

Hüther, Michael

Article — Digitized Version

Ist die Finanzpolitik noch zu retten?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hüther, Michael (1992) : Ist die Finanzpolitik noch zu retten?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 4, pp. 215-224

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136874>

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.

Michael Hüther

Ist die Finanzpolitik noch zu retten?

Trotz der enormen einigungsbedingten Lasten schloß der Bundeshaushalt 1991 mit einer Neuverschuldung ab, die deutlich unterhalb des Etatansatzes liegt. Diesem Ergebnis stehen aber drohende Gefahren aus der mittelfristigen Finanzentwicklung gegenüber. Wie wird sich die öffentliche Verschuldung entwickeln? Welche Optionen hat der Gesetzgeber?

Die Überschrift „Ist die Finanzpolitik noch zu retten?“ muß verwundern, konnte doch allen Unkenrufen zum Trotz im Jahre 1991 zum zweiten Male in Folge der Bundeshaushalt mit einer Nettoneuverschuldung abgeschlossen werden, die deutlich unter dem Etatansatz liegt¹. Im ursprünglichen Regierungsentwurf war eine Nettokreditaufnahme von 69,6 Mrd. DM vorgesehen, die nach den Haushaltsberatungen des Bundestages auf 66,4 Mrd. DM reduziert wurde²; gemäß dem Haushaltsabschluß für 1991 beträgt sie 52,0 Mrd. DM³. Ähnlich ist die Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts für 1991 (Bund, Länder, Gemeinden, Fonds Deutsche Einheit, Kreditabwicklungsfonds, ERP und Lastenausgleichsfonds) zu beschreiben. Nachdem zu Jahresbeginn 1991 ein Finanzierungsdefizit von bis zu 190 Mrd. DM erwartet wurde, wird es tatsächlich unter 130 Mrd. DM liegen.

Offenbar sonnen sich die Verantwortlichen der Finanzpolitik zu Recht im Glanze eines Erfolges, wie Bundesfinanzminister Waigel: „Die Bundesrepublik Deutschland hat die Finanzprobleme, die sich aus der deutschen Einheit ergeben, gut gelöst.“⁴ Doch die Freude über niedrigere Finanzierungsdefizite läßt zu leicht vergessen, daß die Sollwerte, deren Unterschreiten den Anlaß zur Freude gibt, sowohl im langfristigen Vergleich als auch in ihren aktuellen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen keineswegs beruhigend sind. Gemessen daran sind niedrigere Defizite zwar etwas Positives, doch sie ändern noch nichts an der Grundlinie der finanzpolitischen Entwicklung, wenn sie so zufällig eintreten wie in den beiden letzten Jahren. Sie werden sogar bedeutungslos, wenn die zugrundeliegende Finanzpolitik mittelfristig anstehende Finanzierungslasten nicht im Blick hat.

Was ist eigentlich davon zu halten, wenn im zweiten Jahr in Folge der Bundeshaushalt mit einem deutlich günstigeren Ergebnis abschließt als geplant? Prinzipiell gilt: Eine 10 Mrd. DM geringere Kreditaufnahme ist genauso

wenig ein Ausweis solider Haushaltsführung wie eine, die das Soll um 10 Mrd. DM überschreitet. Ein Hinweis auf die klassischen Haushaltsgrundsätze macht deutlich, wie berechtigt diese Bewertung ist⁵. Die hier verletzten Grundsätze der Klarheit, der Genauigkeit und der Spezialität dienen dem Ziel, für privates Wirtschaften von staatlicher Seite weitgehend stabile Rahmenbedingungen zu schaffen. Dies zu tun, hat die Finanzpolitik im Jahre 1991 versäumt.

Dabei ist zu bedenken, daß bis Oktober 1991 bereits Minderausgaben von insgesamt 5,6 Mrd. DM erzielt werden konnten. Diese wurden durch den Nachtragshaushalt vom Oktober 1991 einerseits in Höhe von 5 Mrd. DM als Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit für das Haushaltsjahr 1992, andererseits in Höhe von 0,6 Mrd. DM als einmalige pauschale Überbrückungshilfe an die westdeutschen Länder wegen der Aufhebung des Strukturhilfefgesetzes verwendet⁶. Berücksichtigt man den Nachtragshaushalt, dann sind insgesamt für 1991 Minderausgaben in einer Höhe von 14,1 Mrd. DM zu verzeichnen. Zusätzlich profitierte der Bundeshaushalt mit 6,1 Mrd. DM von den stärker als geschätzt sprudelnden Steuerquellen (vgl. Tabelle 1).

Es gehört offenkundig zur finanzpolitischen Strategie, das mögliche Ausmaß von Minderausgaben so lange wie möglich im dunkeln zu halten. So verständlich dies Verhalten angesichts der ansonsten aufkeimenden Nachforderungen („Kasse macht sinnlich“) ist, so führt es doch zu dem Eindruck, daß die für die Finanzpolitik Verantwortlichen ihr Gebiet nur unzureichend im Griff haben. Schlimmer noch ist, daß das Vertrauen in die Haushaltsführung und stärker noch in die Finanzplanung weiter schwindet.

¹ Der Bundeshaushalt 1990 schloß mit einer Nettokreditaufnahme von 46,67 Mrd. DM und blieb damit um 20,27 Mrd. DM unter dem Soll von 66,94 Mrd. DM, ursächlich dafür waren Minderausgaben in Höhe von 16,1 Mrd. DM und Steuermehreinnahmen von 3,44 Mrd. DM; vgl. Finanznachrichten 18/91, S. 3.

² Bundestags-Drucksache 12/100, S. 23 und 12/531, S. 25.

³ Vgl. Finanznachrichten 16/92, S. 2 f.

⁴ Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. 1. 1992.

⁵ Vgl. H.-G. Petersen: Finanzwissenschaft I, 2. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln 1990, S. 96 ff.

⁶ Bundestags-Drucksache 12/1300.

Dr. Michael Hüther, 29, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Der Autor bringt seine persönliche Meinung zum Ausdruck.

Bei Minderausgaben von 14,1 Mrd. DM drängt sich die Frage auf, warum die Finanzpolitik sich dem Vorwurf der „Steuerlüge“ ausgesetzt hat und somit eine „schwere Glaubwürdigkeitskrise“ (so der Sachverständigenrat) produzierte. Dies ist wohl als ein Indiz dafür zu werten, daß in der Tat die Haushaltsentwicklung im Bundesfinanzministerium nicht exakt prognostiziert werden konnte. Es belegt zugleich die These von der Zufälligkeit der Minderausgaben und ihrer längerfristigen Bedeutungslosigkeit.

Bei den Abweichungen der einzelnen Ausgabepositionen (vgl. Tabelle 2) überrascht, daß die zeitweilig erwarteten hohen Haushaltsreste bei den sogenannten „einigungsbedingten Ausgaben“⁷ nicht eingetreten sind. Vor allem auch die Ausgaben im Zusammenhang mit dem Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost sind offensichtlich planmäßig abgerufen worden.

Lediglich gut 0,4 Mrd. DM aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und gut 0,5 Mrd. DM beim Kindergeld sind wegen Absorptionsproblemen bzw. Schwierigkeiten bei der technischen Abwicklung in den neuen Bundesländern nicht abgeflossen. Fast 5 Mrd. DM niedriger als geplant sind die in Einzelplan 32 „Bundesschuld“ eingestellten Zinsausgaben sowie Ausgaben des Kreditabwicklungsfonds. Die Ursache liegt jeweils in noch nicht zugeteilten Ausgleichsforderungen, die im Zusammenhang mit der Währungsumstellung entstanden.

