaltsausgleich (Position 9) mit bewirken.

Der in Übersicht 2 wiedergegebene fiskalische Belastungsrechnung steht für 1991 eine Transferrechnung (d. h. reine Finanztransfers, die in Ostdeutschland privat oder öffentlich zu Einnahmen führen) West-Ost gegenüber, die auf einen Bruttotransfer von ungefähr 160 Mrd. DM hinausläuft¹².

Als Fazit läßt sich festhalten: Der Bund ist bislang ganz überwiegend der Hauptbelastete der deutschen Einheit, brutto wie netto. Die Gebietskörperschaftsebenen von Ländern und Gemeinden kommen günstigenfalls netto in

¹⁰ Der Bemessungsgrundlageneffekt resultiert in erster Linie zum einen aus der Zunahme der Lohnsteuer sowie der Ertragsteuern, zum anderen aus dem Zuwachs der Umsatzsteuer, bedingt durch die kräftige Nachfrage aus den neuen Bundesländern. Diese Effekte fallen im alten Bundesgebiet regional sicher sehr unterschiedlich aus und begünstigen fiskalisch über die Gemeindesteuern z. B. in besonderer Weise das Zonenrandgebiet.

¹¹ Dabei sollen solche Effekte außer Betracht bleiben, die sich im Zuge von z. B. Steuererhöhungen als negative Wachstumseffekte mildernd auf die Steuereinnahmen der nächsten Jahre auswirken können.

¹² Vgl. genauer Iwd-Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 17. Jg., H. 26, S. 4 f. In der zuvor angeführten Stellungnahme der Wirtschaftsforschungsinstitute ist 1991 eine Bruttotransfersumme von circa 135 Mrd. DM ausgewiesen (S. 22). Der Unterschied erklärt sich vor allem aus der fehlenden Einbeziehung der Liquiditäts- und Anpassungshilfen der Treuhandanstalt in Höhe von 25 Mrd. DM für 1991. Unberücksichtigt geblieben sind dabei generell die etwa 6 Mrd. DM, die die neuen Bundesländer aus den drei Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft bis Ende 1993 erhalten werden.

die Nähe einer Belastung von 7 Mrd. DM, bzw. es entfallen auf sie höchstens Nettobelastungen in Höhe von 10 Mrd. DM.

Prognose künftiger Belastungen

Zahlen aus der mittelfristigen Finanzplanung, die allerdings nicht rechtsverbindlich sind und sich nur auf die unmittelbaren Haushaltsbelastungen, also z. B. nicht auf die Sondervermögen beziehen, geben Hinweise auf die zukünftige Belastungsstruktur:

□ Die einigungsbedingten Mehrausgaben des Bundes selbst werden bis 1994 ansteigen und ab 1992 immer über 100 Mrd. DM liegen. Die größte prognostische Unsicherheit liegt allerdings in der Entwicklung der Sondervermögen und -institutionen des Bundes sowie der Sozialversicherungen. Hier deutet vieles darauf hin, daß die Defizite noch erheblich zunehmen werden. Als Beispiel sei noch einmal auf die Aufstockung der Zahlungen aus dem Fonds Deutsche Einheit verwiesen sowie auf das vermutliche Finanzierungsdefizit der Treuhandanstalt von etwa 30 Mrd. DM im Jahre 1992¹³.

¹³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: BMF-Finanznachrichten, Nr. 70, 1991, S. 2.

¹⁴ Vgl. R.-D. Postlep, a. a. O.

¹⁵ Wenn vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für 1992 ein Finanzierungsdefizit von gut 200 Mrd. DM erwartet wird, müßte man eigentlich präziser von einem Hinzutreten der Steuer- neben die Kreditfinanzierung sprechen.

□ Die Belastung der westdeutschen Länder und Gemeinden wird ebenfalls zunehmen, von 1991 brutto etwa 12 bis 14 Mrd. DM auf 1994 etwa 14 bis 16 Mrd. DM.

An der Belastungsrelation Bund zu Länder/Gemeinden wird sich also, wenn diese Rahmenbedingungen bestehen bleiben, kaum etwas ändern; der Bund trägt ganz überwiegend die fiskalischen Lasten des (weiteren) Zusammenwachsens von Ost- und Westdeutschland.

Diese Aussagen sind nur als *relative* Aussagen realistisch, alle *absoluten* Angaben sind mit zu großen Unsicherheiten behaftet. Hier wird alles von der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern und dem Wachstum der alten Bundesländer abhängen. Eine Reihe von Argumenten spricht dafür¹⁴, daß der Transferbedarf nach Ostdeutschland nach wie vor hoch bleibt, eher sogar mittelfristig steigt. Die Wachstumsentwicklung im Westen dagegen ist auf mittlere Sicht gefährdet (der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung rechnet in seinem jüngsten Jahresgutachten nur noch mit einem realen Wachstum von 2%), die Umverteilungsbereitschaft in Westdeutschland sinkt durch den Übergang von der Kredit- auf die Steuerfinanzierung¹⁵, d.h., der Konflikt spitzt sich wirtschaftlich wie politisch zu. Ob eine regionale Umverteilung im bisherigen Umfang auch nur bis 1994 durchgehalten wird, erscheint fraglich.
