ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid

**Working Paper — Digitized Version**

# Öffentliche Finanzen im Dienste der deutschen Einheit: Bestandsaufnahme, Bewertung und wirtschaftspolitische Überlegungen

Kiel Working Paper, No. 717

**Provided in Cooperation with:**
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid (1995) : Öffentliche Finanzen im Dienste der deutschen Einheit: Bestandsaufnahme, Bewertung und wirtschaftspolitische Überlegungen, Kiel Working Paper, No. 717, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/866

**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.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

# Kieler Arbeitspapiere
# Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 717

**Öffentliche Finanzen im Dienste der deutschen Einheit — Bestandsaufnahme, Bewertung und wirtschaftspolitische Überlegungen**

von

Alfred Boss und Astrid Rosenschon*

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120, D–24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 717

# Öffentliche Finanzen im Dienste der deutschen Einheit — Bestandsaufnahme, Bewertung und wirtschaftspolitische Überlegungen

von

Alfred Boss und Astrid Rosenschon*

655045

Dezember 1995

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.
Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

*Die Autoren danken Herrn Dr. Martin Hoffmeyer für die kritische Durchsicht der ersten Fassung dieser Arbeit und für zahlreiche Anregungen.

# Inhaltsverzeichnis


Seite

**I. Problemstellung** ... 1

**II. Grundsätzliche Bemerkungen** ... 2

**III. Geber, Nehmer und Instrumente im Umverteilungsprozeß** ... 3

1. Breites Spektrum an öffentlichen Finanzgebern ... 3
2. Wer sind die Begünstigten? ... 7
3. Instrumente der Umverteilungspolitik ... 8
   a. Steuer- und Ausgabenpolitik im Überblick ... 8
   b. Elemente des Finanzausgleichs ... 10

**IV. Methodische und statistische Probleme bei der Erfassung der Transfers und ihre Bewältigung** ... 15

1. Vermeidung von Doppelzählungen ... 15
   a. Institutionelle Abgrenzung — innerstaatliche Zahlungen ... 15
   b. Intertemporale Abgrenzung ... 18
2. Berücksichtigung von Steuermindereinnahmen infolge von Steuervergünstigungen für die neuen Bundesländer und Umverteilungen des Umsatzsteueraufkommens ... 21
3. Berücksichtigung der Steuereinnahmen und der sonstigen Einnahmen des Bundes in den neuen Bundesländern — Bruttotransfers versus Nettotransfers ... 21
4. Beteiligung der neuen Bundesländer an den künftigen Zinslasten ... 23
5. Eliminierung zahlungstechnischer Verzerrungen ... 23
   a. Rentenversicherung ... 23
   b. Arbeitslosenversicherung ... 23
6. Öffentliche Güter des Zentralstaats einbeziehen? ... 26
7. Informationslücken ... 27
8. Unzureichende Kontinuität des staatlichen Rechnungswesens ... 29
9. Komplexität der Finanzbeziehungen mit der Europäischen Union (EU) ... 30

**V. Hohe Transfers an die neuen Bundesländer, Tendenz rückläufig .. 30**

1. Transfers aller öffentlichen Haushalte ..... 30
2. Transfers des Bundes und der westdeutschen Länder ..... 34
3. Transfers der Sozialversicherung ..... 34
4. Vergleich mit den Ergebnissen der Berechnungen anderer Institutionen ..... 34
5. Steigende Transfers an die öffentlichen Haushalte der neuen Bundesländer ..... 37

**VI. Zur Verwendungsstruktur der Mittel ..... 39**

1. Die Transfers des Bundes im einzelnen ..... 39
   a. Zahlungen zugunsten ostdeutscher privater Haushalte ..... 39
   b. Zahlungen zugunsten ostdeutscher Unternehmen ..... 41
   c. Zahlungen zugunsten ostdeutscher öffentlicher Haushalte ..... 44
2. Steuervergünstigungen für Ostdeutschland ..... 46
3. Transferpolitik — kein Stimulans für den Aufholprozeß ..... 49
   a. Fördermittel mit bekannter Verwendungsstruktur ..... 49
   b. Fördermittel ohne Verwendungsauflagen ..... 52

**VII. Zur regionalen Verteilung der Zuweisungen an die Länder ..... 54**

**VIII. Wirtschaftspolitische Überlegungen ..... 58**

**Anhangtabellen ..... 60**

**Literaturverzeichnis ..... 66**

# I. Problemstellung

Nach der deutschen Vereinigung wurde eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, um die Infrastruktur in den neuen Bundesländern zu verbessern oder aufzubauen, die Investitionstätigkeit zu fördern und den Anpassungsprozeß sozialpolitisch abzufedern. Obwohl seit der Vereinigung mehr als fünf Jahre vergangen sind, sucht man vergeblich nach einer detaillierten Untersuchung zu den West-Ost-Transfers, in der die Globalzahlen aus Angaben über die zahlreichen Einzelmaßnahmen abgeleitet und die Maßnahmen bewertet werden. Demgegenüber gibt es eine Fülle an Literatur zu Detailfragen. Insbesondere die Reform des Finanzausgleichs ist in der Fachwelt auf reges Interesse gestoßen (vgl. z.B. Peffekoven 1995; Homburg 1995).

Diese Asymmetrie beim Zuschnitt der Literatur ist letztlich wohl ein Symptom dafür, daß die öffentlichen Finanzen der Bundesrepublik Deutschland in ihrer Gesamtheit selbst für die Experten kaum mehr durchschaubar sind. Über die Wirkungen des Gesamtsystems entscheidet möglicherweise mehr der Zufall als menschliche Vernunft.[1]

In der vorliegenden Untersuchung wird versucht, auf folgende Fragen eine Antwort zu finden: Wie umfangreich sind die Transfers insgesamt? Wie haben sie sich entwickelt? Welcher Anteil wird investiv verwendet, welcher für den Konsum? Wie verteilen sich die Transfers des Westens auf die einzelnen neuen Bundesländer? Bevor diese Fragen beantwortet werden, ist es notwendig, einen Überblick zu geben über die Geber, die Nehmer und die Instrumente im Umverteilungsprozeß. Auch müssen die vielfältigen methodischen und statistischen Probleme erörtert werden, die sich beim Aufbau eines adäquaten Rechengerüsts stellen und gelöst werden müssen.

---

[1] Die öffentlichen Finanzen sind — so gesehen — ein geeignetes Untersuchungsobjekt für die Chaosforschung.

## II. Grundsätzliche Bemerkungen

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung stehen die Transfers, die von Westdeutschland nach Ostdeutschland[2] fließen. Um sie möglichst vollständig erfassen zu können, müssen die beiden Pole der Umverteilungsströme ins Blickfeld gerückt werden. Es sind die Institutionen, Sektoren oder Personengruppen aufzuzeigen, die durch die Finanzpolitik im Zuge der Vereinigung belastet oder begünstigt werden. Nachdem die Akteure auf der Seite der Mittelherkunft und auf der Seite der Mittelverwendung dargestellt worden sind, werden die Grundzüge des Instrumentariums der Förderpolitik skizziert.

Die verwendeten Begriffe lassen vermuten, daß der eine gewinnt, was der andere verliert. Dies ist im Hinblick auf die transferierten Geldbeträge richtig. Es greift aber zu kurz, den Prozeß, der durch finanzpolitische Eingriffe ausgelöst wird, mit der erzwungenen Übergabe von Geld oder Gütern und unter Berücksichtigung potentieller Kostenabwälzungen bzw. Vorteilsweitergaben als beendet zu betrachten. Transfers verändern nämlich die Verhaltensweisen der beteiligten Menschen, indem sie deren Leistungsanreize schwächen. Tatsächlich entwickeln die — von vielen unbeachteten — Nebenwirkungen Dynamik, und es ist nicht auszuschließen, daß sie auf lange Sicht bedeutsamer werden als die unmittelbaren Wirkungen. Dauerhaft gewährte Alimente — statt (vorübergehender) Hilfe zur Selbsthilfe — können bewirken, daß es den Begünstigten langfristig schlechter geht, als es ohne Hilfe der Fall gewesen wäre.

Die vorliegende Untersuchung ist nicht nur im Hinblick auf diese Nebenwirkungen der Umverteilung verkürzt. Auch zwei andere Umverteilungsvorgänge, die sehr bedeutsam sind, werden nicht behandelt. Zum einen ging im Osten mit der Lohnsetzung, die wenig Rücksicht auf die Produktivitätsentwicklung genommen hat, eine Umverteilung einher. Gewinner sind die Arbeitsplatzbesitzer, Verlierer sind die Arbeitslosen; zu den Einkommenseinbußen kommen psychische Kosten hinzu. Eine Regierung, die das Tarifkartell gewähren läßt, kommt letztlich um die Frage nicht herum, inwieweit dies zu rechtfertigen ist. Zum anderen waren mit der Währungsunion zum 1. Juli 1990 Verteilungswirkungen verbunden. So

---

[2] Im folgenden wird häufig vom früheren Bundesgebiet und vom Beitrittsgebiet die Rede sein. Etwas vergröbernd werden alternativ die Bezeichnungen West- und Ostdeutschland oder Westen und Osten oder alte und neue Bundesländer (ggf. einschließlich Ostberlin) verwendet.

haben die westdeutschen Sparer Vermögensverluste insoweit erlitten, als mit der Währungsunion und der Geldpolitik danach eine nicht antizipierte Inflation einhergegangen ist. Umgekehrt gab es Kaufkraftgewinne der ostdeutschen Sparer durch einen Umstellungskurs, der über dem Marktwert der Ost-Mark lag.[3] Es muß einer speziellen Untersuchung vorbehalten bleiben, die durch die Lohnsetzung und die mit der Währungsumstellung verknüpfte Umverteilung aufzuzeigen.

## III. Geber, Nehmer und Instrumente im Umverteilungsprozeß

### 1. Breites Spektrum an öffentlichen Finanzgebern

Die Transfers von West- nach Ostdeutschland erfolgen über zahlreiche öffentliche Institutionen (Übersicht 1). Tragen müssen die Lasten letztlich Private, bei denen sich die Geberorganisationen refinanzieren (Steuer- und Beitragszahler) oder die bei Kreditfinanzierung indirekt (mit zeitlicher Verzögerung) belastet werden. Soweit Sozialleistungen oder Subventionen gekürzt worden sind, um Mittel für die West-Ost-Transfers freizusetzen, ist der Kreis der Belasteten ein anderer; dies gilt ebenso bei Einschnitten in andere Staatsausgaben, beispielsweise bei Kürzungen der Verwaltungsausgaben oder der Investitionen.

Zum breiten Spektrum an staatlichen oder halbstaatlichen Geberhaushalten, die den Privaten als Intermediäre nachgelagert sind, zählen

- der Bundeshaushalt,
- verschiedene Sonderhaushalte des Bundes,
- die Budgets der westdeutschen Länder und Gemeinden,
- das Budget der Europäischen Union,
- die Arbeitslosenversicherung und
- die gesetzliche Rentenversicherung.

Als Sonderhaushalte werden bei der Finanzierung der deutschen Einheit eingesetzt

---

[3] Freilich muß man für die Zeit nach der Einführung der Währungsunion jenen Teil des Münzgewinns der Bundesbank — als Ost-West-Transfer — berücksichtigen, der dem Beitrittsgebiet zuzurechnen ist.

Übersicht 1 — Zahler und Mittelempfänger im Prozeß der deutschen Einigung

| Mittelherkunft | | Mittelverwendung | |
|---|---|---|---|
| Letztlich Belastete in Westdeutschland:<br>– Steuerzahler<br>– Beitragszahler<br>– Empfänger von Sozialeinkommen (soweit Regionaltransfers durch Leistungskürzungen finanziert werden)<br>– Sonstige | Öffentliche Haushalte, die als intermediäre Finanzgeber fungieren:<br>– Bund[a]<br>– Sonderhaushalte des Bundes<br>– ERP-Sondervermögen<br>– Fonds „Deutsche Einheit"<br>– Kreditabwicklungsfonds<br>– Treuhandanstalt<br>– Erblastentilgungsfonds<br>– Bundesanstalt für Vereinigungsbedinge Sonderaufgaben (BVS)<br>– Westdeutsche Länder und Gemeinden<br>– Europäische Union<br>– Arbeitslosenversicherung (West)<br>– Rentenversicherung (West)<br>– Restliche „parafiskalische Grauzone"[b]<br>Bereitstellung bundeseigener Verkehrsinfrastruktur in Ostdeutschland<br>Bund und westdeutsche Bundesländer, die durch Steuervergünstigungen für Ostdeutschland Steuereinbußen haben | Öffentliche Haushalte, die Finanztransfers erhalten, um sie<br>– an Private weiterzuleiten:[c]<br>-- Arbeitslosenversicherung (Ost)<br>-- Rentenversicherung (Ost)<br>-- Gebietskörperschaften in den neuen Bundesländern<br>– für die Bereitstellung öffentlicher Güter im Beitrittsgebiet zu verwenden | Letztlich Begünstigte in Ostdeutschland[c]:<br>– spezifische Individuen in<br>– privaten Haushalten oder<br>– Unternehmen,<br>die monetäre Transfers/ Subventionen erhalten<br>– die Allgemeinheit, die Realtransfers empfängt<br>– Nutznießer von Steuervergünstigungen |

[a]Entsprechend dem Finanzierungsbeitrag Westdeutschlands. — [b](Hier nicht erfaßte) Förderbanken und Stiftungen. — [c]Möglich sind auch direkte Übertragungen ohne Zwischenschaltung von öffentlichen Empfängerhaushalten.

- das ERP-Vermögen, das über die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die Deutsche Ausgleichsbank (DAB) zinssubventionierte Kredite (insbesondere für die mittelständische Wirtschaft) bereitstellt,
- der Fonds „Deutsche Einheit", der von 1990 bis 1994 Transfers an die Länder Ostdeutschlands (einschließlich der Gemeinden) und an Ostberlin leistete. Die Transfers über den Fonds wurden im Jahre 1995 durch Zahlungen gemäß der Einbindung Ostdeutschlands in das (neu geregelte) System des Finanzausgleichs ersetzt. Der Fonds erhielt bis 1994 Mittel vom Bund und von den alten Bundesländern einschließlich der Gemeinden; er beschaffte sich zusätzliche Mittel auf dem Kapitalmarkt. Deshalb tätigt der Fonds auch im Jahre 1995 und danach Ausgaben für den Schuldendienst. Sie werden vom Bund und von den alten Ländern sowie deren Gemeinden[4] erstattet;
- der Kreditabwicklungsfonds, der vor allem die Altschulden des Republikhaushaltes der ehemaligen DDR sowie die Verbindlichkeiten des Ausgleichsfonds Währungsumstellung übernahm und bis Ende 1994 bediente. Die Zinsausgaben des Kreditabwicklungsfonds wurden hälftig vom Bund und von der Treuhandanstalt erstattet. Zu Beginn des Jahres 1995 sind die Schulden des Kreditabwicklungsfonds einem neuen Fonds, dem Erblastentilgungsfonds, übertragen worden;
- die Treuhandanstalt (THA), deren Hauptaufgabe es war, die ostdeutschen Unternehmen zu privatisieren. Dabei hat die THA hohe Ausgaben für Umstrukturierung und Sanierung getätigt. Sie hat auch Altschulden der Betriebe und Ausgleichsverbindlichkeiten übernommen (Boss 1991). Ein Teil der Ausgaben ist durch Privatisierungserlöse finanziert worden; den Großteil der benötigten Mittel hat sich die THA allerdings am Kapitalmarkt beschafft. Anfang 1995 hat der Erblastentilgungsfonds die aufgelaufenen Schulden der THA übernommen;
- der Erblastentilgungsfonds, der den Schuldendienst für die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds, für die der THA sowie für einen Teil der Schulden der staatlichen und der genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft der ehe-

---

[4] Die westdeutschen Gemeinden bringen 40 vH des von den westdeutschen Ländern zu zahlenden Beitrags an den Fonds auf. Die eine Hälfte davon wird in Form einer erhöhten Gewerbesteuerumlage gezahlt, die andere Hälfte unter anderem durch eine Senkung der Quote, mit der die Gemeinden am Steuerverbund zwischen Ländern und Gemeinden beteiligt sind.

maligen DDR leistet. Die Ausgaben des Erblastentilgungsfonds finanziert der Bund in voller Höhe — nach politisch vorherrschender Einschätzung durch die Erhebung des Solidaritätszuschlags[5] (Aufkommen im Jahre 1995: 26,5 Mrd. DM);

- die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS), die eine Nachfolgeorganisation der THA ist. Zu ihren Aufgaben zählen vor allem die Betreuung der von der THA abgeschlossenen Privatisierungsverträge und die Restprivatisierung. Die Ausgaben der Anstalt, die nicht durch eigene Einnahmen gedeckt sind, trägt der Bund (1995: 2,6 Mrd. DM).

Die Geberhaushalte leisten insbesondere direkte Finanztransfers. Zu den Finanztransfers von West- nach Ostdeutschland zählen aber auch die indirekten in Form von Steuervergünstigungen für das Beitrittsgebiet — und zwar insoweit, als im Westen Mindereinnahmen beim Bund und den Bundesländern (einschließlich der Gemeinden) anfallen.[6]

Nicht zu den Finanztransfers zählen die ERP-Kredite, da diese zurückgezahlt werden müssen. Transfercharakter kommt nur der Zinsvergünstigung zu; ein Kredit erhöht zwar die Liquidität, nicht aber die Rentabilität. Auf eine Berechnung von Subventionsäquivalenten wird hier verzichtet.

Außer von den staatlichen und halbstaatlichen Institutionen erhält die ostdeutsche Wirtschaft Hilfen von parafiskalischen Organisationen, die hier nicht einbezogen werden. Darunter fällt beispielsweise die Förderung durch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt und durch die Kreditanstalten mit Sonderaufgaben in den neuen Bundesländern (wie etwa die sächsische Aufbaubank oder die Aufbaubank Thüringen).

Neben den Finanztransfers zugunsten des Beitrittsgebiets gibt es Transfers in der Form, daß der Bund als räumlich übergreifender Zentralstaat öffentliche

---

[5] Tatsächlich existierte die Belastung der öffentlichen Haushalte in Form des Schuldendienstes im wesentlichen bereits vor der Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags (Boss 1993b); sie war freilich auf Sonderhaushalte verlagert worden.

[6] Sofern man die an den Bund fließenden Steuern auf Aktivitäten in Ostdeutschland brutto, also vor Abzug der Mindereinnahmen infolge der Vergünstigungen, als Gegenposten zu den Leistungen an die neuen Bundesländer (vgl. Abschnitt IV.2.) bucht, sind Mindereinnahmen, die der Bund im Osten realisiert, hinzuzuzählen.

Güter[7] bereitstellt, von denen (auch) Ostdeutschland profitiert. Der Nutzen, den diese Güter abwerfen, ist als Realtransfer einzustufen. Die Bereitstellung dieser Güter wird nur insoweit in das Rechenwerk einbezogen (Abschnitt IV.6.), als es sich um Kollektivgüter handelt, deren Nutzen auf das Beitrittsgebiet beschränkt ist. Die Bedeutung der Realleistungen des Bundes ist — gemessen an den monetären Transfers — gering.

Die Verwaltungshilfe, die westdeutsche Länder und Gemeinden geleistet haben, wird nicht einbezogen; verläßliche Daten liegen nicht vor.

## 2. Wer sind die Begünstigten?

Die West-Ost-Transfers kommen letztlich der ostdeutschen Bevölkerung zugute (Übersicht 1). Im Falle von Finanztransfers zugunsten des privaten Sektors sind die Begünstigten leicht auszumachen: Es sind Personen bzw. Personengruppen, die in jenen privaten Haushalten oder Unternehmen agieren, die die Kriterien erfüllen, an die die Förderung knüpft. Transfers an private Haushalte setzen Merkmale wie z.B. Arbeitslosigkeit oder Ruhestand voraus. Subventionen fließen an bestimmte Branchen (wie etwa die Landwirtschaft) oder in Gebiete mit ausgeprägter Strukturschwäche (wie etwa die Gegend um Bitterfeld). Auch die anhand der Förderkriterien abgrenzbaren Nutznießer von Steuervergünstigungen lassen sich hier einreihen, wobei allerdings nur die im Westen entstehenden Steuerausfälle räumlichen Transfercharakter haben.

Im Gegensatz zu den Finanztransfers begünstigen die — an die Nutzung öffentlicher Güter geknüpften — Realtransfers nicht abgrenzbare Gruppen, sondern die Allgemeinheit. Bei diesen Gütern ist eine trennscharfe und sich gegenseitig ausschließende Zuordnung der Begünstigten zur Konsum- oder zur Produktionssphäre nicht möglich. Man denke an eine Autobahn, die sowohl von Urlaubern als auch von Transportunternehmen genutzt wird.

Von den Begünstigten sind die unmittelbaren Zahlungsempfänger zu trennen. Beide Gruppen sind nur in Ausnahmefällen identisch. Ein Beispiel, für das dies gilt, sind die Subventionszahlungen des Bundes zugunsten der Wismut GmbH,

---

[7] Der Begriff wird hier in allgemeiner Form und nicht in der Definition der Theorie öffentlicher Güter benutzt.

die direkt an das Unternehmen fließen. In der Regel sind öffentliche Haushalte als Finanzmittler zwischengeschaltet, oder sie nutzen die Zuschüsse, um im Beitrittsgebiet öffentliche Güter und Dienste anzubieten.

Als Finanzintermediäre bei der Umverteilung von West- nach Ostdeutschland treten auch die Arbeitslosenversicherung und die Rentenversicherung auf. Hier fallen öffentliche Geber- und Empfängerhaushalte organisatorisch zusammen. Es ist daher erheblich schwieriger als bei regional getrennt agierenden Institutionen, die Umverteilungsströme zwischen westdeutschen Beitragszahlern und ostdeutschen Sozialleistungsempfängern zu ermitteln. Die Bundeszuschüsse an die Renten- und die Arbeitslosenversicherung sorgen für eine zusätzliche Undurchsichtigkeit der Umverteilung.

Empfänger von Transfers sind auch die ostdeutschen Bundesländer. Sie leiten die räumlichen Transferzahlungen als Sozialleistungen an private Haushalte oder als Subventionen an Unternehmen weiter. Beispiele hierfür sind die vom Bund finanzierte Kriegsopferversorgung und der Bundesanteil an den Agrarsubventionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". Die ostdeutschen Bundesländer leiten Mittel aber nicht nur an Private weiter, sondern auch an die ostdeutschen Kommunen; Beispiele sind die Zuweisungen des Bundes für den kommunalen Straßenbau und für den öffentlichen Personennahverkehr nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.

