

Vesper, Dieter

**Article — Digitized Version**

## Finanzpolitisches Handeln und Vereinigungsprozeß: ein Rückblick auf fünf Jahre Deutsche Einheit

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Vesper, Dieter (1995) : Finanzpolitisches Handeln und Vereinigungsprozeß: ein Rückblick auf fünf Jahre Deutsche Einheit, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 64, Iss. 3, pp. 367-385

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/141099>

**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.*

# Finanzpolitisches Handeln und Vereinigungsprozeß — ein Rückblick auf fünf Jahre Deutsche Einheit

von Dieter Vesper

*„Die deutsche Einheit ist keineswegs eine Sache des Herzensdranges der Nation ... Die Einheit ist für die Deutschen im Grunde genommen eine reine Geschäftssache. Obgleich eine solche Auffassung und Behandlung der Einheitsfrage nicht gerade von dem Idealismus zeugt, welchem das deutsche Volk sonst wohl wirklich oder scheinbar huldigt, so kann man sich dieselbe doch gern gefallen lassen, solange dabei kaufmännisch verständig zu Werke gegangen wird und mit richtigen Zahlen gerechnet wird.“ Ludwig August Rochau, Grundsätze der Realpolitik, 1869.*

Mit der deutschen Vereinigung ist die Finanzpolitik vor eine riesige Herausforderung gestellt worden. Der Weg, der durch die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vorgezeichnet wurde, impliziert hohe Transferzahlungen an die ostdeutsche Wirtschaft und Gesellschaft; auch mußte der Staat beträchtliche Altschulden der DDR übernehmen. Zudem mußten eine Reihe rechtlicher Grundsatzfragen und institutioneller Probleme, die mit der Schaffung neuer Verwaltungsstrukturen in den ostdeutschen Ländern und ihrer Kommunen in Zusammenhang standen, von der Politik geklärt werden.

## Die Situation nach Öffnung der Grenzen

Schon bald nach Öffnung der Grenzen wurde die wirtschafts- und finanzpolitische Diskussion von der Frage beherrscht, welchen Beitrag die Bundesrepublik zur Wirtschaftsreform in der DDR leisten sollte und könnte. Einmal ging es um humanitäre und soziale Hilfen — die Nachfrage der DDR-Bevölkerung nach Devisen zur Finanzierung ihrer Reisen in den Westen und zum Kauf von Westwaren stand in keinem Verhältnis zu den Devisenreserven der DDR. Zum anderen ging es um Finanzhilfen, mit denen die Wirtschaftsreformen in der DDR unterstützt werden sollten. Umfassende Wirtschaftsreformen waren unausweichlich, um der Bevölkerung der DDR eine glaubwürdige Perspektive auf eine bessere wirtschaftliche Zukunft zu vermitteln und sie zum Bleiben in ihrem Land zu bewegen. Vor allem Hilfen zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen in den Bereichen Energieversorgung, Verkehr und Kommunikation wurden als dringlich angesehen. In jedem Falle sollten die Transfers in ihrer Verwendung nicht ungebunden, sondern zweckgebunden sein; auch sollten sie nur subsidiären Charakter besitzen, denn der Reformprozeß war — so die Vorstellung der Bundesregierung — von

Wirtschaft und Gesellschaft der DDR aus eigener Kraft voranzutreiben. So waren die Maßnahmen denn zunächst auch bescheiden dimensioniert<sup>1</sup>. Die Forderung der Regierung Modrow nach einer Finanzhilfe in Höhe von 15 Mrd. DM wurde von der Bundesregierung strikt abgelehnt. Bereits hier deutete sich an, daß die Anpassungsprobleme der DDR und der erforderliche Umfang der Finanzhilfen gewaltig unterschätzt worden sind.

Natürlich waren die Unsicherheiten über den bevorstehenden Transformationsprozeß sehr groß, denn es waren keine Erfahrungen über ein ähnliches „Experiment“ verfügbar. Zwar bestand bald Klarheit über die Richtung der in Angriff zu nehmenden Reformen. Doch zeigte sich ebenso bald, daß die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der Reformen viel Zeit benötigen und sehr hohe Anforderungen an das — zu dieser Zeit sehr instabile — politische System stellen würden. Allein die Herausforderung, das System der öffentlichen Finanzen mit den Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung in Einklang zu bringen, war gewaltig. Es ging ja nicht nur darum, Probleme im Zusammenhang mit der Freigabe der Preisbildung — Wegfall von Subventionen und Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung — zu lösen. Vor allem mußte ein leistungsgerechtes und zugleich möglichst einfaches Steuersystem aufgebaut, die öffentliche Verwaltung grundlegend reformiert und insgesamt eine Finanzverfassung geschaffen werden, die die Fragen der Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben, der Finanzmittelverteilung und des horizontalen Finanzausgleichs regelt; auch das gesamte soziale Sicherungssystem mußte umgebaut werden. Der zeitliche Druck, der auf den Entscheidungsträgern lastete, war sehr

<sup>1</sup> Quantitativ am bedeutendsten waren die Errichtung eines Devisenfonds und die Bereitstellung zinsverbilligter ERP-Mittel.

groß, das Tempo der politischen Veränderungen rasant; im Ergebnis hielten die Reformen den Anforderungen nicht stand. Damit war aber auch die Perspektive für die Menschen zum Bleiben infrage gestellt.

Die Reformanstrengungen in der DDR gerieten letztlich wohl deshalb nur halbherzig, weil sich mit dem Vorschlag einer Währungs- und Wirtschaftsunion, den die Bundesregierung der DDR bereits am 13.2.1990 unterbreitete, immer stärker eine deutsche Vereinigung und damit eine Übernahme der bundesdeutschen Finanz- und Sozialverfassung abzeichnete. Die Aussicht für die Bevölkerung der DDR, schon bald über eine kaufkräftige Währung zu verfügen und mit ihr begehrte Westprodukte kaufen und Reisen in den Westen unternehmen zu können, war verlockend. Davon ließ sich eine Vielzahl von Wählern in ihrer Wahlentscheidung — am 18. März 1990 waren Wahlen in der DDR — beeinflussen<sup>2</sup>. Die ökonomischen Konsequenzen wollte man allerdings nicht sehen. Viele Ökonomen hatten vor der Illusion gewarnt, daß mit Einführung der D-Mark quasi automatisch auch der Anschluß an das Wohlstandsniveau in der Bundesrepublik hergestellt werden könnte<sup>3</sup>. Auch hatten sie die Befürchtung ausgesprochen, mit dem Aufwertungsschock würde die Wirtschaft der DDR völlig überfordert, weil die Unternehmen der internationalen Konkurrenz, der sie nahezu übergangslos ausgeliefert waren, in keiner Weise gewachsen wären. Es war abzusehen, daß die Entscheidung für diesen Weg der Vereinigung in hohem Maße staatliches Engagement erforderlich machen würde.

### Die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion

In zentral gelenkten Wirtschaftssystemen gehört es nicht nur zu den Aufgaben des Staates, öffentliche Güter bereitzustellen, sondern auch und insbesondere, die Wirtschaftsentwicklung detailliert zu planen und im Rahmen vorwiegend staatlicher Betriebe zu steuern. Wird die Kompetenz zur Preisfestsetzung dezentralisiert und können die Unternehmen gewinnorientiert agieren, reduzieren sich die Anforderungen an das staatliche Steuerungspotential erheblich. Im Zuge dieses Transformationsprozesses ist der öffentliche Sektor umfangreichen Veränderungen unterworfen. Normalerweise benötigt dieser Prozeß Zeit; doch gebot der Weg, den Ostdeutschland wählte, eine radikale Verkürzung der Zeitspanne.

Mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion hatte die DDR wesentliche Elemente des bundesdeutschen Steuersystems übernommen. Für die speziellen Verbrauchsteuern und für die Mehrwertsteuer wurden die gleichen Sätze wie in der Bundesrepublik festgelegt, und auch für die Lohnsteuer wurde im Prinzip der gleiche Tarif angewendet<sup>4</sup>. Auf Unternehmensebene galt insofern eine Sonderregelung, als die ehemals volkseigenen Betriebe bis Ende 1990 noch „pauschale Abführungen“ nach altem DDR-Recht zu leisten hatten. Erst vom 1.1.1991 an sollten

die direkten Steuern entsprechend den Regelungen in der Bundesrepublik erhoben werden.

Sehr viel komplexer und auch schwieriger war die Aufgabe, den Staatsaufbau zu reformieren. Mit der Einführung der marktwirtschaftlichen Ordnung mußten auch die Staatsaufgaben neu definiert werden. Es wurden föderative Strukturen nach dem Vorbild der Bundesrepublik geschaffen, was nicht nur die Festlegung der Aufgaben und Kompetenzen auf die verschiedenen Haushaltsebenen, sondern auch Regeln über die Verteilung der Finanzmittel erforderte. Von vornherein orientierte man sich sehr stark an den Verhältnissen in der Bundesrepublik; auch hatte sich die DDR im Staatsvertrag dazu verpflichtet, haushaltsmäßig nach ähnlichen Regelungen zu verfahren, wie sie in der Bundeshaushaltsordnung sowie im Haushaltsgrundsatzgesetz festgelegt sind. Am Tage des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik Deutschland, dem 3.10.1990, wurden die zentralen Staatsaufgaben und ihre Finanzierung formal der Bundesregierung übertragen. Das heißt nicht, daß die Bundesregierung bis zu diesem Tage finanzpolitisch untätig geblieben war. Das Gegenteil war der Fall, denn unter anderem ging es ja darum, den Umfang der Finanzhilfen für die DDR festzulegen. Noch vor Inkrafttreten der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mußte die Bundesregierung zwei Nachtragshaushalte vorlegen<sup>5</sup>, und ein wichtiger Bestandteil des Vertrages über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion war die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“; dieser Fonds wurde von den Regierungschefs von Bund und Ländern am 16.5.1990 beschlossen.

Im Zentrum der finanzpolitischen Diskussion jener Tage stand die Frage nach dem Finanzbedarf der öffentlichen Haushalte in der DDR während der Übergangsphase, d.h. im zweiten Halbjahr 1990. Es war zu jenem Zeitpunkt nahezu unmöglich, eine hinreichend genaue Schätzung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben vorzulegen — nicht nur, weil das bis dahin geltende System der öffentlichen Finanzen mit dem in der Bundesrepublik überhaupt nicht vergleichbar war, sondern auch und vor allem des-

<sup>2</sup> Vgl. Hoffmann (1993) S. 7f.

<sup>3</sup> Exemplarisch sei der Brief genannt, den der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) am 9. Februar 1990 geschrieben hatte. Vgl. Bundestagsdrucksache 11/8472, S. 306 ff.

<sup>4</sup> Allerdings war das Verfahren vereinfacht worden, indem alle Steuerpflichtigen, ob verheiratet oder ledig, nach den Tabellen der Lohnsteuerklasse I besteuert wurden, wobei für jedes Kind ein jährlicher Freibetrag von 1 512 DM gewährt wurde.

<sup>5</sup> Der erste Nachtragshaushalt vom 23.5.1990 umfaßte Leistungen in Höhe von 3,9 Mrd. DM an die DDR (Reise-Devisenfonds, Aufstockung ERP-Sondervermögen, Zuschüsse für Verkehrs- und Umweltschutzinvestitionen) sowie Leistungen für die DDR in der Bundesrepublik (Unterbringung von Aus- und Übersiedlern, Aufstockung Bundeshilfe Berlin u.a.) mit einem Volumen von 1,6 Mrd. DM. Der zweite Nachtragshaushalt vom 22.6.1990 enthielt Mittel für die Anschubfinanzierung der Renten- und Arbeitslosenversicherung in Höhe von 2,75 Mrd. DM.

halb nicht, weil sich in der Transformationsphase die Parameter der Bemessungsgrundlagen auf der Einnahmenseite fundamental veränderten und mit dem Umbau des Abgabensystems selbst völlig neue Preisstrukturen entstanden. Auch die Schätzung der Ausgaben war mit riesigen Unsicherheiten behaftet, weil nicht nur der Staatsapparat selbst organisatorisch völlig umstrukturiert wurde, sondern auch die Staats- und Finanzierungsaufgaben sich von Grund auf wandelten<sup>6</sup>.

Wie umfangreich die Veränderungen im Staatshaushalt tatsächlich waren, zeigt die Gegenüberstellung der Haushaltsvolumina von 1989 und 1990. Im Jahre 1989 waren es noch 275 Mrd. M, die über den Staatshaushalt verteilt worden sind. Unter marktwirtschaftlichen Bedingungen wurden im zweiten Halbjahr 1990 nur 72 Mrd. DM (auf Jahresbasis also 144 Mrd. DM) ausgegeben (Tabelle 1); die Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherungen betragen jeweils 28 Mrd. DM, darunter waren Zuweisungen in Höhe von fast 7 Mrd. DM aus dem Zentralhaushalt<sup>7</sup>. Ein sehr großer Teil der Preissubventionen war gestrichen worden (ausgenommen waren die Sektoren Verkehr, Energie, Wohnen), während nunmehr Aufwendungen für Arbeitslose und Kurzarbeiter zu leisten waren. Zudem erhielten die Kommunen, denen viel mehr Aufgaben als früher übertragen worden waren, beträchtliche Mittel. Auch zeigte sich, daß das neue Steuer- und Abgabensystem für die Unternehmen eine erhebliche Entlastung bedeutete, die privaten Haushalte indes weit mehr als früher zur Finanzierung des Staatshaushalts beitragen mußten.

