

Lichtblau, Karl

Article — Digitized Version

Abbau von Transfers nach Ostdeutschland: Eine realistische Politikoption?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lichtblau, Karl (1995) : Abbau von Transfers nach Ostdeutschland: Eine realistische Politikoption?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 11, pp. 602-610

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137296>

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.

Karl Lichtblau

Abbau von Transfers nach Ostdeutschland – eine realistische Politikoption?

Der Aufbau der neuen Bundesländer wurde massiv durch Transfers unterstützt. Diese können schon allein aus fiskalischen, aber auch aus wettbewerbs- und allokativen politischen Gründen nicht dauerhaft verkräftet werden. Ihre Rückführung in einer überschaubaren Zeit ist deshalb eine der vordringlichen Aufgaben der Wirtschaftspolitik. Welche Optionen bestehen?

Bevor die Frage eines Abbaus von Transfers nach Ostdeutschland untersucht werden kann, ist zunächst ein Überblick über die Höhe und Struktur der Transfers notwendig. Dabei wird von einem Transferkonzept ausgegangen, das allein auf den Übergang von Ressourcen von West nach Ost schaut. Nicht einbezogen werden dabei die Finanzierungskosten der Transfers, etwa die höheren Zinsbelastungen der öffentlichen Haushalte durch die einigungsbedingte Erhöhung der Staatsverschuldung¹. Auch ist die vorliegende Transferrechnung keine Belastungsrechnung, die Auskunft geben könnte, was die deutsche Vereinigung bisher volkswirtschaftlich gekostet hat. In solche Kalkulationen müßten neben den erwähnten Finanzierungskosten auch die Rückflüsse durch das einigungsbedingte Wirtschaftswachstum in Westdeutschland einbezogen werden.

Transferrechnung

Die Nettotransfers von West- nach Ostdeutschland werden sich bis Ende 1995 auf 759 Mrd. DM addiert haben². Der Höhepunkt der Transferzahlungen ist jedoch überschritten. Er lag im Jahr 1993 brutto bei 208 Mrd. DM und netto bei 169 Mrd. DM (Tabelle 1). Ab 1994 fallen die Transfers kontinuierlich – 1996 werden es voraussichtlich brutto nur noch 183 Mrd. DM sein. Zieht man die Steuer- und Verwaltungseinnahmen des Bundes ab, reduzieren sie sich auf netto 131 Mrd. DM. Allerdings fällt das Bild vom allgemeinen Transferabbau ernüchternder aus, wenn man sieht, daß der Rückgang 1995 gegenüber dem Vorjahr fast aus-

schließlich auf die Treuhandanstalt bzw. ihre Nachfolgeeinrichtungen und die Arbeitsmarktpolitik entfällt. Ohne die Treuhandanstalt wären die Bruttotransfers von 1994 nach 1995 um fast 16 Mrd. DM angestiegen. Welches sind die expansiven Felder?

Die Ausgaben für Infrastruktur haben sich um 8,4 Mrd. DM erhöht, was vor allem auf die wiedereingeführte kommunale Investitionspauschale in Höhe von 6,6 Mrd. DM jährlich bis zum Jahr 2004 zurückzuführen ist. Weiter auf Expansionskurs bleiben die Ausgaben für Sozialpolitik (+7,4 Mrd. DM), was vor allem eine Folge des um 5,6 Mrd. DM gestiegenen Defizits der Sozialversicherungen ist. Rund 0,8 Mrd. DM gehen auf das Konto der Pflegeversicherung. Es scheint erhebliche „Umbuchungen“ zwischen der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik gegeben zu haben. Denn viele der Arbeitnehmer, die die Vorruhestandsregelungen in Anspruch nahmen, erreichen jetzt das Rentenalter und erhalten deshalb Transfers von der Sozialversicherung. Die gewerbliche Wirtschaftsförderung steigt um 2,8 Mrd. DM, was vor allem durch höhere Steuervergünstigungen – insbesondere bei den Sonderabschreibungen³ – zu erklären ist.

¹ Siehe für dieses Transferkonzept K. Lichtblau: Von der Transfer- in die Marktwirtschaft – Strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder, Köln 1995. Die Bilanz der Treuhandanstalt geht in Höhe des jährlichen Defizits (Einnahmen minus Ausgaben des laufenden Geschäftes) abzüglich der Zinsen für ihre Neuschulden in die Transferrechnung ein. Damit wird auch hier von den Finanzierungskosten abstrahiert. Die Einnahmen aus Kreditaufnahmen der Treuhandanstalt sind dann einem Zuschuß aus dem Bundeshaushalt äquivalent.

² Ursprungsdaten aus: Bundesministerium für Wirtschaft: Ausgewählte Wirtschaftsdaten in den neuen Ländern, laufende Monatsberichte, Bonn 1995; Bundesministerium der Finanzen: 14. Subventionsbericht, Bonn 1993; Bundesministerium für Finanzen: 15. Subventionsbericht, Bonn 1995; Treuhandanstalt: Jahresplan 1995 und mittelfristige Finanzplanung von 1996 bis 1998 für die Treuhandnacheinrichtungen, Berlin 1994; Arbeitskreis Steuerschätzung: Steuerschätzung vom Mai 1995; eigene Berechnungen.

Dr. Karl Lichtblau, 38, ist Mitarbeiter des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln und dort für Wettbewerbs- und Strukturpolitik verantwortlich.

Ein Blick auf die Mittelverwendung zeigt, daß jede vierte DM der Transferzahlungen direkt der Wirtschaft zugute kam. Nahezu die Hälfte dieser Mittel entfällt aber auf die Arbeit der Treuhandanstalt. Nur knapp 5% der Transfers wurden für die klassische Investitionsförderung eingesetzt. Weit über ein Drittel der Transfers entfällt auf die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die damit ein wesentlicher Baustein des Aufbaukonzeptes Ost sind. 108 Mrd. DM – und damit etwas mehr als ein Zehntel – werden bis Ende 1995 für Infrastruktur aufgewendet. Auf den Bereich „Sonstiges“ entfallen 27% der Mittel und damit ein sehr hoher Anteil. Dahinter stecken zu zwei Dritteln allgemeine Haushaltshilfen an die Länder, die über den Fonds Deutsche Einheit und den Finanzausgleich transferiert wurden.

