

## Finanzpolitik ohne schlüssiges Konzept

Die wirtschaftliche Situation in den neuen Bundesländern ist deprimierend, ein Ende der Talfahrt noch nicht abzusehen. Trotzdem wird allgemein damit gerechnet, daß in den nächsten Jahren ein wirtschaftlicher Aufschwung zustande kommt, der auf mittlere Sicht eine Angleichung der Lebensverhältnisse mit sich bringt. Ob und wann diese optimistische Erwartung in Erfüllung geht, hängt entscheidend von den finanzpolitischen Weichenstellungen der nächsten Zeit ab. Die Ergebnisse der Bonner Koalitionsverhandlungen deuten jedoch darauf hin, daß die Finanzpolitik den aus der deutschen Einheit resultierenden Aufgaben nur begrenzt gerecht wird.

### 1. Gesamtwirtschaftliche Ausgangslage

Die westdeutsche Wirtschaft ist derzeit nahezu voll ausgelastet. Dazu hat vor allem die starke Mehrnachfrage aus der ehemaligen DDR beigetragen, die nach der Währungsunion zustande kam. Der Nachfrageanstieg konnte weitgehend durch eine verstärkte Nutzung vorhandener und neu geschaffener Produktionsmöglichkeiten abgedeckt werden. Die Lieferungen an die DDR wurden aus dem zusätzlichen Wachstum getragen. Der Wachstumsschub hat im übrigen die öffentlichen Haushalte im Westen durch Mehreinnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie Minderausgaben für Arbeitslose entlastet – ein Aspekt, auf den noch zurückzukommen ist.

Parallel zum Aufschwung in Westdeutschland kam es jedoch zu einem gravierenden Produktions- und Beschäftigungsrückgang auf dem Gebiet der früheren DDR. Dieser wirtschaftliche Einbruch kann nur überwunden werden, wenn es gelingt, in den neuen Bundesländern einen modernen und wettbewerbsfähigen Produktionsapparat aufzubauen. Dazu sind hohe private und öffentliche Investitionen erforderlich. Die Investitionsgüter dürften zu einem großen Teil aus westlicher Produktion stammen. Darüber hinaus ist weiterhin mit einer hohen Konsumnachfrage aus den östlichen Bundesländern zu rechnen.

Solange freie Produktionskapazitäten zur Verfügung stehen, kann der Realtransfer zugunsten der früheren DDR ohne Einschränkung der Güterverwendung im Westen abgewickelt werden. Diese Möglichkeit zur Befriedigung des Mehrbedarfs wird jedoch in Zukunft an Bedeutung verlieren. Der Anstieg des produzierbaren Gütervolumens dürfte weitgehend mit dem Wachstum des Produktionspotentials übereinstimmen, das heißt die Lieferungen an die neuen Bundesländer werden den Anteil der übrigen Arten der Güterverwendung am westdeutschen Sozialprodukt reduzieren.

Der Ressourcentransfer ist leichter zu schaffen, wenn die Bürger im Westen keine allzu spürbaren Belastungen hinnehmen müssen. In dieser Hinsicht könnte sich die außen-

wirtschaftliche Entwicklung als Glücksfall erweisen. Der Leistungsbilanzüberschuß hat bereits 1990 abgenommen und wird auch in diesem Jahr deutlich sinken. Daraus resultiert ein Anstieg des im Inland verfügbaren Gütervolumens. Verstärkt werden die außenwirtschaftlichen Entlastungseffekte durch eine Verbesserung der terms of trade, denn real stehen den Importen dann bei gleichem Leistungsbilanzsaldo weniger Exporte gegenüber.

Trotz der gesamtwirtschaftlich günstigen außenwirtschaftlichen Entwicklung impliziert der Realtransfer zugunsten der ehemaligen DDR einen Güterverzicht im Westen. Betroffen sind insbesondere die Staatsausgaben und der private Konsum. Allerdings muß in einer wachsenden Wirtschaft keine absolute Einschränkung, sondern nur eine Begrenzung des Anstiegs dieser Nachfragekomponenten erfolgen. Dennoch ergeben sich aus den güterwirtschaftlichen Grenzen besondere Anforderungen an die Finanz- und auch an die Lohnpolitik, wenn es nicht zu einer Überforderung der Güter- und Kapitalmärkte kommen soll.