Der von der Volkskammer der DDR unmittelbar nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion verabschiedete Haushaltsplan für die Zeit vom 1. Juli bis 31. Dezember 1990 wurde mit der Vereinigung Deutschlands am 3.10.1990 als Abschnitt B in den Bundeshaushalt übernommen; darin enthalten waren auch die Haushaltsansätze für die Bezirke sowie die Zuschüsse an die Träger der Sozialversicherungen. In diesem Plan waren die Ausgaben mit 64 Mrd. DM und die Einnahmen mit 54 Mrd. DM (unter Ein-schluß der Anschubfinanzierung des Bundes für die Arbeitslosen- und Rentenversicherung sowie der Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“) veranschlagt. Allerdings zeichnete sich schon bald ab, daß die Planungen auf zu optimistischen Annahmen beruhten, d.h. die notwendigen Ausgaben unter- und die möglichen Einnahmen überschätzt worden waren. In einem dritten Nachtragshaushalt (vom 26.10.1990) mußten deshalb „Nachbesserungen“ vorgenommen werden: Das endgültige „Soll“ sah Ausgaben von 82 Mrd. DM und Einnahmen von 48 Mrd. DM vor<sup>8</sup> (Tabelle 1). Im Endergebnis stellte sich aber heraus, daß die Ausgabenansätze, insbesondere in den Bereichen Arbeit und Soziales sowie Land- und Forstwirtschaft überhöht waren; insgesamt wurden rund 10 Mrd. DM weniger ausgegeben. Der Grund lag indessen nicht darin, daß der Finanzbedarf niedriger war, sondern darin, daß Mittel aufgrund zahlreicher institutioneller Hemmnisse zögerlicher als erwartet abflossen. Die Finanzhilfen des Bundes für Ostdeutschland summierten sich im zweiten Halbjahr auf 49 Mrd. DM; unter Berücksichtigung der ersten Jahreshälfte dürften es 1990 insgesamt etwa 53 Mrd. DM gewesen sein.

Tabelle 1

**Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte  
in Ostdeutschland**  
Zweites Halbjahr 1990, Mrd. DM

	Soll	Ist
<b>Einnahmen</b>	47,65	47,92
Steuern	17,70	17,37
Verwaltungseinnahmen	5,20	5,80
Anschubfinanzierung Sozialversicherungen	2,75	2,75
Zuweisungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“	22,00	22,00
<b>Ausgaben</b>	31,81	72,11
Personalausgaben	7,13	6,36
Sächliche Verwaltungsausgaben	7,12	5,70
Militärische Beschaffungen	0,69	0,78
Schuldendienst	2,00	0,72
Zuweisungen und Zuschüsse	59,26	52,77
Ausgaben für Investitionen	5,62	5,76
<b>Finanzierungssaldo</b>	-34,16	-24,19
<i>Quelle:</i> Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1990, Band 3, Berlin 1992.		

Ein Teil dieses Betrages, nämlich 22 Mrd. DM, entstammten dem Fonds „Deutsche Einheit“. Dieses Sondervermögen war geschaffen worden, um den Verwaltungsaufbau und den Ausbau der Infrastruktur in den neuen Ländern zu unterstützen sowie die Anpassungslasten der Bevölkerung abzufedern. Es sollte auch als Ersatz dafür

<sup>6</sup> Bis dahin wurde aus dem Staatshaushalt nicht nur das System der sozialen Sicherung und die Infrastrukturleistungen finanziert; zu Buche schlugen auch ein großer Teil der Ausgaben für Investitionen sowie für Forschung und Entwicklung der volkseigenen Wirtschaft, die Preissubventionen, aber auch Ausgaben zur Finanzierung der Gewerkschaften oder des Staatssicherheitsdienstes.

<sup>7</sup> Bereits im Frühjahr 1990 hatte das DIW versucht, Größenordnungen für einen Staatshaushalt der DDR nach dem Zuschnitt bundesrepublikanischer Verhältnisse zu schätzen. Danach ergab sich bei den Ausgaben ein Volumen von 157 Mrd. DM und bei den Einnahmen ein Betrag von 105 Mrd. DM, mithin ein Finanzierungsdefizit von 52 Mrd. DM. Die geschätzten Beträge bezogen sich auf eine mittlere Frist; es wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß in der Anpassungskrise der Ausgabenbedarf wesentlich höher und die verfügbaren Einnahmen niedriger anzusetzen seien. Vgl. DIW (1990a).

<sup>8</sup> In dieser Größenordnung bewegte sich auch die Ausgaben-schätzung des DIW vom September 1990. Auch das Steueraufkommen wurde mit 18 Mrd. DM ziemlich genau vorausgeschätzt. Vgl. DIW (1990b).

Tabelle 2

**Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“**  
in Mrd. DM

	1990	1991	1992	1993	1994	Kumuliert
<b>Volumen</b>						
— ursprüngliche Ansätze <sup>1)</sup>	22,00	35,00	28,00	20,00	10,00	115,00
— Aufstockungen 1991 <sup>2)</sup>	—	—	5,90	11,50	13,90	146,30
— Aufstockungen 1993 <sup>3)</sup>	—	—	—	3,70	10,70	160,70
<b>Art der Finanzierung</b>						
— Kreditaufnahme	20,00	31,00	24,00	15,00	5,00	95,00
— Zuschuß des Bundes	2,00	4,00	9,90	14,23	19,45	49,58
— Zuschuß der alten Länder	—	—	—	5,97	10,15	16,12

<sup>1)</sup> Davon waren insgesamt 14 Mrd. DM für den Bund zur Erfüllung seiner zentralstaatlichen Aufgaben vorgesehen. — <sup>2)</sup> Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 16. März 1992. — <sup>3)</sup> Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 26. Juni 1993.

*Quelle:* Bundesministerium der Finanzen.

dienen, daß die neuen Bundesländer nicht sogleich in das bestehende System des Finanzausgleichs (einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen) integriert worden sind. Der Fonds war zunächst für den Zeitraum von 1990 bis 1994 mit einem Gesamtvolumen von 115 Mrd. DM ausgestattet, 95 Mrd. DM wurden über die Kapitalmärkte finanziert, während 20 Mrd. DM unmittelbar aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt wurden (Tabelle 2). Der Zins- und Tilgungsdienst wird vom Bund und den westdeutschen Ländern (ohne Berlin) je zur Hälfte geleistet, wobei die Länder ihre Gemeinden an der Finanzierung des Länderanteils zu rund 40 vH beteiligen<sup>9</sup>. Ursprünglich war vorgesehen, daß 85 vH der Fondsmittel an die neuen Länder und ihre Gemeinden fließen und der Bund den Rest für die Wahrnehmung seiner bundesstaatlichen Aufgaben erhält.

Wie sehr das Finanzvolumen zunächst unterschätzt wurde, das für den Auf- und Umbau einer Verwaltung, für den Ausbau der Infrastruktur und zur Milderung der sozialen Folgen der Transformationskrise erforderlich ist, wird unmittelbar deutlich, wenn man die Mittel, die 1990 aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ nach Ostdeutschland geflossen sind, nämlich 22 Mrd. DM, dem effektiven Transfervolumen in Höhe von 53 Mrd. DM gegenüberstellt. Auch die ursprünglich stark degressive Staffelung der Mittel, die zu einem großen Teil an die neuen Länder und ihre Gemeinden fließen sollten, war Ausdruck dieser Fehleinschätzung: Während für 1991 immerhin 35 Mrd. DM vorgesehen waren, glaubte man 1994 nur noch mit 10 Mrd. DM auskommen zu können. Zu diesem Zeitpunkt ließ sich die Bundesregierung noch von der Vorstellung leiten, daß sich Ostdeutschland schon bald in „blühende Landschaften“ verwandeln würde. Diese „Fehleinschätzung“ hat wohl auch die Verhandlungen der Bundesregierung mit den alten Bundesländern um deren Beteiligung an den Finanzierungslasten im Zusammenhang mit der Einigung

erleichtert. Ein höheres Finanzvolumen hätte die alten Länder vermutlich noch reservierter reagieren lassen, denn von Anfang an wollten sie ihren Finanzierungsbeitrag so niedrig wie möglich halten. Deshalb drängten auch sie auf eine Kapitalmarktfinanzierung des Fonds, denn dadurch blieben ihnen in der aktuellen Situation mehr Handlungsfreiheiten, fielen doch Zins- und Tilgungsleistungen erst später an. Sie hielten ihre Belastungen auch dadurch in Grenzen, daß sie die Gemeinden immerhin zu 40 vH am Schuldendienst beteiligten, obwohl die Kommunen eigentlich nur Aufgaben mit lokal eng begrenztem Wirkungskreis zu erfüllen haben. Die Beteiligung der westdeutschen Gemeinden an den fiskalischen Lasten der Einheit wurde mit dem Argument der „Solidarität der einzelnen Haushaltsebenen“ begründet.

Während der Fonds „Deutsche Einheit“ bereits ein Element des Vorschlags zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion war, wurde der „Kreditabwicklungsfonds“ erst durch das Gesetz zum Einigungsvertrag geschaffen. Dieses Sondervermögen war bis Ende 1993 befristet und diente zur Abdeckung der Verbindlichkeiten, die die DDR gegenüber Dritten eingegangen war, also vor allem Schulden des Staatshaushalts der DDR und Verbindlichkeiten, die aus der Zuteilung von Ausgleichsforderungen an die Kreditinstitute und Außenhandelsunternehmen im Zuge der Währungsumstellung entstanden waren. Der Fonds nahm auch Kredite auf, um fällige Schulden zu tilgen (im Jahre 1990 waren es 29 Mrd. DM). Die Zinslasten wurden je zur Hälfte von Bund und Treuhandanstalt erstattet. Ursprünglich war vorgesehen, daß die Schulden nach Auf-

<sup>9</sup> Der Finanzierungsbeitrag der Gemeinden wird über eine höhere Gewerbesteuerumlage, die sie an die Länder zu zahlen haben, geleistet; der Beitrag der Länder wird über eine Kürzung ihres Anteils an der Umsatzsteuer finanziert.

lösung des Fonds auf die Treuhandanstalt übertragen und durch deren Verkaufserlöse getilgt werden. Diese Hoffnung hat bekanntlich getrogen; tatsächlich hinterließ die Treuhandanstalt einen riesigen Schuldenberg.

Ein weiteres Indiz für die Fehleinschätzung des öffentlichen Finanzbedarfs in Ostdeutschland war die im Einigungsvertrag vorgesehene Beteiligung der neuen Länder an der Umsatzsteuer. Ursprünglich glaubte man, daß die ostdeutschen Länder mit einem viel niedrigeren Umsatzsteueranteil als die westdeutschen Länder auskommen würden: Ihr Anteil pro Einwohner war zunächst auf 55 vH des durchschnittlichen Betrages der alten Bundesländer festgelegt worden und sollte schrittweise auf 70 vH im Jahre 1994 steigen; erst dann sollte die Verteilung überprüft werden. Von dieser Regelung wären die alten Bundesländer gegenüber dem Fall der gleichberechtigten Einbeziehung begünstigt worden, zumal ein nicht unbeträchtlicher Teil an Umsatzsteuern, die bei dem anfänglichen „run“ auf Westwaren in Ostdeutschland aufgekommen sind, von den Unternehmen an westdeutsche Finanzämter abgeführt wurden<sup>10</sup>.

### Die Weichenstellungen im Jahre 1991

Schon bald nach der Vereinigung war absehbar, daß die finanzpolitischen Maßnahmen, die bis dahin getroffen worden waren, bei weitem nicht ausreichen würden, um die strukturelle Anpassungskrise in Ostdeutschland zu mildern und einen soliden finanziellen Rahmen für die öffentlichen Haushalte der neuen Länder und ihrer Gemeinden zu schaffen. Insbesondere die Finanzsituation der Kommunen war desolat: Ihre wichtigste Einnahmequelle waren die degressiv gestaffelten Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“; das Steueraufkommen war zu vernachlässigen und die Zuweisungen der Länder bescheiden dimensioniert. Doch kam ihnen beim Aufbau und der Modernisierung der Infrastruktur wie auch beim Städte- und Wohnungsbau eine zentrale Rolle zu. In dieser Situation mußte das seit September 1990 existierende und bis 1993 befristete Kreditprogramm zur Förderung der kommunalen Infrastruktur wie ein Tropfen auf den heißen Stein wirken<sup>11</sup>, zumal die Länder als aufsichtsführende Instanzen für die Gemeinden Verschuldungsobergrenzen festgelegt hatten, die dazu führten, daß etliche Vorhaben verschoben oder gar nicht realisiert werden konnten. Ende Februar 1991 reagierte die Politik, vor allem auch deshalb, weil die wirtschaftliche Talfahrt besorgniserregend war<sup>12</sup>; Bund und Länder beschlossen, die Finanzmittel für Ostdeutschland aufzustocken:

- Der Bund verzichtete auf seinen Anteil am Fonds „Deutsche Einheit“ und stellte die Mittel in Höhe von insgesamt rund 14 Mrd. DM den neuen Ländern zur Verfügung. Daneben gewährte er den ostdeutschen Gemeinden 5 Mrd. DM als Investitionspauschale und erhöhte seine Ausgaben für den Ausbau überregionaler Infrastruktureinrichtungen sowie für Arbeitsbe-

schaffungsmaßnahmen um 7 Mrd. DM („Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“). Auch für 1992 stellte der Bund über diesen Sondertopf 12 Mrd. DM bereit.

