

Boss, Alfred

**Article — Digitized Version**

## Budgetdefizite und Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Boss, Alfred (1990) : Budgetdefizite und Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 58-70

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1455>

**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.*

# Budgetdefizite und Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland\*

Von Alfred Boss

Im Verlauf des Jahres 1990 kamen immer wieder neue Belastungen auf die öffentlichen Haushalte zu. Zunächst waren es die Ausgaben für die Aus- und die Übersiedler, dann die mehrmals aufgestockten Transfers im Zusammenhang mit der deutschen Einigung und schließlich Hilfsmaßnahmen für die Sowjetunion sowie die Beteiligung an den Kosten des amerikanischen Engagements am Persischen Golf. Inzwischen sind drei Nachtragshaushalte des Bundes in Kraft getreten; dessen Ausgaben sollen 314 statt der Ende 1989 geplanten 300 Mrd. DM betragen. Im Jahre 1991 werden die zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte noch höher als 1990 ausfallen. Dies geht auch aus dem "Eckwertebeschluss" hervor, den die Bundesregierung Mitte November 1990 gefaßt hat, um "Klarheit über die finanzpolitische Linie für 1991 und den Finanzplanungszeitraum zu schaffen".<sup>1</sup> Damit liegen allerdings nur die Grundzüge des finanzpolitischen Kurses fest. In diesem Beitrag wird zunächst die Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben analysiert; dann wird erörtert, wie die finanzpolitischen Instanzen darauf reagieren sollten.

## Kräftiger Anstieg der staatlichen Ausgaben

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) in den Jahren 1990 und 1991 wird durch den deutschen Einigungsprozeß bestimmt. Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte im Gebiet der bisherigen Bundesrepublik Deutschland nehmen 1990 um schätzungsweise 10 vH zu (Tabelle 1), nach 3,5 vH im Durchschnitt der Jahre 1982-1989. Ohne die Zahlungen an die öffentlichen Haushalte der ehemaligen DDR bzw. der neuen Bundesländer (45 Mrd. DM) beläuft sich der Anstieg auf 5,5 vH; auch die so abgegrenzten Ausgaben steigen beschleunigt.<sup>2</sup> Bedeutsam dafür ist die kräftige Aufstockung der öffentlichen Investitionen (8 vH). Überdurchschnittlich stark werden auch die öffentlichen Personal- und Sachaufwendungen (Staatsverbrauch) ausgeweitet (5,5 vH). Die Zinsen auf öffentliche Schulden nehmen um 7 vH zu.

Die Transferzahlungen an die neuen Bundesländer werden über drei Nachtragshaushalte des Bundes sowie über den Fonds "Deutsche Einheit" finanziert. Sie sollen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in den neuen Bundesländern sowie der Finanzierung jener Ausgaben der dortigen Sozialversicherung dienen, die mangels Beitragseinnahmen sonst nicht getätigt werden könnten.<sup>3</sup> Der Finanzbedarf für 1990 wird allerdings geringer als im Herbst 1990 erwartet ausfallen (50 Mrd. DM), vor allem deshalb, weil die Ausgaben überschätzt worden

\* Abgeschlossen im Dezember 1990.

<sup>1</sup> Bundesministerium der Finanzen (BMF), Pressemitteilung, 90/90. Bonn, 14. November 1990, S. 1.

<sup>2</sup> Wegen der weiteren Zunahme des Kapazitätsauslastungsgrads und des Rückgangs der Arbeitslosigkeit hätten die Ausgaben eigentlich abgeschwächt zunehmen sollen. Der beschleunigte Anstieg spiegelt expansive Einflüsse der Finanzpolitik wider.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu die Regelungen im Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990 - Staatsvertrag, Art. 25 und 28. In: Die Verträge zur Einheit Deutschlands. Beck-Texte, München 1990, (S. 1-22) S. 12, S. 14.

Tabelle 1 - Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte<sup>1</sup> im bisherigen Gebiet der Bundesrepublik Deutschland 1988-1991

	1988	1989	1990	1991	1990	1991
	Mrd. DM				Veränderungen in vH	
Steuern						
Direkte Steuern .....	255,4	281,8	271,7	299,7	-3,6	10,3
Indirekte Steuern .....	257,2	278,2	301,2	316,1	8,3	4,9
Sozialbeiträge .....	366,6	383,4	408,5	433,6	6,5	6,1
Erwerbseinkünfte .....	19,6	30,8	31,8	30,7	3,2	-3,5
Sonstige laufende Übertragungen .....	25,4	24,6	24,7	26,8	0,4	8,5
Empfangene Vermögensübertragungen .....	6,7	6,5	7,5	7,6	15,4	1,3
Einnahmen insgesamt .....	931,0	1 005,3	1 045,3	1 114,5	4,0	6,6
Staatsverbrauch .....	412,7	419,0	442,7	468,7	5,7	5,9
Zinsen .....	59,9	60,4	64,7	74,4	7,1	15,0
Subventionen .....	47,7	45,4	47,7	50,7	5,1	6,3
Soziale Leistungen .....	342,9	358,3	374,7	396,4	4,6	5,8
Sonstige laufende Übertragungen .....	47,5	47,6	47,0	54,8	-1,3	16,6
Vermögensübertragungen .....	31,8	32,3	81,1	123,5	151,0	52,3
Nettoinvestitionen .....	34,0	36,9	40,2	44,3	8,9	10,2
Ausgaben insgesamt .....	976,3	999,9	1 098,1	1 212,8	9,8	10,4
Finanzierungssaldo .....	-45,3	5,5	-52,8	-98,3		

<sup>1</sup> Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1950 bis 1989. Arbeitsunterlage. Stuttgart, September 1990. - Eigene Schätzungen für 1990 und 1991.

waren. Vermutlich werden die Krankenversicherung 3 Mrd. DM, die Rentenversicherung 2 Mrd. DM, die Arbeitslosenversicherung 6,5 Mrd. DM und die Gebietskörperschaften 34 Mrd. DM erhalten.

Die Einnahmen des Staates werden 1990 im bisherigen Gebiet der Bundesrepublik Deutschland um 4 vH zunehmen. Dabei beläuft sich der Anstieg der Steuereinnahmen trotz der deutlichen Steuerentlastung zum 1. Januar 1990 auf 2,5 vH. Die Steuerquote dürfte 1990 um mehr als einen Prozentpunkt geringer sein als im Durchschnitt der Jahre 1982-1989 (24,7 vH).

