

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

Research Report

Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland: Sanierungsfall Staatsfinanzen

Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 42

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1992) : Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland: Sanierungsfall Staatsfinanzen, Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 42, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99783>

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.



Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland: Sanierungsfall Staatsfinanzen

Über eines erübrigt sich jeder Streit: Wenn es überhaupt akzeptable Gründe für eine Verschuldung des Staates gibt, dann liegen sie für die Bundesrepublik Deutschland heute vor. Denn zu den herkömmlichen Staatsaufgaben ist die in ihrer Bedeutung kaum zu überschätzende Aufgabe hinzugekommen, den Aufbau in den ostdeutschen Bundesländern massiv zu fördern. Hier entschlossen zu handeln ist unabdingbar, wenn die Angleichung der Lebensverhältnisse in vertretbarer Zeit Wirklichkeit werden soll.

Vorrang hat dabei der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur als Grundvoraussetzung für ein selbsttragendes Wachstum. Ohne sie lohnt sich private Initiative nur bedingt. Funktionsfähige, moderne Verkehrswege und Kommunikationsnetze sind das unverzichtbare Komplement zu den so dringend benötigten privaten Investitionen. Ohne staatliche Vorleistungen auf dem Gebiet der Infrastruktur geht die Wirkung der Anreize für private Investitionen verloren: Was soll, in Zeiten immer geringer werdender Fertigungstiefen und Just-in-time-Lieferungen, eine hochmoderne Produktionsanlage, wenn sie von den Verkehrs- und Kommunikationswegen abgeschnitten ist?

Und beim Ausbau der Infrastruktur kann es nicht bleiben. Der Zusammenbruch der kommandowirtschaftlichen Strukturen geht weit schneller vor sich als der Aufbau wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze. Für eine Übergangszeit wird deshalb zwischen dem Anspruch auf Annäherung an den im Westen erreichten Lebensstandard und den Produktionsmöglichkeiten eine Lücke klaffen, die wenigstens zum Teil durch umfangreiche, konsumtiv wirksame Transfers geschlossen werden muß.

Die notwendigen zusätzlichen Ausgaben lassen sich im Prinzip finanzieren durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch Mehreinnahmen. So wünschenswert Einsparungen in den öffentlichen Haushalten sein mögen und so sehr sie dem Gemeinwohl dienlich wären, wenn sie etwa strukturkonservierende Subventionen betreffen: diesem Instrument sind, jedenfalls in der kurzen Frist, Grenzen gesetzt. Zum einen wird Konsens darüber, wo Einsparungen erfolgen sollen, nur schwierig herzustellen sein. Und zum anderen wird die erwünschte Entlastungswirkung zunächst begrenzt bleiben, weil an anderer Stelle kompensierende Mehrausgaben notwendig werden, etwa in Form sozialpolitischer Flankierung von Subventionskürzungen.

Eine zweite Finanzierungsquelle – höhere Steuern – ist derzeit wohl weitge-

hend ausgeschöpft. Gewiß könnte die Steuerschraube weiter angezogen werden; aber höhere Steuern gehen zumindest in der Tendenz zu Lasten von Wachstum und Investitionen.

Einen Teil der Mehrausgaben durch höhere Verschuldung zu finanzieren, ist deshalb unvermeidlich. Das ist, zumindest was die investiven Ausgaben anlangt, auch gerechtfertigt, weil es sich hier um "werbende" Investitionen handelt, und zwar in zweierlei Hinsicht. Sie versprechen, auf dem Wege über rasch steigende Produktion, also rasch steigende Einkommen, einen Mittelfluß in Form ebenfalls rasch steigender Steuereinnahmen. Sie induzieren also zusätzliche Staatseinnahmen, die für den Zinsendienst zur Verfügung stehen; diese eine Seite entspricht dem Investitionskalkül, das ein privater Anleger an-

Nettokreditaufnahme, Schuldenstand und Zinsausgaben 1992 Öffentliche Haushalte, Treuhandanstalt und Sondervermögen