- Die neuen Bundesländer wurden rückwirkend zum 1.1.91 in voller Höhe in die Verteilung des Umsatzsteueranteils einbezogen; dies bescherte ihnen Mehreinnahmen von 5 Mrd. DM gegenüber einem Ansatz von knapp 8 Mrd. DM.

Auch die Diskussion um die staatliche Förderung der Wirtschaft belebte sich wieder. Der Umfang der staatlichen Förderung hatte zu jener Zeit bereits ein stattliches Volumen angenommen, doch war die Vielfalt der Maßnahmen eher Ausdruck davon, daß ein klares Förderkonzept fehlte<sup>13</sup>. Die bedeutsamste Fördermaßnahme war eine allgemeine Investitionszulage in Höhe von 12 vH der Anschaffungs- und Herstellungskosten, die zunächst bis Mitte 1991 gewährt werden sollte. Danach waren 8 vH für solche Güter vorgesehen, die vor dem 30.6.1992 bestellt bzw. mit deren Herstellung begonnen worden war. Bereits Anfang März 1991 wurde beschlossen, die Zulage zu verlängern. Bis Mitte 1992 sollte ein Satz von 12 vH gelten, danach — bis Ende 1994 — einer von 8 vH. Die Zulage konnte mit der befristeten Sonderabschreibung (bis zu 50 vH der Anschaffungskosten), die zum 1. Juli 1991 eingeführt wurde, kombiniert werden. Das galt auch für die Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die von den Investoren beantragt werden konnten und im Höchstfalle 23 vH betragen: Zusammen mit der Zulage konnte maximal ein Drittel der Investitionskosten von der öffentlichen Hand erstattet werden<sup>14</sup>.

In den Mittelpunkt der Diskussion rückte mehr und mehr die Frage, ob Ostdeutschland zu einem „Niedrigsteuergelände“ ausgebaut werden sollte, indem man den Spitzensatz der Einkommensteuer und den Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne von 53 vH bzw. 50 vH auf 40 vH senkt<sup>15</sup>. Aus guten Gründen entschied man sich dann aber gegen ein solches Gefälle:

<sup>10</sup> Hinter der Verteilung des Länderanteils an den Umsatzsteuern in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl steht die Idee, daß der Ort des Endverbrauchs und nicht das örtliche Aufkommen (dem Sitz des Unternehmens, das die Steuer abführt) Verteilungskriterium ist.

<sup>11</sup> Die Zinssätze lagen um 3 vH-Punkte unter den marktüblichen Sätzen, und es konnten fünf tilgungsfreie Jahre in Anspruch genommen werden.

<sup>12</sup> Vgl. DIW (1991 a).

<sup>13</sup> Vgl. DIW, IfW (1991).

<sup>14</sup> Auf die allgemeine Investitionszulage bestand ein Rechtsanspruch, während der Investitionszuschuß beantragt werden mußte und besondere Voraussetzungen erfüllt sein mußten.

<sup>15</sup> Diese Frage spielte vor allem in den Koalitionsgesprächen von CDU/CSU und FDP nach der Bundestagswahl im Dezember 1990 eine zentrale Rolle.

- Es wären nur solche Unternehmen begünstigt worden, die bereits Gewinne erwirtschaftet hätten. Je erfolgreicher ein Unternehmen, um so höher wäre die staatliche „Prämie“ gewesen, um so weniger hätte es aber einer Anschubhilfe bedurft. Jene Unternehmen, die viel investieren und folglich hohe Abschreibungen geltend machen, wären tendenziell benachteiligt worden, weil die Abschreibungen den steuerlichen Gewinn senken. Investitionszulagen sind der geeignetere Weg, die Investitionstätigkeit der Unternehmen anzuregen.
- Regional unterschiedliche Steuersätze hätten Mißbrauch provoziert. Unternehmen aus Westdeutschland mit Betriebsstätten im Osten wären zu Gewinnverlagerungen angereizt worden, z.B. mittels hoher interner Verrechnungspreise oder in Form von „Briefkastenfirmen“. Ein solcher „Gewinntourismus“ wäre für den Fiskus mit erheblichen Steuerausfällen verbunden gewesen, ohne daß dies in Ostdeutschland zu Mehrinvestitionen geführt hätte.

Geblichen ist ein West-Ost-Gefälle bei den ertragsunabhängigen Steuern, die ein relativ geringes Gewicht haben. Gewerbesteuer und betriebliche Vermögensteuer wurden in den neuen Bundesländern nicht erhoben. Der Beschluß, einen zusätzlichen Freibetrag von 600/1 200 DM bei der Einkommensteuer einzuräumen, hat für Investitionsentscheidungen keine Rolle gespielt.

Im Spätsommer 1991 sah sich die Politik neuerlich gezwungen, die Mittel für Ostdeutschland aufzustocken. Der Bund erhöhte seinen Beitrag zum Fond „Deutsche Einheit“ um 3,45 Mrd. DM pro Jahr, und die Strukturhilfe, die bis dahin in die alten Bundesländer geflossen war, wurde ebenfalls in den Fonds eingebracht (2,45 Mrd. DM). Doch war damit die degressive Staffelung für die Jahre 1993 und 1994 keineswegs aufgehoben. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, daß die Politik — zumindest bezüglich der Finanzierung der Deutschen Einheit — an vielen Stellen kurzatmig war und zu oft ad hoc reagierte. Auch das Anschubprogramm „Aufschwung Ost“ griff vom Umfang und von der Befristung her viel zu kurz.

Je mehr die Bundesregierung damit konfrontiert wurde, den Anpassungsprozeß in Ostdeutschland zu alimentieren, um so dringlicher stellte sich die Frage nach dem Finanzierungskonzept. Lange Zeit hatte die Regierung geglaubt, sie könne auf Steuererhöhungen verzichten. Die Entscheidung, die deutsche Einheit zunächst vor allem über Kredite zu finanzieren, fiel in der Hochkonjunktur. Und die Regierung hoffte offensichtlich, daß ein kreditfinanziertes Programm „Deutsche Einheit“ diesen Aufschwung nicht nur verlängern würde, sondern er eine solche Kraft entfalten würde, daß aus den wachstumsbedingten Mehreinnahmen die fiskalischen Kosten der Einheit weitgehend finanziert werden und Steuererhöhungen entbehrlich sein könnten. Nun — die Hoffnungen auf eine Verlängerung des Konjunkturaufschwungs hatten sich zwar erfüllt, Westdeutschland erlebte den „Vereinigungsboom“. Doch das Spiegelbild dazu lieferte der Niedergang der ostdeutschen

Wirtschaft: Was in Westdeutschland gewonnen wurde, ging in Ostdeutschland verloren<sup>16</sup>. Je tiefer die Anpassungskrise geriet, um so größer wurden die Belastungen für den Staat — sei es, daß er die hohe Arbeitslosigkeit finanzieren mußte, sei es, daß er Industriestandorte nicht oder noch nicht preisgeben wollte, sei es, daß er die Infrastruktur ausbauen und modernisieren mußte, um private Aktivitäten zu attrahieren. Letztlich war das Kalkül der Bundesregierung nicht aufgegangen, und die Haushaltsdefizite von Bund, Ländern und Gemeinden drohten 1991 riesige Ausmaße anzunehmen<sup>17</sup>. Deshalb sah sich die Bundesregierung — entgegen ihrem im Wahlkampf gegebenen Versprechen — dazu genötigt, die Steuern zu erhöhen. Zur Jahresmitte 1991 wurde der auf ein Jahr befristete „Solidaritätszuschlag“ auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer eingeführt, und es wurden einige der speziellen Verbrauchsteuern (Mineralöl-, Versicherungs- und Tabaksteuer) angehoben.

Diese Steuererhöhungen lösten hitzige Diskussionen aus, und die Finanzpolitik geriet in eine Glaubwürdigkeitskrise<sup>18</sup>. Die Politik wurde nicht nur in Frage gestellt, weil sie ihr Versprechen, die Steuern nicht zu erhöhen, nicht mehr halten konnte. Auch die Art der Steuererhöhung ließ Zweifel aufkommen, denn angesichts der tiefgreifenden Transformationskrise in Ostdeutschland war einer breiten Öffentlichkeit bewußt geworden, daß noch lange Zeit erhebliche staatliche Transfers von West nach Ost würden fließen müssen. Die geplante Befristung des Solidaritätszuschlags wurde deshalb von vielen von vornherein sehr skeptisch beurteilt.

Hinzu kam die verteilungspolitische Problematik. Nachdem bereits die Sozialbeiträge kräftig erhöht worden waren, sollte der Solidaritätszuschlag von der Anhebung der Mehrwertsteuer 1993 abgelöst werden<sup>19</sup>. Anders als beim Solidaritätszuschlag, der an der Leistungsfähigkeit anknüpft und bei dem die Belastung mit steigenden Einkommen überproportional zunimmt, werden von einer Erhöhung der indirekten Steuern und der Sozialabgaben die unteren und mittleren Einkommensschichten vergleichsweise stärker getroffen. Die regressiv Wirkung der Sozialabgaben erklärt sich aus den Beitragsbemessungsgrenzen: Bis dahin steigt die Belastung proportional zum Einkommen, während oberhalb der Grenzen sich die absolute Belastung nicht mehr verändert, so daß die relative Belastung sinkt. Einzelne soziale Gruppen — Beamte und Selbständige — bleiben von höheren Sozialabgaben ausgenommen; bei den Beamten führte die verzögerte

<sup>16</sup> Vgl. DIW (1991 c).

<sup>17</sup> Die Schätzungen reichten von 130 Mrd. DM bis 180 Mrd. DM. Zusätzliche Ausgaben waren 1991 durch den Beitrag zur Finanzierung des Golfkriegs sowie durch Hilfeleistungen für Osteuropa erforderlich geworden.

<sup>18</sup> Vgl. DIW (1992a).

<sup>19</sup> Die Anhebung der Mehrwertsteuer zum 1.1.1993 wurde bereits im Juni 1991 angekündigt. Ebenfalls zum 1.1.1993 wurde die Zinsabschlagsteuer eingeführt.

Gehaltsanhebung lediglich im Jahre 1991 zu einer Einbuße<sup>20</sup>. Faktisch wurden den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine Sonderabgabe abverlangt — angemessen wäre eine Steuerfinanzierung dieser Anpassungslasten gewesen.

Nicht unproblematisch sind die verteilungspolitischen Implikationen einer Mehrwertsteuererhöhung<sup>21</sup>. Mit steigendem (Netto-)Einkommen geht nämlich die Steuerbelastung zurück, weil die Konsumquote sinkt<sup>22</sup>. Die Steuerbefreiungen (Wohnungsmieten, Ausgaben für die Gesundheit) und -ermäßigungen (Nahrungsmittel, Bücher und Zeitschriften) mildern diesen Effekt, denn mit steigendem Einkommen nimmt der Anteil der steuerermäßigten Güter an den Verbrauchsausgaben ab. Doch sie kompensieren ihn nicht, ebensowenig die Tatsache, daß mit steigendem Einkommen der Anteil derjenigen Güter wächst, die dem vollen Mehrwertsteuersatz unterworfen sind<sup>23</sup>. Allerdings steigt die Belastung mit Mehrwertsteuer in den untersten Einkommensklassen zunächst an, ehe sie einen regressiven Verlauf nimmt<sup>24</sup>. Nicht nur die Bezieher von Arbeitseinkommen, auch Rentner, Arbeitslose und andere Transfereinkommensbezieher werden durch die höhere Mehrwertsteuer, aber auch durch die Anhebung anderer indirekter Steuern, zur Finanzierung der Einheit herangezogen.

All dies trug zu einem Umschwung in der Stimmung bei, so daß die anfänglich große Bereitschaft der Bevölkerung, höhere Abgaben zur Finanzierung der Einheit aufzubringen, spürbar sank. Enttäuschung war an die Stelle allzu hoher Erwartungen getreten, die die Bundesregierung geweckt hatte. Zudem darf nicht ausgeblendet bleiben, daß sich in den 80er Jahren bereits die Verteilungsrelationen nachhaltig zuungunsten der Arbeitnehmer verschoben hatten und die Abgabepolitik des Staates die Verteilungsunterschiede noch vergrößert hatte<sup>25</sup>. Die Sensibilität für verteilungspolitische Fragen war auch deshalb sehr hoch, weil zu jener Zeit die Einsicht, aber auch die Enttäuschung darüber mehr und mehr sich griff, daß der Vereinigungsboom auslief und nicht ausreichen würde, die „Schieflage“ in der Verteilung zu korrigieren. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) prägte damals den Begriff der Gerechtigkeitslücke<sup>26</sup>.

