

Müller, Lothar

Article — Digitized Version

Probleme der Staatsverschuldung vor dem Hintergrund der deutschen Vereinigung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Müller, Lothar (1993) : Probleme der Staatsverschuldung vor dem Hintergrund der deutschen Vereinigung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 3, pp. 121-130

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136982>

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.

Lothar Müller*

Probleme der Staatsverschuldung vor dem Hintergrund der deutschen Vereinigung

Die finanziellen Lasten der wirtschaftlichen Vereinigung der beiden deutschen Staaten führen zu einem enormen Anstieg der Schuldenlast in den öffentlichen Haushalten. Unter welchen Bedingungen sind höhere Fehlbeträge zumindest vorübergehend zu rechtfertigen? Welchen Weg muß die Wirtschaftspolitik zum Abbau des Staatsdefizits und zur Wiedererlangung von Wirtschaftswachstum einschlagen?

Als sich Deutschland am 1. Juli 1990 wirtschaftlich vereinigte, befanden sich die staatlichen Finanzen der Bundesrepublik Deutschland in einer vergleichsweise guten Verfassung. Im Verlauf der 80er Jahre hatte der Staat seine Ansprüche an das Sozialprodukt beträchtlich zurückgeschraubt: Betrug die Ausgabenquote¹ 1982 noch 52,1%, so belief sie sich 1989 nur noch auf 46,8%. Zugleich bildete sich der staatliche Finanzierungsfehlbetrag – gemessen am Bruttosozialprodukt – von 4,1% (1982) auf 0,4% (1989) zurück. Die öffentlichen Haushalte stellten sich so im Jahre 1989 – freilich auch begünstigt durch die gute Wirtschaftslage – in einem ausgesprochen vorteilhaften Licht dar. Mit der deutschen Vereinigung wandelte sich dieses Bild jedoch rasch und grundlegend.

Am Vorabend der deutschen Währungsunion am 30. Juni 1990 belief sich die gesamte Schuld der öffentlichen Hand (einschließlich Bundesbahn) auf rund 990 Mrd. DM (vgl. Tabelle 1)². Bereits Ende 1996 wird sich die von den öffentlichen Haushalten insgesamt zu tragende Schuldenlast gegenüber 1990 mehr als verdoppelt haben und – vorsichtig aufgrund offizieller Ansätze geschätzt – ungefähr bei 2,2 Billionen DM liegen.

Seit der Währungsunion haben sich die Finanzen des öffentlichen Sektors auch in ihrem äußeren Erscheinungsbild gründlich gewandelt. Der Gesamtschuldenzuwachs in Höhe von 1,2 Billionen DM entfällt nicht mehr hauptsächlich auf die herkömmlichen Haushalte von

Bund, Ländern und Gemeinden, sondern mehr als zur Hälfte auf Sonderhaushalte und „Nachfolgeunternehmen“ der ehemaligen DDR, deren Schuldenlast aller Voraussicht nach in den nächsten Jahren von den öffentlichen Haushalten zu übernehmen ist. Allerdings sind die Schulden auf unterschiedliche Weise entstanden (Übernahme von Altschulden, Zuteilung von Ausgleichsforderungen, laufende Fehlbeträge) und wirken deshalb auch in unterschiedlicher Weise auf die Volkswirtschaft ein. Dies macht es notwendig, auf die Herkunft des Schuldenzuwachses bei den einzelnen Haushalten näher einzugehen.

Umfang der finanziellen Lasten

Bei Bund, Ländern und Gemeinden wird sich aus heutiger Sicht der aus den jährlichen Fehlbeträgen herrührende Schuldenzuwachs von Mitte 1990 bis Ende 1996 auf knapp 550 Mrd. DM belaufen.

Die Sonderhaushalte sind für besondere Zwecke eingerichtete Fonds und Sondervermögen, deren starkes

* Deutsche Fassung eines Beitrags zur XXXVIII. Tagung der Applied Econometrics Association in Athen vom 14.-15. April 1993. Das Manuskript wurde am 15. Januar 1993 abgeschlossen.

¹ Ausgaben der öffentlichen Haushalte (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt, Abgrenzungen gemäß Finanzstatistik.

² Die Sozialversicherungen (im wesentlichen gesetzliche Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung), die auch zu den öffentlichen Haushalten zählen, sind nicht verschuldet. Ihnen ist der Weg einer Finanzierung ihrer Fehlbeträge durch Kreditaufnahme gesetzlich versperrt. Falls sie keine Rücklagen aufzehren können bzw. der Bund nicht mit Zuweisungen einspringt, müssen sie bei gegebenem Leistungsrecht ihre Beiträge erhöhen. Um etwa die seit der Wiedervereinigung stark gestiegenen Ausgaben bei der Arbeitslosenversicherung (1989: 40 Mrd. DM; 1992: 93,5 Mrd. DM) zu decken, mußte der Bund nicht nur beträchtliche Zuschüsse, die seine Haushaltsfehlbeträge erhöhten, leisten (bis einschließlich 1992 gut 15 Mrd. DM), sondern es war auch der Beitragssatz von 4,3% auf mittlerweile 6,5% zu erhöhen.

Lothar Müller, 66, ist Präsident der Landeszentralbank im Freistaat Bayern und Mitglied des Zentralbankrates der Deutschen Bundesbank.

Anwachsen (ERP-Sondervermögen) bzw. deren Entstehen (Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds) im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung steht. Insgesamt werden hier zwischen Mitte 1990 und Ende 1996 weitere 280 Mrd. DM an Schulden entstehen.

Das ERP-Sondervermögen wird voraussichtlich seinen Schuldenstand, der der Aufnahme von Mitteln am Kapitalmarkt entstammt, um rund 50 Mrd. DM erhöhen. Diese Mittel kommen weitgehend der gewerblichen Wirtschaft in den neuen Bundesländern in Form von zinsbegünstigten Krediten zugute. Der Fonds „Deutsche Einheit“, den der Bund und die alten Bundesländer 1990 gründeten, um vom Beginn der Währungsunion bis Ende 1994 die Haushalte der Länder und Gemeinden im Osten Deutschlands mitzufinanzieren, wird bis Ende 1996 voraussichtlich noch mit reichlich 90 Mrd. DM verschuldet sein. Von 1995 an wird dieser Fonds keine neuen Verbindlichkeiten mehr eingehen, da dann der Finanzausgleich zwischen den deutschen Gebietskörperschaften auch die neuen Bundesländer einschließt und so an die Stelle der Mittelzuweisungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ treten kann.

Die Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds wächst voraussichtlich auf rund 140 Mrd. DM an. In ihm sammeln sich die alten Staatsschulden der ehemaligen DDR (28 Mrd. DM) sowie Verbindlichkeiten gegenüber dem „Ausgleichsfonds Währungsumstellung“. Der Kreditabwicklungsfonds übernimmt den Saldo aller Ausgleichsforderungen und -verbindlichkeiten, welche die ostdeutschen Kreditinstitute und Außenhandelsbetriebe gegenüber dem „Ausgleichsfonds Währungsumstellung“ besitzen (112 Mrd. DM). Die zugrunde liegenden Bilanzlücken entstanden den DDR-Kreditinstituten und Außenhandelsbetrieben aus den unterschiedlichen Umstellungssätzen für ihre Vermögenswerte und Verbindlichkeiten im Rahmen der deutschen Währungsunion (Mark der DDR zu D-Mark bei Forderungen 2:1, bei Verbindlichkeiten 1,8:1) und weil sie viele Kredite an ehemalige DDR-Betriebe wertberichtigen mußten. Der „Ausgleichsfonds Währungsumstellung“ teilte den Kreditinstituten jeweils so viele Ausgleichsforderungen zu, daß jedem ein Eigenkapital in Höhe von 4% der Bilanzsumme verblieb.