## 2. Die Finanzierung der deutschen Einheit

### 2.1. Risikofaktor Staatsverschuldung

Ein großer Teil der zusätzlichen Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen sowie Transferzahlungen an die neuen Bundesländer wird kreditfinanziert. Man rechnet für die Gebietskörperschaften 1990 mit einem Defizit von etwa 113 Mrd. DM und 1991 mit einem Defizit von rund 140 Mrd. DM. Die wachsende Verschuldung erscheint vor dem Hintergrund eines nahezu voll ausgelasteten Produktionspotentials im Westen als Stabilitäts- und Wachstumsrisiko. Im Gegensatz zur Steuerfinanzierung hat die Kreditnahme keine direkten Entzugseffekte im privaten Sektor. Die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage nimmt daher zu, was preistreibend wirkt, wenn die Produktionsmöglichkeiten nicht in entsprechendem Umfang wachsen.

Der von der zusätzlichen Staatsverschuldung ausgehende einmalige Inflationsschub wäre für sich genommen zu verkraften, wenn man nicht mit einer Verstärkung durch die Lohnpolitik rechnen müßte. Die Gewerkschaften werden neben der Beteiligung am Produktivitätsfortschritt einen Inflationsausgleich verlangen, wahrscheinlich mit dem Hinweis auf die gestiegene Gewinnquote sogar noch darüber hinausgehen. Lohnzuwächsraten, die sich nicht im Rahmen des Produktivitätsfortschritts halten, führen jedoch zu einem weitgehend parallelen Kosten- und Nachfrageanstieg und legen damit den Grundstein für weitere Preiserhöhungen.

Eine Lohn-Preis-Spirale würde nahezu zwangsläufig einen restriktiven Einsatz der Geldpolitik nach sich ziehen. Der daraus resultierende Anstieg des ohnehin schon hohen Zinsniveaus könnte einen Einbruch bei den privaten Investitionen verursachen. Gravierende Produktions- und Beschäftigungsverluste, die den Neuaufbau der DDR-Wirtschaft gefährden, sind die wahrscheinlichen Folgen einer durch verfehlte Fi-

nanz- und Lohnpolitik provozierten Stabilisierungskrise. Der Staat muß daher alles tun, um die sicher nicht voll vermeidbare zusätzliche Neuverschuldung in Grenzen zu halten.

## 2.2. Der Fonds Deutsche Einheit

Durch eine ungeschickte Finanzpolitik wurde bislang das Gegenteil erreicht. Dies gilt zunächst einmal für den *Fonds Deutsche Einheit*, aus dem bis Ende 1994 insgesamt 115 Mrd. DM an die ehemalige DDR fließen sollen. Davon übernehmen die alten Bundesländer mit 47,5 Mrd. DM die Hälfte der in den Fonds eingebrachten Kredite, der Bund die andere Hälfte sowie zusätzlich 20 Mrd. DM, die über Einsparungen aufzubringen sind.

Die alten Bundesländer haben der Fondslösung vor allem deshalb zugestimmt, weil sie damit eine Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich hinauschieben konnten. Auch waren sie nicht bereit, den neuen Ländern einen ihrer Einwohnerzahl entsprechenden Anteil an der Umsatzsteuer zuzugestehen. Die östlichen Bundesbürger werden bei der Verteilung des Länderanteils 1991 nur mit 55 Prozent eines westlichen Einwohners gewichtet, ansteigend auf 70 Prozent im Jahr 1994.

Das Hauptproblem des Fonds liegt darin, daß sich die Länder bislang mit dem Hinweis auf ihren Anteil gegen weitere Belastungen sperren. Wenn sich daran nichts ändert, gehen die bei der Schaffung des Fonds noch nicht voll absehbaren zusätzlichen Anforderungen an die öffentlichen Haushalte voll zu Lasten des Bundes und treiben dessen Verschuldung nach oben. Die westlichen Bundesländer und indirekt auch die Gemeinden werden dagegen sogar entlastet. Sie profitieren von dem Wachstumsschub, der durch die deutsche Einheit zustande kommt. Die daraus resultierenden Steuermehreinnahmen gehen weit über die Annuitätzahlungen an den Fonds hinaus. Daß dies nicht gerade zu einer zurückhaltenden Ausgabenpolitik der westdeutschen Länder und Gemeinden beiträgt, liegt auf der Hand.