Tatsächlich hatte zunächst der Vereinigungsboom bei vielen die Erwartung eines langanhaltenden Aufschwungs, eines zweiten „Wirtschaftswunders“, genährt. Infolge der günstigen Arbeitsmarktentwicklung wurden die Tarifparteien zu hohen Lohnabschlüssen verleitet, zumal die Lohnforderungen auch eine Reaktion auf die kräftige Umverteilung in den Jahren zuvor waren. Es kam 1991/1992 — als auslastungsbedingt die Preisehnedies angezogen hatten — zu einem beträchtlichen Anstieg der Lohnstückkosten, der die Bundesbank veranlaßte, eine restriktive Politik einzuleiten. Die Lohnpolitik verlor den Konflikt mit der Bundesbank: Zwar korrigierte die Lohnpolitik ihren Kurs 1993/94, doch kam dies zu spät für die wirtschaftliche Entwicklung zu spät<sup>27</sup>. Wieder einmal zeigte sich, daß die

Lohnpolitik — isoliert eingesetzt — ein ungeeignetes Instrument für die Einkommensumverteilung ist. Um so mehr aber ist der Staat gefordert, die unterschiedlichen Verteilungsinteressen auszubalancieren. Diese Aufgabe hat er in der jüngeren Vergangenheit nur unzureichend erfüllt.

### Finanzpolitik in der Rezession 1992/93

Vereinigungsbedingt und infolge der expansiven Finanzpolitik konnte sich die deutsche Wirtschaft lange Zeit von der weltwirtschaftlichen Talfahrt abkoppeln. Doch gingen von dieser Sonderentwicklung — wie angedeutet — falsche Signale auf die Lohnentwicklung aus, und es kam zu einem Konflikt mit der Geldpolitik. Diese begründete ihren restriktiven Kurs mit der Entwicklung der Preise, die von der Erhöhung der Mehrwertsteuer beeinflusst wurde. Auch vor diesem Hintergrund war die Entscheidung der Bundesregierung, den Solidaritätszuschlag zugunsten einer Anhebung der Mehrwertsteuer abzuschaffen, falsch. Zudem hatten die Abgabenerhöhungen der Jahre 1992/93 nicht unwesentlich zu dem starken Nachfragerückgang in Westdeutschland beigetragen.

<sup>20</sup> Auch in den Jahren 1993 und 1994 wurden die Beamtengehälter später angehoben.

<sup>21</sup> Die Anhebung der Mehrwertsteuer wird gerne genutzt, um die Finanzlage des Staates zu verbessern. Sie wird nur mittelbar — über höhere Preise — wahrgenommen. Allein befürchtete Reaktionen der Bundesbank sind wohl der Grund dafür, daß dieses Instrument nicht häufiger eingesetzt wird (auch zur Finanzierung von Einkommensteuersenkungen).

<sup>22</sup> Aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für 1988 geht hervor, daß Haushalte mit niedrigem Einkommen ihr gesamtes verfügbares Einkommen verausgaben, während in den mittleren Einkommensklassen 75 vH bis 80 vH und im oberen Bereich 65 vH der Einkommen für Verbrauchszwecke verwendeten.

<sup>23</sup> Vgl. Tofaute (1994), ebenso Bedau, Teichmann, Zwiener (1987).

<sup>24</sup> Einkommen unter 1 000 DM sind im Durchschnitt mit 6,8 vH belastet, bei Haushalten mit einem monatlichen Nettoeinkommen zwischen 2 000 und 3 000 DM schlägt die Mehrwertsteuer mit 7,3 vH des Einkommens zu Buche; von da an sinkt sie sukzessive auf 4,9 vH. Wenn die Belastung zunächst steigt, so deshalb, weil in den unteren Klassen die Rentner-Haushalte dominieren. Nicht nur weicht deren Konsumhöhe infolge der spezifischen Konsumbedürfnisse von den anderen Haushaltstypen nach unten ab; auch geben die Rentner anteilig mehr für jene Güter aus, die steuerfrei bzw. -begünstigt sind. Mit steigendem Einkommen sinkt der Anteil der Rentner-Haushalte, und es setzt sich die Wirkung der rückläufigen Konsumquote durch. Vgl. hierzu auch Nagel und Müller (1992), S. 75 ff.

<sup>25</sup> Während von 1981 bis 1991 die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je beschäftigten Arbeitnehmer um 45 vH und die Einkommen aus Unternehmertätigkeit um 138 vH gestiegen waren, errechnet sich für die Nettoeinkommen je beschäftigten Arbeitnehmer nur ein Anstieg um 36 vH, für die Unternehmereinkommen hingegen einer um 147 vH. Vgl. Statistisches Bundesamt (1994).

<sup>26</sup> Vgl. RWI (1992). Vgl. hierzu auch SVR (1992), Ziffern 208 ff.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu insbesondere DIW (1992b).



Je deutlicher die Rezession in Westdeutschland sichtbar wurde, um so schwächer wurden die Versuche der Finanzpolitik, antizyklisch zu wirken. Zweifellos befand sich die Finanzpolitik in einem Dilemma. Die gesamtwirtschaftliche Lage erforderte entschlossenes Gegensteuern, zumindest die volle Entfaltung der „built-in-stabilizers“. Der rasche Anstieg der Staatsverschuldung hatte den finanzpolitischen Handlungsspielraum aber sehr stark eingeengt. Nun zeigte sich, wie verfehlt es war, in der Hochkonjunktur die fiskalischen Lasten der Vereinigung weitgehend über Kredite zu finanzieren. Genau das umgekehrte Vorgehen wäre vonnöten gewesen.

Tatsächlich beschränkte sich das politische Handeln in dieser rezessiven Phase letztlich darauf, die Ausgaben der sozialen Sicherung, insbesondere die Finanzierung der Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, nicht nur in West-, sondern auch in Ostdeutschland zu beschneiden. Damit aber wurden nicht nur die Grundlagen, auf denen der soziale Konsens hierzulande ruht, in Frage gestellt. Auch an der Stabilisierungsfunktion des sozialen Sicherungssystems wurde gerüttelt. Es liegt in der Konstruktion des Systems, daß in einer Rezession vermehrt soziale Leistungen in Anspruch genommen werden und daß sich die Ansprüche im Aufschwung quasi-automatisch wieder verringern. Darüber hinaus drohte die Finanzierung des Anpassungs- und Aufholprozesses in Ostdeutschland ins Stocken zu geraten, je höher die rezessionsbedingten Belastungen wurden, zumal angesichts der Ebbe in den öffentlichen Kassen erste Verteilungsstreitigkeiten zwischen West und Ost auf der Ebene der öffentlichen Haushalte auftraten. Natürlich waren diese Streitigkeiten auch im Zusammenhang mit den anstehenden Verhandlungen zur Neuregelung der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Gemeinden zu sehen<sup>28</sup>.

In jedem Falle befand sich die Finanzpolitik in einem Teufelskreis. Vereinigungs- und rezessionsbedingte Belastungen schränkten den Handlungsspielraum ein; durch Ausgabenkürzungen versuchte der Staat, Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen. Damit lief er aber Gefahr, daß die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zusätzlich geschwächt und das Dilemma der Finanzpolitik größer würde. Wieder einmal bestätigten sich die Erfahrungen, die früher in ähnlichen Situationen gemacht wurden: Eine Rezession — zumal gepaart mit der ausgeprägten Anpassungskrise in Ostdeutschland — ist denkbar ungeeignet für den Versuch, die Haushalte zu konsolidieren. Eine solche Konsolidierung läßt sich ohne größere Friktionen nur in einem lang anhaltenden Aufschwung durchsetzen.

Bedenklich stimmt im übrigen, daß sich die Konsolidierungsüberlegungen weitgehend auf steuerpolitische Maßnahmen und auf Einschnitte bei den sozialen Leistungen einschließlich der Arbeitsmarktpolitik bezogen. Viel zu wenig war die Diskussion darauf angelegt, zu klären, ob der administrative Aufwand, mit dem der Staat seine Aufgaben erfüllt, angemessen ist. Ebenso wenig wurde die Frage gestellt, wie umfangreich der staatliche Regulie-

rungsbedarf tatsächlich ist. Auch in der Frage der Kürzung von Subventionen war die Politik kaum vorangekommen. Insofern war es nicht verwunderlich, daß im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom März 1993 beschlossen wurde, den Solidaritätszuschlag zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in Höhe von 7,5 vH zum 1.1.1995 wieder einzuführen; für sich genommen wird dadurch das Steueraufkommen um 26 Mrd. DM erhöht. Außerdem wurden die Vermögen- und die Versicherungssteuer angehoben.

### **Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in West und Ost bis 1994**

Infolge der Vereinigung haben die Staatsaktivitäten in Relation zum Bruttoinlandsprodukt kräftig zugenommen. Während die Einnahmen in den Jahren von 1990 bis 1994 von 44 vH auf knapp 47 vH gestiegen sind, wurden die Ausgaben von 46 vH auf über 50 vH des nominalen BIP erhöht (Tabelle 3). Nachdem es 1991 zu einem Schub gekommen war, sind die Ausgaben zuletzt etwas schwächer als das BIP expandiert, weil die Finanzpolitik auf einen restriktiveren Kurs umgeschaltet und die Wirtschaft sich aus der Rezession gelöst hatte. Die Steuerquote hat sich relativ moderat entwickelt, wenn man berücksichtigt, daß das Ausgangsniveau, bedingt durch die Steuerreform im Jahre 1990, ziemlich niedrig war. Mit Werten etwas über 24 vH entsprach die Quote etwa dem langjährigen Durchschnitt. Allerdings darf nicht außer acht bleiben, daß sie unter Einbeziehung der neuen Länder und deren sehr niedriger Steuerkraft nicht unerheblich niedriger ausfiel; in Westdeutschland dürfte die Quote in den letzten Jahren bei über 25 vH gelegen haben. Markant dagegen war die Zunahme der Sozialbeiträge, die — bezogen auf das BIP — von knapp 17 vH im Jahre 1990 auf über 19 vH im Jahre 1994 gestiegen sind.

Für die Dynamik bei den Ausgaben haben in erster Linie die staatlichen Transferzahlungen, und hier wiederum die sozialen Leistungen, gesorgt. Relativ mäßig war der Zuwachs beim Staatsverbrauch, wobei mehrere gegenläufige Effekte wirksam waren: Einerseits konnten durch die „Friedensdividende“ der Vereinigung militärische Ausgaben eingespart werden, ebenso Ausgaben im Rahmen der bundesstaatlichen Verwaltung; andererseits mußte die Verwaltung in den Ländern und Gemeinden Ostdeutschlands aufgebaut werden, und die rasche Anpassung der Tarife im öffentlichen Dienst Ostdeutschlands schlug ebenfalls erheblich zu Buche. Schließlich war die Bezugsbasis — das nominale BIP — in Ostdeutschland sehr niedrig. Auch das Gewicht der öffentlichen Investitionen, deren Anteil am BIP in Westdeutschland über Jahre hinweg ständig kleiner geworden war, hat vereinigungsbedingt zugenommen. Nach dem Sprung 1991/92 hat die Dynamik allerdings etwas nachgelassen.

<sup>28</sup> Vgl. DIW (1992c).

Tabelle 3

**Einnahmen und Ausgaben des Staates nach Haushaltsebenen<sup>1)</sup>**  
in vH des Bruttoinlandsprodukts

	1990	1991	1992	1993	1994
<i>Bund</i>					
Einnahmen	13,8	14,3	15,0	14,6	15,1
dar. Steuern	12,2	12,9	13,0	12,6	12,8
Ausgaben	16,0	17,6	16,6	16,8	16,3
dar. Käufe v. Gütern u. Diensten	3,4	3,1	3,2	2,9	2,7
Transfers an andere Sektoren	7,4	7,0	5,7	5,8	6,0
Transfers an öffentlichen Sektor	3,8	5,9	5,6	5,9	5,4
Finanzierungssaldo	-2,2	-3,3	-1,6	-2,2	-1,3
<i>Länder</i>					
Einnahmen	11,6	13,3	13,2	13,3	13,1
dar. Steuern	8,4	8,4	8,6	8,9	8,8
Ausgaben	12,3	14,1	14,1	14,5	14,3
dar. Käufe v. Gütern u. Diensten	6,2	6,6	6,6	6,7	6,5
Transfers an andere Sektoren	2,8	3,4	3,4	3,3	3,2
Transfers an öffentlichen Sektor	2,3	3,3	3,3	3,6	3,7
Finanzierungssaldo	-0,6	-0,8	-0,9	-1,1	-1,2
<i>Gemeinden</i>					
Einnahmen	6,5	7,4	7,4	7,6	7,4
dar. Steuern	3,0	2,8	2,9	2,9	2,8
Ausgaben	6,6	7,5	7,8	7,9	7,6
dar. Käufe v. Gütern u. Diensten	4,9	5,7	5,9	5,8	5,6
Transfers an andere Sektoren	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5
Transfers an öffentlichen Sektor	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Finanzierungssaldo	-0,1	-0	-0,4	-0,3	-0,2
<i>Sozialversicherung</i>					
Einnahmen	18,5	20,1	20,4	21,6	21,5
Ausgaben	17,6	19,3	20,5	21,3	21,3
Finanzierungssaldo	0,8	0,8	-0	0,3	0,3
<i>Staat insgesamt</i>					
Einnahmen	44,0	45,6	46,7	47,1	47,6
dar. Steuern	23,6	24,1	24,5	24,4	24,4
Sozialbeiträge	16,9	18,0	18,3	18,9	19,2
Ausgaben	46,1	48,9	49,6	50,4	50,1
dar. Käufe v. Gütern u. Diensten	20,6	22,0	22,7	22,4	22,0
Transfers an andere Sektoren	22,9	24,1	23,6	24,7	24,7
Finanzierungssaldo	-2,1	-3,3	-2,9	-3,3	-2,5

<sup>1)</sup> In Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

In der Unterteilung nach Haushaltsebenen zeigt sich, daß die Ausgabenexpansion vor allem bei Ländern und Gemeinden stattfand. Dieses Ergebnis überrascht keineswegs, denn durch den Beitritt der neuen Länder und ihrer Gemeinden wurden zusätzliche Ressourcen beansprucht. Der Anstieg vollzog sich insbesondere im Jahre 1991, danach haben sich die Quoten auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite kaum mehr verändert. Auch auf Bundesebene waren die Ausgaben — bezogen auf das BIP — 1991 sprunghaft angestiegen; seitdem sind sie rückläufig. Die Einnahmen des Bundes hinkten den Ausgaben hinterher und haben zuletzt noch zugelegt. Stetig gestiegen sind

indes die Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherung.

