

Hickel, Rudolf; Watrin, Christian; Fuest, Winfried; Kroker, Rolf

Article — Digitized Version

Zusätzliche Abgaben für Ostdeutschland?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hickel, Rudolf; Watrin, Christian; Fuest, Winfried; Kroker, Rolf (1992) : Zusätzliche Abgaben für Ostdeutschland?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 7, pp. 339-348

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136898>

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.

Zusätzliche Abgaben für Ostdeutschland?

In jüngster Zeit häufen sich die Vorschläge, zur Deckung des anhaltenden Ressourcenbedarfs Ostdeutschlands zusätzliche Abgaben einzuführen. Wie werden die Vorschläge begründet? Wie sind sie zu bewerten?

Rudolf Hickel

Programm zur Finanzierung der deutschen Einheit

Die Finanzierung der deutschen Einheit stellt eine typische Gemeinschaftsaufgabe dar. Sie muß deshalb im Rahmen eines eigenständigen Programms gesichert werden. Nach realistischen Schätzungen sind über einen Zeitraum von zehn Jahren mindestens jährlich 150 Mrd. DM bereitzustellen. Dieser Jahresbetrag entspricht der Höhe der in diesem Jahr erwarteten öffentlichen Nettofinanztransfers von West- nach Ostdeutschland.

Die Ausrichtung solch eines Finanzierungsprogramms über zehn Jahre zielt auf einen grundlegenden Kurswechsel der bisher viel zu kurzatmigen und damit chaotischen Finanzpolitik. Es richtet sich gegen den im Einigungsvertrag fixierten Termin, zum 1. 1. 1995 ein gemeinsames System des Finanzausgleichs für Ost- und Westdeutschland zu schaffen. Der Finanzausgleich zwischen den Ländern beispielsweise kann nur dann funktionieren, wenn ein gewisses Maß an homogener wirtschaftlicher Entwicklung gegeben ist und wenn es sich

auf einen Spitzenausgleich konzentriert. Nach 1995 wird jedoch das Wirtschafts- und Steuerkraftgefälle noch so stark sein, daß ein sich intern, durch Geberländer mit überdurchschnittlicher Finanzkraft speisender Finanzausgleich gesprengt würde. Das derzeitige Volumen des Länderfinanzausgleichs von über 4 Mrd. DM zwischen den alten Bundesländern müßte, so eine Modellrechnung, auf ca. 28 Mrd. erhöht werden, würden die neuen Bundesländer einbezogen. Dieses Volumen sprengt die Funktionsfähigkeit dieses Ausgleichssystems, es sei denn, der Finanzausgleich würde mit vielen Sonderregelungen für Ostdeutschland ausgestattet werden.

Daher ist es vernünftig, ein eigenständiges Finanzierungsprogramm über zehn Jahre für Ostdeutschland einzurichten. Damit wäre auch genügend Zeit gewonnen, um die schwierigen Probleme einer Reform der Systeme des Finanzausgleichs zufriedenstellend zu lösen. Für die Jahre 1992 bis 1994 lassen sich die derzeit geplanten Mittel des „Fonds Deut-

sche Einheit“ innerhalb des hier vorgeschlagenen Finanzierungsprogramms verrechnen. Dieses Mittelvolumen soll jedenfalls den fünf neuen Bundesländern sowie deren Gemeinden ohne Zweckbindung zur Verfügung gestellt und damit ein haushaltspolitischer Gestaltungsspielraum gesichert werden. Die Erfahrungen mit dem für 1991 und 1992 mit insgesamt 24 Mrd. DM ausgestatteten „Gemeinschaftswerk: Aufschwung Ost“ sind recht gut. Dadurch wurden Programmmittel zweckgebunden für arbeitsmarkt-, infrastruktur- und industriepolitische Maßnahmen in Ostdeutschland zur Verfügung gestellt. Dem Grundgedanken nach wird mit dem hier vorgeschlagenen Finanzierungsprogramm das „Gemeinschaftswerk“ auf zehn Jahre ausgedehnt und vom Volumen her erheblich ausgeweitet.

Im Mittelpunkt dieses Finanzierungsprogramms steht die wichtige Frage, mit welchen Instrumenten die notwendigen Mittel aufgebracht werden sollen. Bei den hier unterbreiteten Instrumenten steht der Grund-

satz der Verteilungsgerechtigkeit der Lasten sowie die Stabilitätskonformität im Vordergrund. Auf Dauer ist ein Finanzierungskonzept nur tragbar, wenn bei der Lastverteilung viel stärker die Einkommens- und Vermögensverteilung die Richtung bestimmen. Nur so kann auch jene Akzeptanz der Finanzierung Ostdeutschlands zurückgewonnen werden, die durch die bisherige Abgabepolitik, die zu einer sozialen Schieflage geführt hat, verlorengegangen ist.

Die Ausrichtung an sozialen Kriterien heißt aber auch, die ostdeutsche Bevölkerung wegen des Einkommensgefälles zumindest in der Anfangsphase nicht an der Finanzierung dieses Programms zu beteiligen. Diesem Grundsatz entspricht die zum 1. 1. 1993 in Kraft tretende Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer von 14 auf 15% nicht. Die dadurch ausgelösten Belastungen fallen in Ostdeutschland wegen der hohen Konsumquote der privaten Haushalte deutlich stärker als im Durchschnitt Westdeutschlands aus, denn der unveränderte untere Steuersatz von 7% trifft nur für wenige Güter und Dienstleistungen zu. Die nachfolgend unterbreiteten Finanzierungsvorschläge ermöglichen es, die sozial unausgewogene und stabilitätspolitisch inkonforme Erhöhung der Mehrwertsteuer wieder rückgängig zu machen.

Zum sozialen Konsens über die Finanzierung der deutschen Einheit gehört schließlich der Verzicht auf künftige Senkungen der Unternehmensteuern. Die Bundesrepublik ist kein Hochsteuerland. Dies zeigen internationale Vergleiche, die die Steuersätze und die besonders vorteilhaften Möglichkeiten der Reduktion des zu versteuernden Einkommens in Deutschland berücksichtigen (etwa durch Abschreibungen). Dies schließt eine aufkommensneu-

trale Änderung der unternehmerischen Besteuerung – durch den Abbau der Substanzbesteuerung – nicht aus.