	Nettokreditaufnahme		Schuldenstand		Zinsausgaben	
	Mrd. DM Zuwachs ¹⁾		Mrd. DM Zuwachs ¹⁾		Mrd. DM Zuwachs ¹⁾	
Bund	42,7	-18	618	+5½	44,7	+5,2
Länder (West)	19	+15	362	+5½	25	+6,4
Gemeinden (West)	5½	-8	126	+4½	8½	+6
Länder (Ost)	15	+58	24	+150	1	+100
Gemeinden (Ost)	5	+0	10½	+90	½	-
ERP	10,2	+48	26	+58	1,8	+125
Fonds "Deutsche Einheit"	24,0	-22,6	75	+47	4,6	+119
Kreditabwicklungsfonds ²⁾	0,7	-	29	-	16	-
Öffentl. Gesamthaushalt	122	-3	1270½	+10,6	102	+32,6
Treuhandanstalt	30	+50,7	146	+26	11,5	+16,2
Bundesbahn	6,3	+34	45,4	+16	3,5	+20,6
Reichsbahn	3,3	+50	8,7	+61	1,1	+83,3
Bundespost	19,6	+86,7	101,1	+24	6,1	+19,6
Gesamtsumme	181,2	+14,5	1571½	+13	124,2	+30

1) im Vergleich zum Vorjahr in Prozent 2) Schuldenstand einschl. Verbindlichkeiten der ehem. DDR gegenüber Ausgleichsfonds Währungsumstellung über 100 Mrd. DM
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen

stellt. Verbessert sind die beschriebenen Investitionen auch insofern, als ein Zögern im Ausbau der Infrastruktur zu einer länger andauernden und höheren Arbeitslosigkeit führt und dann zu Mehrausgaben in anderen Bereichen zwingt, nämlich für Arbeitsmarktpolitik und für Sozialhilfe.

Solide Ausgangslage?

Glaubt man offiziellen Verlautbarungen, dann steht unser Gemeinwesen auf einer soliden finanziellen Grundlage. "Basis der Finanzierung der Deutschen Einheit sind die finanz- und haushaltspolitischen Erfolge der achtziger Jahre. Nur auf der Grundlage der Sanierung der Staatsfinanzen und der damit einhergehenden wirtschaftlichen Gesundung seit 1982 können die finanziellen Kosten der Deutschen Einheit bewältigt werden", erklärte der Bundesfinanzminister Mitte Mai anlässlich der Beschlüsse des Bundeskabinetts zur mittelfristigen Finanzpolitik.

Richtig ist, daß die achtziger Jahre einen moderaten, aber lange anhaltenden Aufschwung gebracht haben, in dessen Verlauf das reale Volkseinkommen um insgesamt mehr als 20 Prozent angestiegen ist. Zugleich hat der Staat seinen Zugriff auf das Sozialprodukt deutlich gelockert, ist die Staatsquote zwischen 1982 und 1989 merklich zurückgeführt worden. Aber eines ist nicht wegzudiskutieren: Öffentliche Schulden sind zur schlechten Gewohnheit geworden. Zwar spürt der Mann auf der Straße die Verschuldung der öffentlichen Hand bisher nicht als unmittelbare persönliche Belastung. Aber der Gang an den Kapitalmarkt erweist sich mehr und mehr als problematisch; denn werden die Linien der achtziger Jahre in die Zukunft verlängert, dann zeichnet sich ein grundlegender Wandel im Charakter der öffentlichen Haushalte ab: Dienten

Schulden anfangs dazu, Finanzierungsgaps zu überbrücken, so werden in Zukunft Schulden die gewichtigste Ursache für Finanzierungsgaps sein.

Beängstigende Schuldendynamik

Lange Zeit waren die öffentlichen Schulden im Gleichschritt mit der gesamtwirtschaftlichen Leistung gewachsen. Aber seit 1975 haben die Schulden der öffentlichen Haushalte, vor allem aber des Bundes, sich von der Entwicklung des Sozialprodukts gelöst und mit bemerkenswerter Dynamik zugenommen (vgl. Grafik). Die Folge ist eine gigantische Anhäufung von Verbindlichkeiten. Beispiel Bund: Während der sechziger und Anfang der siebziger Jahre lagen die Schulden des Bundes bei 65 Prozent des Haushaltsvolumens; 1980 betrugen sie bereits 108 Prozent des Jahresetats, und 1990 waren es weit mehr als 140 Prozent. Die Zinsausgaben des Bundes spiegeln diese Entwicklung wider. Sie beliefen sich 1970 auf 3 Prozent der Gesamtausgaben oder knapp die Hälfte der Sachinvestitionen. 1990 beanspruchten die Zinsen bereits 9 Prozent