Gefahr falscher Weichenstellungen

Insgesamt erhalten die neuen Länder Transfers in einer Größenordnung, wie sie bisher in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland unbekannt waren:

□ Darin liegt der Grund, daß Ende 1995 in einer Pro-Kopf-Rechnung die Angleichung bei den verfügbaren Einkommen und bei dem Konsum der privaten Haushalte mit etwa zwei Dritteln des entsprechenden Westniveaus wesentlich weiter vorangeschritten ist als die Angleichung der Wirtschaftskraft. Denn die neuen Länder erreichen beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner erst gut die Hälfte des westdeutschen Wertes.

□ Die Transfers sorgen vor allem dafür, daß die öffentlichen Haushalte Ostdeutschlands 1995 eine Finanzausstattung haben, die – wiederum pro Kopf

gerechnet – rund ein Fünftel größer ist als die der Länder- und Gemeindehaushalte in Westdeutschland. Die originäre Finanzkraft der öffentlichen Haushalte der neuen Länder liegt hingegen erst bei 36% des Westniveaus.

□ Die Wirtschaftsförderung konnte so massiv ausgestaltet werden, daß im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 1994 jede Investition im Verarbeitenden Gewerbe allein durch Investitionszuschüsse und Zulagen mit 19,2% vor Steuern gefördert wurde⁴.

Die neu geschaffenen Wirtschaftsstrukturen sind also wesentlich von Transfers und Subventionen bestimmt. Fehlallokationen und falsche Weichenstellungen können bei der hohen Intensität staatlicher Eingriffe nicht ausgeschlossen werden. Die neuen Strukturen wurden bisher keinem echten Markttest unterworfen. Es weiß niemand, ob der Standort neue Länder auch ohne massive Hilfen wettbewerbsfähig ist. Eine zentrale Aufgabe der künftigen Strukturpolitik muß es sein, diesen Markttest schrittweise zuzulassen, um so zu einer marktkonformen Strukturentwicklung zu kommen. Dabei ist eine Rückführung der Transfers oder zumindest eine Umgestaltung in Richtung von mehr Effizienz notwendig.

Geringer diskretionärer Entscheidungsspielraum

In der politischen Diskussion wird häufig der Eindruck erweckt, die Transfers könnten durch einfaches Kürzen der Budgetansätze zurückgeführt werden. Für den größten Teil der Transfers besteht diese Option nicht. 1995 ist über die Hälfte der Transfers an gesetzliche Verpflichtungen geknüpft, die ohne Eingriffe in Leistungsgesetze oder in die Finanzverfassung nicht abgebaut werden können. Diese Transfers sind überwiegend keine Sonderleistungen an die neuen Länder, sondern ergeben sich durch ihre Einbeziehung in die gesamtdeutsche Sozial- und Finanzverfassung⁵. Dazu zählen die Bereiche Soziales, die pas-

³ 1995 werden die Sonderabschreibungen im Subventionsbericht auf 7,4 Mrd. DM geschätzt (Bundesministerium der Finanzen: 15. Subventionsbericht, Bonn 1995). Dabei wird unterstellt, daß der Steuerausfall durch die Inanspruchnahme der Sonderabschreibungen endgültig sei. Ökonomisch liegt aber nur ein Subventionswert in Höhe des Zinseffektes der Steuerstundung durch die zeitlich vorgezogenen Abschreibungen vor. Der in den Subventionsbericht eingehende Liquiditätseffekt ist mithin wesentlich höher als der Rentabilitätseffekt der Sonderabschreibungen. Bei einer normalen Ausrüstungsinvestition liegt der erstere bei rund 15% (eine in der ersten Periode um 30% erhöhte Abschreibung multipliziert mit einem Grenzsteuersatz von 50%) und der zweite bei 2% des Investitionsvolumens. Natürlich sind diese Schätzungen extrem von der gegebenen Situation und damit vom Grenzsteuersatz abhängig. Siehe dazu K. Lichtblau: Investitionsförderung in den neuen Bundesländern, in: IW-Trends, Heft 3, 1993, S. 1-22; K. Lichtblau: Von der Transfer- in die Marktwirtschaft, aa.O., S. 121.

⁴ Ebenda, S. 158. Modellrechnungen zeigen, daß diese Förderung bei Einbeziehung von Sonderabschreibungen und Förderkrediten bis knapp 50% vor Steuern ansteigen konnte. Bei einem Investitionszuschuß von 23%, einer Zulage von 5% und Sonderabschreibungen, aber ohne Berücksichtigung begünstigter Kredite erreichte die Förderung einen Subventionswert von 28% (vor Steuern) bei Ausrüstungsinvestitionen und von 23% bei Bauinvestitionen. Die entsprechenden Nach-Steuersätze liegen bei 18,5 bzw. 24,2%. Für Einzelheiten und Annahmen dieses Kalküls siehe ebenda, S. 119 ff.

⁵ Auch hier gibt es Ausnahmen. So wurden beispielsweise 1993 im Rahmen der Sozialversicherungen rund 6,3 Mrd. DM als sogenannte Auffüllbeträge oder Sozialzuschläge gezahlt; vgl. F. Ruland: Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Aktuelles Presseseminar des VDR, Würzburg 1994, S. 64. Das sind Sonderregelungen nur für die neuen Länder, die zur Wahrung des Bestandsschutzes für Bezieher alter DDR-Renten oder zur Auffüllung von Renten auf das Sozialhilfeniveau gezahlt werden. Eine weitere wichtige Sonderregelung ist die zweimalige Rentenanpassung in den neuen Ländern pro Jahr unter Einbeziehung erwarteter Lohnsteigerungen. Im Westen werden die Renten jährlich nur einmal angepaßt und dabei wird nur der tatsächliche Anstieg der Nettoöhne im Vorjahr berücksichtigt. Die Vorgehensweise in Ostdeutschland ist Ausdruck des politischen Willens, eine möglichst schnelle Angleichung der Ostrenten an das Westniveau zu erreichen. Natürlich geben solche Sonderregelungen Spielraum für Transferabbau im Bereich der Sozialversicherungen, ohne das Gesamtsystem zu ändern.