Grundsätzlich ist der Verteilungsspielraum für die Aufbringung dieser 150 Mrd. DM pro Jahr gegeben. Eine durch die Deutsche Bundesbank vorgelegte Saldierung der „Exportüberschüsse“ von West- nach Ostdeutschland (1991: 168,7 Mrd. DM), die sich in Westdeutschland als Einkommenszuwachs niederschlagen, gegenüber den öffentlichen Finanztransfers zeigt, daß Westdeutschland 1991 mit ca. 62 Mrd. DM von der deutschen Einigung profitiert hat¹. Diese saldenmechanischen Zusammenhänge werden auch in den nächsten Jahren gelten. Der Abgabepolitik kommt damit auch die Aufgabe zu, diese „Überschüsse“ zugunsten Westdeutschlands in die neuen Bundesländer zurückzuschleusen.

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Rudolf Hickel, 50, lehrt Politische Ökonomie an der Universität Bremen.

Prof. Dr. Christian Watrin, 61, ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.

Dr. Winfried Fuest, 45, Lehrbeauftragter an der Universität Bochum, leitet das Referat Öffentliche Haushalte, Finanzen und Steuern, Dr. Rolf Kroker, 40, leitet die Hauptabteilung Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Instituts der Deutschen Wirtschaft.

Der vieldiskutierte Vorschlag, die deutsche Einheit durch Lohnverzicht – etwa durch das Einfrieren der Tariflohnzuwächse auf die Höhe der Geldentwertungsrate – zu finanzieren, ist in doppelter Hinsicht widersinnig. Verteilungspolitisch würde damit die Last einseitig auf die Gruppe der abhängig Beschäftigten konzentriert. Die Grundidee dieser Rezeptur ist jedoch falsch. Der Attentismus westdeutscher Investoren ist nicht auf einen Mangel an eigenen Finanzierungsmitteln zurückzuführen. Vielmehr wirken die mangelnden Absatzchancen nach dem Zusammenbruch der internen und externen Märkte als mächtige Investitionsbremse. Die hohen liquiden bzw. schnell mobilisierbaren Gelder, die die Deutsche Bundesbank auf derzeit circa 600 Mrd. DM schätzt, sowie die ungebrochenen Kapitalexporte ins Ausland belegen dies². Schließlich widerspricht dieser Vorschlag den Grundlagen der wettbewerblichen Wirtschaftsordnung. Es gibt unter dem Primat der unternehmerischen Investitionsautonomie nicht einmal eine ansatzweise Garantie dafür, daß die durch Lohnverzicht gewonnenen Finanzmittel auch für Investitionen in Ostdeutschland genutzt werden. Dazu eignen sich vielmehr öffentliche Abgaben, die nach den Einkommens- und Vermögensverhältnissen aufzubringen sind.

Für einen Finanzierungsmix

Derzeit läßt sich eine ziemlich konfuse Diskussion über die Finanzierung der deutschen Einheit beobachten. Die systematische Unterschätzung des Finanzierungs- und Zeitbedarfs, der für die Angleichung an die westdeutschen Produktions- und Lebensverhältnisse gebraucht wird, führt zu einer Politik der Ad-

¹ Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 5/1992.

² Ebenda.

hoc-Korrekturen. Auffällig ist, daß Finanzierungsanschläge, wie etwa die Zwangsanleihe, die der Autor bereits im März 1990 in dieser Zeitschrift³ unterbreitet hatte, erst auf bittere Ablehnung („sozialistisches Marterwerkzeug“) stießen, jedoch unter dem heutigen Druck der Finanznot auch von den damaligen Gegnern in der Politik propagiert werden.

Der hier vorgeschlagene Finanzierungsmix konzentriert sich auf den Einsatz folgender Instrumente:

□ Die bisher als „Lückenbüsser“ eingesetzte Neuverschuldung des Staates sollte auf dem Niveau von 120 bis 150 Mrd. DM mittelfristig stabilisiert werden. Ein massiver Abbau der Neuverschuldung liefe Gefahr, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Westdeutschlands zu belasten. Mit einer stabilitätsorientierten Geldpolitik kann dennoch ein weiteres Abschmelzen der Kapitalmarktzinsen bewirkt werden. Abweichungen von diesem mittelfristigen Niveau der staatlichen Kreditaufnahme sollten nur im Ausmaß konjunktureller Anforderungen zugelassen werden. Dabei ist ohnehin in Erinnerung zu rufen, daß über den hier angegebenen Rahmen hinaus durch den Kreditabwicklungsfonds sowie die Treuhand-Anstalt mit derzeit nicht kalkulierbaren Kreditrisiken im Umfang von ca. 300 Mrd. DM gerechnet werden muß.

□ Kürzungen und Umschichtungen der Staatsausgaben sind vorzusehen; insbesondere Kürzungen im Rüstungshaushalt um 10 Mrd. DM, wovon 5 Mrd. DM für entsprechende Fonds zur Konversion in zivile Produkte genutzt werden sollten. Die Politik hat bisher nicht die Kraft ge-

funden, vernünftige Vorschläge zu unterbreiten.

□ Streichungen unternehmerischer Steuervergünstigungen und Finanzhilfen im Subventionshaushalt, der derzeit insgesamt 130 Mrd. DM umfaßt, sind zu berücksichtigen. Dabei ist es sinnlos, Kürzungen nach dem „Rasenmäherprinzip“ vorzunehmen. Die Subventionshaushalte müssen durchforstet und nach Kriterien der „Kosten-Nutzen-Analyse“ bewertet werden. Dabei sind die arbeitsplatzspezifischen Effekte zu berücksichtigen. Im Bereich der bisher gewährten Abschreibungen lassen sich Kürzungen vornehmen.

□ Was derzeit gerne übersehen wird: Es geht nicht nur um die Suche nach ökonomisch verträglichen Abgaben. Zur Finanzierung der deutschen Einheit gehört es auch, die Steuerpraxis an die durch das Steuerrecht vorgegebenen Ziele anzupassen. So ist es verfassungsrechtlich dringend geboten, bei der Besteuerung des Grundvermögens endlich die Einheits- an die Verkehrswerte heranzuführen.

□ Die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe für Beamte, Besserverdienende und Selbständige, die im Unterschied zu den Sozialversicherungsabgabepflichtigen zur Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Ausgaben in Ostdeutschland bisher nicht herangezogen worden sind, ist erforderlich.