Knapp 1,3 Mrd. DM konnten beim Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit eingespart werden, die infolge des erhöhten Beitragssatzes und angesichts der 1991 mit 8,3% gegenüber dem Vorjahr kräftig angestiegenen Bruttolohn- und -gehaltssumme⁸ Beitragsmehreinnahmen zu verzeichnen hatte. Die im Nachtragshaushalt eingestellten 0,6 Mrd. DM als pauschale Überbrückungshilfe an strukturschwache Länder verblieben wegen der bis Jahresende 1991 noch nicht erzielten Einigung mit den Ländern über die Aufhebung des Strukturhilfegesetzes beim Bund. Wegen geringerer Inanspruchnahme aus Gewährleistungen verblieben weitere 0,84 Mrd. DM beim Bund⁹, ebenso wie 0,85 Mrd. DM, die wegen der politischen Umwälzungen in der ehemaligen Sowjetunion nicht für den Wohnungsbau heimkehrender Soldaten und

im Zusammenhang mit den von der ehemaligen DDR übernommenen Projekten „Jamburg“ und „Krivoi Rog“ ausgegeben werden konnten¹⁰.

Zu fragen ist nun, welche dieser Einsparungen definitiven Charakter haben und welche lediglich eine zeitliche Verlagerung von Ausgabenverpflichtungen bedeuten. Die nicht angefallenen Ausgaben für Zinsen sowie des Kreditabwicklungsfonds werden im Haushaltsjahr 1992 den Bund treffen, wenn die Ausgleichsforderungen in entsprechendem Umfang zugeteilt werden. Ebenso ist anzunehmen, daß beim Wohnungsbau für heimkehrende Sowjet-Soldaten wie bei den Projekten „Jamburg“ und „Krivoi Rog“ nur vorübergehend eine Entlastung für den Bundeshaushalt eingetreten ist. Die einmalige pauschale Überbrückungshilfe für die Aufhebung des Strukturhilfegesetzes von 0,6 Mrd. DM ist im Zuge der Verhandlungen über das „Steueränderungsgesetz 1992“ auf 1,5 Mrd. DM aufgestockt worden und wird voll im Haushaltsjahr 1992 abfließen.

Damit bleiben von den Minderausgaben des Haushaltsjahres 1991 nur gut 2 Mrd. DM als definitive Einsparung. Berücksichtigt man, daß beim Kindergeld möglicherweise Nachforderungen eintreten und daß es künftig angesichts der größeren Zahlungsschwierigkeiten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) zu vermehrter Inanspruchnahme aus Gewährleistungen kommen

Tabelle 1

Bundshaushalt 1991 – Soll/Ist-Vergleich

(Mrd. DM)	Soll I	Soll II	Vorl. Ist
Ausgaben	410,3	410,3	401,8
Steuereinnahmen			317,9
gemäß Mai-Schätzung	311,8		
gemäß November-Schätzung		316,5	
Verwaltungseinnahmen	32,1	32,1	31,9
Nettokreditaufnahme	66,4	61,7	52,0

Quellen: Haushaltsgesetz 1991; Nachtragshaushaltsgesetz 1991; Finanznachrichten 72/91, 9/92 und 16/92.

Tabelle 2

Bundshaushalt 1991 – Mehr-/Minderausgaben

	(Mrd. DM)
Mehrausgaben	
1. Vorruhestandsgeld	+ 1,291
2. Vorratshaltung	+ 0,578
Sonstiges	+ 0,054
Minderausgaben	
3. Verzinsung	-2,920
4. Kreditabwicklungsfonds	-2,065
5. Zuschuß BA	-1,275
6. Gewährleistungen	-0,840
7. Strukturhilfe Sonderprogramm	-0,600
8. Arbeitslosenhilfe	-0,545
9. Kindergeld	-0,521
10. GA „Regionale Wirtschaftsstruktur“	-0,449
11. Wohnungsbauprogramm SU/GUS	-0,448
12. Langfristige Kooperationsabkommen mit SU	-0,397
13. Kriegsopferversorgung	-0,363
Minderausgaben netto	-8,500

Quelle: Finanznachrichten 9/92, S. 2.

⁷ Vgl. Bundestags-Drucksache 12/100, S. 71 ff.

⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 18, Reihe 1.1: Erste Ergebnisse der Sozialproduktberechnung 1991, S. 27.

⁹ Es war zu Jahresbeginn 1991 damit gerechnet worden, daß die Sowjetunion ihre Schulden zumindest teilweise nicht mehr wird tragen können.

¹⁰ Über diese Positionen hinausgehend waren bis zur Verabschiedung des Nachtragshaushalts Minderausgaben besonders bei folgenden Ansätzen erzielt worden: Zuschuß an die knappschaftliche Rentenversicherung im Beitrittsgebiet, Personalausgaben, Anteil Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit.

Tabelle 3
Ergebnisse der Steuerchätzungen 1990/91
und vorläufiges Kassenergebnis für 1991

	Bund	Länder- Wes	Länder- Ost	Gemein- den-West	Gemein- den-Ost
Schätzung für 1991	(Md. DM)				
Dez. 1990	293,6	210,1	12,8	80,0	3,3
Mai 1991	311,8	205,1	14,9	79,8	6,4
Nov. 1991	316,5	208,1	19,6	80,8	2,8
vorl. Ist	317,9	208,1	19,1	80,9	2,7
Schätzung für 1992					
Dez. 1990	315,1	223,1	15,7	84,9	4,5
Mai 1991	340,3	220,1	18,5	84,3	9,0
Nov. 1991	344,3	223,1	24,0	85,2	4,5

Quellen: Finanznachrichten 66/9, 27/91 und 72/91.

dürfte¹¹, dann bleibt von den Einsparungen des Jahres 1991 zu wenig übrig, als daß ein nachhaltiger Anlaß zur Freude bestünde.

Die Steuereinnahmen im Vergleich mit den Ergebnissen der Steuerschätzung, die in die Haushaltspläne eingegangen sind, wie schon 1990 deutlich höher ausgefallen. Wie Tabelle 3 ausweist, bestanden insbesondere hinsichtlich der Steuereinnahmen des Bundes große Unsicherheiten. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die großen Abweichungen zwischen den Werten der Schätzungen vom Dezember 1990 und vom Mai 1991 überwiegend durch die steuerpolitischen Beschlüsse vom Frühjahr 1991 erklärt werden, wodurch der Bund Mehreinnahmen in Höhe von 17,5 Mrd. DM im Jahre 1991 erhielt und 28 Mrd. DM im Jahre 1992 erhalten wird¹². Als weitgehend stabil erweisen sich die Schätzungen für die westdeutschen Gebietskörperschaften, während für die ostdeutschen Länder und Gemeinden große Schätzrisiken existieren. Die Abweichung zwischen dem Schätzwert vom Mai und dem vorläufigen Ist für die Gesamtsteuereinnahmen 1991 beträgt beachtlich 9,8 Mrd. DM; sie erklärt sich aus einer im Vergleich zu den Annahmen für die Mai-Schätzung besseren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dies wirkte sich zum einen in einem höheren Aufkommen bei der Lohnsteuer aus, zum anderen führte es auch zu Steuermehreinnahmen bei den speziellen Verbrauchssteuern.

Wie sieht es bei den Ländern und Gemeinden aus? Während die östlichen Gebietskörperschaften deutlich geringere Defizite aufweisen, als es zu Jahresbeginn 1991 erwartet und noch in den Haushaltsplänen eingestellt wurde, haben sich die westdeutschen Länder und Gemeinden so verhalten, als hätte keine Vereinigung stattgefunden. Sowohl die westdeutschen Länder als auch ihre Kommunen hatten mit einer Steigerungsrate von 7% bzw. 8% im Jahre 1991 das stärkste Ausgabenwachstum seit 1980 zu verzeichnen.