Tabelle 1

Transfers in die neuen Länder

Verwendungszweck	1991	1992	1993	1994	1995	1991-1995
Wirtschaft	36,1	44,1	56,1	61,5	38,8	236,6
Investitionsförderung	4,4	7,4	10,4	11,2	14,2	47,7
Sonst. gewerbliche Förderung	0,7	1,4	4,4	4,8	4,6	16,0
DR/DB ohne Investitionen	2,4	2,5	2,5	10,0	9,8	27,2
Treuhand	23,9	27,5	33,5	30,6	5,1	120,6
Landwirtschaft	4,7	5,3	5,2	4,8	5,1	25,1
Infrastruktur	21,2	21,7	20,6	18,1	26,5	108,1
Arbeitsmarkt	38,4	44,8	49,5	40,8	38,1	211,5
Aktiv	11,4	19,3	18,8	13,5	15,6	78,5
Passiv	27,0	25,5	30,7	27,4	22,5	133,0
Soziales	16,8	24,0	26,8	32,1	39,5	139,2
Sozialversicherung	9,5	15,2	20,0	25,4	31,0	101,1
Andere Sozialleistungen	7,3	8,8	6,8	6,7	8,5	38,1
Sonstiges	51,9	50,4	54,7	52,5	52,3	261,8
Fonds Deutsche Einheit ¹ /Finanzausgleich	35,0	33,9	35,2	34,6	37,0	175,7
Anderes	16,9	16,5	19,5	17,9	15,3	86,1
Bruttotransfers	164,4	185,0	207,7	204,9	195,2	957,2
Rückflüsse	33,0	37,0	39,0	43,0	46,0	198,0
Nettotransfers	131,4	148,0	168,7	161,9	149,2	759,2

¹ Einschließlich dem Finanzierungsanteil der neuen Länder.

Quelle: K. Lichtblau: Von der Transfer- in die Marktwirtschaft – Strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder, Köln 1995.

sive Arbeitsmarktpolitik und der Finanzausgleich, einschließlich der kommunalen Investitionspauschale, die gesetzlich bis zum Jahr 2004 geregelt ist und als Teil der Finanzausgleichsvereinbarungen interpretiert werden kann. Bei gegebenen institutionellen Arrangements muß der Spielraum für eine Politik der Rückführung der Transfers eher als gering eingestuft werden. Er schrumpft auf etwa ein Drittel, wenn die Infrastrukturausgaben aus der Abbaudiskussion herausgelassen werden, die angesichts der immer noch bestehenden Defizite als allgemein notwendig anerkannt und die größtenteils durch langfristige Finanzierungszusagen gebunden sind. In diesem verbleibenden Drittel sind knapp 19 Mrd. DM für unternehmensbezogene Investitions-, Mittelstands- und Forschungsförderung enthalten. Das sind die Kerninstrumente der Strukturpolitik in den neuen Ländern; sie können – wenn überhaupt – nur vorsichtig und schrittweise reduziert werden. Als Masse für einen bewußten Transferabbau verbleibt dann noch rund ein Viertel der Gesamttransfers von 1995, also rund 50 Mrd. DM. Darin wiederum stecken gut 15 Mrd. DM für aktive Arbeitsmarktpolitik (vor allem Ausbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), die als sozialpolitischer Besitzstand gelten. Wie ist dieser gordische Knoten zu durchschlagen?

Drei Wege des Transferabbaues stehen grundsätzlich offen: Abbau durch drastischen Regimewechsel in West und Ost, Steigerung der Effizienz der Förderung und Abbau durch Wirtschaftswachstum.

Abbau durch Regimewechsel

Ein Abbau der Transfers kann nur durch Umbau der Systeme über die Änderung der Leistungsgesetze erfolgen. Solche Anpassungen sind in einem einheitlichen Rechtsstaat nur bundesweit möglich. Es geht aus politischen und verfassungsrechtlichen Gründen nicht, einseitig für die neuen Länder Leistungseinschränkungen etwa bei der Sozialhilfe, beim Arbeitslosengeld, bei Zumutbarkeitsklauseln bei Stellenangeboten, beim Abbau der Lohnnebenkosten etwa durch eine Reduzierung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder durch eine Rückführung von Rentenansprüchen zu beschließen. Die Vorschläge in diesem Bereich müssen deshalb immer in eine bundesweite Gesamtreform der Systeme eingebunden sein. Für einen nachhaltigen Transferabbau wäre also ein drastischer Regimewechsel in ganz Deutschland nötig.

Dazu gehört auch die Tarifpolitik, bei der in Zukunft zwei Dinge wichtig sind: Die Löhne müssen stärker an der betrieblichen Leistungsfähigkeit orientiert sowie nach sektoralen und regionalen Knappheitsverhältnissen differenziert werden. Des weiteren ist eine Streckung der schnellen Angleichung an das Westniveau empfehlenswert. Zwar ist die Abkopplung der effektiv gezahlten Löhne von den Tarifabschlüssen schon eingeleitet⁶, angesichts von Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe, die 1994 immer noch 30% über dem Westniveau lagen, scheint sie aber noch nicht

ausreichend zu sein. Eine rasche Angleichung an das Westniveau verbietet ökonomisch die Tatsache, daß der Kapitalstock im Unternehmenssektor (ohne Wohnungsbau) je Einwohner gerechnet erst rund knapp die Hälfte des westdeutschen Niveaus erreicht hat. Auf mittlere Sicht wird eine Kapitalstocklücke⁷ bleiben, wenn diese auch durch die massiven Investitionen von Jahr zu Jahr kleiner wird. Unterschiedliche Faktorausstattungen verlangen aber auch unterschiedliche Faktorpreisrelationen, d.h. bei gegebenen Zinsen niedrigere Löhne in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland.

Durch eine Strategie der Lohnzurückhaltung würden nicht nur, wie oft behauptet wird, arbeitsintensive Branchen eine bessere Entwicklungschance bekommen, sondern es würden sich auch die Perspektiven für eine technologische Erneuerung verbessern⁸. Die neuen Länder haben durch die enge Verflechtung mit Unternehmen, Märkten und Forschungseinrichtungen aus Westdeutschland und Europa einen guten Zugriff auf moderne Technologie. Zusammen mit einem stabilen Lohnkostenvorteil könnte sich über eine mittlere Frist ein entscheidender Standortvorteil entwickeln.