Im Jahre 1991 werden die Aufwendungen für den Staatsverbrauch - trotz der Kürzung der Ausgaben für die Landesverteidigung - mit 6 vH wohl etwas stärker zunehmen als 1990; denn die Lohnerhöhungen im öffentlichen Dienst dürften ebenso wie die Preissteigerungen bei den von den Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungsträgern nachgefragten Gütern und Diensten höher ausfallen als 1990. Die Sozialleistungen werden ebenfalls etwas beschleunigt steigen. So werden die Renten der Gesetzlichen Rentenversicherung um mehr als 5 vH (1. Juli 1990: 3,1 vH, bei Berücksichtigung der Senkung des Krankenversicherungsbeitrages 3,16 vH) angehoben. Zudem werden höhere Kindererziehungsleistungen gezahlt und Kindererziehungszeiten mehr als zuvor bei der Rentenberechnung berücksichtigt. Auch sind das Wohngeld, das Erziehungsgeld und das Kindergeld erhöht worden.

Die gesamten Ausgaben des Staates im bisherigen Gebiet der Bundesrepublik werden 1991 wohl nochmals um rund 10 vH zunehmen. Dabei werden die Ausgaben des Bundes - wie

Tabelle 2 – Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften<sup>1</sup> in den neuen Bundesländern<sup>2</sup> 1990–1991 (Mrd. DM)

	1990 2. Halbjahr	1991		1990 2. Halbjahr	1991
Steuern .....	18,4	42	Vermögensübertragungen ..	-	4
Empfangene Vermögensübertragungen .....	32,5	50	Nettoinvestitionen .....	2,0	10
Sonstige Einnahmen .....	3,8	8	Zuschuß an die Sozialversicherung .....	2,3	6
Einnahmen insgesamt .....	54,7	100	Sonstige Ausgaben .....	-	-
Staatsverbrauch .....	27,0	44	Ausgaben insgesamt .....	82,3	133
Zinsen .....	10,0	-14	Finanzierungssaldo .....	-27,6	-33
Laufende Übertragungen an Unternehmen .....	36,0	34			
private Haushalte .....	5,0	21			

<sup>1</sup> Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. – <sup>2</sup> Einschließlich des Zentralstaats bzw. eines (fiktiven) Bundesanteils (ab. 3. Oktober 1990) und der Treuhandanstalt.

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen.

1990 – weitaus stärker steigen als die der Länder, der Gemeinden oder der Sozialversicherung. Der Bundeshaushalt wird durch die Hilfszusagen an die Sowjetunion sowie die Beteiligung an den Kosten des Golfkonflikts belastet werden. Die Mehrausgaben für die Hilfe an die Sowjetunion (Stationierungskosten, Wohnungsbau für die zurückkehrenden Soldaten, Subventionen zur Abwicklung "alter" Lieferverträge mit der Sowjetunion, Zinssubventionen) belaufen sich in den Jahren 1991–1994 auf 3,25 Mrd. DM je Jahr.<sup>4</sup> Darüber hinaus wird der Bund infolge übernommener Bürgschaften und Garantien für Exporte in die Sowjetunion vermutlich in Milliardenhöhe in Anspruch genommen werden. Zur Finanzierung der militärischen Operationen am Persischen Golf sind insgesamt 3,3 Mrd. DM vorgesehen. Im einzelnen sind Hilfen an die Anrainerstaaten sowie eine Beteiligung an den Militärausgaben der Vereinigten Staaten vereinbart. Hinzu kommt die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen für stornierte Verträge zwischen deutschen Unternehmen und dem Irak. Die betreffenden Ausgaben sollen 1991: 1,2 Mrd. DM betragen (1990: 2,1 Mrd. DM).

Anders als 1990 wird das Steueraufkommen 1991 kräftig steigen (um 7,5 vH). Allein infolge der automatischen Erhöhung der Lohn- und Einkommensteuerbelastung sind Mehreinnahmen von 10 Mrd. DM zu erwarten. Denn auch das seit 1990 geltende Einkommensteuerrecht impliziert eine hohe Aufkommenselastizität der Lohn- und Einkommensteuer: Dies beruht sowohl auf der Festschreibung einiger Abzugsbeträge (beispielsweise der Arbeitnehmerpauschale, der Sonderausgabenhöchstbeträge und des Kinderfreibetrags) als auch auf dem steilen Anstieg der Grenzsteuersätze, der mit steigenden Nominaleinkommen verbunden ist.

Angesichts der bisherigen und der absehbaren wirtschafts- und lohnpolitischen Entscheidungen<sup>5</sup> für das Gebiet der neuen Bundesländer ist zu erwarten, daß die öffentlichen Ausgaben dort 1991 – gemessen an der wirtschaftlichen Leistung – hoch sein werden (Tabelle 2). Die Steuereinnahmen werden aber vermutlich nur spärlich fließen. Dies bedeu-

<sup>4</sup> BMF, Finanznachrichten, 50/90. Bonn, 15. Oktober 1990, S. 1–6.

<sup>5</sup> Vgl. Alfred Boss, Malte Fischer, Enno Langfeldt, Eckhard Nitschke, Klaus-Werner Schatz, Peter Trapp, "Bundesrepublik Deutschland: Strukturelle Anpassungskrise im Osten – Hochkonjunktur im Westen", in diesem Heft.

Tabelle 3 – Ausgaben des Bundes aufgrund der Errichtung des Fonds "Deutsche Einheit" 1990-1994 (Mrd. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1990-1994
Zuweisungen .....	2,0	4,0	4,0	5,0	5,0	20,0
Zinsdienst für die Schulden des Fonds .....	-	1,0	2,6	3,8	4,5	11,8
Nachrichtlich:						
Zinsdienst der Länder und Gemeinden .....	-	1,0	2,5	3,8	4,5	11,8
Kreditaufnahme des Fonds .....	20,0	31,0	24,0	15,0	5,0	95,0

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank. Frankfurt/M., Juli 1990, S. 21.

tet, daß der Bund sowie die westlichen Bundesländer und Gemeinden – direkt oder über den Fonds "Deutsche Einheit" (Tabelle 3) – umfangreiche Transfers an die öffentlichen Haushalte in der ehemaligen DDR leisten werden.

