

Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid

Working Paper — Digitized Version

Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: eine Bestandsaufnahme

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 269

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid (1996) : Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: eine Bestandsaufnahme, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 269, ISBN 3894561165, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/875>

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.

Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme

von Alfred Boss und Astrid Rosenschon

AUS DEM INHALT

- 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. Die Transfers von West nach Ostdeutschland werden in einem kaum überschaubaren System über zahlreiche öffentliche Institutionen geleistet. Zu diesen zählen der Bund, viele Sondervermögen, die westdeutschen Länder und Gemeinden sowie die Sozialversicherung.
- Im Zeitraum 1991–1995 sind Transfers in Höhe von 886 Mrd. DM in die neuen Bundesländer und nach Ostberlin geflossen. Nach extrem hohen Leistungen im Jahr 1992 (253 Mrd. DM) haben die westdeutschen Transfers nach Ostdeutschland deutlich abgenommen. Eine große Rolle spielten auf dem Höhepunkt die Transfers, die über die Treuhandanstalt abgewickelt wurden, sowie die Transfers, die dadurch erfolgten, daß der Kreditabwicklungsfonds Schulden des Ausgleichsfonds „Währungsumstellung“ übernahm. Im Jahr 1995 betragen die gesamten Transfers rund 141 Mrd. DM.
- Die westdeutschen Leistungen an die öffentlichen Haushalte der neuen Bundesländer erreichten ihr Rekordniveau von 69 Mrd. DM im Jahr 1995, nach 60 Mrd. DM in den beiden Jahren zuvor. Dies resultiert aus der Umverteilung der Umsatzsteuereinnahmen. Auch die Zahlungen der Europäischen Union sind deutlich aufwärtsgerichtet.
- Die Transfers werden im wesentlichen konsumtiv verwendet. Von den Hilfen, deren Verwendung relativ genau bekannt ist, entfielen im Jahr 1995 rund 93 Mrd. DM auf sozialpolitisch motivierte bzw. konsumtive Leistungen und nur 29 Mrd. DM auf investive Leistungen. Zu den konsumtiven Leistungen zählen der Finanzausgleich bei der Rentenversicherung (15,3 Mrd. DM) und der Arbeitslosenversicherung (16,2 Mrd. DM), die gesamten Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher privater Haushalte abzüglich der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (42,7 Mrd. DM) sowie die Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher Unternehmen, soweit es sich nicht um Investitionsförderung handelt bzw. um Ausgaben, die produktivitätserhöhend wirken (15,8 Mrd. DM).

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	3
II.	Geber, Nehmer und Instrumente im Umverteilungsprozeß	3
	1. Breites Spektrum an öffentlichen Finanzgebern	3
	2. Wer sind die Begünstigten?	5
	3. Instrumente der Umverteilungspolitik	6
III.	Methodische und statistische Probleme bei der Erfassung der Transfers	10
	1. Vermeidung von Doppelzählungen	10
	2. Berücksichtigung von Steuermindereinnahmen und Umverteilungen des Umsatzsteueraufkommens.....	13
	3. Berücksichtigung der Steuereinnahmen und der sonstigen Einnahmen des Bundes in den neuen Bundesländern	13
	4. Beteiligung der neuen Bundesländer an den künftigen Zinslasten.....	14
	5. Eliminierung zahlungstechnischer Verzerrungen	14
	6. Öffentliche Güter des Zentralstaates einbeziehen?.....	16
	7. Informationslücken	17
	8. Unzureichende Kontinuität des staatlichen Rechnungswesens.....	18
	9. Komplexität der Finanzbeziehungen zu der Europäischen Union	18
IV.	Transfers hoch, aber Tendenz rückläufig	19
	1. Transfers aller öffentlichen Haushalte	19
	2. Transfers des Bundes und der westdeutschen Länder bei Berücksichtigung der übernommenen Belastungen	21
	3. Sonstige Transfers	21
	4. Vergleich mit den Ergebnissen anderer Untersuchungen.....	22
	5. Steigende Transfers an die öffentlichen Haushalte der neuen Bundesländer	22
V.	Zur Verwendung der Mittel	23
	1. Die Transfers des Bundes	24
	2. Steuervergünstigungen für Ostdeutschland	27
	3. Investive und konsumtive Verwendung der Transfers.....	28
VI.	Zur regionalen Verteilung der Zuweisungen an die Länder	30
VII.	Abschließende Bemerkungen	32
	Anhang	33
	Literaturverzeichnis	39

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Boss, Alfred:

Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen
Einheit : Eine Bestandsaufnahme / von Alfred Boss und Astrid
Rosenschon. Institut für Weltwirtschaft Kiel. - Kiel : Inst. für
Weltwirtschaft, 1996

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 269)

ISBN 3-89456-116-5

NE: Rosenschon, Astrid; GT

©

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

I. Einleitung

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 durch Sozialleistungen 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 werden. Demgegenüber gibt es eine Fülle an Literatur zu Detailfragen. Insbesondere die Reform des Finanzausgleichs ist auf reges Interesse gestoßen (vgl. z.B. Peffekoven 1995; Homburg 1995). Diese Asymmetrie beim Zuschnitt der Literatur ist 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

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung stehen die Transfers, die von Westdeutschland nach Ostdeutschland² fließen. Folgende Fragen sind dabei zu beantworten: Wie umfangreich sind die Transfers? 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? Um die Transfers möglichst vollständig erfassen zu können, werden zuvor die beiden Pole der Umverteilungsströme ins Blickfeld gerückt; es werden die Institutionen, Sektoren oder Personengruppen aufgezeigt, die durch die Finanzpolitik im Zuge der Vereinigung belastet oder begünstigt werden. Danach werden die Grundzüge des Instrumentariums der Förderpolitik skizziert. Auch werden die vielfältigen methodischen und statistischen Probleme erörtert, die sich beim Aufbau eines adäquaten Rechengerrüsts stellen und gelöst werden müssen.

II. 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 (über Steuer- und Beitragszahlungen) refinanzieren, die (bei Kreditfinanzierung) indirekt (mit zeitlicher Verzögerung) oder dadurch belastet werden, daß Sozialleistungen oder Subventionen oder andere Staatsausgaben, beispielsweise Verwaltungsausgaben und Investitionen, gekürzt werden.

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.

* Die Autoren danken Korinna Werner und Dr. Martin Hoffmeyer für wertvolle Anregungen.

¹ Die öffentlichen Finanzen sind, so gesehen, ein geeignetes Untersuchungsobjekt für die Chaosforschung.

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

Übersicht 1 — Zahler und Mittelpfänger im Prozeß der deutschen Einigung

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

^a Entsprechend dem Finanzierungsbeitrag Westdeutschlands. — ^b Förderbanken und Stiftungen, die hier nicht erfaßt sind. — ^c Möglich sind direkte Übertragungen ohne Zwischenschaltung von öffentlichen Empfängerhaushalten.

Zahlreiche Sonderhaushalte werden bei der Finanzierung der deutschen Einheit eingesetzt:

ERP-Vermögen: Es stellt über die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die Deutsche Ausgleichsbank (DAB) zinssubventionierte Kredite (insbesondere für die mittelständische Wirtschaft) bereit.

Fonds „Deutsche Einheit“: Er leistete von 1990 bis 1994 Transfers an die Länder Ostdeutschlands (einschließlich der Gemeinden) und an Ostberlin. Die Transfers über den Fonds wurden im Jahr 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 Jahr 1995 und danach Ausgaben für den Schuldendienst. Sie werden vom Bund und von den alten Ländern sowie deren Gemeinden³ erstattet.

Kreditabwicklungsfonds: Er übernahm und bediente bis Ende 1994 vor allem die Altschulden des Republikhaushalts der ehemaligen DDR sowie die Verbindlichkeiten des Ausgleichsfonds „Währungsumstellung“. 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.

Treuhandanstalt (THA): Ihre Hauptaufgabe war es, die ostdeutschen Unternehmen zu privatisieren. Dabei hat sie 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

³ 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.

allerdings am Kapitalmarkt beschafft. Anfang 1995 hat der Erblastentilgungsfonds die aufgelaufenen Schulden der THA übernommen.

Erblastentilgungsfonds: Er leistet den Schuldendienst für die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds, für die der THA sowie für einen Teil der Schulden der staatlichen und der genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR. Die Ausgaben des Erblastentilgungsfonds finanziert der Bund in voller Höhe — nach politisch vorherrschender Einschätzung durch die Erhebung des Solidaritätszuschlags⁴ (Aufkommen im Jahre 1995: 26,3 Mrd. DM).

Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS): Sie ist eine Nachfolgeorganisation der THA. 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. Im Jahr 1995 sind solche Ausgaben nicht fällig geworden.

Die Geberhaushalte leisten insbesondere direkte Finanztransfers. Zu den Finanztransfers von West nach Ostdeutschland zählen aber auch die indirekten Transfers in Form von Steuervergünstigungen für das Beitrittsgebiet — und zwar insoweit, als im Westen Mindereinnahmen beim Bund und den Bundesländern (einschließlich der Gemeinden) anfallen. Nicht zu den Finanztransfers zählen die ERP-Kredite, da diese zurückgezahlt werden müssen. Transfercharakter kommt nur der Zinsvergünstigung zu. 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 Güter bereitstellt, von denen (auch) Ostdeutschland profitiert. Der Nutzen, den diese Güter abwerfen, ist als Realtransfer einzustufen. Die Bereitstellung dieser Güter wird nur insoweit einbezogen, 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 berücksichtigt; 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

⁴ 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. Auch nach Einschätzung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung „besteht keine direkte Zweckbindung zwischen dem Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag und irgendwelchen Leistungen an die neuen Bundesländer oder den Annuitäten, die der Bund für den Erblastentilgungsfonds zu zahlen hat. Es ist deshalb auch unzutreffend, wenn immer wieder darauf hingewiesen wird, der Solidaritätszuschlag müsse allein schon deshalb noch auf Jahre erhoben werden, weil die Leistungen an die neuen Bundesländer und die Annuitäten für den Erblastentilgungsfonds noch für einen längeren Zeitraum erforderlich sein werden“ (Sachverständigenrat 1995: Ziff. 332).

hier einreihen, wobei allerdings nur die im Westen entstehenden Steuerausfälle räumlichen Transfercharakter haben.

Im Gegensatz zu den Finanztransfers begünstigen die Realtransfers nicht abgrenzbare Gruppen, sondern die Allgemeinheit. Bei ihnen 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, 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 an die Arbeitslosenversicherung sorgen für eine zusätzliche Undurchsichtigkeit der Umverteilung.

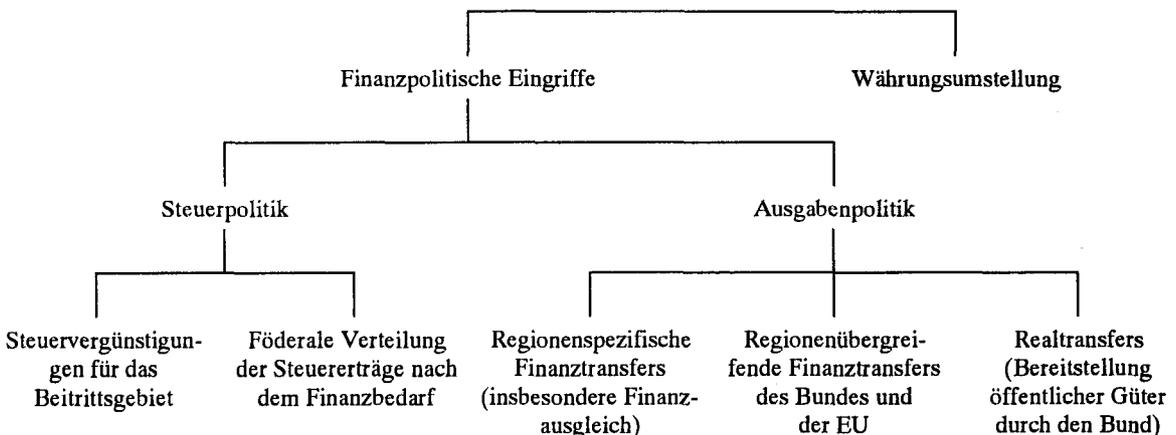
Empfänger von Transfers sind auch die ostdeutschen Bundesländer. Sie leiten räumliche Transferzahlungen als Sozialleistungen an private Haushalte oder als Subventionen an Unternehmen weiter. Beispiele hierfür sind die vom Bund finanzierte Kriegsofopferversorgung und der Bundesanteil an den Agrarsubventionen 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

Steuer- und Ausgabenpolitik

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

Übersicht 2 — Finanzpolitische Maßnahmen zur Förderung Ostdeutschlands



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.

Es gibt zwei Grundtypen von Finanztransfers: 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. nachfolgenden Abschnitt) erfüllt das Kriterium einer räumlich transparenten Umverteilung. Finanzielle Mittel werden unmittelbar von relativ reichen in relativ arme Bundesländer umgeschichtet. Hingegen muß bei Leistungen des Bundes an das Beitrittsgebiet — seien es nun regionenspezifische im Rahmen des Finanzausgleichs oder regionenübergreifende wie etwa das Kindergeld — zwischen Bruttoleistungen und Nettoleistungen nach Gegenrechnung der Einnahmen im Osten unterschieden werden. Zu den Einnahmen im Osten zählen die erwirtschafteten Steuern insoweit, als sie dem Bund zufließen. Die Ausgaben des Bundes zugunsten der neuen Bundesländer haben nur dadurch räumlichen Transfercharakter, daß die Einnahmen des Bundes im Osten niedriger sind als die Aufwendungen für das Beitrittsgebiet. Mit zunehmender Steuerkraft Ostdeutschlands relativ zu der Westdeutschlands büßen die 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 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.