Aber nicht nur die Lohnpolitik ist gefordert, sondern auch der Staat. Er muß sich darüber im klaren sein,

⁶ Im Verarbeitenden Gewerbe zahlt ein Drittel der Unternehmen im Regelfall Löhne unter Tarif. Siehe dazu Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft und Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte, 13. Bericht, in: DIW-Wochenbericht Nr. 27-28, 1995, S. 485.

⁷ Ende 1994 kann diese Lücke auf rund 440 Mrd. DM (netto) geschätzt werden. Siehe K. Lichtblau: Von der Transfer- in die Marktwirtschaft, a.a.O., S. 41; ähnlich Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft und Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 12. Bericht, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 3, 1995, S. 87.

daß bestimmte Rahmenbedingungen die heutigen Lohnabschlüsse begünstigt haben. Dazu zählt unter anderem die Wirtschaftsförderung, die wie jede Subvention neben einem Substitutions- auch einen Einkommenseffekt hat, der die Budgetrestriktion erweitert. Diese weichere Budgetrestriktion der Unternehmen begünstigte überhöhte Tarifabschlüsse. Das gilt natürlich auch für das gesamte soziale Sicherungssystem, insbesondere die Vorruhestandsregelungen, die Teile der Kosten des Personalabbaus auf die Allgemeinheit überwälzen. Die allgemeine Förder- und Aufbaupolitik kann mithin nicht isoliert von der Tarifpolitik diskutiert werden. Der Staat kann durch eine straffere Förderpolitik überzogenen Abschlüssen in der Tarifpolitik entgegenwirken.

Im Bereich des Transferabbaus durch Steigerung der Effizienz sollen drei Felder beleuchtet werden: die Arbeitsmarktpolitik, die Investitionsförderung und der Finanzausgleich.

Arbeitsmarktpolitik

In der Arbeitsmarktpolitik muß es darum gehen, die Anreize für den Übergang vom zweiten in den ersten Arbeitsmarkt zu stärken. Dafür gibt es zwei strategische Ansatzpunkte: die Ersetzung von Arbeitsbe-

⁸ Neuere empirische und theoretische Arbeiten zeigen, daß sich Basisinnovationen in den Ländern durchsetzen, wo sich die bislang herrschende Technologie noch nicht verfestigt hatte und deshalb ein relativ geringes Lohnniveau vorlag. Siehe E. S. Brezis, P. Krugman, D. Tsiddon: Leapfrogging in International Competition: A Theory of Cycles in National Technological Leadership, in: American Economic Review, Vol. 83, 1993, S. 1212-1219. Diese als Bocksprung-Theorie in der Literatur bekannte These konnte historisch an der Ablösung der Vormachtstellung der Niederlande durch England im 19. Jahrhundert und der Englands durch die USA im 20. Jahrhundert nachgezeichnet werden. Immer war ein ausreichendes Lohndifferential eine der Bedingungen für eine erfolgreiche Überholstrategie. Das gleiche Entwicklungsmuster prägte den Aufstieg Japans und anderer ostasiatischer Länder.

Jürgen Kaehler/Olaf Korn

Wirkungszusammenhänge zwischen Zinsen und makroökonomischer Aktivität

Eine Untersuchung zu den binnen- und außenwirtschaftlichen Effekten der deutschen Geldpolitik

1995, 210 S., brosch., 59,- DM, 437,- öS, 59,- sFr, ISBN 3-7890-3900-4

(Schriftenreihe des ZEW, Bd. 2)



Nomos Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



schaffungsmaßnahmen durch öffentliche Aufträge und die Umwidmung der passiven Hilfen in aktive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik.

Anstatt eine Scheinbeschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Unterstützung von Beschäftigungsgesellschaften zu fördern, sollten diese Mittel zumindest zum Teil für öffentliche Aufträge an Unternehmen im ersten Arbeitsmarkt vergeben werden. Die ABM-Mittel kommen nicht dem Aufbau wettbewerbsfähiger Strukturen zugute, weil diese Tätigkeiten nicht in Konkurrenz zu privaten Unternehmen stehen dürfen und zusätzlich sein müssen. Dadurch stehen zwangsläufig Tätigkeiten im Vordergrund, die nicht marktbestimmt sind. Die Sicherung von Beschäftigung durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen über eine längere Frist führt deshalb – wenn diese Restriktion wirklich erfüllt wird – in der Tendenz zu einer Erhöhung des Staatskonsums, das heißt der Nachfrage nach öffentlichen Gütern.

Werden aber die Beschäftigungspolitik und die Nachfrage nach öffentlichen Gütern vermischt, ist nicht mehr klar, ob der Staat das öffentliche Gut als solches will oder seine Bereitstellung nur eine Folge des Ziels der Beschäftigungssicherung ist. Wenn der Staat aber primär bestimmte Güter und Leistungen bereitstellen will, sprechen wettbewerbs- und strukturpolitische Gründe dafür, das Instrument der normalen öffentlichen Aufträge anstelle von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einzusetzen. Der große Vorteil liegt in der Verstärkung der Anreize für Unternehmensneugründungen – die öffentlichen Aufträge wirken wie Starthilfen – und der Stabilisierung bestehender Unternehmen im ersten Arbeitsmarkt. Voraussetzung für eine solche Reform wäre eine Umwidmung von Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit in Investitionsprogramme für Länder und Gemeinden.

Natürlich sind nach solch einer Reform die beschäftigungssichernden Effekte dann indirekter als bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Vor allem die Möglichkeit der gezielten Beschäftigungssicherung einer bestimmten Gruppe – etwa einer von der Stilllegung eines Werkes betroffenen Belegschaft – wäre dann nicht mehr möglich.