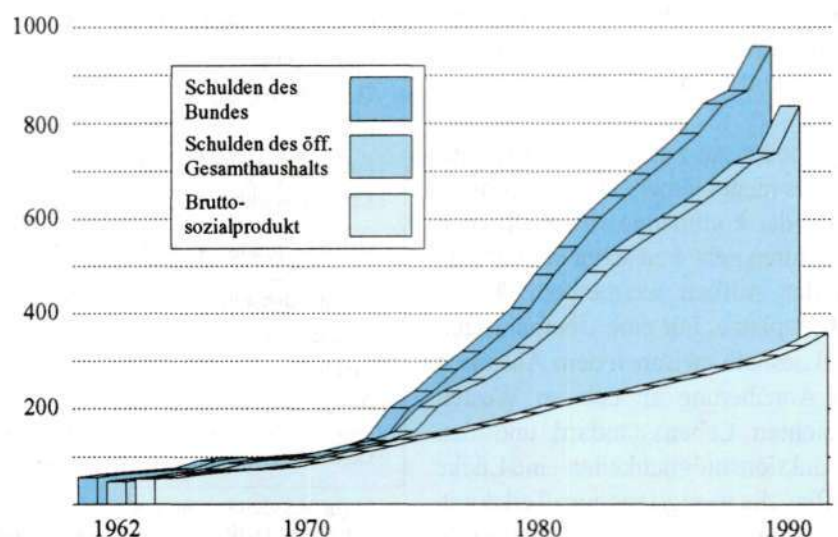
des Bundesetats bzw. das Vierfache der Sachinvestitionen.

Extrapoliert man die durchschnittliche Entwicklung des Bundeshaushalts zwischen 1982 und 1989, eben jene noch nicht von den zusätzlichen Haushaltslasten der Wiedervereinigung geprägte Phase "konsequenter Konsolidierungspolitik", ist das Ergebnis alles andere als beruhigend. In diesen Jahren ist der Bundeshaushalt um durchschnittlich 2,4 Prozent expandiert, die Schulden des Bundes jedoch um 6,8 Prozent. Bleibt es bei dieser Divergenz, dann wird der Schuldenberg des Bundes bis zum Jahr 2000 auf knapp das Dreifache eines Jahresetats anwachsen, während (bei einem unterstellten Zinssatz von 8 Prozent) ein Fünftel dieses Etats für Zinsen aufgewandt werden muß.

Anders formuliert: Anstatt in den fetten Jahren Vorsorge für magere Zeiten zu treffen, anstatt "Konsolidierung" nicht nur im Munde zu führen, sondern umzusetzen, haben die Gebietskörperschaften eine permissive Finanzpolitik betrieben. Aus Sicht der Politischen Ökonomie ist das kein

Staatsverschuldung und Sozialprodukt 1962 - 1990

1970 = 100



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Deutsche Bundesbank

FI-Grafik

Wunder, ist es doch einfacher und für den an seiner Wiederwahl interessierten Politiker vorteilhafter, heute Wohltaten zu verteilen, die erst morgen zu bezahlen sind, als dem Bürger die wahre Rechnung für die Leistungen zu präsentieren, die er in Anspruch nimmt. Ob die Politik damit gegen den Willen der Bürger handelt oder im Einklang mit ihm, ob kurz-sichtige Finanzpolitik also lediglich Reflex der Kurzsichtigkeit des Mannes auf der Straße ist, spielt für das Ergebnis keine Rolle. Entscheidend ist etwas anderes: Machen die politisch Verantwortlichen weiter wie bisher, dann manövrieren sie unser Staatswesen mehr oder weniger systematisch in eine Situation, in der für politische Gestaltung kaum mehr Raum ist. Gewiß, die gedankliche Fortschreibung der achtziger Jahre muß nicht Wirklichkeit werden. Aber sie macht deutlich: Es ist hohe Zeit für einen grundlegenden Kurswechsel.

