

Finanzpolitik und Wiedervereinigung — Bilanz nach 10 Jahren

von Stefan Bach und Dieter Vesper*

Zusammenfassung

Die deutsche Vereinigung hat die Finanzpolitik vor große Herausforderungen gestellt. Die Modernisierung der Infrastruktur und des privatwirtschaftlichen Kapitalstocks mussten unterstützt werden. Hier hat es große Fortschritte gegeben, wenn auch bei der Infrastruktur weiterhin erheblicher Nachholbedarf besteht. Ferner musste der Einbruch bei Produktion und Beschäftigung sozialpolitisch abgedeckt werden. All dies hat erhebliche finanzielle Belastungen für den Bund und für die westdeutschen Länder mit sich gebracht. Doch ist die Integration der neuen Länder in die allgemeinen Finanzausgleichssysteme grundsätzlich gelungen. Die nach wie vor geringe Wirtschaftskraft schwächt die Finanzkraft der Gebietskörperschaften in den neuen Ländern, die auch künftig auf Transfers aus dem Westen angewiesen sind. Ein gewichtiger Fehler war die weitgehende Kreditfinanzierung der Vereinigungskosten. Dies hat die Staatsverschuldung sehr stark ausgeweitet und die Handlungsspielräume der Finanzpolitik erheblich eingeschränkt.

1. Einleitung

Die Finanzpolitik hat eine Schlüsselrolle im deutschen Einigungsprozess gespielt. Aufwertungsschock und Lohnkostenschock hatten den Verfall der ohnehin kaum wettbewerbsfähigen Wirtschaft in Ostdeutschland beschleunigt, die Arbeitslosigkeit schoss in die Höhe. Es fehlte nicht nur an privatem Kapital, auch der staatliche Kapitalstock musste dringend modernisiert werden, wollte die ostdeutsche Wirtschaft die Spur einer Chance im internationalen Wettbewerb haben. Zudem drohte die Gefahr einer sozialen Destabilisierung mit all ihren gesellschaftlichen Konsequenzen. Der Finanzbedarf stand unter diesen Bedingungen in keinem Verhältnis zu den in Ostdeutschland erzielbaren Steuereinnahmen. Deshalb waren hohe Transferleistungen des Westens notwendig. Wären die ostdeutschen Unternehmen von Anfang an wettbewerbsfähiger gewesen, hätten sie weniger Güter importieren müssen und mehr Güter exportieren können — und der Transferbedarf wäre erheblich geringer ausgefallen.

Die Frage, wie die Finanzierung der Transferleistungen vorgenommen worden ist und welche finanzwirtschaftlichen Konsequenzen dies hatte, soll im Folgenden untersucht werden. Dabei wird eine breite Palette von Fragestellungen angesprochen. Zunächst werden die wichtigsten finanzpolitischen Weichenstellungen skizziert sowie die Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlicher Ent-

wicklung und den finanzpolitischen Entscheidungen aufgezeigt. Es werden nicht nur die wichtigsten Entwicklungslinien in der Steuerpolitik und in der Wirtschaftsförderung nachgezeichnet; ebenso wird auf die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Transferausgaben und die Probleme ihrer Messung eingegangen. Anschließend wird untersucht, ob und in welchem Ausmaß der Anpassungs- und Aufholprozess im öffentlichen Sektor vorangekommen ist: Dies betrifft sowohl den öffentlichen Kapitalstock wie auch die öffentliche Verwaltung in Ostdeutschland; ebenso gehört ein Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung auf Länder- und Gemeindeebene hierzu.

2. Institutionelle Weichenstellungen

Bereits unmittelbar nach der Wende im Herbst 1989 war offenkundig, dass die unumgänglichen Wirtschaftsreformen von einer vollständigen Neugestaltung des öffentlichen Sektors begleitet werden mussten. Die DDR-Planwirtschaft war durch eine weit reichende staatliche Dominanz und zentrale Steuerung gekennzeichnet. Die öffentliche Verwaltung war zentralistisch aufgebaut, föderale Elemente einschließlich einer kommunalen Selbst-

* Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, D-14191 Berlin; e-mail: sbach@diw.de und dvesper@diw.de

verwaltung waren kaum vorhanden. Noch zur Jahreswende 1990 war die Vorstellung verbreitet, dass Zweistaatlichkeit und getrennte Wirtschaftsgebiete auf Jahre weiter bestehen, Wirtschaft und Gesellschaft der DDR den Reformprozess aus eigener Kraft vorantreiben würden.¹ Im Zuge der rasanten Veränderungen, getrieben von der starken Ost-West-Wanderung und der drohenden politischen und wirtschaftlichen Destabilisierung, zeichnete sich jedoch bereits im Februar 1990 ein anderer Weg ab, als die Bundesregierung eine Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vorschlug. Nach den Volkskammerwahlen vom 18.3.1990 wurden die politischen Weichen in diese Richtung gestellt.

Bereits die Bestimmungen des Vertrages über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion — dieser Vertrag war als erster bedeutsamer Schritt in Richtung auf die Herstellung der staatlichen Einheit konzipiert — sahen vor, dass die öffentlichen Haushalte der DDR den Haushaltsstrukturen der (alten) Bundesrepublik angepasst werden (Art. 26, Abs. 2). Zum einen bedeutete dies, dass sich die DDR beim Aufbau ihres Steuersystems eng an dem bundesdeutschen orientieren musste. Zum anderen waren bei der Haushaltsaufstellung die föderativen Strukturen, die Haushaltsordnung und die Haushaltsgrundsätze der (alten) Bundesrepublik zu beachten. Namentlich ging es um die Ausgliederung der Sozialversicherungsträger ebenso wie um die Wirtschafts- und Verkehrsunternehmen, um den Abbau von Haushaltssubventionen (und die gleichzeitige Anpassung an das EG-Marktordnungssystem) und um eine nachhaltige Senkung der Personalausgaben im öffentlichen Dienst. In Artikel 27 des Vertrages waren die Grenzen der Kreditaufnahme für die Gebietskörperschaften und für die Treuhänderanstalt in den Jahren 1990 und 1991 festgelegt worden, während sich in Art. 28 Regelungen über zweckgebundene Finanzzuweisungen der (alten) Bundesrepublik zum Ausgleich des Staatshaushalts der DDR und zur Anschubfinanzierung der verschiedenen Sozialversicherungsträger finden.² Schließlich enthielt der Vertrag die Bestimmung, dass die bei der Privatisierung des volkseigenen Vermögens anfallenden Erlöse für die Strukturangepassung der Wirtschaft und für die Sanierung des Staatshaushalts der DDR eingesetzt werden sollten (Art. 26, Abs. 4).

Die Finanzzuweisungen entstammten dem Fonds „Deutsche Einheit“, den die Bundesregierung zur Finanzierung der Anpassungslasten in Ostdeutschland — insbesondere für den Ausbau der Infrastruktur und zur Mildierung der sozialen Probleme — eingerichtet hatte. Sein Mittelabfluss war ursprünglich degressiv gestaffelt (Tabelle 1) und ebenso wie Art. 26 Abs. 4 Ausdruck der Fehleinschätzung, dass die ostdeutsche Wirtschaft rasch die Transformationskrise würde meistern können. Tatsächlich musste der Fonds bereits Anfang 1991 kräftig aufgestockt werden, denn schon damals zeichnete sich ab, dass die

wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland — und damit auch die Einnahmen der ostdeutschen Länder und Gemeinden — sehr viel schleppender verlaufen würde, als sich dies die Bundesregierung ursprünglich erhofft hatte. Darüber hinaus gewährte der Bund den ostdeutschen Gemeinden zusätzliche Mittel für Infrastrukturinvestitionen und erhöhte die Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Auch wurden die neuen Länder von nun an in voller Höhe in die Verteilung des Umsatzsteueranteils einbezogen. Schließlich wurde beschlossen, die Förderung der unternehmerischen Investitionen nicht — wie ursprünglich geplant — abzubauen, sondern aufzustocken.³

Aber auch an anderer Stelle zeigte sich die Brüchigkeit in der „Anpassungsphilosophie“ der Bundesregierung. Zunächst hatte sie geglaubt, Steuererhöhungen zur Anschubfinanzierung seien nicht erforderlich, weil die ostdeutsche Wirtschaft sich schon bald dynamisch entwickeln würde. Je weniger dies der Fall war, je geringer die Einnahmequellen der öffentlichen Hand sprudelten und je größer die Zahl der Arbeitslosen wurde, umso dringlicher stellte sich die Frage, wie lange die Regierung auf Steuererhöhungen würde verzichten können — die Finanzierungsdefizite schossen in die Höhe. Zusätzliche Ausgaben waren durch den Beitrag zur Finanzierung des Golfkrieges sowie durch Hilfen für die Sowjetunion erforderlich. Deshalb musste die Bundesregierung bereits 1991 von ihrem im Wahlkampf gegebenen Versprechen abrücken, die Steuern nicht zu erhöhen; auch die Sozialbeiträge wurden spürbar angehoben. Zwar wurde der Solidaritätszuschlag zunächst auf ein Jahr befristet eingeführt, doch folgten ihm 1993 höhere Mehrwertsteuersätze sowie der Zinsabschlag.⁴ Diese Entscheidungen entfachten eine heftige verteilungspolitische Diskussion, der Begriff „Gerechtigkeitslücke“⁵ wurde geprägt. Stein des Anstoßes war die Tatsache, dass durch die Anhebung der Verbrauchsteuern und der Sozialbeiträge die unteren und mittleren Einkommensschichten vergleichsweise stärker getroffen wurden.⁶ In dem einen Fall spielt

¹ Die ersten Sofortmaßnahmen der Bundesregierung waren denn auch bescheiden dimensioniert. Die Forderung der Regierung Modrow nach einer Finanzhilfe in Höhe von 15 Mrd. DM wurde strikt abgelehnt.

² Für das zweite Halbjahr 1990 waren 22 Mrd. DM und für 1991 35 Mrd. DM vorgesehen; hinzu kamen 2 bzw. 3 Mrd. DM für die Arbeitslosenversicherung und 750 Mill. DM (2. Hj. 1990) für die Rentenversicherung.

³ Gewährt wurde nicht nur eine allgemeine Investitionszulage von 12 %, auf die ein Rechtsanspruch bestand. Diese Zulage konnte mit einer befristeten Sonderabschreibung sowie mit den Investitionszuschüssen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ kombiniert werden.

⁴ Die Anhebung der Mehrwertsteuer 1993 wurde im Juni 1991 beschlossen.

⁵ RWI (1992).

⁶ Vesper (1995), 372 f.

Tabelle 1

Volumen und Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“

Mrd. DM

	1990	1991	1992	1993	1994	kumuliert
Volumen						
ursprüngliche Ansätze	22,00	35,00	28,00	20,00	10,00	115,00
Aufstockungen 1991 ¹	-	-	5,90	11,50	13,90	31,30
Aufstockungen 1993 ²	-	-	-	3,70	10,70	14,40
Insgesamt	22,00	35,00	33,90	35,20	34,60	160,70
Art der Finanzierung						
Kreditaufnahme	20,00	31,00	24,00	15,00	5,00	95,00
Zuschuß des Bundes	2,00	4,00	9,90	14,23	19,45	49,58
Zuschuß der alten Länder	-	-	-	5,97	10,15	16,12
Insgesamt	22,00	35,00	33,90	35,20	34,60	160,70
Schuldendienstleistungen						
Bund	-	1,00	2,55	3,75	4,50 ³	-
Länder	-	1,00	2,55	3,75	4,50 ³	-

¹ Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 16. März 1992. — ² Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 26. Juni 1993. — ³ Von 1995 an jährlich 6,85 Mrd. DM für die Länder und 2,85 für den Bund. In den Nachverhandlungen zum Solidarpakt war es dem Bund gelungen, seine Leistungen zu Lasten der Länder zu senken.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW.

die unterschiedliche, vom Nettoeinkommen abhängige Höhe der Konsumquoten eine Rolle, in dem anderen Fall die regressive Belastungswirkung infolge der Beitragsbemessungsgrenzen, oberhalb derer sich die absolute Belastung nicht mehr verändert. Es war nicht zuletzt diese Diskussion, die zu einem Umschwung in der Stimmung der Bevölkerung beitrug und deren Bereitschaft, höhere Abgaben zur Finanzierung der Einheit aufzubringen, merklich dämpfte.

Von entscheidender Bedeutung für die weitere finanzielle Absicherung des Anpassungsprozesses in Ostdeutschland waren die finanzpolitischen Weichenstellungen im Frühjahr 1993. Das damals beschlossene „Föderale Konsolidierungsprogramm“ bildete mittelfristig eine solide Grundlage für die Finanzierung der öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland. Auch die Lastenverteilung auf die verschiedenen Ebenen schien eine tragfähige Lösung zu sein. Allerdings fußten die Entscheidungen auf dem geltenden Grundgesetz und dem bisherigen Finanzausgleichssystem, womit die Chance einer weitgehenden Reform (im Sinne einer Verfassungsreform⁷) vergeben wurde. Das Programm bestand im Wesentlichen aus zwei Elementen, nämlich der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Jahre 1995, die eine Umverteilung der Gewichte innerhalb des öffentlichen Sektors nach sich zog, und der Schaffung des Sondervermögens „Erblastentiligungsfonds“, in dem die Schulden des Kreditabwicklungsfonds, der Treuhandanstalt sowie ein Teil der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft zusammengefasst wurden. Die Schulden des Fonds „Deutsche Einheit“ blieben separat beste-

hen, der Schuldendienst wird vom Bund und — zum größten Teil — von den westdeutschen Ländern getragen.

Das Ergebnis der Solidarpaktverhandlungen⁸ sah vor, ein Transfervolumen von 57 Mrd. DM zunächst zwischen Bund und Ländern, dann zwischen alten und neuen Bundesländern umzuverteilen. Den ostdeutschen Ländern und ihren Gemeinden sollten Pro-Kopf-Ausgaben von 105 % des westdeutschen Niveaus ermöglicht werden,⁹ um somit vor allem für den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur genügend Mittel zur Verfügung zu haben. Dieses Verhandlungsergebnis entsprach weitgehend den Vorschlägen des Bundes.¹⁰ Zu diesem Zwecke mussten die vertikalen und horizontalen Transferinstrumente finanziell ausgebaut werden (Tabelle 2):

- Durch die Erhöhung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen von 37 % auf 44 % wurde die Finanzkraft aller Länder gestärkt. Eine Neufestsetzung des Umsatzsteueranteils zu Gunsten der Ländergesamtheit war nach Art. 106 Abs. 4 GG notwendig, weil sich durch die Einbeziehung der neuen Länder das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder — die „Deckungsquoten“ — verschoben hatte. Das größere Gewicht der Umsatzsteuern an den

⁷ Selmer (1994) 333 ff.

⁸ Einen umfangreichen Überblick über den Verhandlungsablauf gibt Bösinger (1999).

⁹ Bundesministerium der Finanzen (1993), 11.

¹⁰ Zu den unterschiedlichen Vorstellungen über den Transferbedarf vgl. Vesper (1998), 24 f.