□ Der Solidaritätszuschlag, der für ein Jahr eingerichtet wurde und 10% auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer betrug, sollte durch die fünfjährige Erhebung einer Ergänzungsabgabe von 10% auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld mit einer Freigrenze im Rahmen der Einkommensteuer bis zu einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 50000/100000 DM (Alleinstehende/ Verheiratete) überführt werden. Die Freigrenzen sind

bewußt so festgelegt, daß die Abgabe bei den Einkommen der „Facharbeiter“ ansetzt. Das Grundgesetz sieht eine derartige Ergänzungsabgabe bereits vor. Eigentlich dürfte der Finanzpolitik die Entscheidung für diese ergänzende Abgabe nicht schwer fallen, denn sie entspricht – bis auf die Freigrenzen – dem „Solidaritätszuschlag“. Dabei ist allerdings nicht zu übersehen, daß die damit mobilisierbaren Einnahmen mit jährlich ca. 15 Mrd. DM nicht einmal den Hauptteil der Einigungsfinanzierung ausmachen.

Zwei weitere Instrumente

Über die bisher dargelegten traditionellen Finanzierungsinstrumente hinaus sollten angesichts der großen finanzpolitischen Herausforderungen zwei weitere Instrumente genutzt werden. Eine Finanzierung nach dem Modell des Lastenausgleichs, der zum Aufbau Westdeutschlands genutzt wurde, wird hier nicht vorgeschlagen. Die beiden Instrumente tragen aber dem richtigen Gedanken des Bundespräsidenten, bei der Lastenverteilung die Einkommens- und Vermögensstarken stärker zu beteiligen, Rechnung. Eine eigenständige Vermögensabgabe, die verschiedentlich gefordert wird, erübrigt sich dadurch.

□ Vermögensstarke Privathaushalte sowie die Geschäftsbanken sollen zur „Zeichnung von Anleihen“ in Abhängigkeit ihres Vermögensstatus verpflichtet werden. Die Grundlagen sind durch den Autor – wie bereits erwähnt – Anfang 1990 entwickelt worden. Die Anleihe wird nach zehn Jahren nach einem vorher festgelegten Tilgungsplan zurückbezahlt. Während dieser zehn Jahre erfolgt eine Verzinsung in Höhe der Veränderung des Indexes für die Lebenshaltungskosten (Geldentwertung). Das aufzubringende „Opfer“ der vermögenden Privathaushalte und Banken würde sich somit auf ei-

³ Dieses Instrument ist erstmals ausführlich begründet worden durch R. Hickel: Schwerpunkte und Instrumente eines Sofortprogramms, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 3, S. 121 ff.; ders.: Instrumente zur Finanzierung eines „Zukunftsprogramms deutsche Integration“, in: Die Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte, 11/1991.

nen Zinsverlust beschränken, der sich aus der Differenz zwischen den üblichen langfristigen Kapitalmarktzinsen (derzeit 8,5%) gegenüber der Inflationsrate ergibt. Der Einwand, damit würden anderweitig angelegte Sparmittel umgebucht, trifft nicht zu. So könnten beispielsweise die Großbanken dazu veranlaßt werden, ihr Auslandsengagement zugunsten der Finanzierung der deutschen Einheit zurückzuführen.

□ Ein weiteres innovatorisches Instrument der Finanzierung der deutschen Einheit stellt die Einführung einer Investitionsabgabe dar. Westdeutsche Unternehmen (mit Ausnahme der Banken, die unter die Zeichnungspflicht einer Anleihe fallen), erbringen eine Abgabe von etwa 1,5% auf ihre Bruttowertschöpfung. Die dadurch mobilisierbaren Einnahmen (pro Jahr ca. 20 Mrd. DM) werden zur Sanierung der ostdeutschen Wirtschaft genutzt⁴. Mit dieser Abgabe wird jedoch zugleich eine regionalpolitische Lenkung angestrebt. Soweit die westdeutschen Unternehmen in Ostdeutschland investieren, können sie von dieser Investitionsabgabe befreit werden. Damit wird per „sanfter“ Lenkung die

westdeutsche Investitionsbereitschaft in den neuen Bundesländern gestärkt.

Dieser Vorschlag orientiert sich am „Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft“ vom 7. 1. 1951. Damals wurden ca. 1 Mrd. DM durch die gewerbliche Wirtschaft aufgebracht und zum Aufbau des Kohiebergbaus, der eisenschaffenden Industrie sowie der Energiewirtschaft zur Verfügung gestellt. Die Bemessungsgrundlage bildete die Summe der Gewinne der Gewerbebetriebe im Rahmen der Veranlagung von 1950 und 1951 nach den Vorschriften des Einkommen- und Körperschaftsteuergesetzes (zuzüglich 4% der Umsätze in 1951/52). Von der Bemessungsgrundlage wurden jeweils 3,5% für 1951 und 1952 erhoben. Die erzielten Mittel aus dieser Abgabe wurden einem eigens geschaffenen Fonds „Industriekreditbank-Sondervermögen-Investitionshilfe“ zur Verfügung gestellt. Interessanterweise erhielten die Aufbringungspflichtigen über diesen Fonds Forderungsrechte in Form von Aktien oder Wandelschuldverschreibungen gegenüber den unterstützten Unternehmen. Die Zuteilung erfolgte über den Fonds, der bei der Verteilung dieser Vermögenswerte auf einen Risikoausgleich achtete.

Von einer Illusion, die die Einigungsdokumente noch inhaltlich be-

einflußt hat, muß Abschied genommen werden: Die deutsche Einigung läßt sich in den nächsten Jahren nicht aus Wachstumsgewinnen in Ostdeutschland finanzieren. Deshalb ist eine solidarische Finanzpolitik gefordert, die dafür Sorge trägt, daß die Einkommens- und Vermögensverhältnisse den Ausgangspunkt der unterschiedlichen Belastung bilden. Der Bundespräsident hat dies klar gesehen und mit seiner Forderung nach einem Lastenausgleich auch zum Ausdruck gebracht. Die Umverteilungsanforderungen aus dem Prozeß der deutschen Einigung müssen transparent gemacht werden, um wirklich eine Basis für einen „sozialen Konsens“ zu finden.

Bisher konzentrieren sich im Rahmen der Finanzierung der deutschen Einheit die Lasten auf die Sozial- und Arbeitseinkommensbezieher in Westdeutschland, während in Ostdeutschland der Preis von denjenigen, die arbeitslos und von Sozial-einkommen abhängig sind, bezahlt wird. Soll das historische Projekt deutsche Einigung gelingen, dann müssen Gerechtigkeitsprinzipien die Politik der Lastenverteilung bestimmen. Auf dieser Grundlage gilt es ordnungs- und finanzpolitischen Mut jenseits der Beschwörung von Marktkräften zu entwickeln, um die sozial-ökonomischen Lebens- und Produktionsverhältnisse in Ostdeutschland zügig zu verbessern.

⁴ Eine detaillierte Darstellung findet sich in Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum '91: Gegen Massenarbeitslosigkeit und Chaos-Aufbaupolitik in Deutschland, Köln 1991, S. 267 f.