Bis Ende 1995 wird die Bundesanstalt für Arbeit rund 160 Mrd. DM für Lohnersatzleistungen im Rahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik ausgegeben haben. Aus strukturpolitischer Sicht stellt sich daher die Frage, ob diese Mittel nicht zumindest zu einem kleinen Teil für die aktive Umgestaltung der Wirtschaft effizienter eingesetzt werden können, indem Teile der

Mittel für Lohnsubventionen zur Förderung der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt verwendet werden⁹. Vor allem drei kritische Punkte führen letztendlich dazu, daß Lohnkostenzuschüsse¹⁰ nur sehr zurückhaltend eingesetzt werden sollten:

□ Substitution: In dem vorgeschlagenen Modell bestehen Anreize, subventionierte Arbeit durch nicht-subventionierte zu ersetzen. Auf dem Arbeitsmarkt würden Karussellbewegungen in Gang gesetzt werden, die im Extremfall dazu führen, daß Arbeitskräfte entlassen und gleichzeitig mit einem Lohnkostenzuschuß wieder eingestellt werden. Lohnkostenzuschüsse dürfen also nur die Arbeitslosen erhalten, die eine bestimmte Zeit arbeitslos waren. Werden solche Wartezeiten eingeführt, ist für beschäftigte Arbeitnehmer ein solches Karussell-Arrangement uninteressant. Die faktisch hohen Entlassungskosten (Arbeitsschutzgesetze, Abfindungen) und die ökonomischen Kosten, die ein teilweiser Austausch der Belegschaften mit sich bringt, dürften solche Strategien auch für Arbeitgeber uninteressant machen. Allerdings wirken Wartezeiten wie eine Prämie für Langzeitarbeitslosigkeit, die zu einer adversen Selektion auf den Arbeitsmärkten führen kann.

□ Moral hazard: Das gewichtigste Argument gegen solche Lohnkostenzuschüsse sind die zu erwartenden Rückwirkungen auf die Tarifverhandlungen. Sie führen zu einer Lockerung der beschäftigungspolitischen Verantwortung der Tarifpartner. Das Gewicht des Zieles „Vollbeschäftigung“ in der Nutzenfunktion der Gewerkschaften nimmt relativ zu dem Ziel „höhere Löhne“ ab. Es besteht die Gefahr, daß Verträge zu Lasten Dritter abgeschlossen und die Finanzierung lohninduzierter Arbeitslosigkeit Zug um Zug zu einer Staatsaufgabe wird.

□ Merklichkeit: Lohnkostenzuschüsse können nur zeitlich befristet gewährt werden. Der Barwert der Förderung dürfte bezogen auf die Lohnzahlungen, die ein Arbeitnehmer während der gesamten Dauer des Beschäftigungsverhältnisses erhält, eher gering sein. Kommen hohe Entlassungskosten über das Kündigungsrecht und Abfindungen hinzu, werden Unternehmen auch bei Zahlung von Lohnkostenzuschüssen Langzeitarbeitslose nur sehr vorsichtig einstellen, wenn die Erwartungen über die zukünftige Beschäfti-

⁹ Für eine Diskussion siehe D. J. Snower: Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies, in: CEPR Discussion Paper Nr. 930, London 1994.

¹⁰ Lohnkostenzuschüsse existieren schon heute in vielfältiger Form. Siehe für einen Überblick P. Klös: Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise, Köln 1994, S. 13 f.

gungsentwicklung nicht eindeutig positiv sind. Ist das aber der Fall, steigt die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Die Wirkung der Lohnkostenzuschüsse ließe sich erhöhen, wenn sie auch für befristete Arbeitsverhältnisse gezahlt werden, weil dann der Barwert der Lohnsubvention relativ zu den vertraglich eingegangenen Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Arbeitnehmer steigt.

Finanzausgleich

Der Finanzausgleich ist ein wichtiges Transferinstrument – 1995 stammt fast jede fünfte DM der Transfers aus dieser Quelle. Entscheidend ist aber, daß durch die Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich ab 1995 eine Regelbindung zur Bestimmung der Höhe der Transfers eingeführt wurde. Die Zahlungen fallen um so höher (niedriger) aus, je geringer (höher) die nach den spezifischen Regeln des Finanzausgleichsgesetzes ermittelte Finanzkraft der Länder ist. Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft – das sind auf absehbare Zeit alle neuen Bundesländer – erhalten im Zuge des horizontalen Länderfinanzausgleichs Transfers in der Höhe, daß sie nach Finanzausgleich 95% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder erreichen. Danach zahlt der Bund im vertikalen Finanzausgleich Fehlbetrags-ergänzungszuweisungen, die sicherstellen, daß jedes Land pro Kopf 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder erreicht. Darüber hinaus leistet der Bund weitere Ergänzungszuweisungen¹¹, insbesondere sogenannte Sonderbedarfsergänzungszuweisungen zur Finanzierung des infrastrukturellen Nachholbedarfs in den neuen Ländern von 14 Mrd. DM jährlich bis zum Jahr 2004, wobei diese Zahlungen erstmals 1999 überprüft werden.

Die Finanzausgleichsregelungen haben einen Konstruktionsfehler¹². Solange die neuen Länder nicht eine Steuerkraft von 99,5% des Durchschnittes erreicht haben, führt in einer Marginalbetrachtung die Erhöhung der eigenen Steuerkraft mit einer sehr hohen Substitutionsrate zu fallenden Transfers und umgekehrt. Eine Modellrechnung zeigt, daß 1995 eine Erhöhung (Verminderung) der Einnahmen aus der Lohnsteuer in Höhe von 100 Mill. DM durch um 81 Mill. DM verminderte (erhöhte) Finanzausgleichszahlungen kompensiert wird. Auch für die Jahre bis

1999 ergeben sich ähnliche Größenordnungen. Substitutionsraten zwischen eigenen Einnahmen und Transfers in dieser Größenordnung wirken wie eine „konfiskatorische Steuer“ zwischen Gebietskörperschaften. Es tritt eine anreizpolitisch fatale Wirkung ein. Bis die Grenze von 99,5 % der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft erreicht ist, haben die neuen Länder rein fiskalisch nur einen geringen Anreiz, eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die zu erhöhten Steuereinnahmen über mehr Wachstum führt, denn der Erfolg der eigenen Wirtschaftspolitik wird im erheblichen Maße über sinkende Transfers einfach „weggesteuert“. Eine überhöhte konsumtive Verausgabung von Steuermitteln und eine Überbetonung von nicht-ökonomischen Zielen in der Politik können die Folgen eines solchen Arrangements sein.