Bund auf Konsolidierungskurs

Unter diesem Blickwinkel ist jedes Signal zu begrüßen, das eine Begrenzung der Schuldenflut verspricht. Auf die Leitlinien der Bundesregierung zur mittelfristigen Finanzpolitik, Mitte Mai verabschiedet, trifft dies zu. Danach soll der Bundeshaushalt bis 1996 um durchschnittlich maximal 2,5 % p.a. wachsen und die Nettokreditaufnahme des Bundes bis 1995 schrittweise auf 25 Mrd. D-Mark abgebaut werden. Als Beitrag zur Konsolidierung des öffentlichen Gesamthaushalts erwartet der Bund, daß die Länder und Gemeinden im Westen ihre Ausgaben um nicht mehr als 3 % p.a. steigern, im Osten um 7 - 8 %. Zum Sparkonzept der Koalition gehört auch eine Verlängerung des ursprünglich bis 1992 begrenzten Moratoriums bis 1994; demzufolge können zusätzliche haushaltswirksame Maßnahmen und Programme nur bei einer soliden Ge-

Bundeshaushalt: Kurzfristig kaum Einsparmöglichkeiten

Sachzwänge und kaum überwindbare Einzelinteressen setzen dem Sparwillen des Bundesfinanzministers Grenzen:

- Bei den **Personalausgaben** (rund 12 % des Etats) wäre es angesichts des Tarifabschlusses für den öffentlichen Dienst schon ein Erfolg, wenn der Anstieg auf den Durchschnittswert von 2,5 % begrenzt werden könnte.
- Die **Zinsausgaben** (knapp 11 %) sind Resultat der Kreditaufnahme vergangener Haushalte und kurzfristig nicht beeinflussbar.
- **Sachinvestitionen** spielen im Bundeshaushalt eine äußerst nachgeordnete Rolle (gut 3 % des Etats). Abgesehen davon, daß eine Kürzung hier eher schädlich wäre, könnte selbst ein drastischer Rückgang zu einer Ausgaben senkung nur wenig beitragen.

- Die **Vermögensübertragungen** (10,6 %) bestehen nahezu vollständig aus Zuschüssen und Zuweisungen für Investitionszwecke. Hier sind im Zweifel eher Aufstockungen erforderlich.

- Die **laufenden Zuweisungen an Verwaltungen** (gut 10 %) beruhen auf Gesetzen beziehungsweise auf festen Vereinbarungen und könnten nur im Zuge einer Neuregelung des Finanzausgleichs merklich zurückgeführt werden.

- Die **laufenden Zuschüsse an andere Bereiche** (knapp 38 %) sind das einzige Feld, in dem Einsparungen in nennenswertem Umfang erzielbar sind, vornehmlich durch den Abbau von Finanzhilfen. Ein Konsens ist bisher regelmäßig an den vielfältigen Einzelinteressen gescheitert.

genfinanzierung durch echte Einsparungen in Betracht kommen.

Im Grunde bringt der Eckwertebeschluß keinen grundsätzlichen Kurswandel. Er folgt vielmehr dem Finanzplan des Bundes 1991 bis 1995 und bedeutet insofern keine zusätzliche Konsolidierungsanstrengung. Gleichwohl bleibt festzuhalten: Das Ziel, die Schuldenaufnahme zu deckeln, signalisiert den Willen der Bundesregierung, die Staatsfinanzen unter Kontrolle zu halten. Aber das Vorhaben ist ehrgeizig, gemessen an der Realität wohl zu ehrgeizig:

- Bei einem Haushaltsvolumen von 426 Mrd. D-Mark müssen die Mehrausgaben auf rund 10,7 Mrd. D-Mark begrenzt werden, wenn das Haushaltswachstum tatsächlich nur 2,5 Prozent betragen darf. Dieser Betrag ist ein Bruchteil dessen, was an öffentlichen Investitionen in den neuen Bundesländern notwendig ist.

- In den kommenden Jahren werden allein die Zinsausgaben – ein unabweisbarer Etatposten – jeweils um mindestens 5 Mrd. D-Mark zunehmen. Das ist bereits die Hälfte des zulässigen Ausgabenzuwachses.