Die Hauptfaktoren waren einerseits – wegen der hohen Tariflohnabschlüsse im öffentlichen Dienst – die Personalausgaben und andererseits – wegen des hohen Zinsniveaus – die Zinsausgaben. Weder darauf noch auf die zusätzlichen Belastungen durch die volle Einbeziehung der ostdeutschen Länder in die Umsatzsteuerverteilung haben die westdeutschen Gebietskörperschaften in irgendeiner erkennbaren Weise außerhalb der reinen Rhetorik reagiert. Aktuell beschränkt sich die Beteiligung an der Finanzierung des Vereinigungsprozesses auf den Zins- und Tilgungsanteil am Fonds Deutsche Einheit (1991: 1 Mrd. DM, 1992: 2,6 Mrd. DM für alle Länder).

Die Finanzlage und das Finanzgebaren der ostdeutschen Länder waren im Jahre 1991 in höchstem Maße undurchsichtig. Wurde das Finanzierungsdefizit der neuen Bundesländer zu Jahresbeginn auf der Basis von Vorschaltgesetzen mit 50 Mrd. DM veranschlagt, so verringerte es sich im Frühjahr auf 20 Mrd. DM und erreichte auf der Basis der Haushaltspläne schließlich circa 17 Mrd. DM¹³; tatsächlich wird es wohl weniger als 5 Mrd. DM betragen. Ebenso wird die Verschuldung der ostdeutschen Gemeinden mit ebenfalls unter 5 Mrd. DM das Haushaltssoll nicht erreichen. In diesen Zahlen spiegelt sich nicht nur die Schwierigkeit wider, aus dem Stand eine ordentliche Haushaltsplanung, -führung und -kontrolle in Szene zu setzen, sondern zugleich das grundsätzliche Problem, westdeutsche Standards zur Ausstattungsrichtlinie für das Beitrittsgebiet zu machen.

Im übrigen ist zu bedenken, daß durch die Gleichstellung bei der Umsatzsteuerverteilung, den Verzicht der Bundesregierung auf den 15%-Anteil am Fonds Deutsche Einheit, die Leistungen im Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost und die stärker als erwartet fließenden Steuereinnahmen die finanzielle Lage der ostdeutschen Gebietskörperschaften wesentlich besser war als zunächst eingeschätzt. So beliefen sich die direkten Zahlungen an die Länder Haushalte im Jahre 1991 auf insgesamt fast 60 Mrd. DM¹⁴.

Freilich ist für die kommenden Jahre zu erwarten, daß sich allein durch eine funktionierende Verwaltung das Ausgabenverhalten im Osten an das im Westen angleichen wird. Inwieweit für 1992 ein Nachholen zu unterstellen ist, muß allerdings offen bleiben.

¹¹ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 16. 1. 1992: „Moskau zahlt jetzt auch keine Zinsen mehr.“

¹² Vgl. Finanznachrichten 12/91.

¹³ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 31. 1. 1991; Institut der deutschen Wirtschaft, Mitteilung vom 16. 5. 1991; Finanzbericht 1992, S. 289. Den Betrag von 19 Mrd. DM nannte der parlamentarische Staatssekretär Carstens für die Länderkreditaufnahme noch am 23. 8. 1991 auf eine Anfrage im Bundestag, vgl. Bundestags-Drucksache 12/1099, S. 8.

¹⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1991/92, Tabelle 36.

Nach dem Blick zurück ist nun ein Blick nach vorn angebracht. Bereits bei der Bewertung der für 1991 realisierten niedrigeren Nettokreditaufnahme wurde deutlich, daß die zunächst erfreulich aussehenden Zahlen viel von ihrem Glanz verlieren, wenn man berücksichtigt, ob und wie sie späterhin auf den Bundeshaushalt zukommen werden. Dies ist ebenso mit ins Bild zu nehmen, wie die Finanzierungsbedarfe, die in den kommenden Jahren von den öffentlichen Haushalten als bisher zurückgehaltene oder ausgelagerte Erblast der Vereinigung zu tragen sein werden.

Mittelfristige Finanzplanung

Der Finanzplan des Bundes für die Jahre bis 1995 vermittelt auf den ersten Blick eine positive Botschaft: Die Steigerung der jährlichen Gesamtausgaben soll bis 1995 auf 2,4% begrenzt, die Nettokreditaufnahme auf 25 Mrd. DM zurückgeführt werden¹⁵. In der nachfolgenden Tabelle 4 sind die Grunddaten des Finanzplans unter dem Gesichtspunkt zusammengestellt worden, ob und in welchem Umfang Spielraum für Umschichtungen besteht. Die finanziellen Auswirkungen des „Steueränderungsgesetzes 1992“ sind, soweit sie im Gesetzentwurf der Bundesregierung berücksichtigt waren, in die Planansätze eingegangen¹⁶.

Bei den einzelnen Ausgabenpositionen besteht unter den gegebenen Rahmenbedingungen kaum ein Spielraum für Einsparungen, um zusätzlich entstehende Finanzierungslasten durch Ausgabenkürzungen oder -umschichtungen aufzufangen. So sind die Zinsausgaben nur in dem Maße reduzierbar, wie durch die geringere Nettokreditaufnahme im Jahre 1991 die Entwicklung des Gesamtschuldenstandes des Bundes hinter den Planannahmen zurückblieb und durch den unerwartet hohen Bundesbankgewinn eine Tilgung von Altschulden möglich wurde. Der Bundesbankgewinn für 1991 wird knapp 15 Mrd. DM betragen¹⁷, so daß 8 Mrd. DM für die Tilgung von Altschulden verwendet werden können¹⁸. Gegenüber dem Haushaltsansatz für das Jahr 1991 ist die Neuverschuldung des Bundes gut 14 Mrd. DM niedriger gewesen. Setzt man die Verzinsung der Bundesschuld mit 9% an, so dürften die Zinsausgaben jährlich 2 Mrd. niedriger sein als im Finanzplan veranschlagt¹⁹. Die entsprechenden Ansätze sind in der Zeile „Zinsminderausgaben“ nachgewiesen.

¹⁵ Vgl. Finanzbericht 1992, S. 43.

¹⁶ Vgl. Finanzbericht 1992, S. 35; zum „Steueränderungsgesetz 1992“: Bundestags-Drucksache 12/1108.

¹⁷ Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für 1991.

¹⁸ Vgl. Bundeshaushalt 1991, Einzelplan 60, Titel 121 04.

¹⁹ Im Jahre 1992 werden jedoch nur knapp 1,8 Mrd. DM eingespart, da die Bundesbank ihren Gewinn stets erst im April abführt.

Tabelle 4
Finanzplan des Bundes 1992 bis 1995
(Mrd. DM)

	1992	1993	1994	1995
1. Gesamtausgaben in % gegenüber Vorjahr	422,56 + 3,0	428,5 + 1,4	438,8 + 2,4	449,2 + 2,4
2. davon:				
Zinsausgaben	45,95	51,34	55,64	59,83
Personalausgaben	51,79	54,55	57,35	59,32
Vermögensübertragung	45,16	40,27	39,24	37,81
Sachinvestitionen	13,94	14,95	15,33	16,66
Darlehensgewährung	10,29	10,64	10,51	10,51
Summe	167,13	171,75	178,07	184,13
3. = 1 minus 2 in % gegenüber Vorjahr	255,43 + 1,9	256,75 + 0,66	260,73 + 1,4	265,07 + 1,7
4. verbliebene Positionen laufende Zuweisungen darunter:	209,87	207,87	212,35	209,26
an Verwaltungen	50,19	46,19	45,28	38,29
andere Bereiche	159,68	161,68	167,08	170,87
laufender Sachaufwand	45,83	44,32	43,76	42,95
Globalansätze	-0,27	4,56	4,62	12,85
5. Korrekturposten				
Zinsminderausgaben	-1,80	-2,00	-2,00	-2,00
Strukturhilfe	-2,45	-2,45	-2,45	-2,45
Zuschuß Fonds DE	+ 5,90	+ 1,00	+ 1,00	-
6. freie Ausgabenpitze	-1,92	+ 8,01	+ 8,07	+ 17,30

Quelle: Finanzbericht 1992.