Elemente des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich ist das zentrale Instrument, mit dem Unterschiede in der Finanzkraft der Bundesländer korrigiert 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.⁵

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. Es gibt ein hohes Interesse der Beteiligten an einer sparsamen und effizienten Verwendung der Mittel. Das tatsächliche System des Finanzausgleichs ist dagegen kompliziert und verschleiert die interregionalen Umverteilungsströme. Es wird in drei Stufen vollzogen (Übersicht 3).

In der *ersten Stufe* 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 „von oben“ kommen, so sind sie doch

⁵ Zu einem Finanzausgleich zwischen den alten und den neuen Bundesländern kam es in den Jahren 1991–1994 auch bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens (Umsatzsteuerausgleich).

Übersicht 3 — Elemente des Systems des Finanzausgleichs

Stufen	Maßnahmen	Ziele ^a	Bezeichnungen
1	Räumliche Umverteilung durch die bedarfsorientierte statt entstehungsmäßige Ausstattung der Bundesländer mit dem Länderanteil an dem Umsatzsteueraufkommen		
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		
2	Zahlung der westdeutschen an die ostdeutschen Bundesländer	95 vH	Stufe 2: horizontaler Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich)
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	Stufe 2–3: Finanzausgleich im engeren Wortsinn
3b	Sonderbedarfs-BEZ an kleine Bundesländer ^b zum Ausgleich überproportionaler Kosten der politischen Führung Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Bundesländer und Berlin zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten ^c	mehr als 100 vH	Stufe 1–3: Finanzausgleich im erweiterten Wortsinn
Appendix	Übergangs-BEZ an finanzschwache alte Bundesländer Sonder-BEZ an Bremen und das Saarland zur Haushaltsanierung		

^aFinanzausstattung in vH des Länderdurchschnitts. — ^bBundesländer mit weniger als 4 Millionen Einwohnern. — ^cBefristet bis zum Jahr 2004.

in überproportionalem Maße in den besonders leistungsfähigen Regionen der Bundesrepublik Deutschland erwirtschaftet worden. Wenig transparent ist im übrigen auch die Höhe der Mittel: Denn im Bundeshaushalt werden die Bundesergänzungszuweisungen (anders als in der Finanzstatistik) nicht auf der Ausgabenseite als Finanztransfers ausgewiesen, vielmehr zählen sie als negative Einnahmen des Bundes.

Die Umsatzsteuer mit ihren Komponenten Mehrwertsteuer und Einfuhrumsatzsteuer ist eine sogenannte gemeinschaftliche Steuer; 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 soll die alten Bundesländer 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 und wird 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 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 von einer ergänzenden Rolle der Bundesergänzungszuweisungen kann — anders als bis zur Neuregelung — keine Rede sein; vielmehr spielen sie seit der Reform die Hauptrolle beim Finanzausgleich. Die Bundesergänzungszuweisungen werden in vielen Unterformen geleistet (Tabelle 1). Zur Undurchsichtigkeit trägt bei, daß der Empfängerkreis der Subsidien keinesfalls nur die neuen Bundesländer umfaßt.⁶

Durch die sogenannten Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen werden die noch bestehenden Unterschiede der durchschnittlichen Finanzkraft weitgehend eingeebnet: Das Nivellierungsziel beträgt 99,5 vH. Durch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen kommt es sogar zu einer finanziellen Besserstellung der neuen gegenüber den alten Bundesländern. Zum einen werden solche Zuweisungen (nicht nur) an die neuen Bundesländer (außer an 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.

Tabelle 1 — Bundesergänzungszuweisungen 1995 (Mrd. DM)

	Insgesamt	Für die neuen Bundesländer
Fehlbetrags-BEZ ^a	4,6	3,8
Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlicher Kosten in der politischen Führung	1,5	0,8
Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten	14,0	14,0
Übergangs-BEZ	1,3	—
Sonder-BEZ an Bremen und Saarland	3,4	—
<i>Insgesamt</i>	24,8	18,6

^aBEZ = Bundesergänzungszuweisungen.

Quelle: BGBl. (1993: 976–983), BMF *Finanzbericht* (1994, 1995), eigene Schätzungen.

⁶ 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 die neuen Bundesländer in den Topf ein, aus dem Bremen bezuschußt wird.

III. Methodische und statistische Probleme bei der Erfassung der Transfers

Eine Erfassung der West-Ost-Transfers ist erst dann möglich, wenn eine Vielzahl von methodischen und statistischen Problemen gelöst ist. Es geht dabei z.B. darum, Doppelzählungen zu vermeiden; viele Transfers durchlaufen nämlich mehrere öffentliche Haushalte. Auch ist es notwendig, die Transfers adäquat zu periodisieren. Zudem ist es erforderlich, die Einnahmen des Bundes im Osten zu berücksichtigen, die gewissermaßen eine Gegenleistung zu den (Brutto-)Transfers darstellen.

1. Vermeidung von Doppelzählungen

Institutionelle Abgrenzung — innerstaatliche Zahlungen

Die Erfassung der West-Ost-Transfers erweist sich u.a. deshalb als schwierig, weil die Mittel teilweise mehrere öffentliche 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.

Das Beziehungsgeflecht zwischen den Haushalten der Gebietskörperschaften und der Sondervermögen wie z.B. des Fonds „Deutsche Einheit“ läßt sich anhand der Änderungen, die es im Jahr 1995 bei der Struktur der Ausgaben des Bundes gegeben hat, veranschaulichen.⁷ Der Zuschuß des Bundes an den Fonds „Deutsche Einheit“ ist entfallen (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 überließen) (Tabelle 2). Der Kapitaldienst auf die Fondsverschuldung, an dem die westdeutschen Länder und Gemeinden ebenfalls dadurch beteiligt sind, daß sie dem Bund Steuereinnahmen überlassen, erreichte 9,5 Mrd. DM (1994: 9,0 Mrd. DM). Erstmals zahlte der Bund im Jahr 1995 Investitionsbeihilfen an die neuen Bundesländer (6,6 Mrd. DM). Der Zuschuß an Berlin (1994: 5,5 Mrd. DM) entfiel. Die Zinsen auf die Hälfte der Altschulden der ehemals staatlichen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern (Altschuldenhilfe; 1994: 2,2 Mrd. DM) wurden nur für die erste Jahreshälfte 1995 fällig, sie entfallen seit der Jahresmitte 1995, weil die betreffenden Schulden zu diesem Zeitpunkt in den Erblastentilgungsfonds übergingen oder von den Wohnungsunternehmen übernommen wurden. Die Zinserstattungen an den Kreditabwicklungsfonds (50 vH der Zinsausgaben dieses Fonds; 1994: 2,7 Mrd. DM) entfielen; die Verbindlichkeiten dieses Fonds wurden Anfang 1995 vom Erblastentilgungsfonds übernommen (Tabelle 3). Als Ersatz für die Altschuldenhilfe und für die Zinserstattungen an den Kreditabwicklungsfonds leistete der Bund Zinsen auf die Schulden des Erblastentilgungsfonds. Auch die bisher von der Treuhandanstalt erstatteten Zinsaufwendungen des Kreditabwicklungsfonds (ebenfalls 50 vH der Zinsen dieses Fonds) und die Zinszahlungen auf die Ende 1994 bestehenden Schulden der Treuhandanstalt (205 Mrd. DM) mußte der Bund im Jahr 1995 tragen; die Treuhandanstalt wurde aufgelöst, deren Schulden wurden zum Jahresbeginn 1995 vom Erblastentilgungsfonds übernommen (Tabelle 3). Insgesamt handelt es sich im Jahr 1995 wohl um 22 Mrd. DM Zinsaufwendungen, die vom Bund an den Erblastentilgungsfonds geflossen sind (Haushaltsansatz: 25,4 Mrd. DM).

Unübersichtlichkeit bei den West-Ost-Transfers 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.

⁷ Die Daten für das Jahr 1995 stammen grundsätzlich aus dem Finanzbericht 1996 vom August 1995 (BMF 1995); teilweise handelt es sich aber um (schon bekannte) Ist-Werte oder um eigene Schätzungen.

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

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ausgaben	22,04	36,83	37,82	41,27	41,75	7,50
Zuweisungen an die neuen Bundesländer	22,00	35,00	33,90	35,20	34,60	—
Sonstige Ausgaben ^a	0,04	1,83	3,92	6,07	7,15	7,50
Einnahmen	0,05	6,21	15,44	27,79	38,61	9,50
Zuweisungen vom Bund ^b	0,00	4,00	9,90	14,23	19,48	—
Zuweisungen von den alten Bundesländern und ihren Gemeinden ^b	—	—	—	5,97	10,12	—
Zuweisungen vom Bund ^c	—	2,00	5,12	3,75	4,50	2,65
Zuweisungen von den alten Bundesländern ^c	—	—	—	3,75	4,50	6,85
Sonstige Einnahmen	0,05	0,21	0,42	0,09	0,01	0,00
Finanzierungssaldo	-21,99	-30,62	-22,38	-13,49	-3,14	2,00
<i>Nachrichtlich:</i>						
Zuweisungen insgesamt	0,00	6,00	15,02	27,70	38,60	9,50
Bund	0,00	6,00	15,02	17,98	23,98	2,65
Alte Bundesländer	—	—	—	9,72	14,62	6,85

^aIm wesentlichen Zinsausgaben. — ^bOhne Zuweisungen für den Schuldendienst. — ^cZuweisungen für den Schuldendienst.

Quelle: BMF Finanzbericht (1993, 1994, 1995), Statistisches Bundesamt *Fachserie 14* (lfd. Jgg.).

Tabelle 3 — Schulden^a der Nebenhaushalte 1990–1995 (Mrd. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	September 1995
Fonds „Deutsche Einheit“	19,79	50,48	74,37	87,68	89,19	87,52
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	—	—	—	—	—	321,53
<i>Insgesamt</i>	61,48	117,35	272,91	357,23	396,24	409,05

^aAm Jahres- bzw. Monatsende. — ^bAuf den Erblastentilgungsfonds übertragen.

Quelle: Deutsche Bundesbank (1995a, 1995c, 1996).

Statistische Probleme gibt es schließlich bei der Erfassung des Beitragsaufkommens der einzelnen Sozialversicherungsträger nach Regionen und bei der Bestimmung der Transfers der Sozialversicherung (DIW 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. Eine wohl korrekte Zurechnung des Beitragsaufkommens ergibt sich aber 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.), sowie bei der Verwendung der Daten für die Rentenversicherung (Deutsche Bundesbank 1995a).

Intertemporale Abgrenzung

Kreditfinanzierte Leistungen an die neuen Bundesländer lassen sich entweder im Jahr der Zahlung der Transfers oder in späteren Perioden in Form der Zinsen auf die Kredite verbuchen. 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 deren 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 im Jahr der Kreditaufnahme zusammen mit den Zuweisungen des Bundes und der Länder und Gemeinden 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 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.⁸

Die Schuldenübernahme durch den Kreditabwicklungsfonds wird in analoger Weise behandelt (Tabelle 4). Sie wird in dem Jahr als Transfer gebucht, in dem 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 Erblastentilgungsfonds zum Jahresende 1994 — nicht als Transfers zählen. Die Zinsen und die Tilgungsbeträge werden freilich wieder relevant, wenn sich die Zuordnung der Belastungen auf die Haushalte ändert und die Transfers gleichwohl nach Geberhaushalten differenziert werden sollen.

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 5). Zusätzlich werden die nicht durch laufende Einnahmen (wie z.B. Privatisierungserlöse) gedeckten Ausgaben als Transfers einbezogen. Dabei werden die Ausgaben aber um die Zinserstattungen an den Kreditabwicklungsfonds verringert; 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.

Tabelle 4 — Schulden des Kreditabwicklungsfonds und Zinserstattungen an den Kreditabwicklungsfonds 1990–1994 (Mrd. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994
Schulden ^a	27,63	27,47	91,75	101,23	102,43
Veränderung der Schulden	.	-0,16	64,28	9,48	1,20
Zinserstattungen					
Bund	.	1,14	7,65	4,18	2,72
Treuhandanstalt	.	1,14	7,65	4,18	2,72

^aAm Jahresende.

Quelle: BMF Finanzbericht (1995), Deutsche Bundesbank (1995c), Statistisches Bundesamt *Fachserie 14* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

⁸ In Abschnitt IV.2 werden negative Transfers in diesem Sinne implizit ausgewiesen, wenn die Gesamttransfers in Transfers aller einzelnen Ebenen aufgeteilt werden. Dabei interessieren vor allem die Leistungen des Bundes und der alten Bundesländer.