### Zur Finanzlage der Sozialversicherung

Die finanzielle Situation der Sozialversicherung im bisherigen Gebiet der Bundesrepublik Deutschland wird sich 1991 nicht wesentlich ändern. Bei weiterhin zunehmender Beschäftigung und kräftig steigenden Löhnen werden die Beiträge fast so stark zunehmen wie 1990, obwohl der Beitragssatz in der Gesetzlichen Krankenversicherung etwas geringer als 1990 sein wird (12,6 vH). Der Einnahmenüberschuß wird 1991 aber nicht so hoch ausfallen wie 1990 (21 Mrd. DM). Zum einen werden die Ausgaben im bisherigen Bundesgebiet leicht beschleunigt steigen. Zum anderen werden Transfers an die Arbeitslosenversicherung in den neuen Bundesländern gezahlt werden. Möglich wird dies dadurch, daß der Beitragssatz zur Rentenversicherung gesenkt, der zur Arbeitslosenversicherung erhöht und mithin Beitragseinnahmen der Rentenversicherung (von 10 Mrd. DM) hin zur Arbeitslosenversicherung verschoben werden. Der Einnahmenüberschuß der Rentenversicherung wird dadurch geringer, gleichzeitig nimmt das Budgetdefizit des Bundes infolge der Verschiebung der Beitragseinnahmen ab, weil der erforderliche Bundeszuschuß zur Arbeitslosenversicherung sinkt.

Die Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung in den neuen Bundesländern werden 1991 entscheidend von der Arbeitsmarktentwicklung bestimmt werden.<sup>6</sup> Die Arbeitslosenzahl dürfte rund 1,4 Millionen im Jahresdurchschnitt betragen, die Zahl der Kurzarbeiter wird deutlich höher liegen. Damit müßten rund 35 Mrd. DM an Unterstützungszahlungen geleistet werden (Tabelle 4). Die Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung werden aber wohl nur 7 Mrd. DM betragen. Damit zeichnet sich ein Zuschußbedarf in Höhe von 28 Mrd. DM ab. Ein wesentlicher Teil des Zuschußbedarfs wird durch die Arbeitslosenversicherung im Gebiet der bisherigen Bundesrepublik Deutschland gedeckt werden; die Differenz muß aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Die Rentenversicherung in den neuen Bundesländern wird 1991 – neben dem regulären Bundeszuschuß, den auch die Rentenversicherung im Westen erhält – geringere Zuschüsse benötigen als 1990. Für die Krankenversicherung wird vermutlich kein Zuschuß erforderlich sein.

<sup>6</sup> Vgl. ebenda.

Tabelle 4 - Einnahmen und Ausgaben der wichtigsten Zweige der Sozialversicherung in den neuen Bundesländern 1990-1991 (Mrd. DM)

	Rentenversicherung		Krankenversicherung		Arbeitslosenversicherung	
	1990 2. Halbjahr	1991	1990 2. Halbjahr	1991	1990 2. Halbjahr	1991
Beiträge						
Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge .....	7,8	19,3	5,5	14,3	2,8	7,3
Beiträge der Selbständigen .....	0,2	1,9	0,1	1,2	-	-
Beiträge für Kurzarbeiter und Arbeitslose .....	1,2	4,4	2,0	7,4	-	-
Krankenversicherungsbeiträge der Rentner	-	-	1,5	3,7	-	-
Staatszuschuß .....	4,2	10,2	3,0	0	6,4	28,0
Sonstige Einnahmen .....	0,3	0,6	-	-	-	-
Insgesamt .....	13,7	36,4	12,1	26,6	9,2	35,3
Geldleistungen .....	12,3	29,7	0,1	0,7	6,1	22,5
Staatsverbrauch .....	0,2	2,5	12,1	25,6	0,2	1,0
Beiträge an Sozialversicherungsträger .....	1,5	3,7	-	-	3,1	11,5
Insgesamt .....	14,0	35,9	12,2	26,3	9,4	35,0
Finanzierungssaldo .....	-0,3	0,5	-0,1	0,3	-0,2	0,3

Quelle: Eigene Schätzungen.

### Hohe Belastungen durch Sondervermögen

Eine Darstellung und Bewertung der Finanzpolitik muß auch die Sondervermögen des Staates und ähnliche Einrichtungen berücksichtigen. Bei diesen Einrichtungen handelt es sich insbesondere um den Fonds Deutsche Einheit, die Staatsbank Berlin als Nachfolgeinstitut der ehemaligen Staatsbank der DDR und die Treuhandanstalt.<sup>7</sup> Die Einnahmen und Ausgaben des Fonds Deutsche Einheit (Tabelle 3) sind im Haushalt der westlichen Gebietskörperschaften (Tabelle 1) enthalten, die Einnahmen und Ausgaben der übrigen Bereiche in den Haushalten der westlichen oder östlichen Gebietskörperschaften.<sup>8</sup>

Die bis zum 3. Oktober 1990 aufgelaufene Gesamtverschuldung des Haushalts der ehemaligen DDR wird von einem nicht rechtsfähigen Sondervermögen des Bundes übernommen.<sup>9</sup> Der Bund haftet für dessen Verbindlichkeiten. Für die Zeit vom 3. Oktober 1990 bis zum 31. Dezember 1993 erstatten der Bund und die Treuhandanstalt jeweils 50 vH der vom Sondervermögen erbrachten Zinsleistungen. Ab 1. Januar 1994 übernehmen der Bund, die neuen Bundesländer und die Treuhandanstalt die bei dem Sondervermögen zum 31. Dezember 1993 bestehende Gesamtverschuldung; das Sondervermögen wird dann aufgelöst. Die erforderlichen Zinsaufwendungen dürften 1991: 2,5 Mrd. DM betragen.

<sup>7</sup> Weitere Belastungen ergeben sich, weil bei dem Verkauf der staatlichen Versicherung der DDR Altlasten nicht übernommen worden sind und weil Ausgaben aus dem "Entschädigungsfonds für vermögensrechtliche Ansprüche" für die Fälle entstehen werden, in denen die Rückgabe früheren Eigentums nicht erfolgen soll.

<sup>8</sup> Sie beruhen auf den Regelungen im Einigungsvertrag. Vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag. In: Die Verträge zur Einheit Deutschlands. Beck-Texte, München 1990, S. 43-71.