Die Tatsache, daß ein großer Teil der einigungsbedingten Ausgaben über Kredite finanziert worden ist, kommt in der Entwicklung der staatlichen Finanzierungssalden nur bedingt zum Ausdruck. Im Zuge der Vereinigung haben sie sich zunächst von -2,1 vH des BIP auf -3,3 vH verschlechtert, nachdem 1989 noch ein geringer Überschuß erzielt worden war. Im Jahre 1992 sind die Defizite — bezogen auf das BIP — wieder etwas zurückgegangen, weil die Steuern erhöht worden waren, im Jahre 1993 indes neuerlich

Tabelle 4

**Einnahmen und Ausgaben der Länder und Gemeinden in West- und Ostdeutschland<sup>1)</sup>**  
DM je Einwohner

	Länder								Gemeinden							
	Westdeutschland <sup>2)</sup>				Ostdeutschland				Westdeutschland				Ostdeutschland			
	1991	1992	1993	1994 <sup>3)</sup>	1991	1992	1993	1994 <sup>3)</sup>	1991	1992	1993	1994 <sup>3)</sup>	1991	1992	1993	1994 <sup>3)</sup>
Einnahmen	4 495	4 784	4 831	4 887	4 556	5 070	5 340	5 528	3 255	3 513	3 636	3 744	3 088	3 414	3 800	3 688
Steuern u. ä.	3 345	3 617	3 595	3 657	1 117	1 579	1 712	2 063	1 264	1 366	1 346	1 332	152	277	361	460
Zahlungen von																
Gebietskörperschaften	747	762	655	678	1 027	970	953	843	932	1 031	1 079	1 113	2 426	2 147	2 275	2 245
Fonds „Deutsche Einheit“ <sup>4)</sup>	41	41	42	40	2 226	2 161	2 259	2 210	—	—	—	—	—	—	—	—
Gebühren	109	119	122	132	28	48	54	70	435	491	511	553	172	291	341	349
Sonstige Einnahmen	252	245	417	380	159	312	363	342	624	625	700	746	338	700	822	634
Ausgaben	4 784	5 064	5 219	5 286	5 300	5 880	6 446	6 678	3 347	3 674	3 778	3 831	2 991	3 934	4 112	4 099
Personalausgaben	1 882	2 022	2 093	2 132	1 027	1 316	1 549	1 638	902	963	981	984	1 061	1 385	1 348	1 262
Laufender Sachaufwand	473	502	534	554	365	416	450	488	610	661	674	684	655	713	730	739
Zinsausgaben	368	384	402	411	7	21	107	174	145	157	165	164	14	35	68	84
Laufende Übertragungen	1 292	1 379	1 452	1 466	2 143	2 202	2 261	2 419	850	973	1 080	1 189	386	464	631	690
Gebietskörperschaften	681	736	813	827	1 392	1 454	1 602	1 701	83	88	88	110	21	62	46	28
Renten, Unterstützungen	208	224	211	214	289	381	332	251	579	648	722	784	159	284	406	432
Unternehmen	245	215	217	245	365	187	192	307	45	48	48	66	103	104	98	112
Sonstige	158	204	211	180	96	180	135	160	143	189	222	230	103	14	81	119
Sachinvestitionen	193	194	184	172	241	270	288	321	717	771	733	681	834	1 267	1 254	1 234
Vermögensübertragungen	458	467	456	456	1 454	1 538	1 628	1 499	65	88	86	74	28	55	60	84
Gebietskörperschaften	204	213	221	205	896	762	823	704	17	18	26	10	7	21	18	21
Sonstige	254	254	236	251	558	776	804	795	48	70	61	64	21	35	43	63
Sonstige Vermögensausgaben	117	116	98	94	62	118	162	139	57	60	58	56	14	14	19	14
Finanzierungssaldo	-289	-280	-388	-399	-744	-810	-1 107	-1 150	-92	-161	-142	-87	96	-519	-312	-411

<sup>1)</sup> In Abgrenzung der Finanzstatistik. — <sup>2)</sup> Einschließlich Berlin und des Anteils Ost-Berlins am Fonds „Deutsche Einheit“. — <sup>3)</sup> Gewichtet mit der Einwohnerzahl von 1993. — <sup>4)</sup> Einschließlich kommunaler Anteil am Fonds „Deutsche Einheit“.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW.

gestiegen. Der Rückgang 1994 war vor allem konjunkturbedingt. Allerdings wird die Entwicklung der Finanzierungsdefizite in Abgrenzung der VGR dadurch unterzeichnet, daß die Schulden der Treuhandanstalt ebenso wie die Schulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft formal, d.h. gemäß Konvention der VGR, dem Unternehmenssektor zugeordnet worden sind. Aus ökonomischer Sicht hätten sie dem staatlichen Sektor zugerechnet werden müssen, zumal der Staat die volle Haftung für die von der Treuhandanstalt aufgenommenen Kredite übernommen hatte<sup>29</sup>.

Vergleicht man die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben der Länder und Gemeinden in West- und Ostdeutschland, so zeigt sich, daß die Ausgaben in Ostdeutschland pro Kopf der Bevölkerung beträchtlich höher sind als in Westdeutschland; der Abstand hat sich im Verlauf der Jahre sogar noch vergrößert (Tabelle 4). Die ostdeutschen Gebietskörperschaften realisieren inzwischen ein Investitionsvolumen, das je Einwohner gerechnet um drei Viertel über dem der westdeutschen Länder und Gemeinden liegt. Bei den Personalausgaben ist das Bild unterschiedlich: In den ostdeutschen Ländern sind die

Ausgaben merklich niedriger, in den ostdeutschen Kommunen indes weit höher als in Westdeutschland. Die Diskrepanzen auf kommunaler Ebene erklären sich aus der Zahl der Beschäftigten; die Tarife im öffentlichen Dienst Ostdeutschlands machten zuletzt 84 vH des westdeutschen Niveaus aus.

Die ostdeutschen Gemeinden beschäftigen pro Kopf der Bevölkerung weit mehr Personal als die westdeutschen Kommunen, bei den Ländern sind die Unterschiede viel geringer (Tabelle 5). Dabei muß berücksichtigt werden, daß die ostdeutschen Kommunen vielfach als Träger von Einrichtungen fungieren, die in Westdeutschland von anderen Institutionen (Kirchen, Wohlfahrtsverbänden usw.) getragen und deren Aufwendungen zu großen Teilen durch staatliche Zuschüsse, die nicht unmittelbare Personalausgaben darstellen, gedeckt wurden. Dessen ungeachtet ist es im Zuge der Vereinigung zu markanten Veränderungen im öffentlichen Dienst gekommen, denn es mußte in

<sup>29</sup> Nach Konvention der Gesamtrechnung wird die Übernahme der Treuhandschulden durch den Staat 1995 als einmalige Vermögensübertragung an den Unternehmenssektor gebucht.

Tabelle 5

## Beschäftigte im öffentlichen Dienst

	1991	1992	1993
	in 1 000		
<b>Westdeutschland<sup>1)</sup></b>			
Länder			
Vollzeit	1 532,6	1 534,9	1 537,0
Teilzeit	404,9	412,6	417,7
Gemeinden			
Vollzeit	1 017,0	1 026,8	1 010,2
Teilzeit	317,4	333,6	334,5
<b>Ostdeutschland<sup>2)</sup></b>			
Länder			
Vollzeit	596,4	539,1	476,8
Teilzeit	38,1	44,7	79,6
Gemeinden			
Vollzeit	573,0	578,4	458,5
Teilzeit	88,5	76,3	80,6
Beschäftigte je 1 000 Einwohner <sup>3)</sup>			
<b>Westdeutschland<sup>1)</sup></b>			
Länder			
Vollzeit	23,6	23,7	23,7
Teilzeit	3,1	3,2	3,2
Gemeinden			
Vollzeit	17,2	17,4	17,1
Teilzeit	2,7	2,8	2,8
<b>Ostdeutschland<sup>2)</sup></b>			
Länder			
Vollzeit	37,9	34,3	30,3
Teilzeit	1,2	1,4	2,5
Gemeinden			
Vollzeit	39,7	40,1	31,8
Teilzeit	3,1	2,6	2,8
1) Einschließlich West-Berlin. — 2) Einschließlich Ost-Berlin. — 3) Teilzeit in Vollzeitkräfte umgerechnet.			
Quelle: Berechnungen des DIW.			

beträchtlichem Umfang Personal abgebaut werden. Im Staatsapparat der ehemaligen DDR waren pro Kopf der Bevölkerung viel mehr Arbeitskräfte als in der bundesdeutschen Administration beschäftigt, namentlich im Militär- und Sicherheitsbereich, aber auch an den Schulen, Hochschulen und in den sozialen Diensten<sup>30</sup>. Der Personalabbau vollzog sich zunächst vor allem in Institutionen, die zentralstaatliche Funktionen wahrgenommen hatten. Für nicht weiter beschäftigte Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes wurde 1990/91 für jeweils ein halbes Jahr Übergangsgeld gezahlt. Im ersten Halbjahr 1991 dürften rund 300 000 Personen ein solches Übergangsgeld bezogen haben. Von 1991 bis 1993 reduzierten auch die ostdeutschen Länder und Gemeinden in starkem Maße ihren Stellenbestand, teilweise durch „Auslagerung“ von Diensten. Dieser Trend dürfte sich 1994 fortgesetzt haben. Gleich-

wohl besteht auch heute noch im öffentlichen Dienst Ostdeutschlands ein Personalüberhang.

Tabelle 4 zeigt auch, wie stark die Steuereinnahmen in Ostdeutschland der Entwicklung im Westen hinterherhinken: Die Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen lag 1994 nur bei einem Drittel, die der ostdeutschen Länder bei reichlich der Hälfte der jeweiligen Steuerkraft in Westdeutschland (nach Verteilung der Umsatzsteuer)<sup>31</sup>. Diese Lücken wurden mehr als ausgeglichen durch die innerstaatlichen Finanztransfers. Dennoch mußten die ostdeutschen Gebietskörperschaften in erheblichem Umfang Kredite aufnehmen, weit mehr als die Länder und Gemeinden Westdeutschlands. Freilich ist das Verschuldungsniveau — pro Kopf der Bevölkerung gerechnet — noch niedriger als in Westdeutschland, weil auf Länder- und Gemeindeebene die Altschulden der DDR keine Rolle spielen.

## Staatliche Finanztransfers nach Ostdeutschland

Der gewählte Weg der deutschen Vereinigung implizierte in hohem Maße staatliches Engagement. Es mußten in Ostdeutschland

- die Einnahmen stabilisiert werden, weil die Möglichkeiten, Markteinkommen zu erzielen, zunächst begrenzt waren;
- die Infrastruktur und Verwaltung aus-, auf- und umgebaut sowie modernisiert werden;
- die privaten Investitionen angekurbelt werden;
- die Aktivitäten der Treuhandanstalt finanziert werden<sup>32</sup>.

Die staatlichen Finanztransfers machen rund die Hälfte des ostdeutschen Bruttoinlandproduktes aus, wobei 1995 erstmals mit einem — freilich nur geringfügigen — Rückgang der Transfers bezogen auf das BIP gerechnet werden kann. Es ist vor allem dem staatlichen Engagement zuzuschreiben, wenn die ostdeutschen Bruttoanlageinvestitionen pro Kopf gerechnet um die Hälfte höher sein werden als in Westdeutschland<sup>33</sup>. Da sich der Aufschwung in Ostdeutschland noch keineswegs selbst trägt, muß der Aufholprozeß weiterhin erheblich mit Steuermitteln unterstützt werden, so daß die Unternehmen hinreichend Zeit haben, sich zu entwickeln und Märkte zu erobern. Man sollte sich hierbei die westdeutschen Erfahrungen in den 50er und frühen 60er Jahren vor Augen halten. Zudem dient ein gro-

<sup>30</sup> Im Bundesgebiet kamen auf je 100 Einwohner 7 Staatsbedienstete, in der ehemaligen DDR über 10.

<sup>31</sup> Wählt man als Vergleichsmaßstab das Aufkommen vor Verteilung der Umsatzsteuer, so sind die Unterschiede noch viel größer. Siehe Fußnote 37.

<sup>32</sup> Viele Unternehmen waren schon bei Einführung der Marktwirtschaft überschuldet, doch konnte sich der Bundesfinanzminister nicht zu einer pauschalen Streichung der Altschulden durchringen. Vielmehr wurde das Schuldenproblem individuell — über die Treuhandanstalt — „abgewickelt“.

<sup>33</sup> Vgl. Gemeinschaftsdiagnose (1995).