Tabelle 5 — Ausgaben, Einnahmen und Schulden der Treuhandanstalt 1990–1994 (Mrd. DM)

	2. Halbjahr 1990	1991	1992	1993	1994
Schulden ^a	14,06	39,40	106,79	168,32	204,62
Veränderung der Schulden	14,06	25,34	67,39	61,53	36,30
Ausgaben	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 10)	9,77	5,46	37,79	23,42	1,93
Zinserstattung an den Kreditabwicklungsfonds	.	1,14	7,65	4,18	2,72 ^b
Zinsen auf das kumulierte (bereinigte ^c) 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 ^c) Budgetdefizit der Vorperiode(n)	5,89	26,10	31,57	38,86	38,35
ditto, abzüglich der Einnahmen (Tabelle 10)	.	18,36	19,97	30,33	28,82
<i>Nachrichtlich:</i>					
Zinsen auf aufgenommene Kredite und Altkredite	4,39	9,85	8,27	9,87	10,33

^aAm Jahresende. — ^bDie Ausgaben sind nicht in der Abrechnung der Treuhandanstalt ausgewiesen, sie wurden außerhalb des Haushalts abgewickelt. — ^cBereinigt um die Zinserstattung an den Kreditabwicklungsfonds.

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

2. Berücksichtigung von Steuermindereinnahmen 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 außerdem jene Steuereinnahmen, die den neuen Bundesländern durch Umschichtungen des Umsatzsteueraufkommens im Rahmen des Finanzausgleichs zufließen.

Zu den Bruttotransfers wird nur der Betrag gezahlt, der aufgrund der Steuervergünstigungen für Ostdeutschland in den öffentlichen Kassen des Westens fehlt. Die Mindereinnahmen des Bundes im Osten infolge der Steuervergünstigungen sind zu vernachlässigen, weil die (um diese Mindereinnahmen reduzierten) tatsächlichen Steuereinnahmen des Bundes im Osten einbezogen werden, wenn es darum geht, den Gegenposten zu den einigungsbedingten Ausgaben des Bundes festzulegen.

3. Berücksichtigung der Steuereinnahmen und der sonstigen Einnahmen des Bundes in den neuen Bundesländern

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 öffentlicher Haushalte durch Ausgaben zugunsten der neuen Länder und durch Steuervergünstigungen und Umschichtungen des Aufkommens gegenüberzustellen.

Tabelle 6 — Steueraufkommen des Bundes in Ostdeutschland 1991–1995

	1991	1992	1993	1994	1995
Anteil Ostdeutschlands am nominalen Bruttoinlandsprodukt (vH)	7,22	8,54	9,78	10,45	10,93
Steuereinnahmen des Bundes	317,80	352,89	355,98	378,90	367,00
darunter: (Geschätztes) Aufkommen in Ostdeutschland ^a	22,95	30,14	34,81	39,60	.
Steueraufkommen des Bundes in Ostdeutschland gemäß VGR ^b	20,40	25,63	28,71	34,07	38,00 ^c

^aGemäß dem Anteil Ostdeutschlands am Bruttoinlandsprodukt. — ^bVolkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. — ^cEigene Schätzung.

Quelle: BMF Finanzbericht (1995), Statistisches Bundesamt *Fachserie 18* (lfd. Jgg.), eigene Schätzungen.

Die Quantifizierung dieser Einnahmen ist schwierig. Zwar ist das örtliche Aufkommen der Steuern bekannt, es unterzeichnet aber den ostdeutschen Finanzierungsbeitrag z.B. deshalb, weil 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 1994⁹ errechnet worden sind (Tabelle 6). 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 Erlöse, die dem Bund aufgrund von Privatisierungsmaßnahmen im Osten zufließen; diese Erlöse dürften im Jahr 1995 kräftig zugenommen haben.

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. Dieser Umstand wird in der vorliegenden Untersuchung, die sich auf lediglich fünf Jahre erstreckt, vernachlässigt.

5. Eliminierung zahlungstechnischer Verzerrungen

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.¹⁰ Als solche Transfers, die von westdeutschen Beitragszahlern geleistet werden, werden hier

⁹ In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 1991–1994 wurde in internen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes der Bund in einen Bund (West) und einen Bund (Ost) getrennt.

¹⁰ Die Transfers der Knappschaft werden vernachlässigt.

die Beträge erfaßt, die von der Deutschen Bundesbank ermittelt worden sind (Deutsche Bundesbank 1995a) bzw. nach der von der Bundesbank verwendeten Methode errechnet werden können (Tabelle 7).

Die Ergebnisse für die Transfers der westdeutschen Beitragszahler basieren auf den in Tabelle 7 ausgewiesenen Angaben für den Bundeszuschuß an die Rentenversicherung Ost. Diese weichen aber von den im Bundeshaushalt nachgewiesenen Beträgen für den Zuschuß und die Erstattungen des Bundes ab (Tabelle 16). 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.

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 8). Es handelt sich um den Einnahmenüberschuß der Arbeitslosenversicherung im Westen. Der statistisch ausgewiesene Überschuß muß freilich deshalb verringert werden, weil bei seiner Ermittlung Einnahmen als Einnahmen im Westen ge-

Tabelle 7 — Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten 1991–1995 (Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994 ^a	1995 ^a
	<i>Rentenversicherung West</i>				
Einnahmen	226,40	238,43	243,12	267,27	277,00
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
Ausgaben	215,73	228,05	242,90 ^b	258,45 ^b	270,00 ^b
Rentenausgaben	185,57	195,81	207,63	221,06	229,68
Sonstige Ausgaben	30,16	32,24	35,27	37,39	40,32
Budgetsaldo	10,67	10,38	0,22	8,82	7,00
	<i>Rentenversicherung Ost</i>				
Einnahmen	32,14	42,32	47,27 ^b	55,03 ^b	60,24 ^b
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
Ausgaben	31,62	46,92	55,17	65,81	75,50
Rentenausgaben	26,71	40,02	45,29	53,25	61,20
Sonstige Ausgaben	4,91	6,90	9,88	12,56	14,30
Budgetsaldo	0,52	-4,59	-7,90	-10,78	-15,26
	<i>Rentenversicherung insgesamt</i>				
Einnahmen	258,54	280,75	290,39	322,30	337,24
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
Ausgaben	247,35	274,97	298,07	324,26	345,50
Rentenausgaben	212,28	235,83	252,92	274,31	290,88
Sonstige Ausgaben	35,07	39,14	45,15	49,95	54,62
Budgetsaldo	11,19	5,78	-7,68	-1,96	-8,26
<i>Nachrichtlich:</i>					
Zuschuß und Erstattungen des Bundes gemäß Tabelle 16	6,46	7,93	9,41	12,41	13,34
Differenz zwischen dem Zuschuß an die Rentenversicherung Ost gemäß Tabelle 7 und dem Zuschuß gemäß Tabelle 16	-0,05	1,53	1,42	1,38	1,66
^a Eigene Schätzung. — ^b Ohne Finanzausgleichsleistungen (nach Einführung des neuen gesamtdeutschen Systems der Rentenversicherung).					

Quelle: Deutsche Bundesbank (1995a, 1996), eigene Berechnungen.

Tabelle 8 — Budgetsaldo der Bundesanstalt für Arbeit im früheren Bundesgebiet und im Beitrittsgebiet 1991–1995 (Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995
Budgetsaldo im früheren Bundesgebiet	23,58	28,86	22,54	27,63	24,87
Bereinigt um Verzerrungen bei der Zuordnung des Beitragsaufkommens	19,83	24,62	15,09	19,34	16,17
Budgetsaldo im Beitrittsgebiet	-25,32	-42,70	-46,97	-37,84	-31,77
Bereinigt um Verzerrungen bei der Zuordnung des Beitragsaufkommens	-21,57	-38,46	-39,52	-29,55	-23,07
Budgetsaldo im gesamten Bundesgebiet (notwendiger Bundeszuschuß) ^a	-1,74	-13,84	-24,43	-10,21	-6,90
Tatsächlicher Zuschuß	5,92	8,94 ^b	24,42	10,20	6,90
Differenz zwischen dem notwendigen und dem tatsächlichen Bundeszuschuß	-4,18	4,90	0,01	0,01	0,00

^aBei Umkehrung des Vorzeichens. — ^bZur Finanzierung des kumulierten Ausgabenüberschusses in den Jahren 1991 und 1992 wurde die nicht benötigte Zuweisung des Bundes im Jahr 1990 (0,71 Mrd. DM) eingesetzt.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit *Presseinformationen* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

zählt werden, die wirtschaftlich 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 für die Jahre 1991 bis 1992 jeweils 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 1991–1992 gezahlten Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit weichen von den notwendigen Zuschüssen ab. So ist im Jahr 1991 angesichts der unerwartet günstigen Kassenlage des Bundes ein Betrag in Höhe von 4,9 Mrd. DM gezahlt worden, der im Jahr 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 Zuschußvolumen in den einzelnen Jahren gemäß dem obigen Buchungsprinzip erfaßt wird.

6. Öffentliche Güter des Zentralstaates einbeziehen?

Bei einer umfassenden Transfer-Rechnung sind die Realtransfers nach Ostdeutschland, 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 Beitrittsgebiets, 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 freilich aus theoretischer Sicht kritisierbar.

Tabelle 9 — Ausgaben des Bundes für die bundeseigene Verkehrsinfrastruktur in Ostdeutschland^a 1991–1995 (Mill. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995 ^b
Investitionsausgaben für Bundesfernstraßen ^c					
Kapitel 6008 („Aufschwung Ost“)	371,5	1 487,4	—	—	—
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
<i>Insgesamt</i>	2 263,2	4 071,7	3 295,9	3 806,4	4 230,1

^aEinschließlich Berlin/West. — ^bSoll. — ^cBundesautobahnen und Bundesstraßen.

Quelle: Auskünfte des Bundesministeriums für Verkehr.

Neben den Leistungen mit räumlich beschränktem Nutzenradius bietet der Bund Güter an, die landesweit Nutzen abwerfen. Sicherheit nach innen und außen sind Paradebeispiele 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 dies 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 9), 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).¹¹

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 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. Deshalb 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 wurden Informationen aus den entsprechenden Fachministerien verwertet. Soweit die jeweiligen Fachministerien wegen potentieller Schätzfehler auf eine Schätzung für Ostdeutschland, wie etwa beim Wohngeld, verzichtet haben, werden eigene Schätzungen zugrunde gelegt.

Die Zuschüsse des Bundes an die ostdeutschen Länder werden nicht nur anhand des Bundeshaushalts erfaßt, sondern auch anhand der Budgets dieser Länder. Dabei entsteht für den Stadtstaat Berlin ein spe-

¹¹ Es ist deshalb verwunderlich, wieviel Augenmerk die Finanzwissenschaft den öffentlichen Gütern beimißt.

zifisches 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 Fernwärmesaniierungsprogramm oder dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost).

Ein spezielles Problem trat bei der Auswertung der Haushaltspläne des Landes Mecklenburg-Vorpommern auf. Im Haushaltsplan für das Jahr 1995 fehlen 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 fehl, weil dort für das Jahr 1993 statt der Ist-Werte Soll-Werte veranschlagt sind. Daher gehen in die Berechnungen paradoxerweise ein Soll-Wert für das Jahr 1993 und ein Ist-Wert für das Jahr 1994 ein.

Frägt man nach der Verwendung 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, z.B. die Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs, verwendet werden. Allerdings lassen sich aus den allgemeinen Rahmenbedingungen gewisse Schlüsse ziehen; zu diesen Bedingungen zählt vor allem die Finanzverfassung.

8. Unzureichende Kontinuität des staatlichen Rechnungswesens

Für eine bestimmte Haushaltsposition findet man in den verschiedenen Quellen durchaus 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 A5). 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.

Häufig ist es schwierig, die Entwicklung einzelner Haushaltspositionen zu erfassen. Der 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. Nicht ohne weiteres ist schließlich zu erkennen, daß im Jahr 1994 beträchtliche Ausgaben der Treuhandanstalt außerhalb des Budgets abgewickelt wurden.

9. Komplexität der Finanzbeziehungen zu der Europäischen Union

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 die Globalzahlen zugrunde gelegt, die von der Deutschen Bundesbank (1995b) veröffentlicht worden sind.

Bemerkenswert ist auch die Programmviefalt bei gleichzeitig relativ niedrigen Förderbeträgen. Lichtblau (1995a: 341), 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“. Daß die Erkundung der EU-Finzen schwierig ist, belegen die fast nur noch aus Abkürzungen bestehenden Programmbezeichnungen wie z.B. INTERREG, RETEX, KONVER, RECHAR, LEADER oder NOW (Lichtblau 1995a: 331 ff.). In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß der Bund die Zahlungen an die EU nicht als Ausgaben ausweist, sondern als negative Einnahmen.