Christian Watrin

Die Wachstumsdynamik darf nicht geschwächt werden

Trotz aller hoffnungs- und mutmachenden Ankündigungen der letzten zehn Monate ist die Entwicklung in den neuen Bundesländern

noch nicht in jenen Wachstumspfad eingemündet, der in absehbarer Zeit die Wohlstandsunterschiede zwischen Ost und West nachhaltig zu

reduzieren verspricht. Das ist für viele angesichts der sich auftürmenden öffentlichen Schulden ein hinreichender Grund, das Heil in zusätzli-

chen Steuer- und Abgabenerhöhungen zu sehen. Wäre die Bundesregierung gut beraten, wenn sie diesen Vorschlägen folgte und entweder eine neue Solidaritätsabgabe oder eines der anderen Instrumente (Arbeitsmarktgebühren, Vermögensabgaben, Strafsteuern oder Zwangsanleihen) einführt?

Um es vorwegzuschicken: Das Wiederaufbauproblem im Osten Deutschlands kann nur in der wirtschaftlichen Expansion gelöst werden. Niedriges Wirtschaftswachstum oder gar Stagnation würden die in der jetzigen Situation angelegten Verteilungskonflikte verschärfen, ja sie vielleicht unberechenbar machen. Für die Wirtschaftspolitik folgt daraus, daß sie alles unterlassen muß, was die Wachstumsdynamik und die Bereitschaft zu sparen und zu investieren schwächt oder was das private Kapital, auf dessen Zuwanderung es entscheidend ankommt, vertreibt.

Steuererhöhungen müssen daher generell unter Wachstumsaspekten gesehen werden. Auch wenn sie kurzfristig Entlastungen bei den Haushaltsdefiziten bringen, ihre Opportunitätskosten im volkswirtschaftlichen Sinne sind auf jeden Fall hoch. Sie sind vor allem dann zu hoch, wenn sie die Wachstumsrate herunterdrücken.

Grenzen von Steuererhöhungen

Auch die so oft angemahnte faire Verteilung der Lasten aus der deutschen Wiedervereinigung ist aus diesem Blickwinkel zu sehen. Abgesehen davon, daß das „Teilen“ im laufenden und im vergangenen Jahr bereits durch das Ausbleiben realer Verbesserungen bei den Löhnen stattgefunden hat, wird von den Bürgern durchaus gesehen, daß auch die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte, die angeblich eine schmerzfreie Finanzierung der ver-

einigungsbedingten Mehrausgaben ermöglichen soll, sich tatsächlich in künftigen Belastungen niederschlägt. Denn angesichts der schnellen Schuldenzunahme ist abzusehen, daß in naher Zukunft in beträchtlichem Umfang Steuern erhoben oder umgeschichtet werden müssen, um die Ansprüche der Staatsgläubiger im In- und Ausland zu bedienen. Auch im Hinblick darauf sollten Steuererhöhungen – jenseits ihrer üblichen negativen Wirkungen auf Beschäftigung und Investition – gerade im gegenwärtigen Zeitpunkt auch unter dem Aspekt gesehen werden, ob sie nicht generell an Grenzen stoßen, die weder mit präsidialem Zureden noch mit Solidaritätsappellen zu überwinden sind. Es ist damit zu rechnen, daß sie beträchtliche Ausweichhandlungen provozieren.

Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Lage der öffentlichen Haushalte in Zukunft so desolat wird, daß jene Kombination von Steuer-, Abgaben- und Verschuldungsfinanzierung sich als nicht mehr tragfähig erweist, die bisher zur Bewältigung der Aufgaben in den neuen Bundesländern gewählt wurde. Das ist der Fall, wenn unerwartete Einnahmeausfälle entstehen oder die Zinsen für die Bundesrepublik an den nationalen und internationalen Finanzmärkten kräftig steigen oder wenn die in der Entwicklung angelegten Risiken (hohe Bürgerschaftsleistungen aus Lieferungen an ehemalige RGW-Länder, beachtliche Hilfsleistungen an osteuropäische Länder oder Destabilisierungen im politischen Raum) uns überrollen.

Aber selbst ohne zusätzliche dramatische Verschlechterungen ist schon beim gegenwärtigen Stand – vor allem angesichts der absehbaren Entwicklung im Bereich der Nebenhaushalte (Treuhandanstalt, Kreditabwicklungsfonds) – die Schuldendynamik so hoch, daß sie alles bis-

her Bekannte in den Schatten stellt. In den nächsten vier bis fünf Jahren muß gegenüber dem Ausgangsjahr 1989 mit einer Verdoppelung des Schuldenstandes und einem Gesamtbetrag in Höhe von 1,9 Billionen DM ausgegangen werden. Entsprechend wird die Zinslastquote steigen, und die öffentlichen Haushalte werden in ihrer Gesamtheit schließlich immobilisiert. Für sich gesehen ist eine solche Entwicklung eher wahrscheinlich als unwahrscheinlich. Gerade deshalb ist aber zu fragen, ob Steuererhöhungen wirklich die richtige Antwort sind.

Problematische Vorschläge

Die Vorschläge weisen im einzelnen eine erhebliche Streubreite auf. Kontraproduktiv und das private Kapital verjagend sind die als alternative Finanzierungsquellen propagierten „Anleihen mit Zeichnungspflicht“ oder Vorschläge zu einer „Investitionshilfe“. Letztere hätte den Charakter einer Strafsteuer für diejenigen, die nicht in einem politisch erwünschten Umfang in den neuen Bundesländern investieren. Die in diesem Zusammenhang so gern betonte Parallelität zum Investitionshilfegesetz von 1952 besteht nicht. Im übrigen aber war die damalige Aktion nur möglich in einer Wirtschaft mit Kapitalverkehrs- und Devisenkontrollen. Unter heutigen Umständen würden die internationalen Finanzmärkte, sobald eine ernstgemeinte öffentliche Diskussion über Zwangsanleihen oder Strafsteuern aufkäme, darin eine Konkursklärung der deutschen Finanzpolitik sehen und entsprechend reagieren.