Bei den öffentlichen Unternehmen, deren Schulden voraussichtlich in den nächsten Jahren von den öffentli-

Tabelle 1
Szenario einer denkbaren Entwicklung der Verschuldung des öffentlichen Bereichs von Beginn der deutschen Währungsunion bis Ende 1996¹

(in Mrd. DM)

Ins-gesamt	Öffentliche Haushalte							Sonstige Stellen ²			Nach-richt-lich: Bundes-post
	zusam-men	Bund	Länder	Gemein-den ERP- Sonder- ver-mögen	Fonds „Deut-sche Ein-heit“	Kredit-abwick-lungs-fonds	Treu-hand-anstalt	Bundes-bahn und Reichs-bahn	Woh-nungs-wirtsch. ehem. DDR		
(Spalte 2 + 9 + 10 + 11)	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Schuldenstand											
Ist											
30.06.90	990	945	503	313	122	7	-	-	45	-	65
31.12.90	1 155	1 054	542	329	126	9	20	28	14	48	71
31.12.91	1 295	1 171	586 ^a	352	138	16	51	28	39	43 ^a	82
Schätzung											
31.12.92	1 560	1 348	610	387	150	26	75	100	110	55	101
31.12.93	1 810	1 509	653	425	165	36	90	140	180	69	118
31.12.94	1 984	1 597	682	467	170	43	95	140	250	85	129
31.12.95	2 097	1 693	708	515	187	49	94	140	250	102	140
31.12.96	2 192	1 771	730	554	200	54	93	140	250	119	151
Veränderung											
30.06.90-31.12.96	+ 1 202	+ 826	+ 227	+ 241	+ 78	+ 47	+ 93	+ 140	+ 250	+ 74	+ 86
darunter:											
kreditmarktwirksam	+ 889	+ 673	+ 214 ^a	+ 241	+ 78	+ 47	+ 93	-	+ 114	+ 87 ^a	+ 86

¹ 30. 06. 90 Deutschland-West, in der Folgezeit Deutschland insgesamt. Schätzunsicherheiten nicht in Form von Rundungen zum Ausdruck gebracht. Das Szenario stützt sich auf Verlautbarungen der Bundesregierung sowie ergänzend auf eigene Schätzungen. Stand: 15. Januar 1993. Genauere Angaben sind durch die Landeszentralbank im Freistaat Bayern, München, zu beziehen. ² Sonstige Stellen, für die die öffentliche Hand künftig wohl den Schuldendienst zu übernehmen hat; in der amtlichen Statistik dem Unternehmensbereich zugeordnet. ^a Der Bund übernahm 1991 13 Mrd. DM Schulden der Deutschen Bundesbahn (Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 1992, Seite 66“).

chen Haushalten zu übernehmen sind, handelt es sich um die Treuhandanstalt, die Deutsche Bundesbahn und die Reichsbahn sowie um die Rechtsnachfolger der ehemaligen Wohnungswirtschaft der DDR. Hier werden bis 1996 weitere knapp 380 Mrd. DM an Schulden zu Buche stehen.

An erster Stelle ist hier die Treuhandanstalt zu nennen. Ihre Aufgabe besteht vorrangig darin, ehemalige DDR-Betriebe zu privatisieren. Insgesamt werden hier etwa 250 Mrd. DM Schulden anfallen. Diese Schulden rühren einerseits aus dem Überschuß der laufenden Ausgaben über die laufenden Einnahmen (vor allem Privatisierungserlöse) her (115 Mrd. DM). Bei den laufenden Ausgaben handelt es sich um Mittel, die die Treuhandanstalt aufwendet, um die ihr anvertrauten ehemaligen DDR-Betriebe zu sanieren, zu privatisieren oder stillzulegen. Hinzu kommen Zinszahlungen vor allem für gestundete bzw. übernommene Altkredite.

Weitere Schulden entstehen der Treuhand andererseits, wenn sie überschuldeten, aber als sanierungsfähig eingestuften Betrieben in Höhe der Überschuldung Ausgleichsforderungen gegen sich selbst einräumt. Um die Unternehmen dann zusätzlich mit Eigenkapital auszustatten, übernimmt sie darüber hinaus teilweise deren Altschulden bei Kreditinstituten und wandelt so gleichsam diese Altschulden, indem sie gegenüber den Unternehmen auf Zins und Tilgung verzichtet, in Eigenkapital um. Diese Maßnahmen verursachen der Treuhandanstalt Schulden von rund 90 Mrd. DM. Schließlich sind noch 45 Mrd. DM ungewisse Verbindlichkeiten, z.B. wegen ökologischer Altlasten und Risiken aus übernommenen Bürgschaften, in Ansatz zu bringen.

Andere Schulden aus dem Unternehmensbereich hat die öffentliche Hand voraussichtlich von Bundes- und Reichsbahn zu übernehmen (Zuwachs bis Ende 1996 gut 70 Mrd. DM). Als letztes sind noch die Altschulden der Wohnungswirtschaft in der ehemaligen DDR, die die heutigen Wohnungsbaugenossenschaften aus ihren Einnahmen nicht bedienen können, einzubeziehen. Sie belaufen sich auf gut 50 Mrd. DM. Die genannten Zahlen machen insgesamt gesehen deutlich, welche außerordentlich hohen finanziellen Lasten der Bundesrepublik durch die Vereinigung entstanden sind.

Ursachen des sprunghaften Anstiegs

Die dargestellte Entwicklung des Schuldenstandes der verschiedenen öffentlichen Rechtsträger zeigt, daß sich der sprunghafte Anstieg der Staatsschulden, den die wirtschaftliche Vereinigung der beiden Teile Deutschlands mit sich brachte, im wesentlichen aus drei Quellen speist:

□ Ausgleichsverbindlichkeiten, die sich zum einen als Folge der ungleichen Umstellung von Forderungen und Verbindlichkeiten des Bankensystems der ehemaligen DDR ergaben, zum anderen aus der Aufgabe resultierten, die aus sonstigen Gründen bestehenden Überschuldungen von Kreditinstituten und anderen Unternehmen zu beseitigen;

□ Altschulden, die in der DDR entstanden und die die öffentliche Hand übernahm;

□ Schulden aus der Finanzierung laufender Transferzahlungen an öffentliche Stellen, Unternehmen und Privatpersonen, die wegen der Verschmelzung Deutschlands zu einer einheitlichen Volkswirtschaft notwendig waren und weiterhin notwendig sein werden.

Es ist unbestritten, daß sich der öffentliche Schuldenstand infolge der deutschen Vereinigung erheblich ausdehnen muß. Der Umfang der Schuldenzunahme freilich lag nicht schon von vornherein durch die bloße Tatsache der deutschen Vereinigung und den Entwicklungsstand der Wirtschaft in der ehemaligen DDR fest, sondern hing und hängt immer noch auch in erheblichem Maße von der Art und Weise der Zusammenführung der beiden zuvor getrennten Volkswirtschaften ab.