Tabelle 2

Länderfinanzausgleich 1995 bis 1999

	Umsatzsteuerverteilung					Länderfinanzausgleich i.e.S.				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Nordrhein-Westfalen	-3 217	-3 669	-3 549	-3 854	-4 264	-3 449	-3 125	-3 033	-3 096	-2 578
Bayern	-2 155	-2 462	-2 382	-2 588	-2 873	-2 532	-2 862	-3 079	-2 907	-3 188
Baden-Württemberg	-1 857	-2 119	-2 054	-2 036	-2 478	-2 803	-2 521	-2 423	-3 477	-3 426
Niedersachsen	-1 397	-1 597	-1 548	-1 684	-1 463	452	553	672	788	1 037
Hessen	-1 081	-1 233	-1 192	-1 274	-1 433	-2 153	-3 240	-3 130	-3 439	-4 744
Rheinland-Pfalz	-714	-816	-792	-862	-955	229	231	305	429	379
Schleswig-Holstein	-490	-560	-543	-592	-657	-141	16	-5	-104	174
Saarland	-1	-1	-50	101	161	180	234	203	228	294
Hamburg	-308	-350	-337	-364	-404	-118	-482	-264	-615	-665
Bremen	-123	-139	-134	-143	-157	562	635	351	912	665
Empfangene Zahlungen	0	0	0	101	161	1 423	1 669	1 531	2 357	2 549
Geleistete Zahlungen	-11 342	-12 946	-12 581	-13 397	-14 684	-11 195	-12 229	-11 934	-13 638	-14 601
Sachsen	3 645	4 186	4 087	4 374	4 711	1 773	1 965	1 896	1 994	2 149
Sachsen-Anhalt	2 573	2 821	2 770	2 945	4 157	1 123	1 241	1 162	1 207	1 300
Thüringen	2 362	2 635	2 519	2 654	2 806	1 019	1 127	1 110	1 164	1 218
Brandenburg	1 767	2 194	2 151	2 380	2 639	864	1 035	976	1 044	1 147
Mecklenburg-Vorpommern	1 621	1 820	1 736	1 893	2 009	771	856	835	877	921
Berlin	-626	-710	-681	-733	-805	4 222	4 336	4 425	4 891	5 316
Empfangene Zahlungen	11 967	13 656	13 263	14 246	16 322	9 772	10 560	10 404	11 177	12 051
Geleistete Zahlungen	-626	-710	-681	-733	-805	-0	-0	-0	-0	-0

(+): Empfangene Zahlungen, (-): geleistete Zahlungen.

Quellen: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister; Bundesministerium der Finanzen.

Steuereinnahmen der Länder hatte zur Folge, dass sich die horizontalen Finanzkraftunterschiede verringerten. Die Mehreinnahmen dienten teilweise zur Gegenfinanzierung der höheren Belastungen, die die alten Länder im horizontalen Finanzausgleich zu tragen hatten.

- Vermindert wurde der Nivellierungsgrad des horizontalen Ausgleichs, indem die Abschöpfungsquoten der ausgleichspflichtigen Länder gesenkt wurden. Dahinter stand der Gedanke, dass die Aktivitäten der wirtschafts- und steuerstarken Länder trotz der vereinigungsbedingten Belastungen nicht durch übermäßigen Entzug von Mitteln gelähmt werden sollten. Beibehalten wurde indes die Regelung, die kommunale Finanzkraft im horizontalen Finanzausgleich nur hälftig anzurechnen.¹¹
- Auch föderalismustheoretische Überlegungen legten nahe, dass es vor allem Aufgabe des Bundes sei, den Aufholprozess der neuen Bundesländer finanzpolitisch abzusichern. Deshalb wurde das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) kräftig aufgestockt; hinzu kamen Finanzhilfen des Bundes für öffentliche Investitionen nach Art. 104a Abs. 4 GG.¹² In den Verhandlungen zum Solidarpakt waren die Zuweisungen des Bundes weitgehend eine Restgröße, die sich — ausgehend von dem zu Grunde gelegten Transferbedarf — aus der

Umsatzsteuerverteilung einschließlich Umsatzsteuer-Vorwegausgleich und dem horizontalen Finanzausgleich ergab.

Quantitativ von besonderer Bedeutung sind die „Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen“ (Tabelle 3). Sie werden gewährt, weil auf Grund der besonderen Struktur der ostdeutschen Länder in einzelnen Aufgabenbereichen für eine unbestimmte Übergangszeit höhere Ausgaben als in den alten Ländern für erforderlich gehalten werden. Dazu gehören Ausgaben, die „zur Erfüllung der durch die Verfassung übertragenen Aufgaben“ notwendig sind, sowie Ausgaben, die den Nachholbedarf an Infrastruktur befriedigen; eine weitere Konkretisierung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen fin-

¹¹ Eine stärkere oder gar die volle Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft war von den ostdeutschen Ländern gefordert worden. Dies hätte die finanzschwachen Länder erheblich begünstigt; gegenüber dem Status quo hätte dies ein um 5 Mrd. DM höheres Umverteilungsvolumen bedeutet. Vesper (1998).

¹² Der Bund stellt jährlich 6,6 Mrd. DM für Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, des Wohnungs- und Städtebaus, zum Aus- und Neubau von Wissenschafts- und Bildungseinrichtungen sowie zur Erneuerung von sozialen Einrichtungen zur Verfügung. Ursprünglich waren 10 Mrd. DM für diese Zwecke vorgesehen, doch wurde die Differenz den für die Länder im Verwendungszweck freien Ergänzungszuweisungen zugeschlagen.

Tabelle 3

Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und Investitionshilfen des Bundes 1995 bis 1999

	Fehlbetrags-BEZ					Sonderbedarfs-BEZ					BEZ Politische Führung				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
West															
Nordrhein-Westfalen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bayern	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Baden-Württemberg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Niedersachsen	678	830	1 008	1 181	1 556	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hessen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rheinland-Pfalz	343	352	457	647	568	-	-	-	-	-	219	219	219	219	219
Schleswig-Holstein	-	24	-	-	261	-	-	-	-	-	164	164	164	219	219
Saarland	199	201	199	209	218	-	-	-	-	-	153	153	153	219	219
Hamburg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bremen	121	120	130	143	139	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Insgesamt	1 341	1 527	1 794	2 180	2 742	-	-	-	-	-	536	536	536	657	657
Ost															
Sachsen	839	846	834	873	910	3 658	3 658	3 658	3 658	3 658	-	-	-	-	-
Sachsen-Anhalt	504	506	498	520	540	2 208	2 208	2 208	3 658	3 658	164	164	164	164	164
Thüringen	459	462	455	477	498	2 008	2 008	2 008	3 658	3 658	164	164	164	164	164
Brandenburg	464	471	469	498	525	1 985	1 985	1 985	3 658	3 658	164	164	164	164	164
Mecklenburg-Vorpommern	335	337	333	348	364	1 479	1 479	1 479	3 658	3 658	164	164	164	164	164
Berlin	848	859	844	882	919	2 662	2 662	2 662	3 658	3 658	219	219	219	164	164
Insgesamt	3 449	3 482	3 433	3 598	3 756	14 000	14 000	14 000	21 948	21 948	875	875	875	820	820
	Sonstige BEZ ¹					Investitionsförderung Aufbau Ost									
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999					
West															
Nordrhein-Westfalen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
Bayern	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
Baden-Württemberg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
Niedersachsen	507	456	406	304	355	-	-	-	-	-					
Hessen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
Rheinland-Pfalz	451	406	361	271	316	-	-	-	-	-					
Schleswig-Holstein	227	204	182	136	159	-	-	-	-	-					
Saarland	1 680	1 672	1 664	1 248	1 656	-	-	-	-	-					
Hamburg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
Bremen	1 880	1 872	1 864	1 848	1 856	-	-	-	-	-					
Insgesamt	4 745	4 610	4 477	3 807	4 342	-	-	-	-	-					
Ost															
Sachsen	-	-	-	-	-	1 725	1 725	1 725	1 725	1 725					
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	-	1 041	1 041	1 041	1 725	1 725					
Thüringen	-	-	-	-	-	946	946	946	1 725	1 725					
Brandenburg	-	-	-	-	-	936	936	936	1 725	1 725					
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	-	697	697	697	1 725	1 725					
Berlin	-	-	-	-	-	1 255	1 255	1 255	1 725	1 725					
Insgesamt	-	-	-	-	-	6 600	6 600	6 600	10 350	10 350					

¹ Übergangs-BEZ und Sanierungs-BEZ.

Quellen: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister; Berechnungen des DIW.

det sich nicht. Im Falle einer „wesentlichen Abweichung von den zu Grunde gelegten Erwartungen“ sollten die Zuweisungen 1999 von Bund und Ländern gemeinsam überprüft werden (§ 11 Abs. 4 FAG). Eine solche Überprüfung hat nie stattgefunden, weil offensichtlich war,

dass die Entwicklung nicht die damals zu Grunde gelegten Erwartungen (zum Besseren) übertroffen, sondern (zum Schlechteren) unterschritten hatte; eine Nachbesse rung war jedoch nicht vorgesehen. Neben den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen spielen die

„Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen“ quantitativ eine bedeutsame Rolle. Ausgleichstatbestand sind hier die Fehlbeträge, die nach Durchführung des horizontalen Ausgleichs verbleiben. Sie werden zu 90 % ausglichen, d. h. sie sind in der Summe nicht vorgegeben, sondern variieren mit der Entwicklung der Finanzkraft (und damit der Wirtschaftskraft). Im Rahmen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen werden indes Festbeträge gewährt. Dies hat den Vorteil, dass Länder und Gemeinden unabhängig von zyklischen Einflüssen ihre Aufgaben stetig erfüllen können, wenngleich ihr Wert mit steigender Wirtschaftskraft relativ an Gewicht verliert.

In Tabelle 4 sind die finanziellen Auswirkungen des föderalen Konsolidierungsprogramms auf die verschiedenen Haushaltsebenen im Jahre 1995 dargestellt. Dabei sind nicht nur die Belastungen, sondern auch die Entlastungen zu berücksichtigen. Per saldo flossen dem Bund 1995 fast 6 Mrd. DM mehr in die Kassen als vorher, d. h. die Belastungen durch die Neuregelungen wurden mehr als kompensiert durch die Entlastungen in Form von Steuermehreinnahmen und entfallenden Ausgabeverpflichtungen. Für die westdeutschen Länder (Gemeinden) errechnet sich ein negativer Saldo (–4 Mrd. DM), während die ostdeutschen Länder (Gemeinden) ein Plus von fast 9 Mrd. DM verbuchen konnten. Diese Daten

stützen nicht die damals weit verbreitete Einschätzung, der Bund hätte sich übermäßig an den Belastungen der Föderalen Konsolidierungsmaßnahmen beteiligen müssen.

Alles in allem hat das Föderale Konsolidierungsprogramm wesentlich dazu beigetragen, dass die ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte über verlässliche Finanzierungsquellen verfügten. Dies versetzte sie nicht nur in die Lage, das öffentliche Infrastrukturkapital zu modernisieren und auszubauen, der Wirtschaft umfangreiche Hilfen zur Schaffung wettbewerbsfähiger Strukturen zu gewähren, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu finanzieren oder die Kosten der Sonderversorgungssysteme und eines überhöhten Personalstands in den kommunalen Einrichtungen zu tragen. Auch war die Basis für die Wahrnehmung der „normalen“ öffentlichen Aufgaben gesichert. Deshalb waren in der Folgezeit auch keine weiteren finanzpolitischen Weichenstellungen notwendig, um den Anpassungsprozess in Ostdeutschland abzusichern. Zwangsläufig stand bei den Verhandlungen der distributiven Aspekt des Finanzausgleichs im Mittelpunkt, allokativ-politisch motivierte Reformüberlegungen traten in den Hintergrund. Insofern konnte es nicht verwundern, wenn schon wenige Jahre nach der Neuordnung der Finanzbeziehungen eine intensive Diskussion um die Reform des „kooperativen Föderalismus“ einsetzte.

Tabelle 4

Be- und Entlastungen durch das Föderale Konsolidierungsprogramm 1995¹
Mrd. DM

	Bund	Länder ²	
		West	Ost ³
Neue Regelungen	–63,4	–8,4	48,3
Erblastentilgungsfonds	–21,5	–	–
Ergänzungszuweisungen	–25,0	6,7	18,3
Investitionsförderung Aufbau Ost	–6,6	–	6,6
Umsatzsteuerverteilung/LFA	–16,4	–8,2	24,7
Fonds „Deutsche Einheit“	–2,6	–6,9	–
Treuhandanstalt/Staatsbank	10,0	–	–
Altschulden Wohnungsbau	–1,3	–	–1,3
Entfallende Regelungen	69,2	4,4	–39,8
Fonds „Deutsche Einheit“	21,6 ⁴	7,0 ⁵	–33,6
Rest Berlinhilfe	6,2	–	–6,2
Schuldendienst Kreditabwicklungsfonds	6,0	–	–
Alte Bundesergänzungszuweisungen	4,4	–4,4	–
Solidaritätszuschlag	26,3	–	–
Abbau Steuervergünstigungen (einschließlich Berlinpräferenzen)	4,7	1,8	–
Insgesamt	5,8	–4,0	8,5

¹ Belastungen (–), Entlastungen (+). — ² Einschließlich Gemeinden. — ³ Einschließlich Berlin. — ⁴ Einschließlich Wegfall von Annuitäten (2,1 Mrd. DM). — ⁵ Nach Abzug der zusätzlichen Annuitäten (2,1 Mrd. DM).

Quellen: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister; Berechnungen des DIW.

