

Boss, Alfred

Article — Digitized Version

Mittelfristige Perspektiven der Finanzpolitik

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Boss, Alfred (1991) : Mittelfristige Perspektiven der Finanzpolitik, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 57-71

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1506>

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.

Mittelfristige Perspektiven der Finanzpolitik

Von Alfred Boss

Nach der deutsch-deutschen Einigung ist das Budgetdefizit der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) drastisch gestiegen. Zudem haben der Kreditabwicklungsfonds als Sondervermögen des Bundes und der Fonds „Deutsche Einheit“, die im Verlauf des Einigungsprozesses geschaffen worden sind, beträchtliche Mittel am Kapitalmarkt aufgenommen; diese „Schattenhaushalte“ sind mit den „normalen“ Haushalten in vielfältiger Weise verknüpft. Der Kapitalmarkt wurde auch dadurch belastet, daß sich die Treuhandanstalt hoch verschuldete, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Schließlich spielt die Sozialversicherung nach der Einigung eine größere Rolle als zuvor. Sie transferiert Milliardenbeträge in die neuen Bundesländer, um dort vor allem Altersrenten und Leistungen an Arbeitslose und Kurzarbeiter zu finanzieren; sie kann dies nur deshalb, weil Rücklagen abgebaut werden. Die Sozialversicherung steht aber nicht nur wegen der Hilfen für Ostdeutschland vor Finanzproblemen, sondern auch wegen kräftiger Ausgabensteigerungen in Westdeutschland, vor allem im Gesundheitswesen.

In diesem Beitrag wird zunächst die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte bis zur Mitte der neunziger Jahre auf der Basis der voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgeschätzt. Danach wird untersucht, wie sich die Finanzlage des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt entwickeln dürfte und welche Auswirkungen sich daraus auf die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte ergeben. Im Anschluß daran werden die Perspektiven der Sozialversicherung dargestellt. Der Beitrag schließt mit einer kritischen Bewertung des derzeit absehbaren finanzpolitischen Kurses.

Bundesfinanzen: Defizitrückgang in Sicht

Nach der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes soll die Ausgabensteigerung 1992 auf 3 vH und in den Jahren 1993–1995 auf jahresdurchschnittlich 2 vH begrenzt werden.¹ Das Budgetdefizit, das gemäß Haushaltsplan 1991: 67 Mrd. DM beträgt, soll 1992 deutlich abgebaut und dann schrittweise auf 26 Mrd. DM (0,8 vH des Bruttosozialprodukts) im Jahr 1995 vermindert werden.² Der im November 1991 verabschiedete Haushalt 1992 sieht – bei Ausgaben von 422 Mrd. DM – ein Budgetdefizit von 46 und eine Nettokreditaufnahme von 45 Mrd. DM vor (Tabelle 1). Tatsächlich beinhaltet der Haushaltsplan 1992 eine Neuverschuldung in Höhe von lediglich 36 Mrd. DM; denn der Bund wird im April 1992 statt 7 rund 16 Mrd. DM als Gewinnablieferung der Bundesbank erhalten, ohne daß dies im Haushalt 1992 berücksichtigt ist.³

¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF), Finanzbericht 1992. Bonn 1991, S. 43 und S. 155.

² Vgl. ebenda.

³ Der Bund verbucht ab 1989 nur den im jeweiligen Haushaltsplan veranschlagten Betrag der Gewinnabführung (1992: 7 Mrd. DM) als Einnahme. Überplanmäßige Einnahmen aus dieser Quelle werden unmittelbar zur Schuldentilgung verwendet.

Tabelle 1 – Finanzen des Bundes 1991–1995 (Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995
	Haushalts- bzw. Finanzplan				
Ausgaben insgesamt	410	422	429	439	449
Einnahmen insgesamt	343	376	383	408	423
davon:					
Steuern	312	343	355	380	399
Bundesbankablieferung	7	7	7	7	7
Sonstige Einnahmen	24	26	20	21	18
Finanzierungssaldo	-67	-46	-46	-31	-26
	Eigene Prognose				
Ausgaben insgesamt	407	422	435	450	465
Einnahmen insgesamt	349	383	385	411	426
darunter:					
Steuern	317	341	353	380	400
Bundesbankablieferung	8	16	12	10	8
Finanzierungssaldo	-58	-39	-50	-39	-39

Quelle: Der Bundesminister der Finanzen, Der Bundeshaushalt 1991. Bonn, 24. Juli 1991. – Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1992, Bonn 1991, S. 43 f., Finanzplan 1991 bis 1995. – Entwurf des Bundeshaushaltsplans 1992 (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Der Bund kann 1992 etwa 422 Milliarden Mark ausgeben“, 16. November 1991). – Eigene Prognose.

Nach der hier vorgelegten eigenen Prognose⁴ werden die Steuereinnahmen des Bundes 1992 und 1993 nicht so stark zunehmen wie im Haushaltsplan bzw. im Finanzplan veranschlagt (Tabelle 1). Erst danach wird das Steueraufkommen die veranschlagten Beträge erreichen. Die Ausgaben des Bundes werden im Zeitraum 1993–1995 wohl stärker als im Finanzplan vorgesehen zunehmen; hier wird eine Veränderungsrate von jahresdurchschnittlich 3 bis 3,5 vH zugrunde gelegt. Mehrausgaben über die veranschlagten globalen Ansätze hinaus dürfte es bei den Übertragungen an das Ausland (EG, Osteuropahilfe) geben. Das Budgetdefizit dürfte – bei richtiger Einbeziehung der Gewinnablieferung der Bundesbank – auf rund 40 Mrd. DM im Jahr 1995 abnehmen (Tabelle 1), also nicht so stark wie im Finanzplan veranschlagt.

Noch höhere Defizite lassen sich freilich keineswegs ausschließen; denn es gibt für den Bundeshaushalt erhebliche Risiken. So könnte der Finanzbedarf der EG insbesondere für die Agrar- und Strukturpolitik, aber auch für Hilfen an osteuropäische Staaten größer als erwartet ausfallen; die EG-Eigenmittel werden 1993 neu festgelegt. Auch für Gewährleistungen aufgrund übernommener Bürgschaften für Kredite im Rahmen des Osthandels