Bereits die politische Entscheidung, sehr rasch eine deutsche Währungsunion zu bilden, setzte die Volkswirtschaft der DDR von einem Tag auf den anderen sowohl auf dem Gütermarkt als auch auf dem Arbeitsmarkt uneingeschränkt dem Wettbewerb mit dem Westen aus. Da die Produktivität der neuen Bundesländer im Durchschnitt nur knapp ein Drittel derjenigen des früheren Bundesgebietes erreichte, war ein erheblicher Bedarf an Unterstützungszahlungen unabwendbar; unter diesen Umständen war von vornherein abzusehen, daß die neuen Landesteile auf lange Zeit nicht zugleich auf beiden Märkten, dem Arbeitsmarkt und dem Gütermarkt, wettbewerbsfähig sein können.

Die Tarifabschlüsse stellten die lohnpolitischen Weichen bald auf eine rasche Angleichung der Löhne im Ostteil Deutschlands an die in Westdeutschland. Machten bei Inkrafttreten der Währungsunion die Tariflöhne im Osten erst ein Drittel der im Westen gezahlten aus, so betrug die Tariflöhne je Arbeitsstunde Ende 1992 schon etwa 70% der Westlöhne. Nicht zuletzt als Folge dieses schnellen Anstiegs sank die Zahl der Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern auf rund die Hälfte ihres früheren Standes (aus dieser Rechnung ausgeklammert: durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und andere öffentlich finanzierte Sondermaßnahmen geschaffene oder erhaltene Arbeitsplätze). Dem Staat obliegt es nun, die sozialen Folgen abzumildern und den Unternehmen umfangreiche Anreize zu bieten, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Belastungen durch die Währungsumstellung

Ebenfalls nachteilig auf die öffentlichen Haushalte wirkten sich die Umstellungssätze der Währungsunion aus. Der Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ehemaligen DDR vom 18. Mai 1990 sah vor, Bestandsgrößen (Kredite, Guthaben) grundsätzlich im Verhältnis 2:1 – also zwei DDR-Mark für eine D-Mark – umzutauschen. Soziale Belange sprachen hinsichtlich der Spareinlagen teilweise für günstigere Umtauschsätze, so daß der Umtauschkurs bei den Forderungen an das Bankensystem im Durchschnitt bei 1,8:1 lag. Die Stromgrößen, also insbesondere die laufenden Lohn- und Gehaltszahlungen, stellte der Staatsvertrag im Verhältnis 1:1 um.

Dies begünstigte zwar die Einkommensempfänger, führte für die Betriebe jedoch zu einem Aufwertungsschock, der sie zumeist schon von Anfang an preislich im Wettbewerb zurückwarf. Hinzu kam der unzureichende qualitative und technologische Stand der ostdeutschen Erzeugnisse. Die Umstellung der Bestandsgrößen, also die der Altkredite, im Verhältnis 2:1 belastete die Betriebe zusätzlich. Im freien Wettbewerb stellte sich die Kapitalausstattung der Betriebe, die die DDR-Führung weitgehend vom Weltmarkt abgeschottet und monopolistisch ausgerichtet hatte, zum großen Teil als wertlos heraus. Diese Betriebe sind mit hohen Schuldendienstaufwendungen belastet, denen keine entsprechenden Erlöse gegenüberstehen.

Daß die bei der Umstellung überbewertete Mark der DDR die Betriebe so belastet, schlägt sich über kurz oder lang in der Staatskasse nieder. Die betrieblichen Altschulden (Unternehmen einschließlich Wohnungswirtschaft) fallen zu einem großen Teil der öffentlichen Hand, insbesondere der Treuhandanstalt, zur Last. Entsprechendes gilt für die sozialen Kosten des Arbeitsplatzabbaus, welche die vergleichsweise hohen Löhne – ähnlich wie Renten und Unterstützungszahlungen – zusätzlich steigen lassen.

Ganz ähnlich mündet auch die politische Entscheidung, den in der Zeit von 1933 bis 1945 und nach 1949 Enteigneten ihr früheres Eigentum zurückzugeben („Rückgabe vor Entschädigung“), letzten Endes in zusätzlichen öffentlichen Ausgaben. Lückenhafte Grundbücher, Schwierigkeiten bei der Zuordnung von Unternehmen, die im Laufe der Zeit in größeren Betriebseinheiten aufgingen, verwickelte Erbschaftsbeziehungen sowie – damit zusammenhängend – langwierige Gerichtsverfahren bei Rechtsstreitigkeiten behindern den wirtschaftlichen Wiederaufbau erheblich. Wenn aufgrund unklarer Eigentumsverhältnisse Investitionen unterbleiben, muß auch hierfür letztlich die Staatskasse in irgendeiner Form einspringen.

Daß die Währungsumstellung Forderungen und Verbindlichkeiten der Banken mit unterschiedlichen Sätzen behandelte, spürt die öffentliche Hand ganz unmittelbar, da sie den Kreditinstituten hierfür im Gegenzug Ausgleichsforderungen einräumen mußte.

Rechtfertigung höherer Fehlbeträge?

Vorübergehend höhere staatliche Fehlbeträge lassen sich aus wirtschaftlicher Sicht dann rechtfertigen, wenn die damit finanzierten Ausgaben investiven Zwecken dienen, mithin das wirtschaftliche Wachstum fördern. Dann bilden sich später über höhere Steuereinnahmen die Fehlbeträge auch wieder zurück. Dabei ist in den neuen Bundesländern sowohl an öffentliche Investitionen (Verkehrsnetz, Müll- und Abwasserentsorgung, Telekommunikation, Wasser- und Stromversorgung, verbesserte Voraussetzungen für den Aufbau einer funktionierenden Verwaltung) als auch an Anreize für private Investoren zu denken. Anders gewendet: Die staatlichen Mittel müssen helfen, daß Kapital und technisches Wissen, mit denen der Westen Deutschlands weitaus besser als der Osten ausgestattet ist, schneller in den Osten fließen, um dort die im Grundsatz gut ausgebildeten Arbeitskräfte sowie den reichlich vorhandenen Grund und Boden in Wirtschaftswachstum umzumünzen.

Ein Kernproblem der gegenwärtig in Deutschland rasch zunehmenden öffentlichen Verschuldung liegt nun darin, daß sie keineswegs ausschließlich dazu dient, die Wirtschaftskraft der neuen Bundesländer zu verbessern. Die Übernahme des westdeutschen sozialen Leistungssystems und die damit verbundenen hohen Ausgaben für Rentner, Kranke und Arbeitslose machen vielmehr den überwiegenden Teil der öffentlichen Finanztransfers von West nach Ost aus. Von den Bruttotransfers – das sind die Übertragungen an die neuen Bundesländer vor Abzug der Einnahmen, die dem Bund aus Ostdeutschland zufließen – in Höhe von 140 Mrd. DM (1991) bzw. knapp 170 Mrd. DM (1992) entfallen jeweils um die 70% auf Verbrauchsausgaben.

Gefährlich sind vor diesem Hintergrund auch Ansätze, die in Ostdeutschland auf eine Politik der Industrierhaltung hinauslaufen. Hinter dem Wunsch, die „industriellen Kerne“ zu bewahren, verbirgt sich dabei nichts anderes als die Forderung nach Erhaltungssubventionen für ehemalige DDR-Betriebe, die die Treuhandanstalt bisher noch nicht privatisieren konnte. Es ist mehr als fraglich, ob Unternehmen, für deren Verluste der Staat laufend aufkommt, sich aus eigener Kraft am Markt durchsetzen, mithin also im Wettbewerb bestehen können. Entscheidend dafür sind tragfähige unternehmerische Konzepte. Es spricht viel dafür, daß Betriebe, die bisher noch keinen Käufer fanden, auch vom Staat nicht zum Erfolg geführt

werden können. Wenn ein Unternehmen aber trotz aller Anstrengungen nicht zu privatisieren ist, so ist es notwendigerweise stillzulegen, nicht zu erhalten. Die Mittel, die notwendig sind, es weiterzuführen, fehlen an anderer Stelle, insbesondere bei öffentlichen und privaten Investitionen, die es statt dessen zu fördern gilt.