Ebenso problematisch ist auch der Versuch, einen neuen Lastenausgleich zu lancieren. Schon die moralische Begründung fällt schwer. Durch die Anerkennung der Ersparnisse der Ostdeutschen im Rahmen der Währungsumstellung wurden Ansprüche geschaffen, denen kein

entsprechender Wert im Kapitalstock gegenüberstand. Folglich verbirgt sich hinter dem vorgeschlagenen Lastenausgleich eine Sondersteuer auf westliche Vermögensbestände, die den Marktwert der bestehenden Vermögen mindert. Bei Immobilien ist dies verhältnismäßig leicht durchzusetzen. Angesichts der erheblichen Verzerrungen auf dem Wohnungsmarkt hätte dies allerdings negative Konsequenzen für künftige Investitionen in diesem Sektor zur Folge. Wahrscheinlich würden sogar über kurz oder lang neue steuerfinanzierte Kreditprogramme aus der Taufe gehoben, um so den ursprünglichen Fehler – mit hohen Regiekosten – zu korrigieren. Werden hingegen mobile Vermögensanlagen Gegenstand eines Lastenausgleichs, so hat dies auf einem gemeinsamen europäischen und internationalen Kapitalmarkt die Folge, daß Kapital in Länder abwandert, wo es weniger belastet wird. Der Investitionsstandort Deutschland würde ein weiteres Mal beeinträchtigt. Vor dem Hintergrund der heute weltweit erreichten Kapitalverflechtung fällt es außerdem schwer, sich jene Super-Dirigisten vorzustellen, die solche Wanderungsbewegungen verhindern wollen.

Arbeitsmarktabgaben der Selbständigen und Beamten oder Ergänzungsabgaben für Besserverdienende wirken auf die individuelle Leistungsbereitschaft. Sollen sie ertragreich sein, so müssen sie auch nach Ansicht ihrer Befürworter schon bei mittleren Einkommen (Facharbeitern und Meistern) einsetzen. Sie würden also auch jene Schichten – u.a. im mittleren Management und in der Verwaltung – treffen, deren Leistungsbereitschaft für den Aufschwung Ost dringend erforderlich ist. Auch dies ist nicht erwünscht.

Es bleiben also vor allem zusätzliche Erhöhungen der indirekten Steu-

ern, insbesondere der Mehrwertsteuer. Sie wird – wohl eher zu Unrecht – als regressiv bezeichnet. Ihre Erhöhung hätte den Vorteil, daß statt der Investition der Konsum der Privaten zurückgedrängt würde. Ab 1993 wird sie auch eingesetzt. Ob aber durch eine solche Steuererhöhung vermehrt Mittel für öffentliche Investitionen im Osten zur Verfügung stehen, das hängt von der Verwendung der zusätzlichen Mehreinnahmen ab. Es ist durchaus denkbar, daß sie in Besoldungserhöhungen bei den öffentlich Bediensteten versickern.

Kurskorrektur geboten

Wie schneidet demgegenüber eine Finanzpolitik ab, die versucht, im Rahmen der bisherigen „Misch“-Finanzierung zu bleiben? Sie muß den Akzent auf die Ausgabenseite legen. Gemessen an den Alternativen verdient sie den Vorzug. Ihre Achillesferse ist ohne Zweifel das Ausweichen in eine noch höhere Staatsverschuldung. Die gegenwärtig hier aufgenommenen Mittel gehen zu rund zwei Drittel in den öffentlichen Konsum. Dadurch entstehen Besitzstände, die politisch einklagbar sind. Es sind somit Szenarien denkbar, in denen hohe Dauertransfers von West nach Ost allmählich die Wohlstandsgrundlagen erodieren, die diese Transfers ermöglichen. Am Ende stünde ein ressourcenverzehrender Verteilungskampf, der alle schädigen würde.

Aus alledem folgt, daß eine gründliche wirtschafts- und finanzpolitische Kurskorrektur beim Aufschwung Ost geboten ist. Sie muß allerdings breiter angelegt sein, als die gegenwärtige Diskussion über zusätzliche Abgaben und Steuern es nahelegt. Zu ihr gehört ein angemessener ordnungspolitischer Rahmen, speziell die schnelle Klärung der Eigentumsrechte bei Boden und Produktivvermögen, die Herstellung ei-

ner funktionsfähigen Verwaltung, aber auch die Freisetzung der Wohlstandspotentiale, die immer noch durch Regulierungen gefesselt sind. Zu erinnern ist auch an den Vorschlag der Monopolkommission, durch Privatisierung im Westen nicht nur kurzfristige Einnahmeverbesserungen bei den öffentlichen Haushalten zu erzielen, sondern langfristig erhebliche Effizienzgewinne zu realisieren.

Im Bereich der öffentlichen Haushalte bedarf es einer detaillierten Revision jeder staatlichen Ausgabe und der Bekämpfung jener vielfältigen Formen der öffentlichen Verschwendung, die zu den Begleitumständen der Staatstätigkeit gehört. Neben unpopulären Kürzungen müssen auf der Ausgabenseite erhebliche Umschichtungen zugunsten von Investitionen stattfinden. Das alles schließt – was die Befürworter von Steuererhöhungen geflissentlich übersehen – eine Lohnpolitik ein, die sich besonders in den neuen Bundesländern den dort bestehenden wirtschaftlichen Möglichkeiten anpaßt. Überhöhte Löhne setzen zusätzlich Arbeitskräfte frei und vermehren so die Konsumansprüche, die sich gegen die öffentlichen Haushalte richten. In diesem Zusammenhang ist auch eine Geldpolitik erforderlich, die sich eindeutig am Ziel Geldwertstabilität orientiert und die den Versuchungen widersteht, die mit der von den Befürwortern der Steuererhöhung empfohlenen „fiskalisch und monetär abgestimmten Parallelpolitik“ einhergehen.

Reicht die Reformfähigkeit aus?

Wirtschaftlich gesehen verlangt eine solche Politik nichts Außerordentliches. Wahrscheinlich würde schon eine reale Wachstumsrate von etwa 3% über mehrere Jahre ausreichen, um die größten Schwierigkeiten zu überwinden. Zweifel werden jedoch angemeldet, ob demokrati-

sche Politiker jene Kraft aufbringen, die für eine Korrektur der Haushaltsstruktur auf der einen und für eine Freisetzung der Wachstumskräfte auf der anderen Seite erforderlich ist. Und in der Tat malt die Politökonomie hier ein düsteres Bild. In ihr sind die Politiker sowohl Profiteure als auch Gefangene der Interessenverbände.

Aber ist die Selbstreformfähigkeit des demokratischen Gemeinwesens wirklich so gering, wie die ökonomische Theorie annimmt? Hat nicht ge-

rade die offene Gesellschaft in den letzten 40 Jahren genügend Beispiele dafür geliefert, daß wesentlich größere Gefährdungen erfolgreich gemeistert werden konnten? Und schließlich: Spricht nicht vieles dafür, daß ein solide finanzierter Aufschwung Ost, abgestützt durch eine marktwirtschaftsfreundliche Politik, bessere Wahlaussichten eröffnet als eine Politik der Steuererhöhungen, die gleichzeitig ein Zurückweichen vor den Interessengruppen bedeutet?