⁴ Die Daten zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Westdeutschland bis zum Jahr 1995 enthält Anhangtabelle 1. Der Prognose liegen die Annahmen zugrunde, daß die Bundesbank im großen und ganzen für eine strenge Geldmengenerweiterung sorgen wird, daß die Lohnerhöhungen in den nächsten Jahren deutlich geringer ausfallen als 1991 und daß keine gravierenden außenwirtschaftlichen Störungen auftreten. Einen deutlichen Unterschied zu den Rahmendaten der mittelfristigen Finanzplanung beinhaltet die eigene Prognose insbesondere hinsichtlich der Veränderungsrate des westdeutschen realen Bruttosozialprodukts im Jahr 1992; sie wird hier auf 1,5 vH veranschlagt. Für Ostdeutschland wird erwartet, daß die wirtschaftliche Erholung 1992 deutlicher als im zweiten Halbjahr 1991 sichtbar wird, daß sie aber infolge noch ungelöster Probleme (beispielsweise bei der Klärung der Eigentumsverhältnisse) und infolge falsch gesetzter Anreize in einigen Bereichen (beispielsweise bei der Entlohnung der Arbeitnehmer in Beschäftigungsgesellschaften) weniger dynamisch verlaufen wird als ursprünglich erwartet. Dies wird sich – so die Erwartung – in den Jahren nach 1992 nur langsam ändern.

könnten höhere unabweisbare Ausgaben erforderlich werden. Ferner drohen – direkt oder indirekt – zusätzliche Verpflichtungen des Bundes bei dem Aufbau der neuen Bundesländer, beispielsweise im Rahmen der Beseitigung von Umweltschäden. Schließlich ist es offen, inwieweit die Bundesländer ihren Anteil am Steueraufkommen zu Lasten des Bundes erhöhen können; entsprechende Vereinbarungen würden selbstverständlich deren Finanzsituation verbessern.

Länder und Gemeinden im Westen: Ausgabenexpansion ungebremst

Die westdeutschen Länder und Gemeinden haben ihre Ausgaben 1991 um mehr als 7 vH und damit nochmals beschleunigt ausgeweitet, obwohl sie – anders als der Bund – infolge der deutschen Einigung nur wenig zusätzliche Ausgaben geleistet haben. Das Budgetdefizit der Länder und Gemeinden zusammen wird freilich dennoch kaum größer sein als 1990 (23 Mrd. DM), weil die Steuereinnahmen kräftig zunahm (7,5 vH). In den nächsten Jahren werden die westdeutschen Länder und Gemeinden – angesichts ihrer beträchtlichen Verschuldung – wohl Anstrengungen unternehmen, den Ausgabenanstieg zu verringern. Die Erfahrung spricht aber dafür, daß die vom Finanzplanungsrat propagierte Rate für die Ausgabenexpansion von jahresdurchschnittlich 3 vH erheblich überschritten wird. Die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden dürften 1992 konjunkturbedingt deutlich schwächer expandieren als 1991. Erst ab 1993 werden sie wieder etwa im Tempo der Einkommensexpansion ansteigen. Das Budgetdefizit der westdeutschen Länder und Gemeinden beliefe sich dann bis 1995 – der Größenordnung nach – auf 25 Mrd. DM pro Jahr.

Neue Bundesländer: Niedrige Budgetdefizite

Entgegen verbreiteten Befürchtungen werden die neuen Bundesländer 1991 praktisch ohne Neuverschuldung auskommen. Zwar sind die originären Steuereinnahmen – gemessen an den Verhältnissen der westlichen Bundesländer – gering, aber die Transfers aus dem Westen sind erheblich. Zudem hat sich gezeigt, daß die Haushaltsansätze überhöht waren. Zu den Transfers aus dem Westen zählen vor allem die Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“, der mit dem Gesetz zum Staatsvertrag vom 18. Mai 1991⁵ geschaffen worden war (Tabelle 2), und die Umsatzsteuerzuweisungen (rund 10 Mrd. DM); der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen (35 vH) wird – entgegen ursprünglichen Festlegungen – nach der Einwohnerzahl auf die alten und die neuen Bundesländer aufgeteilt.

Die Gemeinden der neuen Bundesländer insgesamt werden 1991 ein Budgetdefizit aufweisen; es wird aber weit geringer sein als zu Jahresbeginn 1991 erwartet. Die Gemeinden erhalten ebenfalls Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“, ihnen fließen zusätzlich 5 Mrd. DM als Pauschalzuweisung für Investitionen im Rahmen des „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ zu. Zu der Bereitschaft der Gemeinden, Kredite aufzunehmen, hat insbesondere das Kommunalkreditprogramm beigetragen. Im Rahmen dieses Programms vergeben Spezialkreditinstitute zinssubventionierte Kredite an die Gemeinden (1991: 9 Mrd. DM); die Zinssubventionen (3 Prozentpunkte) finanziert der Bund.

Im Jahr 1992 sollten die neuen Bundesländer und ihre Gemeinden nach den ursprünglichen Vereinbarungen weniger Mittel als 1991 aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ erhalten. Der

⁵ Vgl. Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. März 1990 – Staatsvertrag. In: Die Verträge zur Einheit Deutschlands. Beck-Texte, München 1990, S. 1–23.

Tabelle 2 – Leistungen und Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ 1990–1994 (Mrd. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1990–1994
Transfer in die neuen Bundesländer . .	22,0	35,0	28,0	20,0	10,0	115,0
Zuweisungen des Bundes	2,0	4,0	4,0	5,0	5,0	20,0
Kreditaufnahme des Fonds	20,0	31,0	24,0	15,0	5,0	95,0
Zinsendienst für die Schulden des Fonds						
Bund	–	1,0	2,6	3,8	4,5	11,8
Länder und Gemeinden	–	1,0	2,6	3,8	4,5	11,9
Geplante Aufstockung	–	–	3,5	3,5	3,5	10,5

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Frankfurt/M., Juli 1990, S. 21. – Bundesministerium der Finanzen, Finanznachrichten, Nr. 56/91, 10. September 1991.

Bund wird aber wohl über den Fonds zusätzlich 3,5 Mrd. DM bereitstellen. Auch will der Bund die Strukturhilfe (2,5 Mrd. DM) 1992 statt an die westlichen Länder an die neuen Bundesländer vergeben – bei Teilentschädigung der alten Länder (0,6 Mrd. DM im Jahre 1991); die Länder im Westen werden dem wohl zustimmen. Entlastet werden die Kommunen in den neuen Bundesländern 1992 dadurch, daß die Miet- und Energiesubventionen 1991 gekürzt worden sind. Die Ausgaben für Investitionen werden 1992 kräftig steigen. Das Budgetdefizit der Länder und Gemeinden zusammen dürfte 15–20 Mrd. DM betragen.

Auf mittlere Sicht wird sich die Finanzlage der Gebietskörperschaften in den neuen Bundesländern verbessern – trotz rückläufiger Zuweisungen aus dem Fonds. Maßgeblich dafür ist die kräftige Zunahme des Steueraufkommens infolge des wirtschaftlichen Aufschwungs. Allerdings werden Ende 1993 die Schulden des Kreditabwicklungsfonds verteilt; zudem läuft das Schuldenmoratorium für die Wohnungswirtschaft aus. Die neuen Länder werden dann – zusammen mit dem Bund – die Verbindlichkeiten des Fonds, die Gemeinden wahrscheinlich die gesamten Schulden der kommunalen und der genossenschaftlichen Wohnungsgesellschaften übernehmen. Vermutlich wird sich aber der Bund indirekt an der zusätzlichen Belastung der Kommunen beteiligen.