IV. Transfers hoch, aber Tendenz rückläufig

1. Transfers aller öffentlichen Haushalte

Im Zeitraum 1991–1995 sind Nettotransfers in Höhe von 886 Mrd. DM in die neuen Bundesländer und nach Ostberlin geflossen (Tabelle 10, Position V). Die Nettoleistung im Jahr 1995 (141 Mrd. DM) er-

Tabelle 10 — Öffentliche Leistungen an die neuen Bundesländer 1991–1995 (Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	Weiterführende Tabelle
I. Ausgaben	139,12	264,82	213,37	187,18	158,96	
1) Bund ^a						
Finanztransfers zugunsten ostdeutscher privater Haushalte ^b	54,33	72,59	84,65	84,51	108,79	
Unternehmen	27,20	32,91	52,63	45,15	43,07	16
öffentlicher Haushalte	19,70	22,89	20,19	27,13	27,56	17
Ausgaben für die bundeseigene Verkehrsinfrastruktur in Ostdeutschland ^c	9,40	6,29	7,11	7,04	32,27	18
Zusätzlicher Bundeszuschuß an die Rentenversicherung	2,26	4,07	3,30	3,81	4,23	9
Zusätzlicher Bundeszuschuß an die Arbeitslosenversicherung	-0,05	1,53	1,42	1,38	1,66	7
Zuschuß an die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS)	-4,18	4,90	0,00	0,00	0,00	8
2) Alte Bundesländer und Gemeinden ^a	—	—	—	—	0,00	
3) Europäische Gemeinschaften oder Union	—	—	—	—	10,54	12
4) Fonds „Deutsche Einheit“ ^d	4,00	5,00	5,00	6,00	7,00	
5) Kreditabwicklungsfonds (übernommene Schulden)	35,00	33,90	35,20	34,60	—	2
6) Treuhandanstalt ^e	-0,16	64,28	9,48	1,20	—	4
Ausgaben ^e abzüglich Einnahmen	23,82	57,76	53,75	30,75	—	
Übernommene Schulden (Vermögenstransfer)	18,36	19,97	30,33	28,82	—	5
7) Erblastentilgungsfonds, Transfer an die ehemalige Wohnungswirtschaft der DDR	5,46	37,79	23,42	1,93	—	5
8) Rentenversicherung West (Arbeiter und Angestellte)	2,30	2,60	2,30	—	1,20	
9) Arbeitslosenversicherung West	—	4,07	7,90	10,78	15,26	7
II. Mindereinnahmen	19,83	24,62	15,09	19,34	16,17	8
1) Steuerausfälle durch Steuervergünstigungen für Ostdeutschland ^f	12,34	15,41	15,50	14,22	21,64	
2) Umsatzsteuerausgleich der Länder	1,34	3,91	4,10	3,42	3,86	19
3) Steuerausfälle aufgrund der Umsatzsteuerneuverteilung beim Bund	11,00	11,50	11,40	10,80	—	12
bei den alten Bundesländern	—	—	—	—	16,46	11
	—	—	—	—	1,32	12
III. Bruttoleistungen (I + II)	151,46	280,23	228,87	201,40	180,60	
IV. Mehreinnahmen des Bundes durch die Vereinigung	22,40	27,63	30,71	36,07	40,00	
1) Steuereinnahmen ^g des Bundes im Beitrittsgebiet gemäß den VGR	20,40	25,63	28,71	34,07	38,00	6
2) Sonstige Einnahmen (Verwaltungseinnahmen)	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	
V. Nettoleistungen (III ./ IV)	129,06	252,60	198,16	165,33	140,60	
<i>Nachrichtlich:</i>						
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	10,00	

^aOhne Zuweisungen an Nebenhaushalte (wie z.B. den Fonds „Deutsche Einheit“ und den Kreditabwicklungsfonds). — ^bEinschließlich Zuschüsse an die Sozialversicherung gemäß Tabelle 16. — ^cBundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen), Bundeswasserstraßen und Häfen. — ^dAusschließlich der Ausgaben für den Schuldendienst. — ^eOhne die Zinserstattungen der Treuhandanstalt an den Kreditabwicklungsfonds und ohne die Zinsausgaben auf das kumulierte (bereinigte) Budgetdefizit zum Ende der Vorperiode. — ^fMindereinnahmen in den alten Bundesländern. — ^gReine Bundessteuern und Bundesanteile an den Gemeinschaftssteuern. — ^hKreditzusagen. — ⁱEigene Schätzung.

Quelle: BMF Bericht der Bundesregierung (lfd. Jgg.), BMF Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.), BMF Finanzbericht (1995), BMWi Die ERP-Programme (lfd. Jgg.), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Sozialbericht (lfd. Jgg.), BVS (1995), Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Agrarbericht (lfd. Jgg.), Deutsche Bundesbank (1995a, 1995b), Treuhandanstalt (1994), Auskünfte verschiedener Bundesministerien sowie eigene Berechnungen.

Tabelle 11 — Auswirkungen der deutschen Einheit auf den Bundeshaushalt 1991–1995 (Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	Weiterführende Tabelle
I. Ausgaben	61,47	95,26	106,81	111,21	133,44	
Finanztransfers zugunsten von ostdeutschen	54,33	72,59	84,65	84,51	108,79	
privaten Haushalten	27,20	32,91	52,63	45,15	43,07	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	9
Zusätzlicher Bundeszuschuß an die Renten- und die						
Arbeitslosenversicherung	-4,23	6,43	1,42	1,38	1,66	
Zuweisungen an						
den Fonds „Deutsche Einheit“	6,00	15,02	17,98	23,98	2,65	2
den Kreditabwicklungsfonds	1,14	7,65	4,18	2,72	—	4
den Erblastentilgungsfonds	—	—	—	—	22,00	
II. Mindereinnahmen des Bundes	0,60	1,76	1,85	1,54	18,20	
Steuerausfälle durch die						
Steuervergünstigungen für Ostdeutschland	0,60	1,76	1,85	1,54	1,74	19
Verminderung des Bundesanteils am						
Umsatzsteueraufkommen	—	—	—	—	16,46	
III. Bruttoleistungen (I + II)	62,07	97,02	108,66	112,75	151,64	
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	111,64	

Quelle: BMF Bericht der Bundesregierung (lfd. Jgg.), BMF Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.), BMF Finanzbericht (1995), BMWi Die ERP-Programme (lfd. Jgg.), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Sozialbericht (lfd. Jgg.), Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Agrarbericht (lfd. Jgg.), BVS (1995), Deutsche Bundesbank (1995b), Auskünfte verschiedener Bundesministerien sowie eigene Berechnungen.

rechnet sich als Saldo aus der Bruttoleistung (181 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 (159 Mrd. DM) und den Mindereinnahmen infolge der Umverteilung des Steueraufkommens (22 Mrd. DM).

Der weitaus größte Teil der Bruttotransfers in Form von Ausgaben entfiel im Jahr 1995 auf den Bund (109 Mrd. DM); die Ausgaben der westdeutschen Länder und Gemeinden beliefen 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 werden im folgenden Abschnitt als Belastungen des Bundes bzw. der Länder berücksichtigt. Die Europäische Union transferierte im Jahr 1995 über die Struktur-, Sozial- und Agrarfonds insgesamt 7 Mrd. DM.

Die Transfers, die über Beitragszahlungen der Beschäftigten in Westdeutschland an Rentner und Empfänger von Leistungen der Arbeitslosenversicherung getätigt wurden, sind vergleichsweise gering; im Jahr 1995 beliefen sie sich auf 31 Mrd. DM (22,4 vH der gesamten Nettoleistungen). Nichtsdestoweniger spielen sie in der politischen Diskussion eine große Rolle.

Nach extrem hohen Nettoleistungen im Jahr 1992 (253 Mrd. DM) haben die westdeutschen Transfers nach Ostdeutschland deutlich abgenommen; sie beliefen sich 1995 auf 141 Mrd. DM. Während die Ausgaben zugunsten der neuen Bundesländer nach 1992 — sogar kräftig — gesunken sind, stiegen die Mindereinnahmen im Jahr 1995, 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.

Der Fonds „Deutsche Einheit“ transferierte nach zahlreichen Aufstockungen seiner Finanzmittel in den vier Jahren nach der deutschen Einigung rund 139 Mrd. 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 bei Berücksichtigung der übernommenen Belastungen

Wird berücksichtigt, daß der Bund und die westdeutschen Länder einschließlich ihrer Gemeinden Belastungen übernommen haben, die im vorangehenden Abschnitt anderen Haushalten (beispielsweise dem Fonds „Deutsche Einheit“) zugerechnet worden waren, so ergeben sich höhere Transfers des Bundes (Tabelle 11) und der Länder (Tabelle 12). Im Zeitraum 1991–1995 sind sowohl die so abgegrenzten Leistungen des Bundes als auch die der Länder gestiegen. Die Nettoleistungen des Bundes haben dabei im Jahr 1995 kräftig zugenommen, die der Länder waren rückläufig.

3. Sonstige Transfers

Die geänderte Zuordnung der Belastung und die andere Periodisierung haben Konsequenzen für die Höhe der Transfers der anderen Haushalte (Tabelle 13). Insbesondere ergeben sich andere Werte für die Transfers der Sonderhaushalte. Für alle Transfergeber ohne Bund und ohne Länder resultiert ein Rückgang der Leistungen auf 8 Mrd. DM im Jahr 1995.

Tabelle 12 — Auswirkungen der deutschen Einheit auf die Haushalte der alten Bundesländer (und ihrer Gemeinden) 1991–1995 (Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995
I. Ausgaben	—	—	9,72	14,62	17,39
Zahlungen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs	—	—	—	—	10,54
Zahlungen ^a an den Fonds „Deutsche Einheit“	—	—	9,72	14,62	6,85 ^b
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
IV. Gesamte Leistungen (I + II + III)	11,74	13,65	23,37	27,30	20,83

^aZuweisungen und Annuität. — ^bDarunter: 2,10 Mrd. DM gemäß der Neuregelung im Föderalen Konsolidierungsprogramm.

Quelle: BMF Bericht der Bundesregierung (lfd. Jgg.), BMF Finanzbericht (1995), eigene Berechnungen.

Tabelle 13 — Öffentliche Leistungen an die neuen Bundesländer nach Geberhaushalten 1991–1995 (Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995
Leistungen insgesamt	129,06	252,60	198,16	165,33	140,60
Bruttoleistungen des Bundes	62,07	97,02	108,66	112,75	151,64
Mehreinnahmen des Bundes	22,40	27,63	30,71	36,07	40,00
Nettoleistungen des Bundes	39,67	69,39	77,95	76,68	111,64
Leistungen der Länder	11,74	13,65	23,37	27,30	20,83
Sonstige Leistungen	77,65	169,56	96,84	61,35	8,13
Europäische Union	4,00	5,00	5,00	6,00	7,00
Fonds „Deutsche Einheit“	29,00	18,88	7,50	-4,00	-9,50
Kreditabwicklungsfonds	-1,30	56,63	5,30	-1,52	.
Treuhandanstalt	23,82	57,76	53,75	30,75	.
Erblastenteilungsfonds, Wohnungswirtschaft	2,30	2,60	2,30	0,00	-20,80
Sozialversicherung	19,83	28,69	22,99	30,12	31,43

Quelle: Tabellen 10, 11 und 12 sowie eigene Berechnungen.

4. Vergleich mit den Ergebnissen anderer Untersuchungen

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Deutsche Bundesbank haben Daten für die Finanztransfers ermittelt, die insgesamt niedriger sind und einen ganz anderen Verlauf in den Jahren 1991–1995 anzeigen (Tabelle 14). Dabei wird eine Zunahme der Transfers vor allem im Jahr 1995 konstatiert (Sachverständigenrat 1995; Deutsche Bundesbank 1995b). Den hier vorgelegten Ergebnissen relativ ähnlich sind die von Lichtblau (1995b) errechneten Daten.

Maßgeblich für die Unterschiede ist neben den Unterschieden bei der Abgrenzung der Nettoleistungen vor allem die andere Art der Verbuchung der Transfers, zu denen es infolge der Übernahme von Alt-schulden durch den Kreditabwicklungsfonds und infolge der Aktivitäten der Treuhandanstalt gekommen ist.¹²

5. Steigende Transfers an die öffentlichen Haushalte der neuen Bundesländer

Anders als die gesamten West-Ost-Transfers haben sich die Leistungen an die öffentlichen Haushalte der neuen Bundesländer entwickelt. Diese Zuweisungen erreichten im Jahr 1995 ein Rekordniveau von 69 Mrd. DM, nach 60 Mrd. DM in den beiden Jahren zuvor (Tabelle 15).¹³ Zwar erscheinen Finanzhilfen wegen der geringen Steuerkraft Ostdeutschlands nötig, ihr Anstieg ist aber verwunderlich: Denn im Zuge der Aufwärtsentwicklung nimmt der Zuschußbedarf ab, weil die Steuerbasis relativ kräftig wächst.

Der sprunghafte Anstieg resultiert aus der Umverteilung bei der Ausstattung mit Umsatzsteuereinnahmen.¹⁴ Auch die über die Länderhaushalte abgewickelten Zahlungen der Europäischen Union sind deutlich aufwärtsgerichtet — 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.

Tabelle 14 — Öffentliche Leistungen^a für Ostdeutschland 1991–1995 (Schätzwerte im Vergleich in 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	141
Lichtblau (1995)	131	148	169	162	149

^aNettoleistungen in der jeweiligen Abgrenzung.

Quelle: Deutsche Bundesbank (1995b), Lichtblau (1995b), Sachverständigenrat (1995) sowie Tabelle 10.

¹² Erhebliche Unterschiede zu den Ergebnissen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gibt es auch bei der Gliederung der Transfers nach Geberhaushalten. Das liegt zum Teil daran, daß im Jahresgutachten des Sachverständigenrates die Zuschüsse des Bundes und der Länder an den Fonds „Deutsche Einheit“ sowie die Zuschüsse an die Sozialversicherung bei der Differenzierung nach Ebenen doppelt erfaßt werden; bei der Aggregation werden Doppelzählungen freilich vermieden.

¹³ Demgegenüber konstatiert der Sachverständigenrat eine rückläufige Entwicklung (Sachverständigenrat 1995).