Als Ausweg bleibt, in einer weiteren Reform die Regeln des Finanzausgleichs so zu ändern, daß auf keiner Stufe Fehlbeträge zu 100% ersetzt oder Überschüsse vollständig abgeschöpft werden. Am einfachsten wäre das durch die Einführung eines linearen Tarifs¹³ möglich, der Fehlbeträge nur zu einem einheitlichen Satz, der deutlich unter 100% liegt, auffüllt und Überschüsse zum gleichen Prozentsatz abschöpft. Auch bei einem konstanten Steueraufkommen würden Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft einen Teil ihrer zusätzlich erwirtschafteten Steuereinnahmen behalten können. Dies erhöht den Anreiz, die eigenen Steuerquellen zu pflegen und eine wachstumsorientierte Politik zu betreiben. Natürlich wäre ein solches Konzept nur durchführbar, wenn man ein höheres Maß an Ungleichheit in Kauf nimmt und den Grundgesetzauftrag zur Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bei einem geringeren Nivellierungsniveau als heute als erfüllt ansieht. Sonderbedarfe können dabei durch fixierte Zahlungen abgedeckt werden, wie es im Rahmen der Sonderbedarfsergänzungszuweisungen geschieht. Sie haben den Vorteil, daß sie keinen Einfluß auf das Grenzkalkül haben.

Investitionsförderung

Durch eine Reform der Investitionsförderung sollten gleichzeitig vier Fehler des derzeitigen System korrigiert bzw. eingeschränkt werden:

¹¹ 1995 zahlt der Bund insgesamt Ergänzungszuweisungen in Höhe von 24,9 Mrd. DM – davon etwa 17,8 Mrd. DM an die neuen Länder.

¹² Für eine Diskussion der Regeln des Finanzausgleichs nach der Reform siehe C. Esser: Der neue Länderfinanzausgleich: Undurchschaubarkeit als Prinzip, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 7, S. 358 ff.

¹³ Siehe für diesen schon älteren Vorschlag stellvertretend H. U. Buhl, A. Pflingsten: Eigenschaften und Verfahren eines angemessenen Länderfinanzausgleiches in der Bundesrepublik Deutschland, in: Finanzarchiv, Band 44, 1986, S. 98-109; R. Taube: Ein Vorschlag zur Reform des Länderfinanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 7, S. 372-380; W. Fuest, K. Lichtblau: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Köln 1991; C. Esser, a.a.O.

Tabelle 2

Beispiel eines Versteigerungsverfahrens

Investor	Investitions- volumen	Kapitalwert der Investition	Geforderte Subven- tion ¹	Geforderte Subven- tionsrate ²	Kumulierte Subvention	Kumulierte Investition	Kumulierte Subvention bei opti- malem Zu- lagensatz ³
Nr.	DM	DM	DM	%	DM	DM	DM
1	800	-40	40	5,0	40,0	800	40
2	50	-3	3	6,0	43,0	850	51
3	400	-32	32	8,0	75,0	1250	100
4	100	-9	9	9,0	84,0	1350	121,5
5	50	-5,5	5,5	11,0	89,5	1400	154
6	19	-2,47	2,47	13,0	92,0	1419	184,47
7	50	-8	8	16,0	100	1469	235,04
8	200	34	34	17,0	134,0	1669	283,73
9	100	-18	18	18,0	152,0	1769	318,42
10	250	-50	50	20,0	202,0	2019	403,8
11	400	-92	92	23,0	294,0	2419	556,37
12	60	-16,8	16,8	28,0	310,8	2479	694,12
13	300	-90	90	30,0	400,8	2779	833,7
14	150	-46,5	46,5	31,0	447,3	2929	907,99
15	20	-6,6	6,6	33,0	453,9	2949	973,17
16	500	-175	175	35,0	628,9	3449	1207,15

¹ Jeder Investor fordert eine Subvention, die den negativen Kapitalwert ausgleicht. ² Geforderte Subvention in % des Investitionsvolumens. ³ Kumulierte Investitionen multipliziert mit der geforderten Subventionsrate des Grenzakteurs. Beispiel: Der Investor Nr. 3 fordert eine Subventionsrate von 8%. Bekommen auch die vor ihm liegenden Investoren Nr. 1 und Nr. 2 diesen Satz, kostet die Förderung dieser drei Investitionen 100 DM (1250 x 0,08).

Quelle: K. Lichtblau: Von der Transfer- in die Marktwirtschaft – Strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder, Köln 1995, S. 295.

Das Haushaltsrisiko der im Wege von Steuervergünstigungen gewährten Hilfen (Zulagen, Sonderabschreibungen). Die Steuerausfälle sind ex ante nicht kalkulierbar und hängen von der Investitionsentwicklung, den Grenzsteuersätzen sowie der Steuerpolitik der Unternehmen ab.

Das Nebeneinander von Zuschüssen, Zulagen und Sonderabschreibungen kompliziert die Förderung unnötig.

Die Investitionszuschüsse werden heute im Rahmen eines geregelten Antragsverfahrens durch Einzelfallentscheidungen vergeben. Dabei haben die Länder erhebliche Ermessensspielräume, welche Vorhaben sie mit welcher Intensität fördern wollen. Unter dem Deckmantel der Regionalförderung können die Länder eine gezielte Industriepolitik betreiben – also einzelne Branchen oder Technologien, bestimmte Unternehmensgrößen, strukturbestimmende Unternehmen oder Prestige-Objekte aller Art subventionieren.

Außerdem kommt es im heutigen System immer wieder zu Mitnahmeeffekten, weil die über den Subventionsantrag entscheidenden Behörden die wahre Grenzbewertung der Investoren nicht kennen, die deshalb mehr Subventionen fordern können, als zur Realisierung des Projektes notwendig sind.

Um diese negativen Effekte zu verringern, sollten alle Programme zusammengefaßt und die Investitionsfördermittel in Zukunft im Rahmen einer verdeckten Auktion vergeben werden. Die Gestaltungsaufgabe der Politik würde sich dann auf die Festlegung der benötigten Rahmenbedingungen (u.a. Fördergebiet, Bemessungsgrundlage, förderungswürdige Unternehmen, Förderhöchstsatz) beschränken. Dieses Versteigerungsverfahren ließe sich wie folgt organisieren:

Offenlegung des individuellen Subventionsbedarfs: Die einzelnen Investoren geben in ihren Anträgen an, wie viele Subventionen sie für ihr Investitionsvorhaben erhalten wollen.