3. Finanzpolitik und wirtschaftliche Entwicklung in den 90er Jahren

Die Finanzpolitik war in den 90er Jahren fortwährend vor gravierende Herausforderungen gestellt. Sie resultierten ebenso aus dem Vereinigungsprozess wie aus der wechselhaften wirtschaftlichen Entwicklung in West- und Ostdeutschland:

- Zu Beginn der 90er Jahre stand die Finanzpolitik vor dem Problem, den Transferbedarf der ostdeutschen Wirtschaft und Gesellschaft zunächst identifizieren und dann „organisieren“ zu müssen. Auch mussten rechtliche Grundsatzfragen und institutionelle Probleme, die mit der Schaffung neuer, föderaler Verwaltungsstrukturen in Ostdeutschland in Zusammenhang standen, gelöst werden.
- Die enorme Ausweitung der weitgehend kreditfinanzierten Transferzahlungen bescherte Westdeutschland einen Vereinigungsboom. Doch eine überzogene Lohnpolitik kollidierte mit den geldpolitischen Zielen der Bundesbank. Sie war nicht bereit, die Preissteigerungen zu tolerieren und leitete mit restriktiven Maßnahmen eine Stabilisierungsrezession ein. Die Finanzpolitik geriet in die Defensive. Zum einen hatte sie auf Grund der hohen Kreditaufnahme in den Jahren zuvor an Handlungsspielraum eingebüßt; die „Ausgabequoten“ waren in die Höhe geschossen. Darüber hinaus stellte sich die Frage, ob und in welchem Maße die Finanzpolitik die Nachfrage stabilisieren sollte. Eine expansive Politik hätte nicht nur im Widerspruch zu den Zielen der Geldpolitik gestanden, sondern ihr Erfolg wäre angesichts der Dominanz der Geldpolitik wohl auch fragwürdig gewesen.
- Von der Rezession erholte sich die Wirtschaft — nicht zuletzt als Folge der restriktiven wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen — nur schleppend. Vor allem auf Grund der hohen Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen Einnahmeausfälle lastete weiterhin erheblicher Druck auf den öffentlichen Haushalten. Eine der Konsequenzen war, dass die öffentlichen Infrastrukturausgaben in Ostdeutschland zurückgefahren wurden, eine andere war der massive Stellenabbau im öffentlichen Sektor, im Osten mehr als im Westen. Auch bei der Arbeitsmarktpolitik wurde der Rotstift angesetzt.
- Spätestens seit 1997 stand die Finanzpolitik im Zeichen von Maastricht, als sie alle Möglichkeiten auszuschöpfen suchte, die fiskalischen Konvergenzkriterien für die Europäische Währungsunion zu erfüllen. Dass ihr dies letztlich gelang, lag nicht nur an einer Reihe von „temporären“ Maßnahmen, sondern auch daran, dass sie ihren restriktiven Kurs nochmals verschärfte. Wenn dieser Kurs bis heute beibehalten wurde, so ist dies vor allem auf den in Deutschland vorangetriebenen europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zurückzuführen, der

mittelfristig ausgeglichenen öffentlichen Budgets fordert und damit weit über die Konvergenzkriterien hinausgeht.

- Die Steuerpolitik verfügte angesichts der vielfältigen Anforderungen über wenig Spielraum. Dennoch wurden die Unternehmen entlastet, so dass der Anteil der Gewinnsteuern am Bruttoinlandsprodukt — bei steigender Gewinnquote — in den 90er Jahren um ein Drittel zurückgegangen ist.

In welchem Umfang die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland in den 90er Jahren von der Finanzpolitik beeinflusst worden ist, lässt sich anhand einer Berechnung der Nachfrageimpulse¹³ ermitteln (Tabelle 5). Aus finanzwirtschaftlicher Perspektive fiel die deutsche Vereinigung in eine günstige Zeit, denn die westdeutsche Wirtschaft befand sich in einem Boom, der nach langer Durststrecke die öffentlichen Kassen wieder gefüllt hatte. In den Jahren 1991 bis 1993, insbesondere 1991, gingen von den öffentlichen Haushalten starke expansive Impulse auf die Gesamtwirtschaft aus; für 1991 errechnen sich Primärimpulse von 63 Mrd. DM, dies entsprach über 2 % des damaligen nominalen Bruttoinlandsprodukts. Die effektiven Nachfragewirkungen, d.h. die Effekte, die sich unter Berücksichtigung der Multiplikator- und Akzeleratorbeziehungen einstellen, sind deutlich höher zu veranschlagen. Ohne diese Impulse wäre es wohl kaum zu dem Vereinigungsboom gekommen, der Deutschland von der weltweiten Talfahrt abkoppelte. Allerdings gingen von dieser Sonderentwicklung falsche Signale auf die Lohnentwicklung aus, und die Bundesbank leitete eine Stabilisierungsrezession ein. Auch die Finanzpolitik vollzog einen Kurswechsel und unterstützte den geldpolitischen Kurs. Ob sie sich dabei von der Erkenntnis leiten ließ, dass nur eine kooperative Wirtschaftspolitik zu dem gewünschten Ziel führt oder sie schlicht ihr Pulver durch die hohe Kreditaufnahme in den Jahren zuvor verschossen hatte, muss offen bleiben. Zwar wirkte die Finanzpolitik im Rezessionsjahr 1993 noch expansiv — die Einschnitte auf der Ausgabenseite infolge des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms wurden durch die „automatischen Stabilisatoren“ auf der Einnahmenseite

¹³ Die Nachfrageimpulse sind als Primärwirkungen der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik zu interpretieren. Da es sich um eine kurzfristige, auf die konjunkturellen Effekte zielende Analyse handelt, wird auf die jährlichen Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben abgestellt. Bleiben die Einnahme- und Ausgabequoten, bezogen auf das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential, unverändert, so gehen vom Staat weder positive noch negative Impulse auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage aus. Als Impulse sind die Abweichungen der inlandswirksamen Einnahmen und Ausgaben definiert, die sich gegenüber dem realisierten Vorjahresniveau, fortgeschrieben mit dem Anstieg des nominalen Produktionspotentials, ergeben. Als nachfragerelevant werden damit nicht nur diskretionäre Änderungen im Staatshaushalt, sondern auch konjunkturbedingte Schwankungen („automatische Stabilisatoren“) angesehen.

mehr als kompensiert. Umso stärker fielen die restriktiven Wirkungen 1994 aus, als die Finanzpolitik dazu beitrug, dass die konjunkturelle Erholung frühzeitig erlahmte. Die Transferausgaben lagen 1995/96 deutlich über dem konjunkturneutralen Referenzpfad; im negativen Vorzeichen der Ausgaben für Käufe von Gütern und Diensten sowie für Investitionen kommen die Sparbemühungen zum Ausdruck. In den Jahren 1997 und 1998 stand die Finanzpolitik wiederum unter restriktivem Vorzeichen, wenngleich die Steuerpolitik wie schon in den Vorjahren in eine expansive Richtung wirkte. Auch 1999 war das Vorzeichen negativ, wobei diesmal die bremsenden Impulse von den Steuereinnahmen ausgingen.

4. Transferleistungen

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht hatten und haben die staatlichen Transfers die Aufgabe, das ostdeutsche Leistungsbilanzdefizit zu finanzieren. Diesem Defizit stand und steht in Westdeutschland ein Leistungsbilanzüberschuss gegenüber. Ohne die mittels der Transfers finanzierten Nachfrage ostdeutscher Haushalte und Unternehmen nach westdeutschen Produkten wäre das Produktions- und damit das Einkommensniveau in Westdeutschland, aber auch das Steuer- und Beitragsaufkommen in den öffentlichen Haushalten dort wesentlich niedriger.

Tabelle 5

Nachfrageimpulse des Staates^{1,2}

(+ expansiv/ – kontraktiv), Mrd. DM

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ³
Steuern⁴									
Tatsächliches Volumen	656,85	715,74	735,55	769,78	792,42	816,02	824,48	868,45	931,9
Neutralitätslinie	626,75	729,10	773,00	772,33	800,57	816,19	836,42	845,09	890,2
Differenz	–30,10	13,36	37,45	2,55	8,15	0,17	11,94	–23,36	–41,7
Sozialbeiträge									
Tatsächliches Volumen	503,66	552,56	585,91	629,94	659,63	693,50	716,72	723,03	731,0
Neutralitätslinie	462,30	559,06	596,76	615,21	655,14	679,42	710,84	734,64	741,1
Differenz	–41,36	6,50	10,85	–14,73	–4,49	–14,08	–5,88	11,61	10,1
Sonstige Einnahmen⁵									
Tatsächliches Volumen	125,77	150,43	151,12	155,73	160,76	153,27	147,37	138,66	138,0
Neutralitätslinie	115,05	139,60	162,46	158,68	161,96	165,58	157,10	151,05	142,1
Differenz	–10,72	–10,83	11,34	2,95	1,20	12,31	9,73	12,39	4,1
Summe der Einnahmen									
Tatsächliches Volumen	1 286,28	1 418,73	1 472,58	1 555,45	1 612,81	1 662,79	1 688,57	1 730,14	1 800,9
Neutralitätslinie	1 204,10	1 427,77	1 532,23	1 546,21	1 617,67	1 661,19	1 704,36	1 730,78	1 773,4
Differenz	–82,18	9,04	59,65	–9,24	4,86	–1,60	15,79	0,64	–27,5
Käufe von Gütern und Diensten									
Tatsächliches Volumen	586,24	652,14	670,25	696,32	725,03	743,68	739,31	742,78	759,5
Neutralitätslinie	537,05	650,73	704,31	703,76	724,17	746,78	762,27	757,79	761,3
Differenz	49,19	1,41	–34,06	–7,44	0,86	–3,10	–22,96	–15,01	–1,8
Transfers^{6,7}									
Tatsächliches Volumen	591,37	652,56	706,97	745,12	786,52	838,57	849,25	872,71	898,0
Neutralitätslinie	507,15	656,42	704,76	742,32	774,92	810,12	859,53	870,48	894,5
Differenz	84,22	–3,86	2,21	2,80	11,60	28,45	–10,28	2,23	3,5
Bruttoinvestitionen									
Tatsächliches Volumen	80,48	92,01	90,85	90,25	80,59	76,71	70,22	66,86	69,9
Neutralitätslinie	69,00	89,33	99,37	95,39	93,86	83,01	78,63	71,98	68,5
Differenz	11,48	2,68	–8,52	–5,14	–13,27	–6,30	–8,41	–5,12	1,4
Summe der Ausgaben (ohne Zinsausgaben)									
Tatsächliches Volumen	1 258,09	1 396,71	1 468,07	1 531,69	1 592,14	1 658,96	1 658,78	1 682,35	1 727,4
Neutralitätslinie	1 113,20	1 396,48	1 508,45	1 541,47	1 592,96	1 639,90	1 700,43	1 700,25	1 724,4
Differenz	144,89	0,23	–40,38	–9,78	–0,82	19,06	–41,65	–17,90	3,0
Nachfrageimpulse ohne Zinsausgaben	62,71	9,27	19,27	–19,02	4,04	17,46	–25,86	–17,26	–24,5
Nachfrageimpulse in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	2,13	0,29	0,59	–0,56	0,11	0,49	–0,71	–0,46	–0,6

¹ Gebietskörperschaften und Sozialversicherung. — ² Ohne Transaktionen mit der übrigen Welt. — ³ Schätzung. — ⁴ Ohne Steuern inländischer Sektoren an die EU. — ⁵ Ohne Bundesbankgewinn. — ⁶ Ohne Subventionen der EU an inländische Sektoren. — ⁷ Ohne Schuldenübernahmen DB/Treuhänder (1991: 13,09 Mrd. DM, 1995: 239,51 Mrd. DM).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Wie groß der Vereinigungsimpuls für die westdeutsche Wirtschaft war, lässt sich an der Entwicklung der Exporte und Importe von Waren und Dienstleistungen nach Ostdeutschland bzw. von Ostdeutschland ablesen. Dabei handelt es sich um Schätzungen des DIW; für die Jahre nach 1994 liegen keine Informationen vor (Mrd. DM):

	1991	1992	1993	1994
Einführen von Westdeutschland	187,6	232,3	248,8	269,9
Ausführen nach Westdeutschland	37,8	52,4	58,9	72,1
Leistungsbilanzsaldo	-149,8	-179,9	-189,9	-197,8

Im Durchschnitt dieser Jahre hatte die westdeutsche Wirtschaft in Höhe von 180 Mrd. DM aus dem Handel mit Ostdeutschland profitiert, d. h. ohne diese Lieferungen wäre das westdeutsche Sozialprodukt ceteris paribus jedes Jahr um 6 bis 7 % niedriger gewesen; auch die Einnahmen des Staates wären entsprechend geringer ausgefallen. Für die westdeutsche Wirtschaft hat die deutsche Einheit wie ein gigantisches Nachfrageprogramm gewirkt. Selbst wenn in den Jahren nach 1994 der Leistungsbilanzsaldo zurückgegangen sein sollte, die ostdeutsche Wirtschaft also inzwischen einen größeren Teil der ostdeutschen Nachfrage bedienen kann, ist noch immer von einem beträchtlichen Ungleichgewicht auszugehen. Ohne die staatlichen Transfers von West nach Ost wäre eine solche Konstellation nicht möglich gewesen.

Gleichwohl handelt es sich bei den Transfers um eine sehr heterogene Größe, deren Umfang nur schwer zu bestimmen ist, weil es eine Reihe von Abgrenzungsproblemen gibt. So stellt sich beispielsweise die Frage, wie man die Finanzierung von Bundesaufgaben in Ostdeutschland bewertet: Welcher Teil des Bundesdefizits entfällt auf Westdeutschland und welcher auf Ostdeutschland, und ist der auf die Osthälfte entfallende Teil vollständig, oder — und wenn, zu welchen Teilen — als Finanztransfer zu interpretieren? Von Bedeutung ist auch, ob man „brutto“ oder „netto“ rechnet: Im Falle der Nettobetrachtung müssen nicht nur die Steuereinnahmen, die der Bund in den neuen Ländern erzielt, abgezogen werden. Auch die Steuern, die westdeutsche Firmen aus ihren Geschäften mit Ostdeutschland an den Fiskus abführen müssen, wären zu berücksichtigen, ebenso die zusätzlichen Sozialbeiträge, die dem Staat zufließen.

Tatsächlich handelt es sich bei den Angaben zu den „Nettotransfers“ des Bundes — Bruttozahlungen abzüglich der anteiligen Bundessteuern in Ostdeutschland — längst nicht nur um jene Ausgaben, die vereinigungsbedingt für den Bund neu hinzugekommen sind, also vor allem die Bundesergänzungszuweisungen und Investitionshilfen für die ostdeutschen Gebietskörperschaften. In diesen Zahlen, die von der Bundesregierung veröffentlicht werden, sind auch solche Ausgaben enthalten, die

im Rahmen seiner „normalen“ Aufgabenerfüllung anfallen, wie Leistungen zur Kriegsopfersversorgung, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, das Erziehungs- und Kindergeld, der Bau von Verkehrswegen, die anteiligen Verwaltungsausgaben und Verteidigungsausgaben oder auch die Fördermittel im Rahmen der verschiedenen Gemeinschaftsaufgaben. Hierbei wird man allenfalls jenen Teil als Transferausgaben klassifizieren können, der über das Ausmaß der in Westdeutschland wahrgenommenen Aufgaben hinausreicht. Zudem müssen von der Transfersumme eine Reihe von „vereinigungsbedingten“ Einsparungen abgesetzt werden. Dabei handelt es sich nicht nur um die „Friedensdividende“ — die Militärausgaben sind immerhin von 56 Mrd. DM im Jahre 1991 auf 47 Mrd. DM (1999) gesunken —, sondern z. B. auch um Einsparungen im Rahmen der „Zonenrandförderung“ oder der Berlinförderung. Andererseits sind die Steuervergünstigungen zu berücksichtigen, die der Staat den Investoren gewährt, also Investitionszulagen sowie Sonderabschreibungen. Generell ist eine Verteilung einzelner Bundesleistungen auf Ost und West auch deshalb schwierig, weil ja — um die Symmetrie zu wahren und um den Umfang der Transfers nach Ostdeutschland nicht zu überzeichnen — bestimmte Leistungen, die allein Westdeutschland zufließen (z. B. Hilfen für den Kohlebergbau oder die Förderung der Luftfahrttechnik), gegengerechnet werden müssten.

Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Finanztransfers von West nach Ost. Dabei sind jene Leistungen des Bundes, die sowohl nach Ost- wie nach Westdeutschland fließen, so weit erfasst, wie das ostdeutsche Niveau der Leistungen über dem von Westdeutschland liegt. Es zeigt sich, dass die Transfers der Gebietskörperschaften ihren Höhepunkt Mitte der 90er Jahre hatten und seitdem leicht rückläufig sind. Die Finanztransfers der Sozialversicherungsträger — ihre Höhe wird von den Defiziten der Sozialversicherung (Ost) bestimmt¹⁴ — sind nach dem steilen Anstieg zu Beginn der 90er Jahre relativ konstant geblieben. Insgesamt erreichten die Transfers von West nach Ost nach der hier vorgelegten Schätzung in den letzten Jahren eine Größenordnung von 110 Mrd. DM; dies entspricht einem Viertel des ostdeutschen und reichlich 3 % des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts.

5. Zur Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte in Ostdeutschland

Normalerweise sind die öffentlichen Haushalte relativ eng an die wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt. Nicht nur die Steuereinnahmen werden vom Wachstumstempo der Wirtschaft geprägt, auch die Transferzahlungen an

¹⁴ Meinhardt (2000), Tabelle 11.

Tabelle 6

Öffentliche Finanztransfers für Ostdeutschland

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Mrd. DM									
Finanztransfers Gebietskörperschaften	45	46	50	57	75	72	64	65	66
Fonds Deutsche Einheit	35	34	35	35	-	-	-	-	-
Länderfinanzausgleich i.e.S.	-	-	-	-	10	11	10	11	12
Ergänzungsanteile Umsatzsteuer	-	-	-	-	12	14	13	14	14
Bundesergänzungszuweisungen	-	-	-	-	17	17	17	17	17
Investitionshilfen Bund an									
Länder und Gemeinden	5	-	2	-	7	7	7	7	7
Arbeitslosenhilfe ¹	-	1	-	1	2	3	3	5	5
Sonstige Bundesleistungen ¹	3	8	9	17	22	15	10	8	10
Steuervergünstigungen (Bund)	2	3	4	4	5	5	4	3	1
Finanztransfers der Sozialversicherungen	20	43	47	41	39	46	44	46	43
Arbeitslosenversicherung	20	38	39	30	23	27	26	27	27
Rentenversicherung	-	5	8	11	16	19	18	19	16
Insgesamt	65	89	97	98	114	118	108	111	109
Budgetdefizit der Treuhandanstalt	20	30	38	37	-	-	-	-	-
Nachrichtlich gemäß BMF ² :									
Nettoleistungen insgesamt	106	114	128	126	140	140	136	142	150
Nettoleistungen Bund	42	51	75	71	90	91	84	87	96

¹ Abweichungen Ostdeutschland von Westdeutschland. — ² Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des DIW.

private Haushalte und die Einkommenssteigerungen im öffentlichen Dienst hängen weitgehend von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab. Für die ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalte ist der gesamtwirtschaftliche Bezug indes nur bedingt gegeben, zum einen, weil die Ergänzungszuweisungen und Investitionshilfen des Bundes überwiegend nominell fixiert sind, zum anderen, weil ein Teil der Ausgabenentwicklung auf die Transformationsbedingungen zurückzuführen ist (z. B. den Infrastrukturbedarf, den Personalabbau oder die anfänglich hohen Einkommenssteigerungen im öffentlichen Dienst).

Die Entwicklung der ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalte lässt sich in zwei Phasen einteilen: Die ersten Jahre — etwa bis 1994 — waren von einer starken Ausgabenexpansion und Schuldenaufnahme gekennzeichnet; auch die Steuereinnahmen stiegen rasch. Danach setzte die Phase der Konsolidierung ein, in der sich die finanzpolitischen Entscheidungsträger auf Länder- und kommunaler Ebene bemühten, die hohen Haushaltssdefizite zu verringern (Tabellen 7 und 8). Dies gelang jedoch nur begrenzt, weil vor allem die widrigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ebenso wie die Steuervergünstigungen im Zusammenhang mit der Förderung des Programms „Aufbau Ost“ für hohe Einnahmenausfälle sorgten. Von den Kürzungen besonders betroffen waren die öffentlichen Ausgaben für den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur. Dies hat wohl mit dazu

beigetragen, dass der wirtschaftliche Aufholprozess in den Jahren nach 1995 zum Erliegen gekommen war. Abermals stand die tatsächliche Entwicklung im fundamentalen Gegensatz zu den Erwartungen der Bundesregierung, die noch 1994 — also nachdem die schwere Rezession 1992/93 überwunden war — mit ihrer gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion für Ostdeutschland ein Wirtschaftswachstum von 7½% pro Jahr anvisiert und dabei auch die öffentlichen Investitionen als notwendige Triebkräfte des Aufholprozesses angesehen hatte.¹⁵ Die Tatsache, dass zwischen den ursprünglichen Erwartungen und der tatsächlichen Wirtschaftsentwicklung so große Diskrepanzen lagen, konnte nicht ohne Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte, namentlich für die Steuereinnahmen, bleiben. Nach überschlägigen Schätzungen dürften in den Jahren 1997 und 1998 die Steuereinnahmen um 6 bzw. 12 Mrd. DM hinter dem hypothetischen Aufkommen zurückgeblieben sein, das sich errechnet, wenn man die gesamtwirtschaftliche Zielprojektion der Bundesregierung zu Grunde legt:¹⁶

¹⁵ Bundesministerium der Finanzen (1994), 70.

¹⁶ Um die hypothetischen Steuereinnahmen zu ermitteln, wurden die Werte des nominalen Bruttoinlandprodukts mit den tatsächlichen Steuerquoten verknüpft. Dies ist sicher eine etwas vereinfachende Annahme, da die Steuerpolitik, die sich verzögert in der effektiven Quote niederschlägt, nicht unbedingt zur hypothetischen Wirtschaftsentwicklung „passt“, eine schlechtere Entwicklung z. B. Steuersenkungen hervorruft.

Steuereinnahmen¹⁾ in Ostdeutschland (Mrd. DM)

	Tatsächlich	Hypothetisch ²⁾	Steuerquote ³⁾
1994	47	45	12,9
1995	49	48	12,3
1996	51	53	12,4
1997	53	59	12,5
1998	55	67	12,8

¹⁾ Vor Verteilung, vor Abzug von Kindergeld, ohne Bundessteuern. — ²⁾ Gemäß Zielprojektion 1994 bis 1998 der Bundesregierung. — ³⁾ Tatsächliche Steuern in % des nominalen BIP.

Diese Übersicht mag einen Eindruck davon vermitteln, wie valide zur damaligen Zeit des Umbruchs in Ostdeutschland die mittelfristigen Projektionen der wirtschaftlichen Entwicklung, die mittelfristige Steuerschätzung und — darauf aufbauend — die mehrjährige Finanzplanungen waren.

Die finanzpolitische Richtung der ostdeutschen Länder kann anhand des Finanzierungssaldos analysiert werden. Die Jahre bis 1994 waren durch steigende Fehlbeträge der Flächenländer geprägt; mit 16,7 Mrd. DM wurde 1994 ein Höhepunkt erreicht. Danach sind die Defizite auf 5,9 Mrd. DM (1999) zurückgeführt worden. Noch steiler stiegen im Stadtstaat Berlin die Defizite, nämlich von 3,7 auf 10,7 Mrd. DM im Jahr 1995. Zu einer Umkehr kam es hier erst 1996, doch täuscht der starke Defizitrückgang über die wahren Finanzprobleme hinweg, denen Berlin gegenübersteht:¹⁷ Vorübergehend wurde die Finanznot durch den massiven Verkauf von Landesvermögen (öffentliche Unternehmen, Immobilien) gelindert.

Die Verbesserung der Finanzlage in den Haushalten der ostdeutschen Flächenländer nach 1995 war in erster Linie Folge des Föderalen Konsolidierungsprogramms. Per saldo waren 1995 die Steuereinnahmen um mehr als die Hälfte, auf fast 47 Mrd. DM, geklettert. Hierzu trug vor allem die neue Umsatzsteuerverteilung bei; die Mittel aus dem Umsatzsteuer-Vorwegausgleich werden in der Finanzstatistik als Steuereinnahmen verbucht, während die Einnahmen aus dem horizontalen Ausgleich — sie beliefen sich im Reformjahr auf knapp 5 Mrd. DM — als Zuweisungen behandelt werden. Allerdings gaben die Länder die zusätzlichen Mittel aus der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen vornehmlich für eigene Zwecke aus; ihre Gemeinden partizipierten nur in relativ geringem Maße an dieser Umverteilung. Der Verlauf der Steuereinnahmen 1996/97 war von drei Faktoren geprägt, nämlich durch Ausfälle infolge der nachlassenden Wirtschaftsaktivitäten, durch Ausfälle infolge der steuerlichen Förderung des „Aufbau Ost“ und auch durch Ausfälle infolge der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs. Erst 1998 nahm das Steueraufkommen wieder nennenswert zu. Der schwachen Einnahmenentwicklung — auch die Zuweisungen des Bundes und die aus dem Länderfinanzausgleich erhöhten sich nicht — begegneten die finanzpoliti-

schen Entscheidungsträger mit einem Tritt auf die Ausgabenbremse.

Auch die ostdeutschen Gemeinden waren nach 1994 bemüht, ihre riesigen Defizite zu senken. Dies ist ihnen gelungen. Allerdings wäre es verfehlt, nun von sanierten Kommunalfinanzen in Ostdeutschland zu sprechen. Auf kommunaler Ebene vermittelt die Höhe der Haushaltsfehlbeträge nur ein unzureichendes Bild des finanziellen Drucks und der Konsolidierungsanstrengungen, da den Gemeinden sehr enge Grenzen bei der Kreditaufnahme gezogen sind. Wie im Westen schreibt auch in Ostdeutschland das Haushaltsrecht nicht nur vor, dass die Kommunen ihren Schuldendienst aus den laufenden Einnahmen bestreiten müssen, sondern auch, dass die Möglichkeit der Kreditaufnahme zur Finanzierung von Investitionen an die Einnahmeperspektiven gekoppelt ist. Da Investitionen die flexibelste Ausgabeart sind, wird immer zuerst hier der Rotstift angesetzt. Wie sehr dieses Instrument zum Defizitabbau eingesetzt worden ist, zeigt die Entwicklung seit 1993: Während damals 18 Mrd. DM für kommunale Investitionsprojekte ausgegeben wurden, waren es 1998 nur noch 13 Mrd. DM, also über ein Viertel weniger.

Vergleicht man die Einnahmen und Ausgaben der ostdeutschen Länder mit denen in Westdeutschland, so zeigen sich am Ende der 90er Jahre noch immer bedeutsame Unterschiede, und zwar sowohl im Niveau wie auch in den Strukturen. So sind die Differenzen in den Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen in den vergangenen Jahren größer und nicht kleiner geworden; bei den Ausgaben beläuft sich der Abstand Ostdeutschlands auf 43 % und bei den Einnahmen auf 37 %, im Jahre 1992 waren es noch 28 % bzw. 17 % gewesen. Ein gewichtiger Grund hierfür war die Annäherung bei den Personal- und Zinsausgaben an das westdeutsche Niveau sowie das weitere Auseinanderdriften der Zahlungen an Unternehmen. Inzwischen haben die Personalausgaben pro Kopf der Bevölkerung 90 % des westdeutschen Niveaus erreicht. Dies deutete darauf hin, dass im ostdeutschen Landesdienst mehr Personal beschäftigt ist, denn bei den tariflichen Löhnen und Gehältern beträgt der Anpassungsgrad 86,5 %. Ein Blick auf Tabelle 9 zeigt allerdings, dass die Zahl der Beschäftigten im Landesdienst Ostdeutschlands — bezogen auf je 1 000 Einwohner — deutlich höher ist, als dies in der Differenz zwischen Personalausgaben und Tarifanpassung zum Ausdruck kommt; die größeren Abstände bei den Effektivverdiensten sind offenbar auch darauf zurückzuführen, dass Teilzeitarbeit in Ostdeutschland ein größeres Gewicht hat.

Im Jahre 1998 wurden im Osten 24,8 Beschäftigte je 1 000 Einwohner gezählt, im Westen indes nur 19,8, also ein Fünftel weniger. Markant sind die Unterschiede in den Bereichen Schulen, Politische Führung und zentrale Verwaltung sowie in der öffentlichen Sicherheit. Im schuli-

¹⁷ Vesper (1999).