Tabelle 6

**Öffentliche Finanztransfers für Ostdeutschland  
in Mrd. DM**

	1992	1993	1994	1995
<i>Finanztransfers der Gebietskörperschaften<sup>1)</sup></i>	121,9	138,5	132,4	163,5
Fonds „Deutsche Einheit“	36,1	36,4	35,8	—
Nettotransfers des Bundes	74,4	90,7	85,7	114,5 <sup>2)</sup>
Umsatzsteuerausgleich Länder	11,5	11,4	10,8	—
Neuregelung des Finanzausgleichs	—	—	—	49,0
<i>Finanztransfers der Sozialversicherungen</i>	29,1	23,9	33,2	32,0
Arbeitslosenversicherung	24,6	15,1	19,3	18,0
Rentenversicherung	4,5	8,8	13,9	14,0
<i>Öffentliche Transfers insgesamt</i>	151,0	162,4	165,6	195,5
<i>Nachrichtlich: Budgetdefizit der Treuhandanstalt</i>	29,6	38,1	37,1	—

<sup>1)</sup> Ohne Verwaltungshilfen der Länder und Gemeinden, ohne Mindereinnahmen in Westdeutschland durch Inanspruchnahme von Investitionszulagen für Investitionen in den neuen Bundesländern, ohne Aufwendungen der Treuhandanstalt sowie ohne Zinssubventionen für ERP-Kredite. — <sup>2)</sup> Ab 1995 einschließlich der Zinsausgaben für die bis Ende 1994 kumulierten Schulden der Treuhandanstalt.

*Quelle:* Frühjahrsgutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute 1995.

ber Teil der Transfers dazu, die sozialen Anpassungslasten der ostdeutschen Bevölkerung erträglich zu halten und — zumindest bezüglich der Versorgung mit öffentlichen Gütern — die von der Verfassung vorgesehene Norm der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ zu erreichen. Hinter der aufgeregten Debatte zum Jahresbeginn 1995 über angeblich verschwendete Fördergelder in riesenhaftem Ausmaß<sup>34</sup> verbirgt sich wohl vor allem Unmut über die satte Erhöhung der Abgaben zum Jahresbeginn. Aber auch zwischen den politischen Entscheidungsträgern in West und Ost nehmen die Konflikte zu. Anlaß für diesen Unmut dürfte die zum 1.1.95 in Kraft getretene Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen gewesen sein, die den westdeutschen Ländern höhere Opfer als bisher abverlangt.

Aufgrund von Abgrenzungsproblemen ist es schwierig, den Umfang der Finanztransfers, die nach Ostdeutschland fließen, zu bestimmen. Zum Beispiel stellt sich die Frage, wie man die Finanzierung von zentralen Aufgaben des Bundes in Ostdeutschland bewertet; ebenso kann man fragen, wie die Steuereinnahmen zu behandeln sind, die den westdeutschen Gebietskörperschaften infolge der Nachfrage Ostdeutschlands nach westdeutschen Gütern zufließen. Folgt man der Abgrenzung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, so fließen in diesem Jahr öffentliche Transfers in Höhe von 195 Mrd. DM nach Ostdeutschland; für 1994 errechnen sich 166 Mrd. DM, unter Einschluß der Treuhandanstalt 203 Mrd. DM (Tabelle 6). Ein großer Teil davon entfällt auf die „Nettotransfers“ des Bundes, d.h. Zahlungen des Bundes, abzüglich der Steuern, die in Ostdeutschland aufkommen und dem Bund zu-

stehen<sup>35</sup>. Diese Transfers beziehen sich längst nicht nur auf jene Aufgaben, die mit der Vereinigung für den Bund neu hinzugekommen sind, also Maßnahmen, mit denen der Bund die ostdeutsche Wirtschaft fördert. Es handelt sich dabei auch und vor allem um Zahlungen, die im Rahmen seiner zentralstaatlichen Aufgaben anfallen, wie Leistungen zur Kriegsopferversorgung, Arbeitslosenhilfe, Arbeitsmarktpolitik, Zuschuß an die Sozialversicherungsträger, Erziehungs- und Kindergeld. Enthalten sind ebenso die anteiligen Verwaltungsausgaben (einschl. Verteidigung), die Finanzierung der Bahn oder der Bundesfernstraßen sowie Fördermittel im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Für Ostdeutschland hat der Bund 1994 pro Kopf der Bevölkerung fast 8 500 DM ausgegeben, für Westdeutschland errechnen sich rund 5 500 DM.

Die Gebietskörperschaften werden 1995 spürbar mehr Mittel als in den Vorjahren nach Ostdeutschland transferieren, was in erster Linie auf die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen sowie auf die Übernahme der Treuhandschulden zurückzuführen ist. Mit dieser Reform wurde der Finanzausgleich als Instrument zum Austarieren der unterschiedlichen regionalen Interessen spürbar aufgewertet. Die Grundzüge der neuen Regelungen lassen sich wie folgt zusammenfassen<sup>36</sup>:

<sup>34</sup> Vgl. z.B. die Geschichte vom „Milliardengrab ‚Aufschwung Ost‘“ im „Der Spiegel“ vom 13.2.95.

<sup>35</sup> Nicht berücksichtigt sind darin die Steuereinnahmen, die in Westdeutschland infolge der ostdeutschen Nachfrage nach westdeutschen Produkten anfallen.

<sup>36</sup> Vgl. DIW (1993a).

- Durch die Erhöhung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen von 37 vH auf 44 vH wird die Ausgleichswirkung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der finanzschwächsten Länder verstärkt. Aufgrund des größeren Gewichts der Umsatzsteuern an den Steuereinnahmen der Länder werden die horizontalen Steuerkraftunterschiede verringert, da der Länderanteil an den Umsatzsteuern im Prinzip nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt wird.
- Wie bisher wird den finanzschwachen Ländern mit Hilfe des Finanzausgleichs eine Steuerkraft von 95 vH des Länderdurchschnitts je Einwohner garantiert. Doch wird die „Entzugswirkung“ für die finanzstarken Länder gemäßigt und Vorsorge dafür getragen, daß die Finanzkraftfolge der einzelnen Länder nicht durch den Finanzausgleich verändert wird. Beibehalten wurde die Zweiteilung des horizontalen Ausgleichs, nämlich der sog. Umsatzsteuervorwegausgleich und der Finanzausgleich i.e.S. Im Rahmen des Vorwegausgleichs erhalten die finanzschwachen Länder vorab Mittel aus dem Umsatzsteueranteil der Länder, bis sie 92 vH der durchschnittlichen Steuerkraft aller Bundesländer erreichen; hierfür steht ein Viertel des Länderanteils zur Verfügung. Die Finanzkraft, die sich nach Zuweisung aus diesem Topf ergibt, bildet die Ausgangsbasis für die Umverteilung im eigentlichen Finanzausgleich. Zweifellos wäre das System des Finanzausgleichs wesentlich vereinfacht worden, wenn man den Umsatzsteuervorwegausgleich suspendiert und den Ausgleich auf eine Stufe konzentriert hätte.
- Es entspricht der Logik der föderalen Aufgaben- und Kompetenzverteilung, wenn primär der Bund für die finanzpolitische Absicherung des Aufholprozesses der neuen Länder sorgt. Der Bund hat nicht nur 7 vH-Punkte seines Umsatzsteueranteils hergegeben, was einem Volumen von über 16 Mrd. DM entspricht. Auch die Bundesergänzungszuweisungen wurden kräftig — von 7 Mrd. DM auf reichlich 25 Mrd. DM — aufgestockt; davon entfallen fast 19 Mrd. DM auf Ostdeutschland (einschl. Berlin). Zudem hat sich der Bund verpflichtet, den ostdeutschen Ländern auf der Grundlage von Art. 104a Abs. 4 GG Finanzhilfen für öffentliche Infrastrukturmaßnahmen in Höhe von 6,6 Mrd. DM jährlich zu gewähren. Schließlich leistet er den Schuldendienst für den Erblastentilgungsfonds. In diesen Fonds sind zum Jahresbeginn 1995 die Schulden der Treuhandanstalt, des Kreditabwicklungsfonds sowie eines Teils der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft überführt worden.

Der Gesamtumfang der Zahlungen, die im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms im Jahre 1995 von den öffentlichen Haushalten in West- nach Ostdeutschland transferiert wird, summiert sich voraussichtlich auf über 50 Mrd. DM; davon fließen rund 8 Mrd. DM nach Berlin (Tabelle 7)<sup>37</sup>. Absolut betrachtet wird Nordrhein-Westfalen,

das bevölkerungsstärkste Bundesland, am kräftigsten zur Kasse gebeten: Die Mehreinnahmen aus der Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer reichen längst nicht aus, die gegen das Land gerichteten Ansprüche aus dem Länderfinanzausgleich — Umsatzsteuervorwegausgleich und Ausgleich i.e.S. — zu befriedigen. Per saldo muß das Land 3,4 Mrd. DM als Finanzierungsbeitrag aufbringen. Hinzu kommen die Zins- und Tilgungsverpflichtungen für den Fonds „Deutsche Einheit“, so daß insgesamt 5,5 Mrd. DM zu Buche stehen. Je Einwohner sind dies 310 DM. Bezogen auf die Bevölkerungszahl sind die Belastungen der wirtschafts- und steuerstarken Länder Hessen, Baden-Württemberg oder auch Bayern aber höher einzustufen. Die ostdeutschen Länder und ihre Gemeinden erhalten pro Kopf der Bevölkerung über 3 000 DM pro Jahr aus dem Föderalen Konsolidierungsprogramm. Da die Steuerkraft relativ wenig streut, sind auch die Unterschiede bei der Verteilung auf einzelne Länder relativ gering. Es fällt auf, daß der Vorwegausgleich quantitativ von erheblich größerer Bedeutung als der Finanzausgleich i.e.S. ist. Dies ist auch nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, daß die originäre Steuerkraft in den ostdeutschen Ländern im Jahre 1994 nur etwa 45 vH des Durchschnitts aller Bundesländer erreichte<sup>38</sup>.

Effektiv dürften die ostdeutschen Länder und Berlin gegenüber 1994 Mehreinnahmen von 14 Mrd. DM verbuchen, weil bisher bestehende Regelungen — insbesondere der Fonds „Deutsche Einheit“ und die Berlinhilfe — entfallen. Für Berlin ergibt sich keine Verbesserung, denn die Mittel, die der Stadt aus der Neuverteilung der Umsatzsteuer, dem Länderfinanzausgleich sowie den Ergänzungs- und Investitionszuweisungen zufließen, entsprechen den Beträgen, die 1994 im Rahmen der Berlinhilfe und des Fonds „Deutsche Einheit“ zur Verfügung gestellt wurden. Stellt man in Rechnung, daß 1994 die Bundeshilfe bereits um 7,5 Mrd. DM gegenüber ihrem ursprünglichen Niveau gekürzt worden war, so wird nachvollziehbar, daß sich in Berlin der Eindruck verbreitet hat, man gehöre fiskalisch zu den Verlierern der Einigung. Auch wenn der Anpassungsprozeß sehr schmerzlich ist — und die Fristen hierfür von der Bundesregierung sehr knapp gesetzt worden sind —, so darf die Vergangenheit nicht ausgeblendet bleiben, in der die Bundesmittel recht üppig flossen und (West-)Berlin nicht nur seine Infrastruktureinrichtungen

<sup>37</sup> Die Steuereinnahmen, die der Modellsimulation zugrunde liegen, basieren auf den Ergebnissen des „Arbeitskreises Steuer-schätzungen“ vom Mai 1995. Sie wurden anhand der Ist-Ergebnisse 1994 regionalisiert. Das Simulationsmodell zur Berechnung der Finanzausgleichseffekte war zunächst an der Universität Regensburg konzipiert worden und wurde nach der umfangreichen Reform des Finanzausgleichs im DIW weiterentwickelt.

<sup>38</sup> Am höchsten war die Steuerkraft in Sachsen und Brandenburg mit jeweils 47 vH; in Brandenburg macht sich die Nähe zu Berlin (Pendler) sehr stark bemerkbar. Am niedrigsten war sie in Mecklenburg-Vorpommern (42 vH) und Thüringen (43 vH). Für Sachsen-Anhalt errechnet sich eine Steuerkraft von 44 vH.