Vorprüfung der Anträge: Die eingereichten Anträge müßten zunächst nach den formalen Kriterien überprüft werden, wobei durchaus Elemente des Regelwerkes der Gemeinschaftsaufgabe übernommen werden können.

Zuteilung der Fördermittel: Die Anträge werden verschlossen gesammelt und am Stichtag aufsteigend nach der geforderten Subventionsintensität geordnet – also nach dem Verhältnis der beantragten Fördermittel zu dem Investitionsvolumen. In dieser Rangfolge – beginnend mit dem Angebot mit der niedrig-

Tabelle 3

Entwicklung des West-Ost-Finanzausgleichs von 1995 bis 1999
(in Mrd. DM)

Zahlungen an die neuen Länder	1995	1996	1997	1998	1999
Umsatzsteuervorwegausgleich	12,0	12,5	10,9	9,5	8,8
Länderfinanzausgleich	7,0	7,2	6,3	5,9	5,7
Horizontaler Finanzausgleich	19,0	19,7	17,2	15,4	14,5
Fehlbetragsergänzungszuweisungen	3,0	3,3	3,5	3,6	3,9
Sonstige Ergänzungszuweisungen	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8
Gesamt	36,8	37,8	35,5	33,8	33,2
Nachrichtlich:					
Originäre Steuerkraft der Länder und Gemeinden je Einwohner (West=100)	36	42	48	53	55
Gesamtsteuermittel der Länder und Gemeinden je Einwohner (West=100) ¹	109	109	110	110	110

Annahmen: Schätzung der Steuerkraft nach Arbeitskreis Steuerschätzung vom Mai 1995; Ermittlung der Steuerkraft nach Zerlegung nach Vorschriften des § 2 Finanzausgleichsgesetz (Umsatzsteuervorwegausgleich); Ermittlung des Länderfinanzausgleiches durch vereinfachtes Verfahren; Das heißt: Gewichtung der Einwohner der Stadtstaaten mit 1,35; Einbeziehung der Gemeindesteuern zu 50% des Ansatzes aus der Steuerschätzung; Hebesatzpauschalierungen aufgrund der Realsteuervergleichs 1993; wobei für Ostdeutschland eine sukzessive Annäherung an westdeutsche Relationen unterstellt wird; keine Berücksichtigung von Hafengebühren, Förderabgaben und Ländergarantieklauseln; Behandlung der alten und neuen Länder jeweils als Block; Festsetzen des Finanzausgleichszahlungen, so daß die neuen Länder 95% der durchschnittlichen Finanzkraft erreichen; danach Berechnung der Fehlbetragsergänzungszuweisungen bis 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft.

Quellen: Arbeitskreis Steuerschätzung: Steuerschätzung vom Mai 1995; Realsteuervergleich 1993, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 10.1, Wiesbaden 1995; eigene Berechnungen.

sten Subventionsintensität – werden die Förderanträge solange bedient, bis die Fördermittel erschöpft sind.

Jeder Bieter ist einem Trade-off zwischen Ertrag und Risiko ausgesetzt. Je mehr er fordert, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß er keine Förderung erhält, weil in einem kompetitiven Umfeld die Gefahr wächst, daß der Fördertopf von den Investoren ausgeschöpft wird, die mit einer niedrigeren Subventionsrate auskommen. Die Auktion führt zu einer Positivauswahl der Objekte, die mit den geringsten Subventionen auskommen, die also die höchsten Renditen versprechen.

Ein Beispiel

Ein Beispiel soll den Allokationsmechanismus verdeutlichen. Es soll 16 Investoren geben, deren Objekte alle einen negativen Kapitalwert aufweisen und deshalb nur dann realisiert werden, wenn der Staat zumindest diese Verluste ausgleicht. Die Investitionen sind in Tabelle 2 gemäß der Rangfolge der notwendigen Subventionsrate (Subventionen zu Investitionsvolumen) geordnet, die nötig ist, damit der Kapitalwert der Investition nach der Subvention genau null ist. Die Höhe der Fördermittel soll auf 100 DM beschränkt sein.

Im derzeitigen Antragssystem würden die Investoren 12 bis 16 keine Anträge stellen, weil selbst beim Höchstfördersatz von 23% ihre Objekte keine positi-

ven Kapitalwerte erreichen könnten. Zwischen den anderen müßte der Staat diskriminieren – das Ergebnis wäre offen und beliebig.

Unterstellen wir zunächst, daß alle Investoren in der Auktion ihre wahre Grenzbewertung offenlegen und Subventionen fordern, die genau ihre Verluste ausgleichen. Bei dieser optimalen, vollkommen preisdiskriminierenden Lösung könnten die ersten sieben Projekte realisiert werden. Die Fördermittel wären exakt aufgebraucht, die relativ besten Alternativen realisiert, und es käme zu keinen Mitnahmeeffekten. Damit ist aber in der Realität nicht zu rechnen. Die besten Investoren könnten ihr Gebot erhöhen, ohne von anderen verdrängt werden zu können. Sie müssen allerdings Erwartungen über den Grenzsubventionssatz bilden, zu dem gerade noch zugeteilt wird.

Das theoretische Ergebnis bei korrekter Erwartungsbildung läßt sich am besten in einer Auktion zeigen, die so lange wiederholt wird, bis kein Bieter sein Votum der vorherigen Runde ändert. Die Bieter sehen nach der ersten Runde, daß die Subventionsrate von 16% noch zur Zuteilung von Fördermitteln führt. Die Investoren acht bis 16 sind damit aus dem Rennen, weil sie bei dieser Subventionsintensität noch immer negative Kapitalwerte haben. Wenn die ersten sieben Bieter alle 16 % fordern, kann aber jeder nur 6,8% erhalten – es müßte nämlich ein kumuliertes Investitionsvolumen von 1469 DM mit 100 DM gefördert werden. Diese Lösung stellt aber die Akteure drei

bis sechs schlechter als im Falle der Offenbarung ihrer wahren Präferenzen – zumindest sie werden in der nächsten Runde weniger als 16% fordern. Der Prozeß endet erst bei einem Subventionssatz von 8%, den die Akteure eins bis drei für die Realisierung eines Investitionsvolumens von 1250 DM erhalten. Diese Lösung ist stabil, denn kein Investor hat Anreize, ein anderes Gebot abzugeben.