<sup>9</sup> Vgl. Art. 23 Einigungsvertrag.

Am 3. Oktober 1990 ist die Bundesrepublik Deutschland in die von der ehemaligen DDR zu Lasten des Staatshaushalts übernommenen Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen eingetreten.<sup>10</sup> Die neuen Bundesländer und Ostberlin haben eine Rückbürgschaft in Höhe von 50 vH übernommen. Der Bund tritt auch in die Verbindlichkeiten aus der Gewährträgerhaftung der DDR für die Staatsbank Berlin ein.<sup>11</sup> Wird er in Anspruch genommen, wird die Belastung in die Gesamtverschuldung des öffentlichen Haushalts der ehemaligen DDR einbezogen. Es ist nicht abzusehen, in welcher Höhe sich Verbindlichkeiten des Bundes ergeben werden.

Die am 3. Oktober 1990 bestehenden Forderungen und Verbindlichkeiten, soweit sie im Rahmen des Außenhandels- und Valutamonopols oder in Wahrnehmung anderer staatlicher Aufgaben der DDR bis zum 1. Juli 1990 gegenüber dem Ausland und der Bundesrepublik Deutschland begründet worden sind, werden abgewickelt.<sup>12</sup> Die Kosten (1-1,5 Mrd. DM je Jahr) werden vom Bund und von der Treuhandanstalt zu je 50 vH getragen.

Zur Durchführung der Währungsumstellung hatte die DDR einen Ausgleichsfonds errichtet.<sup>13</sup> Dieser ist Schuldner und Gläubiger der aus der Währungsumstellung resultierenden (aktiven und passiven) Ausgleichsposten der Banken und Außenhandelsbetriebe. Der Gesamtbedarf an Ausgleichsforderungen der Banken (einschließlich der Staatsbank Berlin) allein aus der Umstellung der Aktiva und Passiva beträgt nach einer Berechnung vom Oktober 1990 per 1. Juli 1990: 23,7 Mrd. DM.<sup>14</sup> Er wird durch eine Ausgleichsforderung des Ausgleichsfonds an den Staatshaushalt der ehemaligen DDR gedeckt. Die Forderungen und Verbindlichkeiten werden zu Geldmarktkonditionen verzinst.<sup>15</sup> Zusätzliche Ausgleichsforderungen der Banken resultieren daraus, daß die Banken nach der Umstellung ihrer Bilanzen auf D-Mark ihr Eigenkapital auf einen Mindestbetrag in Höhe von 4 vH der Bilanzsumme aufstocken müssen und dafür Ausgleichsforderungen erhalten.<sup>16</sup> Die Zinsbelastung aufgrund der Ausgleichsforderungen dürfte sich auf 2-3 Mrd. DM je Jahr belaufen.

Ausgleichsforderungen der Banken gegen den Ausgleichsfonds Währungsumstellung ergeben sich allerdings nicht nur aus der Währungsumstellung und der Aufstockung des Eigenkapitals einzelner Banken. Weitere Forderungen werden im Zuge der Erstellung der Eröffnungsbilanzen der Unternehmen (bis Ende Februar 1991, bei kleinen Unternehmen bis Ende Mai 1991) entstehen;<sup>17</sup> denn viele Kredite der Banken an Unternehmen werden infolge Konkurses der betreffenden Unternehmen abgeschrieben werden müssen. Der Ausgleichsfonds verzinst die entstehenden Forderungen, ab 1. Juli 1995 sind sie zu tilgen. Die Zinsbelastung infolge der Schaffung von Ausgleichsforderungen könnte 1991 eine Größenordnung von 3 Mrd. DM erreichen.

<sup>10</sup> Ebenda.

<sup>11</sup> Vgl. ebenda. Dem Bund stehen die Rechte der ehemaligen DDR aus der Beteiligung an der Staatsbank Berlin zu.

<sup>12</sup> Vgl. Art. 24 Einigungsvertrag.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu Deutsche Bundesbank, "Die Währungsunion mit der Deutschen Demokratischen Republik". Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Vol. 42, Juli 1990, (S. 14-29) S. 25-27.

<sup>14</sup> Deutsche Bundesbank, "Kurzberichte". Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Vol. 42, Oktober 1990, (S. 4-16) S. 7.

<sup>15</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank, a.a.O., Juli 1990, S. 19, Fußnote 5.

<sup>16</sup> Vgl. Staatsvertrag, Art. 8 sowie Anlage I, a.a.O.

<sup>17</sup> Gesetz über die Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark und die Kapitalneufestsetzung, §§ 24 und 25. In: Die Verträge zur Einheit Deutschlands. Beck-Texte, München 1990, (S. 587-622) S. 601 ff.

Ausgleichsforderungen können auch gegenüber der Treuhandanstalt entstehen.<sup>18</sup> Sanierbare Betriebe erhalten nach Erstellung der Eröffnungsbilanz Forderungen an die Treuhandanstalt; möglich ist aber auch, daß ihnen Verbindlichkeiten gegenüber dieser zugewiesen werden. Vermutlich werden die Forderungen überwiegen mit der Folge, daß Zinsen in Höhe von 1-2 Mrd. DM anfallen könnten.

Die Treuhandanstalt ist nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland eine rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts und unterliegt der Aufsicht des Bundesfinanzministers.<sup>19</sup> Sie darf Kredite in Höhe von bis zu 25 Mrd. DM aufnehmen und im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzminister Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen übernehmen. Sie hat diese Möglichkeiten zunächst vor allem genutzt, um die Liquidität der Unternehmen zu sichern. Die Treuhandanstalt übernimmt bis zur Feststellung der DM-Eröffnungsbilanzen der Unternehmen deren Zinsleistungen auf Kredite, die vor dem 30. Juni 1990 aufgenommen worden sind;<sup>20</sup> Tilgungsleistungen wurden ausgesetzt. Der Deutschen Kreditbank AG, der Rechtsnachfolgerin der Staatsbank, und anderen Banken fließen demnach von der Treuhandanstalt Zinseinnahmen von vermutlich mehreren Milliarden zu; die Anstalt erhält ihrerseits Forderungen an die Unternehmen, deren Zinszahlungen sie übernommen hat. Die Treuhandanstalt trägt auch den Kapitaldienst von Unternehmen insoweit, als diese im Rahmen der Sanierung oder Umstrukturierung entschuldet werden.