Kreditabwicklungsfonds: Sammelbecken für die Altschulden der ehemaligen DDR

Mit der deutschen Einigung ist unter dem Namen „Kreditabwicklungsfonds“ ein Sondervermögen des Bundes errichtet worden, das die Verbindlichkeiten des ehemaligen DDR-Staates im wesentlichen übernimmt.⁶

Dabei handelt es sich zunächst um die Verbindlichkeiten, die infolge der Währungsumstellung zum 1. Juli 1990 entstanden sind. Die ehemalige DDR hat zur Durchführung der Umstellung einen Ausgleichsfonds errichtet. Er ist Schuldner und Gläubiger der durch die Währungsumstellung entstandenen (aktivischen und passivischen) Ausgleichsposten des

⁶ 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, Anlage I, Kapitel IV, Sachgebiet B, Abschnitt II, Nr. 47, S. 226–228.

Bankensektors. Aufgrund der „asymmetrischen“ Umstellung der Bankenaktiva und -passiva ergibt sich per saldo eine Verbindlichkeit des Fonds, dem wiederum eine Forderung an den Republikhaushalt der ehemaligen DDR zusteht. Deren Verbindlichkeit wird vom Kreditabwicklungsfonds übernommen. Dies wird 1992 der Fall sein; es handelt sich um Verbindlichkeiten in Höhe von schätzungsweise 27 Mrd. DM. Weitere Ausgleichsverbindlichkeiten des Fonds entstehen infolge von Betriebskonkursen. In diesen Fällen erhalten die Banken als Ausgleich für die ausgefallenen Kredite Forderungen an den Fonds.⁷ Dabei dürfte es sich – bei grober Schätzung – um 20 Mrd. DM handeln; vermutlich werden die entsprechenden Schulden 1992 und 1993 in den Bilanzen dokumentiert sein.

In den Kreditabwicklungsfonds sind auch die am 3. Oktober 1990 bestehenden Forderungen und Verbindlichkeiten der ehemaligen DDR gegenüber dem Ausland eingegangen, soweit sie im Rahmen des Außenhandels- und Valutamonomols oder in Wahrnehmung anderer staatlicher Aufgaben bis zum 1. Juli 1990 gegenüber dem Ausland und der Bundesrepublik Deutschland begründet worden sind, sowie die Forderungen und Verbindlichkeiten aus dem Wirtschaftsverkehr Ostdeutschlands mit den ehemaligen RGW-Ländern im zweiten Halbjahr 1990. Vermutlich werden die Verbindlichkeiten die Forderungen übersteigen.

Der Bund haftet für die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds. Der Bundesfinanzminister ist ermächtigt, für den Fonds Kredite zu beschaffen, um Schulden des Fonds zu tilgen, Zinsen auf diese Schulden zu zahlen und Kurspflege bei den Schuldtiteln des Fonds zu betreiben. Der Bund und die Treuhandanstalt erstatten dem Fonds jeweils die Hälfte der von ihm erbrachten Zinsleistungen. Die Kosten der Verwaltung des Fonds trägt der Bund. Mit Wirkung vom 1. Januar 1994 übernehmen die Treuhandanstalt, der Bund, die neuen Bundesländer und das Land Berlin (für Ostberlin) die zum Jahresende 1993 aufgelaufene Gesamtverschuldung des Fonds.

Diese Verschuldung läßt sich nur grob abschätzen. Zum Jahresende 1990 belief sich die Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds auf 28 Mrd. DM,⁸ Ende 1991 dürfte sie 29 Mrd. DM erreichen, weil zusätzliche Schulden übernommen sein werden. Bis zur Auflösung des Fonds werden vermutlich noch rund 50 Mrd. DM hinzukommen. Darin sind 27 Mrd. DM für Verbindlichkeiten im Zuge der Währungsumstellung und 20 Mrd. DM für Ausgleichsverbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Erstellung der DM-Eröffnungsbilanzen der Unternehmen enthalten. Der Restbetrag beruht auf Verpflichtungen im Rahmen des Handels mit den früheren RGW-Staaten.

Die Bundesregierung rechnet nicht damit, „daß die Treuhandanstalt – wie im Einigungsvertrag stipuliert – in der Lage sein wird, die Altschulden und sonstigen Verbindlichkeiten bei späterer Auflösung des Kreditabwicklungsfonds auch nur anteilig zu übernehmen. Hier dürften namhafte zusätzliche Lasten auf Bund und Länder zukommen.“⁹ Diese Einschätzung scheint zutreffend. Der Bund und die neuen Bundesländer werden demnach Ende 1993 Schulden in Höhe von vermutlich je 39 Mrd. DM übernehmen.

⁷ Vgl. hierzu Alfred B o s s, Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern, Sondervermögen des Bundes, Treuhandanstalt und Unternehmen – Vereinbarungen im Staatsvertrag und im Einigungsvertrag und ihre finanziellen Konsequenzen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 467, März 1991.

⁸ Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank. Frankfurt/M., November 1991, Statistischer Teil, S. 63*.

⁹ Neue Zürcher Zeitung, „Bonner Dissens über Subventionsabbau“, Fernausgabe Nr. 254, 2. November 1991, S. 15; Bundesfinanzminister zu dem „Bericht über ein Jahr Tätigkeit der Treuhandanstalt“. In: BMF, Finanznachrichten. Nr. 70/91, Bonn, 4. November 1991.

Treuhandanstalt: Enttäuschte Einnahmeerwartungen – unerwartet hohe Ausgaben

Die Treuhandanstalt ist nach dem Beitritt der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik Deutschland eine rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts und unterliegt der Aufsicht des Bundesfinanzministers.¹⁰ Ihre Aufgabe besteht – wie zuvor – darin, „die früheren volkseigenen Betriebe wettbewerbsfähig zu strukturieren und zu privatisieren“.¹¹ Für diese Zwecke wendet die Treuhandanstalt erhebliche Mittel auf. Sie übernimmt Sozialplanleistungen ebenso wie Kosten für die Sanierung von Betrieben und für die Beseitigung von Umweltschäden, sie entschuldet Betriebe und sie verbürgt Bankkredite an Unternehmen.