Die britische Wochenzeitschrift

„The Economist“ wählte für ihren jüngst erschienenen Deutschland-Survey die hoffnungsvolle Überschrift „Not as grim as it looks“. Sie verwies gleichzeitig auf den dichtgedrängten Wahlkalender des Jahres 1994. Die Frist für eine wirtschafts- und finanzpolitische Wende ist daher kurz bemessen. Denn irgendwann in der zweiten Hälfte des Jahres 1993 wird das für durchgreifende Reformen notwendige Zusammenspiel von Bundesregierung und Opposition sein Ende in den dann dominant werdenden Wahlkämpfen finden.

Winfried Fuest, Rolf Kroker

Die Vorschläge sind ökonomisch und/oder verfassungsrechtlich problematisch

Knapp zwei Jahre nach Inkrafttreten der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zeigt sich immer klarer, daß Bund, Länder und Gemeinden in der alten Bundesrepublik in einem deutlich höheren Umfang Ressourcentransfers für den Wiederaufbau der fünf neuen Bundesländer bereitstellen müssen, als dieses von vielen Politikern und Ökonomen ursprünglich angenommen wurde. Im Zusammenhang mit den im Zuge der Wiedervereinigung zweifellos wachsenden finanzpolitischen Problemen häufen sich in jüngster Zeit die sicherlich wohlgemeinten Vorschläge zur Finanzierung der deutschen Einheit. Eine kritische Bestandsaufnahme dieser einzelnen Vorschläge zeigt jedoch, daß sie primär die distributiven, nicht jedoch so sehr die allokativen und vor allem konjunkturpolitischen Folgewirkungen der jeweiligen Finanzierungsalternativen in den Vor-

dergrund stellen. Der folgende Beitrag soll deshalb den umfangreichen Katalog der Finanzierungsvorschläge kritisch unter den oben genannten zusätzlichen Aspekten unter die Lupe nehmen, um so bei diesem Problem zwar nicht zu einer pareto optimalen, so doch zumindest zu einer „second best“-Lösung zu gelangen.

Berechnungen verschiedener Institute – Bundesbank¹, Forschungsinstitute², Institut der deutschen Wirtschaft³ – zeigen, daß auch im laufenden Haushaltsjahr 1992 Transferzahlungen für die neuen Bundesländer in einem Umfang von

160 - 180 Mrd. DM geleistet werden müssen. Im Zuge der Finanzierung dieser Transfersumme ist schon im Vorfeld der Tarifverhandlungen ein heftiger Streit darüber entbrannt, wer die Kosten der deutschen Einheit zu tragen hat. Dabei geht es primär um die erhöhten Steuer- und Sozialbeiträge.

In diesem Zusammenhang muß jedoch vorab festgehalten werden, daß bislang nur ein geringer Teil der Transfers überhaupt über Steuer- und Beitragserhöhungen finanziert wurde, der größte Teil wurde gedeckt über ein forciertes deficit-spending (vgl. Tabelle 1). Geht man einmal von 160 Mrd. DM Transfers aus, dann errechnet sich ein Kreditfinanzierungspotential von fast 75%. Nur 28,5 Mrd. DM stammen aus „ordentlichen“ Einnahmen. Eine Aufteilung dieser 28,5 Mrd. DM auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber zeigt, daß von einer überproportionalen Belastung der

¹ Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 47. Jg., März 1992, S. 15-22.

² Vgl. Frühjahrgutachten der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute 1992, S. 77ff.

³ Vgl. Winfried Fuest, Rolf Kroker: Transferzahlungen an die neuen Bundesländer, in: iw-trends 3/91 und 4/92.

Arbeitnehmer nicht gesprochen werden kann. Auf diese Gruppe entfallen 18,5 Mrd. DM oder 65% der Steuer- und Abgabenerhöhungen. Ihr direktes Finanzierungspotential ist somit niedriger als ihr Anteil am Volkseinkommen (1991: 71,0%).

Die Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung sind umstritten. So wird vordergründig die These vertreten, die Zinsen auf die öffentliche Staatsschuld fließen vor allem den Besserverdienenden zu, da vornehmlich aus diesem Kreis die öffentlichen Schuldtitel gezeichnet werden (Transferansatz). Dieser Denkansatz ist verkürzt, denn nur in dem Maße, wie die erhöhte Staatsverschuldung selbst zu einer Steigerung des Zinsniveaus beiträgt, kann hier ein Vorteil für die Gruppe der Geldvermögensbesitzer entstehen. Wie hoch das Zinsniveau heute ohne die deutsche Vereinigung liegen würde, darüber läßt sich allerdings trefflich streiten.

Dennoch gibt es derzeit intensive Überlegungen, wie dem Staat reguläre Mehreinnahmen beschafft und gleichzeitig aus Gründen der sozialen Symmetrie vor allem die Vermögensbesitzer und Besserverdienenden herangezogen werden können („Verteilung der Lasten auf die breiten Schultern“).

Im Zusammenhang mit der Frage, wie die Kosten der deutschen Einheit sinnvoll zu finanzieren sind, häufen sich in der jüngsten Zeit die Vorschläge. Hierzu zählen im einzelnen:

- die Beibehaltung des Solidaritätszuschlages über den 30. 6. dieses Jahres hinaus;
- die Einführung einer Ergänzungsabgabe für Höherverdienende;
- die Auflegung einer Zwangsanleihe für Höherverdienende;
- die Einführung eines neuen Lastenausgleichs;

die Erhebung einer Investitions-hilfeabgabe;

die Beschränkung der Lohnerhöhungen auf den Anstieg der Lebenshaltungskosten, verbunden mit der Verpflichtung der Unternehmen, die Investitionen in den neuen Bundesländern zu erhöhen.

Beibehaltung des Solidaritätszuschlags

Der Mitte vergangenen Jahres eingeführte Solidaritätszuschlag in Höhe von 7,5% auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld hat entsprechend der jüngsten Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres dem Fiskus 1991 10,5 Mrd. DM Einnahmen gebracht. 1992 sollen es 11,8 Mrd. DM sein.