Schrumpfender Handlungsspielraum

Wie oben dargelegt, rührt die starke Zunahme der Staatsverschuldung in Deutschland einerseits von den laufenden Fehlbeträgen, andererseits aber auch von den Altschulden und den eingeräumten Ausgleichsforderungen her. Diese machen ein Viertel des Gesamtschuldenzuwachses bis Ende 1996 – gerechnet vom Zeitpunkt der Währungsunion an – aus. Zwar fallen für sie ebenfalls Zinszahlungen an; doch sind sie nicht mit einer Mittelaufnahme verknüpft und haben deshalb keinen „crowding-out“-Effekt am Kapitalmarkt zur Folge.

Schon jetzt ist absehbar, daß aufgrund der Schuldenlast die finanziellen Verpflichtungen der öffentlichen

Haushalte in den nächsten Jahren stark ansteigen werden. Die Zins-Ausgaben-Quote, die 1990 noch 7,9% betrug, wird bis zum Jahr 1996 auf rund 13% ansteigen (vgl. Tabelle 2). Die Zinslast-Steueraufkommensquote nimmt um über sechs Prozentpunkte auf knapp 18% zu, d.h., 18% der Steuereinnahmen sind dann für den Zinsdienst aufzuwenden. In absoluten Zahlen ausgedrückt erhöhen sich die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte von 64 Mrd. DM 1990 auf knapp 160 Mrd. DM 1996³.

Die diesen Zahlen zugrunde liegenden Annahmen zeichnen die Entwicklung eher zuversichtlich. Sie gehen von einem Zuwachs der Gesamtausgaben bei den Gebietskörperschaften bis 1996 um jährlich (nominal!) 3 1/2% aus. Dies ist eine Vorgabe, die den derzeitigen politischen Zielvorstellungen entspricht. Aufgrund der stark steigenden Zinszahlungen und selbst bei einer Inflationsrate von nur 2% bestünde damit aber so gut wie kein zusätzlicher realer Ausgabenspielraum mehr für die übrigen Aufgaben der öffentlichen Hand. Dies zeigt, wie ehrgeizig diese Vorgabe ist.

Tabelle 2

Szenario einer denkbaren Entwicklung der Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte bis zum Jahr 1996¹

	Basiszahlen ² (in Mrd. DM)				Zinsquoten Zinsausgaben in % der		
	Ausgaben der öffentlichen Haushalte		Einnahmen		Gesamtausgaben („Zins-Ausgaben-Quote“, „Zinslastquote“)	Gesamteinnahmen („Zins-Einnahmen-Quote“)	Steuereinnahmen („Zinslast-Steueraufkommensquote“)
insgesamt	darunter Zinsausgaben	insgesamt	darunter Einnahmen				
Ist							
1988	671,5	60,1	619,7	487,9	9,0	9,7	12,3
1989	701,5	60,8	674,4	534,9	8,7	9,0	11,4
1990	816,6	64,3	722,9	566,4	7,9	8,9	11,4
1991	972,7	76,7	848,8	661,8	7,9	9,0	11,6
Schätzung							
1992	1 060,5	102	939	729	9,6	10,9	14,0
1993	1 099,5	106,5	978	760,5	9,7	10,9	14,0
1994	1 138	122	1 028	799	10,7	11,9	15,3
1995	1 178	149	1 078	838	12,6	13,8	17,8
1996	1 219	157	1 129	878	12,9	13,9	17,9

¹ Bund, Länder und Gemeinden einschließlich kommunaler Zweckverbände (bis 30. 06. 90 Deutschland-West, in der Folgezeit Deutschland insgesamt), ERP-Sondervermögen, Fonds „Deutsche Einheit“ und Kreditabwicklungsfonds; Schätzunsicherheiten nicht in Form von Rundungen zum Ausdruck gebracht; Stand: 15. Januar 1993. ² 1988 bis 1990: laut Finanzbericht 1993 des Bundesministeriums der Finanzen vom 18. 08. 92. 1991 bis 1993: laut Zahlenübersichten des Bundesministeriums der Finanzen für die Sitzung des Finanzplanungsrats am 19. 11. 92. 1994 bis 1996: eigene Vorausschätzung. Unser Szenario geht davon aus, daß die öffentlichen Haushalte ab 1994 direkt oder indirekt den Schuldendienst für die Verbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn (die beiden Bahnen sollen 1994 in eine schuldenfreie Deutsche Bahn AG überführt werden) sowie für die Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft (das diesbezügliche Zins- und Tilgungsmoratorium läuft Ende 1993 aus) übernehmen. Ab 1995 haben wir auch die Schuldendienstverpflichtungen der Treuhandanstalt (Treuhandkreditaufnahmegesetz gilt nur bis Ende 1994 und der Privatisierungsauftrag dürfte bis dahin erfüllt sein) den öffentlichen Haushalten zugeordnet. Bezüglich der Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte unterstellen wir für die Jahre 1994 bis 1996 eine Zunahme um jährlich 3,5% (laut Beschluß des Finanzplanungsrats vom 19. 11. 92 soll das Ausgabenwachstum bei Bund sowie westdeutschen Ländern und Gemeinden mittelfristig auf durchschnittlich 3% begrenzt werden – eine Zielvorstellung, die angesichts der starken Zunahme der Zinsausgaben freilich als sehr ehrgeizig zu werten ist). Bei der Errechnung der Zinsausgaben gehen wir für die Jahre 1994 bis 1996 von einer durchschnittlichen Zinsbelastung von 7,5% aus, bezogen jeweils auf den Schuldenstand am Ende des vorangegangenen Jahres. Laut unserer Vorausschätzung vom 18. 12. 92 beträgt dieser bei den öffentlichen Haushalten, bei den Bahnen und bei der ostdeutschen Wohnungswirtschaft Ende 1993 1 630 Mrd. DM. Ende 1994 beträgt der zu bedienende Schuldenstand zusätzlich der Schulden der Treuhandanstalt 1 984 Mrd. DM, Ende 1995 2 097 Mrd. DM. Die Gesamteinnahmen sind als Saldo aus den Ausgaben und den zu erwartenden Finanzierungsdefiziten errechnet. Wir nehmen an, daß das Finanzierungsdefizit in den Jahren 1994 bis 1996 um jeweils ungefähr 10 Mrd. DM verringert werden kann. 1993 beträgt es laut Bundesministerium der Finanzen 121,5 Mrd. DM, 1994 wären es somit ungefähr 110 Mrd. DM, 1995 rund 100 Mrd. DM und 1996 etwa 90 Mrd. DM (auch die bisher nicht revidierte mittelfristige Projektion des BMF vom Frühjahr 1992 zielt darauf ab, das Defizit in den Jahren 1994 bis 1996 um insgesamt gut 30 Mrd. DM abzubauen). Bei den Steuereinnahmen unterstellen wir, daß sie in den Jahren 1994 bis 1996 prozentual in gleichem Umfang wachsen wie die Gesamteinnahmen.