- Zu einem wahren Quantensprung in der Zinslast des Bundes wird es jedoch kommen, wenn Mitte der neunziger Jahre Schulden, die derzeit in eigenen Etats verbucht werden, in großem Umfang vom Bund übernommen werden: Zum Reformkonzept für Bundesbahn und Reichsbahn gehört die Übernahme der Altschulden durch den Bund (1992: 54,1 Mrd. D-Mark); der Kreditabwicklungsfonds wird 1994 aufgelöst (100 Mrd. D-Mark); die Schulden der Treuhand sind 1995 von den öffentlichen Haushalten zu übernehmen (250 Mrd. D-Mark). Alles in allem führt das zu Mehrausgaben von 30 bis 35 Mrd. D-Mark oder rund 7 Prozent der Gesamtausgaben.

Auf den Bundesfinanzminister kommen damit unabweisbare Ausgaben zu, die ihn dazu zwingen, an anderer Stelle entscheidend einzusparen, wenn er denn seine eigenen Vorgaben für die Entwicklung der Ausgabenseite einhalten will.

Rückgang der realen Staatsausgaben durchsetzbar?

Für letzteres wäre ein wahrer Kraftakt notwendig. Den Ausgabenzuwachs auf 2,5 Prozent zu begrenzen, macht wegen des herrschenden Preisklimas auf absehbare Zeit einen Rückgang der realen Staatsausgaben notwendig. Das ist für sich genommen schon kaum durchsetzbar. Der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur in den neuen Bundesländern ist dagegen nur zu packen, wenn einzelne Ressorts real kräftig expandieren, etwa Bau und Verkehr. Und selbst wenn die öffentlichen Investitionsaufgaben befriedigend gelöst sind, bleibt fraglich, ob die Privatwirtschaft in absehbarer Zeit eine ausreichende Investitionsdynamik entwickeln wird, oder ob neue staatliche Hilfen für die Investoren erforderlich werden.

Den Aufschwung Ost befördern, ohne die Staatsausgaben explodieren zu lassen: Aufgehen kann diese Rechnung also nur, wenn andere Ressorts drastische Einschnitte hinnehmen, um die zusätzlichen Finanzierungslasten aufzufangen. Anstrengungen in diese Richtung sind freilich Grenzen gezogen, ein Blick auf die großen Posten des Bundeshaushalts (vgl. Kasten S.3) macht das deutlich. Der Bundesfinanzminister wird wohl eingestehen müssen, daß die *Ausgabenseite* seines Finanzplans zu ehrgeizig ist.

Die Sachzwänge auf der Ausgabenseite dürfen indes nicht unbesehen als Rechtfertigung für beliebige Maßnahmen auf der *Finanzierungsseite* dienen. Das gilt vor allem für Überlegun-

gen, etwa durch Ergänzungsabgaben, Lastenausgleich oder Solidaritätszuschläge zusätzlich Geld in die öffentlichen Kassen zu spülen. Der Staat hat allen Grund, die überall erkennbare Steuerverdrossenheit des Bürgers ernst zu nehmen.

Daß die Bundesregierung offenbar nicht die Absicht hat, die finanziellen Engpässe der kommenden Jahre durch Erschließen neuer Finanzquellen gangbar zu machen, ist zu begrüßen; denn zum einen hat der Gesetzgeber die Steuerschraube bereits kräftig angezogen. Zum anderen sind die Gründe, die gerade für eine Reform der Unternehmensbesteuerung ins Feld geführt worden sind, durch die aktuellen wirtschaftspolitischen Aufgaben nicht entfallen. Im Gegenteil. Bei der Unternehmenssteuerreform geht es zwar auch um eine Steuersenkung, mehr noch aber um eine Strukturreform, die zu einer Senkung der im internationalen Vergleich außergewöhnlich hohen Spitzenbelastung der Unternehmen (besonders bei den thesaurierten Gewinnen) führt. Mit geringeren Sätzen bei breiterer Bemessungs-

grundlage wäre das System der Unternehmensbesteuerung weniger leistungsfreundlich – mit dem Ergebnis, daß bei gleichem Steueraufkommen mehr für Wachstum und Investitionen getan würde.