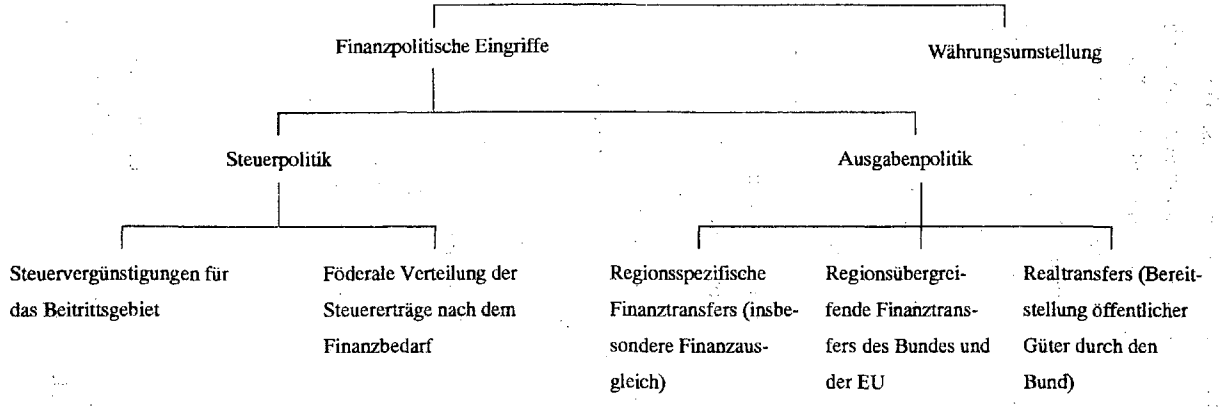
## 3. Instrumente der Umverteilungspolitik

### a. Steuer- und Ausgabenpolitik im Überblick

Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die finanzpolitischen Maßnahmen zugunsten Ostdeutschlands (Übersicht 2). Es werden aber auch die mit der Währungsumstellung einhergehenden Vermögenstransfers berücksichtigt, soweit sie sich in der Bilanz des Kreditabwicklungsfonds niedergeschlagen haben.

Grundsätzlich kann die finanzpolitische Förderung Ostdeutschlands auf zwei Wegen erfolgen: über die Ausgaben- und über die Steuerpolitik. In der Realität dominiert das ausgabenpolitische Instrumentarium. Dazu zählen zum einen Finanztransfers, zum anderen Realtransfers aufgrund der Versorgung mit öffentlichen Gütern durch den Zentralstaat.

Übersicht 2 — Finanzpolitische Maßnahmen zur Förderung Ostdeutschlands



Es gibt zwei Grundtypen von Finanztransfers, nämlich Zahlungen, die nur den neuen Bundesländern zufließen, und Zahlungen, die auch den neuen Bundesländern zufließen. Bei der ersten Kategorie tritt der Charakter der regionalen Einkommensübertragung klar hervor, bei der zweiten steht der Aspekt der Gleichbehandlung mit den alten Bundesländern im Vordergrund. Allerdings sind die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend. Nur der Länderfinanzausgleich (vgl. Abschnitt über den Finanzausgleich) erfüllt das Kriterium einer räumlich transparenten Umverteilung. Finanzielle Mittel werden unmittelbar von relativ reichen in relativ arme Bundesländer umgeschichtet. Hingegen haben Leistungen des Bundes an das Beitrittsgebiet — seien es nun regionsspezifische im Rahmen des Finanzausgleichs oder regionsübergreifende wie etwa das Kindergeld — nur dadurch räumlichen Transfercharakter, daß die Einnahmen des Bundes im Osten niedriger sind als die Aufwendungen für das Beitrittsgebiet, daß also der Eigenfinanzierungsanteil der Transfers unter 100 vH liegt; es gibt einen Unterschied zwischen Bruttoleistungen und Nettoleistungen nach Gegenrechnung der Einnahmen im Osten. Zu den Einnahmen zählen die erwirtschafteten Steuern insoweit, als sie dem Bund zufließen. Mit zunehmender Steuerkraft Ostdeutschlands relativ zu der Westdeutschlands büßen Finanzzuweisungen „von oben" — d.h. vom Bund (und von der EU) — ihre räumliche Ausgleichsfunktion ein.

Steuerpolitisch wird durch zwei unterschiedliche Techniken zugunsten Ostdeutschlands eingegriffen. Zum einen genießen Private verschiedene Steuervorteile. Diese dürfen allerdings nur in dem Maße als Umverteilung von West- nach Ostdeutschland betrachtet werden, in dem sie die Einnahmen westdeutscher Gebietskörperschaften schmälern. Zum anderen genießt Ostdeutschland bei der räumlichen Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer eine Vorzugsbehandlung.

### b. Elemente des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich ist das zentrale Instrument, mit dem Unterschiede in der Finanzkraft der Bundesländer — und zwar in hohem Maße — verringert werden. Die neuen Bundesländer sind seit Beginn des Jahres 1995 in das System des

Finanzausgleichs eingebunden. Zuvor waren sie vor allem über den Fonds „Deutsche Einheit" gefördert worden, der vom Bund und von den westdeutschen Ländern und Gemeinden alimentiert wurde.

Will man räumlich umverteilen, so ist es naheliegend, den relativ reichen westlichen Bundesländern Mittel zu nehmen, um sie den relativ armen östlichen Bundesländern zu geben. Bei einem reinen Länderfinanzausgleich ist die räumliche Umverteilung transparent. Aus diesem Grund gibt es ein hohes Interesse der Beteiligten an einer sparsamen und effizienten Verwendung der Mittel. Das reale System des Finanzausgleichs ist dagegen kompliziert und unübersichtlich und verschleiert die interregionalen Umverteilungsströme. Es wird in drei Stufen vollzogen (Übersicht 3).

Im ersten Schritt wird der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen nach Bedarfsgesichtspunkten auf die Länder verteilt. Die Grundausstattung mit dem Aufkommen dieser Steuer wird korrigiert; die wirtschaftliche Entstehung bzw. die räumliche Herkunft der Mittel ist für deren Verteilung nicht maßgeblich. Häufig wird übersehen, daß dabei interregional umverteilt wird. Auf der zweiten Stufe des räumlichen Nivellierungsprozesses ist der sogenannte Länderfinanzausgleich anzusiedeln. Das ist der direkte und für die Allgemeinheit offenkundige Finanztransfer zwischen den Geber- und den Nehmerländern. Für die dritte Stufe des räumlichen Ausgleichsverfahrens ist dann abermals typisch, daß die Herkunft der Mittel leicht übersehen wird. Im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs leistet nämlich der Bund sogenannte Ergänzungszuweisungen. Wenngleich die Mittel im abstrakten Konstrukt hierarchisch gegliederter Staatsebenen „von oben" kommen, so sind sie doch in überproportionalem Maße in den besonders leistungsfähigen Regionen der Bundesrepublik Deutschland erwirtschaftet worden. Wenig transparent ist im übrigen nicht nur die regionale Herkunft der Mittel, sondern auch deren Höhe: Denn im Bundeshaushalt werden die Bundesergänzungszuweisungen nicht als Finanztransfers ausgewiesen, die durch Steuereinnahmen finanziert werden; sie zählen nicht als Einnahmen und folglich nicht als Ausgaben des Bundes.

Übersicht 3 — Elemente des Systems des Finanzausgleichs

| Stufen | Maßnahmen | Nivellierungsziele[a] | Bezeichnungen |
|---|---|---|---|
| 1 | Räumliche Umverteilung durch die bedarfsorientierte statt entstehungsmäßige Ausstattung der Bundesländer mit dem Länderanteil an dem Umsatzsteueraufkommen | | Stufe 1–3: Finanzausgleich im erweiterten Wortsinn |
| 1a | Zahlung von Ergänzungsanteilen — maximal 25 vH der Finanzmasse — an das Beitrittsgebiet | 92 vH | |
| 1b | Verteilung des Restbetrags — minimal 75 vH der Finanzmasse — nach dem Einwohneranteil auf Ost- und Westdeutschland | | |
| 2 | Zahlung der westdeutschen an die ostdeutschen Bundesländer | 95 vH | Stufe 2–3: Finanzausgleich im engeren Wortsinn<br>Stufe 2: Länderfinanzausgleich, horizontaler Finanzausgleich |
| 3 | Zahlung der sogenannten Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) an die ostdeutschen und an einige westdeutsche Bundesländer | | Stufe 3: vertikaler Finanzausgleich |
| 3a | Fehlbetrags-BEZ (zum Ausgleich verbliebener Defizite bei der räumlichen Verteilung der Finanzkraft) | 99,5 vH | |
| 3b | Sonderbedarfs-BEZ an kleine Bundesländer[b] zum Ausgleich überproportionaler Kosten der politischen Führung<br>Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Bundesländer und Berlin zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten[c] | Übernivellierung | |
| Appendix: | Übergangs-BEZ an finanzschwache alte Bundesländer<br>Sonder-BEZ an Bremen und Saarland zur Haushaltssanierung | | |

[a]In vH des Länderdurchschnitts. — [b]Bundesländer mit weniger als 4 Millionen Einwohner. — [c]Befristet bis zum Jahr 2004.

Bibliothek
des Instituts für Weltwirtschaft

Die Umsatzsteuer mit ihren Komponenten Mehrwertsteuer und Einfuhrumsatzsteuer ist eine sogenannte Gemeinschaftssteuer; ihr Ertrag wird auf Bund und Länder verteilt. Der Länderanteil ist zu Beginn des Jahres 1995 von 37 auf 44 vH angehoben worden. Diese Maßnahme sollte vor allem die alten Bundesländer finanziell dafür entschädigen, daß sie im Dienste der deutschen Einheit verstärkt zur Kasse gebeten werden.

Bei der Verteilung des Aufkommens der Umsatzsteuer auf die Länder werden zunächst den finanzschwachen (in der Praxis den ostdeutschen) Bundesländern sogenannte Ergänzungsanteile zugesprochen; sie betragen maximal 25 vH des Länderanteils an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Zweck der Ergänzungsanteile ist es, die Finanzausstattung der ausgleichsberechtigten Länder — wenn möglich, d.h., wenn die Mittel ausreichen, — auf 92 vH des Durchschnitts in allen Bundesländern anzuheben. Sie ergänzen somit den Nivellierungseffekt, der mit der Verteilung der verbleibenden Finanzmasse verknüpft ist. Sie beträgt mindestens 75 vH des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer; die Mittel werden gemäß dem Einwohneranteil auf die Länder verteilt. Bei der Ausstattung mit Umsatzsteuer gemäß der Einwohnerzahl ist also das finanzpolitische Egalitätsziel auf eine Steuerart bezogen, während mit den Ergänzungsanteilen eine Nivellierung erfolgt, die sich am gesamten Steueraufkommen (je Einwohner) der einzelnen Länder orientiert.

An dieses Procedere bei der Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens schließt sich der eigentliche Länderfinanzausgleich an. Er wird als horizontaler Finanzausgleich bezeichnet, weil die Finanzströme auf der gleichen föderativen Ebene fließen. Die Umverteilungsmasse wird so kalkuliert, daß die Finanzausstattung der finanzschwachen Bundesländer — gemessen am gesamten Steueraufkommen — auf 95 vH des Durchschnitts aller Bundesländer angehoben wird.

Im dritten Schritt des Ausgleichsverfahrens zahlt der Bund sogenannte Ergänzungszuweisungen — nicht nur an die neuen Bundesländer. Man spricht vom vertikalen Finanzausgleich. Diese Bezeichnung sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß mit der Zuweisung „von oben" räumliche Umverteilungsprozesse einhergehen, die sich — von höheren Verwaltungskosten abgesehen — nicht von jenen unterscheiden, die der horizontale Länderfinanzausgleich offen ausweist.

Nicht nur die Vokabel „vertikal" weckt falsche Vorstellungen. Auch kann von einer ergänzenden Rolle der Bundesergänzungszuweisungen — anders als bis zur Neuregelung — keine Rede sein; vielmehr spielen sie seit der Reform die Hauptrolle beim Finanzausgleich. Hinzu kommt, daß die Bundesergänzungszuweisungen seit der Neuregelung in mehr Unterformen geleistet werden (Tabelle 1). Zur Undurchsichtigkeit trägt bei, daß der Empfängerkreis der Subsidien keinesfalls nur die neuen Bundesländer umfaßt. Auf die Zuschüsse, die an alte Bundesländer gezahlt werden, kann hier nicht eingegangen werden. Erwähnt sei aber, daß die Alimentierung Bremens fragwürdig ist. Bremen rangiert — gemessen am Pro-Kopf-Einkommen — in der Spitzengruppe der Länder der Bundesrepublik Deutschland. Zudem zahlen auch die neuen Bundesländer in den Topf ein, aus dem Bremen bezuschußt wird.

Tabelle 1 — Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) im Jahre 1995 (Mrd. DM)

| | Insgesamt | Für die neuen Bundesländer |
|---|---|---|
| Fehlbetrags-BEZ | 4,9 | 3,7 |
| Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlicher Kosten politischer Führung | 1,6 | 0,9 |
| Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten | 14,0 | 14,0 |
| Übergangs-BEZ | 1,3 | — |
| Sonder-BEZ an Bremen und Saarland | 3,4 | — |
| | 25,2 | 18,6 |

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (1994; 1995).

Nachdem die Finanzkraft der Bundesländer im Rahmen des Länderfinanzausgleichs auf 95 vH der durchschnittlichen Finanzkraft angehoben worden ist, werden die noch bestehenden Unterschiede durch die sogenannten Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen weitgehend eingeebnet: Das Nivellierungsziel beträgt 99,5 vH; die Finanzausstattung der Länder orientiert sich also weitgehend an dem Ideal einer Gleichverteilung.

Durch die sich anschließenden Zahlungen kommt es zu einer finanziellen Besserstellung der neuen gegenüber den alten Bundesländern. Zum einen werden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an (nicht nur) die neuen Bundesländer (mit Ausnahme von Sachsen) gezahlt, um angeblich überproportionale Kosten der politischen Führung auszugleichen. Zum anderen leistet der Bund

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Bundesländer, um teilungsbedingte Sonderlasten auszugleichen. Diese Mittel sollen Ostdeutschland in die Lage versetzen, den Rückstand in der Ausstattung mit Infrastruktur zu verringern. Die Zuschüsse sollen letztmalig im Jahr 2004 gezahlt werden.

Es bleibt festzuhalten, daß beim Finanzausgleich die Egalitätsnorm eine zentrale Rolle spielt und daß die Herkunft der Mittel häufig nicht leicht zu erkennen ist. Die Kehrseite der überaus komfortablen Finanzausstattung der neuen Bundesländer ist, daß ein Anstieg der Steuerkraft, der mit dem Aufholprozeß einhergeht, weitgehend abgeschöpft wird. Auf die Erträge einer wachstumsfördernden Wirtschaftspolitik wird also ein „Grenzsteuersatz" von rund 100 vH erhoben. Ein solches System setzt falsche Anreize. Eine schlechte Wirtschaftspolitik wird belohnt, eine gute bestraft.

## IV. Methodische und statistische Probleme bei der Erfassung der Transfers und ihre Bewältigung

### 1. Vermeidung von Doppelzählungen

#### a. Institutionelle Abgrenzung — innerstaatliche Zahlungen

Die Erfassung der West-Ost-Transfers erweist sich u.a. deshalb als schwierig, weil die Mittel teilweise mehrere Haushalte durchlaufen. Im Prozeß der deutschen Einigung und danach sind zudem viele Sonderhaushalte geschaffen worden. Sollen die Transfers in den Osten korrekt nachgewiesen werden, so darf man die durchlaufenden Mittel nur einmal erfassen.[8]

Das Beziehungsgeflecht zwischen den Haushalten der Gebietskörperschaften und der Sondervermögen wie z.B. des Fonds „Deutsche Einheit" läßt sich veranschaulichen anhand der Änderungen, die es im Jahre 1995 bei der Struktur der

---

[8] Im jüngsten Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat 1995) werden dagegen die Zuweisungen des Bundes und der Länder an den Fonds „Deutsche Einheit" bei der Differenzierung nach Ebenen doppelt erfaßt; bei der Aggregation werden Doppelzählungen freilich vermieden.

Ausgaben des Bundes gegeben hat.[9] Der Zuschuß an den Fonds „Deutsche Einheit" (1994: 19,5 Mrd. DM; 29,6 Mrd. DM einschließlich des vom Bund ausgezahlten Beitrags der Länder und Gemeinden, die dem Bund Steuereinnahmen in Höhe von 10,1 Mrd. DM überlassen) entfällt (Tabelle 2). Der Kapitaldienst auf

Tabelle 2 — Ausgaben des Fonds „Deutsche Einheit" und ihre Finanzierung in den Jahren 1990–1995 (Mrd. DM)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ausgaben ohne Schuldendienst | | | | | | |
| a) Kredite | 20,00 | 31,00 | 24,00 | 15,00 | 5,00 | — |
| b) Zuweisungen vom Bund[a] | 2,00 | 4,00 | 9,90 | 14,23 | 19,48 | — |
| c) Zuweisungen von den alten Bundesländern und ihren Gemeinden | — | — | — | 5,97 | 10,12 | — |
| d) Zusammen | 22,00 | 35,00 | 33,90 | 35,20 | 34,60 | — |
| Ausgaben für den Schuldendienst | | | | | | |
| a) Zuweisungen vom Bund | — | 2,00 | 5,12 | 3,75 | 4,50 | 2,65 |
| b) Zuweisungen von den alten Ländern | — | — | — | 3,75 | 4,50 | 6,85 |
| c) Zusammen | — | 2,00 | 5,12 | 7,50 | 9,00 | 9,50 |
| Insgesamt | | | | | | |
| a) Kredite | 20,00 | 31,00 | 24,00 | 15,00 | 5,00 | — |
| b) Zuweisungen vom Bund | 2,00 | 6,00 | 15,02 | 17,98 | 23,98 | 2,65 |
| c) Zuweisungen von den alten Ländern | — | — | — | 9,72 | 14,62 | 6,85 |
| d) Zusammen | 22,00 | 37,00 | 39,02 | 42,70 | 43,60 | 9,50 |

[a]Ausschließlich der von den alten Ländern und ihren Gemeinden finanzierten Teile.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1993; 1994; 1995).

die Fonds-Verschuldung, an dem die westdeutschen Länder und Gemeinden (1994 zu 50 vH, ab 1995 zu 72 vH) ebenfalls dadurch beteiligt sind, daß sie dem Bund Steuereinnahmen überlassen, erreicht seinen „Gleichgewichtswert" in Höhe von 9,5 Mrd. DM (10 vH auf (ursprünglich vorgesehene) 95 Mrd. DM Schulden des Fonds; 1994: 9,0 Mrd. DM). Erstmalig zahlt der Bund 1995 Investitionsbeihilfen an die neuen Bundesländer (6,6 Mrd. DM). Der Zuschuß an Berlin (1994: 5,5 Mrd. DM) entfällt, allerdings erhält Berlin neue Transfers im Zusammenhang mit dem Umzug der Bundesregierung nach Berlin. Die Zinsen auf die Hälfte der Altschulden der ehemals staatlichen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern, die sog. Altschuldenhilfe (1994: 2,2 Mrd.

[9] Die Daten für das Jahr 1995 stammen grundsätzlich aus dem Finanzbericht 1996; teilweise handelt es sich aber um eigene Schätzungen.

DM), wird nur für die erste Jahreshälfte fällig, sie entfällt seit der Jahresmitte 1995, weil die betreffenden Schulden zu diesem Zeitpunkt zu rund 53 vH in den Erblastentilgungsfonds übergingen und zu rund 47 vH von den Wohnungsunternehmen übernommen wurden. Die Zinserstattungen an den Kreditabwicklungsfonds (50 vH der Zinsausgaben dieses Fonds, 1994: 2,7 Mrd. DM) entfallen (Tabelle 3); die Verbindlichkeiten dieses Fonds wurden vom Erblastentilgungs-

Tabelle 3 — Zinsausgaben des Kreditabwicklungsfonds und ihre Finanzierung in den Jahren 1990–1994 (Mrd. DM)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|---|---|
| Insgesamt | — | 2,28 | 15,30 | 8,36 | 5,44 |
| – vom Bund | — | 1,14 | 7,65 | 4,18 | 2,72 |
| – von der Treuhandanstalt | — | 1,14 | 7,65 | 4,18 | 2,72 |

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1995).

fonds übernommen (Tabelle 4). Als Ersatz für die Altschuldenhilfe und für die Zinserstattungen an den Kreditabwicklungsfonds wird der Bund Zinsen auf die Schulden des Erblastentilgungsfonds leisten müssen. Auch die bisher von der Treuhandanstalt erstatteten Zinsaufwendungen des Kreditabwicklungsfonds (ebenfalls 50 vH der Zinsen dieses Fonds, 1994: 2,7 Mrd. DM) und die Zinszahlungen auf die Ende 1994 bestehenden Schulden der Treuhandanstalt (203 Mrd. DM) wird der Bund 1995 tragen müssen; die Treuhandanstalt wurde aufgelöst,

Tabelle 4 — Schuldenstand[a] der Nebenhaushalte in den Jahren 1990–1995 (Mrd. DM)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | Juni 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Fonds „Deutsche Einheit" | 19,79 | 50,48 | 74,37 | 87,68 | 89,19 | 87,64 |
| Kreditabwicklungsfonds | 27,63 | 27,47 | 91,75 | 101,23 | 102,43 | — [b] |
| Treuhandanstalt | 14,06 | 39,40 | 106,79 | 168,32 | 204,62 | — [b] |
| Erblastentilgungsfonds | — | — | — | — | — | 298,93 |
| Insgesamt | 61,48 | 117,35 | 272,91 | 357,23 | 396,24 | 386,57 |
| Nachrichtlich: | | | | | | |
| Öffentliche Haushalte insgesamt | 1 053,49 | 1 173,86 | 1 345,22 | 1 509,15 | 1 662,15 | 1 875,63 |

[a] Am Jahres- bzw. Monatsende. — [b] Auf Erblastentilgungsfonds übertragen.

Quelle: Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (1995a; 1995c).

deren Schulden wurden zum Jahresbeginn 1995 vom Erblastentilgungsfonds übernommen (Tabelle 4). Insgesamt handelt es sich im Jahr 1995 wohl um 22 Mrd. DM Zinsaufwendungen, die vom Bund an den Erblastentilgungsfonds fließen (Haushaltsansatz: 25,4 Mrd. DM). Schließlich mußte der Bund Zuschüsse an die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben zahlen (2,6 Mrd. DM).

Unübersichtlichkeit entsteht auch dadurch, daß Zahlungen der Europäischen Union (EU) für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den Haushalten der neuen Bundesländer nicht separat erfaßt werden. Vielmehr sind sie in den Zahlungen des Bundes enthalten, der die EU-Mittel gemeinsam mit eigenen Mitteln an die neuen Länder überweist.