¹⁴ Die neuen Bundesländer und Berlin sind im Jahr 1995 in den Finanzausgleich einbezogen worden. Die Transfers in Form des Umsatzsteuerausgleichs spiegeln die räumliche Umverteilung aufgrund der einwohnerorientierten Aufkommensverteilung wider.

Tabelle 15 — Zuweisungen an die öffentlichen Haushalte der neuen Bundesländer 1993–1995 (Mill. DM)

	1993	1994	1995
Zahlungen des Bundes	11 620,1	11 176,4	36 537,9
Förderung des Hochschulbaus einschließlich Hochschulkliniken,			
Forschungsförderung und Bildungsplanung	627,1	710,3	763,6
Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	3 726,9	3 538,2	3 415,1
Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	1 477,0	1 423,8	1 286,6
Finanzhilfen für kommunalen Straßenbau	604,1	587,2	478,3
Finanzhilfen für kommunalen ÖPNV	615,2	648,9	553,3
Stadtsanierung und -entwicklung ^a	498,4	474,1	591,7
Wohnungsbau	517,6	671,6	700,8
Studentenwohnraumförderung	10,4	32,7	60,6
Zuweisungen an Pflegeeinrichtungen	—	—	800,0
Zuweisungen für Krankenhausbau	—	—	674,6
Fernwärmesanierung	150,0	150,0	144,8
Zuweisungen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost	—	—	5 968,4
Bundesanteil am Wohngeld	1 215,3	1 092,2	857,0
Zahlungen nach dem Bundeskindergeldgesetz	486,4	499,3	461,5
Bundesanteil am BAFöG	418,1	414,4	344,3
Sonstiges ^b	643,6	411,7	431,1
Zusammen	10 990,1	10 654,4	17 531,7
Gasölbeihilfe ^c	250,0	265,0	255,0
Soziostruktureller Einkommensausgleich ^c	380,0	257,0	127,0
Zusammen	11 620,1	11 176,4	17 913,7
Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zum Ausgleich von Fehlbeträgen	—	—	3 649,0
BEZ infolge überproportionaler Kosten politischer Führung	—	—	875,0
BEZ für teilungsbedingte Sonderlasten	—	—	14 100,2
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 10)	11 400,0	10 800,0	—
Mehreinnahmen durch Umsatzsteuerneuverteilung (Tabelle 10)	—	—	17 780,0
<i>Insgesamt</i>	60 123,4	60 393,5	69 148,5

^aEinschließlich Denkmalschutz. — ^bSonstige Sozialleistungen, Zuweisungen für Umweltschutz u.a. — ^cSeparat erfaßt, da in den Haushaltsrechnungen der Bundesländer als durchlaufender Posten meist nicht ausgewiesen.

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

V. Zur Verwendung der Mittel

In diesem Abschnitt wird untersucht, welches Instrumentarium der Förderpolitik im einzelnen eingesetzt wird. Zunächst wird die Förderpolitik des Bundes ins Blickfeld gerückt. Dabei werden die Ausgaben nach den Adressaten der Förderung gegliedert. Es wird zwischen Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher privater Haushalte (einschließlich der Zuschüsse an die einzelnen Zweige der Sozialversicherung), ostdeutscher Unternehmen und ostdeutscher öffentlicher Haushalte unterschieden. Zudem werden die Steuervergünstigungen für die neuen Bundesländer einbezogen. Sie sind als West-Ost-Transfers insoweit zu berücksichtigen, als sie im Westen Aufkommensverluste des Bundes sowie der Bundesländer und ihrer Gemeinden nach sich ziehen. Schließlich werden die Transfers im Hinblick auf ihre investive und konsumtive Komponente analysiert.

1. Die Transfers des Bundes

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 haben im Jahr 1993 mit 52,6 Mrd. DM ihren Höchstwert erreicht. Sie lagen im Jahr 1995 mit 43,1 Mrd. DM aber immer noch deutlich über ihrem Niveau im Jahr 1991 (27,2 Mrd. DM) und betragen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt Ostdeutschlands 11,4 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 erforderlich; 1995 betrug die Hilfe 6,9 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 sind insbesondere die Arbeitslosenhilfe (5,6 Mrd. DM), das Vorruhestandsgeld (0,8 Mrd. DM) und das Altersübergangsgeld

Tabelle 16 — Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher privater Haushalte^a 1991–1995 (Mill. DM)

Bezeichnung ^b	1991	1992	1993	1994	1995
Maßnahmen für soziale Sicherung und Arbeitsschutz	226,1	117,5	44,6	12,5	5,0
Pauschale Ausgleichszahlungen an die gesetzliche Unfallversicherung (Kriegsopferversorgung)	—	—	—	200,0	100,0
Kriegsopferversorgung (Beschädigte, Witwen, Witwer, Waisen, Eltern)	1 402,0	1 470,7	1 461,5	1 529,1	1 429,5
Versorgungsleistungen aufgrund des Häftlingengesetzes und des SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes	24,3	25,9	28,2	40,1	43,3
Heil- und Krankenbehandlung aufgrund des Bundesversorgungsgesetzes	—	—	—	—	—
Kriegsopferfürsorgeleistungen	—	—	—	—	—
Arbeitslosenhilfe	280,0	1 500,0	3 500,0	4 900,0	5 600,0
Vorruhestandsgeld	5 693,8	5 118,7	4 476,1	3 000,0	830,0
Altersübergangsgeld	—	—	568,4	4 170,0	6 400,0
Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit gemäß § 249c Arbeitsförderungsgesetz (AFG)	24,1	79,8	69,0	42,0	26,8
Maßnahmen nach § 249h und § 242s AFG	—	—	—	—	—
Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit	5 919,0	8 940,0	24 419,0	10 199,0	6 900,0
Zahlungen des Bundes (nach Abzug der Erstattungen durch die neuen Bundesländer) an die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte für die Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung	770,0	-317,1	235,2	230,0	800,0
Sozialzuschlag für Rentenempfänger	685,0	211,5	131,7	79,0	75,0
Invalidenrenten und Aufwendungen für Pflichtbeitragszeiten bei Erwerbsunfähigkeit	—	169,8	188,9	180,0	250,0
Zuschuß an die knappschaftliche Rentenversicherung	1 261,0	736,0	1 319,0	1 500,0	1 160,0
Zuschuß an die Rentenversicherung der in Werkstätten tätigen Behinderten	—	—	—	—	—
Zuschuß an die Rentenversicherung der Arbeiter	2 757,0	6 420,0	7 235,0	9 734,0	9 969,0
Zuschuß an die Rentenversicherung der Angestellten	2 246,0	1 446,0	1 620,0	2 191,0	2 244,0
Zuschuß an die Künstlersozialkasse	—	—	—	—	—
Maßnahmen der Jugendpolitik	—	—	—	—	—
Erziehungsgeld	312,0	786,0	850,0	830,0	1 040,0
Kindergeld	5 078,0	4 830,0	4 944,0	4 800,0	4 675,0
Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	365,0	532,0	450,0	346,0	365,0
Versorgungsleistungen, die nicht von den neuen Bundesländern erstattet werden	—	489,2	511,3	581,3	551,8
Bereinigung von SED-Unrecht	—	—	197,0	217,5	198,5
Nachversicherungen	—	205,3	238,0	250,0	275,0
Ehrenpensionen für Opfer des Faschismus	158,0	147,3	139,9	120,0	133,0
Leistungen aufgrund des allgemeinen Kriegsfolgengesetzes	—	—	—	—	—
Zahlungen insgesamt (Tabelle 10)	27 201,3	32 908,6	52 626,8	45 151,5	43 070,9
<i>Nachrichtlich:</i> Zahlungen an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten	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	11 916,9	15 638,5	33 032,5	22 311,0	19 756,8

^aOhne Ausgaben für Wohngeld und für die landwirtschaftliche Sozialpolitik, die in Tabelle 17 erfaßt sind, weil sie als Subventionen gewertet werden. — ^bZu Kapitel- und Titelnnummern im Haushaltsplan vgl. Übersicht A1. — ^cRegionalisierte Informationen nicht verfügbar.

Quelle: BMF Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.), BMF Bundeshaushaltsrechnung (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Tabelle 17 — Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher Unternehmen 1991–1995 (Mill. DM)

Bezeichnung ^a	Unmittelbarer Zahlungsempfänger	1991	1992	1993	1994	1995
Agrarsubventionen						
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein	Bundesbehörde	91,8	70,0	85,0	85,0	85,0
Gasölbeihilfe ^b	Bundesländer	176,0	241,5	250,0	265,0	255,0
Übergangshilfen für die Landwirtschaft	Bundesländer	3240,7	788,7	—	—	—
Soziostruktureller Einkommensausgleich	Bundesländer	—	—	380,0	257,0	127,0
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (ohne Ausgaben für Infrastruktur)	Bundesländer	455,0	794,2	955,1	965,0	873,9 ^c
Altershilfe für Landwirte	Sozialversicherung	—	—	—	—	—
Unfallversicherung für Landwirte	Sozialversicherung	70,0	51,6	85,0	62,5	81,5
Krankenversicherung für Landwirte	Sozialversicherung	—	—	—	0,2	0,2
Förderung des Wohnungswesens						
Zinshilfe nach dem Altschuldenhilfegesetz	Banken (KfW ^d)	—	—	—	2200,0	1450,0
Wohngeld	Bundesländer	350,0	1600,0	1300,0	850,0	750,0 ^e
Zinszuschüsse für Wohnraummodernisierungsprogramm	Banken (KfW)	—	—	—	—	500,0
Privatisierung von Wohnungen	Bundesländer	—	—	61,6	50,0	50,0
Prämien nach dem Wohnungsbauprämien-gesetz	Banken	552,6	576,7	582,7	490,0	350,0
Sozialer Wohnungsbau	Bundesländer	56,5	384,2	504,8	503,0	674,4
Zinszuschüsse für Wohnungsmodernisierung	Banken (KfW)	—	—	40,0	296,0	—
Modernisierung und Instandsetzung des Wohnungsbestandes („Aufschwung Ost“)	Bundesländer	527,8	925,5	—	—	—
Privatisierung von Wohnungen („Aufschwung Ost“)	Bundesländer	15,4	105,3	—	—	—
Förderung des Städtebaus	Bundesländer	545,0	374,2	399,6	513,0	731,0
Städtebauförderung („Aufschwung Ost“)	Bundesländer	214,4	200,0	—	—	—
Hilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)						
Forschung und Entwicklung in KMU (Tabelle A1)	Destinatar	26,4	84,4	179,8	187,7	407,0
Förderung von KMU und freien Berufen (Tabelle A2)	Destinatar	188,4	206,3	191,9	178,4	190,0 ^e
Zuschüsse an das ERP-Sondervermögen für KMU	Banken (KfW, DAB ^g)	—	—	—	—	421,0
Zinszuschüsse im Rahmen des Eigenkapitalhilfe-programms zur Förderung selbständiger Existenzen	Banken (DAB)	136,1	384,9	731,8	943,3	1203,0
Sonstige Zahlungen						
Wirtschaftsnahe Forschungsförderung ohne KMU-Programme (Tabelle A3)	Destinatar	43,7	300,8	249,3	311,5	186,1
Anschubfinanzierung für die Leipziger Messe	Destinatar	—	20,2	99,8	60,0	60,0
Förderung des Absatzes ostdeutscher Produkte	Destinatar	—	—	—	—	60,0
SDAG Wismut und deren Rechtsnachfolger	Destinatar	1130,0	1054,0	753,0	789,0	607,0
Wettbewerbshilfen für die Werfindustrie	Destinatar	85,1	150,5	117,1	80,0	10,0
Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (ohne Ausgaben für Infrastruktur)	Bundesländer	592,2	1422,9	2889,2	1786,7	2250,0
Sonderprogramm GA (ohne Ausgaben für Infrastruktur)	Bundesländer	435,0	420,0	—	—	—
Soziale Hilfsmaßnahmen für Arbeitnehmer der Kohle- und Stahlindustrie und des Eisenbergbaus	Destinatar	27,8	28,0	78,1	77,5	80,0
Zuwendungen an die (ehemalige) Reichsbahn	Destinatar	7736,0	9466,0	10052,0	15910,0	15840,0
Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen	Destinatar	50,7	214,9	62,9	14,6	21,5
Zuschüsse an Seeschiffsverkehrsunternehmen	Destinatar	—	25,0	—	—	—
Entschädigungen aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	Destinatar	—	0,9	13,7	97,4	294,5
ERP ^h -Sondervermögen	Banken (KfW, DAB)	500,0	—	—	—	—
Private Unternehmen für Arbeitsbeschäftigungsmaßnahmen	Destinatar	2449,9	2995,2	—	—	—
Zahlungen insgesamt (Tabelle 10)		19696,5	22885,9	20191,9	27129,8	27558,1
Nachrichtlich: Über Länderhaushalte abgewickelte Zahlungen		6608,0	7256,5	6774,8	5189,7	5711,3

^aZu Kapitel- und Titelnummern im Haushaltsplan vgl. Übersicht A2. — ^bMeistens nur in den Anlagen zu den Haushalten nachgewiesen. — ^cRegionalisierte Zahlen nicht verfügbar. — ^dKreditanstalt für Wiederaufbau. — ^eEigene Schätzung. — ^fVgl. Übersicht 6 des 14. Subventionsberichts für die Jahre 1991–1994; eigene Schätzung für 1995, keine Angabe im 15. Subventionsbericht. — ^gDeutsche Ausgleichsbank. — ^hEuropean Recovery Program.