Die Lösung von 8% ist gleichzeitig der äquivalente Subventionssatz, den der Staat bei perfekter Voraussicht im Rahmen eines nicht-diskriminierenden Zulagensystems anbieten würde, wenn er nur 100 DM Fördermittel bereitstellen will. Die Auktion hat also die besten Alternativen gefunden, die bei einem gegebenen Fördertopf realisiert werden können. Das Resultat kann als „optimale Zulagenlösung“ bezeichnet werden. Wie bei jeder Investitionszulage werden auch hier Mitnahmeeffekte realisiert. Gemessen an ihren wahren Grenzbewertungen erhält der Investor 1(2) im Beispiel 24 DM (1 DM) zuviel. Also auch bei Auktionen sind Mitnahmeeffekte nicht vollständig auszuschließen.

Obwohl zu erwarten ist, daß die Versteigerung in Richtung Zulagenlösung tendiert, besteht kein Grund, diese Lösung von vornherein als Ziel anzustreben und das institutionelle Arrangement entsprechend zu gestalten. Die der Auktion innewohnende Unsicherheit kann genutzt werden, um wenigstens einen Teil der Mitnahmeeffekte zu verhindern, wenn das auch nicht systematisch gelingen kann. Empirische Erfahrungen sowohl in Experimenten als auch in tatsächlich durchgeführten verdeckten Auktionen zeigen, daß die eingehenden Angebote streuen, also keine perfekte Voraussicht des Grenzpreises gelingt.

Die Bundesbank verkauft regelmäßig Geld an Geschäftsbanken im Rahmen eines sogenannten Zins-tenderverfahrens. Die Höhe der bereitgestellten Mittel ist bekannt, die Geschäftsbanken geben Angebote ab, zu welchen Zinsen sie welche Mengen des Geldes kaufen wollen. Zuguteilt wird nach Höchstgebot, solange der Vorrat reicht. Es gibt noch Streuungen der Angebote, obwohl sich diese natürlich angesichts des hohen Homogenitätsgrades des Gutes Geld nur in einem kleinen Rahmen bewegen können. Bei der Versteigerung von Öl- und Gasquellen in den USA im Rahmen verdeckter Auktionen nach Höchstgebot ist hingegen eine beträchtliche Bandbreite der eingehenden Angebote zu beobachten.

Auch bei einem Auktionsverfahren ist eine Reihe wichtiger Rahmenbedingungen festzulegen. Die Mitnahmeeffekte werden um so geringer sein, je geringer

die Anzahl von Vorhaben mit positiven Renditen ist. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten ist weiter nach wie vor die Abgrenzung der Regionalfördergebiete wichtig. Auch muß der Staat genau überlegen, wie oft im Jahr er diese Auktion durchführt: Wenn er die Fördermittel zu häufig versteigert, sind die Fördertöpfe pro Auktion zu klein. Es besteht dann die Gefahr, daß große Vorhaben nicht zum Zuge kommen. Ist die Zeitspanne zu lang, kann Attentismus eintreten, denn die Unternehmen müssen mit ihren Investitionsentscheidungen bis zur nächsten Auktion warten, wollen sie öffentliche Fördermittel in Anspruch nehmen.

Abbau durch Wirtschaftswachstum

Ein wirklicher Abbau der Transfers ist letztendlich nur durch Wirtschaftswachstum und die Verringerung des Abstandes zu Westdeutschland möglich. Offenkundig ist dies beispielsweise in der Arbeitsmarktpolitik. Die Beitragszahler der neuen Länder haben die Eigenfinanzierungsquote durch Erhöhung der eigenen Wirtschaftskraft von 12% (1991) auf 25% (1995) mehr als verdoppelt¹⁴. Das allein hat die Transferrechnung hypothetisch um 6,7 Mrd. DM entlastet.

Eine ähnliche Wirkung hat das Regelsystem des Finanzausgleichs. Eine Modellrechnung auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 1995 zeigt, daß infolge der steigenden relativen Finanzkraft der neuen Länder die Finanzausgleichszahlungen im Trend bis 1999 deutlich fallen werden¹⁵. Die Transfers aus Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich und Fehlbeitragsergänzungszuweisungen werden zwar 1996 im Vergleich zu 1995 um 1 Mrd. DM¹⁶ ansteigen, danach aber kontinuierlich fallen und 1999 um 4,6 Mrd. DM unter dem Niveau von 1996 liegen (Tabelle 3). Entlastet werden dadurch die alten Länder. Die relative Belastung aus dem Länderfinanzausgleich (Zahlungen im Finanzausgleich zu Nettosteueraufkommen) wird sich von 1995 bis 1999 von 7,7% auf voraussichtlich 4,3% nahezu halbieren.

¹⁴ K. Lichtblau: Von der Transfer- in die Marktwirtschaft, a.a.O., S. 70.

¹⁵ Der Finanzausgleich wird 1995 4,5 Mrd. DM unter dem Niveau liegen, das bei Verabschiedung des Finanzausgleichsgesetzes auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 1994 erwartet wurde. Davon profitieren vor allem die alten Länder.

¹⁶ Dieser Anstieg liegt darin begründet, daß die Einnahmen der neuen Länder aus der Zerlegung der Lohnsteuer laut Steuerschätzung von 3,9 Mrd. DM 1995 auf 1,38 Mrd. DM fallen sollen. Obwohl seit einem Rückgang der Ostpendler nach Westdeutschland und damit mit geringeren Zerlegungszahlungen zu rechnen ist, scheint der in der Steuerschätzung angenommene Sprung doch etwas zu überzeichnen. Setzt man hypothetisch die Einnahme aus Zerlegung der Lohnsteuer 1996 so wie 1995 an, ergäbe sich ein Rückgang der Finanzausgleichszahlungen im Jahr 1996 gegenüber dem Vorjahr um 1 Mrd. DM. Der Finanzausgleich würde dann kontinuierlich von 1995 bis 1999 sinken.