Tabelle 7

## Fiskalische Auswirkungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms auf die Bundesländer im Jahre 1995

	Erhöhung Umsatz- steuer- anteil <sup>1)</sup>	Umsatz- steuer- vorweg- aus- gleich <sup>2)</sup>	Länder- finanz- aus- gleich i.e.S. <sup>2)</sup>	Ergänzungszuweisungen des Bundes						Investi- tionsför- derung Aufbau Ost	Beiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“ <sup>3)</sup>		Summe	DM je Ein- wohner
				Fehl- betrag	Tei- lungs- kosten	Über- gangs- hilfe	Politi- sche Füh- rung	Haus- halts- not- lage	Insge- samt		Länder	Gemein- den		
	Mrd. DM													
Nordrhein-Westfalen	2,74	-3,65	-2,44	0	0	0	0	0	0	0	-1,74	-0,44	-5,53	-312
Bayern	1,82	-2,42	-3,20	0	0	0	0	0	0	0	-1,15	-0,29	-5,24	-443
Baden-Württemberg	1,57	-2,09	-2,69	0	0	0	0	0	0	0	-1,00	-0,25	-4,46	-437
Niedersachsen	1,17	-1,56	0,31	0,46	0	0,51	0	0	0,97	0	-0,20	-0,05	0,64	84
Hessen	0,92	-1,22	-3,35	0	0	0	0	0	0	0	-0,59	-0,15	-4,38	-737
Rheinland-Pfalz	0,60	-0,80	0,28	0,42	0	0,45	0,22	0	1,09	0	-0,27	-0,07	0,83	213
Schleswig-Holstein	0,41	-0,55	-0,27	0	0	0,23	0,16	0	0,39	0	-0,12	-0,03	-0,16	-58
Saarland	0,17	-0,01	0,24	0,21	0	0,08	0,15	1,60	2,04	0	-0,03	-0,01	2,41	2 218
Hamburg	0,26	-0,35	-0,20	0	0	0	0	0	0	0	-0,24	0	-0,53	-309
Bremen	0,11	-0,14	0,48	0,13	0	0,08	0,13	1,80	2,14	0	-0,03	0	2,56	3 738
Westdeutschland insgesamt	9,76	-12,79	-10,83	1,22	0	1,35	0,66	3,40	6,63	0	-5,35	-1,27	-13,86	-219
Berlin	0,54	-0,72	3,42	0,87	2,66	0	0,22	0	3,75	1,25	-0,23	0	8,01	2 308
Sachsen	0,73	4,13	2,42	0,90	3,66	0	0	0	4,56	1,72	0	0	13,56	2 931
Sachsen-Anhalt	0,44	2,71	1,45	0,54	2,21	0	0,16	0	2,92	1,04	0	0	8,56	3 068
Thüringen	0,40	2,55	1,33	0,49	2,01	0	0,16	0	2,66	0,95	0	0	7,89	3 108
Brandenburg	0,39	2,21	1,24	0,49	1,99	0	0,16	0	2,64	0,94	0	0	7,42	2 920
Mecklenburg-Vorpommern	0,29	1,89	0,98	0,36	1,48	0	0,16	0	2,01	0,70	0	0	5,87	3 167
Ostdeutschland insgesamt <sup>4)</sup>	2,86	13,49	7,41	2,79	11,34	0	0,66	0	14,79	5,35	0	0	43,29	3 018

<sup>1)</sup> Bezogen auf 75 vH des Länderanteils. — <sup>2)</sup> Beiträge (-), Zuweisungen (+). — <sup>3)</sup> Saldiert mit den Beträgen, die finanzschwache westdeutsche Bundesländer zur Kompensation ihrer überproportionalen Belastungen infolge der Einbeziehung Ostdeutschlands in den Länderfinanzausgleich erhalten. — <sup>4)</sup> Ohne Berlin.  
Quelle: Berechnungen des DIW.

zünftig ausbauen konnte, sondern auch die staatliche Verwaltung aufgebläht wurde<sup>39</sup>.

Alles in allem dürfte es gelungen sein, die Haushalte der ostdeutschen Länder und Gemeinden in das bundesstaatliche Finanzsystem zu integrieren, ihre Finanzlage zu stabilisieren und damit auch den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur zu gewährleisten. Es ist nur systemkonform, wenn die Leistungen der westdeutschen Länder für Ostdeutschland künftig in dem Maße wieder zurückgeführt werden, wie die Steuerkraft der ostdeutschen Länder im Zuge des wirtschaftlichen Aufholprozesses wächst und ein immer größerer Teil der Ausgaben für die Infrastruktur eigenfinanziert werden kann. Sicherlich benötigt Ostdeutschland aber noch auf längere Zeit Hilfen von außen, weil der nach wie vor desolate Zustand vieler Infrastruktureinrichtungen einen enormen Mitteleinsatz erfordert.

### Die Entwicklung der Staatsverschuldung

Seit 1990 sind die Staatsschulden in die Höhe geschneit (Tabelle 8). Sie werden am Jahresende 1995 zwei Billionen DM erreicht und sich damit gegenüber 1990 verdoppelt haben. Die Entwicklung ging insbesondere zu Lasten des Bundes und seiner Sondervermögen, aber auch der neuen

Länder und Gemeinden. Pro Kopf der Bevölkerung haben die ostdeutschen Länder und Gemeinden inzwischen fast 60 vH des Schuldenstandes der alten Länder und Gemeinden erreicht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Schulden in Ostdeutschland in nur vier Jahren entstanden sind.

Angesichts dieser Entwicklung erstaunt, daß die Diskussion des Themas „Staatsverschuldung“ in relativ ruhigen Bahnen verlaufen ist. Ganz anders war dies Anfang der 80er Jahre, als rezessionsbedingt die Staatsverschuldung zwar kräftig zugenommen hatte, doch bei weitem nicht in dem Ausmaß wie zuletzt. Damals hatte die Thematisierung der Staatsverschuldung nicht unerheblich zum Regierungswechsel beigetragen, war es doch gelungen, den in dieser Beziehung hochsensiblen Nerv der Deutschen zu treffen. Warum hat eine Neuauflage dieser Diskussion nur in begrenztem Maße stattgefunden? Es ist an dieser Stelle müßig, darüber zu spekulieren. Doch spricht einiges für die These, daß die Akzeptanz in der Bevölkerung für höhere Staatsschulden diesmal größer war, weil jedermann klar war, daß die fiskalischen Belastungen im Zuge der Einheit sehr hoch sein würden (das tatsächliche Ausmaß haben fast alle unterschätzt). Hingegen sind die Zusammen-

<sup>39</sup> Vgl. hierzu Vesper (1993).

Tabelle 8

**Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland**  
Mrd. DM

	1970	1980	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Bund	57	232	491	542	587	611	685	713
Fonds „Deutsche Einheit“				20	51	74	88	89
Kreditabwicklungsfonds				28	28	92	101	102
ERP-Sondervermögen	1	3	7	10	16	24	28	28
Bahnvermögen								71
Westdeutsche Länder	28	138	310	329	347	367	394	414
Ostdeutsche Länder					5	23	40	55
Westdeutsche Gemeinden	40	95	121	126	132	141	154	158
Ostdeutsche Gemeinden					9	13	19	24
Insgesamt	126	469	929	1 054	1 174	1 345	1 509	1 654
<i>Nachrichtlich:</i> <i>Treuhandanstalt</i>				14	39	107	168	205
<i>Quellen:</i> Deutsche Bundesbank; Berechnungen des DIW.								

hänge zwischen konjunkturellem Verlauf, Staatsverschuldung und Stabilisierungsfunktion der öffentlichen Haushalte für den Bürger schwerer zu durchschauen. Wenn die einheitsbedingten Belastungen zunächst überwiegend über Kredite finanziert worden sind, so hat dahinter vermutlich die Überlegung der wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungsträger gestanden, daß die Belastungen eher vorübergehender Natur seien und schon bald die „blühenden Landschaften“ kräftig Steuereinnahmen bringen würden. Zudem standen Wahlversprechen auf dem Prüfstand, und bekanntlich erscheint für den Wähler die Kreditfinanzierung — jedenfalls in Maßen — oftmals das geringere Übel im Vergleich zur Steueranhebung zu sein.

Im Mittelpunkt einer rationalen Diskussion der Staatsschuldenproblematik muß die Frage nach den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen stehen. Insbesondere muß die Frage geklärt werden, ob der Staat durch die starke Nachfrage nach Kapitalmarktmitteln die Zinsen in die Höhe getrieben und private Investoren verdrängt, somit das Wachstumspotential der Volkswirtschaft geschwächt und die Gefahr von Preissteigerungen vergrößert hat. Entscheidend für die Beurteilung ist einmal das Investitionskalkül des Unternehmers — das Verhältnis von Absatz- und Gewinnerwartungen einerseits und Kapitalmarktzinsen andererseits — sowie der Einfluß, den der Staat hierauf ausübt: Er entzieht Mittel in Form von Steuern, er tätigt Ausgaben, die letztlich an den Unternehmenssektor zurückfließen, und er nimmt über seine Kreditnachfrage Einfluß auf die Zinssätze. Diese Zusammenhänge werden nur allzu leicht übersehen. Von zentraler Bedeutung ist, in welcher konjunkturellen Situation Kredite aufgenommen werden. Im Aufschwung mit sich stark verbessernden Renditeerwartungen ist die Gefahr gering, daß staatliche Zurückhaltung bei den Ausgaben die Konjunktur bremst; hohe

kreditfinanzierte Staatsaktivitäten würden dagegen den Auftrieb bei den Kapitalmarktzinsen verstärken und damit tendenziell die private Investitionstätigkeit beeinträchtigen. Im Falle unterausgelasteter Kapazitäten und pessimistischer Absatzerwartungen der Unternehmen wird indes der Nachfrageaspekt ein größeres Gewicht haben: Mit jeder kreditfinanzierten Ausgabe trägt der Staat zur Erhöhung der aktuellen Einkommen, der Nachfrage und auch der Ersparnisse bei, denn entweder können die privaten Haushalte bei höheren Einkommen mehr konsumieren bzw. sparen, und den Unternehmen bleibt der Finanzierungsspielraum erhalten; oder die Unternehmen benötigen weniger Kredite, da ihre Gewinne steigen.

Für die Beurteilung von Belang ist natürlich auch die „Produktivität“ der öffentlichen Ausgaben. Abgesehen von den fast unlösbaren Bewertungsproblemen besteht weitgehend Konsens darüber, daß vermehrte Infrastrukturinvestitionen des Staates insbesondere in Volkswirtschaften mit einer unterentwickelten Infrastruktur eine große gesamtwirtschaftliche Wirkung haben. Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur bilden vielfach die Voraussetzung für produktives Handeln der privaten Wirtschaftssubjekte — private Investitionen werden gefördert und nicht zurückgedrängt.

Zweifellos hat die exorbitante Ausweitung der Staatsverschuldung in der ersten Hälfte der 90er Jahre der Wirtschaft enorme expansive Impulse gegeben. Die deutsche Wirtschaft wurde in einer Zeit stimuliert, als die weltwirtschaftliche Talfahrt bereits eingesetzt hatte. Staat und Wirtschaft konnten ihren Kapitalbedarf ohne größere Friktionen decken, ja der langfristige Zins war sogar rückläufig, denn die Kapitalnachfrage Deutschlands stieß auf ein rezessionsbedingt größeres Kapitalangebot der Welt (Schau-



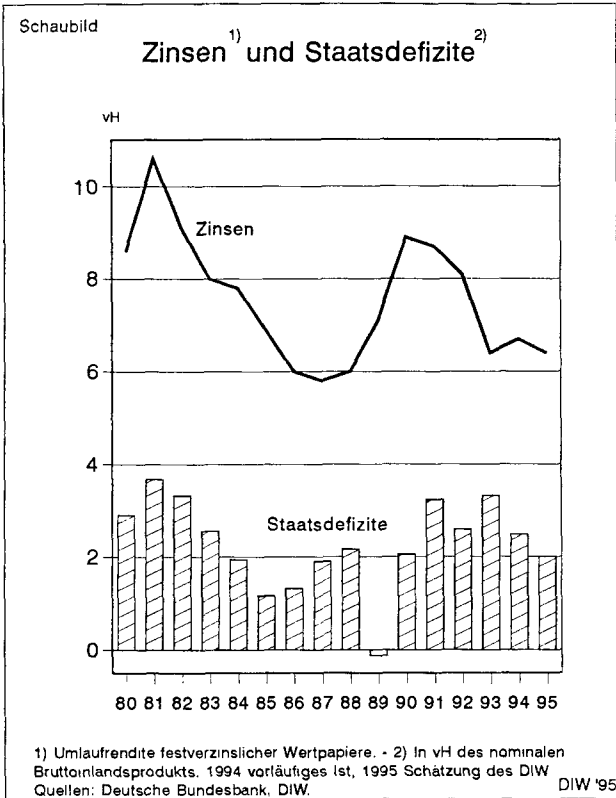


bild). Offensichtlich konnte der Rückgang der Kapitalmarktzinss nicht nennenswert durch die steigende Kapitalnachfrage in Deutschland aufgehalten werden. Lediglich im Februar 1990 verzeichneten die Kapitalmärkte einen Zinssprung von einem Prozentpunkt, der aber kaum mit der effektiven Beanspruchung der Märkte durch den Staat erklärt werden kann. Er war wohl vielmehr Ausdruck der Erwartung, daß die deutsche Einheit langfristig einen hohen privaten und öffentlichen Kapitalbedarf begründen würde. Dennoch hätte die Finanzpolitik anders handeln sollen. Steuererhöhungen bzw. der Verzicht auf die Steuerreform 1990 wären in der damaligen Hochkonjunktur das probate Mittel gewesen. Mehr und mehr wirkt das inzwischen erreichte Verschuldungsniveau als Hypothek. Zu einem immer gewichtigeren Problem werden die Zinsausgaben des Staates, die inzwischen 15 vH der Steuereinnahmen aufzehren und den Handlungsspielraum stark einschränken. Nicht unproblematisch ist auch die Tatsache, daß viele laufende Transfers nach Ostdeutschland über Kredite finanziert werden.

### Beurteilung

Mit dem gewählten Weg des Einigungsprozesses fiel der Finanzpolitik eine Schlüsselrolle zu. Ihr oblag es nicht nur, die sozialen Anpassungslasten in Ostdeutschland zu mildern, den Umbau der öffentlichen Verwaltung finanziell abzusichern und die öffentliche Infrastruktur auszubauen und zu modernisieren. Auch die wirtschaftlichen Aktivitä-

ten selbst mußten auf breiter Basis unterstützt werden; die Investitionen der Unternehmen wurden gefördert, und es mußten die Schulden der Treuhandunternehmen übernommen werden. Eine Würdigung all dieser Aktivitäten ist auch im nachhinein nicht einfach, zumal der zeitliche Abstand noch nicht sehr groß ist.