Gegen die Fondslösung spricht darüber hinaus, daß damit die Höhe der Staatsverschuldung verschleiert wird. Dies kann den Zwang zu Einsparungen bei weniger dringlichen öffentlichen Ausgaben generell reduzieren. Entscheidend für die Begrenzung der Kreditnahme wird jedoch sein, ob es gelingt, die alten Bundesländer in wesentlich stärkerem Maße an der Finanzierung der deutschen Einheit zu beteiligen. Erforderlich ist eine Umschichtung des Steueraufkommens zugunsten des Bundes und eine volle Einbeziehung der neuen Bundesländer in die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer. Geringere Einnahmen der Länder sind wahrscheinlich das einzig erfolgversprechende Mittel zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin der untergeordneten Gebietskörperschaften, da diese traditionell zu einer einnahmenorientierten Ausgabenpolitik neigen.

### **2.3. Ungenutzte Sparmöglichkeiten**

Der Bund sollte nicht allein auf einen höheren Finanzierungsbeitrag der Länder setzen, sondern auch die Möglichkeiten einer Kürzung und Umschichtung der bisherigen Staatsausgaben ausschöpfen. Nachdem zunächst der Eindruck erweckt wurde, die Bundesregierung wolle 1991 insgesamt 35 Mrd. DM einsparen, hat sich inzwischen jedoch gezeigt, daß nur gut 40 Prozent dieser Summe auf echte Einsparungen, der überwiegende Teil aber auf höhere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und steigende Telefongebühren entfällt.

Damit werden beträchtliche Finanzierungspotentiale verschenkt. Allein der Abbau der Berlin- und Zonenrandförderung hätte etwa 13 Mrd. DM eingebracht; effektiv gekürzt werden 1991 gerade einmal 1,5 Mrd. DM. Dies ist nicht nur ein fiskalischer Fehler, sondern auch wirtschaftspolitisch kontraproduktiv, denn die Hilfen für Berlin (West) und die früheren Zonenrandgebiete verzerren den Standortwettbewerb zu Lasten der ehemaligen DDR und behindern damit deren wirtschaftliche Entwicklung.

Neben der Kürzung dieser obsolet gewordenen Staatsleistungen hätte sich bei einem Gesamtvolumen der Produzenten- und Konsumentensubventionen von rund 90 Mrd. DM jährlich eine Überprüfung gelohnt. Auch wenn die komplette Streichung der Vergünstigungen in vielen Fällen nicht gerechtfertigt sein mag, könnte man durch eine effizientere Gestaltung Mittel einsparen, z.B. bei einer verstärkten Ersetzung der Objektförderung durch personenbezogene Hilfen im Wohnungsbau (in den westlichen Bundesländern). Statt die beträchtlichen Einsparmöglichkeiten auszuschöpfen, geht die Bundesregierung nun doch den Weg einer höheren Abgabenbelastung, der vor der Wahl noch ausgeschlossen wurde.

### **2.4. Fragwürdige Abgabenpolitik**

Der versprochene Verzicht auf Steuererhöhungen erweist sich zudem als massives Hindernis für eine vertretbare Lösung der Finanzierungsprobleme. Die ehrlichste und gesamtwirtschaftlich vernünftigste Form der Abgabenfinanzierung wäre eine zeitlich befristete Erhöhung der Lohn- und Einkommensteuer in Form einer allgemeinen Ergänzungsabgabe bezogen auf die Steuerschuld. Sie hätte einen unmittelbar nachfragedämpfenden Effekt, während höhere indirekte Steuern den Konsumverzicht nur über Preissteigerungen erzwingen können. Da alle Bürger nach Maßgabe ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit belastet werden, ist ein Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer auch die gerechteste Lösung. Weder fiskalisch noch stabilitätspolitisch vertretbar wäre allerdings eine Beschränkung auf die oberen Einkommensschichten, wie sie von der SPD gefordert wird.