Statistische Probleme gibt es auch bei der Erfassung des Beitragsaufkommens der einzelnen Sozialversicherungsträger nach Regionen und bei der Bestimmung der Transfers zwischen den Regionen (Meinhardt 1995: 694). Die Beitragseinnahmen, die den in den neuen Bundesländern gezahlten Löhnen zuzurechnen sind, werden in den vorliegenden Statistiken teilweise zu Unrecht den alten Ländern zugerechnet. Zum einen sind die Verbuchungsstellen der überregional organisierten Krankenkassen in den alten Bundesländern angesiedelt. Zum anderen sind die Landesarbeitsämter teilweise für die alten und die neuen Bundesländer zuständig. Eine (wohl korrekte) Zurechnung des Beitragsaufkommens ist aber möglich mit Hilfe der „bereinigten" Daten für das Aufkommen an Arbeitslosenversicherungsbeiträgen, die für das alte und für das neue Bundesgebiet und damit für die neuen Bundesländer einschließlich Ostberlin ermittelt werden (Bundesanstalt für Arbeit, lfd. Jgg.).

### b. Intertemporale Abgrenzung

Kreditfinanzierte Leistungen an die neuen Bundesländer lassen sich entweder im Jahr der Zahlung der Transfers oder in Form der Zinsen auf die Kredite in späteren Perioden verbuchen. Eine Klassifizierung der öffentlichen Leistungen zugunsten der neuen Bundesländer nach der Art der Finanzierung ist meistens nicht möglich. Deshalb lassen sich auch andere Transfers prinzipiell unterschiedlich behandeln. In der vorliegenden Untersuchung werden die Transfers in dem Jahr erfaßt, in dem sie als laufende Leistungen oder als Vermögensübertragungen an die Begünstigten fließen; denn in diesem Jahr wirken sie wohl in besonderem Maße

auf die wirtschaftliche Aktivität. Diese Vorgehensweise entspricht den Prinzipien, nach denen die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erstellt werden.

Das bedeutet z.B., daß die kreditfinanzierten Zahlungen des Fonds „Deutsche Einheit" an die neuen Bundesländer genauso wie die Zuweisungen des Bundes und die der Länder und Gemeinden im Jahr der Kreditaufnahme einbezogen werden (Tabelle 2). Die Zinsen, die auf die Schulden des Fonds gezahlt werden, sowie die Tilgungsbeträge dürfen dann nicht zusätzlich als Transfers gezählt werden.

Es ist allerdings nötig, die Zinsen und Tilgungen zu berücksichtigen, wenn Kreditnehmer und Zahler des Kapitaldienstes nicht identisch sind, die Transfers aber dennoch nach Geberhaushalten aufgeteilt werden sollen. Sind die Zinsen auf die Schulden des Fonds beispielsweise vom Bund zu zahlen und werden sie deshalb als dessen Belastung ausgewiesen, so ist allerdings in gleicher Höhe ein negativer Transfer des Fonds „Deutsche Einheit" in Rechnung zu stellen, damit das (nach dem obigen Prinzip, der Erfassung im Zeitpunkt der Begünstigung, resultierende) Zeitprofil der Transfers nicht verzerrt wird.[10]

Die Schuldenübernahme durch den Kreditabwicklungsfonds wird in analoger Weise behandelt (Tabelle 5). Sie wird in dem Jahr als Transfer gebucht, in dem

Tabelle 5 — Schulden des Kreditabwicklungsfonds in den Jahren 1990–1994[a] (Mrd. DM)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|---|---|
| Schulden | 27,63 | 27,47 | 91,75 | 101,23 | 102,43 |
| Veränderung der Schulden | . | –0,16 | 64,28 | 9,48 | 1,20 |

[a]Jahresende.

Quelle: Deutsche Bundesbank (1995c); eigene Berechnungen.

sie erfolgt und damit von den begünstigten Wirtschaftssubjekten in das Kalkül einbezogen werden kann. Dies hat zur Folge, daß die Zinsen auf die Schulden des Kreditabwicklungsfonds — auch nach deren Übernahme durch den Erblastentil-

[10] Im folgenden werden negative Transfers in diesem Sinne allerdings nicht ausgewiesen, weil die Gesamttransfers, obwohl es möglich ist, nicht in Transfers aller einzelnen Ebenen aufgeteilt werden; vielmehr interessieren vor allem die Leistungen des Bundes und der alten Bundesländer.

gungsfonds zum Jahresende 1994 — nicht als Transfers zählen. Die Zinsen (und die Tilgungsbeträge) werden freilich wieder relevant, wenn die Transfers nach Geberhaushalten differenziert werden sollen und wenn sich die Zuordnung der Belastungen auf die Haushalte geändert hat.

Schließlich ist zu klären, in welcher Weise die Aktivitäten der Treuhandanstalt einbezogen werden sollen. Hier werden die Übernahme von Altschulden der Betriebe sowie das Einräumen von Ausgleichsverbindlichkeiten (Boss 1991) als Vermögensübertragungen betrachtet (Tabelle 6). Zusätzlich werden die nicht

Tabelle 6 — Ausgaben, Einnahmen und Schulden der Treuhandanstalt (THA) in den Jahren 1990–1994 (Mrd. DM)

| | 2. Halbjahr 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|---|---|
| Schuldenstand (Jahresende) | 14,06 | 39,40 | 106,79 | 168,32 | 204,62 |
| Veränderung der Schulden | 14,06 | 25,34 | 67,39 | 61,53 | 36,30 |
| Ausgaben insgesamt | 5,89 | 27,62 | 41,20 | 46,64 | 46,61 |
| Einnahmen | 1,60 | 7,74 | 11,60 | 8,53 | 9,53 |
| Budgetsaldo | –4,29 | –19,88 | –29,60 | –38,11 | –37,09 |
| Übernommene Schulden (Tabelle 11) | 9,77 | 5,46 | 37,79 | 23,42 | 1,93 |
| Zinserstattung an den Kreditabwicklungsfonds | . | 1,14 | 7,65 | 4,18 | 2,72[a] |
| Zinsen auf das kumulierte (bereinigte[b]) Budgetdefizit der Vorperiode(n) | | 0,38 | 1,98 | 3,60 | 5,54 |
| Ausgaben abzüglich der Zinserstattung an den Kreditabwicklungsfonds und abzüglich der Zinsen auf das kumulierte (bereinigte[b]) Budgetdefizit der Vorperiode(n) | 5,89 | 26,10 | 31,57 | 38,86 | 38,35 |
| dito, abzüglich der Einnahmen (Tabelle 11) | . | 18,36 | 19,97 | 30,33 | 28,82 |
| Nachrichtlich: Zinsen auf aufgenommene Kredite und Altkredite | 4,39 | 9,85 | 8,27 | 9,87 | 10,33 |

[a]Die Ausgaben sind nicht in der Abrechnung der Treuhandanstalt ausgewiesen, sie wurden außerhalb des Haushalts abgewickelt. — [b]Bereinigt um die Zinserstattung an den Kreditabwicklungsfonds.

Quelle: Treuhandanstalt (1994); BVS (Hrsg.) (1995); Deutsche Bundesbank (1995a); eigene Berechnungen.

durch laufende Einnahmen (wie z.B. Privatisierungserlöse) gedeckten Ausgaben als Transfers einbezogen. Dabei werden die Ausgaben aber verringert um die Zinserstattungen an den Kreditabwicklungsfonds; andernfalls würde die Übernahme von Schulden durch den Kreditabwicklungsfonds in Form der Zinsen ein zweites Mal als West-Ost-Transfer gezählt, soweit die Treuhandanstalt an der

Finanzierung beteiligt war (50 vH). Außerdem müssen die Ausgaben der Treuhandanstalt — mit analoger Begründung — um die Zinsen auf die Schulden reduziert werden, soweit diese aus den kumulierten Budgetdefiziten der jeweiligen Vorjahre (bei Vernachlässigung der Zinserstattungen an den Kreditabwicklungsfonds) resultieren, denn die so entstandenen Schulden werden im Jahr ihrer Entstehung als Transfer einbezogen.

## 2. Berücksichtigung von Steuermindereinnahmen infolge von Steuervergünstigungen für die neuen Bundesländer und Umverteilungen des Umsatzsteueraufkommens

Die neuen Bundesländer profitieren nicht nur von Ausgaben, die der Westen zu ihren Gunsten tätigt, sondern auch von Steuervergünstigungen; diese belasten den Westen in dem Maße, in dem hier Mindereinnahmen entstehen. Zu den Transfers zählen auch jene Steuereinnahmen, die durch Umschichtungen des Umsatzsteueraufkommens im Rahmen des Finanzausgleichs entstehen.

## 3. Berücksichtigung der Steuereinnahmen und der sonstigen Einnahmen des Bundes in den neuen Bundesländern — Bruttotransfers versus Nettotransfers

Infolge der deutschen Einigung erzielt der Bund Steuereinnahmen in den neuen Bundesländern. Hinzu kommen andere Einnahmen, beispielsweise Verwaltungseinnahmen und Privatisierungserlöse. Diese Einnahmen sind den Belastungen westdeutscher Haushalte durch Ausgaben zugunsten der neuen Länder und durch Steuervergünstigungen und Umschichtungen des Aufkommens gegenüberzustellen.

Die Quantifizierung dieser Einnahmen ist schwierig. Zwar ist das örtliche Aufkommen der Steuern bekannt, es spiegelt aber das entstehungsmäßige Aufkommen nicht korrekt wider. Es unterzeichnet den ostdeutschen Finanzierungsbeitrag. Eine wichtige Ursache dafür ist, daß überörtlich agierende Unternehmen mit Sitz in Westdeutschland im Westen Steuern (z.B. Umsatzsteuer) abführen, die Ostdeutschland zuzurechnen sind.

Der vorliegenden Untersuchung liegen die Steuereinnahmen des Bundes zugrunde, die im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Ostdeutschland für die Jahre 1991 bis 1994[11] errechnet worden sind (Tabelle 7). Ein alternativer Ansatz zur Ermittlung der Steuereinnahmen im Osten, nach dem das gesamte Aufkommen des Bundes nach den Anteilen West- und Ostdeutschlands am Bruttoinlandsprodukt aufgeteilt wird, führt zu einem ähnlichen Ergebnis.

Der Bund erwirtschaftet Verwaltungseinnahmen auch in den neuen Ländern; sie werden auf 2 Mrd. DM je Jahr veranschlagt (Sachverständigenrat 1995). Zudem entfällt ein Teil des Bundesbankgewinns auf die Zuständigkeit der Bundesbank für den Osten der Bundesrepublik Deutschland; dieser Teil des Gewinns ist nicht bekannt und kann daher nicht berücksichtigt werden. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben die (geschätzten) Erlöse, die dem Bund aufgrund von Privatisierungsmaßnahmen im Osten zufließen; diese Erlöse dürften im Jahre 1995 kräftig zugenommen haben.

Tabelle 7 — Bruttoinlandsprodukt in West- und Ostdeutschland und Steueraufkommen des Bundes in Ostdeutschland in den Jahren 1991–1995 (Mrd. DM)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| Nominales Bruttoinlandsprodukt (BIP) | | | | | |
| Westdeutschland | 2 647,60 | 2 813,00 | 2 846,30 | 2 973,40 | 3 085,00 |
| Ostdeutschland | 206,00 | 262,60 | 308,60 | 346,90 | 380,00 |
| Anteil Ostdeutschlands (vH) | 7,22 | 8,54 | 9,78 | 10,45 | 10,97 |
| Steuereinnahmen des Bundes | 317,80 | 352,89 | 355,98 | 378,90 | 368,00 |
| darunter: (Geschätztes) Aufkommen in Ostdeutschland[a] | 22,95 | 30,14 | 34,81 | 39,60 | . |
| Steueraufkommen des Bundes in Ostdeutschland gemäß VGR | 20,40 | 25,63 | 28,71 | 34,07 | 38,00[b] |

[a]Gemäß dem Anteil Ostdeutschlands am BIP. — [b]Eigene Schätzung.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1995); Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (lfd. Jgg.); eigene Schätzungen.

[11] In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 1991 bis 1994 wurde in internen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes der Bund in einen fiktiven Bund (West) und einen Bund (Ost) getrennt.

## 4. Beteiligung der neuen Bundesländer an den künftigen Zinslasten

Bei einer Quantifizierung der Transfers ist eigentlich zu berücksichtigen, daß die vom Bund gezahlten Zinsen und Tilgungsbeträge — möglicherweise erst in der fernen Zukunft — durch Steuereinnahmen auch aus den neuen Ländern oder durch Ausgabenkürzungen, die auch die neuen Länder betreffen, finanziert werden. Die Bürger der neuen Bundesländer sowie Ostberlins erhielten also in den vergangenen Jahren zu einem — vermutlich geringen — Teil finanzielle Mittel nicht als Transfers, sondern als Darlehen. Diese Effekte werden in der vorliegenden Untersuchung, die sich auf lediglich fünf Jahre erstreckt, nicht einbezogen.

## 5. Eliminierung zahlungstechnischer Verzerrungen

### a. Rentenversicherung

Bei den Transfers an die ostdeutsche (fiktive) Rentenversicherung handelt es sich um jene Ausgaben in den neuen Ländern, die nicht durch Beiträge und sonstige Einnahmen wie z.B. den Bundeszuschuß gedeckt sind. Als solche Transfers, die von westdeutschen Beitragszahlern geleistet werden, werden hier die Beträge erfaßt, die von der Deutschen Bundesbank ermittelt worden sind (Bundesbank 1995a) bzw. nach der von der Bundesbank verwendeten Methode errechnet werden können (Tabelle 8).

Die Ergebnisse für die Transfers der westdeutschen Beitragszahler basieren auf den in Tabelle 8 ausgewiesenen Angaben für den Bundeszuschuß an die Rentenversicherung Ost. Diese weichen aber ab von den im Bundeshaushalt nachgewiesenen und in Tabelle 16 verwendeten Beträgen für den Zuschuß und die Erstattungen des Bundes. Die Differenzen für die einzelnen Jahre müssen als Korrekturposten des Bundeszuschusses berücksichtigt werden, um das gesamte (vom Bund und den Beitragszahlern geleistete) Transfervolumen korrekt auszuweisen.

### b. Arbeitslosenversicherung

Zu den Transfers, die vom Westen in den Osten fließen, zählen auch jene, die westdeutsche Beschäftigte in Form von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung leisten (Tabelle 9). Es handelt sich um den Einnahmenüberschuß der Arbeits-

Tabelle 8 — Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten in den Jahren 1991–1995 (Mrd. DM)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| | Rentenversicherung West | | | | |
| Beiträge | 183,33 | 193,31 | 196,36 | 215,76 | 225,16 |
| Zuschuß und Erstattungen des Bundes | 38,66 | 39,81 | 41,84 | 48,11 | 48,37 |
| Sonstige Einnahmen | 4,41 | 5,31 | 4,92 | 3,40 | 3,47 |
| Einnahmen insgesamt | 226,40 | 238,43 | 243,12 | 267,27 | 277,00 |
| Rentenausgaben | 185,57 | 195,81 | 207,63 | 221,06 | 229,68 |
| Sonstige Ausgaben | 30,16 | 32,24 | 35,27 | 37,39 | 40,32 |
| Ausgaben insgesamt | 215,73 | 228,05 | 242,90[a] | 258,45[a] | 270,00[a] |
| Budgetsaldo | 10,67 | 10,38 | 0,22 | 8,82 | 7,00 |
| | Rentenversicherung Ost | | | | |
| Beiträge | 25,60 | 32,55 | 36,05 | 40,90 | 44,74 |
| Zuschuß und Erstattungen des Bundes | 6,41 | 9,46 | 10,83 | 13,79 | 15,00 |
| Sonstige Einnahmen | 0,13 | 0,31 | 0,39 | 0,34 | 0,50 |
| Einnahmen insgesamt | 32,14 | 42,32 | 47,27[a] | 55,03[a] | 60,24[a] |
| Rentenausgaben | 26,71 | 40,02 | 45,29 | 53,25 | 61,20 |
| Sonstige Ausgaben | 4,91 | 6,90 | 9,88 | 12,56 | 14,30 |
| Ausgaben insgesamt | 31,62 | 46,92 | 55,17 | 65,81 | 75,50 |
| Budgetsaldo | 0,52 | –4,59 | –7,90 | –10,78 | –15,26 |
| | Rentenversicherung | | | | |
| Beiträge | 208,93 | 225,86 | 232,41 | 256,66 | 269,90 |
| Zuschuß und Erstattungen des Bundes | 45,07 | 49,27 | 52,67 | 61,90 | 63,37 |
| Sonstige Einnahmen | 4,54 | 5,62 | 5,31 | 3,74 | 3,97 |
| Einnahmen insgesamt | 258,54 | 280,75 | 290,39 | 322,30 | 337,24 |
| Rentenausgaben | 212,28 | 235,83 | 252,92 | 274,31 | 290,88 |
| Sonstige Ausgaben | 35,07 | 39,14 | 45,15 | 49,95 | 54,62 |
| Ausgaben insgesamt | 247,35 | 274,97 | 298,07 | 324,26 | 345,50 |
| Budgetsaldo | 11,19 | 5,78 | –7,68 | –1,96 | –8,26 |
| Nachrichtlich: | | | | | |
| Zuschuß und Erstattungen des Bundes gemäß Tabelle 16 | 6,46 | 7,93 | 9,41 | 12,54 | 13,34 |
| Differenz zwischen dem Zuschuß an die Rentenversicherung Ost gemäß Tabelle 8 und dem Zuschuß gemäß Tabelle 16 | –0,05 | 1,53 | 1,42 | 1,25 | 1,66 |

[a]Ohne Finanzausgleichsleistungen (nach Einführung des neuen gesamtdeutschen Systems der Rentenversicherung).

Quelle: Deutsche Bundesbank (1995a; 1995c); eigene Berechnungen; eigene Prognose für 1995.

Tabelle 9 — Budgetsaldo der Bundesanstalt für Arbeit im früheren Bundesgebiet und im Beitrittsgebiet in den Jahren 1991–1995 (Mrd. DM)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| Budgetsaldo im früheren Bundesgebiet | 23,58 | 28,86 | 22,54 | 27,63 | 24,40 |
| dito, bereinigt um Verzerrungen bei der Zuordnung des Beitragsaufkommens | 19,83 | 24,62 | 15,09 | 19,34 | 15,60 |
| Budgetsaldo im Beitrittsgebiet | –25,32 | –42,70 | –46,97 | –37,84 | –31,40 |
| Budgetsaldo im Beitrittsgebiet, bereinigt | –21,57 | –38,46 | –39,52 | –29,55 | –22,60 |
| Budgetsaldo im gesamten Bundesgebiet (notwendiger Bundeszuschuß[b]) | –1,74 | –13,84 | –24,43 | –10,21 | –7,00 |
| Tatsächlicher Zuschuß | 5,92 | 8,94[a] | 24,42 | 10,20 | 7,00 |
| Differenz zwischen dem notwendigen und dem tatsächlichen Bundeszuschuß | –4,18 | 4,90 | 0,01 | 0,01 | 0,00 |

[a]Zur Finanzierung des kumulierten Ausgabenüberschusses in den Jahren 1991 und 1992 wurde die Zuweisung des Bundes im Jahre 1990 (0,71 Mrd. DM) eingesetzt. — [b]Bei Umkehrung des Vorzeichens.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen; eigene Prognose für 1995.

losenversicherung im Westen. Der statistisch ausgewiesene Überschuß muß freilich deshalb verringert werden, weil Einnahmen im Westen anfallen, die dem Osten zuzurechnen sind. Die Bereinigung basiert auf Angaben der Bundesanstalt für Arbeit.

Nach der Berücksichtigung des (bereinigten) Einnahmenüberschusses als West-Ost-Transfer ergibt sich ein Bundeszuschuß, der notwendig ist, damit alle Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in den neuen Bundesländern finanziert werden können; er zählt ebenfalls als Transfer. Die tatsächlich in den Jahren 1990 bis 1992 gezahlten Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit weichen von den notwendigen Zuschüssen ab. So ist im Jahre 1991 angesichts der unerwartet günstigen Kassenlage des Bundes ein Betrag in Höhe von 4,9 Mrd. DM gezahlt worden, der im Jahre 1992 verwendet werden sollte und verwendet worden ist. Die Differenzen, also ein negativer Betrag für das Jahr 1991 und ein positiver Betrag für das Jahr 1992, werden als zusätzlicher Bundeszuschuß berücksichtigt, damit

das gesamte Volumen in den einzelnen Jahren gemäß dem obigen Buchungsprinzip korrekt erfaßt wird.

## 6. Öffentliche Güter des Zentralstaats einbeziehen?

Während es nur letztlich lösbare Probleme aufwirft, die nach Ostdeutschland strömenden Finanztransfers zu bestimmen, bereitet es erhebliche Schwierigkeiten, die Realtransfers, die mit der Nutzung öffentlicher Güter verknüpft sind, einzubeziehen. Die Frage, ob und wie man die Nutzung öffentlicher Güter in die räumliche Transfer-Rechnung integrieren soll, stellt sich dann, wenn Teilregionen Nutzen aus dem zentralstaatlichen Angebot an öffentlichen Gütern ziehen, ohne entsprechend zum Steueraufkommen des übergeordneten Haushalts beizutragen. Da die Förderung des Beitrittsgebiets durch die Europäische Union auf Finanztransfers beschränkt ist, geht es ausschließlich um Realleistungen des Bundes.

Die Zurechenbarkeit öffentlicher Güter auf Teilregionen einer Volkswirtschaft ist um so eher gegeben, je weniger öffentlich im eigentlichen Sinne das Gut ist. Liegt der Streubereich des Nutzens, den die kollektive Einrichtung bewirkt, innerhalb des Beitrittsgebietes, steht einem Einbeziehen der Leistung in die räumliche Transferrechnung grundsätzlich nichts im Wege. Ein Beispiel sind die Autobahnen, die der Bund in Ostdeutschland bauen läßt und unterhält und die vor allem von westdeutschen Steuerzahlern finanziert werden. Allerdings muß man sich bei der Erfassung mit den Investitionsausgaben begnügen. Dieser Wertansatz ist zwar aus theoretischer Sicht kritisierbar, doch sind die Informationen beschränkt.

Neben den Leistungen mit räumlich beschränktem Nutzenradius bietet der Bund auch Güter an, die landesweit Nutzen abwerfen. Sicherheit nach innen und außen ist das Paradebeispiel für klassisch öffentliche Güter. Bei diesen Gütern ist zu entscheiden, ob man Ostdeutschland einen Anteil an den Kosten zurechnen kann und soll. Der Versuch, die Quantifizierung von der Nutzenseite her anzugehen, scheitert. Denn die individuellen Nutzen, die beispielsweise die Landesverteidigung stiftet, sind weder meßbar noch vergleichbar. Es bleibt also nur der kostenorientierte Ansatz. So könnte man beispielsweise die Verteidigungsausgaben gemäß den Einwohneranteilen auf Ost- und Westdeutschland verteilen. Angesichts des Wesens öffentlicher Güter macht eine solche Kostenumlage aber

wenig Sinn. Denn öffentliche Güter zeichnen sich — zumindest innerhalb von Kapazitätsgrenzen — gerade dadurch aus, daß eine zusätzliche Nutzung ohne zusätzliche Kosten möglich ist. Den westdeutschen Bürgern entsteht also keine Belastung daraus, daß auch die ostdeutschen Bürger einen Nutzen aus der Landesverteidigung ziehen. Da deren Zutritt nicht mit einer Verknappung des Gutes „Sicherheit nach außen" einhergeht, macht es ökonomisch keinen Sinn, eine Art Kostenumlage als Transfer zu berücksichtigen.