Nach den Regelungen im Einigungsvertrag trägt die Treuhandanstalt bis zur Feststellung der DM-Eröffnungsbilanzen der Unternehmen deren Zinsleistungen auf Kredite, die vor dem 30. Juni 1990 aufgenommen worden sind;¹² Tilgungsleistungen wurden ausgesetzt. Insgesamt sind Zinszahlungen in Höhe von rund 10 Mrd. DM geleistet worden. Die Treuhandanstalt erhält Forderungen an die Unternehmen, deren Zinszahlungen sie übernommen hat. Viele dieser Forderungen werden sich wohl als uneinbringlich erweisen. Zudem werden viele der Bankkredite, für die die Treuhandanstalt gebürgt hat, abgeschrieben werden müssen. Dies bedeutet, daß Bürgschaften zu Subventionen werden.

Beträchtliche Belastungen der Treuhandanstalt entstehen, wenn Unternehmen im Rahmen der Sanierung oder Umstrukturierung entschuldet werden. Dies kann über eine direkte Übernahme der Schulden geschehen (gemäß Einigungsvertrag bzw. Entschuldungsverordnung) oder dadurch, daß Ausgleichsforderungen für unterkapitalisierte Unternehmen geschaffen werden.¹³ Vermutlich werden Schulden der Betriebe, beispielsweise auch der landwirtschaftlichen Betriebe, in Höhe von 20 Mrd. DM übernommen. Das Volumen der Ausgleichsforderungen der Unternehmen (ohne Banken) gegenüber der Treuhandanstalt dürfte noch größer sein, es wird wohl rund 25 Mrd. DM betragen. Sanierbare Betriebe in der ehemaligen DDR erhalten bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen, wenn ihre Aktiva sonst kleiner als die Passiva wären, Forderungen an die Treuhandanstalt. Möglich, aber sehr unwahrscheinlich ist es, daß wirtschaftlich starken Unternehmen Verbindlichkeiten gegenüber der Treuhandanstalt zugewiesen werden.

Die Treuhandanstalt trägt auch die Kosten der Abwicklung der staatlichen Versicherung der ehemaligen DDR. Zum Zwecke der Abwicklung wurde die „Staatliche Versicherung der DDR in Abwicklung“ als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet.¹⁴ Sie ist als Versicherungsunternehmen verpflichtet, eine DM-Eröffnungsbilanz zum 1. Juli 1991 aufzustellen. Diese liegt zwar noch nicht vor. Nach den bisherigen Erkenntnissen werden sich die Verbindlichkeiten der Anstalt auf rund 6 Mrd. DM belaufen.¹⁵

¹⁰ Vgl. Einigungsvertrag, a. a. O., Art. 25.

¹¹ Vgl. ebenda.

¹² Vgl. ebenda.

¹³ Vgl. Gesetz über die Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark und die Kapitalneufestsetzung – D-Markbilanzgesetz. §§ 24 und 25. In: Die Verträge zur Einheit Deutschlands. Beck-Texte, München 1990, (S. 587–622) S. 601 ff.

¹⁴ Vgl. Einigungsvertrag, Anlage I, a. a. O., Nr. 45, S. 224–225.

¹⁵ Vgl. BME, Finanznachrichten. August 1991.

Tabelle 3 – Öffentliche Schulden 1990–1995 (Mrd. DM jeweils zum 31. Dezember des Jahres)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bund	542	590	628	677	754	792
Bundesländer ¹	328	346	367	387	407	425 ²
Bundesländer ³ .....	.	3	11	22	69	77 ²
Gemeinden ¹	125	130	136	142	148	155
Gemeinden ³ .....	.	5	16	24	80 ⁴	87 ⁴
ERP-Sondervermögen	9	15	22	27	30	32
Fonds „Deutsche Einheit“	20	51	75	90	95	94
Kreditabwicklungsfonds	28	29	70 ⁵	78 ⁵	.	.
Treuhandanstalt	4	25	78	130	167	192
Insgesamt	1056	1194	1403	1577	1750	1854
in vH des Bruttosozialprodukts .....	.	42,2	46,1	48,8	51,3	51,4

¹ Bisherige Bundesrepublik. – ² Ohne Berücksichtigung von Neuregelungen bei dem Länderfinanzausgleich. – ³ Ehemalige DDR. – ⁴ Einschließlich der Altschulden des Sektors Wohnungswirtschaft (50 Mrd. DM einschließlich aufgelaufener Zinsen). – ⁵ Einschließlich Ausgleichsverbindlichkeiten. – ⁶ Der Fonds wird Ende 1993 aufgelöst; die Schulden werden vom Bund und von den neuen Bundesländern übernommen.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, a.a.O., November 1991, S. 63*–64*. – Eigene Prognose.

Die Treuhandanstalt darf 1990 und 1991 Kredite in Höhe von bis zu 25 Mrd. DM aufnehmen und im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzminister Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen für Kredite an Unternehmen übernehmen.¹⁶ Sie hat diese Möglichkeiten genutzt, um die Liquidität der Unternehmen zu sichern, und dabei den Spielraum für Bürgschaften für Bankkredite an Unternehmen (30 Mrd. DM) fast ausgeschöpft; allerdings haben die Unternehmen bis Ende 1991 nur Kredite in Höhe von rund 24 Mrd. DM in Anspruch genommen.¹⁷

Angesichts der insgesamt niedrigen Erlöse beim Verkauf der ehemals staatlichen Betriebe (rund 15 Mrd. DM bis Ende Oktober 1991) ist der Rahmen für die Neuverschuldung der Treuhandanstalt in den Jahren 1992–1994 aufgestockt worden. Vermutlich wird die Treuhandanstalt rund 30 Mrd. DM pro Jahr am Kapitalmarkt aufnehmen.

Verschuldung der öffentlichen Haushalte: Kräftige Zunahme

Infolge der Mehrausgaben im Zuge der deutschen Einigung und wegen der Unfähigkeit, die Ausgabenprioritäten neu zu setzen, steigt die öffentliche Verschuldung – trotz einer massiven Abgabenerhöhung im Jahr 1991 – in den Jahren danach weiter drastisch an. Der Schuldenstand wird sich von 1989 (929 Mrd. DM) bis 1995 (1 854 Mrd. DM) verdoppeln (Tabelle 3).

Nicht so stark fällt die Zunahme aus, wenn man die Schulden zum Bruttosozialprodukt in Beziehung setzt. Diese Relation wird von 41,3 vH im Jahr 1989 (alte Bundesländer) auf 51 vH im Jahr 1995 ansteigen. Die öffentliche Hand wird 1995 für die Zinsen auf die öffentlichen Schulden rund 8 vH der gesamten Ausgaben verwenden (1989: 5,9 vH).

¹⁶ Vgl. Einigungsvertrag, a. a. O., Art. 25.

¹⁷ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Treuhand gewährt nur Einzelbürgschaften“. 9. Dezember 1991.