Es hat einige Zeit gedauert, bis die finanzpolitischen Entscheidungsträger das wahre Ausmaß der Belastungen, die auf die öffentlichen Haushalte zugekommen sind (und noch zukommen), erkannt haben. Zu lange hat die Öffentlichkeit auf eine glaubwürdige und konsistente Einschätzung der mittel- und längerfristigen Perspektiven seitens der Bundesregierung warten müssen. In der Anfangsphase war die Politik durch Kurzatmigkeit und Aktionismus gekennzeichnet — ein Verhalten, das zunächst durch fundamentale Fehleinschätzungen der wirtschaftlichen Situation Ostdeutschlands entstanden war. Diese Fehleinschätzungen führten u.a. dazu, daß

- der Fonds „Deutsche Einheit“ mehrmals aufgestockt werden mußte;
- das Anschubprogramm „Aufschwung Ost“ zu kurz befristet war;
- die ostdeutschen Unternehmen mit der Währungsunion nicht entschuldet worden sind, weil der Bundesfinanzminister zunächst wohl davon ausgegangen war, daß die Privatisierungserlöse höher als die Aufwendungen sein würden;
- die westdeutschen Länder und Gemeinden sich vom Vereinigungsboom offensichtlich blenden ließen und sich keinerlei Zurückhaltung bei der Verausgabung ihrer Mittel auferlegten; ihre aktuellen Finanzprobleme sind — so gesehen — größtenteils hausgemacht.

Verwundert hat zudem die standhafte Weigerung der Bundesregierung, die Steuern zur Finanzierung der „Kosten der Einheit“ zu erhöhen. Dies hat nicht nur ihre Glaubwürdigkeit unterhöhlt, sondern zog vor allem finanzpolitisch unliebsame Konsequenzen nach sich: Steuererhöhungen zu einem früheren Zeitpunkt wären nicht nur in Bevölkerung und Wirtschaft auf viel breitere Akzeptanz gestoßen, sondern hätten die boomartige Nachfrageentwicklung abgeschwächt. Zur Bekämpfung der nachfolgenden Krise hätten verstärkt öffentliche Kredite eingesetzt werden können, so daß per saldo der Wirtschaftsverlauf stetiger gewesen wäre. So aber hatte die Finanzpolitik frühzeitig ihr Pulver verschossen. Darüber hinaus war das Hin und Her über die Einführung, Suspendierung und Wiedereinführung des — nun unbefristeten — Solidaritätszuschlags nicht unbedingt Ausdruck einer vorausschauenden und verlässlichen Steuerpolitik.

Untrennbar mit der Steuerfrage verbunden ist die Frage nach den Verteilungswirkungen der gewählten Finanzierung der einigungsbedingten Kosten. Verteilungspolitischer Zündstoff war zum einen dadurch gegeben, daß der befristete Solidaritätszuschlag von 1991, der den Steuerzahlern Opfer in Abhängigkeit von ihrer Leistungsfähigkeit

abverlangte, von einer Mehrwertsteuererhöhung „abgelöst“ wurde, die letztlich regressiv wirkt und auch Transfer-einkommensbezieher trifft<sup>40</sup>. Auch die Anhebung der spezifischen Verbrauchsteuern dürfte regressiv gewirkt haben, ebenso die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge. Letztere war auch deshalb umstritten, weil die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik und der Rentenanpassungen in Ostdeutschland über Steuern der angebrachte Weg gewesen wäre. Die Beitragsfinanzierung dieser Maßnahmen widerspricht dem Äquivalenzgedanken, auf dem die Beziehung zwischen Beitrag und Leistung dieser Versicherungen vornehmlich beruht. Zwar zahlt der Staat Zuschüsse zur Renten- und Arbeitslosenversicherung, doch reichen sie nicht zur Abdeckung der „versicherungsfremden Leistungen“ aus<sup>41</sup>.

Angesichts der rapiden Erhöhung der Abgabenlast wie auch der Defizite in den öffentlichen Haushalten ist die Finanzpolitik inzwischen erheblich unter Druck geraten. Doch widersprechen sich — zumindest auf kürzere Sicht — die Forderung sowohl nach einer Verringerung der Abgabenlast wie auch nach einer Verminderung der staatlichen Defizite. Hoffnungen, daß umfassende Steuersenkungen das Wirtschaftswachstum beflügeln und sich somit mehr oder weniger selbst finanzieren, stehen eher auf tönernen Füßen: Wer heute Steuersenkungen selbst um den Preis höherer Defizite fordert, unterstellt offensichtlich, daß der Leistungsanreiz und Kaufkrafteffekt niedrigerer Steuern stärker zu Buche schlägt als die dämpfende Wirkung höherer Zinsen auf die Investitionstätigkeit und höherer Haushaltsbelastungen durch den Schuldendienst<sup>42</sup>. In der gegenwärtigen Situation sollte es vielmehr vorrangig um den Abbau der Staatsdefizite gehen, damit die Finanzpolitik wieder Handlungsspielraum gewinnt. Umfassende Steuersenkungen — diskutiert wird insbesondere die Abschaffung des Solidaritätszuschlags — bei gleichzeitigem Defizitabbau sind nicht der geeignete Weg, weil dies letztlich auf noch viel stärkere Einschnitte im sozialen

Sicherungssystem als bisher hinauslief und/oder Finanzhilfen für Ostdeutschland dem Rotstift zum Opfer fielen. Zudem darf nicht übersehen werden, daß der Solidaritätszuschlag die einzige Maßnahme im Vereinigungsprozeß ist, mit der der einzelne gemäß seiner Leistungsfähigkeit zum solidarischen Handeln veranlaßt wird. Schließlich geht es darum, daß finanzpolitische Handlungsfähigkeit in wichtigen Fragen erhalten bleibt und die angespannte Finanzlage nicht der Grund für halbherzige und unbefriedigende Problemlösungen ist. Die Diskussion um die steuerliche Freistellung des Existenzminimums ist ein Beispiel dafür, daß die Befürchtung einen sehr konkreten Hintergrund hat.

All das darf natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, daß die öffentliche Hand sehr viel stärker als früher gezwungen ist, sparsam mit den Haushaltsmitteln umzugehen. Überzeugende Konsolidierungskonzepte müssen sich vor allem mit dem Inhalt und Umfang staatlicher Verwaltungstätigkeit auseinandersetzen sowie Prioritäten und Posterioritäten formulieren; sodann ist der Ressourceneinsatz zu bestimmen. Ein solcher Prozeß benötigt natürlich Zeit, so daß sich Konsolidierungserfolge erst mittelfristig zeigen. Voraussetzung für den Erfolg ist freilich ein hohes Maß an politischer Führung. Ob diese Voraussetzung gegeben ist, mag an dieser Stelle offen bleiben. Am Beispiel des Subventionsabbaus — ein finanzpolitischer Evergreen<sup>43</sup> — zeigt sich, wie schwer sich die Politik tut, wenn es darum geht, staatliche Aufgaben kritisch zu durchleuchten und daraufhin zu prüfen, ob die Ziele mit angemessenem Aufwand erreicht werden.

---

<sup>40</sup> Abgemildert wurde die regressiv Wirkung dadurch, daß der halbe Steuersatz für bestimmte lebensnotwendige Güter nicht erhöht worden war.

<sup>41</sup> Vgl. Schmähl (1994), S. 367 ff.

<sup>42</sup> Vgl. DIW (1994 a).

<sup>43</sup> Vgl. Hansmeyer (1993).

## Literaturverzeichnis

- Bedau, Klaus-Dietrich, Dieter Teichmann, Rudolf Zwiener* (1987): Auswirkungen der Mehrwertsteuererhöhung vom 1.7.1983 auf volkswirtschaftliche Gesamtaggregate sowie Haushalte unterschiedlicher Einkommensstruktur. Beiträge zur Strukturfor- schung, Heft 99. Berlin.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirt- schaft an der Universität Kiel* (1991): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutsch- land. Zweiter Bericht. Wochenbericht des DIW, Nr. 24.
- DIW* (1990 a): Quantitative Aspekte einer Reform von Wirtschaft und Finanzen in der DDR. Bearb.: Arbeitsgruppe DDR im DIW. Wochenbericht des DIW, Nr. 17.
- DIW* (1990 b): Öffentliche Haushalte 1990/91: Hohe Belastungen durch die deutsche Einigung. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. Wochenbericht des DIW, Nr. 39.
- DIW* (1991 a): Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1991. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur im DIW. Wochenbericht des DIW, Nr. 1–3.
- DIW* (1991 c): Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1991/92. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur im DIW. Wochenbericht des DIW, Nr. 26–27.
- DIW* (1992 a): Zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte 1992/93: Finanzpolitik am Scheideweg. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. Wochenbericht des DIW, Nr. 37.
- DIW* (1992 b): Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1992/93. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur im DIW. Wochenbericht des DIW 26–27.
- DIW* (1992 c): Finanzprobleme der neuen Bundesländer und Länderfinanzausgleich: Verteilungskonflikte programmiert. Bearb.: Dieter Vesper. Wochenbericht des DIW, Nr. 25.
- DIW* (1993 a): Föderales Konsolidierungsprogramm: Trägt die Neu- ordnung der staatlichen Finanzen zur Lösung der Finanz- probleme bei? Bearb.: Dieter Vesper. Wochenbericht des DIW, Nr. 45.
- DIW* (1994 a): Haushaltskonsolidierung — aber wie? Mittelfristige Perspektiven von Bund, Ländern und Gemeinden. Bearb.: Dieter Vesper. Wochenbericht des DIW, Nr. 46.
- Gemeinschaftsdiagnose* (1995): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1995. Wochenbericht des DIW, Nr. 15–16.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich* (1993): Subventionsabbau — ein finanzpolitischer Evergreen. In: Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament vom 30.4.1993.
- Hoffmann, Lutz* (1993): Warten auf den Aufschwung, Regensburg 1993.
- Nagel, Thomas und Klaus Müller* (1992): Verteilungseffekte einer allgemeinen Verbrauchsteuer am Beispiel der Umsatzsteuer. Petersen, Hans-Georg, Michael Hüther, Klaus Müller (Hrsg.): Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme. Frankfurt/New York.
- RWI* (1992): RWI-Konjunkturbrief Nr. 3/1992.
- Schmähl, Winfried* (1994): Finanzierung sozialer Sicherung in Deutschland unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen. In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6.
- Statistisches Bundesamt* (1994): Volkswirtschaftliche Gesamt- rechnung, Fachserie 18, Reihe 1.3 (Konten und Standardtabel- len 1993), Wiesbaden 1994.
- SVR* (1992): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamt- wirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1992.
- Tofaute, Hartmut* (1994): Verteilungswirkungen der Mehrwert- steuer auf private Haushaltseinkommen. In: WSI-Mitteilungen, Heft 4.
- Vesper, Dieter* (1993): Finanzielle und finanzpolitische Konse- quenzen eines gemeinsamen Bundeslandes Berlin-Branden- burg. Beiträge zur Strukturfor- schung, Heft 147, Berlin 1993.

## Zusammenfassung

### Finanzpolitisches Handeln und Vereinigungsprozeß — ein Rückblick auf fünf Jahre Deutsche Einheit

Der von der Bundesregierung gewählte Weg der deutschen Einigung stellte riesige Anforderungen an die Finanzpolitik. Sie ist diesen Herausforderungen — Milderung der sozialen Anpassungslasten, Auf- und Umbau der öffentlichen Verwaltung, Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur, Förderung der gewerblichen Wirtschaft und Übernahme der Altschulden — nur bedingt gerecht geworden. Insbesondere in den ersten Jahren war die Politik durch Kurzatmigkeit und Aktionismus gekennzeichnet, weil die wirtschaftliche Lage in Ostdeutschland falsch eingeschätzt worden war. Der zu lang anhaltende Widerstand der Bundesregierung, die Steuern zu erhöhen, zog negative gesamtwirtschaftliche Konsequenzen nach sich. Auch die Verteilungspolitik geriet dadurch in eine Schiefelage. Ein wichtiger Schritt in Richtung „Normalisierung“ ist das Förderale Konsolidierungsprogramm, in dessen Rahmen die neuen Länder in die Finanzverfassung integriert worden sind. Angesichts der inzwischen erreichten Abgabenlast wie auch der rapiden Erhöhung der Staatsschulden ist der finanzpolitische Handlungsspielraum stark eingeschränkt. Dies hat sich bereits in unbefriedigenden Problemlösungen (z.B. steuerliche Freistellung des Existenzminimums) niedergeschlagen.

## Summary

### Fiscal Policy and German Unification

Demands on fiscal policy imposed by the adjustment crisis in East Germany led Germany's public finances into a precarious position. Policy makers have not always reacted appropriately. The tasks they had to deal with were to mitigate the social adjustment burdens, to reconstruct the public administration, to bring the infrastructure up to date and to support business. Especially in the early years after unification, a firm policy sketch was not visible. One reason was that government underestimated the difficulties of the recovery process. Initially the government refused to raise tax-rates. Considering the rapid public debt increase there is the problem that both, the growing interest burden and the high burden of taxes and social contributions will hamper the future ability of public budgets to act. The consequences are insufficient solutions of fiscal problems (e.g. the tax-exemption of the subsistence level).