Vor dem Hintergrund der absehbaren Bevölkerungsentwicklung in Deutschland wiegt das Auftürmen neuer öffentlicher Schulden und zusätzlicher Zinslasten um so schwerer, als das zunehmende Durchschnittsalter der Bevölkerung ohnehin dem erwerbstätigen Teil der Bevölkerung vermehrt zusätzliche Lasten aufbürdet. Hierzu tragen eine niedrige Geburtenrate ebenso wie eine ständig steigende Lebenserwartung der Bevölkerung bei. Der Anteil der über 65jährigen steigt in den nächsten Jahrzehnten rasch. Lag er 1990 noch bei 15%, so rechnet die letzte Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes für 2010 bereits mit 20%, 2030 gar mit knapp 27%. Diese Entwicklung betrifft naturgemäß insbesondere das weitgehend auf dem Grundsatz der Umlagefinanzierung fußende Geflecht der Alterssicherungen und der finanziellen Vorsorge für Krankheits- und Pflegefälle.

Deshalb hat die Politik doppelt Anlaß, zügig damit zu beginnen, die staatlichen Fehlbeträge abzubauen. Denn nur so läßt sich deren Verfestigung entgegenwirken und die Zinslast künftig möglichst gering halten; die Gesamt- abgabenlast darf trotz demographisch bedingt steigender Sozialversicherungsbeiträge nicht jedes vertretbare Maß übersteigen. Unbedingt zu vermeiden ist dabei, daß der Abbau der staatlichen Fehlbeträge auf Kosten von Investitionen geht.

Die deutsche Vereinigung bietet allerdings auch die Chance, das Wirtschaftswachstum durch die in Ostdeutschland hinzugekommenen Arbeitskräfte, den zusätzlichen Grund und Boden und den starken Nachholbedarf der neuen Bundesländer auf eine breitere Grundlage zu stellen. Eine solche Entwicklung könnte die Schwierigkeiten, die durch die Bevölkerungsentwicklung auf Deutschland zukommen, sogar entschärfen. Voraussetzung hierfür ist freilich, daß die öffentlichen Mittel für den Ostteil der Bundesrepublik hauptsächlich investiven Zwecken zufließen.

Inflationäre Tendenzen

Unmittelbar nach der Vereinigung erhöhte sich im Zuge der weitgehend kreditfinanzierten staatlichen Transfers, aber auch aufgrund der großzügigen Umstellung der ostdeutschen Sparguthaben, die Nachfrage

nach westlichen Gütern sprunghaft. Mit einer gewissen Verzögerung schlug sich dies auch in der Inflationsrate⁴ nieder. Lag die Inflationsrate im Jahr 1990 noch bei 2,7%, so stieg sie 1991 auf 3,5% an. 1992 erhöhte sie sich noch einmal auf 4%. Diese Beschleunigung folgte weniger dem einigungsbedingten Nachfrageschub 1990/91, der sich zu einem erheblichen Teil auch aus zusätzlichen Einfuhren decken ließ. Ausschlaggebender waren vielmehr die hohen Lohnabschlüsse der Jahre 1991 und 1992, die an den glänzenden Gewinnen des Wiedervereinigungsbooms ausgerichtet waren. Als Folge davon lagen die Lohnstückkosten im Westen Deutschlands in der zweiten Jahreshälfte 1991 um 6%, in der ersten Jahreshälfte 1992 noch um 4,5% über dem Stand des jeweiligen Vorjahreszeitraums. Zusätzlich trieb die Anhebung einer Reihe von indirekten Steuern (unter anderem Mineralölsteuer, Versicherungssteuer) Mitte 1991 die Preise in die Höhe. Für sich genommen hätten diese „hausgemachten“ Inflationsursachen in den letzten beiden Jahren noch einen wesentlich stärkeren Anstieg der Inflation zur Folge gehabt, wenn sich nicht die Einfuhrpreise so vorteilhaft entwickelt hätten: Während im Zweijahreszeitraum 1990/92 die Lebenshaltungspreise in Westdeutschland um 7,5% stiegen, gingen die Einfuhrpreise um etwa 2,5% zurück – ein unerwarteter und ungewöhnlich großer Stabilitätsbeitrag.

Dabei ist zu bedenken, daß die Deutsche Bundesbank frühzeitig, fast zwei Jahre vor Inkrafttreten der deutschen Währungsunion, begonnen hatte, die geldpolitischen Zügel anzuziehen, und in den Jahren 1991 und 1992 eine ausgesprochen straffe Geldpolitik verfolgte. Obwohl sie den Diskontsatz mit 8,75% sogar auf einen neuen historischen Höchststand an hob, gelang es ihr nicht, den Preis- auftrieb infolge der Währungsumstellung und der hohen Staatsdefizite ganz zurückzudrängen. Ohne Unterstützung durch die Finanz- und Lohnpolitik ist die Geldpolitik nicht in der Lage, den Geldwert stabil zu halten. Vor allem kann sie auch nicht die mittelfristig nachteiligen Folgen, die eine nicht an den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten ausgerichtete Finanz- und Lohnpolitik für das Wirtschaftswachstum hat, ausgleichen.

Gefahren für das Wirtschaftswachstum

Kreditfinanzierte öffentliche Zusatzausgaben stehen mit beabsichtigten privaten Investitionen im Wettbewerb um die vorhandene gesamtwirtschaftliche Ersparnis. Für sich genommen drückt dies den Zinssatz nach oben. Folglich verdrängt die wenig zinsempfindliche staatliche Kreditnachfrage private Investitionen. Ob das gesamtwirtschaftliche Wachstum darunter leidet, hängt entscheidend davon ab, wohin die zusätzlichen öffentlichen Mittel fließen. Anders ausgedrückt geht es darum, ob die

³ Die Annahmen, die dieser Vorausschau zugrunde liegen, sind in Tabelle 2 erläutert.

⁴ Die Veränderung des Verbraucherpreisindex in Ostdeutschland ist nicht hauptsächlich Ausdruck einer allgemeinen Preissteigerung, sondern vielmehr einer notwendigen Anpassung der Preise an die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse. Solange dies zutrifft, ist als Maßstab für das Ausmaß der Inflation in der Bundesrepublik die Verwendung des Preisindex für die Lebenshaltung in den *alten* Bundesländern zugrunde zu legen, zumal auch die Verbraucher in den neuen Bundesländern überwiegend zu westlichen Erzeugnissen greifen.

öffentlichen Investitionen produktiver sind als die verdrängten privaten Investitionen. In einem Land, in dem das öffentliche Leistungsangebot noch gering ist, liegt die gesamtwirtschaftliche Produktivität öffentlicher Investitionen vergleichsweise hoch. Öffentliche Investitionen, die für ein Mindestmaß an öffentlichen Einrichtungen sorgen, sind erst die Voraussetzung für private Investitionen. Aus diesem Grund sind öffentliche Investitionen in den neuen Bundesländern für das Wachstum von großer Bedeutung. Wenn es freilich nicht öffentliche Investitionen sind, die die privaten Investitionen verdrängen, sondern öffentlich geförderter Verbrauch, so ist dieser Zusammenhang außer Kraft gesetzt.