Gemäß diesen Überlegungen gehen in die Berechnungen nur die Ausgaben des Bundes für die bundeseigene Verkehrsinfrastruktur ein (Tabelle 10), nicht aber jene für die Sicherheit nach innen oder außen. Es wurde darauf verzichtet, den Bundeshaushalt gezielt nach zusätzlichen öffentlichen Gütern im eigentlichen Sinne zu durchforsten; denn diese haben im Vergleich zu den Umverteilungsausgaben des Bundes einen sehr niedrigen Stellenwert (Rosenschon und Leineweber 1993).[12]

Tabelle 10 — Ausgaben des Bundes für die bundeseigene Verkehrsinfrastruktur in Ostdeutschland[a] in den Jahren 1991–1995 (Mio. DM)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995[b] |
|---|---|---|---|---|---|
| Investitionsausgaben für Bundesfernstraßen[c] | 2 198,5 | 3 959,4 | 3 147,0 | 3 600,0 | 3 889,0 |
| aus Kapitel 6008 („Aufschwung Ost") | 371,5 | 1 487,4 | — | — | — |
| aus Kapitel 1210 (Bundesfernstraßen) | 1 827,0 | 2 472,0 | 3 147,0 | 3 600,0 | 3 889,0 |
| Investitionsausgaben für Wasserstraßen und Häfen | 64,7 | 112,3 | 148,9 | 206,4 | 341,1 |
| Insgesamt | 2 263,2 | 4 071,7 | 3 295,9 | 3 806,4 | 4 230,1 |

[a]Einschließlich Berlin/West. — [b]Soll. — [c]Bundesautobahnen und Bundesstraßen.

Quelle: Informationen des Bundesministeriums für Verkehr.

## 7. Informationslücken

Bei der Erfassung der Transfers stößt man auf viele Informationslücken:

- Bei Zuschüssen, die der Bund an alte und neue Bundesländer leistet (wie beispielsweise dem Erziehungsgeld), weist der Bundeshaushalt meist nur den

[12] Es ist deshalb verwunderlich, wieviel Augenmerk die Finanzwissenschaft den öffentlichen Gütern beimißt.

Gesamtbetrag aus. Nicht einmal bei zentralen Budgetpositionen wie den Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs erfährt der Leser in den Erläuterungen zum Haushalt, wie sich der veranschlagte Gesamtbetrag auf West- und Ostdeutschland aufteilt.

Wenn die Teilbeträge den Erläuterungen zu den einzelnen Haushaltstiteln nicht entnommen werden konnten, wurden spezielle amtliche Veröffentlichungen herangezogen. Zu nennen sind die periodisch erscheinenden Finanz-, Subventions-, Agrar- und Sozialberichte. Allerdings verblieben nach der Auswertung dieser Quellen Informationslücken, zumal die dort genannten Zahlen häufig nicht für den gesamten Untersuchungszeitraum vorliegen. In diesen Fällen ist man auf Informationen aus den entsprechenden Fachministerien angewiesen.[13] Da Ist-Werte für das Jahr 1995 noch nicht vorliegen, erfolgten die Angaben zur Aufteilung auf Ost- und Westdeutschland meist unter Vorbehalt. Soweit die jeweiligen Fachministerien wegen potentieller Schätzfehler auf eine Schätzung für Ostdeutschland — wie etwa beim Wohngeld — verzichtet haben, werden eigene Prognosen zugrunde gelegt. Potentielle Kritik sollte berücksichtigen, daß die Alternative der Verzicht auf das Vorhaben ist, die Transfers umfassend darzustellen.

- Die Zuschüsse des Bundes an die ostdeutschen Länder werden in der vorliegenden Untersuchung nicht nur anhand des Bundeshaushalts erfaßt, sondern auch anhand der Budgets dieser Länder. Dabei entsteht für den Stadtstaat Berlin ein spezifisches Problem, weil aus dem Haushalt meist nicht hervorgeht, wie sich der jeweilige Gesamtbetrag auf Ost- und Westberlin verteilt. Finanzpolitische Begünstigungen Ostberlins werden hier nur insoweit berücksichtigt, als sie ostspezifisch sind (wie beispielsweise die Zahlungen gemäß dem Fernwärmesanierungsprogramm oder dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost).[14]

---

[13] Diese waren bereit, Auskunft zu geben. Eine Ausnahme war das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

[14] Es wurde davon abgesehen, bei der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen regionalisierte Daten zu den vielfältigen regionsübergreifenden Haushaltspositionen (wie z.B. Ausgaben für Studentenwohnraumbau oder für Erziehungsgeld) zu erfragen; Ertrag und Aufwand hätten wohl in einem Mißverhältnis gestanden.

- Ein spezielles Problem trat bei der Auswertung der Haushaltspläne des Landes Mecklenburg-Vorpommern auf. Im Haushaltsplan für das Jahr 1995 fehlen — abweichend vom Procedere in den anderen Bundesländern — die Ist-Werte für das Jahr 1993. Statt dessen sind die Ist-Werte für das Jahr 1994 die Referenzgröße. Der Versuch, die Daten dem Haushaltsplan 1994 zu entnehmen, schlug insofern fehl, als dort statt der Ist-Werte Soll-Werte für das Jahr 1993 veranschlagt sind. Daher gehen in die Berechnungen paradoxerweise ein Soll-Wert für das frühere und ein Ist-Wert für das spätere Jahr ein.
- Stellt man die Frage nach der Verwendungsstruktur der Mittel, um abschätzen zu können, inwieweit die finanzpolitische Förderung künftig Erträge abwirft, so findet sich nicht immer eine Antwort. Offen ist insbesondere, wie allgemeine — d.h. zweckungebundene — Zuschüsse verwendet werden. Zu denken ist z.B. an die Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs. Die Informationslücken lassen sich nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand schließen. Allerdings lassen sich aus den allgemeinen Rahmenbedingungen durchaus gewisse Schlüsse auf die Qualität der Wirtschaftspolitik ziehen. Zu diesen Bedingungen zählt vor allem die Finanzverfassung.

## 8. Unzureichende Kontinuität des staatlichen Rechnungswesens

Der Aufbereitung des Datenmaterials stellen sich in einigen Bereichen Hindernisse in den Weg.

Zum einen findet man für eine bestimmte Haushaltsposition in den verschiedenen Quellen verschiedene Beträge. Beispielsweise werden die Ausgaben des Bundes für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" im Subventionsbericht niedriger als im Finanzbericht ausgewiesen; dies liegt daran, daß im Subventionsbericht die Zuweisungen an Gemeinden für die ländliche Infrastruktur nicht eingerechnet sind (Tabelle A7). Ein weiteres Beispiel sind die Zahlungen des Bundes an den Fonds „Deutsche Einheit"; sie werden brutto (d.h. einschließlich der weitergeleiteten Länder- und Gemeindebeiträge) oder netto ausgewiesen. Es gibt keine Publikation, in der das beim Umgang mit dem staatlichen Finanzwesen erforderliche „Insider-Wissen" umfassend und systematisch archiviert ist.

Zum anderen ist es schwierig, die Entwicklung einzelner Haushaltspositionen im Zeitablauf zu erfassen. Der häufige Wechsel der Haushaltstitel-Nummern erschwert die Bestandsaufnahme. Besonders im Bereich der Forschungsförderung und bei der Mittelstandspolitik ist es sehr mühsam, Zeitreihen für bestimmte Ausgabekategorien zu erstellen.

### 9. Komplexität der Finanzbeziehungen mit der Europäischen Union (EU)

Die finanziellen Verflechtungen mit der EU lassen sich kaum durchschauen. Es sind, was deren Dokumentation betrifft, sowohl erhebliche Informationslücken als auch unzureichende Kontinuität zu beklagen. Da der Versuch scheiterte, die Bruttotransfers der EU nach Ostdeutschland in ihre Bestandteile aufzuspalten, werden im folgenden die Globalzahlen zugrunde gelegt, die von der Deutschen Bundesbank (1995b) veröffentlicht worden sind.

Bemerkenswert sind nicht nur die restriktive Informationspolitik, sondern auch die Programmvielfalt bei gleichzeitig relativ niedrigen Förderbeträgen. Eine solche Mischung geht mit hohen Bürokratiekosten — auch bei den Subventionsempfängern — einher. Ein Experte, der sich näher mit den Fördersystemen der EU befaßt hat, kommt zu dem Ergebnis: „Es gibt eigentlich nichts, was durch die Strukturfonds nicht gefördert werden könnte" (Lichtblau 1995: 341).

Daß die Erkundung der EU-Finanzen schwierig ist, belegen die fast nur noch aus Abkürzungen bestehenden Programmbezeichnungen wie z.B. INTERREG, RETEX, KONVER, RECHAR, LEADER oder NOW (Lichtblau 1995: 331 ff.). In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß der Bund die Abführungen an die EU nicht als Ausgaben ausweist, sondern bei den Einnahmen in Abzug bringt.

## V. Hohe Transfers, Tendenz rückläufig

### 1. Transfers aller öffentlichen Haushalte

Im Zeitraum 1991 bis 1995 sind Nettotransfers in Höhe von 888 Mrd. DM in die neuen Bundesländer und nach Ostberlin geflossen (Tabelle 11, Zeile V). Die Nettoleistung im Jahre 1995 (143 Mrd. DM) errechnet sich als Saldo aus der

Tabelle 11 — Öffentliche Leistungen an die neuen Bundesländer in den Jahren 1991–1995 (Mrd. DM)

| | | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | Weiterführende Tabelle |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I | **Ausgaben** | | | | | | |
| | 1) Bund[a] | | | | | | |
| | Finanztransfers zugunsten ostdeutscher | | | | | | |
| | – privater Haushalte[b] | 27,20 | 32,91 | 52,63 | 45,15 | 43,17 | 16 |
| | – Unternehmen | 19,70 | 22,89 | 20,19 | 27,13 | 27,56 | 17 |
| | – öffentlicher Haushalte | 9,40 | 6,29 | 7,11 | 7,04 | 32,27 | 18 |
| | Ausgaben für die bundeseigene Verkehrsinfrastruktur in Ostdeutschland[c] | 2,26 | 4,07 | 3,30 | 3,81 | 4,23 | 10 |
| | Zusätzlicher Bundeszuschuß an die Rentenversicherung | –0,05 | 1,53 | 1,42 | 1,38 | 1,66 | |
| | – Zuschuß und Erstattungen des Bundes laut Bundesbank | 6,41 | 9,46 | 10,83 | 13,79 | 15,00 | 8 |
| | – Zuschuß und Erstattungen des Bundes laut Tabelle 16 | 6,46 | 7,93 | 9,41 | 12,41 | 13,34 | 16 |
| | Zusätzlicher Bundeszuschuß an die Arbeitslosenversicherung | –4,18 | 4,90 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | |
| | – Notwendiger Bundeszuschuß | 1,74 | 13,84 | 24,42 | 10,20 | 7,00 | 9 |
| | – Zuschuß des Bundes laut Tabelle 16 | 5,92 | 8,94 | 24,42 | 10,20 | 7,00 | 16 |
| | Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS) | — | — | — | — | 2,55 | |
| | Zusammen | 54,33 | 72,59 | 84,65 | 84,38 | 111,44 | |
| | 2) Alte Bundesländer und Gemeinden[a] | — | — | — | — | 10,54 | 13 |
| | 3) Europäische Gemeinschaften oder Union | 4,00 | 5,00 | 5,00 | 6,00 | 7,00 | |
| | 4) Treuhandanstalt | | | | | | |
| | – Ausgaben[d] abzüglich Einnahmen | 18,36 | 19,97 | 30,33 | 28,82 | — | 6 |
| | – Übernommene Schulden (Vermögenstransfer) | 5,46 | 37,79 | 23,42 | 1,93 | — | 6 |
| | – Zusammen | 23,82 | 57,76 | 53,75 | 30,75 | — | |
| | 5) Kreditabwicklungsfonds, übernommene Schulden (Vermögenstransfer) | –0,16 | 64,28 | 9,48 | 1,20 | — | 5 |
| | 6) Fonds „Deutsche Einheit"[e] | 35,00 | 33,90 | 35,20 | 34,60 | — | 2 |
| | 7) Erblastentilgungsfonds, Transfer an die ehemalige Wohnungswirtschaft der DDR | 2,30 | 2,60 | 2,30 | — | 1,20 | |
| | 8) Rentenversicherung West (Arbeiter und Angestellte) | — | 4,07 | 7,90 | 10,78 | 15,26 | 8 |
| | 9) Arbeitslosenversicherung West | 19,83 | 24,62 | 15,09 | 19,34 | 15,60 | 9 |
| | 10) Insgesamt | 139,12 | 264,82 | 213,37 | 187,18 | 161,04 | |

noch Tabelle 11

| | | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | Weiterführende Tabelle |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| II | **Mindereinnahmen** | | | | | | |
| | 1) Steuerausfälle durch Steuervergünstigungen für Ostdeutschland[f] | 1,34 | 3,91 | 4,10 | 3,42 | 3,86 | 19 |
| | 2) Umsatzsteuerausgleich der Länder | 11,00 | 11,50 | 11,40 | 10,80 | — | 13 |
| | 3) Steuerausfälle aufgrund der Umsatzsteuerneuverteilung | | | | | | |
| | – beim Bund | — | — | — | — | 16,46 | 12 |
| | – bei den alten Bundesländern | — | — | — | — | 1,32 | 13 |
| | 4) Insgesamt | 12,34 | 15,41 | 15,50 | 14,22 | 21,64 | |
| III | **Bruttoleistungen (I + II)** | 151,46 | 280,23 | 228,87 | 201,40 | 182,68 | |
| IV | **Mehreinnahmen des Bundes durch die Vereinigung** | | | | | | |
| | 1) Steuereinnahmen[g] des Bundes im Beitrittsgebiet gemäß den VGR | 20,40 | 25,63 | 28,71 | 34,07 | 38,00 | 7 |
| | 2) Sonstige Einnahmen (Verwaltungseinnahmen) | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | |
| | 3) Insgesamt | 22,40 | 27,63 | 30,71 | 36,07 | 40,00 | |
| V | **Nettoleistungen (III ./. IV)** | 129,06 | 252,60 | 198,16 | 165,33 | 142,68 | |
| | Nachrichtlich: | | | | | | |
| | ERP-Sondervermögen[h] | 9,66 | 9,73 | 8,47 | 8,28 | 8,28 | |
| | Zuschuß des Bundes zum Berliner Haushalt | 14,38 | 13,10 | 10,08 | 5,54 | 0,00 | |
| | Privatisierungserlöse des Bundes in den neuen Ländern[i] | — | — | 1,00 | 4,00 | 12,00 | |

[a]Ohne Zuweisungen an Nebenhaushalte (wie z.B. den Fonds „Deutsche Einheit" und den Kreditabwicklungsfonds). — [b]Einschließlich Zuschüsse an die Sozialversicherung gemäß Tabelle 4. — [c]Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen), Bundeswasserstraßen und Häfen. — [d]Ohne die Zinserstattungen der Treuhandanstalt an den Kreditabwicklungsfonds und ohne die Zinsausgaben auf das kumulierte (bereinigte) Budgetdefizit zum Ende der Vorperiode. — [e]Ausschließlich der Ausgaben für den Schuldendienst. — [f]Mindereinnahmen in den alten Bundesländern. — [g]Reine Bundessteuern und Bundesanteile an den Gemeinschaftssteuern. — [h]Kreditzusagen. — [i]Eigene Schätzung.

Quelle: Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1995); Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1994); Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (1995a; 1995b); Treuhandanstalt (1994); BVS (Hrsg.) (1995); Auskünfte verschiedener Bundesministerien; eigene Schätzungen und Berechnungen.

Bruttoleistung (183 Mrd. DM) und den Einnahmen, die dem Bund aus den wirtschaftlichen Aktivitäten in Ostdeutschland zufließen (40 Mrd. DM). Die Bruttoleistung wiederum ist die Summe aus den Ausgaben zugunsten der neuen Länder (161 Mrd. DM) und den Mindereinnahmen infolge der Umverteilung des Steueraufkommens (22 Mrd. DM).

Der weitaus größte Teil der Bruttotransfers in Form von Ausgaben entfällt im Jahre 1995 auf den Bund (111 Mrd. DM); die Ausgaben der westdeutschen Länder und Gemeinden belaufen sich auf 11 Mrd. DM. Dabei sind allerdings die Belastungen in Form von Zinsen auf Schulden der Sondervermögen und in Form von Tilgungen dieser Schulden nicht eingerechnet. Diese Belastungen sowie die Steuermindereinnahmen werden im folgenden Abschnitt berücksichtigt.

Die Europäische Union transferierte 1995 über die Struktur-, Sozial- und Agrarfonds insgesamt 7 Mrd. DM. Der Finanzausgleich bei der Rentenversicherung und bei der Arbeitslosenversicherung — Ausgaben für Leistungsempfänger in Ostdeutschland werden durch in Westdeutschland erhobene Beiträge gedeckt — beziffert sich im Jahre 1995 auf 31 Mrd. DM.

Nach extrem hohen Nettoleistungen im Jahre 1992 (253 Mrd. DM) haben die westdeutschen Transfers nach Ostdeutschlands deutlich abgenommen; sie beliefen sich 1995 auf 143 Mrd. DM. Während die Ausgaben zugunsten der neuen Bundesländer nach 1992 — sogar kräftig — gesunken sind, sind die Mindereinnahmen im Jahre 1995 gestiegen, vor allem deshalb, weil der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer im Rahmen der Neuregelung des Finanzausgleichs erhöht wurde.

Eine große Rolle spielten in den Jahren 1992 und 1993 die Transfers, die über die Treuhandanstalt abgewickelt wurden (zusammen 112 Mrd. DM), sowie die Transfers, die dadurch erfolgten, daß der Kreditabwicklungsfonds Schulden des Ausgleichsfonds „Währungsumstellung" übernahm.[15]

Der Fonds „Deutsche Einheit" transferierte nach zahlreichen Aufstockungen seiner Finanzmittel in den vier Jahren nach der deutschen Einigung rund 139 Mrd.

---

[15] Je nach der Art und Weise, in der die vom Kreditabwicklungsfonds im Zusammenhang mit der Währungsumstellung übernommenen Schulden den Jahren 1991 und 1992 zugeordnet werden, ergeben sich — im Vergleich zur gewählten Zuordnung (Tabelle 11) — für das Jahr 1991 höhere und für das Jahr 1992 geringere Brutto- und Nettoleistungen zugunsten der neuen Bundesländer.

DM (rund 35 Mrd. DM je Jahr) in die neuen Bundesländer und deren Gemeinden. Die daraus resultierende Belastung läßt sich grundsätzlich je zur Hälfte dem Bund und den alten Bundesländern (einschließlich deren Gemeinden) zurechnen.

## 2. Transfers des Bundes und der westdeutschen Länder

Wird — anders als im vorangehenden Abschnitt — berücksichtigt, daß der Bund und die westdeutschen Länder einschließlich ihrer Gemeinden Belastungen übernommen haben, die zuvor anderen Haushalten zugerechnet worden waren, so ergeben sich höhere Transfers des Bundes (Tabelle 12) und der Länder (Tabelle 13). Im Zeitraum 1991 bis 1995 sind sowohl die so abgegrenzten Leistungen des Bundes als auch die der Länder gestiegen. Die Nettoleistungen des Bundes haben im Jahr 1995 kräftig zugenommen, die der Länder waren rückläufig.

## 3. Transfers der Sozialversicherung

Die Transfers, die über Beitragszahlungen der Beschäftigten in Westdeutschland an Rentner und Empfänger von Leistungen der Arbeitslosenversicherung getätigt wurden, sind vergleichsweise gering; im Jahre 1995 beliefen sie sich auf 31 Mrd. DM (21 ½ vH der gesamten Nettoleistungen). Nichtsdestoweniger spielen sie in der politischen Diskussion eine große Rolle.

## 4. Vergleich mit den Ergebnissen der Berechnungen anderer Institutionen

Der Sachverständigenrat und die Bundesbank haben Daten für die Finanztransfers ermittelt, die insgesamt niedriger sind und einen ganz anderen Verlauf in den Jahren 1991 bis 1995 anzeigen (Tabelle 14). Bei gewissen Unterschieden der Abgrenzung wird eine Zunahme der Transfers vor allem im Jahre 1995 konstatiert (Sachverständigenrat 1995; Deutsche Bundesbank 1995b). Maßgeblich dafür ist vor allem die andere Art der Verbuchung der Transfers, zu denen es infolge der Übernahme von Altschulden durch den Kreditabwicklungsfonds und infolge der Aktivitäten der Treuhandanstalt gekommen ist.

Tabelle 12 — Auswirkungen der deutschen Einheit auf den Bundeshaushalt in den Jahren 1991–1995 (Mrd. DM)

| | | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | Weiterführende Tabelle |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I | **Ausgaben** | | | | | | |
| | Finanztransfers zugunsten von ostdeutschen | | | | | | |
| | – privaten Haushalten | 27,20 | 32,91 | 52,63 | 45,15 | 43,17 | 16 |
| | – Unternehmen | 19,70 | 22,89 | 20,19 | 27,13 | 27,56 | 17 |
| | – öffentlichen Haushalten | 9,40 | 6,29 | 7,11 | 7,04 | 32,27 | 18 |
| | Ausgaben für die bundeseigene Verkehrsinfrastruktur | 2,26 | 4,07 | 3,30 | 3,81 | 4,23 | 10 |
| | Zusätzlicher Bundeszuschuß an die Renten- und die Arbeitslosenversicherung | 4,23 | 6,43 | 1,42 | 1,38 | 1,66 | |
| | Zuweisungen an | | | | | | |
| | – den Kreditabwicklungsfonds | 1,14 | 7,65 | 4,18 | 2,72 | — | 3 |
| | – den Fonds „Deutsche Einheit" | 6,00 | 15,02 | 17,98 | 23,98 | 2,65 | 2 |
| | – den Erblastentilgungsfonds | — | — | — | — | 22,00 | |
| | – die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben | — | — | — | — | 2,55 | |
| | Insgesamt | 61,47 | 95,26 | 106,81 | 111,21 | 136,09 | |
| II | **Mindereinnahmen des Bundes** | | | | | | |
| | Steuerausfälle durch die | | | | | | |
| | – Steuervergünstigungen für Ostdeutschland | 0,60 | 1,76 | 1,85 | 1,54 | 1,74 | 19 |
| | – Verminderung des Bundesanteils am Umsatzsteueraufkommen | — | — | — | — | 16,46 | |
| | Insgesamt | 0,60 | 1,76 | 1,85 | 1,54 | 18,20 | |
| III | **Bruttoleistungen (I + II)** | 62,07 | 97,02 | 108,66 | 112,75 | 154,29 | |
| IV | **Mehreinnahmen des Bundes durch die Vereinigung** | 22,40 | 27,63 | 30,71 | 36,07 | 40,00 | |
| V | **Nettoleistungen (III ./. IV)** | 39,67 | 69,39 | 77,95 | 76,68 | 114,29 | |

Quelle: Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1995); Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1994); Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (1995b); BVS (Hrsg.) (1995); Auskünfte verschiedener Bundesministerien; eigene Schätzungen und Berechnungen.

