

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

## Der Verteilungskampf hat sich verschärft

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Thiel, Eberhard (1992) : Der Verteilungskampf hat sich verschärft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 2, pp. 58-59

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136844>

**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.*

# Der Verteilungskampf hat sich verschärft



Eberhard Thiel

**D**er Februar 1992 ist keineswegs durch eine Krise des Föderalismus gekennzeichnet. Zwar signalisiert der lang anhaltende Mißerfolg der Verhandlungen über das Steueränderungsgesetz 1992 alles andere als Harmonie zwischen den Gebietskörperschaften. Aber darin zeigt sich noch deutlicher als bisher, daß der Föderalismus keine festgefügte Verteilungskonstruktion für Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen sein kann, sondern ständig auf neue Herausforderungen zu reagieren hat. Das bedeutet gleichzeitig, daß der kooperative Föderalismus nur effizient arbeiten kann, wenn Kämpfe um Machtpositionen, speziell um finanzielle Gestaltungsmacht, offen ausgetragen und Wege zu tragfähigen Kompromissen geebnet werden. Es wäre daher schon überraschend gewesen, wenn eine massive Herausforderung wie die deutsche Vereinigung mit einer Erweiterung des bisherigen Föderalsystems um relativ kleine und noch strukturschwache Körperschaften nicht zu ernstesten Verteilungskämpfen geführt hätte. Kritisch zu fragen ist jedoch, ob die Art und Weise dieser Machtkämpfe den Zielen einer gesamtwirtschaftlichen Effizienz der Finanzpolitik entspricht.

Typisch für die im Föderalismus erforderliche Kompromißsuche ist das Schnüren von Paketen, die wie im Falle des Steueränderungsgesetzes 1992 auch völlig heterogene Gesetzesvorhaben enthalten. Dennoch befremdet es, wenn der simple Tatbestand, daß für die deutsche Vereinigung erhebliche öffentliche Geldmittel über längere Fristen benötigt werden, nicht als isoliertes Anliegen durch die gesetzgebenden Körperschaften gebracht werden kann, sondern daß statt dessen auch mehr oder weniger zufällig gleichzeitig anfallende sonstige Vorhaben die finanzielle Ausstattung besonders der neuen Bundesländer mit beeinflussen.

Eine Anhebung der Mehrwertsteuer, und sei es lediglich um einen Punkt, wird von der Opposition hauptsächlich mit verteilungspolitischen Motiven abgelehnt. Aber selbst wenn die unteren Einkommensschichten relativ stärker belastet würden als die oberen – was wegen des unveränderten ermäßigten Satzes für Güter des Grundbedarfs jedenfalls nicht sehr ausgeprägt wäre –, so ist es ebenso wahrscheinlich, daß auch eine Anhebung der Einkommensteuern für Besserverdienende zum Teil abgewälzt werden würde. Die anstelle der Mehrwertsteueranhebung diskutierte Fortführung des Solidaritätszuschlages über den 30. 6. 1992 hinaus scheint aufgrund der frühen politischen Festlegung dieses Termins zunächst nicht durchsetzbar zu sein, was eine spätere Wiedereinführung wohl nicht ausschließt. Im übrigen ist die Terminierung des Solidaritätszuschlages ein Beispiel für die immer noch anhaltende zu kurzfristig angelegte Planung zur Finanzierung der deutschen Vereinigung. Solidarität dürfte für eine längere Periode als lediglich zwölf Monate erforderlich sein. Immerhin scheint Konsens darüber zu bestehen, daß mittelfristig höhere Steuereinnahmen erforderlich sind.

In die Situation, die Mehrwertsteuer erhöhen zu müssen, ist die Bundesregierung nicht überwiegend durch die anstehende EG-Regelung gebracht worden, sondern offenkundig durch steigende Ausgaben. Die nur marginale Verminderung der Subventionen reichte nicht aus, um die Ausgabensteigerung geringer zu halten. Auch eine Anhebung der Verschuldung kann angesichts der bereits erreichten Zins- und Tilgungsbelastung nicht vertreten werden. Die Auffassung, der Festlegung der Mehrwertsteuer auf 15% im Rahmen der EG gar nicht erst zuzustimmen, verkennt überdies die europapolitische Situation dieses Landes. Das andere Argument, die

Mehrwertsteuererhöhung passe nicht in die konjunkturelle Landschaft, gilt mindestens ebenso für die Beibehaltung oder sogar Erhöhung der direkten Besteuerung.