Die Personalausgaben sollen mit jährlichen Zuwachsraten von 2,1%/5,3%/5,1%/3,4% steigen. Berücksichtigt man die für 1992 zu erwartenden Lohnsteigerungen, so implizieren die Zuwachsraten bereits einen deutlichen Personalabbau. Dieser wird sich aufgrund außenpolitischer Abmachungen vor allem im militärischen Bereich vollziehen²⁰. Angesichts des weiterhin zu unterstützenden Verwaltungsaufbaus in den neuen Bundesländern dürften kaum Möglichkeiten für eine Reduzierung von Beamtenstellen des Bundes bestehen, so daß die Personalausgaben tatsächlich höher ausfallen werden als veranschlagt.

Auch bei den „Vermögensübertragungen“ sind kaum Abbaupotentiale vorhanden, da diese zu 97% aus Investitionszuschüssen und -zuweisungen bestehen. Angesichts des katastrophalen Zustands der Infrastruktur in den neuen Bundesländern wird niemand ernsthaft versuchen, die dafür gedachten Investitionszuschüsse zu

²⁰ Gemäß Entwurf zum Personalstärkegesetz (Bundestags-Drucksache 12/1269) führt die Reduzierung des Personalbestandes der Streitkräfte auf 370 000 bis Ende 1994 innerhalb von sieben Jahren zu Einsparungen in Höhe von 92,8 Mill. DM. Die damit einhergehende Verminderung des Zivilpersonals bei der Bundeswehr um 4 862 Stellen erbringt Einsparungen von jährlich 33,1 Mill. DM (gemäß Bundeswehrbeamtenanpassungsgesetz, Bundestags-Drucksache 12/1281).

kürzen. Auch die entsprechenden Zahlungen für das alte Bundesgebiet, so z. B. für die Deutsche Bundesbahn, bieten aus infrastrukturpolitischen Erwägungen kaum Möglichkeiten zur Einsparung. Dies gilt insbesondere auch wegen der aktuell wieder entflammten Diskussion um den „Standort Deutschland“. Bei den Investitionsausgaben schließlich ist eine Reduzierung wegen des hohen Anteils konsumtiver Ausgaben an den Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte ohnehin nicht wünschenswert, bei der Darlehensgewährung ist sie nicht möglich.

Nur geringe Einsparpotentiale

Es verbleiben für Ausgabenumschichtungen offensichtlich nur die „laufenden Zuweisungen an andere Bereiche“, da die „laufenden Zuweisungen an Verwaltungen“ (Länder, Gemeinden, Fonds Deutsche Einheit, Kreditabwicklungsfonds, Vermögensentschädigungsfonds, Lastenausgleichsfonds und Zweckverbände) auf festen Vereinbarungen beruhen bzw. unabdingbare Verpflichtungen des Bundes darstellen. Veränderungen sind hierbei nur im Zuge der Neuregelung des Finanzausgleichs möglich. Im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum „Steueränderungsgesetz 1992“ und zum „Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes“ wurden die Umlenkung der bisher an die westdeutschen Länder gezahlten Strukturhilfe (2,45 Mrd. DM) an den Fonds Deutsche Einheit sowie dessen zusätzliche Aufstockung um 3,45 Mrd. DM im Jahre 1992 und jeweils 1 Mrd. DM in den darauffolgenden zwei Jahren vereinbart. Diese Belastungen sind in Tabelle 4 als Korrekturposten eingestellt.

Beim „laufenden Sachaufwand“ ist für den gesamten Finanzplanungszeitraum bereits ein Abbau von insgesamt 6% vorgesehen, so daß weitere Einschnitte kaum noch möglich sein dürften. Schließlich ist auch bei den „Zuweisungen an andere Bereiche“ der Spielraum klein. So ist der Bund durch verschiedene Sozialgesetze zu entsprechenden Zahlungen an die privaten Haushalte verpflichtet (Rentenreform- und Rentenüberleitungsgesetz, Vorruhestandsgeldgesetz der ehemaligen DDR, Altersübergangsgeld nach § 249e Einigungsvertragsgesetz, Wohngeldgesetz, Erziehungsgeldgesetz und anderes)²¹. Freier kann sich die Finanzpolitik hingegen bei den Subventionen fühlen, zumal der bisher geplante *kassenwirksame* Abbau von Finanzhilfen eher bescheiden ist²².

²¹ Im Finanzplan sind die Mehbelastungen, die sich aus den Änderungen beim Erziehungsgeld (Veränderung der Bezugsdauer), beim Kindergeld (Anhebung Erstkindergeld von 50 DM auf 70 DM, durch die Verhandlungen zum „Steueränderungsgesetz 1992“ bestätigt), beim Wohngeld (verbesserte Leistungen in den neuen Bundesländern) ergeben, berücksichtigt.

²² Vgl. Sachverständigenrat, aa.O., Tabelle 41. Konkrete Vorschläge für den Subventionsabbau finden sich in Sachverständigenrat, a.a.O., Ziffern 362 ff.

Aufgrund der Einzelbetrachtungen ist festzustellen, daß unter den gegebenen rechtlichen und politischen sowie den unterstellten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zusätzliche Finanzierungslasten oder ernsthafte Konsolidierungsbemühungen auf der *Ausgaben-*seite unter Einhaltung der Eckdaten des Finanzplans kaum aufgefangen bzw. durchgeführt werden können. Die freie Ausgabenspitze ergibt sich aus den Korrekturposten sowie den Globalansätzen²³; nach Abzug der erhöhten Zahlungen an den Fonds Deutsche Einheit verbleiben gut 30 Mrd. DM. Dieser Betrag erscheint angesichts der relativ hohen Globalansätze für die Jahre bis 1995 jedoch als sehr optimistisch. Geht man hingegen davon aus, daß die Globalansätze zumindest teilweise ausgeschöpft werden, so mag eine freie Ausgabenspitze von 15 Mrd. bis 20 Mrd. DM realistisch sein, im Falle ihrer vollen Verwendung bleiben gar nur gut 7 Mrd. DM frei verfügbar.

Darüber hinausgehende finanzpolitische Spielräume sind in nennenswertem Umfang nur durch Einschnitte in einzelnen Ausgabenbereichen zu schaffen, die auf grundlegenden leistungsrechtlichen Veränderungen beruhen. Legt man einfache polit-ökonomische Einsichten zugrunde, so ist allerdings davon auszugehen, daß die Subventionen trotz der evidenten Abbaupotentiale kaum reduziert werden. Die Diskussionen und Bemühungen im Jahre 1991 haben gezeigt, daß man eher einen Ministerrücktritt erreichen kann als einschneidende Verringerungen bei den Subventionen.