Rentenversicherung: Vor einem Abbau der Rücklagen

Die Einnahmen der westdeutschen Rentenversicherung werden 1991 beträchtlich zunehmen. Maßgeblich dafür ist der konjunkturbedingt kräftige Anstieg der Beschäftigung und der Arbeitseinkommen; dämpfend auf die Zunahme des Beitragsaufkommens wirkt die Senkung des Beitragssatzes von 18,7 auf 17,7 vH ab 1. April 1991. Die Ausgaben der Rentenversicherung steigen seit der Jahresmitte 1991 beschleunigt; denn die Renten wurden zum 1. Juli 1991 entsprechend der Lohnerhöhung im Jahr 1990 um 4,7 vH (wegen der Senkung des Krankenversicherungsbeitrags der Rentner effektiv um 5 vH) erhöht – nach mehreren Jahren der Anhebung um jahresdurchschnittlich rund 3 vH. Im Jahr 1991 insgesamt werden die Ausgaben um 6 vH zunehmen. Der Einnahmenüberschuß wird 1991 wohl 10 Mrd. DM betragen (1990: 9,5 Mrd. DM).

In den neuen Bundesländern wurden die Altersrenten zum Jahresbeginn 1991 und zur Jahresmitte 1991 um je 15 vH angehoben. Die Beiträge nahmen im Verlauf des Jahres – trotz der abnehmenden Beschäftigung – auch kräftig zu, so daß neben dem „normalen“ Bundeszuschuß (5,8 Mrd. DM an die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten) eine Liquiditätshilfe wohl nicht notwendig sein wird, um alle Ausgaben zu finanzieren.¹⁸

Im Jahr 1992 werden – bei einem Beitragssatz von 17,7 vH – das Rentenreformgesetz¹⁹ und das Renten-Überleitungsgesetz²⁰ in Kraft treten. Das 1989 für die bisherige Bundesrepublik beschlossene Reformgesetz beinhaltet – neben der Anhebung der Altersgrenzen nach der Jahrtausendwende – vor allem den Übergang zur Dynamisierung der Renten in Abhängigkeit vom durchschnittlichen Nettolohn der Beschäftigten. Bedeutsam sind auch die Automatik zwischen Änderung des Beitragssatzes und Ausmaß der Rentenanpassung (Zweck ist eine feste Relation zwischen Nettolohn und Rente) sowie die Dynamisierung des Bundeszuschusses in Abhängigkeit von der Entwicklung des Bruttolohns des vorangegangenen Jahres und des Beitragssatzes im jeweiligen Jahr. Die westdeutsche Rentenversicherung wird 1992 wohl mit einem ausgeglichenen Budget abschließen.

Mit dem Renten-Überleitungsgesetz wird das ostdeutsche Rentenrecht weiter an das westdeutsche angeglichen. Zu den quantitativ wichtigen Maßnahmen zählen die Einführung der Möglichkeiten, vorzeitig Altersrente zu beziehen, die Anhebung der Hinterbliebenenrenten (z. B. Witwenrenten) und die Lockerung der Voraussetzungen für den Bezug von Witwen- sowie Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten.²¹ Infolge aller zusätzlichen Leistungen kommt es 1992 zu Mehrausgaben von rund 10 Mrd. DM.²² Unabhängig von den Reformmaßnahmen werden die Renten am 1. Januar 1992 um 11,7 vH angehoben;

¹⁸ Zu einer ähnlichen Einschätzung vgl. Jürgen G e n z k e, Modellrechnungen über die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im vereinten Deutschland. Die Angestellten-Versicherung, Vol. 38, Berlin 1991, S. 296–303.

¹⁹ Vgl. Bundesgesetzblatt (BGBl.), I, Nr. 60, Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992) vom 18. Dezember 1989, S. 2261–2395.

²⁰ Vgl. BGBl., I, Nr. 46, Gesetz zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung – Renten-Überleitungsgesetz vom 25. Juli 1991, S. 1606–1708.

²¹ Vgl. BMF, Finanzbericht 1992, a. a. O., S. 14; Deutsche Bundesbank, „Aktuelle Finanzentwicklung der Sozialversicherungen“. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, November 1991, (S. 30–39) S. 36.

²² Vgl. Bundesbank, „Aktuelle Finanzentwicklung“, a. a. O.; Verband der Rentenversicherungsträger (VDR), VDR Info, Nr. 6/91, Frankfurt/M., 30. Oktober 1991; vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1991/1992, Wiesbaden, November 1991, Ziff. 205.

sie werden dann seit der Währungsumstellung am 1. Juli 1990 um durchschnittlich fast 90 vH erhöht worden sein und 57 vH des westdeutschen Rentenniveaus erreichen (Ende 1991: 51 vH). Zur Jahresmitte 1992 werden die Renten – in Abhängigkeit von der Lohnentwicklung – nochmals erhöht. Die nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgaben in Höhe von 11 Mrd. DM²³ werden durch einen Abbau von im Westen aufgebauten Rücklagen der Rentenversicherung finanziert (Rücklagen Ende 1991 rund 43 Mrd. DM); dies wird freilich im Haushalt der Rentenversicherung nicht sichtbar, weil eine getrennte Rechnung ab 1992 nicht mehr vorgenommen wird (Finanzverbund zwischen West und Ost).

Im gesamten Bundesgebiet dürfte sich 1992 ein Budgetdefizit der Rentenversicherung in Höhe von 10 Mrd. DM ergeben, nach einem Überschuß von 10 Mrd. DM im Jahr 1991.

Die (fiktive) Rentenversicherung für die neuen Bundesländer wird auch nach 1992 – neben dem regulären Bundeszuschuß – erhebliche Zuschüsse aus dem Westen benötigen. Gleichzeitig wird die Rentenversicherung im Westen Rücklagen abbauen. Nach den Vorausrechnungen der Rentenversicherungsträger wird – bei gegebenem Leistungsrecht – spätestens 1994 eine Erhöhung des Beitragssatzes erforderlich sein.²⁴ Bei der hier zugrunde gelegten wirtschaftlichen Entwicklung werden sich Ausgabenkürzungen oder eine Beitragssatzerhöhung bereits 1993 als erforderlich erweisen, wenn die Schwankungsreserve der Rentenversicherung das gesetzlich vorgeschriebene Mindestniveau (Rentenausgaben eines Monats) nicht unterschreiten soll.