Tabelle 13 — Auswirkungen der deutschen Einheit auf die Haushalte der alten Bundesländer (und ihrer Gemeinden) in den Jahren 1991–1995 (Mrd. DM)

| | | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I | **Ausgaben** | | | | | |
| | Zahlungen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs | — | — | — | — | 10,54 |
| | Zahlungen[a] an den Fonds „Deutsche Einheit" | — | — | 9,72 | 14,62 | 6,85[b] |
| | Insgesamt | — | — | 9,72 | 14,62 | 17,39 |
| II | **Mindereinnahmen durch Umsatzsteuerausgleich** | 11,00 | 11,50 | 11,40 | 10,80 | — |
| III | **Steuerausfälle durch die** | | | | | |
| | – Steuervergünstigungen für Ostdeutschland (Tabelle 19) | 0,74 | 2,15 | 2,25 | 1,88 | 2,12 |
| | – Umsatzsteuerneuverteilung | — | — | — | — | 1,32 |
| III | **Gesamte Leistungen (I + II + III)** | 11,74 | 13,65 | 23,37 | 27,30 | 20,83 |

[a]Zuweisungen und Annuität. — [b]Darunter: 2,10 Mrd. DM gemäß der Neuregelung im Föderalen Konsolidierungsprogramm.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1995; lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Tabelle 14 — Öffentliche Leistungen[a] für Ostdeutschland — Schätzwerte im Vergleich (Mrd. DM)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| Deutsche Bundesbank (Juli 1995) | 106 | 115 | 129 | 139 | 155 |
| Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (November 1995) | 106 | 131 | 136 | 131 | 161 |
| Boss und Rosenschon (Dezember 1995) | 129 | 253 | 198 | 165 | 143 |

[a]Nettoleistungen in der jeweiligen Abgrenzung.

Quelle: Deutsche Bundesbank (1995b); Sachverständigenrat (1995); Tabelle 1 der vorliegenden Untersuchung.

## 5. Steigende Transfers an die öffentlichen Haushalte der neuen Bundesländer

Im Kontrast zum Verlauf der gesamten West-Ost-Transfers steht die Entwicklung der Leistungen an die öffentlichen Haushalte der neuen Bundesländer. Die Zuweisungen erreichten im Jahre 1995 ein Rekordniveau von 69 Mrd. DM, nach 60 Mrd. DM in den beiden Jahren zuvor (Tabelle 15).

Der Sprung resultiert aus der Umverteilung im Rahmen der Ausstattung mit Umsatzsteuereinnahmen.[16] Auch die über die Länderhaushalte abgewickelten Zahlungen der Europäischen Union haben eine deutlich aufwärtsgerichtete Tendenz — vor allem wohl deshalb, weil die neuen Bundesländer in den Kreis der bevorzugten Fördergebiete im Rahmen der Regionalpolitik der EU aufgenommen worden sind (sogenannte Ziel-1-Regionen). Dagegen haben die direkten Transfers des Bundes, der alten Bundesländer und des Fonds „Deutsche Einheit" als Gesamtheit kaum zugenommen. Dies zeigt, daß man zu einer falschen Einschätzung finanzpolitischer Maßnahmen gelangt, wenn man die Umverteilung über die

[16] Die Transfers in Form des Umsatzsteuerausgleichs spiegeln die räumliche Umverteilung aufgrund der einwohnerorientierten Aufkommensverteilung wider. Die Mehreinnahmen aufgrund der Umsatzsteuerneuverteilung im Jahre 1995 resultieren aus der Einbeziehung der neuen Bundesländer und Berlins in den Finanzausgleich.

Tabelle 15 — Zuweisungen an die öffentlichen Haushalte der neuen Bundesländer in den Jahren 1993–1995 (Mio. DM)

| | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|
| **Zahlungen des Bundes** | | | |
| 1) Förderung des Hochschulbaus einschließlich Hochschulkliniken, Forschungsförderung und Bildungsplanung | 627,1 | 710,3 | 763,6 |
| 2) Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur | 3 726,9 | 3 538,2 | 3 415,1 |
| 3) Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes | 1 477,0 | 1 423,8 | 1 286,6 |
| 4) Finanzhilfen für kommunalen Straßenbau | 604,1 | 587,2 | 478,3 |
| 5) Finanzhilfen für kommunalen ÖPNV | 615,2 | 648,9 | 553,3 |
| 6) Stadtsanierung und -entwicklung[a] | 498,4 | 474,1 | 591,7 |
| 7) Wohnungsbau | 517,6 | 671,6 | 700,8 |
| 8) Studentenwohnraumförderung | 10,4 | 32,7 | 60,6 |
| 9) Zuweisungen an Pflegeeinrichtungen | — | — | 800,0 |
| 10) Zuweisungen für Krankenhausbau | — | — | 674,6 |
| 11) Fernwärmesanierung | 150,0 | 150,0 | 144,8 |
| 12) Zuweisungen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost | — | — | 5 968,4 |
| 13) Bundesanteil am Wohngeld | 1 215,3 | 1 092,2 | 857,0 |
| 14) Zahlungen nach dem Bundeskindergeldgesetz | 486,4 | 499,3 | 461,5 |
| 15) Bundesanteil am BAFöG | 418,1 | 414,4 | 344,3 |
| 16) Sonstiges[b] | 643,6 | 411,7 | 431,1 |
| 1) bis 16) insgesamt | 10 990,1 | 10 654,4 | 17 531,7 |
| 17) Gasölbeihilfe[c] | 250,0 | 265,0 | 255,0 |
| 18) Soziostruktureller Einkommensausgleich[c] | 380,0 | 257,0 | 127,0 |
| 1) bis 18) insgesamt | 11 620,1 | 11 176,4 | 17 913,7 |
| 19) Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zum Ausgleich von Fehlbeträgen | — | — | 3 649,0 |
| 20) BEZ infolge überproportionaler Kosten politischer Führung | — | — | 875,0 |
| 21) BEZ für teilungsbedingte Sonderlasten | — | — | 14 100,2 |
| 19) bis 21) insgesamt | — | — | 18 624,2 |
| 1) bis 21) insgesamt | 11 620,1 | 11 176,4 | 36 537,9 |
| **Zahlungen der alten Bundesländer im Rahmen des Länderfinanzausgleichs** | — | — | 10 540,0 |
| **Zahlungen der EU** | 1 861,0 | 3 772,9 | 4 290,6 |
| **Zuweisungen aus dem „Fonds Deutsche Einheit"** | 35 242,3 | 34 644,2 | — |
| ***Zuweisungen insgesamt*** | 48 723,4 | 49 593,5 | 51 368,5 |
| **Mehreinnahmen infolge des Umsatzsteuerausgleichs (Tabelle 11, Position II.2.)** | 11 400,0 | 10 800,0 | — |
| **Mehreinnahmen durch Umsatzsteuerneuverteilung (Tabelle 11, Position II.3.)** | — | — | 17 780,0 |
| **Zuweisungen und Mehreinnahmen infolge der Umverteilung des Umsatzsteueraufkommens** | 60 123,4 | 60 393,5 | 69 148,5 |

[a]Einschließlich Denkmalschutz. — [b]Sonstige Sozialleistungen, Zuweisungen für Umweltschutz, sonstiges. — [c]Separat erfaßt, da in den Haushaltsrechnungen der Bundesländer als durchlaufender Posten meist nicht ausgewiesen.

Quelle: Haushaltsrechnungen und Haushaltspläne der betreffenden Bundesländer und Berlins; eigene Berechnungen.

steuerpolitischen Instrumente und über die Europäische Union nicht in die Beurteilung einbezieht. Es kann fatale Folgen haben, wenn solche Fehleinschätzungen die Finanzpolitik beeinflussen.

## VI. Zur Verwendungsstruktur der Mittel

In diesem Abschnitt wird untersucht, welches Instrumentarium der Förderpolitik im einzelnen eingesetzt wird und wie die Politik vermutlich auf die wirtschaftliche Entwicklung im Osten wirkt. Wird das Wirtschaftswachstum gestärkt? Oder sind die Effekte mindestens auf lange Sicht eher als kontraproduktiv einzustufen, weil der Strukturwandel verzögert und Anspruchsdenken gefördert wird? Werden die Wirtschaftssubjekte durch das „Sauerstoffzelt staatlicher Fürsorglichkeit" (Joseph A. Schumpeter) letztlich zu chronisch kranken „Marktpatienten" erzogen, die ohne Dauerhilfen nicht mehr auskommen?

Zunächst wird die Förderpolitik des Bundes ins Blickfeld gerückt. Das Instrumentarium des Bundes ist so facettenreich, daß die Einzelmaßnahmen beleuchtet werden müssen. Dabei werden die Ausgaben nach den Adressaten der Förderung gegliedert. Es wird unterschieden zwischen Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher privater Haushalte (einschließlich der Zuschüsse an die einzelnen Zweige der Sozialversicherung), ostdeutscher Unternehmen und ostdeutscher öffentlicher Haushalte. Zudem werden die Steuervergünstigungen für die neuen Bundesländer einbezogen. Sie sind insoweit als West-Ost-Transfers zu berücksichtigen, als sie im Westen Aufkommensverluste des Bundes sowie der Bundesländer und ihrer Gemeinden nach sich ziehen. Schließlich wird die Transferpolitik insgesamt bewertet.

### 1. Die Transfers des Bundes im einzelnen

#### a. Zahlungen zugunsten ostdeutscher privater Haushalte

Der Bund hat im Zeitraum 1991–1995 private Haushalte in Ostdeutschland mit rund 201 Mrd. DM unterstützt (Tabelle 16). Die Transfers an private Haushalte

Tabelle 16 — Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher privater Haushalte[a] in den Jahren 1991–1995 (Mio. DM)

| Kapitel, Titel | Bezeichnung | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1102 – 89361 | Maßnahmen für soziale Sicherung und Arbeitsschutz | 226,1 | 117,5 | 44,6 | 12,5 | 5,0 |
| 1110 – 64601 | Pauschale Ausgleichszahlungen an die gesetzliche Unfallversicherung (Kriegsopferversorgung) | — | — | — | 200,0 | 100,0 |
| 1110 | Kriegsopferversorgung (Beschädigte, Witwen, Witwer, Waisen, Eltern) | 1 402,0 | 1 470,7 | 1 461,5 | 1 529,1 | 1 429,5 |
| 1110 – Titelgruppe (Tgr.) 2 | Versorgungsleistungen aufgrund des Häftlingsgesetzes und des SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes | 24,3 | 25,9 | 28,2 | 40,1 | 43,3 |
| 1110 – Tgr. 3 | Heil- und Krankenbehandlung aufgrund des Bundesversorgungsgesetzes | [b] | . | . | . | . |
| 1111 – 64201/02 | Kriegsopferfürsorgeleistungen | . | . | . | . | . |
| 1112 – 68101 | Arbeitslosenhilfe | 280,0 | 1 500,0 | 3 500,0 | 4 900,0 | 5 600,0 |
| 1112 – 68104 | Vorruhestandsgeld | 5 693,8 | 5 118,7 | 4 476,1 | 3 000,0 | 830,0 |
| 1112 – 68105 | Altersübergangsgeld | — | — | 568,4 | 4 170,0 | 6 400,0 |
| 1112 – 64602 | Ausgaben der BA gemäß § 249c Arbeitsförderungsgesetz (AFG) | 24,1 | 79,8 | 69,0 | 42,0 | 26,8 |
| 1112 – 89301 | Maßnahmen nach § 249h und § 242s AFG | . | . | . | . | . |
| 1112 – 61631 | Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit | 5 919,0 | 8 940,0 | 24 419,0 | 10 199,0 | 7 000,0 |
| 1113 – 64609 | Zahlungen des Bundes (nach Abzug der Erstattungen durch die neuen Bundesländer) an die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte für die Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung (RV) | 770,0 | –317,1 | 235,2 | 230,0 | 800,0 |
| 1113 – 64611 | Sozialzuschlag für Rentenempfänger | 685,0 | 211,5 | 131,7 | 79,0 | 75,0 |
| 1113 – 64612 | Invalidenrenten und Aufwendungen für Pflichtbeitragszeiten bei Erwerbsfähigkeit | — | 169,8 | 188,9 | 180,0 | 250,0 |
| 1113 – 65603 | Zuschuß an die knappschaftliche Rentenversicherung | 1 261,0 | 736,0 | 1 319,0 | 1 500,0 | 1 160,0 |
| 1113 – 65604 | Zuschuß für die RV der in Werkstätten tätigen Behinderten | . | . | . | . | . |
| 1113 – 65606 | Zuschuß an die Rentenversicherung der Arbeiter | 2 757,0 | 6 420,0 | 7 235,0 | 9 734,0 | 9 969,0 |
| 1113 – 65607 | Zuschuß an die Rentenversicherung der Angestellten | 2 246,0 | 1 446,0 | 1 620,0 | 2 191,0 | 2 244,0 |
| 1113 – 65612 | Zuschuß an die Künstlersozialkasse | . | . | . | . | . |
| 1702 – Tgr. 1 | Maßnahmen der Jugendpolitik | . | . | . | . | . |
| 1710 – 68101 | Erziehungsgeld | 312,0 | 786,0 | 850,0 | 830,0 | 1 040,0 |
| 1710 – Tgr. 1 | Kindergeld | 5 078,0 | 4 830,0 | 4 944,0 | 4 800,0 | 4 675,0 |
| 3000 | Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) | 365,0 | 532,0 | 450,0 | 346,0 | 365,0 |
| 3309 | Versorgungsleistungen, die nicht von den neuen Bundesländern erstattet werden | — | 489,2 | 511,3 | 581,3 | 551,8 |
| 6003 – 64201/02 | Bereinigung von SED-Unrecht | — | — | 197,0 | 217,5 | 198,5 |
| 6003 – 64601 | Nachversicherungen | — | 205,3 | 238,0 | 250,0 | 275,0 |
| 6003 – 68102 | Ehrenpensionen für Opfer des Faschismus | 158,0 | 147,3 | 139,9 | 120,0 | 133,0 |
| 6004 – Tgr. 1 | Leistungen aufgrund des allgemeinen Kriegsfolgengesetzes | . | . | . | . | . |
| | **Zahlungen insgesamt** (Tabelle 11, Position I, 1)) | 27 201,3 | 32 908,6 | 52 626,8 | 45 151,5 | 43 170,9 |
| | Nachrichtlich: Zahlungen an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten[c] | 6 458,0 | 7 930,2 | 9 410,8 | 12 414,0 | 13 338,0 |
| | dito, einschließlich des Zuschusses an die knappschaftliche Rentenversicherung | 7 719,0 | 8 666,2 | 10 729,8 | 13 914,0 | 14 498,0 |
| | Ausgaben für „arbeitsmarktbedingte" Maßnahmen[d] | 11 916,9 | 15 638,5 | 33 032,5 | 22 311,0 | 19 856,8 |

[a]Ohne Ausgaben für Wohngeld und für die landwirtschaftliche Sozialpolitik, die in Tabelle 5 erfaßt sind, weil sie als Subventionen gewertet werden. — [b]Regionalisierte Informationen nicht verfügbar. — [c]Titel 64609, 64611, 64612, 65606 und 65607 im Kapitel 1113. — [d]Titel 68101, 68104, 68105, 64602, 89301 und 61631 im Kapitel 1112.

Quelle: Bundeshaushaltsrechnung (lfd. Jgg.); Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

haben im Jahr 1993 mit 52,6 Mrd. DM ihren Höchstwert erreicht. Sie lagen mit 43,2 Mrd. DM im Jahr 1995 aber immer noch deutlich über ihrem Niveau im Jahr 1991 (27,2 Mrd. DM) und betrugen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt Ostdeutschlands 11 vH. Die Entwicklung ist sehr stark von der des Bundeszuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit geprägt. Im Jahr 1993 war eine Liquiditätshilfe in Höhe von 24,4 Mrd. DM — das war nahezu die Hälfte des Transfervolumens — erforderlich; 1995 betrug die Hilfe rund 7 Mrd. DM.

Besonders ins Gewicht fielen auch 1995 die arbeitsmarktbedingten Ausgaben des Bundes im weiteren Sinne (rund 20 Mrd. DM). Neben dem Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit (7 Mrd. DM) sind insbesondere die Arbeitslosenhilfe (5,6 Mrd. DM), das Vorruhestandsgeld (0,8 Mrd. DM) und das Altersübergangsgeld (6,4 Mrd. DM) bedeutsam. Die Zuschüsse des Bundes an die Alterssicherungssysteme betrugen im Jahr 1995 rund 14,5 Mrd. DM. Diese Zuschüsse und die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben absorbierten zusammen vier Fünftel der Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher privater Haushalte. Das restliche Fünftel verteilt sich auf verschiedene Ausgabepositionen, unter denen das Kindergeld (4,7 Mrd. DM), die Leistungen im Rahmen der Kriegsopferversorgung (1,4 Mrd. DM) und das Erziehungsgeld (1 Mrd. DM) am wichtigsten sind.

### b. Zahlungen zugunsten ostdeutscher Unternehmen

Im Zeitraum 1991 bis 1995 hat der Bund — ohne die Steuervergünstigungen gerechnet — ostdeutsche Unternehmen mit insgesamt 117 Mrd. DM subventioniert (Tabelle 17). Die Zahlungen sind dabei von 19,7 Mrd. DM im Jahr 1991 auf 27,6 Mrd. DM im Jahre 1995 gestiegen.

Auffallend ist, daß die Subventionen selektiv eingesetzt werden, also gezielt bestimmte Wirtschaftssektoren, Betriebsgrößen und Regionen begünstigen. So beansprucht im Jahre 1995 die Förderung des Eisenbahnwesens in den neuen Bundesländern mit 15,8 Mrd. DM 57 vH der gesamten Subventionszahlungen des Bundes. Dabei dienen nur rund 40 vH der Fördermittel der Modernisierung und Erweiterung des maroden Kapitalstocks, den die Deutsche Reichsbahn hinterlassen hat. Von den übrigen Subventionen an die Eisenbahn darf man sich dagegen keine positiven Wachstumseffekte erhoffen; es handelt sich um laufende Leistungen wie etwa Zinszahlungen und Zuschüsse zur Verbilligung der Bahntarife.

Tabelle 17 — Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher Unternehmen in den Jahren 1991–1995 (Mio. DM)

| Kapitel, Titel | Bezeichnung | Unmittelbarer Zahlungsempfänger | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Agrarsubventionen** | | | | | | |
| 0809 – 68201 | – Bundesmonopolverwaltung für Branntwein | Bundesbehörde | 91,8 | 70,0 | 85,0 | 85,0 | 85,0 |
| 1002 – 68306 | – Gasölbeihilfe[a] | Bundesländer | 176,0 | 241,5 | 250,0 | 265,0 | 255,0 |
| 1002, diverse Positionen | – Übergangshilfen für die Landwirtschaft | Bundesländer | 3 240,7 | 788,7 | 34,5 | — | — |
| 1002 – 65110 | – Soziostruktureller Einkommensausgleich | Bundesländer | — | — | 380,0 | 257,0 | 127,0 |
| 1003 | – Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (ohne Ausgaben für Infrastruktur) | Bundesländer | 455,0 | 794,2 | 955,1 | 965,0 | 873,9 |
| 1002 – 65651 | – Altershilfe für Landwirte | Sozialversicherung | — | — | — | — | .[b] |
| 1002 – 65652 | – Unfallversicherung für Landwirte | Sozialversicherung | 70,0 | 51,6 | 85,0 | 62,5 | 81,5 |
| 1002 – 65655 | – Krankenversicherung für Landwirte | Sozialversicherung | — | — | — | 0,2 | 0,2 |
| | **Förderung des Wohnungswesens** | | | | | | |
| 2502 – 62203 | – Zinshilfe nach dem Altschuldenhilfegesetz | Banken (KfW[c]) | — | — | — | 2 200,0 | 1 450,0 |
| 2502 – 64201 | – Wohngeld | Bundesländer | 350,0 | 1 600,0 | 1 300,0 | 850,0 | 750,0[d] |
| 2502 – 66102 | – Zinszuschüsse für Wohnraummodernisierungsprogramm | Banken (KfW[c]) | — | — | — | — | 500,0 |
| 2502 – 88202 | – Privatisierung von Wohnungen | Bundesländer | — | — | 61,6 | 50,0 | 50,0 |
| 2502 – 89301 | – Prämien nach dem Wohnungsbauprämiengesetz | Banken | 552,6 | 576,7 | 582,7 | 490,0 | 350,0 |
| 2502 – 88228 | – Sozialer Wohnungsbau | Bundesländer | 56,5 | 384,2 | 504,8 | 503,0 | 674,4 |
| 6003 – 66106 | – Zinszuschüsse für Wohnungsmodernisierung | Banken (KfW[c]) | — | — | 40,0 | 296,0 | — |
| 6008 – 88231 | – Modernisierung und Instandsetzung des Wohnungsbestandes („Aufschwung Ost") | Bundesländer | 527,8 | 925,5 | — | — | — |
| 6008 – 88232 | – Privatisierung von Wohnungen („Aufschwung Ost") | Bundesländer | 15,4 | 105,3 | — | — | — |
| 2502 – Tgr. 1 | – Förderung des Städtebaus | Bundesländer | 545,0 | 374,2 | 399,6 | 513,0 | 731,0 |
| 6008 – 88233 | – Städtebauförderung („Aufschwung Ost") | Bundesländer | 214,4 | 200,0 | — | — | — |

noch Tabelle 17

| Kapitel, Titel | Bezeichnung | Unmittelbarer Zahlungsempfänger | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Hilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)** | | | | | | |
| Sammelposition | – Forschung und Entwicklung in KMU (Tabelle A1) | Destinatar | 26,4 | 84,4 | 179,8 | 187,7 | 407,0 |
| Sammelposition[e] | – Förderung von KMU und freien Berufen (Tabelle A2) | Destinatar | 188,4 | 206,3 | 191,9 | 178,4 | 190,0[d] |
| 6003 – 62501 | – Zuschüsse an das ERP-Sondervermögen für KMU | Banken (KfW[c], DAB[f]) | — | — | 95,0 | 97,0 | 421,0 |
| 0902 – 66261 | – Zinszuschüsse im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms zur Förderung selbständiger Existenzen | Banken (DAB[f]) | 136,1 | 384,9 | 731,8 | 943,3 | 1 203,0 |
| | **Sonstige Zahlungen** | | | | | | |
| Sammelposition | Wirtschaftsnahe Forschungsförderung ohne KMU-Programme (Tabelle A3) | Destinatar | 43,7 | 300,8 | 249,3 | 311,5 | 186,1 |
| 0902 – 89205 | Anschubfinanzierung für die Leipziger Messe | Destinatar | — | 20,2 | 99,8 | 60,0 | 60,0 |
| 0902 – 68508 | Förderung des Absatzes ostdeutscher Produkte | Destinatar | — | — | — | 60,0 | 60,0 |
| Finanzberichte | SDAG Wismut und deren Rechtsnachfolger | Destinatar | 1 130,0 | 1 054,0 | 753,0 | 789,0 | 607,0 |
| 0902 – 68375 | Wettbewerbshilfen für die Werftindustrie | Destinatar | 85,1 | 150,5 | 117,1 | 80,0 | 10,0 |
| 0902 – 88288 | Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (ohne Ausgaben für Infrastruktur) | Bundesländer | 592,2 | 1 422,9 | 2 889,2 | 1 786,7 | 2 250,0 |
| 6008 – 88202 | Sonderprogramm GA (ohne Ausgaben für Infrastruktur) | Bundesländer | 435,0 | 420,0 | — | — | — |
| 1102 – Tgr. 2 | Soziale Hilfsmaßnahmen für Arbeitnehmer der Kohle- und Stahlindustrie und des Eisenbergbaus | Destinatar | 27,8 | 28,0 | 78,1 | 77,5 | 80,0 |
| 1200 | Zuwendungen an die (ehemalige) Reichsbahn | Destinatar | 7 736,0 | 9 466,0 | 10 052,0 | 15 910,0 | 15 840,0 |
| 1602 – 89201 | Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen | Destinatar | 50,7 | 214,9 | 62,9 | 14,6 | 21,5 |
| 6008 – 68301 | Zuschüsse an Seeschiffahrtsunternehmen | Destinatar | — | 25,0 | — | — | — |
| 3208 – 87001 | Entschädigungen aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen | Destinatar | — | 0,9 | 13,7 | 97,4 | 294,5 |
| 6003 – 88501 | ERP[g]-Sondervermögen | Banken (KfW[c], DAB[f]) | 500,0 | — | — | — | — |
| 6008 –Tgr. 1 | Private Unternehmen für Arbeitsbeschäftigungsmaßnahmen | Destinatar | 2 449,9 | 2 995,2 | — | — | — |
| | **Zahlungen insgesamt** (Tabelle 11, Position I, 1)) | | 19 696,5 | 22 885,9 | 20 191,9 | 27 129,8 | 27 558,1 |
| | Nachrichtlich: Über Länderhaushalte abgewickelte Zahlungen | | 6 608,0 | 7 256,5 | 6 774,8 | 5 189,7 | 5 711,3 |

[a]Meistens nur in den Anlagen zu den Haushalten nachgewiesen. — [b]Regionalisierte Zahlen nicht verfügbar. — [c]Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). — [d]Eigene Schätzung. — [e]Vgl. Übersicht 6 (S. 21) des 14. Subventionsberichts für die Jahre 1991 bis 1994; eigene Schätzung für 1995, keine Angabe im 15. Subventionsbericht. — [f]Deutsche Ausgleichsbank (DAB). — [g]European Recovery Program.