Deutliche Mindereinnahmen

Inwieweit die Eckdaten des Finanzplans als realistisch zu bewerten sind, hängt von der zugrundeliegenden gesamtwirtschaftlichen Projektion ab. Vergleicht man die dort eingestellten Werte mit denen des Jahresgutachtens 1991/92 des Sachverständigenrates sowie des Jahreswirtschaftsberichts 1992 der Bundesregierung für 1992²⁴, so erscheint sowohl die Wachstumsannahme für das reale Bruttosozialprodukt in Westdeutschland mit durchschnittlich 2,5% bis 3% für die Jahre 1990 bis 1995 als auch die für Ostdeutschland mit jahresdurchschnittlich 13% als etwas zu optimistisch. Da auf diesen Annahmen auch die Steuerschätzung vom Mai 1991 beruhte, liegt es nahe, die ermittelten Schätzwerte als Obergrenze für die tatsächlichen Steuereinnahmen zu betrachten.

Anders gewendet: Es erscheint wenig plausibel, für die kommenden Jahre, gemessen an den Ergebnissen der

²³ Zur Beurteilung der globalen Mehrausgaben vgl. Antwort des parlamentarischen Staatssekretärs Grünewald im Deutschen Bundestag, Bundestags-Drucksache 12/1633.

²⁴ Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., Ziffern 233 ff. und Tabelle 43 f.; Jahreswirtschaftsbericht (Bundestags-Drucksache 12/2018), S. 53.

Steuerschätzungen, ähnlich deutliche Steuermehreinnahmen zu erwarten, wie sie in den Jahren 1990 und 1991 realisiert werden konnten. Lediglich der Basiseffekt höherer Steuereinnahmen im Jahre 1991 wird sich auswirken. Während für die Mai-Schätzung die fiskalischen Auswirkungen des „Steueränderungsgesetzes 1992“ noch nicht berücksichtigt werden konnten, sind diese gemäß einer vorläufigen Abschätzung in den Finanzplan des Bundes eingegangen²⁵.

Gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf für das „Steueränderungsgesetz 1992“ sind allerdings im Zuge der erst am 13. 2. 1992 abgeschlossenen langwierigen Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und der SPD-geführten Mehrheit im Bundesrat noch Veränderungen eingetreten. So verursacht der in diesen Verhandlungen für 1993 und 1994 vereinbarte höhere Umsatzsteueranteil der Länder von 37% statt 35% dem Bund Mindereinnahmen in Höhe von schätzungsweise 3,0 Mrd. DM im Jahre 1993 und 3,5 Mrd. im Jahre 1994. Die Verwendung der Einnahmen aus der Anhebung des allgemeinen Satzes zur Mehrwertsteuer auf 15% für die neuen Bundesländer in den Jahren 1993 und 1994 bedeutet weitere Einnahmenverluste des Bundes von etwa 6,5 Mrd. DM im Jahre 1993 und 8,5 Mrd. DM im Jahre 1994²⁶.

Insgesamt muß der Bund Mindereinnahmen von 9,5 bzw. 12 Mrd. DM verkraften, die nur unter optimistischen Annahmen durch die freie Ausgabenpitze finanziert werden können. Zusätzliche Einsparungen erforderten einschneidende leistungsrechtliche Veränderungen. Denkbar wäre allerdings, daß bei der künftigen Gewinnabführung der Bundesbank der über 7 Mrd. DM hinausgehende Betrag nicht für die Altschuldentilgung, sondern zur jeweils aktuellen Haushaltsfinanzierung verwendet wird. Laut Finanzplan wird bis 1995 die Verschuldung des Bundes um 150 Mrd. DM ansteigen.

Ein Szenario für Ostdeutschland

Eine Abschätzung der mittelfristigen Perspektive für die Finanzentwicklung der neuen Länder und ihrer Gemeinden ist angesichts der Erfahrungen des Jahres 1991 mit großen Unsicherheiten verbunden. In Tabelle 5 ist versucht worden, auf der Basis der zur Zeit verfügbaren Informationen für den gegebenen Rechtsstand ein finanzpolitisches Szenario für das Beitrittsgebiet bis 1995 zu

entwerfen. Durch die jüngsten Beschlüsse zur Aufstokung des Fonds Deutsche Einheit gelingt es, die Finanzausstattung der Länder und Kommunen konstant zu halten. Gleichwohl werden die Länder bei weitgehender Ausgabendisziplin, wie sie sich in den fast unveränderten Ausgabenansätzen ausdrückt, stets in etwa ein Drittel ihrer Ausgaben über Kredite finanzieren müssen, so daß sich Ende 1995 der Schuldenstand der ostdeutschen Länder und Kommunen auf knapp 200 Mrd. DM belaufen wird²⁷.

Die Kehrseite der Kreditaufnahme ist die nach wie vor geringe Steuerkraft in Ostdeutschland, obgleich die Schätzwerte ausgehend vom Ist-Ergebnis für 1991 für die nachfolgenden Jahre nach oben korrigiert wurden. Diese Zahlen werden noch besorgniserregender, wenn man bedenkt, daß sich mit den konstanten Ausgabenansätzen der neuen Länder bei gegebener Ausgabenstruktur (nur knapp 15% für Sachinvestitionen) nicht die Möglichkeit verbindet, die Infrastrukturausstattung in Ostdeutschland binnen absehbarer Frist an die im Westen anzugleichen²⁸.

Die westdeutschen Länder und Gemeinden planen für die Jahre bis 1995 Ausgabensteigerungen, die mit jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten um die 4,5% deutlich über der Empfehlung des Finanzplanungsrates

Tabelle 5
Finanzlage der ostdeutschen Länder und Gemeinden
(Mrd. DM)

	1992	1993	1994	1995
1. Fonds Deutsche Einheit				
ursprünglich	28,0	20,0	10,0	—
Bundeszuschuß	6,0	1,0	1,0	—
MWSt-Erhöhung	—	10,5	13,0	—
gesamt	34,0	31,5	24,0	—
2. Länder				
Steuern	24,0	27,0	32,0	36,5
60% des Fonds	20,4	18,9	14,4	—
sonstige Zuschüsse des Bundes	14,0	10,0	9,2	9,0
übrige Einnahmen	5,0	5,5	6,0	6,5
gesamt	63,4	61,4	61,6	52,0
Ausgaben	91,5	90,0	92,5	93,0
Finanzierungssaldo	28,1	28,6	30,9	41,0
3. Gemeinden				
Steuern	4,5	6,0	7,5	10,0
40% des Fonds	13,6	12,6	9,6	—
Zuschüsse der Länder	16,0	15,0	17,0	18,5
übrige Einnahmen	8,0	10,0	11,5	13,5
gesamt	42,1	43,6	45,6	42,0
Ausgaben	52,0	55,0	61,0	62,5
Finanzierungssaldo	9,9	11,4	15,4	20,5

Quellen: Eigene Schätzung; für Grundzahlen: Bundestags-Drucksache 12/1099, S. 8; Länderhaushalte.

²⁵ Vgl. Finanzbericht 1992, S. 35.

²⁶ In Anlehnung an die Schätzung zum „Steueränderungsgesetz 1992“, vgl. Bundestags-Drucksache 12/1108, S. 45.

²⁷ Unberücksichtigt sind dabei die auf dem kommunalen Wohnungsbestand lastenden Altschulden.