Die Bundesregierung hat dagegen eine Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung als quantitativ bedeutendste „Sparmaßnahme“ beschlossen. Teilweise wird die Beitragsanhebung durch eine Senkung der Rentenversicherungsbeiträge kompensiert.

Der Bund vermindert damit seine Zahlungen an die Bundesanstalt für Arbeit zu Lasten der Überschüsse der Rentenversicherung. Dies ist insoweit nicht zu beanstanden, als der aus der Wiedervereinigung resultierende Wachstumsschub auch die Rentenkassen gefüllt hat. Allerdings wird der Kapitalmarkt dadurch nicht entlastet, denn die Rentenversicherung hätte ihre Überschüsse andernfalls vorwiegend in Staatspapieren angelegt.

Problematisch erscheint die per saldo verbleibende Beitragsanhebung. Stabilitätspolitisch mag sie noch akzeptabel sein, wenn auch die Hälfte der Mehrbelastung auf Arbeitgeberbeiträge entfällt und damit kosten- und preissteigernd wirkt. Verteilungspolitisch ist jedoch kaum einzusehen, weshalb die Transferzahlungen an Arbeitslose in den neuen Bundesländern nur von den sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern finanziert werden sollen. Im Vergleich zu einem befristeten Zuschlag auf die Einkommenssteuer kann diese Lösung nicht überzeugen.

### 3. Niedrigsteuerland ehemalige DDR?

#### 3.1. Allgemeine Steuersenkungen

Angesichts der angespannten Haushaltslage muß die Finanzpolitik darauf achten, ihr Instrumentarium möglichst effizient einzusetzen. Erforderlich ist eine Konzentration auf Maßnahmen, die unternehmerische Aktivitäten in der früheren DDR fördern. Dazu gehören staatliche Investitionen mit Vorleistungscharakter (Infrastruktur), aber auch steuerliche und andere Vergünstigungen für private Investitionen. Die FDP hat zur Investitionsförderung ein Niedrigsteuerland ehemalige DDR gefordert, konnte sich damit aber glücklicherweise nur begrenzt durchsetzen.

Von dem ursprünglich vorgesehenen Abschlag von der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer ist nur ein Sonderfreibetrag in Höhe von 600 DM für Alleinstehende und 1200 DM für Verheiratete übriggeblieben. Inwieweit dieses Zugeständnis an die FDP investitionsanregende Wirkungen entfalten soll, wird ihr Geheimnis bleiben. Auch dürften die Bürger im Westen wenig Verständnis dafür haben, daß Einwohner der neuen Bundesländer (insbesondere Pendler) nur aufgrund ihres Wohnsitzes bei gleichem Einkommen geringere Steuern zahlen sollen.

Während der Sonderfreibetrag keine Berechtigung hat, kann man den geplanten Verzicht auf die Erhebung der Vermögen- und Gewerbesteuer akzeptieren. Die für die Steuerbemessung erforderlichen Einheitswerte liegen in Ostdeutschland ohnehin nicht vor. Aufgrund der unzulänglichen Gestaltung der einheitswertabhängigen Steuern ist eine Abschaffung als erste Stufe der Unternehmenssteuerreform auch auf dem Gebiet der früheren BRD angezeigt. Im Hinblick auf die Mißbrauchsmöglichkeiten durch Verlagerung des Geschäftssitzes von Unternehmen in das Niedrigsteuergebiet sollte man damit allerdings nicht allzu lange warten.