Tabelle 7

Einnahmen und Ausgaben der west- und der ostdeutschen Flächenländer

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Alte Länder	Neue Länder														
DM je Einwohner																
Personalausgaben	1847	1317	1910	1549	1941	1650	2015	1761	2044	1830	2055	1862	2084	1874	2130	1897
Laufender Sachaufwand	336	418	343	450	354	493	353	506	359	547	356	551	365	557	372	571
Zinsausgaben	357	23	367	107	369	175	372	240	373	294	386	346	396	379	404	397
Laufende Zuweisungen an Unternehmen	1181	1789	1245	1908	1250	2175	1357	2319	1442	2410	1441	2335	1465	2319	1526	2316
Länderfinanzausgleich	182	212	181	208	173	305	168	299	222	399	225	416	231	432	244	405
Sonstige an Länder	61	5	54	6	38	10	177	0	187	0	191	0	206	0	225	0
an Gemeinden	5	9	4	13	5	11	4	10	3	8	4	8	4	6	4	5
an Bund	795	1403	860	1503	883	1641	855	1700	873	1667	861	1575	865	1526	891	1532
an soziale Einrichtungen	9	52	10	59	9	70	10	164	7	181	7	192	7	198	6	212
Soziale Leistungen u.ä.	129	108	136	119	142	138	144	147	149	155	153	146	152	156	156	162
Sachinvestitionen	146	384	140	332	139	250	144	252	151	181	134	164	137	192	134	180
Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden	157	272	146	288	138	320	133	327	131	311	137	291	136	293	139	305
an andere Bereiche	233	758	228	809	211	682	216	732	222	710	193	756	189	733	181	725
Darlehen an andere Bereiche	207	765	203	804	206	797	216	806	212	869	209	848	210	807	208	764
Erwerb von Beteiligungen	58	86	59	120	60	116	52	154	46	132	44	105	40	78	35	79
Sonstige Ausgaben	1	24	4	33	4	13	9	18	29	33	5	16	30	16	2	22
Bereinigte Ausgaben	68	60	69	45	66	59	64	30	80	70	83	77	76	88	74	78
	4591	5 895	4 714	6 446	4 738	6 729	4 930	7 144	5 070	7 387	5 043	7 352	5 126	7 336	5 206	7 335
Steuern u.ä.	3 442	1 577	3 492	1 722	3 470	2 072	3 624	3 288	3 692	3 201	3 628	3 242	3 835	3 361	4 043	3 504
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	79	44	78	58	85	53	85	60	83	51	76	53	94	57	87	64
Laufende Zuweisungen vom Bund	419	2 571	415	2 597	410	2 498	383	1 611	433	1 846	461	1 873	466	1 903	458	1 922
Länderfinanzausgleich	275	2 551	268	2 563	278	2 468	256	1 251	311	1 385	338	1 416	343	1 454	338	1 429
Sonstige von Ländern von Gemeinden	55	3	41	12	27	9	14	339	17	428	20	442	22	434	28	478
Gebühren	3	4	5	4	5	5	5	3	4	14	4	5	3	4	3	5
86	13	101	18	99	17	108	18	101	19	100	9	97	11	89	10	
Vermögensübertragungen v. Bund	89	48	93	54	102	70	101	76	101	76	101	75	100	69	100	66
Veräußerung von Vermögen	151	595	152	649	140	560	140	848	146	949	110	909	109	932	105	901
Darlehensrückflüsse v. and. Bereichen	5	3	6	9	27	6	16	10	11	8	42	10	7	6	12	11
Sonstige Einnahmen	21	1	25	9	30	5	31	6	35	10	29	20	28	14	29	17
Bereinigte Einnahmen	119	229	144	227	158	296	184	321	188	404	197	464	278	460	205	432
	4 325	5 069	4 405	5 323	4 422	5 560	4 565	6 221	4 689	6 544	4 644	6 644	4 917	6 803	5 038	6 918
Neue Länder in % der alten Länder																
Personalausgaben	71,3		81,1		85,0		87,4		89,5		90,6		89,9		89,0	
Laufender Sachaufwand	124,4		131,3		139,3		143,6		152,4		154,8		152,5		153,5	
Zinsausgaben	6,3		29,2		47,3		64,6		78,9		89,7		95,9		98,5	
Laufende Zuweisungen an Unternehmen	151,5		153,3		174,0		170,8		167,1		162,0		158,3		151,7	
an Gemeinden	116,4		114,9		176,5		177,9		179,4		184,6		187,1		166,3	
an soziale Einrichtungen	176,5		174,6		185,8		198,8		190,9		182,8		176,5		172,0	
Soziale Leistungen u.ä.	83,7		87,9		97,2		101,9		103,8		95,2		102,7		103,4	
Sachinvestitionen	262,0		237,6		179,7		174,5		138,4		123,0		140,7		134,5	
Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden	173,1		197,7		232,3		246,0		237,1		212,8		216,2		219,4	
an andere Bereiche	326,0		353,9		322,8		339,7		319,7		391,0		388,4		399,4	
Darlehen an andere Bereiche	370,2		395,4		387,5		373,6		409,5		406,0		384,8		367,4	
Sonstige Ausgaben	148,5		202,6		191,5		297,7		288,1		238,7		197,6		227,2	
Bereinigte Ausgaben	88,4		65,7		89,0		46,2		86,8		92,1		115,9		105,4	
	128,4		136,8		142,0		144,9		145,7		145,8		143,1		140,9	
Steuern u.ä.	45,8		49,3		59,7		90,7		86,7		89,4		87,6		86,7	
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	56,2		74,0		62,5		70,5		62,3		70,1		60,6		73,5	
Laufende Zuweisungen vom Bund	613,3		625,4		609,2		420,8		425,9		405,9		408,8		419,9	
Gebühren	54,3		58,1		68,6		74,9		75,2		74,1		68,7		66,4	
Vermögensübertragungen v. Bund	394,1		425,8		399,5		606,0		651,9		822,9		852,7		859,7	
Veräußerung von Vermögen	64,4		136,9		21,8		62,6		67,8		23,5		90,5		99,1	
Darlehensrückflüsse v. and. Bereichen	4,2		37,4		15,7		20,6		28,2		67,8		51,7		59,9	
Sonstige Einnahmen	192,5		157,9		186,8		174,3		214,8		235,3		165,3		210,7	
Bereinigte Einnahmen	117,2		120,8		125,7		136,3		139,6		143,1		138,3		137,3	
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.																

Tabelle 8

Einnahmen und Ausgaben der west- und der ostdeutschen Gemeinden

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	Alte Länder	Neue Länder	Alte Länder	Neue Länder	Alte Länder	Neue Länder	Alte Länder	Neue Länder	Alte Länder	Neue Länder	Alte Länder	Neue Länder	Alte Länder	Neue Länder
	DM je Einwohner													
Personalausgaben	964	1 381	981	1 348	980	1 267	993	1 247	982	1 200	978	1 115	979	1 087
Laufender Sachaufwand	662	712	674	730	680	746	668	732	666	722	674	695	672	685
Zinsausgaben an andere Bereiche	151	36	159	68	158	87	154	105	153	120	148	122	144	124
Laufende Zuweisungen an Länder	314	165	343	194	360	211	390	236	395	249	409	261	416	282
Zweckverbände	62	9	68	14	72	14	72	16	69	20	69	25	66	25
Unternehmen	57	95	61	109	65	115	68	121	70	123	77	121	79	136
soziale Einrichtungen	100	47	110	61	114	68	132	83	142	93	153	100	159	105
Soziale Leistungen u. ä.	648	284	722	406	781	436	820	598	783	559	732	460	720	457
Sachinvestitionen	771	1 268	733	1 254	678	1 240	648	1 107	603	1 017	575	946	560	918
Zuweisungen für Investitionen an Länder	63	36	68	52	70	75	65	95	66	103	60	122	59	109
an andere Bereiche	7	6	7	9	7	16	7	17	7	18	7	17	7	16
Darlehen an andere Bereiche	29	5	28	5	23	5	24	13	19	18	18	5	12	14
Erwerb von Beteiligungen	33	11	29	14	30	8	30	10	27	15	26	8	30	14
Sonstige Ausgaben	40	32	40	40	52	52	44	46	43	58	25	54	32	23
Bereinigte Ausgaben	3 673	3 931	3 778	4 110	3 812	4 127	3 836	4 189	3 737	4 060	3 645	3 787	3 624	3 712
Steuern u. ä.	1 350	279	1 346	361	1 324	460	1 272	531	1 289	453	1 302	483	1 404	552
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	167	139	175	160	187	159	185	164	189	170	195	171	202	166
Laufende Zuweisungen von Ländern	797	1 490	861	1 603	872	1 597	865	1 750	877	1 673	847	1 559	864	1 505
vom Bund	774	1 435	837	1 553	850	1 564	839	1 727	859	1 665	833	1 553	850	1 499
Gebühren	23	55	25	50	22	32	26	24	18	8	14	6	14	6
Zuweisungen für Investitionen von Ländern	490	292	511	341	550	349	539	358	517	349	494	326	481	312
vom Bund	192	579	192	595	182	463	165	521	177	529	159	547	149	523
Veräußerung von Vermögen	15	74	13	77	13	29	13	32	12	27	10	27	8	24
Darlehensrückflüsse v. and. Bereichen	128	92	138	179	171	209	160	214	172	208	169	196	211	223
Sonstige Einnahmen	10	2	13	4	16	4	18	4	20	9	17	8	18	7
Bereinigte Einnahmen	363	469	387	479	409	437	423	485	418	462	383	352	376	341
	Neue Länder in % der alten Länder													
Personalausgaben	143,4		137,4		129,4		125,5		122,2		114,0		111,0	
Laufender Sachaufwand	107,6		108,3		109,7		109,5		108,4		103,2		101,9	
Zinsausgaben an andere Bereiche	23,6		42,8		54,9		68,2		78,6		82,4		86,0	
Laufende Zuweisungen an Länder	52,5		56,7		58,4		60,6		62,9		63,7		67,7	
Zweckverbände	14,5		9,4		12,6		13,3		10,7		13,3		13,8	
Unternehmen	15,3		21,3		19,2		22,8		29,3		36,3		37,4	
soziale Einrichtungen	166,1		178,0		176,5		177,7		176,1		158,5		171,6	
Soziale Leistungen u. ä.	46,8		55,2		59,6		63,0		65,3		65,1		66,4	
Sachinvestitionen	43,8		56,2		55,8		72,9		71,4		62,9		63,5	
Zuweisungen für Investitionen an Länder	164,5		171,1		183,0		170,9		168,5		164,4		163,9	
an andere Bereiche	57,9		75,7		108,1		147,2		154,2		203,2		184,9	
Darlehen an andere Bereiche	81,2		118,0		220,6		250,9		264,1		250,3		231,5	
Erwerb von Beteiligungen	55,0		70,5		94,8		135,0		141,7		197,2		178,6	
Sonstige Ausgaben	18,5		18,8		21,8		52,7		98,4		27,1		124,9	
Bereinigte Ausgaben	34,4		47,2		25,8		34,6		55,5		30,0		45,6	
Steuern u. ä.	81,3		98,3		98,7		103,6		135,9		217,2		71,7	
	107,0		108,8		108,2		109,2		108,6		103,9		102,4	
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	20,7		26,8		34,8		41,7		35,2		37,1		39,3	
Laufende Zuweisungen	83,2		91,6		85,3		88,3		89,9		87,8		82,0	
von Ländern	186,8		186,1		183,0		202,4		190,8		184,2		174,1	
vom Bund	185,3		185,6		184,0		205,8		193,9		186,5		176,3	
Gebühren	59,6		66,7		63,5		66,5		67,6		66,0		64,8	
Zuweisungen für Investitionen von Ländern	314,9		328,9		253,1		312,2		293,8		340,5		348,0	
vom Bund	301,2		310,3		254,9		316,7		298,4		344,2		350,3	
Veräußerung von Vermögen	487,2		610,7		226,3		253,4		225,8		279,5		304,6	
Darlehensrückflüsse v. and. Bereichen	72,3		129,3		122,2		133,6		120,9		115,7		105,7	
Sonstige Einnahmen	15,3		28,3		24,1		21,2		45,5		47,0		39,1	
Bereinigte Einnahmen	129,0		123,8		106,8		114,7		110,5		91,9		90,7	
	97,2		104,5		99,5		111,5		105,7		102,6		98,4	
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.														

Tabelle 9

Beschäftigte¹ der Länder nach Aufgabenbereichen je 1 000 Einwohner

	Politische Führung u. zentrale Verwaltung		Öffentliche Sicherheit u. Ordnung		Rechts-schutz		Schulen und vor-schulische Bildung ²		Hoch-schulen		Soziale Sicherung		Gesund-heit, Sport, Erholung		Bau- u. Wohnungs-wesen, Verkehr, komm. GD		Sonstige		Kern-haushalt ³	
	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998
Baden-Württemberg	3,0	2,7	2,9	3,0	1,9	1,8	8,0	8,4	2,5	2,6	0,3	0,2	0,2	0,1	1,0	0,5	1,2	0,8	21,1	20,2
Bayern	3,2	3,0	3,1	3,1	2,1	1,9	6,7	6,8	2,1	2,3	0,4	0,4	0,2	0,2	1,1	1,0	1,5	1,4	20,5	20,0
Hessen	3,3	3,0	3,1	3,1	2,4	2,4	7,3	7,5	2,8	2,7	0,4	0,4	0,1	0,0	1,2	1,0	1,1	1,2	21,6	21,2
Niedersachsen	3,0	2,7	2,9	2,8	2,1	1,9	8,8	8,1	2,8	2,2	0,4	0,3	0,1	0,0	1,2	1,0	0,9	0,9	22,2	19,9
Nordrhein-Westfalen	2,8	2,5	2,8	2,7	2,5	2,4	7,6	8,1	2,8	2,5	0,4	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,4	0,2	19,4	18,8
Rheinland-Pfalz	3,8	2,8	2,8	2,7	2,2	2,0	7,9	7,9	2,2	2,0	0,5	0,5	0,3	0,1	1,8	1,5	0,8	0,7	22,3	20,2
Saarland	4,5	3,3	3,6	3,1	2,2	2,0	7,8	7,1	2,9	3,0	0,4	0,4	0,4	0,1	1,2	0,9	0,4	0,3	23,4	20,2
Schleswig-Holstein	3,4	3,0	3,0	3,0	2,1	2,0	7,3	7,2	1,4	1,5	0,4	0,2	0,0	0,2	1,0	0,8	1,4	1,1	20,0	19,0
Westdeutsche Flächenstaaten	3,1	2,7	2,9	2,9	2,2	2,1	7,6	7,8	2,5	2,4	0,4	0,3	0,1	0,1	0,8	0,7	0,9	0,8	20,7	19,8
Brandenburg	2,8	3,7	3,6	4,1	1,3	2,4	8,6	9,6	0,9	1,6	0,4	0,4	0,7	0,5	1,5	1,3	0,8	1,0	20,7	24,7
Mecklenburg-Vorpommern	3,0	4,0	3,5	3,9	1,2	2,2	12,5	10,3	6,2	2,2	0,5	0,4	0,3	0,0	1,3	1,0	4,0	1,7	32,4	25,8
Sachsen	2,3	3,3	2,8	3,4	1,2	2,0	11,6	8,4	3,8	2,7	0,5	0,3	0,4	0,3	0,9	1,0	1,0	1,1	24,5	22,5
Sachsen-Anhalt	2,9	3,7	3,4	4,3	1,2	2,1	13,4	12,7	5,3	2,0	0,6	0,5	0,7	0,6	1,1	1,4	0,8	1,0	29,5	28,3
Thüringen	3,0	3,8	2,9	3,3	1,1	2,1	14,8	11,1	2,1	2,3	0,6	0,4	0,9	0,5	1,3	0,5	1,4	0,9	28,0	24,9
Ostdeutsche Flächenstaaten	2,7	3,7	3,2	3,8	1,2	2,1	12,1	10,1	3,6	2,2	0,5	0,4	0,6	0,4	1,1	1,1	1,4	1,1	26,5	24,9
Berlin	9,6	7,8	10,5	10,4	3,2	3,5	12,9	11,5	5,4	4,9	12,7	8,7	4,1	2,3	1,4	1,3	4,1	1,1	63,8	51,5
Bremen	9,6	8,6	7,6	7,0	2,8	2,6	13,4	11,0	3,8	4,3	4,5	3,9	1,2	1,6	6,3	2,6	2,1	2,8	51,3	44,5
Hamburg	8,2	7,0	9,0	8,0	4,1	3,4	11,0	10,1	4,3	4,5	6,1	3,0	2,5	1,7	6,3	2,4	1,8	1,3	53,2	41,4
Stadtstaaten	9,2	7,6	9,7	9,3	3,4	3,4	12,4	11,0	4,9	4,7	9,8	6,5	3,3	2,1	3,4	1,8	3,2	1,3	59,3	47,7
Deutschland	3,5	3,2	3,5	3,5	2,1	2,2	8,8	8,4	2,9	2,5	1,1	0,8	0,4	0,3	1,1	0,8	1,2	0,9	24,5	22,6

¹ Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet. — ² Einschließlich Verwaltung. — ³ Ohne Wirtschaftsunternehmen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

schen Bereich ergibt sich ein etwas differenzierterer Befund, wenn man nicht die Zahl der Einwohner als Bezugsgröße wählt, sondern versorgungsorientierte Indikatoren, wie die erteilten Stunden je Schüler zur Beurteilung, heranzieht — die Unterschiede zwischen Ost und West sind geringer. An den Sonderschulen und beruflichen Schulen wird im Westen relativ mehr Unterricht erteilt:¹⁸

Erteilte Wochenunterrichtsstunden je Schüler 1998

	Westdeutsche Flächenländer	Ostdeutsche Flächenländer
Grundschulen	1,13	1,26
Orientierungsstufe	1,34	1,38
Hauptschulen	1,61	1,97
Realschulen	1,28	1,47
Gymnasien	1,38	1,46
Gesamtschulen	1,53	1,68
Sonderschulen	3,41	3,22
Berufliche Schulen	0,94	0,88

Quelle: Kultusministerkonferenz.