²⁸ Dafür würden nach Schätzungen des Sachverständigenrates in den kommenden zehn Jahren jährlich 50 Mrd. DM benötigt; Sachverständigenrat, a.a.O., Ziffer 318.

von 3% liegen werden²⁹ Zwar sind auch in Westdeutschland Ausgabensteigerungen vorgesehen, die unter jenen des Jahres 1991 liegen, jedoch über den Planansätzen des Bundes. Im Ergebnis wird die Verschuldung der alten Bundesländer bis 1995 um etwa 70 Mrd. DM zunehmen, die ihrer Gemeinden um knapp 25 Mrd. DM. Sind diese Zahlen bereits für sich genommen wenig beruhigend, so wirken sie dramatisch, wenn man die finanziellen Belastungen mit ins Bild nimmt, die den westdeutschen Gebietskörperschaften durch eine wie auch immer geartete Neuregelung des Finanzausgleichs drohen. Bislang gibt es wenig Anzeichen für eine darauf ausgerichtete Finanzplanung. So scheint die finanzpolitische Devise – freilich nicht nur im Westen und nicht nur bei Ländern und Gemeinden – derzeit zu lauten: Augen zu und durch!

Schattenhaushalt: Finanzpolitische Risiken

Die bisherigen Überlegungen beruhen auf der Annahme, daß „es gut geht“ – sowohl hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Projektion als auch im Hinblick auf mögliche Haushaltsrisiken. Was aber passiert, wenn es anders kommt als in den Plänen unterstellt? Eine möglicherweise ungünstigere wirtschaftliche Entwicklung wurde bereits argumentativ bei der Beurteilung der Steuerschätzwerte berücksichtigt. Nachfolgend sollen die finanziellen Belastungen abgeschätzt werden, die aus den Nebenhaushalten, an verfassungsgerichtlich eingeforderten gesetzgeberischen Maßnahmen und aus Entwicklungen in Osteuropa, aber auch in der Europäischen Gemeinschaft resultieren können.

Die Nebenhaushalte als Risiken für die finanzpolitische Entwicklung einzustufen, ist insoweit gerechtfertigt, als bislang noch völlig ungeklärt ist, wann und in welchem Umfang auf die einzelnen Gebietskörperschaften die daraus folgenden Lasten zukommen werden. Die Einbeziehung der Haushaltsrisiken eröffnet eine umfassende Perspektive auf die mittelfristig realistischerweise zu erwartende finanzielle Entwicklung der öffentlichen Haushalte, sie korrigiert die offiziellen Finanzpläne und relativiert das Urteil über die gegenwärtige finanzpolitische Lage.

Es ist hinreichend darüber debattiert worden, ob die Einrichtung von Nebenhaushalten im Zuge der Vereinigung eine „Flucht aus dem Budget“ und somit einen Vorstoß gegen den Grundsatz der Einheit des Budgets darstellt³⁰. Hier interessiert die fiskalische Bedeutung dieser Nebenhaushalte.

Der *Kreditabwicklungsfonds* wurde durch den Einigungsvertrag (Artikel 23) als Sondervermögen des Bun-

des errichtet, er übernahm zum 3. 10. 1990 die bis dahin aufgelaufene Gesamtverschuldung des Republikhaushalts der ehemaligen DDR mit 27 Mrd. DM. Zudem wurden diesem Fonds die Verbindlichkeiten der ehemaligen DDR gegenüber dem Ausgleichsfonds Währungsumstellung übertragen. Insgesamt beinhaltet der Kreditabwicklungsfonds Verbindlichkeiten von gut 100 Mrd. DM³¹.

Bis zum 31. 12. 1993 erstatten der Bund und die Treuhandanstalt dem Fonds jeweils die Hälfte der erbrachten Zinszahlungen. Diese Zahlungen werden als „Erstattungen“ (Bundeshaushalt 1992 Einzelplan 3209) geführt, obgleich sie faktisch zu den Zinsausgaben des Bundes zu zählen sind³². Zum Jahresbeginn 1994 werden die Schulden des Fonds auf den Bund, die neuen Bundesländer und die Treuhandanstalt aufgeteilt. Nach Maßgabe des Artikels 27 des „Vertrages über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion“ hat die Treuhandanstalt den Anteil zu tragen, für dessen Tilgung „die zu erwartenden künftigen Erlöse aus der Verwertung des Treuhandvermögens“ ausreichen. Bei der gegebenen Situation bedeutet dies, daß der Bund und die ostdeutschen Länder alleine die Schuldenlast des Kreditabwicklungsfonds zu tragen haben.

Während zur Zeit der Verhandlungen über die beiden Staatsverträge davon ausgegangen wurde, daß die *Treuhandanstalt* ihre Arbeit mit einem Überschuß wird abschließen können, muß heute damit gerechnet werden, daß am Ende für die öffentlichen Haushalte ein Schuldenstand von über 210 Mrd. DM verbleibt³³. In den Jahren 1990 und 1991 hat die Anstalt 25 Mrd. DM neue Kredite aufgenommen, für die Jahre bis 1994 ist ein jährlicher Kreditrahmen von 30 Mrd. DM bewilligt worden, der um jeweils maximal 8 Mrd. DM überschritten werden darf. Zudem wird die Treuhandanstalt 70 Mrd. bis 75 Mrd. DM an Altkrediten von privatisierten bzw. für sanierungsfähig gehaltenen Unternehmen übernehmen sowie 22 Mrd. DM an Ausgleichsforderungen den Unternehmen für Verluste zuteilen, die durch die Währungsumstellung entstanden.

Zwar bemüht sich das Bundesfinanzministerium redlich, die Zuordnung der Treuhandanstalt zum Unternehmenssektor zu betonen, doch ändert dies nichts an der Tatsache, daß deren Erbe von den Gebietskörperschaften angenommen werden muß³⁴. Zudem ist der Bund schon jetzt bereit, für die Neuverschuldung der Treuhand-

³¹ Vgl. Finanzbericht 1992, S. 30.

³² Wegen der schwierigen Finanzlage der Treuhandanstalt ist der widersinnige Fall eingetreten, daß die Erstattungen an den Fonds kreditfinanziert werden.

³³ Vgl. Woche im Parlament 2/1992, S. 25; Handelsblatt vom 13. 2. 1992, S. 5.

³⁴ So auch: Vorlage des Bundesministers der Finanzen 6/92 für den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, S. 2.

²⁹ Schätzung auf Basis vorliegender Finanzpläne.

³⁰ Vgl. z.B. Zeitgespräch: Verliert das Schicksalsbuch der Nation an Aussagekraft?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 8, S. 387 ff.

anstalt die Haftung zu übernehmen, wodurch sich deren Kreditaufnahme im Jahre 1992 um circa 500 Mill. DM verbilligen dürfte³⁵.

Notwendige Schuldenübernahme

Zum Erbe der ehemaligen DDR gehören auch auf dem genossenschaftlichen und kommunalen Wohnungsbestand lastende Schulden. Bis Ende des Jahres 1993 wurde für Tilgung und Zinszahlung ein Moratorium gewährt, danach müssen die ostdeutschen Kommunen bzw. die in ihrem Besitz befindlichen Wohnungsunternehmen die Zahlungen leisten. Bis zu diesem Zeitpunkt dürften sich diese Schulden auf 50 Mrd. DM belaufen³⁶. Zu einem großen Teil – wenn nicht sogar ganz – sollten die Kommunen allerdings in der Lage sein, die Zahlungen durch entsprechende Mieteinnahmen zu finanzieren, zumal die Mieten im Beitrittsgebiet bis dahin weiter erhöht werden. Eine Privatisierung von Wohnungen setzt jedoch voraus, daß die Kommunen die Altschulden übernehmen. In diesem Fall stehen für die Zins- und Tilgungslast keine speziellen Einnahmen zur Verfügung, wenn die Privatisierungserlöse in den aktuellen Haushalt eingestellt werden.