Die Treuhandanstalt wird demnach in beträchtlichem Maße Zinsen für verschiedene Zwecke zahlen müssen. Sie muß, solange entsprechende Privatisierungserlöse fehlen, Kredite aufnehmen und diese bedienen. Sie wird viele der Kredite, die sie selbst gewährt hat, abschreiben müssen. Dies bedeutet, daß Darlehen zu Subventionen werden.

### Neuverschuldung der öffentlichen Hand auf Rekordniveau?

Das Finanzierungsdefizit aller öffentlichen Haushalte (einschließlich des Fonds Deutsche Einheit und der Treuhandanstalt sowie der Sozialversicherungen) dürfte sich - in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen - 1990 auf 85 und 1991 auf 130 Mrd. DM belaufen; dem entsprechen 1991 rund 4,5 vH des Bruttosozialprodukts. Eine ähnliche Größenordnung hatte das Budgetdefizit - rezessionsbedingt - im Jahre 1975 erreicht (5,6 vH). Das Finanzierungsdefizit im öffentlichen Gesamthaushalt in der Abgrenzung der Finanzstatistik dürfte 95 bzw. 140 Mrd. DM betragen. Die Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften dürfte sich auf 115 bzw. 150 Mrd. DM belaufen.

Diese Prognose ist allerdings mit erheblichen Risiken behaftet, denn es ist offen, inwieweit die Treuhandanstalt im Rahmen ihrer Sanierungsaktivitäten letztlich Subventionen zur Aufrechterhaltung der Produktion zahlen wird, inwieweit sie aufgrund der Verbürgung von Bankkrediten, die notleidend werden, in Anspruch genommen werden wird und in welchem Ausmaß sie durch Zinszahlungen auf Altschulden insbesondere der staatlichen Betriebe belastet werden wird. Die gesamte Belastung der Treuhandanstalt wird um so geringer sein, je rascher sie Unternehmen privatisiert und je weniger sie ihre Aufgabe darin sieht, Unternehmen zu sanieren.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Vgl. ebenda.

<sup>19</sup> Vgl. Art. 25 Einigungsvertrag.

<sup>20</sup> Ebenda.

<sup>21</sup> Zu einer grundsätzlichen Würdigung der Rolle der Treuhandanstalt vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1990/91, Ziff. 514-537, Wiesbaden 1990.

## Große Einsparpotentiale bei den öffentlichen Ausgaben

In den Schätzungen der Nettokreditaufnahme für 1991 ist berücksichtigt, daß bestimmte "Kosten der Teilung" wie z.B. die Transitpauschale (0,86 Mrd. DM) entfallen werden. Insgesamt handelt es sich um 1,8 Mrd. DM.<sup>22</sup> Zudem ist berücksichtigt, daß der Verteidigungshaushalt bereits gekürzt worden ist. Weitere nennenswerte Kürzungen bei den Ausgaben für die Landesverteidigung sind zu erwarten.

Es gibt darüber hinaus vielfältige Möglichkeiten, Ausgaben einzusparen, insbesondere bei den Subventionen.<sup>23</sup> Allein die Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der Gemeinden werden 1991 rund 80 Mrd. DM betragen. Wenn es in der gegenwärtigen Lage nicht gelingt, die Subventionen zu kürzen, dann wird es wohl im letzten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts auch nicht gelingen. Einsparmöglichkeiten gibt es auch bei den Sachaufwendungen und den Personalausgaben des Staates. Bei den Lohnverhandlungen für den öffentlichen Dienst wird zu beachten sein, daß es dem Aufholprozeß in der ehemaligen DDR abträglich wäre, wenn der öffentliche Dienst falsche Lohnsignale für die gewerbliche Wirtschaft setze.

## Steuererhöhungen schädlich

Werden die Steuern erhöht, so bedeutet dies nicht notwendigerweise, daß die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte und die Zinsen auf die öffentlichen Schulden geringer werden als sonst. Vielmehr spricht die Erfahrung dafür, daß die Staatsausgaben dann höher ausfallen als bei einem Verzicht auf Steuererhöhungen. Ausgabenwünsche lassen sich nur begrenzen, wenn die Haushaltskasse leer ist; die Erfahrungen in den frühen achtziger Jahren belegen dies in eindrucksvoller Weise.

Höhere Steuersätze (und damit auch höhere Staatsausgaben) beeinträchtigen die Leistungs-, Investitions- und Risikobereitschaft. Sie hemmen die wirtschaftliche Aktivität und bremsen das Expansionstempo der Grundlage aller Steuern: der Einkommen und der Umsätze. Dabei ist zu bedenken, daß die Bundesrepublik Deutschland mit anderen Ländern im Wettbewerb um international mobiles Kapital steht; viele Länder haben ihre Steuern gesenkt und sich dadurch für potentielle Investoren attraktiv gemacht. Steuererhöhungen würden auch den wirtschaftlichen Aufholprozeß in den neuen Bundesländern behindern, den man doch gerade auch steuerlich fördern will.

Steuererhöhungen erweisen sich damit als schädlich. Dennoch wird sich die Belastung durch die Lohn- und Einkommensteuer 1991 erhöhen. Die Steuerpflichtigen kommen bei steigendem Einkommen in höhere Stufen der Steuerprogression – auch dadurch, daß viele Abzugsbeträge fixiert und nicht dynamisiert sind (Beispiele: Arbeitnehmerpauschale, Kinderfreibetrag). Diese "heimliche" Steuererhöhung macht im kommenden Jahr immerhin schätzungsweise 10 Mrd. DM aus.

## Privatisierung: Chancen für mehr Marktwirtschaft

Die kräftige Zunahme der öffentlichen Verschuldung hat dazu beigetragen, daß verstärkt über Privatisierung diskutiert wird.<sup>24</sup> Privatisierung kann zweierlei bedeuten, nämlich den

<sup>22</sup> Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 89, Bonn, 5. Juli 1990, S. 769.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu auch Klaus-Dieter Schmidt, Henning Klodt, Strukturwandel und Standortwettbewerb. Kieler Studien, 228, Tübingen 1989 sowie Sachverständigenrat, a.a.O., Ziff. 361-368. Zu einer Bewertung der Berlin-Förderung vgl. Astrid Rosenschon, "Berlin-Förderung auf dem Prüfstand", in diesem Heft.