Quelle: Bundeshaushaltsrechnung (lfd. Jgg.); Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Die Subventionen an die Eisenbahn, die Agrarsubventionen des Bundes (1,4 Mrd. DM), dessen Zuschüsse an den Sektor Wohnungsvermietung (4,5 Mrd. DM) sowie die Zahlungen an die SDAG Wismut (0,6 Mrd. DM) decken über vier Fünftel des Finanzhilfevolumens des Jahres 1995 ab.

Das verbleibende Fünftel (5,2 Mrd. DM) wird ebenfalls nicht neutral eingesetzt. Die Hilfen für kleine und mittlere Unternehmen (2,2 Mrd. DM) begünstigen jene Sektoren, in denen der Mittelstand vorherrscht. Dies sind mit Schwerpunkt Branchen, die Umsätze nicht auf den Weltmärkten erzielen, etwa das Ausbaugewerbe oder die Gastronomie. Mit der Verteilung der Mittel, die der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" an Unternehmen vergibt (1995: 2,3 Mrd. DM, Tabelle A6), geht vermutlich ebenfalls eine Änderung der sektoralen Struktur einher. Ob diese zu mehr Wachstum und Beschäftigung führt, ist fraglich, da Politiker wohl nicht besser als Unternehmer wissen, wo Marktchancen liegen.

Insgesamt erfüllt die Subventionspolitik des Bundes, soweit es um die Zahlung von Finanzhilfen an ostdeutsche Unternehmen geht, wohl kaum das Kriterium einer allgemeinen Wirtschaftsförderung. Vielmehr fließen die Mittel gezielt in strukturschwache Branchen oder Regionen, so daß eher unterdurchschnittlich hohe Erträge in der Zukunft zu erwarten sind.

### c. Zahlungen zugunsten ostdeutscher öffentlicher Haushalte

Der Bund hat — ohne die über die Länderhaushalte abgewickelten Zahlungen des Bundes zugunsten privater Haushalte und Unternehmen Ostdeutschlands gerechnet — die öffentlichen Haushalte Ostdeutschlands im Zeitraum 1991 bis 1995 mit insgesamt 128 Mrd. DM unterstützt (Tabelle 18). Dabei ist das Transfervolumen von 15,4 Mrd. DM im Jahr 1991 auf 34,9 Mrd. DM im Jahr 1995 aufgestockt worden. In den genannten Beträgen sind zu großen Teilen Zuweisungen an den Fonds „Deutsche Einheit" enthalten. Ohne diese belaufen sich die Zahlungen auf 9,4 Mrd. DM im Jahr 1991 und 32,3 Mrd. DM im Jahr 1995. Zwar erscheinen Finanzhilfen wegen der geringen Steuerkraft Ostdeutschlands nötig, ihr Anstieg ist aber eher verwunderlich: Denn im Zuge der Aufwärtsentwicklung nimmt der Zuschußbedarf ab, weil die Steuerbasis relativ kräftig wächst.

Tabelle 18 — Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher öffentlicher Haushalte in den Jahren 1991–1995 (Mio. DM)

| Kapitel, Titel | Bezeichnung | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Zweckungebundene Zuweisungen** | | | | | |
| 6001 und 6003 | Zahlungen des Bundes an den Fonds „Deutsche Einheit" (einschließlich der Finanzierungsanteile der Länder und Gemeinden im Westen) | 6 004,0 | 15 019,0 | 17 983,9 | 23 995,9 | 2 658,9 |
| 6001 – 01602 | Zuweisungen an Länder gemäß § 11 des Gesetzes über den Finanzausgleich[a] | — | — | — | — | 18 600,0[b] |
| 6003 – 86202 | Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost | — | — | — | — | 6 600,0[b] |
| 6008 – 88201 | Zuweisungen an Länder als Investitionspauschalen an die Gemeinden („Aufschwung Ost") | 5 341,2 | — | — | — | — |
| 6003 – 88201 | Zuweisungen an Länder als Investitionspauschalen an die Gemeinden | — | — | 1 500,0 | — | — |
| 6003 – 66105 | Zinszuschüsse an das ERP-Vermögen für das Gemeindekreditprogramm | — | — | 250,0 | 550,0 | 520,0 |
| | Zusammen | 11 345,2 | 15 019,0 | 19 733,9 | 24 545,9 | 28 378,9 |
| | Zusammen (ohne Zahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit") | 5 341,2 | 0,0 | 1 750,0 | 550,0 | 25 720,0 |
| | **Zweckgebundene Zuweisungen** | | | | | |
| 0902 – 88231 | Sanierung der Fernwärmeanlagen | — | 149,3 | 150,0 | 150,0 | 150,0 |
| 0902 – 88288 | Ausgaben für Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" | 1 071,8 | 990,1 | 1 237,8 | 2 109,3 | 1 500,0 |
| 1003 | Ausgaben für Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" | 175,0 | 377,7 | 299,8 | 308,5 | 353,0 |
| 1113 – 88201 | Investitionen in Pflegeeinrichtungen | — | — | — | — | 800,0 |
| 1218 und 6008 | Zuweisungen für kommunalen Straßenbau und öffentlichen Personennahverkehr (einschließlich Mittel für „Aufschwung Ost") | 1 696,1 | 2 814,9 | 1 522,8 | 1 526,1 | 1 214,2 |
| 3000 | Förderung von Forschungsprojekten[c] | 592,4 | 482,8 | 577,4 | 690,9 | 879,4 |
| 3000 | Institutionelle Forschungsförderung | 53,8 | 633,3 | 812,1 | 904,8 | 972,8 |
| 3000 | Hochschulbau | 235,8 | 218,9 | 301,9 | 408,7 | 450,0 |
| 3000 | Studentenwohnraumförderung | — | — | 40,0 | 60,0 | 70,0 |
| 6000 | Hochschulerneuerungsprogramm | — | 246,1 | 170,6 | 88,8 | 78,7 |
| 6000 | Instandsetzung von Hochschulen und von Studentenwohnräumen | 200,0 | 210,0 | — | — | — |
| 6000 | Investitionssonderprogramm (Hochschulen) | — | — | 45,0 | 40,9 | 55,0 |
| 6003 | Zuschüsse für West-Bedienstete der Länder und Gemeinden | 32,0 | 163,0 | 201,4 | 200,0 | 27,0 |
| | Zusammen | 4 056,9 | 6 286,1 | 5 358,8 | 6 488,0 | 6 550,1 |
| | **Finanzhilfen insgesamt** | 15 402,1 | 21 305,1 | 25 092,7 | 31 033,9 | 34 929,0 |
| | **Finanzhilfen ohne Zahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit"** (Tabelle 11, Position I, 1)) | 9 398,1 | 6 286,1 | 7 108,8 | 7 038,0 | 32 270,1 |

[a]Im Bundeshaushalt als Mindereinnahme verbucht. — [b]Einschließlich geringer (fiktiver) Beträge für Westberlin. — [c]Abzüglich der Ausgaben für die wirtschaftsnahe Forschung, die in Tabelle 5 erfaßt sind.

Quelle: Bundeshaushaltsrechnung (lfd. Jgg.); Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Der Schwerpunkt der Zahlungen lag in den Jahren 1991 bis 1994 bei den Bundeszuweisungen an den Fonds „Deutsche Einheit". Im Jahre 1995 hat der Bund im Rahmen des Finanzausgleichs Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 18,6 Mrd. DM gezahlt. Hinzu kommen die auf zehn Jahre befristeten Investitionszuschüsse in Höhe von 6,6 Mrd. DM je Jahr. Ob die begünstigten öffentlichen Investitionen volkswirtschaftliche Renditen abwerfen, die mindestens dem Marktzins entsprechen, ist zweifelhaft. Denn öffentliche Investitionen werden nicht anhand des Rentabilitätskriteriums abgegrenzt, sondern anhand der physischen Langlebigkeit (Rosenschon 1986). Vermutlich wird in hohem Maße der Ausbau der konsumtiven Infrastruktur (Schwimmbäder, Theater usw.) gefördert. Die Investitionszuschüsse und die Bundesergänzungszuweisungen absorbieren zusammen knapp 80 vH der Transfers des Bundes an ostdeutsche Gebietskörperschaften, wenn man die Zuweisungen an den Fonds „Deutsche Einheit" in diese einbezieht.

Neben diesen Zuschüssen, die ganz allgemein die Finanzkraft verbessern, erhalten die neuen Bundesländer vom Bund Finanzhilfen mit Zweckbindung. Im Jahr 1995 waren es 6,6 Mrd. DM. Ostspezifisch sind dabei die Zuweisungen für die Sanierung der Fernwärmeanlagen und für Investitionen in Pflegeeinrichtungen. Hingegen kommen die Zahlungen des Bundes für die Gemeinschaftsaufgaben allen Bundesländern zugute. Zu diesen zählen die Zuschüsse für die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Tabelle A6), für die „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (Tabelle A7) sowie für Forschung und Hochschulwesen; die Finanzierungspflicht des Bundes bei diesen mischfinanzierten Bund-Länder-Aufgaben ist in Art. 91a des Grundgesetzes verankert. Alle Bundesländer empfangen auch die Zuweisungen für kommunalen Straßenbau und für Anlagevermögen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) gemäß dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.

## 2. Steuervergünstigungen für Ostdeutschland

Die ostdeutsche Wirtschaft wird durch eine Reihe von Steuervergünstigungen gefördert (Tabelle 19). Im Jahr 1995 entstehen dadurch Steuerausfälle in Höhe von 14 Mrd. DM; davon entfallen 8,8 Mrd. DM auf die Bundesländer.

Tabelle 19 — Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen für die neuen Länder in den Jahren 1991–1995 (Mio. DM)

| Bezeichnung der Vergünstigung | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | insgesamt | Bund | insgesamt | Bund | insgesamt | Bund | insgesamt | Bund | insgesamt | Bund |
| **Einkommen- und Körperschaftsteuer** | | | | | | | | | | |
| Investitionszulagen für Ausrüstungsinvestitionen | 1 044 | 503 | 4 185 | 1 988 | 4 886 | 2 328 | 4 436 | 2 097 | 4 540 | 2 179 |
| Sonderabschreibungen bis zu insgesamt 50 vH für betriebliche Investitionen | 1 650 | 587 | 2 690 | 929 | 3 560 | 1 277 | 4 360 | 1 587 | 7 400 | 2 576 |
| Sonderabschreibungen für neue Gebäude des Privatvermögens | 130 | 55 | 80 | 34 | 165 | 70 | 450 | 191 | 575 | 244 |
| Steuerliche Erleichterungen von Unternehmensinvestitionen (Rücklagen) | 659 | 242 | 824 | 300 | 600 | 217 | 200 | 72 | — | — |
| Sonderabschreibungen für nachträgliche Herstellungskosten an zur Einkunftserzielung genutzten Gebäuden des Privatvermögens (einschließlich Erwerbergemeinschaften) | 20 | 8 | 40 | 17 | 95 | 40 | 155 | 66 | 215 | 91 |
| Einführung eines Abzugs wie Sonderausgaben für Herstellungs- und Erhaltungskosten von höchstens 40 000 DM bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden | 10 | 4 | 25 | 10 | 50 | 21 | 75 | 32 | 120 | 51 |
| Tariffreibetrag von 600/1 200 DM für Steuerpflichtige mit Wohnsitz oder Erwerbstätigkeit im Beitrittsgebiet | 670 | 285 | 850 | 361 | 900 | 383 | 100 | 43 | — | — |
| Zusammen | 4 183 | 1 684 | 8 694 | 3 639 | 10 256 | 4 336 | 9 776 | 4 088 | 12 850 | 5 141 |
| **Vermögensteuer** | | | | | | | | | | |
| Nichterhebung der Vermögensteuer | 200 | — | 225 | — | 250 | — | 275 | — | 300 | — |
| **Gewerbesteuer** | | | | | | | | | | |
| Nichterhebung der Gewerbekapitalsteuer | 150 | 3 | 210 | 0 | 430 | 15 | 590 | 27 | 800 | 45 |
| **Insgesamt** | 4 533 | 1 687 | 9 129 | 3 639 | 10 936 | 4 351 | 10 641 | 4 115 | 13 950 | 5 186 |
| Früheres Bundesgebiet | 1 342 | 604 | 3 912 | 1 760 | 4 102 | 1 846 | 3 422 | 1 540 | 3 855 | 1 735 |
| Neue Bundesländer und Ostberlin | 3 191 | 1 083 | 5 217 | 1 879 | 6 834 | 2 505 | 7 219 | 2 575 | 10 095 | 3 451 |

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Auskünfte des Bundesministeriums der Finanzen auf Anfrage.

Im Rahmen der Einkommensbesteuerung sind die Investitionszulagen für Ausrüstungsinvestitionen und die Sonderabschreibungen für betriebliche Investitionen (im Jahr der Anschaffung oder Herstellung) die wichtigsten Vergünstigungen. Anders als die Finanzhilfen, die der Bund ostdeutschen Unternehmen gewährt, wirkt die Investitionszulage wenig selektiv. Es gilt ein Fördersatz von 5 vH der Investitionsausgaben, bestimmte Sektoren — nämlich Handel, Banken, Versicherungen und die Gas- sowie Elektrizitätsversorgung — sind aber seit dem Jahr 1993 von der Förderung ebenso ausgenommen wie Bauinvestitionen und bestimmte Arten von Ausrüstungsinvestitionen (z.B. Pkw). Auch gibt es eine spezifische „Ostförderung". Von der Sonderabschreibung von maximal 50 vH der Anschaffungs- und Herstellungskosten im Jahr der Anschaffung oder Herstellung profitieren alle Sektoren. Auch zwischen Investitionsarten wird nicht diskriminiert.

Unbekannt ist, wie sich die Vergünstigungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf das Steueraufkommen in Ost- und Westdeutschland auswirken. Es wird hier angenommen, daß sich die Begünstigungen zunächst vor allem im Westen ausgewirkt haben, danach aber immer mehr im Osten. Im einzelnen wird unterstellt, daß im Jahr 1995 rund 3,9 Mrd. DM Mindereinnahmen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf den Westen entfallen (Bund: 1,7 Mrd. DM).

Zu den räumlichen Bruttotransfers wird nur der Betrag gezählt, der aufgrund der Steuervergünstigungen für Ostdeutschland in den öffentlichen Kassen des Westens fehlt. Der Anteil des (fiktiven) Bundes (Ost) an den entsprechenden Steuervergünstigungen ist zu vernachlässigen, weil die (um deren Einfluß reduzierten) tatsächlichen Steuereinnahmen des Bundes im Osten einbezogen werden, wenn es darum geht, die Gegenposition zu den einigungsbedingten Ausgaben des Bundes festzulegen.

Steuerpolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Investitionsbedingungen in den neuen Bundesländern sind die (zunächst bis Ende 1995) befristete Nichterhebung der Vermögensteuer und der Gewerbekapitalsteuer. Die Vermögensteuer fließt den Ländern, die Gewerbesteuer (abzüglich der Gewerbesteuerumlage) den Kommunen zu. Diese Maßnahmen bewirken deshalb nicht, daß der Westen den Osten subventioniert.

## 3. Transferpolitik — kein Stimulans für den Aufholprozeß

Nach der detaillierten Abhandlung des förderpolitischen Instrumentariums des Bundes soll das gesamte Maßnahmenbündel anhand ökonomischer Kriterien bewertet werden. Zwei Kategorien der West-Ost-Transfers, die im Jahr 1995 brutto 182,7 Mrd. DM betragen, sind dabei getrennt zu erörtern.

Zum einen handelt es sich um Fördermittel mit mehr oder minder bekannter Verwendung. Hier kann man das ökonomische Urteil darüber, ob Mittel investiv oder konsumtiv verwendet werden, unmittelbar aus den Informationen in den Haushaltsrechnungen des Staates (oder der Kommunen) entnehmen. Zum anderen werden zweckungebundene Unterstützungen geleistet — insbesondere im Rahmen des Finanzausgleichs (einschließlich der Umsatzsteuerumverteilung und der Bundesergänzungszuweisungen). Hier kann man nur danach fragen, ob die spezifischen Systembedingungen eine Präferenz für den Konsum oder für eine vorausschauende Politik, bei der die Investitionen nicht zu kurz kommen, erwarten lassen. Die Anreiz- und Strafmechanismen, die mit institutionellen Regelungen verknüpft sind, dienen als Kriterien, an denen das ökonomische Urteil anknüpft.

Klassifikationsprobleme bereiten die Bruttotransfers der Europäischen Union (7 Mrd. DM im Jahr 1995). Sie werden den Bruttotransfers ebenso zugeschlagen wie die Steuerausfälle durch Steuervergünstigungen für Ostdeutschland.

### a. Fördermittel mit bekannter Verwendungsstruktur

Vom bereinigten Fördervolumen in Höhe von 171,8 Mrd. DM im Jahre 1995 entfallen 124,9 Mrd. DM bzw. 73 vH auf Hilfen, deren Verwendung relativ genau bekannt ist (Tabelle 20). Die sozialpolitisch motivierten bzw. konsumtiven Leistungen belaufen sich auf 94,9 Mrd. DM; das sind vier Fünftel der Transfers mit bekannter Verwendung. Der Betrag setzt sich im wesentlichen zusammen aus dem Finanzausgleich bei der Rentenversicherung (15,3 Mrd. DM) und der Arbeitslosenversicherung (15,6 Mrd. DM), dem Korrekturposten zum Bundeszuschuß an die Rentenversicherung (1,7 Mrd. DM), den gesamten Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher privater Haushalte abzüglich der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (42,8 Mrd. DM) sowie den Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher Unternehmen, soweit es sich nicht um Inve-

stitionsförderung handelt bzw. um Ausgaben, die produktivitätserhöhend wirken (15,8 Mrd. DM). Die Finanzhilfen zugunsten des Wohnungsbaus werden nicht eingerechnet. Zwar sind Wohnungen langlebige Güter, ein unmittelbarer Zusammenhang zur Produktionsleistung ist aber wohl kaum gegeben.

Tabelle 20 — Verwendungsstruktur des Fördervolumens[a] im Jahre 1995 (Mrd. DM)

| | |
|---|---|
| I. Transfers mit bekannter Verwendungsstruktur | |
| 1. Schuldenübernahme (Tabelle 11) | 1,2 |
| 2. Sozialpolitisch motivierte bzw. konsumtive Leistungen | 94,9 |
| darunter: | |
| – Finanzausgleich bei der Rentenversicherung (Tabelle 11) | 15,3 |
| – Finanzausgleich bei der Arbeitslosenversicherung (Tabelle 11) | 15,6 |
| – Zusätzlicher Bundeszuschuß an die Rentenversicherung (Tabelle 11) | 1,7 |
| – bereinigte Zahlungen des Bundes an private Haushalte (Summe gemäß Tabelle 16 abzüglich der Leistungen für BaföG) | 42,8 |
| – bereinigte Zahlungen des Bundes an Unternehmen (Summe gemäß Tabelle 17 abzüglich der Ausgaben für die Gemeinschaftsaufgaben, für KMU und für Investitionen der Eisenbahn) | 15,8 |
| – Zahlungen an die Rechtsnachfolger der THA (Tabelle 11) | 2,6 |
| – Zuschüsse für Auf- und Ausbau von Pflegeeinrichtungen (Tabelle 18) | 0,8 |
| – Restposten | 0,3 |
| 3. Investive Leistungen (Tabelle 21) | 28,8 |
| 4. Zusammen | 124,9 |
| II. Zweckungebundene Transfers | |
| 1. Länderfinanzausgleich (Tabelle 11) | 10,5 |
| 2. Bundesergänzungszuweisungen (Tabelle 11) | 18,6 |
| 3. Steuerausfälle aufgrund der Umsatzsteuerneuverteilung (Tabelle 11) | 17,8 |
| 4. Zusammen | 46,9 |
| III. Bereinigte Bruttotransfers (I + II) | 171,8 |
| IV. Bruttotransfers der Europäischen Union (Tabelle 11) | 7,0 |
| V. Steuerausfälle durch Steuervergünstigungen für Ostdeutschland (Tabelle 11) | 3,9 |
| VI. Bruttotransfers (III + IV + V) (Tabelle 11) | 182,7 |

[a]Ohne ERP-Kredite (8,3 Mrd. DM).