Positive Steuerschätzung

Eine Absage an höhere Steuern bedeutet trotz höherer Ausgaben nicht zwangsläufig, daß die Neuverschuldung des Bundes schneller zunehmen muß als in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen. Denn die jüngsten Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen lassen erkennen, daß noch ein wenig "Luft" im Haushalt ist: Wenn die Prognosen nicht täuschen, wird sich das Steueraufkommen in den nächsten Jahren auch ohne neue Steuererhöhungen aus Sicht des Finanzministers so günstig entwickeln, daß ein Kompromiß zwischen den Anforderungen an die Ausgabenseite des Bundeshaushalts und dem Ziel der Schuldenbegrenzung möglich wird. Für den Bund prognostizieren die Steuerschätzer Einnahmeverbesserungen um 5,1 Mrd. D-Mark im Jahr

Der Bundeshaushalt bis 1996

	1992	1993	1994	1995	1996
Einnahmen					
Steuern ¹⁾	350,2	367,9	394,6	413,7	438,9
Sonstige Einnahmen ²⁾	34,4	35,2	36,1	37,0	38,0
Ausgaben					
Finanzplan ³⁾	426,0	436,6	447,5	458,7	470,2
Obergrenze ⁴⁾	427,3	443,1	460,7	475,7	501,9
Nettokreditaufnahme					
Untergrenze ⁵⁾	41,4	33,5	16,8	8,0	-6,7
Finanzplan ⁶⁾	42,7	40	30	25	25

1) Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung, Mai 1992 2) 1992 Nachtragshaushalt Mai 1992, ab 1993 Fortschreibung mit + 2,5 % p.a. 3) 1992 Nachtragshaushalt, 1993 bis 1996 Fortschreibung gemäß Eckwertebeschluss der Bundesregierung Mai 1992 4) Steueraufkommen gemäß Arbeitskreis Steuerschätzung und volle Ausschöpfung des Kreditrahmens gemäß Finanzplan 5) Ausgaben gemäß Finanzplan, Steuern gemäß Arbeitskreis Steuerschätzung 6) 1992 Nachtragshaushalt, 1993 bis 1995 Eckwertebeschluss der Bundesregierung, 1996 eigene Annahme.

1992 und für die Jahre ab 1993 jeweils etwa 7,1 bis 9,8 Mrd. D-Mark. Um diese Summe könnten die Ausgaben über die bisherigen Ansätze hinaus gesteigert werden, ohne das Verschuldungsziel zu verletzen (vgl. Tabelle S.4). Freilich ist eine Warntafel aufzustellen. Diese Mehreinnahmen werden nur erzielt werden, wenn die verhalten optimistischen Annahmen des Arbeitskreises hinsichtlich des nominalen Wirtschaftswachstums zutreffen. Und wenn sich die Mehreinnahmen einstellen, dann sind strenge Maßstäbe an die Art ihrer Verwendung anzulegen: Vorrang hat der Aufbau in den neuen Ländern; für Begrenzungen jeder Art, die neue konsumtive Leistungen zum Ziel haben, ist kein Raum. Und nicht aus dem Auge zu verlieren ist, daß es Haushaltsrisiken gibt, die der Bundesfinanzminister nicht zu verantworten hat, für die er gleichwohl Vorsorge treffen muß. Erinnert sei nur an möglicherweise notwendig werdende zusätzliche Hilfen verschiedener Art für die Staaten Mittel- und Osteuropas.

Prioritäten für die kurze Frist

Kurzfristig sind die Optionen zweifellos eng begrenzt. Doch je weiter der Zeithorizont, desto größer die Freiheitsgrade auch für die Finanzpolitik. Aber es kommt darauf an, sie zum Wohl des Ganzen zu nutzen.

Für die unmittelbar vor uns liegende Zeit stellt sich die Aufgabe, die Entwicklung der Staatsfinanzen unter Kontrolle zu halten und einen wachstumsfreundlichen Kurs der Haushaltspolitik in die Wege zu leiten. Mittel- bis langfristig kommt die Aufgabe hinzu, Konsens über eine verpflichtende Regel zur Begrenzung der Staatsschuld herzustellen.