Die Ausgabenstrukturen in Ostdeutschland werden weit mehr als im Westen durch die Transfers an die Gemeinden geprägt. Im Jahre 1998 überwiesen die ostdeutschen Länder insgesamt 2 331 DM je Einwohner an ihre Kommunen; dies waren knapp ein Drittel ihrer Ausgaben. Für Westdeutschland errechnen sich nur 1 054 DM, was einem Viertel der Ausgaben entspricht. Weit vorangekommen ist die Annäherung bei den Steuereinnahmen, die inzwischen bei 88 % liegt. Dies ist aber weniger auf die „originären“, d. h. die örtlich bezogenen Steuereinnahmen zurückzuführen als auf den Modus der Umsatzsteuerverteilung.

Im Vergleich mit Westdeutschland wird deutlich, wie sehr die ostdeutschen Kommunen infolge ihrer niedrigen Steuerkraft einerseits sowie des hohen Investitionsbedarfs andererseits auf die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs angewiesen sind. Sie waren 1998 doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Das Steueraufkommen der ostdeutschen Kommunen lag zu-

¹⁸ Zur Bildungspolitik vgl. Jeschek (2000).

letzt bei 552 DM je Einwohner, gemessen an Westdeutschland waren dies lediglich 39 %. Dabei ist auch die unterschiedliche Höhe der Realsteuersätze — sie sind deutlich niedriger als in Westdeutschland — zu berücksichtigen. Auch bei den Gebühren, bei denen pro Kopf knapp zwei Drittel des Westniveaus und damit nur wenig mehr als 1992 erzielt werden, ist der Unterschied signifikant. Inwieweit hier der Vergleich durch unterschiedliche Ausgliederungsgrade kommunaler Einrichtungen aus den Kernhaushalten verzerrt wird, lässt sich nicht abschätzen. Mit ein Grund dürfte auch die zunehmende „Gebührenverweigerung“ in Ostdeutschland sein.¹⁹

6. Kommunale Selbstverwaltung und kommunaler Finanzausgleich in Ostdeutschland

Ein quantitativer Vergleich allein vermittelt nur ein unzureichendes Bild über die Anpassungsfortschritte des öffentlichen Sektors in Ostdeutschland. So zählte der Aufbau einer kommunalen Selbstverwaltung fraglos mit zu den schwierigsten Aufgaben, die im Zuge des Transformationsprozesses zu lösen waren.²⁰ In der DDR gab es keinen föderalen Verwaltungsaufbau, auch verfügten Bezirke und Gemeinden über keine Handlungsautonomie; zudem wurden viele Kommunalaufgaben — insbesondere in den Bereichen Soziales, Erholung und Kultur — von den staatlichen Unternehmen wahrgenommen. Gewissermaßen im Zeitraffer ist nach der Wende auf der kommunalen Ebene eine Verwaltungs- und Gebietsreform durchgeführt worden. Dabei orientierte sich der Aufbau der Verwaltungsstrukturen sehr eng an den in Westdeutschland praktizierten Modellen. Im Zuge der Gebietsreform hat sich die Zahl der Gemeinden durch Eingemeindungen und Fusionen spürbar verringert,²¹ wenngleich der Prozess der Gebietsreform in Ostdeutschland noch nicht abgeschlossen sein dürfte.

Auch wenn die Kommunalverfassung der DDR — sie war auch 1991 noch in den neuen Ländern geltendes Recht — eng an westdeutsches Recht angelehnt war, enthielt sie doch einige Besonderheiten, die über das im Westen übliche Spektrum kommunaler Aufgabenerfüllung hinausgingen.²² Dies gilt vor allem für Einrichtungen in den Bereichen der Bildung und Erziehung, Kultur, Erholung und Sport, für die sich kein anderer Betreiber oder Eigentümer finden ließ. Sie mussten von den Kommunen selbst übernommen werden. Vielfach handelte es sich dabei um Einrichtungen, die in Westdeutschland von nichtstaatlichen Institutionen betrieben werden. Vor allem dies ist der Grund dafür, dass die ostdeutschen Kommunen — bezogen auf die Einwohnerzahl 1991 — mehr als doppelt so viel Personal beschäftigten wie die westdeutschen Gemeinden, nämlich 42,8 je 1 000 Einwohner. Für Westdeutschland errechnet sich eine Relation von 19,9 Voll- und Teilzeitbeschäftigte.²³ Ein anderer Grund für den hohen Personalstand ist, dass sich die Kommunen, die in

einer Fürsorgepflicht gegenüber ihren Bediensteten stehen, vielfach scheuen, Personal zu entlassen; abgesehen davon waren Entlassungen auf kommunaler Ebene durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts erschwert.²⁴

Ein Blick auf Tabelle 10 zeigt, wie weit der Prozess der Beschäftigungsanpassung in den ostdeutschen Kommunen vorangekommen ist. Im Jahre 1998 waren dort je 1 000 Einwohner 16,3 Voll- und Teilzeitkräfte beschäftigt, nachdem 1992 der Personalstand mit 35,8 noch mehr als doppelt so hoch gewesen war. Insgesamt ist in diesem Zeitraum die Zahl der ostdeutschen Kommunalbediensteten um fast 290 000²⁵ auf 230 000 gesunken. Dadurch hat sich der Abstand zu den westdeutschen Kommunen merklich verringert. Gleichwohl sind noch immer — relativ betrachtet — deutlich mehr Kommunalbedienstete in Ostdeutschland tätig, wobei im Westen in dieser Zeit die Relation von 14,2 auf 11,9, d. h. um 16 %, zurückgegangen ist. Vergleicht man die Ausstattungsunterschiede in den verschiedenen Aufgabenbereichen, so weisen die ostdeutschen Gemeinden überall einen Vorsprung auf, besonders groß ist er in der Allgemeinen Verwaltung und der Sozialen Sicherung. Im Vergleich zu 1992 fällt der überaus starke Rückgang im Bereich Soziale Sicherung auf, teils sind Ausstattungsvorsprünge abgebaut, teilweise sind Einrichtungen anderen Trägern übergeben worden.

Wegen ihrer extremen Steuerschwäche sind die ostdeutschen Kommunen in besonderem Maße auf den kommunalen Finanzausgleich angewiesen. Ohnehin ist dieser ein Politikum ersten Ranges,²⁶ stellt sich doch die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse wie auch seine Aufteilung in allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen immer als konfliktbeladener Suchprozess nach einem Interessenausgleich zwischen Land und der Gesamtheit der Gemeinden, aber auch zwischen den einzelnen Gemeinden dar.²⁷ Die hohe Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Gemeinden wirft zwei Probleme auf: Zum einen hat der kommunale Finanzausgleich in Ostdeutschland in weit stärkerem Maße als im Westen eine distributionspolitische Aufgabe zu erfüllen; zum anderen unter-

¹⁹ Karrenberg, Münstermann (1998), 150.

²⁰ Bohley (1995), 189.

²¹ Ende 1998 wurden in Ostdeutschland 5 685 Gemeinden gezählt, Anfang 1991 waren es noch 8 000; zum Vergleich: Im Westen gibt es etwa 8 500 Kommunen. Vgl. Statistisches Bundesamt (1998), 46.

²² Bohley (1995), 197.

²³ Vesper (1995), 377.

²⁴ Die „Abwicklung“ einer Einrichtung war nur selten möglich; ein Beschäftigungsverhältnis konnte nur durch (langwierige) Einzelkündigungen beendet werden. Vgl. im Einzelnen DIW, IfW (1992), 738.

²⁵ Dabei sind Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet worden.

²⁶ Karrenberg, Münstermann (2000).

²⁷ Vesper (2000), 25 ff.

Tabelle 10

Beschäftigte¹ der Gemeinden nach Aufgabenbereichen je 1 000 Einwohner

	Allgemeine Verwaltung		Öffentliche Sicherheit u. Ordnung		Schulen		Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege		Soziale Sicherung		Gesund-, heit, Sport, Erholung		Bau- und Wohnungswesen, Verkehr, komm. GD		Kern- haushalt ²	
	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998
Baden-Württemberg	3,4	2,9	1,1	1,1	1,3	1,1	0,9	0,7	2,9	2,7	1,1	0,8	3,8	3,0	14,4	12,3
Bayern	2,6	2,2	1,0	0,9	1,5	1,3	0,7	0,6	1,8	2,0	1,0	0,8	4,0	3,3	12,4	11,1
Hessen	3,2	2,8	1,3	1,2	1,2	1,0	0,7	0,6	3,4	3,0	1,2	0,8	3,6	2,5	14,5	12,0
Niedersachsen	2,9	2,4	1,4	1,3	1,5	1,2	0,7	0,5	2,5	2,3	1,3	1,0	3,8	2,7	14,2	11,4
Nordrhein-Westfalen	2,9	2,5	1,6	1,6	1,4	1,0	1,1	0,8	2,7	2,6	1,5	1,0	4,3	3,3	15,7	12,7
Rheinland-Pfalz	2,9	2,6	1,0	1,0	1,2	1,0	0,7	0,6	2,2	2,7	0,9	0,7	3,2	2,3	12,1	10,9
Saarland	2,6	2,5	0,9	1,2	1,1	1,0	0,5	0,4	1,8	2,0	1,3	1,0	3,6	2,7	12,0	10,6
Schleswig-Holstein	3,0	2,6	1,4	1,3	1,4	1,1	0,9	0,7	3,1	2,5	1,2	0,8	3,3	3,0	14,3	12,1
Westdeutsche Flächenstaaten	2,9	2,5	1,3	1,2	1,4	1,1	0,8	0,7	2,6	2,5	1,2	0,9	3,9	3,0	14,2	11,9
Brandenburg	5,1	3,7	1,5	1,8	3,1	1,5	1,6	0,9	12,1	4,4	2,3	1,0	3,5	3,1	37,1	16,4
Mecklenburg-Vorpommern	5,9	5,5	1,5	1,7	3,1	1,3	1,6	0,9	10,2	2,6	2,5	0,8	3,6	2,5	36,2	15,3
Sachsen	3,7	3,3	1,6	1,7	3,5	1,6	1,9	0,9	11,1	3,3	2,6	1,2	4,5	3,2	34,8	15,3
Sachsen-Anhalt	4,5	4,2	1,5	1,9	3,1	1,7	1,8	1,4	11,0	4,9	2,8	1,5	4,6	3,4	37,6	19,0
Thüringen	4,2	3,6	1,2	1,6	3,2	1,6	1,2	1,6	8,7	2,8	2,0	1,3	4,4	3,5	33,9	16,0
Ostdeutsche Flächenstaaten	4,5	3,9	1,5	1,7	3,2	1,6	1,7	1,1	10,7	3,6	2,5	1,2	4,2	3,2	35,8	16,3
Deutschland	3,2	2,8	1,3	1,3	1,8	1,2	1,0	0,7	4,1	2,7	1,5	0,9	4,0	3,0	18,4	12,7

¹ Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet. — ² Ohne Wirtschaftsunternehmen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

gräbt die starke Abhängigkeit der Gemeinden vom Land ihren Autonomiestatus sowie Anreizmechanismen im Sinne der ökonomischen Föderalismustheorie. Diese Einschätzung gilt für das Verhältnis aller ostdeutschen Länder zu ihren Gemeinden, obwohl die länderweise voneinander abweichenden Regelungen sich nicht nur hinsichtlich der Beteiligung der Gemeinden an den Einnahmen der Länder (Verbundquoten) unterscheiden, sondern auch darin, dass die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft in unterschiedlichem Maße ausgeglichen wird.²⁸ Im Übrigen zeigt sich hier, dass die Finanzausgleichsgesetzgebung inzwischen einen Grad an Komplexität erreicht hat, der der westdeutschen in nichts nachsteht. Aber auch die Probleme sind — abgesehen von den vereinigungsbedingten Lasten — ähnlich strukturiert, z. B. die massiven Wanderungen zwischen Kernstädten und Umland.²⁹

Anders als in den westdeutschen Ländern spielt in der ostdeutschen Finanzausgleichsdiskussion zunehmend das Bedürfnis nach einer „symmetrischen“ Entwicklung von Landes- und Kommunalhaushalten eine Rolle, was sich im so genannten Gleichmäßigkeitssatz ausdrückt. Nach ihm wurde zunächst in Sachsen,³⁰ später auch in Brandenburg³¹ verfahren. Ziel ist es, die gesamten Einnahmen der Gemeinden an die Einnahmen des Landes (nach Abzug der Zahlungen an die Kommunen)

zu koppeln. Ein solcher Mechanismus setzt voraus, dass eine „gleichgewichtige“ Verteilung der Aufgaben und Finanzierungsmittel auf das Land und die Gemeinden bereits gefunden ist. In der ostdeutschen Realität dürfte dieser Fall kaum gegeben sein. Darüber hinaus ist zu fragen, ob es wirklich im Interesse der Gemeinden liegt, wenn sie sich so eng an die finanzielle Entwicklung des Landes klammern und somit die kommunale Handlungssouveränität in Frage gestellt wird.

7. Infrastrukturkapital

Zum Zeitpunkt der Vereinigung war die Infrastrukturausstattung in Ostdeutschland völlig unzureichend. Sie galt

²⁸ Anders als der Länderfinanzausgleich berücksichtigt der kommunale Finanzausgleich explizit unterschiedliche Finanz- bzw. Ausgabenbedarfe; er ist also nicht allein ein Steuerkraftausgleich. Die Festlegung des Ausgabenbedarfs — konkret: die Bestimmung der Schlüsselzuweisungen — gehört zu den am heftigsten diskutierten Elementen dieses Ausgleichs. Dies liegt daran, dass kein allgemein gültiger Aufgabenkatalog der Kommunen existiert und auch nicht vorgegeben werden kann, auf welche Art und Weise sie ihre Aufgaben zu erfüllen haben.

²⁹ Karrenberg, Münstermann (1999), 198 ff.

³⁰ Lenk, Birke (1998), Steinherr (1998), Steinherr u. a. (1997).