Quelle: Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1994); Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.) (lfd. Jgg.); BVS (Hrsg.) (1995); Auskünfte verschiedener Bundesministerien; eigene Schätzungen und Berechnungen.

Der Teil der West-Ost-Transfers, der in der Zukunft volkswirtschaftliche Erträge bringen wird, ist mit 28,8 Mrd. DM bescheiden (Tabelle 21). Zusätzlich muß man bedenken, daß nicht alle Budgetpositionen, die in den Haushaltsrechnungen des öffentlichen Sektors als „investiv" eingestuft werden, tatsächlich investiv sind

und eine mindestens dem Marktzins entsprechende Rendite abwerfen. Vorbehalte sind vor allem angebracht gegenüber den Investitionszuschüssen an die Länder nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (6,6 Mrd. DM) und gegenüber den Leistungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" sowie „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (zusammen 4,9 Mrd. DM im Jahre 1995, Tabellen A6 und A7). Wie leichtfertig im staatlichen Rechnungswesen mit dem Investitionsbegriff umgegangen wird, kann man an den Agrarsubventionen verdeutlichen: Ausgaben für Flächenstillegungen werden zu jenen Ausgaben gezählt, die das Produktionspotential erhöhen.

Tabelle 21 — Investive Leistungen[a] zugunsten von Ostdeutschland im Jahre 1995 (Mrd. DM)

| | |
|---|---|
| Ausgaben des Bundes für | |
| – bundeseigene Verkehrsinfrastruktur | 4,23 |
| – kommunalen Straßenbau und ÖPNV | 1,21 |
| – Investitionen der DB-AG im Beitrittsgebiet | 6,50 |
| – Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Zahlungen an Unternehmen und an öffentl. Haushalte) | 1,17 |
| – Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Zahlungen an Unternehmen und an öffentl. Haushalte) | 3,75 |
| – BAföG | 0,37 |
| – KMU-Förderung | 2,18 |
| – Sonstige zukunftswirksame Subventionen[b] | 0,30 |
| – Investitionszuschüsse an Länder nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost | 6,60 |
| – das Hochschulwesen | 2,51 |
| Fördervolumen insgesamt | 28,82 |

[a]Im Sinne der Finanzstatistik; nicht unbedingt im volkswirtschaftlichen Sinne. — [b]Wirtschaftsnahe Forschungsförderung (ohne KMU-Programme), Anschubfinanzierung für die Leipziger Messe, Förderung des Absatzes ostdeutscher Produkte.

Quelle: Bundeshaushaltsplan (1995); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1995).

Auch die vielfältigen Mittelstandsprogramme (Tabellen A1, A2) mit einem Gesamtvolumen von 2,2 Mrd. DM im Jahr 1995 kann man wohl kaum als wachstumsfördernde Maßnahmen zählen. Denn sie wirken selektiv und diskriminieren somit andere Unternehmen. Auch innerhalb der kleinen und mittleren Unternehmen verstößt die Förderung vermutlich gegen den Grundsatz der finanz-

politischen Neutralität. Dafür spricht, daß sich der Bund ausgabe- statt steuerpolitischer Instrumente bedient, also die Fall-zu-Fall-Entscheidung der allgemeinen Förderung im Rahmen des Steuerrechts vorzieht. Im übrigen ist der relativ niedrige Förderbetrag im Vergleich zur Vielfalt an Förderprogrammen ein Indiz für hohe Bürokratiekosten — auch bei den Subventionsnehmern.

Festzuhalten bleibt, daß die zukunftswirksamen Leistungen zugunsten des Beitrittsgebiets weniger als 15 Mrd. DM ausmachen. Das sind 12 vH des Fördervolumens mit bekannter Verwendung und 9 vH des Fördervolumens insgesamt. Zum „harten Kern" zählen die Ausgaben des Bundes für bundeseigene Verkehrsinfrastruktur (4,2 Mrd. DM), für kommunalen Straßenbau und öffentlichen Personennahverkehr (1,2 Mrd. DM) und für Investitionen der Deutsche Bahn-AG im Beitrittsgebiet (6,5 Mrd. DM). Diese Verkehrsausgaben spielen im Wachstumsprozeß eine Schrittmacherrolle, da Mobilität eine Grundvoraussetzung für Arbeitsteilung und Handel ist. Hinzu kommen die Ausgaben des Bundes für das Hochschulwesen (2,5 Mrd. DM). Hier sollte allerdings geprüft werden, inwieweit man die Prinzipien der Dezentralisierung und des Wettbewerbs als Fortschrittsmotoren nutzbar machen könnte.

### b. Fördermittel ohne Verwendungsauflagen

Die ohne Verwendungsauflagen gewährten Hilfen im Rahmen des Finanzausgleichs im Jahr 1995 beziffern sich auf 46,9 Mrd. DM (Tabelle 20). Das sind 27 vH der Bruttoförderung. Dabei fallen auf den Umsatzsteuerausgleich 17,8 Mrd. DM, auf den horizontalen (Länder-)Finanzausgleich 10,5 Mrd. DM und auf die Bundesergänzungszuweisungen 18,6 Mrd. DM.

Mehrere Gründe sprechen dafür, daß ein wachstumsfördernder Effekt kaum zu erwarten ist:

- Von einem Finanzausgleichssystem, das durch Intransparenz der räumlichen Umverteilungsströme Kontrollmechanismen untergräbt und Fortschritte im Aufholprozeß mit einem „Grenzsteuersatz" von 100 vH bestraft, gehen wohl kaum Wachstumsimpulse aus.
- Durch die vielen Mischfinanzierungstatbestände (Übersicht 4) ist ein erheblicher Teil der allgemeinen Finanzspritzen de facto gebunden. Der Zentralstaat

Übersicht 4 — Finanzierungsanteile bei mischfinanzierten Staatsaufgaben

| **Geldleistungsgesetze gemäß Artikel 104a Absatz 3 GG** | **Bund/Länder-Anteil** |
|---|---|
| Ausbildungsförderung | 65 : 35 |
| Wohngeld | 50 : 50 |
| Tb-Hilfen nach § 66/§ 147a BSHG | 50 : 50 |
| Soziokultureller Einkommensausgleich | 65 : 35 |
| **Investitionshilfen nach Art. 104a Absatz 4 GG** | **Bund/Länder-Anteil** |
| Kommunaler Straßenbau/ÖPNV | 60 : 40 |
| Städtebau | 33 : 33 |
| Sozialer Wohnungsbau | 60 : 40 |
| Modernisierung von Wohngebäuden | 50 : 50 |
| Schutz vor Sturmfluten | 50 : 50 |
| Energiesparmaßnahmen | 50 : 50 |
| Eisenbahn-Kreuzungen | 50 : 50 |
| Fernwärmeversorgung | 50 : 50 |
| **Gemeinschaftsaufgaben nach Artikeln 91a und 91b GG** | **Bund/Länder-Anteil** |
| Neubau von Hochschulen | 50 : 50 |
| Regionale Wirtschaftsstruktur | 50 : 50 |
| Agrarstruktur und Küstenschutz | 60 : 40<br>70 : 30 |
| Bildung und Wissenschaft | 50 : 50 |

Quelle: Lichtblau (1995: 354).

führt also eine Zweckbindung allgemeiner Zuweisungen quasi durch die Hintertür ein. Darauf, daß die Finanzpolitik im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben wohl kaum überzeugende Wachstumsbeiträge leistet, wurde bereits hingewiesen.

- In Ostdeutschland ist die Arbeitsmarktlage angespannt. Dies geht vermutlich mit einer hohen Subventionsneigung der politisch Verantwortlichen einher. Bevorzugt werden wohl die symptomorientierten, kurzfristig schmerzlindernden Instrumente. Daß diese langfristig schädlich sind, verlieren Politiker, deren Zeithorizont oft nur bis zum nächsten Wahltermin reicht, leicht aus dem Auge. Die Vermutung, daß die Subventionsneigung im Beitrittsgebiet besonders hoch ist, wird durch eine empirische Untersuchung (Rosenschon 1994) gestützt. Im Jahre 1993 waren die Subventionen der neuen Bundesländer rund dreimal so hoch wie die in Westdeutschland (Tabelle 22).

Insgesamt sind also die Rahmenbedingungen für eine wachstumsfördernde Politik seitens der Landesregierungen in den neuen Bundesländern ungünstig. Auf lange Sicht werden die schädlichen Effekte, die mit Transfers — insbesondere mit Subventionen — auf der Nehmerseite einhergehen, Bedeutung gewinnen.

## VII. Zur regionalen Verteilung der Zuweisungen an die Länder

Einer umfassenden räumlichen Aufteilung der West-Ost-Transfers steht die Datenlage im Wege. Daher werden hier nur jene Leistungen erfaßt, die als Einnahmen in den Haushaltsrechnungen oder Haushaltsplänen der neuen Bundesländer ausgewiesen sind. Im Falle Berlins können nur jene Zuschüsse an den Ostteil berücksichtigt werden, die offensichtlich ostspezifisch sind. Die so berechneten Leistungen (Tabellen 23, A4, A5) sind breiter abgegrenzt als jene in Tabelle 18. Dort wurden die über Länderhaushalte abgewickelten Sozialtransfers und Subventionen unmittelbar den Begünstigten zugeordnet; außerdem werden in Tabelle 23 — neben den Zuschüssen des Bundes — jene der EU und der westdeutschen Bundesländer einbezogen.

Die regionale Verteilung der Zuweisungen wird aus zwei Gründen untersucht. Zum einen soll überprüft werden, ob die Summe der in den Länderhaushalten veranschlagten Zuschüsse mit dem Betrag übereinstimmt, den der Bundeshaushalt ausweist. Zum anderen ist die Verteilung insoweit von Bedeutung, als von ihr eine verzerrende Wirkung auf den Standortwettbewerb ausgehen könnte. Im

Tabelle 22 — Finanzhilfen der Bundesländer nach dem Grad ihrer sektoralen Selektivität 1991 und 1993

| | Sektorspezifisch erfaßt | | | | Branchenübergreifend | | | | Insgesamt | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1991 | | 1993 | | 1991 | | 1993 | | 1991 | | 1993 | |
| | Mill. DM | je Einwohner (DM) | Mill. DM | je Einwohner (DM) | Mill. DM | je Einwohner (DM) | Mill. DM | je Einwohner (DM) | Mill. DM | je Einwohner (DM) | Mill. DM | je Einwohner (DM) |
| Insgesamt | 37 801,1 | 473 | 39 908,2 | 499 | 7 557,6 | 94 | 10 295,3 | 129 | 45 358,7 | 567 | 50 203,5 | 628 |
| Alte Bundesländer[a] | 25 276,0 | 387 | 26 408,3 | 404 | 2 748,2 | 42 | 3 053,0 | 47 | 28 024,2 | 429 | 29 461,3 | 451 |
| Baden-Württemberg | 1 944,5 | 196 | 2 896,4 | 293 | 94,0 | 9 | 77,8 | 8 | 2 038,5 | 205 | 2 974,2 | 301 |
| Bayern | 3 954,8 | 343 | 3 451,1 | 299 | 433,1 | 38 | 431,1 | 37 | 4 387,9 | 381 | 3 882,2 | 336 |
| Berlin[a] | 7 192,4 | 2 091 | 6 377,2 | 1 854 | 310,5 | 90 | 455,3 | 132 | 7 502,9 | 2 181 | 6 832,5 | 1 986 |
| Bremen | 543,6 | 796 | 575,8 | 843 | 79,4 | 116 | 82,5 | 121 | 623,0 | 912 | 658,3 | 964 |
| Hamburg | 1 029,2 | 620 | 1 059,4 | 638 | 178,2 | 107 | 159,5 | 96 | 1 207,4 | 727 | 1 218,9 | 734 |
| Hessen | 1 297,2 | 224 | 1 614,1 | 278 | 79,3 | 14 | 45,1 | 8 | 1 376,5 | 238 | 1 659,2 | 286 |
| Niedersachsen | 1 991,0 | 268 | 2 554,2 | 343 | 315,0 | 42 | 289,1 | 39 | 2 306,0 | 310 | 2 843,3 | 382 |
| Nordrhein-Westfalen | 5 494,5 | 315 | 5 798,5 | 333 | 822,8 | 47 | 1 176,8 | 68 | 6 317,3 | 362 | 6 975,3 | 401 |
| Rheinland-Pfalz | 962,4 | 254 | 1 079,5 | 285 | 152,5 | 40 | 141,5 | 37 | 1 114,9 | 294 | 1 221,0 | 322 |
| Saarland | 212,1 | 197 | 226,0 | 210 | 112,2 | 104 | 104,7 | 97 | 324,3 | 301 | 330,7 | 307 |
| Schleswig-Holstein | 654,3 | 248 | 776,1 | 294 | 171,2 | 65 | 89,6 | 34 | 825,5 | 313 | 865,7 | 328 |
| Neue Bundesländer insgesamt[b] | 9 513,9 | 650 | 11 179,9 | 764 | 4 809,4 | 329 | 7 242,3 | 495 | 14 323,3 | 979 | 18 422,2 | 1 259 |
| Brandenburg | 2 096,6 | 818 | 2 617,1 | 1 022 | 880,1 | 344 | 1 130,3 | 441 | 2 976,7 | 1 162 | 3 747,4 | 1 463 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1 047,6 | 549 | 1 599,2 | 838 | 235,9 | 124 | 601,4 | 315 | 1 283,5 | 673 | 2 200,6 | 1 153 |
| Sachsen[c] | 2 827,5 | 599 | 2 653,3 | 561 | 2 231,7 | 473 | 2 361,6 | 500 | 5 059,2 | 1 072 | 5 014,9 | 1 061 |
| Sachsen-Anhalt | 1 675,6 | 588 | 2 251,3 | 790 | 835,1 | 293 | 1 550,5 | 544 | 2 510,7 | 881 | 3 801,8 | 1 334 |
| Thüringen | 1 866,6 | 720 | 2 059,0 | 795 | 626,6 | 242 | 1 598,5 | 617 | 2 493,2 | 962 | 3 657,5 | 1 412 |
| Nicht aufgeteilte Posten[d] | 3 011,2 | . | 2 320,0 | . | – | . | – | . | 3 011,2 | . | 2 320,0 | . |

[a]Einschließlich Berlin (Ost). — [b]Ohne Berlin (Ost). — [c]Einschließlich der Ausgaben für sozialen Wohnungsbau, der in Sachsen auf kommunaler Ebene abgewickelt wird. – [d]Gasölbeihilfe und Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft (soziostruktureller Einkommensausgleich).

Quelle: Rosenschon (1994).

dynamischen Kontext ist allerdings die Mittelverwendung für den Entwicklungspfad einer Region wichtiger als die finanzielle Grundausstattung. Eine geringere Grundausstattung kann durch eine Wirtschaftspolitik, die den Bürgern mehr Freiräume läßt, (über)kompensiert werden.

Die Zuschüsse differieren im Jahr 1995 sehr stark zwischen den einzelnen Bundesländern (Tabelle 23): Die höchsten Zuweisungen erhält Sachsen mit 12,3 Mrd. DM, die niedrigsten Mecklenburg-Vorpommern mit 5,8 Mrd. DM. Zu berücksichtigen sind aber die unterschiedlichen Einwohnerzahlen: So hat Sachsen mit 4,7 Millionen die meisten und Mecklenburg-Vorpommern mit 1,9 Millionen die wenigsten Einwohner. Relativiert man die Zuweisungen an den Einwohnerzahlen, dann kehrt sich die Rangfolge zwischen den beiden Ländern um. Mit 3 418 DM je Einwohner ist die Förderung in Mecklenburg-Vorpommern, das relativ arm ist, am höchsten; mit 2 608 DM je Einwohner ist sie im relativ reichen Sachsen am niedrigsten. Das Fördersystem bewirkt also eine Einebnung der räumlichen Einkommensdifferenzen. Der Effekt ist noch ausgeprägter, wenn man die Redistribution einbezieht, die sich durch die Regeln zur Ausstattung der Bundesländer mit Umsatzsteueraufkommen ergibt. Freilich ist die räumliche Verteilung der Je-Kopf-Zuweisungen nicht das exakte Spiegelbild der regionalen Wohlstandsunterschiede. Bei manchen Budgetpositionen ist kein unmittelbarer Bezug zur Einkommenshöhe gegeben. So ist die räumliche Verteilung der Zuschüsse für das Hochschulwesen mehr von der räumlichen Verteilung der Hochschulen als von der der Einkommen abhängig. Mitunter ist das relative Einkommen nach Bundesländern zwar ein wichtiges, aber nicht das einzige Kriterium für die Mittelverteilung. Alternative Verteilungskriterien können die regionale Arbeitslosigkeit oder die Wirtschaftsstruktur sein. Hinter der räumlichen Distribution steht also ein ganzes Faktorenbündel.

Es fällt auf, daß bei Einzelpositionen — etwa bei den Zuschüssen für kommunalen Straßenbau und öffentlichen Personennahverkehr — der Ansatz im Bundeshaushalt von der Summe der Ansätze in den Länderhaushalten abweicht. Solche Abweichungen können auf verschiedenen Ursachen beruhen: Erstens konnten die Zuweisungen zugunsten Ostberlins nicht durchgängig erfaßt werden. Zweitens können Transfers in verschiedenen Jahren verrechnet worden sein, insbesondere dann, wenn der Bund Mittel erst am Jahresende überweist. Drittens können

Tabelle 23 — Regionale Verteilung der Zuweisungen an die neuen Bundesländer im Jahr 1995 (Mio. DM)

| | Brandenburg | Mecklenburg-Vorpommern | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Thüringen | Berlin/Ost | Neue Bundesländer insgesamt |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Zahlungen des Bundes** | | | | | | | |
| 1) Förderung des Hochschulbaus einschließlich Hochschulkliniken, Forschungsförderung und Bildungsplanung | 139,1 | 115,6 | 207,6 | 187,5 | 113,8 | . | 763,6 |
| 2) Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur | 577,4 | 319,2 | 1 020,0 | 688,8 | 624,6 | 185,1 | 3 415,1 |
| 3) Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes | 323,3 | 281,8 | 221,6 | 253,3 | 206,6 | . | 1 286,6 |
| 4) Finanzhilfen für kommunalen Straßenbau | 74,1 | 60,9 | 158,2 | 92,9 | 92,2 | . | 478,3 |
| 5) Finanzhilfen für kommunalen ÖPNV | 111,2 | 60,9 | 180,7 | 93,3 | 107,2 | . | 553,3 |
| 6) Stadtsanierung und -entwicklung[a] | 123,9 | 73,5 | 172,2 | 121,3 | 100,8 | . | 591,7 |
| 7) Wohnungsbau | 123,3 | 77,8 | 257,3 | 126,8 | 115,6 | . | 700,8 |
| 8) Studentenwohnraumförderung | 8,7 | 8,5 | 22,5 | 11,3 | 9,6 | . | 60,6 |
| 9) Zuweisungen an Pflegeeinrichtungen | 97,8[a] | 95,2 | 237,0 | 142,5 | 129,8 | 97,7[a] | 800,0 |
| 10) Zuweisungen für Krankenhausbau | 150,0 | 85,0 | 204,4 | 123,1 | 112,1 | . | 674,6 |
| 11) Fernwärmesanierung | 23,4 | 17,3 | 35,0 | 26,6 | 19,3 | 23,2 | 144,8 |
| 12) Zuweisungen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost | 826,0 | 615,0 | 1 520,6 | 917,9 | 833,9 | 1 255,0 | 5 968,4 |
| 13) Bundesanteil am Wohngeld | 150,0 | 107,0 | 240,0 | 185,0 | 175,0 | . | 857,0 |
| 14) Zahlungen nach dem Bundeskindergeldgesetz | 170,0 | 90,0 | 71,5 | 60,0 | 70,0 | . | 461,5 |
| 15) Bundesanteil am BAFöG | 46,8 | 35,6 | 108,8 | 72,4 | 80,7 | . | 344,3 |
| 16) Sonstiges[b] | 81,6 | 163,3 | 29,2 | 103,9 | 53,1 | . | 431,1 |
| 17) Zusammen | 3 026,6 | 2 206,6 | 4 686,6 | 3 206,6 | 2 844,3 | 1 561,0 | 17 531,7 |
| 18) Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zum Ausgleich von Fehlbeträgen | 489,0 | 355,0 | 890,0 | 536,0 | 488,0 | 891,0 | 3 649,0 |
| 19) BEZ infolge überproportionaler Kosten politischer Führung | 164,0 | 164,0 | — | 164,0 | 164,0 | 219,0 | 875,0 |
| 20) BEZ für teilungsbedingte Sonderlasten | 1 985,0 | 1 479,0 | 3 658,0 | 2 308,0 | 2 008,0 | 2 662,2 | 14 100,2 |
| 21) BEZ insgesamt | 2 638,0 | 1 998,0 | 4 548,0 | 3 008,0 | 2 660,0 | 3 772,2[c] | 18 624,2 |
| 22) Insgesamt | 5 664,6 | 4 204,6 | 9 234,6 | 6 214,6 | 5 504,3 | 5 333,2 | 36 155,9 |
| 23) Ausgaben für Gasölbeihilfe und soziostrukturellen Einkommensausgleich | . | . | . | . | . | . | 382,0 |
| **Zahlungen der alten Bundesländer im Rahmen des Länderfinanzausgleichs** | 1 328,0 | 977,0 | 2 050,0 | 1 327,0 | 1 244,0 | 3 614,0[c] | 10 540,0 |
| **Zahlungen der EU** | 671,8 | 629,3 | 1 026,6 | 904,4 | 705,5 | 353,0 | 4 290,6 |
| **Zuweisungen insgesamt** | 7 664,4 | 5 810,9 | 12 311,2 | 8 446,0 | 7 453,8 | 9 300,2 | 51 368,5 |
| Nachrichtlich: | | | | | | | |
| Zuweisungen ausschließlich Ausgaben für Gasölbeihilfen und soziostrukturellen Einkommensausgleich | . | . | . | . | . | . | 50 986,5 |

[a]Einschließlich Denkmalschutz. — [b]Sonstige Sozialleistungen, Zuweisungen für Umweltschutz, Sonstiges. — [c]Berlin.

Quelle: Haushaltspläne der neuen Bundesländer und Berlins; eigene Berechnungen.

Haushaltsansätze (Planzahlen) auf einer unterschiedlichen Einschätzung der Entwicklung beruhen. Viertens ließ sich für Mecklenburg-Vorpommern für das Haushaltsjahr 1993 nur der Soll-Wert ermitteln.