Da dieses Instrument nach noch geltendem Rechtsstand nur noch bis zum 30. 6. 1992 in Kraft sein wird, würde eine Verlängerung um ein halbes Jahr – also bis zum 31. 12. 1992 – rund 12 Mrd. DM Mehreinnahmen ergeben. Unter dem rein fiskalischen Aspekt scheint der Solidaritätszuschlag also ein sehr ergiebiges Instrument zu sein. Dem steht jedoch der mögliche Vorwurf einer „Steuerlüge“ entgegen. Unter ökonomischen Aspekten ist es jedoch fraglich, ob die Verlängerung dieses Instruments tatsächlich netto 12 Mrd.

DM an Einnahmen erbringt. Da diese Solidaritätsabgabe auch die Gewinne der Unternehmen und damit letztlich auch die Investitionen trifft, ist ein Wachstumsverlust vorprogrammiert, der den fiskalischen Nettoeffekt reduzieren würde. Je Prozentpunkt Wachstumsverlust büßen die öffentlichen Haushalte Steuereinnahmen von gut 7 Mrd. DM ein, Sozialabgaben nicht mitgerechnet. Dies entspricht z.B. dem gesamten für 1992 geschätzten Aufkommen aus der Vermögensteuer.

Ergänzungsabgabe für Höherverdienende

Hier sind unterschiedliche Modelle in der Diskussion. Es wird einmal quasi die Fortsetzung des Solidaritätszuschlages für Besserverdienende mit Einkommen über 60000 DM/ 120 000 DM (ledig/verheiratet) gefordert. Überschlägig auf ein volles Jahr gerechnet wären hierdurch 10 Mrd. DM an zusätzlicher Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer zu erwarten. Eine 1/2jährige Verlängerung des Solidaritätszuschlages für Besserverdienende in den oben genannten Einkommensgrenzen würde dann entsprechend 5 Mrd. DM Mehreinnahmen erbringen.

Eine andere Variante wurde jüngst vom SPD-Fraktionsvorsitzenden

Tabelle 1
Finanzierung der Transferzahlungen 1991

| | Mrd. DM | in Prozent |
|---------------------------|---------|------------|
| Transferzahlungen | ca. 160 | -- |
| Finanziert durch ... | | |
| Kredite | 120,0 | 75,0 |
| Haushaltsumschichtungen | 10,0 | 6,2 |
| Steuern/Abgaben | 28,5 | 17,8 |
| davon: | | |
| Arbeitnehmer ¹ | 18,5 | 65,0 |
| Arbeitgeber ¹ | 10,0 | 35,0 |

¹ Geschätzte Zahllast (siehe dazu auch A. Barthel, R. Kroker: Wo bleibt die Solidarität der Gewerkschaften?, in: Arbeitgeber, 44. Jg. 1992, S. 359).

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen.

Tabelle 2
Ergänzungsabgabe für Besserverdienende
 (geschätztes Steuermehraufkommen in Mrd. DM)

| Prozentsatz ¹ | Einkommensgrenze ² ledig/verheiratet | Mehraufkommen (ESt und KSt) |
|--------------------------|--|--------------------------------|
| 5 | 60/120 100/200 | 7,0 5,5 |
| 7,5 | 60/120 100/200 | 10,5 8,5 |
| 10,0 | 60/120 100/200 | 14,0 11,0 |

¹ Aufschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld.

² Steuerpflichtiges Einkommen in TDM.

Quelle: Eigene Schätzungen.

Hans Ulrich Klose ins Gespräch gebracht. Er möchte alle steuerpflichtigen Einkommen ab 60 000 DM/ 120 000 DM mit einer „Zukunftssteuer“ von 10% zusätzlich belasten. Er erwartet von dieser Maßnahme Mehreinnahmen in Höhe von 20 Mrd. DM jährlich. Diese „Zukunftssteuer“ will Klose mit einem nicht näher definierten Bonus für Investitionen in den neuen Bundesländern ausstatten.

Eine Ergänzungsabgabe für Besserverdienende mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 60 000 DM/ 120 000 DM (ledig/verheiratet) wird inzwischen auch aus den Kreisen der Sozialausschüsse der CDU gefordert. Auch hier ist eine Zweckbindung der Mittel vorgesehen.

Das grundsätzliche Problem aller Ergänzungsabgabemodelle liegt darin, daß dadurch stets auch die Investitionen getroffen werden. Eine Beschränkung dieser Ergänzungsabgabe auf die Einkommensteuer (ohne Körperschaftsteuer) würde dieses Problem nicht vollständig lösen und zudem Personen gegenüber Kapitalgesellschaften steuerlich diskriminieren.

Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten besitzt dieses Instru-

ment allerdings für viele den „Charme“, eine in weiten Bevölkerungskreisen geforderte gerechte Verteilung der Einigungslasten herbeizuführen. Der verteilungspolitische Aspekt dieser Vorschläge darf deswegen nicht unterschätzt werden. Er spielt in der politischen Diskussion wie auch in der Öffentlichkeit (Wähler) eine dominierende Rolle. Tenor: Den „breiten Schaltern“ sind zusätzliche Lasten eher zuzumuten.

Zwangsanleihe für Höherverdienende

Dieser vom FDP-Vorsitzenden Graf Lambsdorff jüngst ins Gespräch gebrachte Vorschlag dürfte bereits aus rein verfassungsrechtlichen Gründen kaum Realisierungschancen haben. So hat das Bundesverfassungsgericht im November 1984 das Investitionshilfeabgabegesetz vom Dezember 1982 für verfassungswidrig erklärt. Dabei ging es um eine unverzinsliche Abgabe zur Förderung des Wohnungsbaus für Besserverdienende. Die Verfassungsrichter hatten sie u. a. abgelehnt, weil sie darin eine Verletzung des Äquivalenzprinzips sahen: Einzelne Personengruppen dürfen nur dann mit einer Sonderabgabe belastet werden, wenn dieser Abgabe

auch ein spezieller Vorteil gegenübersteht (Grundsatz der Gruppenhomogenität).

In Frage käme deshalb wohl nur eine auf freiwilliger Basis zu zeichnende Anleihe. Will sich der Staat über diesen Weg „billige“ Finanzierungsmittel verschaffen, müßte die Verzinsung einer derartigen Anleihe unter dem Marktzinssatz liegen. Es ist allerdings zu bezweifeln, daß in diesem Fall ausreichende Mittel zusammenkommen. Zu empfehlen wäre deshalb, die Effizienz dieses Instruments durch eine Werbekampagne (moral suasion) zu erhöhen. Denkbar wäre jedoch auch, den vergleichsweise niedrigeren Coupon mit Steuervorteilen auszustatten, die erst in späteren Jahren wirksam werden, um so das Finanzierungsproblem zeitlich zu strecken.