<sup>24</sup> Vgl. Helmut Schlesinger, "Die währungspolitischen Weichenstellungen in Deutschland und Europa". Vortrag am 3. Oktober 1990 in Würzburg. In: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln. Frankfurt/M., 5. Oktober 1990, Nr. 78, S. 3-8.

Verkauf öffentlichen Vermögens oder den Verzicht auf die Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen durch die öffentliche Hand.

Was den Verkauf von Beteiligungen betrifft, so hat der Bund in den letzten Jahren seine angekündigte Strategie im wesentlichen realisiert. Die Zahl der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen des Bundes wurde von 1982 bis 1989 von 808 auf 132 verringert.<sup>25</sup> Der Bund hat sich vollständig zurückgezogen aus der Veba AG, der Volkswagen AG, der VIAG AG und der Salzgitter AG; die Industrieverwaltungsgesellschaft AG, die Schenker & Co. GmbH, die Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank (DSL-Bank) und die Deutsche Verkehrs-Kredit-Bank AG wurden teilprivatisiert. Die Erlöse beliefen sich auf insgesamt 9,9 Mrd. DM. Der Anteil des Bundes an der Deutschen Lufthansa AG sank deshalb, weil der Bund sich an einer Kapitalaufstockung nicht beteiligte. Der Anteil an der Deutschen Pfandbriefanstalt soll verkauft werden.

Weiterhin ist der Bund außer an der Deutschen Lufthansa AG beispielsweise an der Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahnen und der Prakla-Seismos AG wesentlich beteiligt. Ein Verkauf der betreffenden Aktienpakete ist ebenso angebracht wie beispielsweise die Privatisierung der Telekom-Gesellschaft oder der Nebenbetriebe der Deutschen Bundesbahn; denn ökonomische Begründungen für die Beteiligungen gibt es nicht.<sup>26</sup>

Die Länder und die Gemeinden sind in vielfältiger Weise an Wohnungsbaugesellschaften oder an öffentlich-rechtlichen Sparkassen beteiligt; viele haben beträchtliche Kredite an diese Sektoren gewährt. Ein Rückzug aus diesen Engagements ist ökonomisch geboten, auch dann, wenn dadurch Verluste realisiert werden;<sup>27</sup> denn dies sind nur buchmäßige Verluste, ökonomisch sind sie bereits eingetreten. Schließlich müßte auch die Treuhandanstalt verstärkte Anstrengungen unternehmen, um Unternehmen, die gegenwärtig von ihr verwaltet werden, zu veräußern.<sup>28</sup>

Eine Privatisierung wird häufig nur dann für sinnvoll gehalten, wenn sie zu einer dauerhaften Entlastung der öffentlichen Haushalte führt. Diese ergebe sich dann, wenn die Erträge aus den Beteiligungen oder Krediten geringer seien als die eingesparten Zinsen auf die sonst notwendigen öffentlichen Schulden. Tatsächlich entspricht der Marktwert einer Beteiligung oder eines Kredits jenem Wert, der bei gegebenen Erträgen die bei einer Kapitalanlage sonst mögliche Verzinsung impliziert; denn ein potentieller Erwerber der Beteiligung bzw. Käufer der Forderungen würde einen Kaufpreis in dieser Höhe zahlen. Die Zweckmäßigkeit einer Privatisierung kann demnach nicht davon abhängen, daß die Erträge geringer sind als die eingesparten Zinsen. Ein potentieller Käufer einer Beteiligung wird dagegen einen höheren Preis zahlen, wenn er infolge von Umstrukturierungen eine höhere Rendite erwartet. Dies wird in aller Regel der Fall sein. Insofern kann die öffentliche Hand durch Privatisierung nur gewinnen.

<sup>25</sup> Vgl. BMF, Finanzbericht 1990. Bonn 1989, S. 30; BMF, Finanznachrichten, 44/90. Bonn, 3. September 1990, S. 1-4.

<sup>26</sup> Die Bundesregierung teilt offenbar diese Einschätzung; denn sie hat den Bundesfinanzminister beauftragt, "in Fortschreibung des Gesamtkonzepts für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes vom 28. März 1985 ein weitergehendes Privatisierungskonzept vorzulegen." Vgl. BMF, Finanznachrichten, 55/90. Bonn, 15. November, S. 1-2.

<sup>27</sup> Zu konkreten Schritten in diese Richtung vgl. Schlesinger, a.a.O.

<sup>28</sup> Vgl. auch Horst Siebert, "Die Treuhandanstalt darf nicht als ein Umstrukturierungsministerium fungieren". Handelsblatt, 2./3. Oktober 1990.

Verkaufserlöse infolge Privatisierung verringern den Nettokreditbedarf der öffentlichen Haushalte. Der Zweck der Privatisierung wird verfehlt, wenn die Erlöse aus dem Verkauf der Beteiligungen oder Kredite in spezielle Fonds eingebracht werden, denen beispielsweise strukturpolitische oder technologiepolitische Aufgaben zugewiesen werden; dies läuft nämlich letztlich auf die Subventionierung bestimmter Branchen und Unternehmen hinaus.

Viele Dienstleistungen werden in staatlicher oder kommunaler Regie angeboten (Müllabfuhr, Straßen- und Gebäudereinigung, Schlachthöfe, Kindergärten, Theater, Fuhrparks, Wäschereien, Grünanlagenpflege). Ökonomische Gründe dafür gibt es in aller Regel nicht. Ließe der Staat private Anbieter zu, so wäre die Leistungserstellung wohl in den meisten Fällen billiger. Die Produktion von öffentlichen Leistungen kann auch dann privatisiert werden, wenn sie Verluste erbringt. Sie ist in solchen Fällen sinnvoll, wenn ein privater Anbieter die vom Staat gewünschte Leistung zu erstellen bereit ist und dafür eine Subvention verlangt, die geringer ist als der erwartete Fehlbetrag bei weiterhin staatlicher oder kommunaler Produktion. Die Vorteile privater Bereitstellung der betreffenden Dienstleistungen gelten ganz besonders für das potentielle Angebot in den neuen Bundesländern, da dort die erforderliche administrative Infrastruktur in aller Regel fehlt.