Arbeitslosenversicherung: Weiterhin hoher Zuschußbedarf

Die Finanzlage der – seit Oktober 1990 gesamtdeutschen – Arbeitslosenversicherung wird 1991 geprägt durch die massive Anhebung des Beitragssatzes zum 1. April 1991 von 4,3 auf 6,8 vH des beitragspflichtigen Lohnes und durch die hohen Ausgaben in den neuen Bundesländern für die Unterstützung der Arbeitslosen und der Kurzarbeiter, für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und für die berufliche Umschulung und Qualifizierung vieler Beschäftigter und Arbeitsloser. Im Westen wird die Arbeitslosenversicherung 1991 – bei einem Anstieg des Beitragsaufkommens um 60 vH – einen Überschuß von 23 Mrd. DM verzeichnen (Tabelle 4); im Osten wird ein Defizit von 25 Mrd. DM entstehen, das durch einen Transfer aus dem Westen und durch einen Bundeszuschuß (2 Mrd. DM) gedeckt wird. Der Bund wird 1991 darüber hinaus 5 Mrd. DM an die Bundesanstalt für Arbeit überweisen, damit diese 1992 zusätzliche Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanzieren kann. Die Überweisung erfolgt schon 1991 (aufgrund des Nachtragshaushalt des Bundes), weil der Bund angesichts überhöhter Haushaltsansätze für 1991 über überschüssige Mittel verfügt und weil der Ausgabenansatz im Haushalt 1992 (rund 422 Mrd. DM) eingehalten werden soll.

Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung werden 1992 nochmals kräftig steigen. Die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern dürfte im Jahresdurchschnitt rund 1,2 Millionen (1991: 0,9 Millionen) betragen, die Zahl der Kurzarbeiter rund 1 Million (1991: 1,6 Millionen). Damit müßten dort an Arbeitslose und Kurzarbeiter rund 19 Mrd. DM an Unterstützungszahlungen geleistet werden. Hinzu kommen Ausgaben in Höhe von 20 Mrd. DM für die Qualifizierung und für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie für sonstige Zwecke. Die Beitragseinnahmen in den neuen Bundesländern werden 1992 wohl nur 6 Mrd. DM betragen. Insgesamt zeichnet sich ein Zuschußbedarf in Höhe von 33 Mrd.

²³ Vgl. VDR, a. a. O.

²⁴ Vgl. ebenda.

Tabelle 4 – Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo der Arbeitslosenversicherung 1991 und 1992 (Mrd. DM)

	1991	1992
	Bisherige Bundesrepublik	
Beiträge	61,8	68,6
Sonstige Einnahmen	3,2	3,2
Einnahmen insgesamt	65,0	71,8
Kurzarbeitergeld	0,5	1,0
Arbeitslosengeld	15,9	18,3
Sonstige Ausgaben	25,3	26,5
Ausgaben insgesamt	41,7	45,8
Budgetsaldo	23,3	26,0
	Ehemalige DDR	
Beiträge	4,7	6,2
Sonstige Einnahmen	–	0,1
Einnahmen insgesamt	4,7	6,3
Kurzarbeitergeld	10,0	7,0
Arbeitslosengeld	7,7	12,0
Sonstige Ausgaben	12,0	19,9
Ausgaben insgesamt	29,7	38,9
Budgetsaldo	–25,0	–32,6

Quelle: Eigene Prognose.

DM ab. Er ist zunächst durch die Arbeitslosenversicherung im Gebiet der bisherigen Bundesrepublik Deutschland abzudecken. Dies wird aber nur teilweise (26 Mrd. DM) möglich sein; maßgeblich dafür sind die konjunkturbedingte Verschlechterung der Arbeitsmarktlage und die Senkung des Beitragssatzes um einen halben Prozentpunkt ab 1. Januar 1992. Daher wird der Bund 1992 (einschließlich der über das Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost finanzierten Beträge) einen Zuschuß in Höhe von 17 Mrd. DM an die Arbeitslosenversicherung leisten müssen; ein Teil davon ist bereits 1991 überwiesen worden.

Nach 1992 wird sich die Finanzlage der Arbeitslosenversicherung entspannen. Im Westen wird die erwartete konjunkturelle Belebung in den Jahren 1993 und 1994 dazu führen, daß die Arbeitslosigkeit wieder, wenn auch nur wenig, abnimmt (Anhangtabelle 1). Im Osten wird sich die wirtschaftliche Erholung zunehmend auf die Arbeitsmarktentwicklung auswirken; die Zahl der Arbeitslosen dürfte allmählich abnehmen. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung könnte dann 1994 oder 1995 um einen halben Prozentpunkt auf 5,8 vH gesenkt werden. Allerdings ist das Risiko nicht unerheblich, daß angesichts einer sich abzeichnenden Entspannung zusätzliche Leistungen beschlossen werden.

Krankenversicherung: Steigende Beitragssätze

In der gesetzlichen Krankenversicherung, die 1989 und 1990 konjunkturbedingt und infolge der 1988 beschlossenen Sanierungsmaßnahmen²⁵ (Gesundheitsreformgesetz) rund

²⁵ Vgl. BGBl., I, Nr. 62, Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen (Gesundheits-Reformgesetz) vom 20. Dezember 1988, S. 2477–2597.

Tabelle 5 – Beitragssätze¹ zur Sozialversicherung 1970–1995

	1970	1990	1991	1992	1995
Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten	17,0	18,7	18,0	17,7	18,7
Arbeitslosenversicherung	1,3	4,3	6,2	6,3	5,8
Krankenversicherung ²	8,2	12,6	12,2	12,5	13,2
Insgesamt	26,5	35,6	36,4	36,5	37,7
Pflegefallabsicherung					2,0

¹ In vH des versicherungspflichtigen Bruttoarbeitsentgelts (bis zur Beitragsbemessungsgrenze). – ² Für Mitglieder mit Entgeltfortzahlungsanspruch für mindestens sechs Wochen.

Quelle: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Bonn: Statistisches Taschenbuch 1988, Arbeits- und Sozialstatistik. Tabelle 7.7; Bundesarbeitsblatt. 1990, 1991. – Eigene Prognosen.

16 Mrd. DM Rücklagen aufgebaut hat, werden 1991 die Ausgaben die Einnahmen weit übersteigen. Eine Rolle spielt dabei die abgeschwächte Expansion der Einnahmen; zwar profitiert die Krankenversicherung – wie die anderen Zweige der Sozialversicherung – von der günstigen Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung, aber die Beitragssätze sind 1991 im Jahresdurchschnitt niedriger als im Vorjahr (12,2 nach 12,55 vH). Entscheidend für die verschlechterte finanzielle Situation ist aber der seit 1990 beschleunigte Anstieg der Ausgaben (1. Halbjahr 1990: 7,5 vH; 2. Halbjahr 1990: 9,5 vH; 1. Halbjahr 1991: 11,5 vH). Die Ausgabenexpansion war in allen Bereichen kräftig, besonders stark war sie bei den Ausgaben für Arzneimittel und für das Krankengeld.