## VIII. Wirtschaftspolitische Überlegungen

Eine finanzpolitische Herausforderung bestünde wohl nicht, wenn der Aufholprozeß in den neuen Bundesländern zügig vorankäme und wenn die wirtschaftliche Expansion an Breite gewänne. Denn das System der West-Ost-Transfers ist so konstruiert, daß dann die Hilfen abnähmen. Wächst die ostdeutsche Wirtschaft rascher als die westdeutsche, so

- sprudeln die Steuereinnahmen des Bundes aus wirtschaftlichen Aktivitäten im Osten relativ kräftig, so daß der Eigenfinanzierungsanteil Ostdeutschlands an den empfangenen Leistungen steigt,
- sinkt das Ausgleichsvolumen im Rahmen des Finanzausgleichs und
- nehmen die Transfers ab, die über die Arbeitslosen- und die Rentenversicherung geleistet werden.

Das nachlassende Expansionstempo im Beitrittsgebiet läßt aber Zweifel daran aufkommen, daß es zu einem zügigen Aufholprozeß kommt.

Dies kann aber nicht zur Folgerung veranlassen, die Transfers seien aufzustocken. Vielmehr drängt sich die Frage auf, ob das hohe Niveau der West-Ost-Transfers — zusammen mit der hohen Abgabenbelastung und mit lohnpolitischen Fehlentwicklungen — die Wachstumskräfte erlahmen läßt.

Die Hilfen mildern kurzfristig den Anpassungsdruck, der zwangsläufig mit der Umstellung der Wirtschaft einhergeht. Man sollte aber nicht aus den Augen verlieren, daß Hilfen mindestens auf lange Sicht die Anreize zur Selbsthilfe beeinträchtigen oder gar zerstören. Der Finanzausgleich ist so konstruiert, daß schlechte Wirtschaftspolitik belohnt und gute bestraft wird. Auch das Subventionssystem bewirkt im Verbund mit dem Steuersystem eine negative Selektion, die das Wachstum schwächt. Wichtig ist auch, daß hohe West-Ost-Transfers das Vertrauen der Wirtschaftssubjekte in die Entwicklungsperspektiven erschüttern können.

Wird im Bereich der Staatsfinanzen Reformbedarf diagnostiziert, so wird häufig ein Umbau des betreffenden Systems in Richtung auf eine verbesserte Struktur

vorgeschlagen. So macht der Slogan vom Umbau des Sozialstaates ebenso die Runde wie die Forderung nach Umschichtung der Staatsausgaben. Von einer Umschichtung — weg von den konsumtiven, hin zu den investiven Kategorien — wird erwartet, daß die Staatsausgaben relativ zu der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung auf indirektem Wege sinken: nämlich durch mehr Wachstum mit der Folge, daß (dem Gesamtbetrag nach) unveränderte Staatsausgaben weniger schwer wiegen.

Tatsächlich ist ein Umbau des Systems der West-Ost-Transfers nicht angebracht. Erstens fehlt in der Staatswirtschaft ein Investitionskalkül, das diesen Namen verdient (Rosenschon 1986). Die dort vorherrschende „primitive Steine-und-Mörtel-Philosophie" (Recktenwald) führt zu paradoxen Einstufungen. Ausgaben für Forschung gelten als konsumtiv, der Bau von Theatern oder Museen wird als investiv gewertet. Auf der Basis einer solchen Verbuchungspraxis läßt sich wohl kaum eine adäquate Umschichtungspolitik betreiben. Zweitens kann man erhöhte Finanzhilfen an den Unternehmenssektor wohl kaum wachstumspolitisch begründen. Subventionen beeinträchtigen — bei allokationsverzerrenden Wirkungen in einer komparativ-statischen Modellbetrachtung — vor allem auf lange Sicht die Anreize. Hinzu kommt, daß der Staat nicht das Wissen hat, das nötig wäre, wollte man verstärkt die Subventionspolitik als Instrument der Wachstumspolitik einsetzen. Von einem Recycling eingesparter Mittel bei den konsumtiven Ausgaben in Form verstärkter Wirtschaftsförderung ist abzuraten.

Eine adäquate finanzpolitische Strategie muß an anderen Punkten ansetzen. Vor allem ist die Finanzverfassung zu ändern. Das Finanzausgleichssystem paßt nicht zu einer dezentralen Wettbewerbsordnung paßt. Statt auf Standortwettbewerb (Giersch) im Dienste der Bürger zu setzen, wird das — vom zentralstaatlichen Monopolisten hochgeschraubte — Steuervolumen zu erheblichen Teilen wie ein Kuchen auf die Bundesländer verteilt. Nötig sind dezentrale Regelungen, die Standortwettbewerb ermöglichen. Dem Bund kommt dabei die Aufgabe zu, die ordnungspolitischen Voraussetzungen für mehr Freiheit und für Wettbewerb zwischen den Ländern und Gemeinden zu schaffen. Dies ist ganz im Sinne des Grundgesetzes, das eine Generalklausel zugunsten der Länder enthält.

Tabelle A1 — Förderung der Forschung und Entwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in den Jahren 1991–1995 (Mio. DM)

| Nr. im 14./15. Subventionsbericht | Kapitel und Titel im Bundeshaushalt | Bezeichnung | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 61/59 | 0902/68553 | Förderung des Technologietransfers zugunsten von KMU | 13,5 | 28,1 | 37,4 | 40,6 | 40,0 |
| 63/61 | 0902/68351; 1993 mit 6003/97101; ab 1995 bei 0902/68554 | Stützung des Forschungs- und Entwicklungspotentials in KMU | 12,7 | 47,9 | 91,8 | 67,1 | — |
| 64/62 | 0902/68556; ab 1995 bei 0902/68554 | Förderung der Entwicklung neuer Produkte und Verfahren in KMU | 0,2 | 8,4 | 50,6 | 80,0 | — |
| –/63 | 0902/68554; ab 1995 aus 0902/68552 | Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation in KMU | — | — | — | — | 367,0 |
| | | Insgesamt | 26,4 | 84,4 | 179,8 | 187,7 | 407,0 |

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (lfd. Jgg.).

Tabelle A2 — Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und freien Berufen[a] im Jahre 1995 (Mio. DM)

| Kapitel und Titel im Bundeshaushalt | Bezeichnung | Soll 1995[b] (Mio. DM) |
|---|---|---|
| 0902/68561 | Förderung der Leistungssteigerung im Handwerk | 50,0 |
| 0902/68562 | Förderung von Lehrgängen der überbetrieblichen beruflichen Bildung im Handwerk | 67,5 |
| 0902/68563 | Förderung der Leistungssteigerung im Handel | 18,0 |
| 0902/68564 | Förderung der Leistungssteigerung im Fremdenverkehrsgewerbe | — |
| 0902/68565 | Förderung der Leistungssteigerung in KMU der Industrie, im Verkehrsgewerbe und im sonstigen Dienstleistungsbereich | 17,0 |
| 0902/68568 | Förderung der Beratung von Existenzgründern | 14,0 |
| 0902/89361 | Förderung der Errichtung, Modernisierung und Ausstattung von überbetrieblichen Fortbildungseinrichtungen der gewerblichen Wirtschaft und des sonstigen Dienstleistungbereichs | 122,1 |

[a]Konglomerat an Einzelmaßnahmen, das im 14. (15.) Subventionsbericht unter der laufenden Nummer 90 (86) der Anlage 1 erfaßt ist unter der Bezeichnung „Maßnahmen zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen im Handwerk, Handel und Fremdenverkehrsgewerbe, Industrie und sonstigem Dienstleistungsgewerbe sowie der Förderung der freien Berufe". — [b]Ansätze für Gesamtdeutschland; die Summe der aus dem Bundeshaushaltsplan 1995 entnommenen Ansätze — 288,6 Mio. DM — weicht von jener im 15. Subventionsbericht (332,6 Mio. DM) ab. Der dort mit der Nr. 0902/68512 zusätzlich angegebene Haushaltstitel fehlt im Bundeshaushaltsplan 1995.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (lfd. Jgg.).

Tabelle A3 — Wirtschaftsnahe Forschungsförderung in den Jahren 1991–1995 (Mio. DM)

| Nr. im 14./15. Subventionsbericht | Kapitel und Titel im Bundeshaushalt | Bezeichnung | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 67/65 | 3002/68304; ab 1996: 3002/68310 | Förderung der Ausweitung des Bestandes an Forschungspersonal („Zuwachsförderung") | 10,6 | 18,3 | 19,8 | 18,1 | 18,0 |
| 73/71 | 3002/68301; ab 1996: 3002/68311 | Förderung der Auftragsforschung und Entwicklung | 13,1 | 34,5 | 67,3 | 60,7 | 60,0 |
| 75a/73a | 3002/68329; ab 1996: 3002/68313 | Förderung technologieorientierter Unternehmensgründungen | 13,6 | 43,2 | 55,3 | 38,6 | 50,1 |
| 75b/73b | 3002/68329; ab 1996: 3002/68313 | Förderung von Technologiezentren | 6,4 | 9,7 | 7,0 | 1,7 | — |
| –/74 | 3002/68303; ab 1996: 3002/68312 | Förderung der Forschungskooperation | — | — | 0,6 | 42,9 | 58,0 |
| 62/60 | 6008/68551 und 0902/68558; ab 1995: 68554 | Förderung von Projekten bei wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen | — | 195,1 | 99,3 | 149,5 | — |
| | | Insgesamt | 43,7 | 300,8 | 249,3 | 311,5 | 186,1 |

Quelle: Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1994); Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.) (lfd. Jgg.); Auskünfte verschiedener Bundesministerien; eigene Schätzungen und Berechnungen.

Tabelle A4 — Regionale Verteilung der Zuweisungen an die neuen Bundesländer im Jahr 1993 (Mio. DM)

| | Brandenburg | Mecklenburg-Vorpommern[a] | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Thüringen | Berlin/Ost | Neue Bundesländer insgesamt |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Zahlungen des Bundes** | | | | | | | |
| 1) Förderung des Hochschulbaus einschließlich Hochschulkliniken, Forschungsförderung und Bildungsplanung | 72,2 | 75,9 | 224,4 | 137,7 | 116,9 | . | 627,1 |
| 2) Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur | 636,0 | 470,0 | 1 177,1 | 710,5 | 647,1 | 86,2 | 3 726,9 |
| 3) Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes | 321,6 | 303,4 | 307,7 | 293,0 | 251,3 | . | 1 477,0 |
| 4) Finanzhilfen für kommunalen Straßenbau | 94,0 | 65,5 | 188,0 | 126,1 | 130,5 | . | 604,1 |
| 5) Finanzhilfen für kommunalen ÖPNV | 141,0 | 65,5 | 208,0 | 105,2 | 95,5 | . | 615,2 |
| 6) Stadtsanierung und -entwicklung[b] | 69,4 | 125,5 | 88,9 | 146,9 | 67,7 | . | 498,4 |
| 7) Wohnungsbau | 104,2 | 80,1 | 102,9 | 97,0 | 133,4 | . | 517,6 |
| 8) Studentenwohnraumförderung | 4,9 | — | — | — | 5,5 | . | 10,4 |
| 9) Zuweisungen an Pflegeeinrichtungen | — | — | — | — | — | — | — |
| 10) Zuweisungen für Krankenhausbau | — | — | — | — | — | — | — |
| 11) Fernwärmesanierung | 23,4 | 17,3 | 40,2 | 26,6 | 19,3 | 23,2 | 150,0 |
| 12) Zuweisungen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost | — | — | — | — | — | — | — |
| 13) Bundesanteil am Wohngeld | 223,1 | 195,5 | 336,0 | 257,1 | 203,6 | . | 1 215,3 |
| 14) Zahlungen nach dem Bundeskindergeldgesetz | 157,5 | 120,0 | 72,3 | 69,4 | 67,2 | . | 486,4 |
| 15) Bundesanteil am BAföG | 49,0 | 64,8 | 158,8 | 78,0 | 67,5 | . | 418,1 |
| 16) Sonstiges[c] | 304,3 | 155,5 | 8,9 | 66,6 | 108,3 | . | 643,6 |
| 17) Zusammen | 2 200,6 | 1 739,0 | 2 913,2 | 2 114,1 | 1 913,8 | 109,4 | 10 990,1 |
| 18) Ausgaben für Gasölbeihilfe und soziostrukturellen Einkommensausgleich | . | . | . | . | . | . | 630,0 |
| **Zahlungen der EU** | 255,3 | 337,6 | 384,3 | 360,6 | 361,7 | 161,5 | 1 861,0 |
| **Zuweisungen aus dem „Fonds Deutsche Einheit"** | 5 687,8 | 4 222,6 | 10 440,0 | 6 290,4 | 5 710,9 | 2 890,6 | 35 242,3 |
| **Zuweisungen insgesamt** | 8 143,7 | 6 299,2 | 13 737,5 | 8 765,1 | 7 986,4 | 3 161,5 | 48 723,4 |
| Nachrichtlich: | | | | | | | |
| Zuweisungen ausschließlich Ausgaben für Gasölbeihilfen und soziostrukturellen Einkommensausgleich | . | . | . | . | . | . | 48 093,4 |

[a]Soll-Zahlen. — [b]Einschließlich Denkmalschutz. — [c]Sonstige Sozialleistungen, Zuweisungen für Umweltschutz, Sonstiges.

Quelle: Haushaltsrechnungen und Haushaltspläne der betreffenden Bundesländer und Berlins; eigene Berechnungen.

Tabelle A5 — Regionale Verteilung der Zuweisungen an die neuen Bundesländer im Jahr 1994 (Mio. DM)

| | Brandenburg | Mecklenburg-Vorpommern | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Thüringen | Berlin/Ost | Neue Bundesländer insgesamt |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Zahlungen des Bundes** | | | | | | | |
| 1) Förderung des Hochschulbaus einschließlich Hochschulkliniken, Forschungsförderung und Bildungsplanung | 118,2 | 83,8 | 235,7 | 152,8 | 119,8 | . | 710,3 |
| 2) Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur | 532,9 | 420,3 | 1 045,0 | 669,7 | 604,1 | 266,2 | 3 538,2 |
| 3) Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes | 331,8 | 289,7 | 280,2 | 283,3 | 238,8 | . | 1 423,8 |
| 4) Finanzhilfen für kommunalen Straßenbau | 93,4 | 81,7 | 167,0 | 114,9 | 130,2 | . | 587,2 |
| 5) Finanzhilfen für kommunalen ÖPNV | 140,1 | 81,7 | 226,4 | 114,9 | 85,8 | . | 648,9 |
| 6) Stadtsanierung und -entwicklung[a] | 82,3 | 69,0 | 131,1 | 119,1 | 72,6 | . | 474,1 |
| 7) Wohnungsbau | 111,4 | 90,1 | 221,3 | 135,8 | 113,0 | . | 671,6 |
| 8) Studentenwohnraumförderung | 7,4 | 7,3 | — | 9,7 | 8,3 | . | 32,7 |
| 9) Zuweisungen an Pflegeeinrichtungen | — | — | — | — | — | — | — |
| 10) Zuweisungen für Krankenhausbau | — | — | — | — | — | — | — |
| 11) Für Fernwärmesanierung | 23,4 | 17,3 | 40,2 | 26,6 | 19,3 | 23,2 | 150,0 |
| 12) Zuweisungen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost | — | — | — | — | — | — | — |
| 13) Bundesanteil am Wohngeld | 195,0 | 102,2 | 400,0 | 180,0 | 215,0 | . | 1 092,2 |
| 14) Zahlungen nach dem Bundeskindergeldgesetz | 180,0 | 39,1 | 100,0 | 90,2 | 90,0 | . | 499,3 |
| 15) Bundesanteil am BAföG | 45,9 | 42,7 | 165,0 | 83,3 | 77,5 | . | 414,4 |
| 16) Sonstiges[b] | 124,4 | 79,8 | 105,8 | 46,2 | 55,5 | . | 411,7 |
| 17) Zusammen | 1 986,2 | 1 404,7 | 3 117,7 | 2 026,5 | 1 829,9 | 289,4 | 10 654,4 |
| 18) Ausgaben für Gasölbeihilfe und soziostrukturellen Einkommensausgleich | . | . | . | . | . | . | 522,0 |
| **Zahlungen der EU** | 672,8 | 331,8 | 1 020,3 | 934,5 | 458,1 | 355,4 | 3 772,9 |
| **Zuweisungen aus dem „Fonds Deutsche Einheit"** | 5 630,8 | 4 094,3 | 10 262,8 | 6 166,3 | 5 612,7 | 2 877,3 | 34 644,2 |
| **Zuweisungen insgesamt** | 8 289,8 | 5 830,8 | 14 400,8 | 9 127,3 | 7 900,7 | 3 522,1 | 49 593,5 |
| Nachrichtlich: | | | | | | | |
| Zuweisungen ausschließlich Ausgaben für Gasölbeihilfen und soziostrukturellen Einkommensausgleich | . | . | . | . | . | . | 49 071,5 |

[a]Einschließlich Denkmalschutz. — [b]Sonstige Sozialleistungen, Zuweisungen für Umweltschutz, Sonstiges.

Quelle: Haushaltsrechnungen und Haushaltspläne der betreffenden Bundesländer und Berlins; eigene Berechnungen.

Tabelle A6 — Ausgaben des Bundes für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" in den Jahren 1991–1995 (Mio. DM)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| Ausgaben insgesamt | 2 821,0 | 3 622,0 | 4 552,0 | 4 335,0 | 4 156,0 |
| Ausgaben für Ostdeutschland | 1 664,0 | 2 413,0 | 4 127,0 | 3 896,0 | 3 750,0 |
| Ausgaben für betriebliche Investitionen | 592,2 | 1 422,9 | 2 889,2 | 1 786,7 | 2 250,0 |
| Ausgaben für Infrastruktur | 1 071,8 | 990,1 | 1 237,8 | 2 109,3 | 1 500,0 |
| Nachrichtlich: | | | | | |
| Sonderprogramm „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Ost" (aus Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost") | 600,0 | 638,0 | — | — | — |
| Ausgaben für betriebliche Investitionen | 435,0 | 420,0 | — | — | — |
| Ausgaben für Infrastruktur | 165,0 | 218,0 | — | — | — |

Quelle: Bundeshaushaltsplan (1995); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (lfd. Jgg.).

Tabelle A7 — Ausgaben des Bundes für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" in den Jahren 1991–1995 (Mio. DM)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| Ausgaben insgesamt[a] | 2 428,7 | 3 011,0 | 3 079,3 | 2 955,0 | 2 720,0 |
| Ausgaben für Ostdeutschland | 630,0 | 1 171,9 | 1 254,9 | 1 273,5 | 1 226,9 |
| Ausgaben zugunsten von landwirtschaftlichen Unternehmen | 455,0 | 794,2 | 955,1 | 965,0 | 873,9 |
| Ausgaben für Infrastruktur | 175,0 | 377,7 | 299,8 | 308,5 | 353,0 |

[a]Einschließlich Ausgaben gemäß dem Sonderrahmenplan.

Quelle: Bundeshaushaltsplan (1995); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (lfd. Jgg.).

## Literaturverzeichnis

Blankart, C.B. (1994). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*. München.

Boss, A. (1991). Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern, Sondervermögen des Bundes, Treuhandanstalt und Unternehmen — Vereinbarungen im Staatsvertrag und im Einigungsvertrag und ihre finanziellen Konsequenzen. Kieler Arbeitspapier 467. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Boss, A. (1993a). Prinzipien einer Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. *Beihefte der Konjunkturpolitik* 41: 79–98.

— (1993b). Kurskorrektur in der Finanzpolitik. *Handelsblatt*, 13. Januar: 2.

Bundesanstalt für Arbeit (lfd. Jgg). *Presseinformationen*. Nürnberg.

Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.). Bonn.

Bundeshaushaltsrechnung (lfd. Jgg.). Bonn.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1992). *Finanzbericht 1993*. Bonn.

— (1993). *Finanzbericht 1994*. Bonn

— (1994). *Finanzbericht 1995*. Bonn.

— (1995). *Finanzbericht 1996*. Bonn.

— (lfd. Jgg.). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen*. Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1994). *Materialband zum Sozialbudget 1993*. Bonn.

— (lfd. Jgg). *Sozialbericht*. Bonn.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Agrarbericht*. Bonn.

Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Die ERP-Programme*. Bonn.

BVS (Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben) (Hrsg.) (1995). *Finanzbericht 1994 der Treuhandanstalt*. Berlin.

Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (1995a). Zur Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung seit Beginn der neunziger Jahre. *Monatsberichte* 47 (3): 17–31.

— (1995b). Fortschritte im Anpassungsprozeß in Ostdeutschland und der Beitrag der Wirtschaftsförderung. *Monatsberichte* 47 (7): 39–56.

— (1995c). *Monatsberichte* 47 (12), Tabellenanhang.

Giersch, H. (1993). *Marktwirtschaftliche Perspektiven für Europa. Das Licht im Tunnel.* Düsseldorf.

Hayek, F.A. von (1989). Die Vortäuschung von Wissen. In H.C. Recktenwald (Hrsg.), *Die Nobelpreisträger der ökonomischen Wissenschaft.* Düsseldorf: 384–399.

Homburg, S. (1995). Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs. *Finanzarchiv* 51 (3): 312–330.

Lichtblau, K. (1995). *Von der Transfer- in die Marktwirtschaft — Strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder.* Köln.

Meinhardt, V. (1995). Finanzentwicklung der Sozialversicherung. *DIW Wochenbericht* 40: 693–697.

Peffekoven, R. (1995). Reform des Finanzausgleichs — eine vertane Chance. *Finanzarchiv* 51 (3): 281–311.

Recktenwald, H.C. (1980). *Markt und Staat — Fundamente einer freiheitlichen Ordnung.* Göttingen.

Rosenschon, A. (1986). Mehr Wachstum durch mehr öffentliche Investitionen? *Die Weltwirtschaft* (2): 108–120.

— (1993). Finanzreform 1995 — Steuerpolitischer Wettbewerb geboten. In N. Walter (Hrsg.), *Weniger Staat, mehr Markt — Wege aus der Krise.* München: 58–80.

— (1994). Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Arbeitspapier 617. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Rosenschon, A., und N. Leineweber (1993). Bundesfinanzen — Sparpotentiale vorhanden, Zusatzbelastungen vermeidbar. In N. Walter (Hrsg.), *Weniger Staat, mehr Markt — Wege aus der Krise.* München: 81–109.

Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1995). *Im Standortwettberb. Jahresgutachten 1995/96.* Stuttgart.

Siebert, H. (1992). *Das Wagnis der Einheit.* Stuttgart.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Reihe 1: Konten und Standardtabellen.* Stuttgart.

Treuhandanstalt (1994). *Finanzbericht 1993.* Berlin.

Walter, N., und A. Rosenschon (1996). *Der kalte Stern der Knappheit — Ein Plädoyer für die Marktwirtschaft.* München.