Eine konkrete Strategie zur Privatisierung des bisher staatlichen oder kommunalen Leistungsangebots muß zwei Kernelemente enthalten.<sup>29</sup> Erstens, im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist festzulegen, daß staatliche Monopole in der Leistungsverwaltung (im Gegensatz zur Hoheitsverwaltung) unzulässig sind. Dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden wird zwar erlaubt, als Produzent von Gütern und Dienstleistungen am Markt aufzutreten, ihnen ist aber verboten, potentielle private Anbieter auszuschließen. Zweitens, öffentliche Stellen dürfen nur dann Güter oder Dienstleistungen produzieren, wenn sie in regelmäßigen Abständen ihre eigenen Kosten offenlegen, sich der Überprüfung durch den Rechnungshof unterwerfen und dabei im Vergleich zu privaten Anbietern die betreffenden Güter oder Dienstleistungen billiger (oder mit geringeren Subventionen) erstellen können. Man könnte auch das Kartellamt als den Hüter des Wettbewerbs verpflichten, das Recht auf Produktion der Leistungen der bisher staatlichen Leistungsverwaltung zu versteigern; dies könnte über Privatisierungsbörsen geschehen, an denen private Anbieter Leistungsangebote abgeben. Der Entscheidungsspielraum der öffentlichen Dienststellen wäre geringer als in jenem Fall, in dem sie nur zum Kostenvergleich (bei Kontrolle durch den Rechnungshof) verpflichtet wären.

In den Bereich der bisher öffentlich erbrachten Leistungen, die auch privat bereitgestellt werden könnten, gehören auch der Aufbau oder Ausbau der Infrastruktur (wie z.B. Erschließung von Gewerbeflächen, Aufbau von Informationssystemen, Bau von Flughäfen, Autobahnbau).<sup>30</sup> Die Bundesregierung erwägt entsprechende Maßnahmen.<sup>31</sup>

### Steueroase "ehemalige DDR"?

Gegenwärtig gibt es viele Programme, die die wirtschaftliche Aktivität und vor allem die Investitionstätigkeit im Gebiet der ehemaligen DDR verstärken sollen.<sup>32</sup> Hierzu gehören

<sup>29</sup> Vgl. Roland Vaubel, "Eine Strategie für die Kürzung der Staatsausgaben". In: Herbert Giersch (Hrsg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983, S. 101-127.

<sup>30</sup> Vgl. Horst Siebert, "Der Engpaß Infrastruktur in den neuen Bundesländern". Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. Oktober 1990; Sachverständigenrat, a.a.O., Ziff. 375.

<sup>31</sup> Unter Federführung des Bundesfinanzministers soll eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden, "die konkrete Anwendungsmöglichkeiten privater Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen prüfen soll". Vgl. BMF, Finanznachrichten, 55/90, a.a.O.

<sup>32</sup> Bundesministerium für Wirtschaft, Wirtschaftliche Hilfen für die DDR. Stand: 1. August 1990. Bonn 1990.

das ERP-Kreditprogramm und das Eigenkapitalhilfeprogramm des Bundes, aus dem vor allem kleine und mittelständische Unternehmen zinsgünstige Kredite bei Existenzgründung oder zur Investitionsfinanzierung erhalten können.<sup>33</sup> Auch die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die Deutsche Ausgleichsbank vergeben Investitionskredite zu einem reduzierten Zinssatz oder helfen bei deren Beschaffung. Die Gewährung einer (befristeten) Investitionszulage und die Einbeziehung des gesamten Gebiets der ehemaligen DDR in das Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" im Oktober 1990<sup>34</sup> begünstigen das Investieren unmittelbar; vor dem Beitritt der DDR waren für Investitionen bundesdeutscher Unternehmen in Kapitalgesellschaften und Betriebsstätten in der DDR früher bestehende Diskriminierungen beseitigt worden. Die Gemeinden können neben Investitionszuschüssen aus der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" zinsgünstige Kredite in Anspruch nehmen, um die wirtschaftsnahe Infrastruktur zu verbessern. Zur Modernisierung und Instandsetzung des Wohnungsbestands soll ein spezielles Wohnungsmodernisierungsprogramm beitragen.<sup>35</sup>

Das Nebeneinander der zahlreichen Programme zur Förderung der wirtschaftlichen Aktivität im Gebiet der ehemaligen DDR hat viele Verzerrungen beispielsweise bei sektoralen Investitionsentscheidungen zur Folge. Zudem wird vor allem der Kapitaleinsatz gefördert und damit - trotz hoher Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit - der Arbeitseinsatz diskriminiert. Dies hat zu Forderungen Anlaß gegeben, zusätzliche Fördermaßnahmen solcher Art zu unterlassen, bestehende Maßnahmen abzuschaffen und die wirtschaftliche Aktivität in der ehemaligen DDR insgesamt weniger als vereinbart zu besteuern.

Diese Forderungen stehen nicht in Widerspruch zu den steuerpolitischen Vorstellungen der Bundesregierung. Ziel der Bundesregierung ist es nämlich, die Unternehmensbesteuerung zu reformieren.<sup>36</sup> Dies bedeutet insbesondere, daß die betriebliche Vermögensteuer (oder sogar die Vermögensteuer insgesamt) und die Gewerbekapitalsteuer abgeschafft werden.<sup>37</sup> Wenn dies das Ziel ist, dann ist es nicht angebracht, diese Steuern in den neuen Bundesländern erstmalig zu erheben. Das gilt um so mehr, als eine entsprechende Steuerverwaltung erst aufgebaut werden müßte. Ziel der Bundesregierung ist es auch, die Einkommen- und Gewinnsteuerbelastung generell zu senken.<sup>38</sup> Mit dieser Absicht wäre es vereinbar, wenn entsprechende Schritte im Gebiet der ehemaligen DDR rasch in Kraft gesetzt würden. Beispielsweise könnten der Körperschaftsteuersatz und der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer auf 30 oder 40 vH gesenkt werden.

Maßnahmen dieser Art werden unter dem Thema Schaffung eines Niedrigsteuergebiets bzw. einer "Steueroase" diskutiert. Gegen sie werden verschiedene Einwände vorgebracht.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., Ziff. 541, Tabelle 58.

<sup>34</sup> Vgl. Art. 28 Einigungsvertrag.