Die Grundsätze der Finanzpolitik für die kommenden Jahre müssen einem

schwierigen Balanceakt gerecht werden: Der Aufbau im Osten ist voranzutreiben, um eine Angleichung der Lebensverhältnisse in vertretbarer Zeit zu erreichen; der Umfang der diesem Zweck gewidmeten staatlichen Leistungen muß dabei so bemessen werden, daß ein vernünftiger Ausgleich zwischen den Interessen der Gebenden und der Empfänger hergestellt wird; die eingesetzten Mittel wiederum sind auf eine Weise zu beschaffen, die dem Steuerzahler zumutbar ist und die künftige wirtschaftliche Entwicklung möglichst nicht beeinträchtigt. Im Klartext verlangt dies von den Bürgern im Westen Verzicht auf Wohlstand, zumindest aber auf Wohlstandszuwachs. Eckwerte für eine solche Politik könnten sein:

1. *Umschichten und Aufstocken bei den investiven, Sparen bei den konsumtiven Ausgaben.* Das ist sinnvoll, weil öffentliche Investitionen in den neuen Bundesländern regelmäßig einen höheren gesamtwirtschaftlichen Ertrag abwerfen als Investitionen im Westen – Beispiele: Umweltschutz, Verkehrswege, Kommunikationsinfrastruktur – und für die Angleichung der Lebensverhältnisse bedeutsamer sind als eine Reihe konsumtiver Ausgaben. Wegen des Zeitbedarfs für die Umsetzung sind solche Maßnahmen möglichst umgehend in Angriff zu nehmen.

2. *Angemessene, aber verbindliche Obergrenzen für die Nettoneuverschuldung festlegen.* Damit wird sichergestellt, daß die auf die kommende Generation überwälzten Lasten begrenzt und die Handlungsfähigkeit der Politik gewahrt bleiben.

3. *Keine weitere Steuer- und Abgabenerhöhung, aber auch keine Steuersenkungen.* Dies ist ein Kompromiß zwischen zwei Notwendigkeiten: die gestiegenen Staatsaufgaben zu finan-

zieren und eine gute Position im Wettbewerb der Steuersysteme zu sichern. Steuerpolitik muß in erster Linie Steuerstrukturpolitik sein.

4. *Möglichst keine Schattenhaushalte.* Eine rationale Abwägung der Prioritäten ist nur möglich, wenn die Interdependenz aller budgetwirksamen Optionen transparent wird. Konsumtive Ausgaben lassen sich nur dann auf einem vertretbaren Niveau halten, wenn das Bewußtsein hergestellt wird, daß sie nur um den Preis geringerer Investitionen erhöht werden können.

5. *Privatisierung und Subventionsabbau vorantreiben.* Die wirtschafts- und ordnungspolitischen Argumente gegen eine Unternehmertätigkeit des Staates und gegen strukturkonservierende staatliche Eingriffe in die wirtschaftliche Entwicklung gelten mehr denn je. Auch hier sind wegen des Zeitbedarfs die notwendigen Entscheidungen möglichst bald vorzubereiten.

6. *Die Lasten nicht allein dem Bund aufbürden.* Bisher tragen Länder und Gemeinden im Westen kaum zur Finanzierung des Aufbaus im Osten Deutschlands bei. Im Gegenteil, sie erschweren die Aufgabe, indem sie ihre Ansprüche an das Sozialprodukt drastisch erhöht haben (Ausgabensteigerung 1991 bei 10 Prozent). Notwendig ist ein Konsens aller Gebietskörperschaften, die realen Ausgaben zumindest nicht zu erhöhen – als begründenswerter Beitrag zur Entlastung der Steuerzahler und des Kapitalmarktes.

Langfristige Sanierung

Auf längere Sicht, das heißt, wenn mit dem Erfolg bei der Angleichung der Lebensverhältnisse die strukturellen Anforderungen an die öffentlichen Haushalte kleiner werden, muß dann freilich in den Vordergrund rücken, was für die dauerhafte Sicherung der

politischen Gestaltbarkeit notwendig ist. In das Gebäude des öffentlichen Haushaltsrechts sind Streben einzuziehen, die es nachhaltig stabilisieren. Die Vorschrift von Art. 115 GG, nach der die Einnahmen aus Krediten die Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen, hat sich als wenig nützlich erwiesen. Zur Sicherung der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit taugt dieses Kriterium nur dann, wenn aus den investiven Ausgaben des Staates Steuereinnahmen oder andere Erträge erwachsen, die zur Bedienung des aufgenommenen Kapitals ausreichen. In der Wirklichkeit ist das jedoch nicht der Fall, denn nicht alle Investitionen der öffentlichen Hand hecken Ertrag, im Gegenteil. Es ist eher die Regel als die Ausnahme, daß öffentliche Einrichtungen Zuschüsse erfordern statt Ertrag zu bringen. Im übrigen hilft die Vorschrift des Grundgesetzes nicht über das Dilemma hinweg, daß ein überproportional wachsender Anteil der Staatsschulden selbst dann die Finanzpolitik stranguliert, wenn damit werbende Investitionen finanziert werden.