Als die Bundesregierung Anfang 1990 die Pläne für die deutsche Währungsunion bekanntgab, gingen die Zinsen am deutschen Rentenmarkt rasch nach oben. Innerhalb eines Monats zog die durchschnittliche Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere um einen Prozentpunkt auf 9% an. Erst allmählich – insbesondere auch, weil die Geldpolitik unbeirrt an einem strikt stabilitätsorientierten Kurs festhielt – bildete sich der Zinssatz bis Mitte 1992 wieder um einen halben Prozentpunkt zurück. Im Anschluß an die Währungsunruhen im EWS ging dann ab September 1992 die durchschnittliche Umlaufrendite auf knapp 7% (Mitte Januar 1993) zurück. Entscheidend hierfür waren Auslandsgelder, die dem deutschen Rentenmarkt zuflossen. Das ausländische Angebot an Kapital milderte somit die Belastungen, die von der hohen staatlichen Kreditnachfrage ausgingen.

Gerade in dieser starken Auslandsabhängigkeit des deutschen Rentenmarktes liegen aber große Gefahren, wenn es nicht gelingt, die staatlichen Fehlbeträge in Zukunft deutlich zurückzuführen. Erhärtet sich nämlich im Ausland der Eindruck, daß die Staatsverschuldung nicht nur vorübergehend anwächst, und gewinnt damit dann auch der Blick auf die damit verbundenen Lasten die Oberhand, könnten die Anleger sich rasch zurückziehen. Kommt die D-Mark dann noch unter Abwertungsverdacht, weil die Kapitalanleger befürchten, daß eine steigende Zinslast die Steuern und Abgaben erhöht und so die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik in Mitleidenschaft zieht, wären massive Kapitalabflüsse die Folge. Ein solches Verhalten hätte einen spürbaren Anstieg der Kapitalmarktzinsen zur Folge, eine Entwicklung, der viele zinsempfindliche Privatinvestitionen zum Opfer fallen müßten. Daß der damit verbundene Abwertungsdruck auf die D-Mark auch deren Rolle als Stabilitätsanker des EWS ins Wanken brächte, versteht sich von selbst. So wird deutlich, daß die Gesundung der Staatsfinanzen nicht nur für die inneren Belange der Bundesrepublik wichtig ist, sondern auch das ureigenste Anliegen der EG sein muß.

Die Politik muß für jeden erkennbar die öffentlichen Finanzen gleichzeitig auf das Wirtschaftswachstum und am Ziel eines angemessenen Haushaltsanteils am Sozialprodukt ausrichten. Es ist Klarheit zu schaffen über Ausmaß und Verteilung der von den öffentlichen Haushalten zu tragenden Lasten. Vor diesem Hintergrund ist das „Föderale Konsolidierungsprogramm“, also das gemeinsame Bemühen von Bund, Ländern und Gemeinden, die Staatsfinanzen in Einnahmen, Ausgaben und Schulden tragbar auszugleichen, sehr zu begrüßen.

Vorrang sparsamer Haushaltsführung

Allen Anstrengungen kann aber – aufs Ganze gesehen – kaum Erfolg beschieden sein, wenn es nicht gelingt, die Leistungskraft der neuen Bundesländer stetig an die der alten Bundesländer heranzuführen. Ein entscheidendes Hindernis hierfür ist gegenwärtig, daß sich die Löhne in Ostdeutschland dem westdeutschen Stand angenähert haben und daß sich dort die Lohnentwicklung vollständig von der Produktivitätsentwicklung losgelöst hat. So überschreiten mittlerweile die Lohnstückkosten im Osten das westdeutsche Niveau um 75%. Es wäre aber ebenfalls verhängnisvoll, wenn sich Überlegungen durchsetzten, die sogenannten „industriellen Kerne“ zu erhalten. Dies zu wollen und gleichzeitig die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren, schließt sich gegenseitig aus.

Um die staatlichen Fehlbeträge zügig abzubauen, sind alle Ausgaben zu überprüfen. Dem Grundsatz, den Haushalt sparsamer zu führen, gebührt Vorrang. Dabei ist es entscheidend, die Mittel investiv und nicht konsumtiv zu verwenden.

Im Mittelpunkt der Sparüberlegungen muß der deutliche Abbau der Subventionen (Finanzhilfen, Steuervergünstigungen) in den alten Bundesländern, die sich – ohne Finanzhilfen der Länder – 1992 in einer Größenordnung von über 85 Mrd. DM bewegten, stehen. Subventionsspitzenreiter sind hier vor allem die Landwirtschaft (knapp 17 Mrd. DM) und der Kohlebergbau (gut 8 Mrd. DM). Allein im Kohlebergbau entfallen im Durchschnitt auf jeden Erwerbstätigen pro Jahr 53 000 DM an Subventionen.

Erhaltungssubventionen für die Volkswirtschaft sind keineswegs nur deswegen schädlich, weil sie unmittelbar den Staatshaushalt und damit die übrigen – nicht begünstigten – Wirtschaftszweige belasten. Sie haben außerdem zur Folge, daß sie Arbeitskräfte und Sachkapital in Bereichen ohne Wachstumsmöglichkeiten binden. Wenn es neben reinen Subventionszahlungen für einen Wirtschaftszweig noch andere Schutzmaßnahmen gibt, belastet dies den Steuerzahler und Verbraucher zusätzlich, was nicht anders zu werten ist als eine offene Subvention.

Die überhöhten Preise in der Landwirtschaft etwa zählen nicht ausdrücklich zu den Subventionen, sie kommen aber Subventionen nahe: Durch sie fließen umfangreiche Zahlungen vom Verbraucher an die Landwirtschaft, ohne freilich den Umweg über den Haushalt zu nehmen.

Da die Gefahr besteht, daß Subventionskürzungen in Teilbereichen politisch nicht durchzusetzen sind, wären lineare Subventionskürzungen angebracht. Neben den Subventionen hat die Politik aber auch die Ausgleichszahlungen und Steuervergünstigungen an die privaten Haushalte zu überprüfen und sie am Grundsatz auszurichten, daß staatliche Hilfen nur wirklich Bedürftigen zugute kommen dürfen.

Aufgaben des staatlichen Kernbereichs

Angesichts der angespannten öffentlichen Finanzen ist auch eine Beschränkung der staatlichen Tätigkeiten auf das wirklich Notwendige anzustreben. Hier ist die gesamte Bandbreite der Privatisierungsmöglichkeiten zu prüfen. Vermehrt sind öffentliche Aufgaben Privaten zu übertragen. Auch an den Verkauf von Unternehmen und Grundstücken, die sich in Staatsbesitz befinden, ist zu denken.

Nicht alles beispielsweise, was die Infrastruktur verbessert, muß der Staat selbst leisten. In der jetzigen Lage bietet sich der Gedanke geradezu an, öffentliche Leistungen stärker als bisher von Privaten erbringen zu lassen und dabei auch vor gänzlich ungewohnten Lösungen nicht zurückzuschrecken. Dafür, daß vermehrt Private manche Aufgaben übernehmen, die bisher, wenigstens in Deutschland, üblicherweise die öffentliche Hand wahrnimmt, sprechen – und dies nicht nur in den neuen Bundesländern – zunächst einmal die Grundsätze einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Privatisieren heißt, bewußt eine Wirtschaftspolitik einzuschlagen, die mehr Markt und weniger Staat anstrebt. Die Privaten stärker an der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zu beteiligen, ist kein Notbehelf, sondern eine Chance!

Wichtig ist auch, die öffentlichen Haushalte zu entlasten, und zwar nicht nur, wenn sie Investitionen planen und durchführen, sondern auch durch geringere Folgekosten nach der Inbetriebnahme. Private Träger kommen vor allem dann in Betracht, wenn sich die Aufwendungen durch kostendeckende Nutzungsentgelte wieder „hereinspielen“ lassen.