Quelle: BMF Bericht der Bundesregierung (lfd. Jgg.), BMF Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.), BMF Bundeshaushaltsrechnung (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

(6,4 Mrd. DM) bedeutsam. Die Zuschüsse des Bundes an die Alterssicherungssysteme betragen rund 14,5 Mrd. DM. Diese Zuschüsse und die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben zusammen absorbierten im Jahr 1995 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.

Zahlungen zugunsten ostdeutscher Unternehmen

Im Zeitraum 1991 bis 1995 hat der Bund 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 Jahr 1995 gestiegen.

Auffallend ist, daß die Subventionen selektiv eingesetzt werden, also gezielt bestimmte Wirtschaftssektoren, Betriebsgrößen und Regionen begünstigen. So beanspruchte im Jahr 1995 die Förderung des Eisenbahnwesens in den neuen Bundesländern mit 15,8 Mrd. DM 57 vH der gesamten Subventionszahlungen des Bundes. Dabei dienten 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. Die Subventionen an die Eisenbahn, die Agrarsubventionen des Bundes (1,4 Mrd. DM), die Zuschüsse an den Sektor Wohnungsvermietung (4,5 Mrd. DM) sowie die Zahlungen an die SDAG Wismut (0,6 Mrd. DM) decken über vier Fünftel der Finanzhilfen 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 A4), geht vermutlich ebenfalls eine Änderung der sektoralen Struktur einher.

Zahlungen zugunsten ostdeutscher öffentlicher Haushalte

Der Bund hat — ohne die über die Länderhaushalte abgewickelten Zahlungen zugunsten privater Haushalte und Unternehmen Ostdeutschlands — die öffentlichen Haushalte Ostdeutschlands im Zeitraum 1991–1995 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 sowie 62,1 Mrd. DM im Zeitraum 1991–1995.

Im Jahr 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. Ob die begünstigten öffentlichen Investitionen volkswirtschaftliche Renditen abwerfen, die mindestens dem Marktzins entsprechen, ist zweifelhaft, da öffentliche Investitionen nicht anhand des Rentabilitätskriteriums abgegrenzt werden, 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 absorbierten im Jahr 1995 zusammen 78 vH der Transfers des Bundes an ostdeutsche Gebietskörperschaften, wenn man die Zuweisungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ nicht in diese einbezieht.

Tabelle 18 — Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher öffentlicher Haushalte 1991–1995 (Mill. DM)

Bezeichnung ^a	1991	1992	1993	1994	1995
Zweckungsbundene Zuweisungen	11345,2	15019,0	19733,9	24545,9	28378,9
Zahlungen des Bundes an den Fonds „Deutsche Einheit“ (einschließlich der Finanzierungsanteile der Länder und Gemeinden im Westen)	6004,0	15019,0	17983,9	23995,9	2658,9
Zuweisungen an Länder gemäß § 11 des Gesetzes über den Finanzausgleich ^b	—	—	—	—	18600,0 ^c
Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost	—	—	—	—	6600,0 ^c
Zuweisungen an Länder als Investitionspauschalen an die Gemeinden („Aufschwung Ost“)	5341,2	—	—	—	—
Zuweisungen an Länder als Investitionspauschalen an die Gemeinden	—	—	1500,0	—	—
Zinszuschüsse an das ERP-Vermögen für das Gemeindegeldprogramm	—	—	250,0	550,0	520,0
Zusammen (ohne Zahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“)	5341,2	0,0	1750,0	550,0	25720,0
Zweckungsbundene Zuweisungen	4056,9	6286,1	5358,8	6488,0	6550,1
Sanierung der Fernwärmanlagen	—	149,3	150,0	150,0	150,0
Ausgaben für Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	1071,8	990,1	1237,8	2109,3	1500,0
Ausgaben für Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	175,0	377,7	299,8	308,5	353,0
Investitionen in Pflegeeinrichtungen	—	—	—	—	800,0
Zuweisungen für kommunalen Straßenbau und öffentlichen Personennahverkehr (einschließlich Mittel für „Aufschwung Ost“)	1696,1	2814,9	1522,8	1526,1	1214,2
Förderung von Forschungsprojekten ^d	592,4	482,8	577,4	690,9	879,4
Institutionelle Forschungsförderung	53,8	633,3	812,1	904,8	972,8
Hochschulbau	235,8	218,9	301,9	408,7	450,0
Studentenwohnraumförderung	—	—	40,0	60,0	70,0
Hochschulernerneuerungsprogramm	—	246,1	170,6	88,8	78,7
Instandsetzung von Hochschulen und von Studentenwohnräumen	200,0	210,0	—	—	—
Investitionssonderprogramm (Hochschulen)	—	—	45,0	40,9	55,0
Zuschüsse für West-Bedienstete der Länder und Gemeinden	32,0	163,0	201,4	200,0	27,0
Finanzhilfen insgesamt	15402,1	21305,1	25092,7	31033,9	34929,0
Finanzhilfen ohne Zahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ (Tabelle 10)	9398,1	6286,1	7108,8	7038,0	32270,1

^aZu Kapitel- und Titelnummern im Haushaltsplan vgl. Übersicht A3. — ^bIm Bundeshaushalt als Mindereinnahme verbucht. — ^cEinschließlich geringer (fiktiver) Beträge für Westberlin. — ^dAbzüglich der Ausgaben für die wirtschaftsnahe Forschung, die in Tabelle 17 erfaßt sind.

Quelle: BMF Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.), BMF Bundeshaushaltsrechnung (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Neben den Zuschüssen, die ganz allgemein die Finanzkraft verbessern, erhalten die neuen Bundesländer vom Bund Finanzhilfen mit Zweckbindung. Im Jahr 1995 waren es — wie 1994 — rund 6,5 Mrd. DM. Ostspezifisch sind dabei die Zuweisungen für die Sanierung der Fernwärmanlagen und für Investitionen in Pflegeeinrichtungen. Hingegen leistet der Bund für die Gemeinschaftsaufgaben Zahlungen an alle Bundesländer. Zu diesen zählen die Zuschüsse für die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Tabelle A4), für die „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Tabelle A5) 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 Zuweisungen für kommunalen Straßenbau und für Anlagevermögen im öffentlichen Personennahverkehr gemäß dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.

2. Steuervergünstigungen für Ostdeutschland

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

Im Rahmen der Einkommensbesteuerung sind die Investitionszulagen für Ausrüstungsinvestitionen und die Sonderabschreibungen für betriebliche Investitionen (im Jahr der Anschaffung oder Herstellung) die wichtigsten Vergünstigungen. Verglichen mit den Finanzhilfen, die der Bund ostdeutschen Unterneh-

Tabelle 19 — Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen für die neuen Länder 1991–1995 (Mill. DM)

	1991		1992		1993		1994		1995	
	insg.	Bund	insg.	Bund	insg.	Bund	insg.	Bund	insg.	Bund
<i>Einkommen- und Körperschaftsteuer</i>										
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 Einkunftszielung genutzten Gebäuden des Privatvermögens (einschließlich Erwerbsgemeinschaften)	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
<i>Vermögensteuer</i>										
Nichterhebung der Vermögensteuer	200	—	225	—	250	—	275	—	300	—
<i>Gewerbsteuer</i>										
Nichterhebung der Gewerbesteuer	150	3	210	0	430	15	590	27	800	45
<i>Insgesamt</i>	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: BMF Bericht der Bundesregierung (I. d. Jgg.), Auskünfte des Bundesministeriums der Finanzen sowie eigene Schätzung der Aufteilung auf das frühere Bundesgebiet und das Beitrittsgebiet.

men gewährt, wirkt die Investitionszulage weniger selektiv. Es galt 1995 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). 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, so daß im Jahr 1995 rund 3,9 Mrd. DM Mindereinnahmen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf den Westen entfielen (Bund: 1,7 Mrd. DM).

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

3. Investive und konsumtive Verwendung der Transfers

Die Verwendung der West-Ost-Transfers, die im Jahr 1995 brutto 180,6 Mrd. DM betragen haben (Tabelle 20), ist nur zum Teil bekannt. Viele Transfers erfolgen im Rahmen des Finanzausgleichs ohne Verwendungsaufgaben; sie bezifferten sich im Jahr 1995 auf 46,9 Mrd. DM. Dabei fielen auf den Umsatzsteuerausgleich 17,8 Mrd. DM, auf den horizontalen (Länder-)Finanzausgleich 10,5 Mrd. DM und auf die Bundesergänzungszuweisungen 18,6 Mrd. DM.

Tabelle 20 — Verwendungsstruktur des Fördervolumens^a 1995 (Mrd. DM)

I. Transfers mit bekannter Verwendung	122,8
Schuldenübernahme (Tabelle 10)	1,2
Sozialpolitisch motivierte bzw. konsumtive Leistungen	92,8
Finanzausgleich bei der Rentenversicherung (Tabelle 10)	15,3
Finanzausgleich bei der Arbeitslosenversicherung (Tabelle 10)	16,2
Zusätzlicher Bundeszuschuß an die Rentenversicherung (Tabelle 10)	1,7
Bereinigte Zahlungen des Bundes an private Haushalte (Summe gemäß Tabelle 16 abzüglich der Leistungen für BAföG)	42,7
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 Treuhandanstalt (Tabelle 10)	0,0
Zuschüsse für Auf- und Ausbau von Pflegeeinrichtungen (Tabelle 18)	0,8
Sonstige Leistungen	0,3
Investive Leistungen (Tabelle 21)	28,8
II. Zweckungebundene Transfers	46,9
Länderfinanzausgleich (Tabelle 10)	10,5
Bundesergänzungszuweisungen (Tabelle 10)	18,6
Steuerausfälle aufgrund der Umsatzsteuerneuverteilung (Tabelle 10)	17,8
III. Bereinigte Bruttotransfers (I + II)	169,7
IV. Bruttotransfers der Europäischen Union (Tabelle 10)	7,0
V. Steuerausfälle durch Steuervergünstigungen für Ostdeutschland (Tabelle 10)	3,9
VI. Bruttotransfers (III + IV + V) (Tabelle 10)	180,6

^aOhne ERP-Kredite (8,3 Mrd. DM).

Quelle: BMF Bericht der Bundesregierung (lfd. Jgg.), BMF Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.), BMWi Die ERP-Programme (lfd. Jgg.), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Sozialbericht (lfd. Jgg.), Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Agrarbericht (lfd. Jgg.), Auskünfte verschiedener Bundesministerien sowie eigene Berechnungen.

Der Betrag derjenigen Transfers, deren Verwendung relativ genau bekannt ist, belief sich im Jahr 1995 auf 122,8 Mrd. DM. Davon entfielen 92,8 Mrd. DM auf sozialpolitisch motivierte bzw. konsumtive Leistungen; das sind drei Viertel 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 (16,2 Mrd. DM), den Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher privater Haushalte abzüglich der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (42,7 Mrd. DM) sowie den Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher Unternehmen, soweit es sich nicht um Investitionsförderung bzw. um Ausgaben, die produktivitätserhöhend wirken, handelt (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. Der Teil der West-Ost-Transfers mit bekannter Verwendung, der für investive Zwecke verwendet wird, ist mit 28,8 Mrd. DM gering (Tabelle 21).

Bei einer Würdigung dieses Ergebnisses muß man bedenken, daß nicht alle Budgetpositionen, die in den Haushaltsrechnungen des öffentlichen Sektors als „investiv“ eingestuft werden, tatsächlich investiv sind. 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“ (1995: insgesamt 4,9 Mrd. DM; Tabellen A4 und A5). Wie leichtfertig im staatlichen Rechnungswesen mit dem Investitionsbegriff umgegangen wird, zeigt sich daran, daß Ausgaben für Flächenstillegungen zu jenen Ausgaben gezählt werden, die das Produktionspotential erhöhen. Ein anderes Beispiel ist der sogenannte Rückbau von Straßen, der als investiv gewertet wird, obwohl Kapazitäten vernichtet werden.

Tabelle 21 — Investive Leistungen^a des Bundes zugunsten von Ostdeutschland 1995 (Mrd. DM)

Ausgaben des Bundes für	
bundeseigene Verkehrsinfrastruktur	4,23
kommunalen Straßenbau und ÖPNV	1,21
Investitionen der DBAG im Beitrittsgebiet	6,50
Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Zahlungen an Unternehmen und an öffentliche Haushalte)	1,17
Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Zahlungen an Unternehmen und an öffentliche Haushalte)	3,75
BAföG	0,37
KMU-Förderung	2,22
sonstige zukunftswirksame Subventionen ^b	0,30
Investitionszuschüsse an Länder nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost	6,60
das Hochschulwesen	2,51
<i>Fördervolumen insgesamt</i>	<i>28,84</i>

^aIm Sinne der Finanzstatistik; nicht unbedingt im volkswirtschaftlichen Sinne. — ^bWirtschaftsnahe Forschungsförderung (ohne KMU-Programme), Anschubfinanzierung für die Leipziger Messe, Förderung des Absatzes ostdeutscher Produkte.

Quelle: BMF Finanzbericht (1995), BMF Bundeshaushaltsplan (1995).