### 3.2. Investitionsfördernde Maßnahmen

Aus steuersystematischen Gründen ist gegen den Verzicht auf die Vermögen- und Gewerbesteuer wenig einzuwenden, als Instrument der Investitionsförderung bringt diese Maßnahme aber relativ wenig, weil nicht direkt an der Investitionstätigkeit ange-setzt wird. Dies gilt auch für die ursprünglich geforderte Gewinnsteuersenkung. Zu Recht wurde den Anhängern der Niedrigsteuerlösung entgegengehalten, daß Unternehmen, die in der DDR investieren, zunächst kaum Gewinne machen und somit ohnehin wenig Steuern zahlen. Letzteres spricht auch gegen die nun beschlossenen Abschrei-bungserleichterungen, obwohl sie nur den Unternehmen zugute kommen, die effektiv investieren. Die Entlastungseffekte der Abschreibungen nehmen nämlich mit dem Grenzsteuersatz zu. Sie schlagen daher bei niedrigen Gewinnen in der Investitionsperi-ode kaum zu Buche, auch wenn sich später durch einen Verlustvortrag Steuervorteile ergeben.

Die staatliche Investitionsförderung in den neuen Bundesländern hätte statt dessen vor-wiegend über Investitionsprämien erfolgen sollen, die unabhängig von der Gewinnhöhe und -besteuerung zu einer Entlastung der Unternehmen führen. Investitionsprämien las-sen sich auch als Abzug von der Steuerschuld bei Auszahlung negativer Beträge gestal-ten. Eine zeitliche Staffelung mit hohen Prämien zu Beginn, die dann abnehmen und beispielsweise in fünf Jahren auslaufen, würde die Unternehmen dazu veranlassen, ihre Investitionspläne schnell zu realisieren und nicht weiter auf mögliche Steuererleichte-rungen zu warten.

Zwar führen Investitionsprämien im Gegensatz zu Abschreibungsvergünstigungen, die einen Nachholeffekt haben, zu einer endgültigen Belastung der öffentlichen Haushalte. Dennoch sind sie aufgrund ihrer stärkeren Anreizeffekte vorzuziehen und im Vergleich mit allgemeinen Steuersenkungen auf Dauer auch fiskalisch günstiger einzustufen. Es ist daher bedauerlich, daß die bisherige Investitionszulage schon Mitte 1991 von 12 auf 8 Prozent gesenkt und Mitte 1992 ganz abgeschafft werden soll.

## 4. Zusammenfassung

Die finanzpolitischen Maßnahmen zur Finanzierung der deutschen Einheit und zur Wachstumsförderung in den neuen Bundesländern weisen erhebliche Mängel auf:

- Es ist nicht gelungen, den Anstieg der Staatsverschuldung durch Ausgabenkürzun-gen und angemessene Beteiligung der Bundesländer zu begrenzen. Stattdessen hat man die Abgabenbelastung erhöht, aber in einer Form, die mit negativen Preis- und Verteilungseffekten verbunden ist.
- Angesichts der hohen Kapazitätsauslastung im Westen dürften von dieser Finanzpo-litik inflationäre Impulse ausgehen. Daraus ergeben sich in Verbindung mit Lohner-höhungen, die wohl deutlich über den Produktivitätsfortschritt hinausgehen werden,

erhebliche Gefahren für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bis hin zu einer Stabilisierungskrise.

- Im Streit um das Niedrigsteuergelände wurde ein Kompromiß geschlossen, der den wachstumspolitischen Zielen nicht gerecht wird. Im Hinblick auf eine rasche und effiziente Förderung privater Investitionen hätte man sich besser auf das wirksame Instrument der Investitionsprämie konzentrieren sollen.

Insgesamt fehlt der Finanzpolitik derzeit ein schlüssiges Konzept. Eine Kurskorrektur würde dazu beitragen, daß sich der wirtschaftliche Aufschwung im Westen fortsetzen und endlich auf die neuen Bundesländer übergreifen kann.

## Literatur

*Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute*, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1990, in: DIW-Wochenbericht 43-44/1990.

Herr, H., Makroökonomische Chancen und Risiken der deutschen Einheit, in: Wirtschaftsdienst 1990/XI, S. 569-575.

*Institut der deutschen Wirtschaft*, Wirtschaftliche und soziale Perspektiven der deutschen Einheit, Gutachten für das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung in Bonn, Köln 1990.

*Karl-Bräuer -Institut des Bundes der Steuerzahler*, Zur Finanzierung von DDR-Hilfen, Wiesbaden 1990.

Peffekoven, R., Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst 1990/VII. S. 346-352.

*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/191, Stuttgart 1990.