Notwendig ist eine Vorschrift, welche die Möglichkeit der Kreditaufnahme wirksamer begrenzt als das geltende Recht. Welche Regeln dafür in Frage kommen, muß aus dem Zweck der Regelung abgeleitet werden: Es geht um die Sicherung eines Mindestspielraums für die Gestaltung der Staatsausgaben. Dies legt nahe, den Anteil der Zinsausgaben am Staatshaushalt auf einen Höchstwert zu begrenzen. So könnte festgelegt werden, daß das Verhältnis aus Schulden zu Budget einen bestimmten Wert nicht überschreiten darf; damit würde erreicht, daß der Anteil der Zinsausgaben zwar noch vom Zinssatz abhängt, aber be-

Fazit

- Der Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft verlangt den öffentlichen Haushalten Besonderes ab. Die notwendigen Infrastrukturinvestitionen und Transfers können auf kurze Sicht nicht ohne erhöhte Kreditaufnahme des Staates finanziert werden.
- Die von der Bundesregierung beschlossenen Leitlinien zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung sind vernünftig. Nun gilt es, dem Ziel der Haushaltskonsolidierung in der praktischen Politik tatsächlich Geltung zu verschaffen.
- Da insbesondere die investiven Ausgaben des Bundes real zunehmen müssen, um den Aufbau im Osten zu beschleunigen, ist Konsens darüber herzustellen, daß einzelne Etats deutlich gekürzt werden müssen.
- Ansatzpunkte hierfür bieten in erster Linie die Subventionen. Mit Vorrang abzubauen sind diejenigen öffentlichen Hilfen, die nachweislich strukturkonservierend und damit wachstumsfeindlich sind. Möglichkeiten zur Privatisierung sind entschlossen zu nutzen.
- Langfristig sind die öffentlichen Haushalte nur zu sanieren, wenn eine verbindliche Regel die Schuldenaufnahme wirksam begrenzt. Die Vorschrift in Art. 115 GG sollte deshalb entsprechend verschärft werden.

grenzt bleibt und vor allem der Beliebigkeit der Politik entzogen wird.

Für den Umfang der Staatsverschuldung, der als noch tolerierbar gelten soll, gibt es keine objektive Norm. Es liegt an der Politik, den Maßstab zu setzen. Bei aller Freiheit, hierüber souverän zu entscheiden, sollte sie die Toleranzgrenze freilich möglichst niedrig ansetzen, etwa derart, daß im Mittel nicht mehr als 10 Prozent des Budgets für Zinsen fällig werden.

Hierfür sprechen neben der größeren Dispositionsfreiheit in der Haushaltspolitik auch Verteilungsaspekte: Staatsverschuldung heißt eben auch, daß der Staat von seinen Bürgern Steuern erheben muß, um sie ebendiesen Bürgern als Zinseinkommen wieder zurückgeben zu können. 1992 werden zu diesem Zweck und mit erheblichem Verwaltungsaufwand rund 125 Mrd. D-Mark umgewälzt – 4½ Prozent des Bruttosozialproduktes beziehungsweise 17 Prozent des gesamten Steueraufkommens.

Eine Umkehr ist hier nicht in Sicht, im Gegenteil. Die Gefahr ist groß, daß die Politik auf dem gewohnten Gleis weiterfährt und die öffentlichen Schulden auch künftig schneller wachsen als die öffentlichen Haushalte oder das Sozialprodukt. Doch damit wird die Handlungsfähigkeit des Staates allmählich auf Null gebracht. Denn diese steht und fällt mit der Möglichkeit des Gesetzgebers, über die Verwendung öffentlicher Mittel souverän zu entscheiden. Die Finanzpolitik hat diese Souveränität bereits empfindlich beschnitten. Jetzt ist eine entschiedene Konsolidierung unumgänglich geworden. Die Verantwortung für unser Gemeinwesen läßt keine andere Wahl.