Auch die vielfältigen Mittelstandsprogramme (Tabellen 17, 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 wirkt die Förderung vermutlich nicht neutral.

Der „harte Kern“ der investiven Leistungen zugunsten des Beitrittsgebiets dürfte somit nur knapp 15 Mrd. DM ausmachen (12 vH des Fördervolumens mit bekannter Verwendung). Dazu 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 Deutschen 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).

Die zweckungebundenen Transfers sind wohl eher den konsumtiv verwendeten Leistungen zuzurechnen. Ein Finanzausgleichssystem, das Fortschritte im Aufholprozeß mit einem „Grenzsteuersatz“ von 100 vH bestraft, gibt nämlich wenig Anreize zu einer investiven Verwendung. Zudem ist durch die vielen Mischfinanzierungstatbestände (Lichtblau 1995a) ein Teil der allgemeinen Finanzspritzen de facto gebunden. Schließlich geht die angespannte Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland wohl mit einer hohen Subventionsneigung der politisch Verantwortlichen einher. Die Subventionen im Beitrittsgebiet sind besonders hoch (Rosenschon 1994). Im Jahr 1993 waren sie je Einwohner rund dreimal so hoch wie die in Westdeutschland (Tabelle 22).

Die Bruttotransfers der Europäischen Union (7 Mrd. DM im Jahr 1995) können bei der Analyse der Struktur der Transfers ebensowenig berücksichtigt werden wie die Steuerausfälle durch Steuervergünstigungen für Ostdeutschland (3,9 Mrd. DM); Informationen über die Verwendung liegen nicht vor.

VI. Zur regionalen Verteilung der Zuweisungen an die Länder

Eine umfassende räumliche Aufteilung der West-Ost-Transfers scheidet an der Datenlage. Es werden nur jene Leistungen erfaßt, die als Einnahmen in den Haushaltsrechnungen oder Haushaltsplänen der neuen Bundesländer ausgewiesen sind. Im Fall Berlins können nur jene Zuschüsse an den Ostteil

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)
<i>Insgesamt</i>	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 ^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	.

^aEinschließlich Berlin (Ost). — ^bOhne Berlin (Ost). — ^cEinschließlich der Ausgaben für den sozialen Wohnungsbau, der in Sachsen auf kommunaler Ebene abgewickelt wird. — ^dGasölbefreiung und Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft (soziostruktureller Einkommensausgleich).

Quelle: Rosenschon (1994).

berücksichtigt werden, die offensichtlich ostspezifisch sind. Die so berechneten Leistungen (Tabellen 23, A6) sind breiter abgegrenzt als jene in Tabelle 18. Die über Länderhaushalte abgewickelten Sozialtransfers und Subventionen werden (anders als in Tabelle 18) nicht unmittelbar den Begünstigten zugeordnet; außerdem werden — neben den Zuschüssen des Bundes — jene der EU und der westdeutschen Bundesländer einbezogen.

Die Zuschüsse differieren sehr stark zwischen den einzelnen Bundesländern.¹⁵ Die höchsten Zuweisungen erhielt im Jahr 1995 Sachsen mit 12,3 Mrd. DM, die niedrigsten Mecklenburg-Vorpommern mit 5,8 Mrd. DM. Zu berücksichtigen sind aber die unterschiedlichen Einwohnerzahlen. Sachsen hat 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 3 045 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 durch die Regeln zur Ausstattung der Bundesländer mit Umsatzsteueraufkommen einbezieht. Freilich ist die räumliche Verteilung der Je-Kopf-Zuweisungen

¹⁵ Bei Einzelpositionen — etwa bei den Zuschüssen für den kommunalen Straßenbau und den öffentlichen Personennahverkehr — weicht der Ansatz im Bundeshaushalt von der Summe der Ansätze in den Länderhaushalten ab. Solche Abweichungen können auf verschiedenen Ursachen beruhen: (i) Die Zuweisungen zugunsten Ostberlins konnten nicht durchgängig erfaßt werden. (ii) Transfers können in verschiedenen Jahren verrechnet worden sein, insbesondere dann, wenn der Bund Mittel erst am Jahresende überweist. (iii) Haushaltsansätze (Planzahlen) können auf einer unterschiedlichen Einschätzung der Entwicklung beruhen. (iv) Für Mecklenburg-Vorpommern ließ sich für das Haushaltsjahr 1993 nur der Soll-Wert ermitteln.

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

	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thüringen	Berlin/Ost	Insgesamt
<i>Zahlungen des Bundes</i>							
Förderung des Hochschulbaus einschließlich Hochschulkliniken,							
Forschungsförderung und Bildungsplanung	139,1	115,6	207,6	187,5	113,8	.	763,6
Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	577,4	319,2	1020,0	688,8	624,6	185,1	3415,1
Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	323,3	281,8	221,6	253,3	206,6	.	1286,6
Finanzhilfen für kommunalen Straßenbau	74,1	60,9	158,2	92,9	92,2	.	478,3
Finanzhilfen für kommunalen ÖPNV	111,2	60,9	180,7	93,3	107,2	.	553,3
Stadsanierung und -entwicklung ^a	123,9	73,5	172,2	121,3	100,8	.	591,7
Wohnungsbau	123,3	77,8	257,3	126,8	115,6	.	700,8
Studentenwohnraumförderung	8,7	8,5	22,5	11,3	9,6	.	60,6
Zuweisungen an Pflegeeinrichtungen	97,8 ^a	95,2	237,0	142,5	129,8	97,7 ^a	800,0
Zuweisungen für Krankenhausbau	150,0	85,0	204,4	123,1	112,1	.	674,6
Fernwärmesanierung	23,4	17,3	35,0	26,6	19,3	23,2	144,8
Zuweisungen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost	826,0	615,0	1520,6	917,9	833,9	1255,0	5968,4
Bundesanteil am Wohngeld	150,0	107,0	240,0	185,0	175,0	.	857,0
Zahlungen nach dem Bundeskindergeldgesetz	170,0	90,0	71,5	60,0	70,0	.	461,5
Bundesanteil am BAFöG	46,8	35,6	108,8	72,4	80,7	.	344,3
Sonstiges ^b	81,6	163,3	29,2	103,9	53,1	.	431,1
Zusammen	3026,6	2206,6	4686,6	3206,6	2844,3	1561,0	17531,7
Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zum Ausgleich von							
Fehlbeträgen	489,0	355,0	890,0	536,0	488,0	891,0	3649,0
BEZ infolge überproportionaler Kosten politischer Führung	164,0	164,0	—	164,0	164,0	219,0	875,0
BEZ für teilungsbedingte Sonderlasten	1985,0	1479,0	3658,0	2308,0	2008,0	2662,2	14100,2
BEZ insgesamt	2638,0	1998,0	4548,0	3008,0	2660,0	3772,2 ^c	18624,2
Insgesamt	5664,6	4204,6	9234,6	6214,6	5504,3	5333,2	36155,9
Ausgaben für Gasölbeihilfe und soziostrukturellen							
Einkommensausgleich							382,0
<i>Zahlungen der alten Bundesländer im Rahmen des Länderfinanz-</i>							
<i>ausgleichs</i>	1328,0	977,0	2050,0	1327,0	1244,0	3614,0 ^c	10540,0
<i>Zahlungen der EU</i>	671,8	629,3	1026,6	904,4	705,5	353,0	4290,6
<i>Zuweisungen insgesamt</i>	7664,4	5810,9	12311,2	8446,0	7453,8	9300,2	51368,5

^aEinschließlich Denkmalschutz. — ^bSonstige Sozialleistungen, Zuweisungen für Umweltschutz u.a. — ^cBerlin.

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

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.

VII. Abschließende Bemerkungen

Die Transfers, die der Westen zugunsten des Ostens leistet, sind nach wie vor beträchtlich. Eine finanzpolitische Herausforderung bestünde wohl nicht, wenn der Aufholprozeß in den neuen Bundesländern zügig vorankäme. Denn das System der West-Ost-Transfers ist so konstruiert, daß dann die Hilfen abnehmen. Wächst die ostdeutsche Wirtschaft rascher als die westdeutsche, so sprudeln die Steuereinnahmen des Bundes aus wirtschaftlichen Aktivitäten im Osten kräftig, so daß der Eigenfinanzierungsanteil Ostdeutschlands an den empfangenen Leistungen steigt. Zudem sinkt das Ausgleichsvolumen im Rahmen des Finanzausgleichs. Schließlich 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 jedoch nicht zu der Folgerung veranlassen, die Transfers seien aufzustocken. Vielmehr stellt sich die Frage, ob das hohe Niveau der West-Ost-Transfers — zusammen mit der hohen Abgaben-

belastung und mit lohnpolitischen Fehlentwicklungen — den Aufholprozeß behindert. Die Hilfen mildern zwar den Anpassungsdruck, der mit der Umstellung der Wirtschaft einhergeht. Mindestens auf lange Sicht beeinträchtigen sie aber die Anreize zur Selbsthilfe. Der Finanzausgleich ist so konstruiert, daß gute Wirtschaftspolitik bestraft wird. Auch das Subventionssystem bewirkt im Verbund mit dem Steuersystem, daß das Wachstum geschwächt wird.

Eine adäquate finanzpolitische Strategie sollte dies berücksichtigen. Vor allem ist die Finanzverfassung zu ändern. Das Finanzausgleichssystem paßt nicht zu einer dezentralen Ordnung. In diesem System wird das Steuervolumen zu erheblichen Teilen wie ein Kuchen auf die Bundesländer verteilt. Nötig sind dezentrale Regelungen, die Standortwettbewerb im Dienste der Bürger ermöglichen (Boss 1993a; Rosenschon 1993). 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 hinsichtlich der Aufgabenzuordnung im föderativen System eine Generalklausel zugunsten der Länder enthält.

Anhang

Tabelle A1 — Förderung der Forschung und Entwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen 1991–1995 (Mill. DM)

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

^aIn Klammern jeweils Nummer im 14./15. Subventionsbericht. — ^bKleine und mittlere Unternehmen.

Quelle: BMF Bericht der Bundesregierung (lfd. Jgg.).

Tabelle A2 — Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen und freien Berufen^a 1995 (Mill. DM)

Kapitel und Titel im Bundeshaushalt	Bezeichnung	Soll 1995 ^b
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 ^c 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 Dienstleistungsbereichs	122,1

^aKonglomerat an Einzelmaßnahmen, das im 14. (15.) Subventionsbericht unter der laufenden Nummer 90 (86) der Anlage 1 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“ erfaßt ist. — ^bAnsätze für Gesamtdeutschland; die Summe der aus dem Bundeshaushaltsplan 1995 entnommenen Ansätze (288,6 Mill. DM) weicht von jener im 15. Subventionsbericht (332,6 Mill. DM) ab. Der dort mit der Nr. 0902/68512 zusätzlich angegebene Haushaltstitel fehlt im Bundeshaushaltsplan 1995. — ^cKleine und mittlere Unternehmen.

Quelle: BMF Bericht der Bundesregierung (lfd. Jgg.).

Tabelle A3 — Wirtschaftsnahe Forschungsförderung 1991–1995 (Mill. DM)

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

^aIn Klammern jeweils Nummer im 14./15. Subventionsbericht.

Quelle: BMF Bericht der Bundesregierung (lfd. Jgg.), BMF Bundeshaushaltsplan (lfd. Jgg.), BMWi Die ERP-Programme (lfd. Jgg.), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Sozialbericht (lfd. Jgg.), Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Agrarbericht (lfd. Jgg.), Auskünfte verschiedener Bundesministerien sowie eigene Berechnungen.

Tabelle A4 — Ausgaben des Bundes für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 1991–1995 (Mill. 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
<i>Nachrichtlich:</i>					
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: BMF Bericht der Bundesregierung (lfd. Jgg.), BMF Bundeshaushaltsplan (1995).

Tabelle A5 — Ausgaben des Bundes für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 1991–1995 (Mill. 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

^aEinschließlich Ausgaben gemäß dem Sonderrahmenplan.

Quelle: BMF Bericht der Bundesregierung (lfd. Jgg.), BMF Bundeshaushaltsplan (1995).