³¹ Vesper (2000), 57 ff.

als Hemmschuh für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung, ihr Ausbau und ihre Modernisierung als notwendige Voraussetzung für den wirtschaftlichen Aufholprozess. Insbesondere wegen ihrer Vorleistungsfunktion bzw. ihres komplementären Charakters für den privaten Sektor werden Investitionen in die Infrastruktur positive Wachstumswirkungen zugesprochen, denn für Investitionsentscheidungen der Unternehmen sind sie in dem Maße relevant, in dem sie dazu beitragen, das Produktionspotential zu vergrößern.³² Dabei profitieren die einzelnen Unternehmen höchst unterschiedlich vom staatlichen Infrastrukturangebot, je nachdem, welche Güter sie produzieren. Zudem ziehen Ausgaben in die öffentliche Infrastruktur unmittelbare Produktions- und Beschäftigungseffekte nach sich, wobei die Intensität der Effekte im Konjunkturverlauf schwankt: In der Rezession sind die Output-Effekte höher zu veranschlagen als bei volllausgelasteten Kapazitäten. Doch müssen für ihre Bereitstellung Steuern und/oder Gebühren entrichtet werden; im Falle der Kreditfinanzierung fallen Zinsen an, die aus dem staatlichen Budget zu finanzieren sind. In Ostdeutschland ist von einer Dominanz des Wachstumsimpulses auszugehen, da die Investitionen weitgehend „extern“, d. h. durch die westdeutschen Transferzahlungen finanziert werden. Auch aus gesamtdeutscher Perspektive dürfte sich per saldo ein Wachstumsgewinn ergeben, denn die Grenzerlöte des in Ostdeutschland gebundenen Infrastrukturkapitals sind vermutlich höher als im Westen.

Empirische Untersuchungen³³ kommen allerdings zu keinem eindeutigen Ergebnis; dies wiederum könnte mit der Vielzahl methodischer Probleme zusammenhängen. Für (West-)Deutschland werden einerseits erhebliche Kostenvorteile für die Unternehmen identifiziert, die sich in einer höheren Produktivität niederschlagen. Doch gibt es auch Studien, die keine signifikanten Produktivitätseffekte sehen. Die — eher makroökonomisch ausgerichtete — Frage, ob die Infrastruktur als treibende Kraft oder als Puffer des Wachstumsprozesses dient, blieb in diesen Untersuchungen zumeist ausgeblendet. Auch wenn die empirischen Ergebnisse nicht eindeutig sind, d. h. höheren Infrastrukturausgaben nicht zwangsläufig eine Output-Erhöhung der Unternehmen folgt, ist der Umkehrschluss — auf einen Ausbau der Infrastruktur könne verzichtet werden — nicht statthaft. Vielmehr sind Infrastrukturinvestitionen eine notwendige, wenn auch keine hinreichende Bedingung für ein höheres Wirtschaftswachstum.

In jedem Falle muss die Politik — will sie sachgerechte Entscheidungen treffen — wissen, wie die Entwicklung im letzten Jahrzehnt vorangekommen ist und wo Infrastrukturdefizite in Ostdeutschland bestehen, die den Aufholprozess beeinträchtigen. Spätestens mit dem Auslaufen des Solidarpakts im Jahre 2004 stellt sich die Frage, ob weiterhin Transferzahlungen in der bisherigen Größenordnung von West nach Ost fließen müssen oder ob die In-

frastruktur in Ostdeutschland inzwischen so weit ausgebaut und modernisiert worden ist, dass wesentlich geringere Transfers gerechtfertigt wären. Ein möglicher Ansatz, das öffentliche Infrastrukturkapital zu analysieren und mögliche Infrastrukturdisparitäten zu identifizieren, besteht in der Ermittlung des öffentlichen Anlagevermögens in West- und Ostdeutschland. Einen solchen Versuch hat das DIW jüngst unternommen,³⁴ wobei — auftragsgemäß — nur das Infrastrukturkapital berücksichtigt wurde, das unmittelbar von den Ländern und ihren Gemeinden bereitgestellt wird. Die Methode beruht auf der laufenden Berechnung der Vermögensbestände. Das Bruttoanlagevermögen wird aus den Zugängen an neuen Anlagen — also den Bruttoinvestitionen in Bauten und Ausrüstungen — gespeist. Davon sind die Abgänge in Abzug zu bringen, die modellmäßig über eine Abgangsfunktion ermittelt werden, die wiederum maßgeblich von der Lebensdauer der Anlagen und dem gewählten Funktionsverlauf abhängt. Die Abgänge umfassen die Aussonderung von nicht mehr nutzbarem Vermögensbestand. Von den Abgängen zu trennen ist der durch Abschreibungen erfasste Werteverzehr.

Eine Schwierigkeit in diesem Vorgehen bereitet die Quantifizierung des Ausgangsbestandes in Ostdeutschland. Die Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Infrastruktur war infolge unterlassener Instandhaltung und Instandsetzung zu Zeiten der DDR erheblich eingeschränkt, deshalb mussten entsprechende Aussonderungen vorgenommen werden. Auch in den Folgejahren wurde in Ostdeutschland Vermögen aus dem Altbestand, dessen Altersaufbau wesentlich ungünstiger ist als in Westdeutschland, rascher ausgesondert. Infolge des enormen Ausbaus der ostdeutschen Infrastruktur hat der Neubestand inzwischen ein sehr viel größeres Gewicht: Nach den Berechnungen des DIW macht der Altbestand aus der Zeit vor 1990 in Ostdeutschland nur noch rund die Hälfte aus, während es in Westdeutschland knapp 80 % sind. Eine andere Schwierigkeit betrifft die institutionellen Veränderungen, die im Zeitablauf eingetreten sind. Im letzten Jahrzehnt sind im Wege der Privatisierung und Deregulierung eine Reihe von ehemals staatlichen Aufgaben in den „privaten“ Sektor verlagert worden. Auf Grund der Datenlage ist es nicht möglich, die sich daraus ergebenden Zuordnungsprobleme in den einzelnen Aufgabenbereichen zu lösen.

Folgt man den Berechnungen des DIW, so besteht im Bereich der ostdeutschen Länder und Gemeinden noch immer ein erheblicher Nachholbedarf an Infrastrukturkapital. Gegenwärtig dürfte der Wert des Anlagevermögens in den ostdeutschen Flächenländern bei 70 % des west-

³² Zu den Wirkungsmechanismen vgl. etwa Hedtkamp (1995), Pfäler u. a. (1995), Snelting u. a. (1998).

³³ Eine Übersicht findet sich bei Pfäler u. a. (1995), 128 ff., Snelting u. a. (1998), 62 f., RWI (2000), 53 ff.

³⁴ Seidel, Vesper (2000).

deutschen Wertes liegen: Während das Anlagevermögen in Ostdeutschland mit 15 600 DM je Einwohner zu veranschlagen ist, errechnen sich für die westdeutschen Flächenländer 22 300 DM. Vergleicht man die Pro-Kopf-Werte mit den finanzstarken westdeutschen Geberländern im Finanzausgleich, so ergibt sich ein Wert von 69 %, während sich im Vergleich zu finanzschwachen Nehmerländern 74 % errechnen (Tabelle 11). Bis zum Jahre 2005 dürfte der Wert des Anlagevermögens der ostdeutschen Flächenländer auf 83 % des Wertes aller westdeutschen Flächenländer steigen;³⁵ verglichen mit den finanzstarken (finanzschwachen) Ländern errechnen sich 82 % (86 %). Dabei sind jene Bereiche nicht berücksichtigt, in denen schwerpunktmäßig Aufgaben „ausgelagert“ wurden (kommunale Gemeinschaftsdienste, Energie, Wirtschaftsunternehmen, Grundvermögen). Zwar sind die jeweiligen Werte ebenfalls in Tabelle 9 ausgewiesen, doch müssen sie mit Vorsicht betrachtet werden, da gerade hier Aufgaben in unterschiedlichem Maße ausgelagert worden sind.

In einer Reihe von Aufgabenbereichen — Politische Führung und zentrale Verwaltung, Kultur, soziale Sicherung sowie Krankenanstalten — verzeichnet Ostdeutschland einen Ausstattungsvorsprung, während in den qualitativ bedeutsamen Sektoren Schulen, Hochschulen und vor allem Straßen noch markante Defizite bestehen. Die Ausstattungsvorsprünge sind zum Teil noch Reflex der Investitionsschwerpunkte in der ehemaligen DDR, teilweise aber auch dadurch begründet, dass soziale wie kulturelle Einrichtungen in Westdeutschland in größerem Maße von privaten Trägern unterhalten werden, wenngleich sie weitgehend durch staatliche Zuschüsse finanziert werden.

Betrachtet man all die Aufgabenbereiche, die durch eine Infrastrukturlücke gekennzeichnet sind, ist der Nachholbedarf gegenüber den finanzschwachen Bundesländern im Jahre 2005 — wenn der Solidarpakt II in Kraft treten soll — mit gut 200 Mrd. DM (in Preisen von 1991) anzusetzen. Darin sind jene Bereiche nicht berücksichtigt, für die der Bund zuständig ist. Eine ähnliche Größenordnung hat jüngst das RWI³⁶ ermittelt, wobei die Ergebnisse nicht unmittelbar vergleichbar sind, weil sie auf unterschiedlichen methodischen Ansätzen und Datengrundlagen beruhen. In der engeren Abgrenzung der Aufgabenbereiche errechnen sich reichlich 100 Mrd. DM.

8. Perspektiven des Länderfinanzausgleichs

Schon bald nach der einvernehmlichen Entscheidung von Bund und Ländern, die ostdeutschen Länder mit ihrer sehr niedrigen Wirtschafts- und Steuerkraft sowie mit ihrem sehr hohen Finanzbedarf in das föderale Finanzgefüge zu integrieren, entflammte neuerlich der Streit um den Länderfinanzausgleich. Ein Grund hierfür war, dass auch die westdeutschen Geberländer infolge der anhaltenden

Wachstumsschwäche erhebliche Steuerausfälle hinnehmen mussten. Bei diesem Streit blieb die Tatsache ausgebendet, dass die Geberländer ja nicht nur Belastungen zu tragen haben, sondern noch heute von der Vereinigung profitieren. Noch immer fließen weit mehr Güterströme von West nach Ost als umgekehrt; dies hat entsprechende Auswirkungen auf das regionale Steueraufkommen.

Ihre Klage vor dem Bundesverfassungsgericht begründeten die Geberländer vor allem damit, dass der bestehende Ausgleich in der Reihenfolge der Finanzkraft verzerrt und auf beiden Seiten — bei den finanzstarken wie finanzschwachen Ländern — die Bereitschaft zur Ausschöpfung eigener Einnahmequellen schmälere. Zudem wurde gegen die Berücksichtigung von Sonderlasten (Einwohnerwertung der Stadtstaaten, Hafenlasten) geklagt. Das Gericht hat das bestehende System nicht verworfen³⁷ und damit auch nicht einen Systemwechsel vom kooperativen zum kompetitiven Föderalismus präjudiziert. Wohl aber hat es verlangt, dass alle wesentlichen Elemente des Finanzausgleichs begründet und die Kriterien in einem Maßstabsbegesetz präzisiert werden müssen. Vor allem gilt dies für die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, aber auch für die Stadtstaatenwertung und die Berücksichtigung der Gemeindesteuern im Finanzausgleich. Hingegen wird ein Ausgleichsanspruch in Höhe von 95 % der durchschnittlichen Finanzkraft als gerechtfertigter Kompromiss zwischen Eigenständigkeit und Solidarität der Länder gewertet, aber eindrücklich auf das Nivellierungsverbot und die Wahrung der Reihenfolge in der Finanzkraft hingewiesen. Dabei kann das Urteil nur den verfassungsrechtlichen Rahmen für die künftige Ausgestaltung des Finanzausgleichs bilden. Wie können die Umrisse einer neuen Regelung aussehen? Welche Perspektiven ergeben sich für die neuen Länder?

Zunächst dürften die Bundesergänzungszuweisungen auf den Prüfstand kommen. Dies schon deshalb, weil das Bundesverfassungsgericht diese Zuweisungen nur zur (nachrangigen) „Ergänzung, nicht als Ersatz des horizontalen Finanzausgleichs“ eingesetzt wissen will.³⁸ Dieses Argument ist nicht von der Hand zu weisen, beläuft sich das Gesamtvolumen der Bundesergänzungszuweisungen doch auf rund 25 Mrd. DM und ist damit fast so hoch wie der horizontale Ausgleich i. e. S. und die Umverteilung bei der Umsatzsteuer zusammen. Das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen müsste also merklich verringert werden. Zur Disposition wurden vom Bundesverfassungsgericht vor allem die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und die Bundesergänzungszuweisungen Poli-

³⁵ Dabei wurde die regionale Entwicklung der Investitionsausgaben von Ländern und Gemeinden geschätzt.

³⁶ RWI (2000).

³⁷ Vgl. hierzu auch Renzsch (2000).

³⁸ Bundesverfassungsgericht (1999), 114.

Tabelle 11

Vergleich des Brutto-Anlagevermögens (je Einwohner) der west- und ostdeutschen Länder und Gemeinden nach Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich	Ostdeutsche Flächenländer						Berlin					
	in % westdeutscher Flächenländer insgesamt			in % finanzstarker ¹ westdeutscher Flächenländer			in % finanzschwacher ² westdeutscher Flächenländer		in % von Bremen und Hamburg			
	1992	1999	2005	1992	1999	2005	1992	1999	2005	1992	1999	2005
Politische Führung und zentrale Verwaltung	35,9	103,8	121,9	35,0	101,7	120,1	39,6	112,8	129,4	38,1	41,2	38,4
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	58,2	98,5	113,1	57,6	96,8	111,3	60,3	105,4	121,0	111,2	115,4	106,3
Rechtsschutz	59,1	82,4	95,5	56,8	78,3	90,9	69,5	102,6	118,7	103,5	97,2	89,8
Schulen	47,4	61,1	69,9	47,8	61,3	70,2	45,9	60,3	68,4	57,8	61,8	58,6
Hochschulen und sonstige Forschung	35,0	56,1	72,4	32,9	52,7	68,3	46,4	74,9	94,8	139,0	146,6	138,6
Kultur	122,2	146,9	156,0	112,1	135,1	144,6	186,2	220,3	226,0	205,0	164,7	147,9
Soziale Sicherung	116,8	119,4	117,1	112,1	113,8	111,9	139,6	146,6	142,8	113,3	116,1	119,0
Sport und Erholung	62,4	76,6	87,2	60,3	74,0	84,8	71,7	88,0	98,2	125,4	125,5	117,3
Krankenanstalten	71,2	110,9	124,3	69,0	106,6	119,7	81,2	131,1	146,4	96,5	97,3	89,8
Wohnungswesen, Raumordnung	8,4	92,5	134,5	8,0	88,9	130,1	10,1	109,3	155,4	62,3	53,3	51,1
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	96,9	79,7	85,7	103,6	85,1	92,3	77,8	64,1	67,1	341,7	347,0	315,2
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	44,5	53,2	64,4	44,4	53,1	64,9	45,0	53,4	62,6	48,4	48,5	47,3
darunter: Straßen	38,1	49,3	61,0	38,1	49,3	61,5	38,1	49,2	59,1	78,8	82,1	82,0
Zusammen	50,1	69,9	82,5	49,4	68,8	81,6	52,9	74,3	85,8	73,4	75,2	71,2
Kommunale Gemeinschaftsdienste	5,6	20,4	26,3	5,5	19,7	25,4	6,1	23,5	30,6	18,5	19,0	19,8
darunter: Ortsentwässerung	5,2	19,8	24,8	5,1	19,0	23,8	5,8	23,5	30,2	9,8	9,5	9,6
Energie, Wasserwirtschaft, Dienstleistungen	12,8	73,8	95,9	13,2	76,5	100,5	11,3	65,1	81,5	8,7	8,4	7,6
Wirtschaftsunternehmen	2,2	16,9	20,2	2,0	15,4	18,3	3,3	26,8	33,0	57,0	60,9	59,5
Allg. Grundvermögen, Sondervermögen	1,3	46,1	66,0	1,2	45,2	65,1	1,4	50,1	69,7	103,2	105,0	105,5
Insgesamt	37,1	57,1	68,3	36,4	55,8	67,1	39,8	62,4	73,6	57,8	60,0	57,6