Besonders nutzbringend ist eine breitere und verstärkte private Tätigkeit dann, wenn sich auf diese Weise die Zeit für die Verwirklichung wichtiger Vorhaben verkürzen läßt, sei es durch eine kürzere Planung und raschere Fertigstellung oder durch zusätzliches Kapital. Private Anbieter zeigen sich im Wettbewerb mit der öffentlichen

Hand häufig leistungsfähiger und kostengünstiger als diese und können dadurch die Gebietskörperschaften wirksam entlasten. Dieser Gesichtspunkt ist vor allem in den Ländern und Gemeinden bedeutsam, in denen eine voll leistungsfähige Verwaltung noch nicht besteht.

Mehr Markt und weniger Staat zu verwirklichen, heißt auch, den Verkauf von staatlichen Unternehmen und Grundstücken weiter voranzutreiben. In einer Marktwirtschaft kann es nicht Aufgabe des Staates sein, sich unternehmerisch zu betätigen. Privatisierungsmöglichkeiten in diesem Sinne bieten sich vor allem beim industriellen Beteiligungsbesitz, im Banken- und Versicherungsgewerbe, im Verkehrsbereich, bei den Stromversorgungsunternehmen sowie beim umfangreichen Grundbesitz von Bundesbahn und Reichsbahn sowie der Bundeswehr. Die Monopolkommission rechnet bei einer durchgreifenden Privatisierung mit Erlösen in der Größenordnung eines dreistelligen Milliardenbetrages.

Wachstumsfreundliches Steuersystem

Der starke Druck, den die deutsche Vereinigung auf die öffentlichen Finanzen ausübt, bedeutet eine Anforderung, die nicht lediglich als Last zu begreifen ist, sondern vor allem auch als Chance für einen Neubeginn. In der Bewegung, die ein allgemeiner Umbruch erzeugt, ist es eher möglich als in Jahren einer ruhigen Entwicklung oder sogar dringend notwendig, alte Pfade zu verlassen und neue Wege zu beschreiten. Dies gilt nicht nur für den bereits angesprochenen Subventionsabbau, sondern vor allem auch für die Gestaltung des Steuersystems.

Kernanliegen eines Umbaus des Steuersystems muß es sein, das Wirtschaftswachstum zu fördern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft innerhalb und außerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu stärken. Denn Wirtschaftswachstum und Haushaltsausgleich gehen Hand in Hand: Einerseits können die öffentlichen Finanzen in Deutschland ohne ein kräftiges Wirtschaftswachstum nicht gesunden; gelingt es aber andererseits dem Staat nicht, seinen Haushalt für jeden erkennbar auf eine verlässliche Grundlage zu stellen, so schädigt dies das Vertrauen der Entscheidungsträger in die Zukunft und belastet das Wirtschaftswachstum. Ein kräftiges Wachstum der Volkswirtschaft ist eine unentbehrliche Voraussetzung dafür, daß eine Aufholjagd der Wirtschaft in den neuen Bundesländern einsetzen kann, die aus sich selbst heraus in Gang bleibt und den ostdeutschen Bedarf nach Unterstützungszahlungen Schritt für Schritt abbaut. Deshalb müssen sich nach der deutschen Vereinigung alle Anstrengungen der deutschen Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik gebündelt darauf richten, Produktivität und Wachstum zu fördern.

Ansatzpunkte für Reformen

Drei Punkte sind es, an denen eine Reform des Steuersystems anzusetzen hat: Es gilt

- die Leistungsbereitschaft des einzelnen anzureizen,
- die Sparneigung zu erhöhen und
- Investitionen zu begünstigen und zu fördern. Denn Investitionen schaffen die Grundlagen für die Wirtschaftskraft, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit eines Landes sowie für eine hohe Beschäftigung. Vor allem in einem Land mit rückläufiger Einwohnerzahl sind wirtschaftlich arbeitende Anlagen und ein hoher Stand der Technik für die Überlebensfähigkeit unentbehrlich.

Am besten zugeschnitten auf diese Ziele ist es – zumal in der durch die deutsche Vereinigung geschaffenen Lage –, die Einkommen- und Körperschaftsteuer durch eine persönliche Ausgabensteuer zu ersetzen, wie sie insbesondere von Nicolas Kaldor vorgeschlagen wurde. Es handelt sich um eine Steuer, die den privaten Verbrauch belastet, Sparen und Investieren begünstigt. Im Gegensatz zur Mehrwertsteuer richtet sich der Steuersatz nach den persönlichen Lebensumständen des Besteuernten. Aus geldpolitischer Sicht vorteilhaft ist, daß eine Ausgabensteuer – da sie der Verbraucher unmittelbar abführt – anders als die Mehrwertsteuer nicht in die Preise eingeht.

Zu einem derartigen Schritt, für den es überzeugende Gründe gibt und für den sich namhafte und ausgewiesene Volkswirte in der Bundesrepublik, etwa der von der Bundesregierung berufene Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, bereits mehrfach ausgesprochen haben, konnte sich die Bundesregierung bislang nicht entschließen. In ihrem Entwurf zu einem „Standortsicherungsgesetz“ beschreitet sie einen anderen Weg. Dort sieht sie vor, den Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne von 50% auf 44% zu senken, den für ausgeschüttete Gewinne von 36% auf 30%. Entsprechend vermindert sich der Einkommensteuersatz für gewerbliche Einkommen von 53% auf ebenfalls 44%. Als Finanzierung dienen entsprechende Kürzungen bei den Abschreibungsmöglichkeiten, so daß die Steuersenkungen aufkommensneutral sind. Ferner hat sie zeitweise erwogen, die betriebliche Vermögens- sowie die Gewerbekapitalsteuer weiter zu senken oder auch ganz aufzuheben.

Vorteile der persönlichen Ausgabensteuer

Diese Maßnahmen weisen alle in die richtige Richtung, zumal wichtige Handelspartner der Bundesrepublik ihre Körperschaftsteuersätze ebenfalls bereits wesentlich vermindert haben: Großbritannien beispielsweise auf

33%, Frankreich auf 34%. Gleichwohl verspricht, wie bereits angedeutet, nur ein grundsätzlicher Wandel in der Besteuerungsform – der Übergang von der Einkommensteuer zu einer persönlichen Ausgabensteuer – das Wirtschaftswachstum noch wesentlich wirksamer anzuregen.

Den Grundgedanken hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit folgenden Worten umrissen: „Mit Investitionen werden Arbeitsplätze geschaffen und Chancen eröffnet, in Zukunft mehr Einkommen zu erzielen. Zukünftige Einkommen in der Gegenwart zu besteuern, ist nicht selbstverständlich. Viel spricht vielmehr dafür, gegenwärtige Investitionen für die Schaffung von Arbeitsplätzen nicht zu besteuern und mit der Besteuerung erst dann einzusetzen, wenn die zukünftigen Einkommen verbraucht werden. Es wäre dann auch allemal mehr Einkommen, das besteuert werden könnte, weil heutige Investitionen dazu führen, daß in Zukunft mehr Einkommen erzielt werden.“⁵

Als Maß für die steuerliche Leistungsfähigkeit dient der persönlichen Ausgabensteuer nicht das Einkommen, sondern der Verbrauch. Die Ausgabensteuer unterscheidet sich von der Einkommensteuer vor allem in zweierlei Hinsicht: Zum einen kann der Steuerpflichtige von seinem steuerlichen Einkommen alles absetzen, was er verwendet, um Vermögen zu bilden (z.B. Ausgaben für Kapitalanlagen, Schuldentrückzahlung, Wertpapierkäufe, Einlagen auf Spar- und Bankkonten, Zuwachs der Kassenbestände). Zum anderen hat er seinem steuerpflichtigen Einkommen den Vermögensverzehr während eines Steuerabschnittes hinzuzuschlagen. Dies führt zunächst zu steuerlichen Einbußen und zu einem höheren Steuertarif. Beides kann der Staat vermeiden, indem er schrittweise vorgeht und anstelle von Tarifnachlässen zusätzliche Steuervergünstigungen einräumt, wenn die Konjunktur dies erlaubt.