Wenn es geschieht, wie der Bundesverkehrsminister es angekündigt hat, dann wird wohl 1994 die Bahnreform realisiert werden. Damit verbindet sich – legt man die Empfehlungen der „Regierungskommission Bundesbahn“ vom Dezember 1991 zugrunde – die Entschuldung der beiden deutschen Bahnen, so daß der Bund – bzw. eine Überleitungsfinanzierungsinstitution – die bis dahin aufgelaufene Verschuldung der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn wird übernehmen müssen. Nach Angaben der Regierungskommission ist zum 1. 1. 1994 mit einer Gesamtverschuldung von etwa 200 Mrd. DM zu rechnen³⁷.

Freilich, wenn die Bahnreform erfolgreich durchgeführt wird und alles so kommt, wie es die Kommission für plausibel hält, dann ergeben sich für den Bund – verglichen mit einer Situation ohne Reform – beachtliche Minderausgaben, zunächst in der Höhe von jährlich 5 Mrd. bis 6 Mrd. DM, später deutlich ansteigend. Eine solche Darstellung geht davon aus, daß die Finanzbedürfnisse einer nicht reformierten Bahn vom Bund voll akzeptiert würden. Ein Vergleich der Zahlen des Finanzplans mit denen des Kommissionsberichts macht aber deutlich³⁸, daß in der

aktuellen Planung lediglich Zuweisungen an die Bahnen vorgesehen sind, die unter jenen Beträgen liegen, die bei erfolgreicher Reform benötigt würden. Unterstellt man für diese von der Kommission ermittelten Werte noch eine leicht optimistische Verzerrung, so erscheint es gerechtfertigt, die aus der Altschuldenübernahme folgende Belastung als zusätzlich für den Bund einzustufen.

Nimmt man alles zusammen, dann schlägt für die Finanzpolitik in zwei, spätestens aber in drei Jahren die Stunde der Wahrheit. Insgesamt stehen Schulden in Höhe von fast 600 Mrd. DM zur Disposition. Die daraus folgenden Zinslasten werden sich bei einer durchschnittlichen Verzinsung von 8% jährlich auf fast 50 Mrd. DM belaufen. Bedenkt man, daß zum 1. 1. 1995 der Finanzausgleich völlig neu geregelt werden muß, dann liegt die Vermutung nahe, daß in diesem Kontext auch über die Verteilung dieser 50 Mrd. DM verhandelt wird. Die Welt der öffentlichen Finanzen bedarf dann einer umfassenden Neuordnung.

Zukünftige Haushaltsbelastungen

Wer aber meint, damit seien alle Haushaltsrisiken abgehandelt, der übersieht beispielsweise, daß das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber durch seine Urteile vom Sommer 1990 über die Verfassungsmäßigkeit des im Einkommensteuerrecht berücksichtigten Existenzminimums für Kinder einen Handlungsbedarf aufgegeben hat. Und Verfahren zur Verfassungsmäßigkeit des einkommensteuerlichen Grundfreibetrags sind beim Bundesverfassungsgericht noch anhängig³⁹. Sollte der Gesetzgeber deshalb eine Anhebung der steuerlichen Freibeträge an die sozialpolitisch fixierten Existenzminima herbeiführen müssen, so resultierten daraus nach Berechnungen des Karl-Bräuer-Instituts Steuerminder-einnahmen von knapp 20 Mrd. DM jährlich⁴⁰.

Die von der Bundesregierung angestrebte Reform der Zinsbesteuerung wird hingegen keinerlei Mehreinnahmen erbringen, diese Reform ist „aufkommensneutral“⁴¹. Weitere Gefahren drohen den Bundesfinanzen durch ein beim Bundesverfassungsgericht anhängiges Verfahren gegen den „Solidaritätszuschlag“. Die Klage beruht auf der Behauptung, daß eine rückwirkende Besteuerung von Einkünften, wie sie aus technischen Gründen bei der Berechnung des Solidaritätszuschlags für 1991 erfolgt,

³⁵ Vgl. Bundesrats-Drucksache 2/1/92 vom 4. 2. 1992 (Treuhandkredit-aufnahmegesetz).

³⁶ Vgl. Vorlage des Bundesministers der Finanzen 6/92 für den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, S. 6.

³⁷ Vgl. Bericht der Regierungskommission Bundesbahn, Dezember 1991.

³⁸ Vgl. Finanzbericht 1992, S. 49; Bericht der Regierungskommission Bundesbahn, Dezember 1991, Anlage 3.

³⁹ Zwar hat das Bundesfinanzministerium keinen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Freibeträge (vgl. Antworten des parlamentarischen Staatssekretärs Grünwald im Bundestag, Bundestags-Drucksache 12/1 176, S. 24 f.), doch spricht aus grundsätzlichen Erwägungen vieles dafür, daß das Verfassungsgericht eine Anhebung des Grundfreibetrags fordern wird.

⁴⁰ Vgl. Karl-Bräuer-Institut: Steuerfreiheit für das Existenzminimum, Wiesbaden 1991, S. 26 und 80.

⁴¹ So die Antwort des parlamentarischen Staatssekretärs Grünwald im Bundestag, vgl. Bundestags-Drucksache 12/1685, S. 13.

Tabelle 6
Projektion der öffentlichen Verschuldung
bis 1995 (Mrd. DM)

	31. 12. 91 ^a	Zuwachs	31. 12. 95
Bund	594	150	744
Länder West	347	70	417
Länder Ost	5	129	134
Gemeinden West	130	25	155
Gemeinden Ost ¹	5	107	112
Fonds Deutsche Einheit	51	44	95
Kreditabwicklungsfonds ²	29	71	100
ERP, LAF	15	15	30
Zwischensumme	1176	611	1787
Treuhandanstalt	25	185	210
Bundesbahn/Reichsbahn	180	40	200
Gesamtverschuldung	1361	836	2197

^a Für 1991 eigene Schätzung bzw. aufgrund vorliegender Haushaltsergebnisse. ¹ Für 1995 einschließlich der Altschulden auf dem Wohnungsbestand. ² Aus Gründen der Transparenz ist der KAF für 1995 noch gesondert ausgewiesen.

nicht verfassungskonform sei⁴². Der Bund müßte dann für die Jahre 1991 und 1992 Steuermindereinnahmen von 20 Mrd. DM verkraften.

Schließlich darf nicht vergessen werden, daß durch die Entwicklungen in Osteuropa weitere finanzielle Forderungen an die Bundesrepublik entstehen werden. So wird sich die Bundesrepublik kaum ihrer Verantwortung für die demokratische und marktwirtschaftliche Umgestaltung der ehemaligen Comecon-Staaten entziehen können. Doch ebensowenig wie sich dieses Risiko quantifizieren läßt, sind die Belastungen zu konkretisieren, die durch die Inanspruchnahme von Gewährleistungen dem Bund entstehen können. Zu unklar ist dafür die gegenwärtige Lage in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und zu unsicher die Möglichkeiten einer Projektion für deren politische und ökonomische Zukunft.

Ein Haushaltsrisiko von ähnlicher Qualität droht von seiten der Europäischen Gemeinschaft. So plant die EG-Kommission („Delors-Paket II“), ihren Haushalt in den kommenden Jahren auszuweiten⁴³. Zwar hat sich die Bundesregierung bereits energisch dagegen gewandt, den Haushalt der EG-Kommission auszudehnen, doch wird sie als Promotor der europäischen Währungsunion kaum daraus abgeleitete Forderungen abweisen können.

⁴² So hatte der 2. Senat des BVerfG in anderem Zusammenhang entschieden, ein Steuergesetz sei „nichtig, soweit es Einkünfte versteuert, bei deren Entstehung eine Steuerpflicht noch nicht bestanden hat“, vgl. Wirtschaftswoche vom 7. 2. 1992, S. 91 f.