Tabelle A6 — Regionale Verteilung der Zuweisungen an die neuen Bundesländer 1993 und 1994 (Mill. DM)

	Branden- burg	Mecklenburg- Vorpommern ^a	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thüringen	Berlin/ Ost	Insgesamt
<i>1993</i>							
Zahlungen des Bundes							
Förderung des Hochschulbaus einschließlich Hoch- schulkliniken, Forschungsförderung und Bil- dungsplanung	72,2	75,9	224,4	137,7	116,9	.	627,1
Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	636,0	470,0	1177,1	710,5	647,1	86,2	3726,9
Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	321,6	303,4	307,7	293,0	251,3	.	1477,0
Finanzhilfen für kommunalen Straßenbau	94,0	65,5	188,0	126,1	130,5	.	604,1
Finanzhilfen für kommunalen ÖPNV	141,0	65,5	208,0	105,2	95,5	.	615,2
Stadsanierung und -entwicklung ^b	69,4	125,5	88,9	146,9	67,7	.	498,4
Wohnungsbau	104,2	80,1	102,9	97,0	133,4	.	517,6
Studentenwohnraumförderung	4,9	—	—	—	5,5	.	10,4
Zuweisungen an Pflegeeinrichtungen	—	—	—	—	—	—	—
Zuweisungen für Krankenhausbau	—	—	—	—	—	—	—
Fernwärmesanierung	23,4	17,3	40,2	26,6	19,3	23,2	150,0
Zuweisungen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost	—	—	—	—	—	—	—
Bundesanteil am Wohngeld	223,1	195,5	336,0	257,1	203,6	.	1215,3
Zahlungen nach dem Bundeskindergeldgesetz	157,5	120,0	72,3	69,4	67,2	.	486,4
Bundesanteil am BAFöG	49,0	64,8	158,8	78,0	67,5	.	418,1
Sonstiges ^c	304,3	155,5	8,9	66,6	108,3	.	643,6
Zusammen	2200,6	1739,0	2913,2	2114,1	1913,8	109,4	10990,1
Ausgaben für Gasölbeihilfe und soziostrukturellen Einkommensausgleich							630,0
<i>Zahlungen der EU</i>	255,3	337,6	384,3	360,6	361,7	161,5	1861,0
<i>Zuweisungen aus dem „Fonds Deutsche Einheit“</i>	5687,8	4222,6	10440,0	6290,4	5710,9	2890,6	35242,3
<i>Zuweisungen insgesamt</i>	8143,7	6299,2	13737,5	8765,1	7986,4	3161,5	48723,4
<i>1994</i>							
Zahlungen des Bundes							
Förderung des Hochschulbaus einschließlich Hoch- schulkliniken, Forschungsförderung und Bil- dungsplanung	118,2	83,8	235,7	152,8	119,8	.	710,3
Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	532,9	420,3	1045,0	669,7	604,1	266,2	3538,2
Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	331,8	289,7	280,2	283,3	238,8	.	1423,8
Finanzhilfen für kommunalen Straßenbau	93,4	81,7	167,0	114,9	130,2	.	587,2
Finanzhilfen für kommunalen ÖPNV	140,1	81,7	226,4	114,9	85,8	.	648,9
Stadsanierung und -entwicklung ^a	82,3	69,0	131,1	119,1	72,6	.	474,1
Wohnungsbau	111,4	90,1	221,3	135,8	113,0	.	671,6
Studentenwohnraumförderung	7,4	7,3	—	9,7	8,3	.	32,7
Zuweisungen an Pflegeeinrichtungen	—	—	—	—	—	—	—
Zuweisungen für Krankenhausbau	—	—	—	—	—	—	—
Fernwärmesanierung	23,4	17,3	40,2	26,6	19,3	23,2	150,0
Zuweisungen nach dem Investitionsförderungsge- setz Aufbau Ost	—	—	—	—	—	—	—
Bundesanteil am Wohngeld	195,0	102,2	400,0	180,0	215,0	.	1092,2
Zahlungen nach dem Bundeskindergeldgesetz	180,0	39,1	100,0	90,2	90,0	.	499,3
Bundesanteil am BAFöG	45,9	42,7	165,0	83,3	77,5	.	414,4
Sonstiges ^b	124,4	79,8	105,8	46,2	55,5	.	411,7
Zusammen	1986,2	1404,7	3117,7	2026,5	1829,9	289,4	10654,4
Ausgaben für Gasölbeihilfe und soziostrukturellen Einkommensausgleich							522,0
<i>Zahlungen der EU</i>	672,8	331,8	1020,3	934,5	458,1	355,4	3772,9
<i>Zuweisungen aus dem „Fonds Deutsche Einheit“</i>	5630,8	4094,3	10262,8	6166,3	5612,7	2877,3	34644,2
<i>Zuweisungen insgesamt</i>	8289,8	5830,8	14400,8	9127,3	7900,7	3522,1	49593,5

^aSoll-Zahlen. — ^bEinschließlich Denkmalschutz. — ^cSonstige Sozialleistungen, Zuweisungen für Umweltschutz, Sonstiges.

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

Übersicht A7 — Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher privater Haushalte: Kapitel- und Titelnummern der einbezogenen Positionen im Haushaltsplan

Kapitel, Titel	Bezeichnung
1102 – 89361	Maßnahmen für soziale Sicherung und Arbeitsschutz
1110 – 64601	Pauschale Ausgleichszahlungen an die gesetzliche Unfallversicherung (Kriegsopferversorgung)
1110	Kriegsopferversorgung (Beschädigte, Witwen, Witwer, Waisen, Eltern)
1110 – Titelgruppe (Tgr.) 2	Versorgungsleistungen aufgrund des Häftlinggesetzes und des SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes
1110 – Tgr. 3	Heil- und Krankenbehandlung aufgrund des Bundesversorgungsgesetzes
1111 – 64201/02	Kriegsopferfürsorgeleistungen
1112 – 68101	Arbeitslosenhilfe
1112 – 68104	Vorruhestandsgeld
1112 – 68105	Altersübergangsgeld
1112 – 64602	Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit gemäß § 249c Arbeitsförderungsgesetz (AFG)
1112 – 89301	Maßnahmen nach § 249h und § 242s AFG
1112 – 61631	Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit
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
1113 – 64611	Sozialzuschlag für Rentenempfänger
1113 – 64612	Invalidenrenten und Aufwendungen für Pflichtbeitragszeiten bei Erwerbsunfähigkeit
1113 – 65603	Zuschuß an die knappschaftliche Rentenversicherung
1113 – 65604	Zuschuß an die Rentenversicherung der in Werkstätten tätigen Behinderten
1113 – 65606	Zuschuß an die Rentenversicherung der Arbeiter
1113 – 65607	Zuschuß an die Rentenversicherung der Angestellten
1113 – 65612	Zuschuß an die Künstlersozialkasse
1702 – Tgr. 1	Maßnahmen der Jugendpolitik
1710 – 68101	Erziehungsgeld
1710 – Tgr. 1	Kindergeld
3000	Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)
3309	Versorgungsleistungen, die nicht von den neuen Bundesländern erstattet werden
6003 – 64201/02	Bereinigung von SED-Unrecht
6003 – 64601	Nachversicherungen
6003 – 68102	Ehrenpensionen für Opfer des Faschismus
6004 – Tgr. 1	Leistungen aufgrund des allgemeinen Kriegsfolgengesetzes
... ^a	Zahlungen an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten
	dito, einschließlich des Zuschusses an die knappschaftliche Rentenversicherung
... ^b	Ausgaben für „arbeitsmarktbedingte“ Maßnahmen

^aTitel 64609, 64611, 64612, 65606 und 65607 im Kapitel 1113. — ^bTitel 68101, 68104, 68105, 64602, 89301 und 61631 im Kapitel 1112.

Quelle: BMF Bundeshaushaltsplan.

Übersicht A8 — Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher Unternehmen: Kapitel- und Titelnummern der einbezogenen Positionen im Haushaltsplan

Kapitel, Titel	Bezeichnung
	<i>Agrarsubventionen</i>
0809 – 68201	Bundesmonopolverwaltung für Branntwein
1002 – 68306	Gasölbeihilfe
1002, diverse Positionen	Übergangshilfen für die Landwirtschaft
1002 – 65110	Soziostruktureller Einkommensausgleich
1003	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (ohne Ausgaben für Infrastruktur)
1002 – 65651	Altershilfe für Landwirte
1002 – 65652	Unfallversicherung für Landwirte
1002 – 65655	Krankenversicherung für Landwirte
	<i>Förderung des Wohnungswesens</i>
2502 – 62203	Zinshilfe nach dem Altschuldenhilfegesetz
2502 – 64201	Wohngeld
2502 – 66102	Zinszuschüsse für Wohnraummodernisierungsprogramm
2502 – 88202	Privatisierung von Wohnungen
2502 – 89301	Prämien nach dem Wohnungsbauprämien-gesetz
2502 – 88228	Sozialer Wohnungsbau
6003 – 66106	Zinszuschüsse für Wohnungsmodernisierung
6008 – 88231	Modernisierung und Instandsetzung des Wohnungsbestandes („Aufschwung Ost“)
6008 – 88232	Privatisierung von Wohnungen („Aufschwung Ost“)
2502 – Tgr. 1	Förderung des Städtebaus
6008 – 88233	Städtebauförderung („Aufschwung Ost“)
	<i>Hilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)</i>
Sammelposition	Forschung und Entwicklung in KMU
Sammelposition ^e	Förderung von KMU und freien Berufen
6003 – 62501	Zuschüsse an das ERP-Sondervermögen für KMU
0902 – 66261	Zinszuschüsse im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms zur Förderung selbständiger Existenzen
	<i>Sonstige Zahlungen</i>
Sammelposition	Wirtschaftsnahe Forschungsförderung ohne KMU-Programme
0902 – 89205	Anschubfinanzierung für die Leipziger Messe
0902 – 68508	Förderung des Absatzes ostdeutscher Produkte
Finanzberichte	SDAG Wismut und deren Rechtsnachfolger
0902 – 68375	Wettbewerbshilfen für die Werftindustrie
0902 – 88288	Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (ohne Ausgaben für Infrastruktur)
6008 – 88202	Sonderprogramm GA (ohne Ausgaben für Infrastruktur)
1102 – Tgr. 2	Soziale Hilfsmaßnahmen für Arbeitnehmer der Kohle- und Stahlindustrie und des Eisenbergbaus
1200	Zuwendungen an die (ehemalige) Reichsbahn
1602 – 89201	Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen
6008 – 68301	Zuschüsse an Seeschiffahrtsunternehmen
3208 – 87001	Entschädigungen aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen
6003 – 88501	ERP-Sondervermögen
6008 – Tgr. 1	Private Unternehmen für Arbeitsbeschäftigungsmaßnahmen

Quelle: BMF Bundeshaushaltsplan.

Übersicht A9 — Zahlungen des Bundes zugunsten ostdeutscher öffentlicher Haushalte: Kapitel- und Titelnummern der einbezogenen Positionen im Haushaltsplan

Kapitel, Titel	Bezeichnung
6001 und 6003	<i>Zweckgebundene Zuweisungen</i> Zahlungen des Bundes an den Fonds „Deutsche Einheit“ (einschließlich der Finanzierungsanteile der Länder und Gemeinden im Westen)
6001 – 01602	Zuweisungen an Länder gemäß § 11 des Gesetzes über den Finanzausgleich
6003 – 86202	Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost
6008 – 88201	Zuweisungen an Länder als Investitionspauschalen an die Gemeinden („Aufschwung Ost“)
6003 – 88201	Zuweisungen an Länder als Investitionspauschalen an die Gemeinden
6003 – 66105	Zinszuschüsse an das ERP-Vermögen für das Gemeindekreditprogramm
	<i>Zweckgebundene Zuweisungen</i>
0902 – 88231	Sanierung der Fernwärmeanlagen
0902 – 88288	Ausgaben für Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
1003	Ausgaben für Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
1113 – 88201	Investitionen in Pflegeeinrichtungen
1218 und 6008	Zuweisungen für kommunalen Straßenbau und öffentlichen Personennahverkehr (einschließlich Mittel für „Aufschwung Ost“)
3000	Förderung von Forschungsprojekten
3000	Institutionelle Forschungsförderung
3000	Hochschulbau
3000	Studentenwohnraumförderung
6000	Hochschulerneuerungsprogramm
6000	Instandsetzung von Hochschulen und von Studentenwohnräumen
6000	Investitionssonderprogramm (Hochschulen)
6003	Zuschüsse für West-Bedienstete der Länder und Gemeinden

Quelle: BMF Bundeshaushaltsplan.

Literaturverzeichnis

- BGBI. (*Bundesgesetzblatt, Teil I*) (1993). Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms — FKPG). (30): 944–991.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (lfd. Jgg.). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen*. Bonn.
- (lfd. Jgg.). *Bundeshaushaltsplan*. Bonn.
- (lfd. Jgg.). *Bundeshaushaltsrechnung*. Bonn.
- (lfd. Jgg.). *Finanzbericht*. Bonn.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (lfd. Jgg.). *Die ERP-Programme*. Bonn.
- 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 Arbeitspapiere 467. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (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.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994). *Materialband zum Sozialbudget 1993*. Bonn.
- (lfd. Jgg.). *Sozialbericht*. Bonn.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (lfd. Jgg.). *Agrarbericht*. Bonn.
- BVS (Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben) (Hrsg.) (1995). *Finanzbericht 1994 der Treuhandanstalt*. Berlin.
- Deutsche Bundesbank (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). Statistischer Teil. *Monatsberichte* 47 (12).
- (1996). Statistischer Teil. *Monatsberichte* 48 (1).
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1995). Finanzentwicklung der Sozialversicherung. *DIW Wochenbericht* 40: 693–697.
- Homburg, S. (1995). Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs. *Finanzarchiv* 51 (3): 312–330.
- Lichtblau, K. (1995a). *Von der Transfer- in die Marktwirtschaft: Strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder*. Köln.
- (1995b). Abbau von Transfers nach Ostdeutschland — eine realistische Politikoption? *Wirtschaftsdienst* 75 (11): 602–610.

- Peffekoven, R. (1995). Reform des Finanzausgleichs — eine vertane Chance. *Finanzarchiv* 51 (3): 281–311.
- 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 Arbeitspapiere 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.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995). *Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/96*. Stuttgart.
- Siebert, H. (1992). *Das Wagnis der Einheit*. Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern. Reihe 2: Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte*. Stuttgart.
- (lfd. Jgg.). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Reihe 1: Konten und Standardtabellen*. Stuttgart.
- Treuhandanstalt (1994). *Finanzbericht 1993*. Berlin.