Einzuräumen ist, daß es schwierig ist, den Vermögensverzehr gerecht zu besteuern und die Steuer zu erheben: Doch darf dies nicht abschrecken, diesen Weg einzuschlagen. Denn die Überlebensfähigkeit einer Gemeinschaft hängt nicht zuletzt von der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Steuergesetze ab. Eine persönliche Ausgabensteuer wäre auch weniger willkürlich, als es die bisherige Einkommensteuer ist. Denn die Einkommen fallen bei vielen Steuerzahlern unregelmäßig an, während der Verbrauch im allgemeinen stetig verläuft.

Der große Vorzug einer persönlichen Ausgabensteuer liegt darin, daß sie das wirtschaftliche Wachstum nach-

⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1981/82, Stuttgart 1981, S. 167, Tz 388.

haltig anzuregen vermag. Sie erfaßt ein durch zusätzliche Leistungen erworbenes Einkommen als solches zunächst nicht. Dies bedeutet gegenüber einer unmittelbaren Steuer auf das Einkommen einen starken Leistungsanreiz. Da der Übergang zur persönlichen Ausgabensteuer nur den Verbrauch belastet, begünstigt er zudem das Sparen. Schließlich regt eine Ausgabensteuer auch die Investitionen an, da die Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht mehr die Nettorendite der Sachanlagen schmälert.

Investitionsfördernde Wirkungen

In der augenblicklichen Lage der Bundesrepublik wiegen diese Vorteile der Ausgabensteuer besonders schwer. Denn der Wiederaufbau in den neuen Bundesländern ist nur als Teil eines Wirtschaftswachstums in ganz Deutschland vorstellbar. Deshalb kommt eine umfassende Wachstumsförderung für die gesamte Bundesrepublik den neuen Bundesländern in besonderem Maße zugute: Geht es mit der westdeutschen Wirtschaft bergauf, so gilt dies doppelt in den neuen Bundesländern, die sich in vielen Fällen für Erweiterungsinvestitionen westlicher Firmen anbieten; geht es hingegen der westdeutschen Wirtschaft schlecht, so leiden darunter ganz besonders auch die Investitionen in Ostdeutschland. Wachstum ist also für die Bundesrepublik zur Zeit doppelt wichtig, denn ohne Wachstum ist die Gefahr groß, daß sich ihre Schwierigkeiten immer weiter verfestigen.

Dabei ist die Tatsache, daß die Ausgabensteuer investive Ausgaben gegenüber konsumtiven begünstigt, gar nicht hoch genug einzuschätzen. Denn dies könnte ein geeignetes Gegenmittel darstellen, um das Mißverhältnis zwischen Investitionen und Verbrauch zu bekämpfen, das sich im Zuge der Verschmelzung der beiden deutschen Volkswirtschaften seit Mitte 1990 herausgebildet hat. Ganz abgesehen davon, ist ein wachstumsfreundliches Steuersystem das für die Marktwirtschaft angemessenste Mittel der Wirtschaftsförderung – eine Tatsache, die nach über 40 Jahren Planwirtschaft in der ehemaligen DDR besonders hoch zu werten ist.

Konkurrenz der Steuersysteme

In der EG müßte eine Ausgabensteuer, die auch auf die persönlichen Lebensumstände des Steuerpflichtigen abstellt, steuertechnisch – nach dem Subsidiaritätsprinzip – in der Hand der Mitgliedstaaten bleiben. Für einen künftigen europäischen Bundesstaat eignen sich Verkehrsteuern – vor allem die Mehrwertsteuer – besser als Einnahmequelle. Sie knüpfen an objektive, leicht feststellbare Tatbestände – meist Käufe bzw. Verkäufe – an und lassen sich deshalb europaweit nahezu gleich erheben. Die Mehrwertsteuer zeichnet sich zudem dadurch aus,

daß ihre Bemessungsgrundlage zu einem erheblichen Teil mit der Wertschöpfung einer Volkswirtschaft zusammenfällt, so daß es möglich ist, ihr Aufkommen entsprechend der Sozialproduktentwicklung abzuschätzen.

Die Hoheit über die direkten Steuern hingegen sollte weiterhin den einzelnen Staaten überlassen sein, da ihre Ergiebigkeit entscheidend von der Wirksamkeit der Finanzverwaltung sowie der Steuerehrlichkeit des einzelnen Bürgers abhängt. Die persönliche Ausgabensteuer stellt hieran erhebliche Anforderungen. So setzt zum Beispiel eine Prüfung des persönlichen Verbrauchs voraus, daß Angaben über Vermögensbestände und -veränderungen vorliegen. Bedenken, daß die persönliche Ausgabensteuer nicht durchführbar ist, berufen sich auf länger zurückliegende Erfahrungen insbesondere in Indien und Sri Lanka; sie sind auf die Bundesrepublik nicht übertragbar. Hier bestehen seit langem so umfangreiche Aufzeichnungspflichten, daß derartige Befürchtungen unbegründet sind.

Es sollte jedem Land selbst überlassen bleiben, inwieweit es auf die Besteuerung der Einkommen oder eine persönliche Ausgabensteuer zurückgreift. Aufgrund der wachstumsfördernden Effekte einer persönlichen Ausgabensteuer würde deren Einführung der Bundesrepublik zunächst einen Wettbewerbsvorsprung verschaffen: Der Standort Deutschland würde in Europa stark an Anziehungskraft gewinnen. Zögen die anderen Länder nach, so wäre dies hinsichtlich des Wachstums für Deutschland ebenfalls von Vorteil. Zwar verlöre die Bundesrepublik dann in dieser Hinsicht ihren Vorsprung in der Anziehungskraft des Steuersystems; die Stärkung der Wachstumskräfte in den Partnerländern würde dies aber ausgleichen. Das Erklärungsmuster des Null-Summenspiels – dies zeigt sich auch hier wieder – taugt nicht zum Verständnis von Wachstumsvorgängen.

Eine zeitgemäße Ausgestaltung der Besteuerung, die damit auch der künftigen Bevölkerungsentwicklung Rechnung trägt, nützt also letztlich allen. Das Steuersystem läßt sich heute nicht mehr nur an der schlichten Regel des französischen Staatsmannes Colbert ausrichten, wonach „Steuern erheben heißt, die Gans so zu rupfen, daß man möglichst viele Federn mit möglichst wenig Gezische bekommt“. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Form der Besteuerung zu unterschätzen, hieße, im internationalen Wettbewerb der Steuersysteme Wachstums- und Beschäftigungsverluste und damit letztlich auch langsamer zunehmende Steuereinnahmen in Kauf zu nehmen. Eine solche Entwicklung kann sich aber gerade die Bundesrepublik – vor dem Hintergrund der Belastung aus der Vereinigung und aus der künftig altersmäßig veränderten Zusammensetzung ihrer Bevölkerung – keinesfalls leisten.