Neuer Lastenausgleich

Dieser vom Bundespräsidenten vorgetragene Vorschlag sieht vor, die Vermögenserträge bzw. die Vermögensbestände mit einer Zusatzabgabe zu belasten. Konkret schlägt er vor, Wertpapiere, Bankguthaben und Versicherungsguthaben in Westdeutschland mit einer Vermögensabgabe zu belegen.

Sofern dieser neue Lastenausgleich eine Belastung der Vermögenserträge vorsieht, stellt eine derartige Maßnahme nichts anderes dar als eine zusätzliche Kapitalertragsteuer. Da Geldkapital bekanntlich international mobil ist, muß mit umfangreichen Ausweichreaktionen gerechnet werden. Sollte als Reaktion auf eine derartige Maßnahme das inländische Zinsniveau steigen, stellt sich die Frage, ob der Fiskus hierdurch überhaupt netto profitiert. Ein zinsinduzierter Crowding-out-Effekt hätte zudem negative „allokative Folgewirkungen“. Private Investoren würden durch das höhere Zinsniveau abgeschreckt und das Investitionsvolumen sowie die Investitionsfähig-

keit müßten sich insgesamt verringern.

Stellt man beim Lastenausgleich auf die Vermögensbestände ab, so wird nach Äußerungen des BMF hierdurch vor allem das Betriebsvermögen betroffen, das gegenwärtig einen Anteil am vermögensteuerpflichtigen Vermögen von 75% hat. Auch durch diese Maßnahme würden also Investitionen und Arbeitsplätze belastet.

Weit investitionsfreundlicher wäre dagegen ein Lastenausgleich, der auf das immobile Grundvermögen abstellt. Dies würde zugleich ein höheres Maß an Steuergerechtigkeit mit sich bringen, da die aktuellen Einheitswerte deutlich unter den Verkehrswerten liegen und diese Vermögenswerte somit erheblich niedriger besteuert werden als andere Vermögensarten. Zudem ist in dieser Variante keine Kapitalflucht wie beim mobilen Vermögen möglich.

Investitionshilfeabgabe

Dieser Vorschlag ist von den Sozialausschüssen der CDU unterbreitet worden. Sie fordern, ertragsstarke Großunternehmen sollten auf die im Zuge der Wiedervereinigung erzielten „Sondergewinne“ eine zweckgebundene Abgabe für mittlere und kleine Betriebe in den neuen Bundesländern leisten. Ein derartiger Vorschlag ist ökonomisch und finanzpolitisch wenig sinnvoll.

Bereits die Ausgangsüberlegung der Sozialausschüsse zeugt von einem unökonomischen, buchhalterischen und stationären Verteilungsgedanken. Argumentiert wird, die „Sondergewinne der ertragsstarken Großunternehmen“ würden nicht in entsprechende Investitionen nach Ostdeutschland zurückfließen. Sie sollten deshalb abgeschöpft und in die neuen Länder transferiert werden.

Schon die Ermittlung dieser „windfall profits“ dürfte auf kaum

überwindbare Schwierigkeiten stoßen. Bekanntlich sieht man weder dem Jahresabschluß noch dem Cash-flow eines Großunternehmens an, aus welchen Einzeltransaktionen er sich zusammensetzt. Hinzu kommt, daß die Unternehmen je nach Branchen ganz unterschiedlich von dem Wiedervereinigungs-Boom begünstigt wurden. Selbst der einigungsbedingte Umsatzanstieg im operativen Geschäft eines Unternehmens ist eine kaum zu isolierende Komponente, um daraus die Bemessungsgrundlage für die Sonderabgabe zu ermitteln.

Die Identifizierung der belasteten und der begünstigten Unternehmen ist damit definitorisch unklar und in der Praxis ohne langwierige Rechtsstreitigkeiten nicht durchzuführen. Hinzu kommt, daß auch gegenüber diesem Vorschlag die verfassungsrechtlichen Bedenken gelten, wie sie für eine Zwangsanleihe für Höherverdienende dargelegt wurden.

Beschränkung des Lohnzuwachses

Bundesfinanzminister Theo Waigel hat in diesem Zusammenhang konkret vorgeschlagen,

- für drei Jahre den Lohnanstieg auf den Anstieg der Lebenshaltungskosten zu beschränken,
- die Unternehmen zu verpflichten, ihre Investitionen in den neuen Ländern bis 1995 jeweils um 25% zu steigern,
- den Staat zu verpflichten, die Steuerlast nicht weiter zu erhöhen.

Diese wohlgemeinten Vorschläge halten einer kritischen Prüfung kaum stand. Sie scheitern schlichtweg schon daran, daß in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung Unternehmen nicht verpflichtet werden können, in Ostdeutschland oder anderswo zu investieren. Denn sie alleine tragen das Investitionsrisiko. Will man das Investitionsvolumen in

Ostdeutschland erhöhen, so muß man dort für ausreichend günstige Investitionsbedingungen sorgen. Dies wäre eine offensive und einzig erfolgversprechende Strategie.

Ausblick

Bei näherer Betrachtung entpuppen sich fast alle jüngeren Vorschläge zur gerechten Finanzierung der deutschen Einheit als ökonomisch und/oder verfassungsrechtlich problematisch. Es muß deshalb oberstes Ziel sein, nicht auf der Einnahmenseite, sondern der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte anzusetzen, um durch Umschichtungen und Einsparungen Mittel frei zu bekommen. Einnahmeerhöhungen sollten nur als allerletztes Mittel in Betracht kommen. Dabei ist darauf zu achten, daß die unternehmerischen Investitionen so wenig wie möglich davon negativ betroffen werden.

Generell scheint es verfehlt, in der gegenwärtigen Situation mit weitreichenden Vorschlägen zu Steuer- und Abgabenerhöhungen in die öffentliche Diskussion zu treten. Denn dies nimmt den Druck von der Politik, mit Ausgabenumschichtungen und Haushaltseinsparungen endlich Ernst zu machen. Die mittelfristige Finanzplanung hat sich sehr ehrgeizige Ziele gesetzt, die nur bei äußerster Ausgabendisziplin erreichbar sind. Der gerade vom Parlament verabschiedete Nachtragshaushalt erhöht den Ausgabenzuwachs beim Bund für dieses Jahr von ursprünglich 5,1 auf 6%. Ein Wachstum der öffentlichen Ausgaben unterhalb des Zuwachses des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials zählt sich letztlich nicht nur finanzpolitisch, sondern auch wachstumspolitisch aus, weil u. a. die Steuerbelastungen für die privaten Haushalte und Unternehmen dauerhaft niedriger ausfallen können.