<sup>35</sup> Vgl. BMF, Finanznachrichten 52/90. Bonn, 24. Oktober 1990, S. 3-4; Basis für das Programm ist Art. 28 des Einigungsvertrages. Zu den Fördermaßnahmen vgl. auch Konrad Lammer, "Wege der Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern", in diesem Heft.

<sup>36</sup> BMF, Finanznachrichten, 55/90, a.a.O.

<sup>37</sup> Diese Maßnahmen hat insbesondere auch der Sachverständigenrat vorgeschlagen. Vgl. Deutscher Bundestag, Jahresgutachten 1989/90 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Ziff. 345-346. Bundesdrucksache 11/5786. Bonn, 23. November 1989, S. 163 f.

<sup>38</sup> Auch nach der Einschätzung des Sachverständigenrates bleibt die "Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen ... mittelfristig aktuell"; insbesondere "erscheint die Neuordnung der Unternehmensbesteuerung auf mittlere Sicht geboten". Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., Ziff. 380.

<sup>39</sup> Vgl. Theo Waigel, "Steueroasen-Diskussion" gefährdet das Wachstum in den neuen Bundesländern". Handelsblatt, 20. November 1990; Handelsblatt, "Ein 'Sondersteuerrecht' für die einstige DDR ist auch in der Praxis unmöglich". 14./15. September 1990.

So wird argumentiert, niedrigere Steuersätze seien unwirksam oder kaum wirksam, weil die Bemessungsgrundlagen der betreffenden Steuern, insbesondere die Unternehmensgewinne und das Eigenkapital der Unternehmen (das Betriebsvermögen), auf absehbare Zeit negativ, jedenfalls aber gering seien. Wenn das so ist, dann können niedrige Steuersätze zwar tatsächlich nichts nutzen, sie können aber auch nicht schaden. Insofern spricht das Argument nicht gegen die Einführung niedrigerer Steuersätze für Gewinne und Vermögen von Unternehmen in den neuen Bundesländern. Niedrigere Steuersätze werden im übrigen in aller Regel nicht – wie der Einwand vermuten läßt – für einen sehr kurzen Zeitraum vorgeschlagen, sondern für längere Fristen oder auf Dauer. Sie schaffen dann tatsächlich Anreize, mehr wirtschaftliche Aktivität in ihrem Geltungsbereich zu entfalten.

In aller Regel wird dies auch nicht bestritten, die Schaffung einer "Steuroase ehemalige DDR" wird aber trotzdem abgelehnt, und zwar deshalb, weil Ausweich- und Umgehungsreaktionen befürchtet werden. So sei zu erwarten, daß Bürger ihren Wohnsitz und Unternehmen den Sitz ihrer Geschäftsleitung, einzelne Betriebsstätten oder die gesamten Produktionsanlagen lediglich aus steuerlichen Gründen in das Beitrittsgebiet verlegen; das Steueraufkommen falle dann geringer aus als sonst, ohne daß in den neuen und alten Bundesländern zusammen mehr wirtschaftliche Aktivität hervorgerufen werde. Solche Verlagerungen würden tatsächlich tendenziell eintreten. Es würden aber auch zusätzliche wirtschaftliche Aktivitäten angeregt, weil die Steuerbelastung insgesamt niedriger wäre. Insbesondere würde das Beitrittsgebiet – bei entsprechender Ausgestaltung der Doppelbesteuerungsabkommen mit anderen Ländern – für ausländische Investoren attraktiv. Wenn dennoch steuerlich bedingte Verlagerungen, die nicht oder kaum mit einer wirtschaftlichen Aktivität im Gebiet der ehemaligen DDR einhergehen, verhindert werden sollen, dann können entsprechende Vorkehrungen (wie z.B. Aktivitätsklauseln) getroffen werden. Sie existieren seit vielen Jahren im Verhältnis zu vielen Ländern im Rahmen der Besteuerung grenzüberschreitender Kapital- und Arbeitseinkommen und bewirken einen offenbar doch nur geringen Verwaltungsaufwand. In diesem Zusammenhang ist auch zu sehen, daß es im bisherigen Gebiet der Bundesrepublik Deutschland unterschiedliche Hebesätze bei der Gewerbe- und Grundsteuer gibt und daß daraus resultierende steuerrechtliche Probleme gelöst werden. Es ist auch möglich, die steuerlichen Bemessungsgrundlagen anhand grober Indikatoren auf die einzelnen Regionen zu verteilen, wenn der Verwaltungsaufwand begrenzt werden soll.

Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen als Folge von Unterschieden der Steuerbelastung sind schließlich keineswegs grundsätzlich schädlich. Sie sind es zwar aus der Sicht des Fiskus, der ein Interesse an hohen Steuereinnahmen hat, weil sich dann leichter Staatsausgaben beschließen lassen. Sie sind es aber nicht aus der Sicht der Bürger. Unterschiedliche Steuersätze sind ein Instrument, das geeignet ist, den Wettbewerb der Regionen um mobile Produktionsfaktoren zu entfachen. Sie zwingen die öffentlichen Stellen zu Wirtschaftlichkeit und zu einem Leistungsangebot, das den Interessen der Bürger entspricht. Diese Überlegung gilt im Hinblick auf die Fragestellung "Steuroase ehemalige DDR" allerdings nicht uneingeschränkt; denn ein Wettbewerb der Regionen in diesem Sinne setzt Steuerautonomie und Eigenverantwortlichkeit bei Ausgabeentscheidungen und die Eigenfinanzierung des staatlichen Leistungsangebots voraus. Es ist allerdings auch zu berücksichtigen, daß die Schaffung einer "Steuroase ehemalige DDR" der Beginn einer Neuordnung der gesamten Finanzverfassung in diese Richtung sein könnte und sollte.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Vgl. hierzu Geoffrey Brennan, James M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York 1980.

Jene, die die Schaffung eines Niedrigsteuergebiets ablehnen, befürworten häufig Maßnahmen zur Investitionsförderung im Gebiet der ehemaligen DDR. Investitionen sind aber sicherlich kein Ziel an sich. Investitionsförderung bringt zudem dann viele Verzerrungen mit sich, wenn sie nicht allgemein ist, sondern nach dem Verwendungszweck oder der Branche oder nach anderen Kriterien differenziert betrieben wird. Dies ist gegenwärtig in beträchtlichem Maße der Fall. Weitere selektive Förderungsmaßnahmen sollten unterbleiben.