Die Mehrheit des Bundesrates könnte grundsätzlich auch gar nicht gegen eine Erhöhung der Steuereinnahmen sein, genauso wenig wie sie gegen die gleichzeitige Verbesserung des Familienlastenausgleichs war. Im Gegenteil: Sie forderte eine über den Vorschlag der Bundesregierung hinausgehende Erhöhung des Erst-Kindergeldes, wenn auch eine geringere Anhebung der Kinderfreibeträge. Kernpunkt des Streites war vielmehr die Verteilung der Mehrwertsteuer. Diese sollte 1993 sowieso neu geregelt werden. So konnten sich die Länder schnell damit anfreunden, daß der Bund ihren Anteil von 35% auf 37% steigern wollte. Die Bundesregierung plant jedoch, die Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung in den Fonds Deutsche Einheit fließen zu lassen, so daß sie voll den neuen Bundesländern zur Verfügung stehen, und den Fonds mit weiteren Zuschüssen des Bundes aufzustocken.

Die Ländermehrheit war zwar auch für eine Aufstockung des Fonds, forderte jedoch, daß die Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung auch den alten Bundesländern zur Verfügung stehen sollten und daß eher der Bundesbankgewinn den Fonds anreichern sollte – letzterer ist schon wegen seiner unsicheren Höhe bestimmt kein geeigneter Ersatz. Völlig mißachtet sah die Bundesratsmehrheit ihre Interessen bei dem Vorhaben des Bundes, die Mittel aus dem Strukturhilfegesetz mit Ausnahme einer einmaligen Zahlung für den Rest der Laufzeit voll den ostdeutschen Ländern gutzuschreiben. Die Zukunft des sowieso von Klagen bedrohten Strukturhilfegesetzes, das zwischen Finanzausgleich und Regionalförderung angesiedelt war, sollte ebenso wie die Verteilung der Mehrwertsteuer in die Überlegungen zur Revision des Finanzausgleichs eingehen, möglichst jedoch noch vor dem erst für 1995 vorgesehenen Termin.

Der gleichzeitig geplante Einstieg in die Unternehmensteuerreform scheint durch die Koppelung von Mehrwertsteueranhebung und Entlastung der Unternehmen bei gleichzeitiger Einschränkung von Abschreibungsmöglichkeiten notleidend geworden zu sein. Wenn lediglich die Anhebung von Freibeträgen bei der Gewerbebeertragsteuer und der betrieblichen Vermögensteuer übrig blieb, so ist das ein weiteres Beispiel nicht sachdienlicher Verknüpfung von politischen Vorhaben.

Die Auseinandersetzungen um das Steueränderungsgesetz 1992 demonstrierten, daß sich der Verteilungskampf zwischen Bund und Ländern verschärft hat. Die westlichen Bundesländer überließen bisher die Hauptlast der Vereinigung dem Bund – was im Grunde auch seiner Ausgleichsfunktion entspricht. Dafür müßte der Bund aber auch die Steuerverteilung zu seinen Gunsten revidieren. Das trifft selbstverständlich auf die Opposition der Länder, die sich gegen eine merkliche Senkung der Quantität und Qualität ihrer Leistungsabgaben in Westdeutschland wehren – obgleich als Alternative auch über eine stärkere Heranziehung der Nutzer zur Finanzierung liebgewordener Staatsleistungen nachgedacht werden könnte. Auch dieses wäre ein Beitrag zur Solidarität.

Selbst wenn man einer Strukturpolitik für Ostdeutschland und für Westdeutschland skeptisch gegenüber steht, die sich über längere Zeit auf Subventionierungen einzelner Branchen und Unternehmen beschränken würde, ist eine andere Art der Strukturpolitik insbesondere in bezug auf Ostdeutschland noch zu wenig transparent: die künftige Entwicklung des öffentlichen Sektors. Denn wenn eine künftige Krise des Föderalismus vermieden werden soll, dann müssen bereits jetzt voraussehbare Ausgabenbedarfe in den ostdeutschen Ländern umfassend transparent gemacht werden und nicht nur für einzelne Ressorts diskutiert werden. Dadurch ließe sich auch die erforderliche Verteilung der Finanzmittel in einer längerfristigen Perspektive erkennen. Die Kosten einer schrittweisen Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur lassen sich bereits jetzt grob beziffern und die meisten Zuständigkeiten sind in den neuen Bundesländern geregelt. Zwar sind die künftigen eigenen Steuereinnahmen der ostdeutschen Gebietskörperschaften abhängig von der nicht voraussehbaren wirtschaftlichen Entwicklung, aber eigentlich sollte nichts gegen die Ermittlung alternativer Zuschußbedarfe sprechen. Ein solches Vorgehen würde auch die künftige Gestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern erleichtern und von Ad-hoc-Kompromissen befreien. Eine logische Voraussetzung dieses Vorgehens wäre auch die Zusammenführung der bestehenden Fonds, so daß ihr Charakter als Quelle von Subventionen oder als Ersatz für die Einbeziehung der ostdeutschen Länder und Gemeinden in den gesamtdeutschen Finanzausgleich deutlicher wird und anhand der bewährten gesamtwirtschaftlichen Rechenwerke zutreffend beurteilt werden kann.