Die gesetzliche Krankenversicherung in den neuen Bundesländern wird 1991 vermutlich mit einem geringen Budgetdefizit abschließen. Zur Finanzierung werden Reserven herangezogen, die 1990 entstanden sind, weil der Zuschuß des Bundes nur teilweise benötigt worden ist.

Im Jahr 1992 werden viele Krankenkassen ihre Beitragssätze erhöhen, weil sie neuerliche Mehrausgaben nicht durch den Zugriff auf Rücklagen finanzieren können. Auch werden zusätzliche Leistungen (beispielsweise Krankengeld im Falle eines Anspruchs auf arbeitsfreie Tage für die Betreuung kranker Kinder) eingeführt. Maßnahmen zur Begrenzung der Ausgaben (Wettbewerb unter den Anbietern, mehr Selbstbeteiligung der Versicherten) werden wohl nicht beschlossen werden.²⁶ Mehr spricht dafür, daß verstärkt punktuelle Eingriffe in das Recht mit der Absicht vorgenommen werden, eine Beitragssatzerhöhung zu vermeiden.²⁷

Offen ist, in welcher Form die angestrebte verbesserte Absicherung des Pflegefallrisikos erfolgen wird. Kommt es zu der Zwangsversicherung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung, dann wird ein Beitragssatz von rund 2 vH erforderlich sein. Die Gesamtbelastung der Arbeitseinkommen durch Sozialbeiträge beliefe sich dann 1995 auf fast 40 vH (Tabelle 5). Aus ökonomischer Sicht spricht freilich alles für eine Versicherungspflicht aller Bürger bei freier Wahl der Versicherung. Dabei wären Übergangsregelungen für bereits Pflegebedürftige und für ältere Menschen angebracht.

²⁶ Zu Reformmaßnahmen vgl. Alfred B o s s, „Zur Reform des Gesundheitswesens“. Die Weltwirtschaft, 1987, H. 2, S. 82–94.

²⁷ Vgl. Handelsblatt, „Gerda Hasselfeldt will die Beitragssätze einfrieren“. 28. Oktober 1991.

Tabelle 6 – Ausgaben des Staates¹, Steuern, Sozialbeiträge und Budgetsaldo 1980–1995
(in vH des Bruttosozialprodukts)

	Ausgaben	Steuern	Sozialbeiträge	Budgetsaldo
1980	48,9	25,8	16,8	-2,9
1989	45,3	24,9	17,1	0,2
1990 ²	46,0	23,7	16,9	-1,9
1991 ³	49,7	24,2	17,8	-4,2
1992 ³	50,0	24,4	17,9	-4,0
1995 ³	49,0	24,5	18,5 ⁴	-2,5

¹ Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. – ² Gebietsstand bis zum 3. Oktober 1990. – ³ Gebietsstand ab 3. Oktober 1990. – ⁴ Ohne staatliche Pflegefallabsicherung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen, 1990, Hauptbericht. Stuttgart, November 1991. – Eigene Prognosen.

Finanzpolitik: Kurskorrektur erforderlich

Der Finanzpolitik ist es im Verlauf der achtziger Jahre gelungen, die Staatsquote und die Neuverschuldung deutlich zu verringern (Tabelle 6). Infolge der kräftigen Steuersenkung im Jahr 1990 nahm die Steuerquote um rund einen Prozentpunkt ab. Im Verlauf der deutsch-deutschen Einigung stiegen die Ausgaben des Staates drastisch an; die Abgabenbelastung wurde merklich angehoben.

Gemäß ihren Ankündigungen ist es Ziel der Bundesregierung, die Steuerbelastung, die im Verlauf der deutschen Einigung erhöht worden ist, wieder zu senken und damit „den Standort Deutschland auf die Anforderungen des Europäischen Binnenmarktes vorzubereiten“.²⁸ Daneben soll der Familienlastenausgleich verbessert werden, auch im Hinblick auf die Auflagen des Bundesverfassungsgerichts. Die tatsächliche Steuerpolitik setzt die Akzente eher bei umverteilungspolitisch motivierten Maßnahmen. Dem widerspricht nicht, daß der zur Jahresmitte 1991 eingeführte Solidaritätszuschlag zum 1. Juli 1992 abgeschafft wird; dem Bund werden dann 21 Mrd. DM an zusätzlichem Steueraufkommen zugeflossen sein.

Mit Wirkung ab 1992 wird wahrscheinlich die Familienförderung verstärkt (Erhöhung des Kindergeldes für das erste Kind, Anhebung des Kinderfreibetrags). Einzelne Steuervergünstigungen werden wohl abgeschafft (5 Mrd. DM), andere aber eingeführt, beispielsweise ein Schuldzinsenabzug beim Wohnungsbau in Höhe von bis zu 12 000 DM jährlich in den ersten drei Jahren der Eigennutzung.²⁹ Eine Quellensteuer auf Zinserträge inländischer Steuerpflichtiger soll zum 1. Januar 1993 (aufkommensneutral) eingeführt werden, ebenso eine verstärkte Staffelung der Gewerbeertragsteuer nach der Höhe des Gewerbeertrags. Offen ist, ob dann die Gewerkekapitalsteuer abgeschafft wird und ob die betriebliche Vermögensteuer – bei gleichzeitiger Verschärfung der Abschreibungsregelungen für Betriebsgebäude – gesenkt wird; offen ist auch, ob der Regelsatz der Mehrwertsteuer 1993 von 14 auf 15 vH erhöht wird. Wenig spricht – trotz aller Ankündigungen in den vergangenen Jahren – dafür, daß es in der laufenden Legislaturperiode zu einer durchgrei-

²⁸ BMF, Finanzbericht 1992. A.a. O., S. 38.

²⁹ Vgl. BMF, Finanznachrichten, Nr. 73/91, Bonn, 15. November 1991, S. 4.

fenden Reform der Unternehmensbesteuerung, beispielsweise zu einer deutlichen Senkung des Körperschaftsteuersatzes und der Gewinnsteuersätze insgesamt, kommen wird, obwohl dies im Interesse der Verbesserung der Attraktivität des Standorts Bundesrepublik angebracht ist.³⁰

Bleibt es bei dem abschbaren Kurs der Finanzpolitik, dann wird die Steuerbelastung progressionsbedingt weiter steigen. Der Schuldenstand wird angesichts der abschbaren Ausgabenentwicklung dennoch kräftig zunehmen. Der wirtschaftliche Aufschwung in den kommenden Jahren wird dann infolge des verhaltenen Wachstums des Produktionspotentials schwach, die Arbeitslosigkeit hoch bleiben (Anhangtabelle 1).