⁴³ EG-Kommission: Komm (92) 2000: Von der einheitlichen europäischen Akte – Ausreichende Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele, Brüssel 11. 2. 1992.

Ist die Finanzpolitik noch zu retten?

Ist sie noch zu retten, die Finanzpolitik? Die Frage zu stellen, heißt Hoffnung zu haben. Und die wird dringend benötigt, wenn man die bisher im einzelnen diskutierten Entwicklungen zusammenführt zu einer Projektion für die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte im Jahre 1995 (vgl. Tabelle 6). Schreibt man lediglich jene Haushalte fort, die gegenwärtig im öffentlichen Gesamthaushalt erfaßt werden, so ist mit einer Zunahme des Schuldenstandes um 611 Mrd. DM auf 1787 Mrd. DM zu rechnen. Dies entspricht einer Steigerung von 52%.

Zusätzlich muß die Verschuldung der Treuhandanstalt sowie der deutschen Bahnen berücksichtigt werden. Zwar werden beide Institutionen derzeit zum Unternehmenssektor gerechnet, doch im Jahre 1995 dürfte so oder so die dort aufgelaufene Verschuldung auf die Gebietskörperschaften bzw. eine dem öffentlichen Sektor zuzurechnende Überleitungsinstitution übergegangen sein. In diesem Falle erhöhen sich die öffentlichen Schulden um weitere 410 Mrd. DM auf insgesamt 2197 Mrd. DM. Damit verbindet sich bei einer durchschnittlichen Verzinsung von 8% eine Zinslast von gut 175 Mrd. DM.

Geht man von den Annahmen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung aus, die dem Finanzplan zugrundeliegen, dann ist für das nominale Bruttoinlandsprodukt eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 7% plausibel. Im Jahre 1995 erreicht das Bruttoinlandsprodukt dann einen Wert von 3645 Mrd. DM. Daran gemessen beläuft sich der Anteil der ermittelten öffentlichen Gesamtverschuldung auf gut 60%; für 1991 beträgt dieser Anteil 48,9%⁴⁴.

Dies ist eine durchaus bedrohliche Aussicht, sowohl im langfristigen Vergleich als auch hinsichtlich der politischen Folgen. So verlangt der „Vertrag über die europäische Union“, daß die Mitgliedstaaten „übermäßige öffentliche Defizite“ vermeiden (Artikel 104 c)⁴⁵. Ein solches Defizit liegt vor, wenn das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum Bruttoinlandsprodukt 60% überschreitet⁴⁶. Die Bundesrepublik ist offenbar auf gutem Wege, eines der vier Konvergenzkriterien zu verfehlen, deren Erfüllung als Voraussetzung für den Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion gilt⁴⁷. Dies wird um so wahrscheinlicher, wenn man die zusätzlich drohenden finanziellen Belastungen (Verfassungsgerichtsurteile, Osteuropa, EG) berücksichtigt.

⁴⁴ Nur bezogen auf die Verschuldung ohne Treuhandanstalt und Bahn ergibt sich ein Anteilswert von 42,3%.

⁴⁵ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 16 vom 12. 2. 1992.

⁴⁶ Gemäß Artikel 104c Abs. 2 und „Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“.

Akuter Handlungsbedarf

Es besteht Handlungsbedarf, und zwar akut. War man zunächst angesichts der Haushaltsabschlüsse des Jahres 1991 beruhigt, ja sogar erfreut, so gelangt man nach Kenntnisnahme der mittelfristigen Perspektive zu einem anderen Urteil. Eine Finanzpolitik, die den kurzatmigen Erfolg betont, absehbare Entwicklungen aber nicht erkennbar registriert, ist wenig geeignet, Vertrauen zu gründen. Will man in zwei oder drei Jahren kein Desaster erleben, dann müssen heute Antworten auf die durch die Zukunft gestellten Fragen gesucht werden.

□ Die Finanzpolitik wird nur dann Vertrauen zurückgewinnen und neu schaffen können, wenn sie spätestens mit Ablauf des Jahres 1992 ein Konzept der organisatorischen Neuordnung der öffentlichen Finanzen entwickelt und verbindlich festgeschrieben hat. Dies umfaßt neben einer Neuregelung des Finanzausgleichs eine eindeutige Zuordnung der zur Zeit in den Neben Haushalten geparkten Schulden auf die Gebietskörperschaften. Nur dadurch ist zu erreichen, daß die Zukunft nach 1995 ihren „dunklen“ Charakter verliert.

□ Die Finanzpolitik muß trotz aller bisherigen Erfahrungen und der Lehren der modernen politischen Ökonomie den Versuch wagen, die Ausgabenexpansion zu reduzieren. Einerseits sollte dies durch eine weitergehende und bindendere Koordination im Finanzplanungsrat angestrebt werden, andererseits muß die „Revision der Staatstätigkeit“ (Sachverständigenrat) als permanente Staatsaufgabe verstanden und institutionalisiert werden. Einschnitte in Leistungsgesetzen sind dabei nicht auszunehmen. Um dies zu unterstützen, sollte alles vermieden werden, was die Eröffnung neuer Leistungsfelder impli-

ziert. Konkret verlangt dies einen Verzicht auf die Einführung einer sozialen Pflegekostenversicherung.

□ Schließlich sollte durch eine Reform des Steuersystems versucht werden, Steuerreserven zu mobilisieren und die Leistungsanreize besser zu setzen. Ein gangbarer Weg bestünde in der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer. Die dadurch freiwerdenden finanziellen Mittel sollten teilweise für die Senkung der Grenzsteuersätze und die Einführung eines wirklichen Familienlastenausgleichs verwendet werden. Auf der Basis von Simulationsrechnungen wurde ermittelt, daß durch die Verwendung eines umfassenderen Einkommensbegriffs ein zusätzliches Steueraufkommen von bis zu 100 Mrd. DM realisiert werden kann; beseitigt man zudem zahlreiche Steuerbefreiungen und -abzüge, so wären weitere 75 Mrd. DM erzielbar⁴⁸. Wagt man sich schließlich an das Ehegattensplitting heran, so würde ein gerechterer und zeitgemäßer Familienlastenausgleich aufkommensneutral möglich⁴⁹. Eine Unternehmenssteuerreform, die darauf abzielt, die ertragsunabhängigen Elemente des Steuersystems zu beseitigen, müßte ebenfalls aufkommensneutral konzipiert werden. Mit einem solchen Steuerreformpaket würde dem Prinzip der Fairneß ebenso gedient wie den finanziellen Bedürfnissen der öffentlichen Haushalte.

Gelingt es der Finanzpolitik, auf allen drei Ebenen im beschriebenen Sinne Handlungswilligkeit und -kompetenz zu beweisen, dann bestehen gute Chancen für ihre Rettung. Ein erster Schritt wäre getan, wenn die gegenwärtige Lage der öffentlichen Haushalte umfassend und realistisch offenbart würde.

⁴⁷ Gemäß Artikel 109j und „Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109j des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“.

⁴⁸ Vgl. M. Hüther, H.-G. Petersen: Taxes and Transfers – Financing German Unification, in: G. A. Ghaussy, W. Schäfer (Hrsg.): Economic Issues on German Unification, London, New York 1992, S. 6. f

⁴⁹ Nach Berechnungen des Bundesfinanzministeriums belaufen sich die Kosten des Ehegattensplittings auf jährlich über 30 Mrd. DM, vgl. Bundestags-Drucksache 12/1302, S. 15.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah) **Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION: Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

VERLAG UND VERTRIEB: Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Bezugspreise: Einzelheft: DM 9,-, Jahresabonnement DM 106,- (Studenten: DM 53,-) zuzüglich Porto

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wunsch Offset-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsexemplare wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.