Um dies zu verhindern, sind alle öffentlichen Ausgaben auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen und die Prioritäten neu zu setzen. Insbesondere sind drastische Maßnahmen zum Subventionsabbau angebracht. Steuererhöhungen und weitere Anhebungen der Beitragssätze zur Sozialversicherung sind kontraproduktiv. Vielmehr sollten – verbunden mit kräftigen Ausgabenkürzungen – die Abgabenbelastung verringert werden und damit Impulse für das Angebot geschaffen werden.

Bedeutsam aus angebotspolitischer Sicht ist es auch, die Unternehmenssteuerreform endlich auf den Weg zu bringen. Ein erster Schritt sollte es sein, die Gewerbesteuer abzuschaffen und die Vermögensteuer auf Betriebsvermögen zu senken. Damit würden die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen verbessert. Darüber hinaus wäre es wichtig, die Renditeerwartungen der Investoren zu verbessern und die Leistungsanreize überhaupt zu stärken. Dies bedeutet unter anderem eine nennenswerte Senkung der Einkommen- und der Körperschaftsteuersätze. Geboten aus angebotspolitischer Sicht wäre es auch, wie ursprünglich beabsichtigt, die gesamte Vermögensteuer und damit auch die Doppelbesteuerung des Vermögens von Kapitalgesellschaften abzuschaffen.³¹ Bei den Überlegungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung 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.

Mehrwertsteuererhöhung schädlich

Die Bundesregierung will die Mehrwertsteuer 1993 erhöhen, um die Neuverschuldung des Staates zu verringern. Höhere Steuern sind sicherlich der für den Staat bequeme Weg. Zu berücksichtigen ist aber, daß eine Steuererhöhung nicht notwendigerweise bedeutet, 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. Problematisch ist eine Anhebung der Mehrwertsteuer auch wegen der potentiellen Wirkungen auf das Preisniveau. Schließlich läßt sie sich mit den tendenziell höheren Steuersätzen in anderen EG-Ländern nicht begründen.³²

³⁰ Zu den Reformvorschlägen der Steuerreformkommission vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Überlegungen zur Unternehmenssteuerreform“, 11. Juli 1991 und die Anmerkungen von Reinhard Goerdeler im Handelsblatt, „Einheitsbewertung des Grundbesitzes führt zu weiteren Ungerechtigkeiten“, 14. November 1991.

³¹ Vgl. ebenda.

³² Vgl. Alfred Boss, „Steuerharmonisierung und Realisierung des EG-Binnenmarktes“, Wirtschaftsdienst, 1989, S. 249–251.

Heimliche Steuererhöhungen vermeiden

Die Belastung durch die Lohn- und Einkommensteuer wird sich – trotz der Steuerreform 1990 – Jahr für Jahr erhöhen. Die Steuerpflichtigen geraten bei steigendem Einkommen in höhere Stufen der Steuerprogression – auch dadurch, daß viele Abzugsbeträge fixiert und nicht dynamisiert sind (z. B. Arbeitnehmerpauschale, Kinderfreibetrag). Diese „heimliche“ Steuererhöhung macht 1992 schätzungsweise 12 Mrd. DM aus. Zwar wird die Inflationsrate nach 1992 abnehmen, es ist aber dennoch zweckmäßig, durch Indexierung jegliche heimliche Steuererhöhung zu vermeiden. Dies gilt ganz besonders dann, wenn die geplante „Zinsabschlagsteuer“ eingeführt wird. Andernfalls werden die vorgesehenen Sparerfreibeträge allmählich entwertet.

Sozialversicherung: Marktwirtschaftliche Reformen statt noch mehr Dirigismus

Die Belastung der Löhne und Gehälter durch Sozialbeiträge beträgt Ende 1991: 36,7 vH. Sie wird – bei gegebener Politik – bis Mitte des Jahrzehnts weiter steigen und dann um rund 5 Prozentpunkte über dem Niveau von 1980 (32,4 vH) liegen. Der Beitragssatz wäre noch höher, wenn eine gesetzliche Pflegefallabsicherung in Anlehnung an das System der gesetzlichen Krankenversicherung zustande käme.

Ein weiterer Anstieg der Sozialabgabenbelastung hätte sicherlich negative Konsequenzen für die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten und damit für das Beitragsaufkommen. Möglich ist auch, daß die Gewerkschaften versuchen, die Mehrbelastung dadurch abzuwenden, daß sie höhere Bruttolöhne durchsetzen. Die Folge wäre ein Anstieg der Arbeitslosigkeit mit Rückwirkungen auf das Realeinkommen aller. Es ist insofern dringend geboten, marktwirtschaftliche Prinzipien in der Sozialversicherung, insbesondere im Gesundheitswesen, zu verwirklichen. Das gilt auch für die Absicherung des Pflegefallrisikos und die Regelungen zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.

Anhangtabelle 1 – Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in den alten Bundesländern 1990–1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bruttosozialprodukt						
nominal ¹	2425,5	2606	2760	2910	3050	3220
in vH ²	8,0	7,4	5,9	5,4	4,8	5,6
Bruttosozialprodukt						
real ¹	2138,7	2207	2237	2288	2351	2420
in vH ²	4,5	3,2	1,4	2,3	2,8	2,9
Deflator des Bruttosozialprodukts						
1985 = 100	113,4	118,1	123,4	127,2	129,7	133,1
in vH ²	3,4	4,1	4,5	3,1	2,0	2,6
Erwerbstätige³						
1000	28444	29010	29080	29200	29420	29700
in vH ²	2,6	2,0	0,2	0,4	0,8	1,0
Abhängig Beschäftigte³						
1000	25481	26040	26110	26220	26450	26740
in vH ²	2,9	2,2	0,3	0,4	0,9	1,1
Arbeitslose (1000)	1883	1690	1900	1950	1900	1800
Produktivität (Bruttosozialprodukt						
in Preisen des Jahres 1985						
je Erwerbstätigen ³), in vH ²	1,9	1,2	1,2	1,9	2,0	1,9
Volkseinkommen¹	1871,5	1988	2097	2210	2320	2450
Lohnsumme¹	1069,8	1159	1231	1282	1335	1405
Bruttoc Einkommen aus unselbständiger						
Arbeit¹	1313,9	1425	1513	1580	1645	1730
Lohnquote, in vH	70,2	71,7	72,2	71,5	70,9	70,6
Tariflohn je Stunde, in vH²	5,7	6,8	6,2	4,0	4,0	4,5
Preisindex für die Lebenshaltung						
aller privaten Haushalte, in vH ²	2,7	3,5	3,8	2,5	2,0	2,5

¹ Mrd. DM. – ² Gegenüber dem Vorjahr. – ³ Inländerkonzept.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 3: Vierteljahresergebnisse der Sozialproduktberechnung, 3. Vierteljahr 1991. Stuttgart 1991. – Deutsche Bundesbank, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank. November 1991, Statistischer Teil. – Eigene Prognose für die Jahre 1991 bis 1995.