¹ Westdeutsche Flächenländer, die im horizontalen Finanzausgleich an andere Länder Finanztransfers leisten: Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein. —² Westdeutsche Flächenländer, die im horizontalen Finanzausgleich Zahlungen erhalten: Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des DIW.

tische Führung gestellt; sie erbringen für Ostdeutschland 4,3 Mrd. DM an zusätzlichen Einnahmen. Die Fehlbelags-Bundesergänzungszuweisungen nivellieren sehr stark, während die Bundesergänzungszuweisungen „Politische Führung“ deshalb kritisiert — und wohl fallen — werden, weil sie unbefristet gewährt werden. Eine gewichtige Frage ist, wie hoch der anerkannte Finanzbedarf der ostdeutschen Länder im Jahre 2004 sein wird. Seine Höhe wird von zwei Faktoren geprägt, einmal vom — beträchtlichen — Nachholbedarf an öffentlichem Infrastrukturkapital, zum anderen von der noch immer sehr niedrigen Steuerkraft der Kommunen. Bei den konsumtiven Ausgaben sollte die Angleichung bis dahin vollzogen sein und auch bei der Investitionsförderung sollten die Unterschiede weiter schrumpfen, denn die flächendeckende Wirtschaftsförderung wird früher oder später in eine selektive Regionalförderung überführt werden müssen.³⁹ Wenn durch den Wegfall von Bundesergänzungszuweisungen der Bund entlastet wird, so wird sich dies wahrscheinlich in einem höheren Umsatzsteueranteil der Länder niederschlagen, von dem alle Länder profitieren.

Harte Verhandlungen sind zwischen den Ländern zu erwarten, ihr Ergebnis ist nicht prognostizierbar. Die Geberländer haben jüngst⁴⁰ abermals gefordert, dass stärkere Leistungsanreize in das System eingebaut werden müssen. Dies kann nur darauf hinauslaufen, entweder den Ausgleichssatz von 95 % zu verringern und/oder die Abschöpfung proportional zu gestalten. Auf der anderen Seite werden die finanzschwachen Länder darauf pochen, dass die Steuereinnahmen der Gemeinden weit stärker als bisher⁴¹ — und das Urteil des BVG legt dies nahe — bei der Bemessung der Ausgleichsansprüche und -pflichten berücksichtigt werden. Nach dem Urteil des Verfassungsgerichts dürfte der Spielraum für eine Verringerung der Abschöpfungsquote nicht allzu groß zu veranschlagen sein. Nicht nur muss der Ausgleich „angemessen“ sein, sondern — und darauf hat das Gericht explizit hingewiesen — die Angemessenheit bestimmt sich danach, dass auch die finanzschwachen Länder ihre Aufgaben erfüllen können. Dies heißt, dass sich die Ansprüche im Finanzausgleich nicht über Abschöpfungsquoten ableiten dürfen, sondern über die Aufgabenzuordnung; Konstrukte wie der so genannte Halbteilungsgrundsatz — von Bayern und Baden-Württemberg ins Spiel gebracht — sind damit obsolet.⁴²

Fazit: Es ist nicht zu erwarten, dass die anstehenden Änderungen des Länderfinanzausgleichs grundlegend sein und ein radikales Wettbewerbsmodell generieren werden, auch wenn der Weg zu mehr Wettbewerb nicht verbaut wurde.⁴³ Wahrscheinlich sind vielmehr inkrementale Änderungen, eine „Reform der kleinen Schritte“.⁴⁴ Dennoch werden sich die ostdeutschen Länder von 2005 an auf geringere Transferzahlungen einstellen müssen. Dies scheint auch gerechtfertigt, denn in einigen Bereichen sind die Nachhol- oder Sonderbedarfe abgebaut worden.

9. Förderung privater Investitionen

Spätestens im Frühjahr 1991 wurde den verantwortlichen Politikern klar, dass angesichts des scharfen Produktionsrückgangs in den neuen Ländern die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft erhebliche öffentliche Fördermittel bedurfte, um sie regional- und sozialpolitisch einigermaßen akzeptabel zu bewältigen. Vor allem in der Industrie war die Technologie nicht selten hoffnungslos veraltet. Aber auch bei den für hoch entwickelte Wirtschaften wichtigen immateriellen Standortfaktoren — Humankapital, technisch-organisatorische und unternehmerische Fähigkeiten, Technologietransfer, Marktzugang und Einbindung in Lieferstrukturen — stellten sich bald riesige Defizite heraus. Ohne öffentliche Förderung wären — bei dem Aufwertungsschock und dem Lohnanpassungsschock — Investoren kaum zum Aufbau neuer Produktionskapazitäten bereit gewesen.

Von Beginn an konzentrierte sich die Politik auf die Förderung von Sachinvestitionen. Aber auch die notwendige Anpassung der menschlichen Fähigkeiten wurde im Rahmen von Beratungs- und Pilotprojekten sowie durch diverse Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit unterstützt. Zeitweilig diskutierte Lohnsubventionen hat die Politik nie ernsthaft erwogen, weil sie eine Beschleunigung der Lohnanpassung an westdeutsches Niveau befürchtete und starke Mitnahmeeffekte wahrscheinlich gewesen wären.

Bereits vor dem Einigungsvertrag hatte die DDR-Regierung eine allgemeine Investitionszulage in Höhe von 12 % der Investitionskosten eingeführt (Handwerksbetriebe erhielten sogar 20 %). Diese wurde verlängert, jedoch schrittweise abgebaut (auf 8 % von 1992 bis Mitte 1994 und auf 5 % bis Ende 1997, im verarbeitenden Gewerbe bis Ende 1998). Von Mitte 1991 an wurde zusätzlich eine großzügige Sonderabschreibung von 50 % der Anschaffungs- und Herstellungskosten gewährt, die mit der Investitionszulage kumuliert werden durfte. Dies galt auch für die Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die im Höchstfall 23 % betragen. Zusammen mit der Zulage wurde so bis zu einem Drittel der Investitionskosten direkt von der öffentlichen Hand erstattet;⁴⁵ zusätzlich

³⁹ DIW, IfW, IWH (1999), 443.

⁴⁰ Vgl. Handelsblatt vom 27.03.2000, 5.

⁴¹ Bisher werden die Steuereinnahmen der Gemeinden zur Hälfte einbezogen, doch entspringt die Höhe des Satzes einem politischen Kompromiss. In Zukunft muss begründet werden, warum ein hälf tiger Satz gewählt wurde.

⁴² Renzsch (1999), 718.

⁴³ Peffekoven (1999), 715.

⁴⁴ Ebert, Mayer (2000), 145; Renzsch (1999), 720.

⁴⁵ Auf die allgemeine Investitionszulage bestand ein Rechtsanspruch, während der Investitionszuschuss beantragt werden musste, wobei besondere Voraussetzungen zu erfüllen waren.

brachten die Sonderabschreibungen vor allem den westdeutschen Investoren erhebliche Steuerstundungs- oder Steuerspareffekte.

Das massierte Fördervolumen hat in den ersten Jahren zweifellos wichtige Investitionen unterstützt und so dem allgemeinen Niedergang zumindest teilweise entgegengewirkt. Angesichts der drängenden Probleme war es richtig, zunächst auf allgemeine Förderinstrumente zu setzen, auf die ein Rechtsanspruch besteht und die ohne größeren bürokratischen Aufwand vergeben werden. Für den Aufbau spezieller Förderprogramme und deren aufwendige technische Abwicklung fehlte zunächst die Zeit, denn die bürokratischen Voraussetzungen für Beantragung, Vergabe und Kontrolle waren nicht gegeben. Hinzu traten Probleme mit dem „Förderdschungel“, bei dem sich verschiedene Förderkonzepte (regionale Gebietsförderung, Technologie- und F&E-Förderung, Mittelstandsförderung, Risikokapitalhilfen) überlagern, zumal hier auch die verschiedenen föderalen Ebenen aktiv sind — von der EU bis zu den Ländern und Gemeinden.

Die Vielzahl und mangelnde Koordinierung der Maßnahmen führten allerdings auch zu Mitnahmeeffekten und Kapitalfehlleistungen. Dies galt insbesondere für Bauinvestitionen. Sonderabschreibungen sind vor allem für gutverdienende Privatinvestoren mit hohen Einkommensteuerbelastungen attraktiv: Im Rahmen von gezielten „Steuersparmodellen“ (Bauherren-/Investorenmodelle, geschlossene Immobilienfonds) konnten durch die Sonderabschreibungen zusätzlich zu den sonstigen Gestaltungsmöglichkeiten⁴⁶ hohe steuerliche Verluste und damit Steuerersparnisse realisiert werden. Die Folge war eine Baukonjunktur, bei der Kosten oder Nachfrageüberlegungen nicht selten gegenüber der Realisierung von Verlustzuweisungen in den Hintergrund traten. Dies führte zu überhöhten Baukosten und Leerständen bzw. einem Preisverfall auf den Immobilienmärkten. Den Schaden haben nicht nur die Investoren, die selbst unter Berücksichtigung der Steuerersparnisse häufig nur eine magere Rendite oder sogar echte Verluste realisierten, sondern auch die Finanzminister bzw. die Gemeinschaft aller übrigen Steuerzahler. Denn der Einbruch der veranlagten Einkommensteuer sowie die schwache Aufkommensentwicklung bei der Körperschaftsteuer Mitte der 90er Jahre dürfte maßgeblich auf diese Effekte zurückzuführen sein.⁴⁷ Abgesehen davon waren auch konjunkturelle Fehlentwicklungen und sektorale Verwerfungen die Folge. Der staatlich induzierte Nachfrageboom ließ die Baukapazitäten sprunghaft steigen, doch konnte das hohe Nachfrageniveau nicht gehalten werden, so dass die Kapazitäten in der Bauwirtschaft wieder schrumpften. Auf Grund der strukturellen Besonderheiten reagiert die Bauwirtschaft sehr viel rascher mit Kapazitätsanpassungen auf Nachfrageschwankungen als andere Wirtschaftsbereiche. Nicht zuletzt deshalb war es früher immer Ziel des Staates, zur Verstärkung der Baunachfrage beizutragen.

Es war wohl ein Fehler, vornehmlich auf die Sonderabschreibungen zurückzugreifen. Dass hierdurch überzogene Investitionsanreize und damit Fehlentwicklungen ausgelöst werden, war eigentlich aus den 70er und 80er Jahren bekannt. An Warnungen vor solchen Wirkungen hat es auch 1991 nicht gefehlt.⁴⁸ Offensichtlich setzte die Politik aber genau auf diese Mechanismen, um angesichts der verschärften Produktions- und Beschäftigungseinbrüche mit einem einfach zu handhabenden Mittel „die Pferde zum Saufen zu bringen“. Neben den problematischen Investitionslenkungen wurde in den letzten Jahren zunehmend kritisiert, dass Steuerpflichtige mit hohen Einkommen ihre Steuerbelastungen sehr stark verringern konnten. Spätestens vor dem Hintergrund der Steuerreformdiskussion, bei der die Bemessungsgrundlagen in Richtung tatsächliche „ökonomische“ Einkünfte verbreitert werden sollen, erscheint das offene Auszahlen von Subventionen über den öffentlichen Haushalt (oder Verrechnungen mit der Steuerschuld wie bei der Investitionszulage) der geeigneter Weg, zumal dies eine transparentere Förderung ermöglicht.

Das Auslaufen der Sonderabschreibungen von 1999 an ist daher zu begrüßen. Seitdem wird die allgemeine Förderung auf die Investitionszulage konzentriert, die für die Industrie, produktionsnahe Dienstleistungen, das Handwerk sowie den innerstädtischen Handel und Wohnungsbau gewährt wird; die Zulage beträgt nun 10 %, für bestimmte kleine und mittlere Betriebe 20 %. Generell sollten alle Förderprogramme in regelmäßigen Abständen auf den Prüfstand gestellt werden, denn die Gefahr der Dauerabhängigkeit von Subventionen ist speziell in den neuen Ländern nicht von der Hand zu weisen. Die allgemeinen Investitionsfördermaßnahmen sollten in den kommenden Jahren auslaufen und durch selektive regionale Förderinstrumente ersetzt werden.

10. Steuerpolitik

Die Steuerpolitik stand zu Beginn der 90er Jahre zunächst ganz im Zeichen der deutschen Einheit. Andere Linien des Steuerreformprozesses — insbesondere der in den Jahren zuvor thematisierte „Reformstau“ bei den di-

⁴⁶ Abzug von Bauzeit-Werbungskosten, Vermittlungsgebühren und Finanzierungskosten (Geld-/Eigenkapitalbeschaffungskosten, Disagio/Zinsvorauszahlungen).

⁴⁷ So stiegen die in der Einkommensteuerstatistik nachgewiesenen negativen Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (also die Verluste aller mit negativen Einkünften dieser Einkunftsart veranlagten Steuerpflichtigen) von 44 Mrd. DM im Jahre 1992 auf 67 Mrd. DM im Jahre 1995. In einer Studie des Rechnungshofs Baden-Württemberg wurde nachgewiesen, dass die Steuervergünstigungen des Fördergebietsgesetzes bei Steuerpflichtigen mit hohen Einkünften im Zeitraum von 1990 bis 1994 kräftig zugenommen haben.

⁴⁸ Vgl. dazu vor allem das Sondergutachten des Sachverständigenrats (1991), Tz. 33 ff.

rekten Steuern — wurden erst später wieder aufgegriffen. Da die Folgen des wirtschaftlichen Umbruchs in den neuen Bundesländern lange unterschätzt oder verdrängt wurden, waren Steuererhöhungen zunächst tabu. Im Zuge der verschärften Transformationskrise und wachsenden Finanzierungslasten der öffentlichen Hand wurden dann aber von Mitte 1991 an Steuern und Sozialabgaben schrittweise erhöht, gleichzeitig aber auch die Steuervergünstigungen für Sachinvestitionen in den neuen Bundesländern ausgeweitet (Sonderabschreibungen neben der Investitionszulage).

Die Sozialversicherungsbeiträge stiegen spürbar, da die Stabilisierung der Sozialversicherungssysteme in den neuen Ländern nicht über eine Erhöhung des Bundeszuschusses, sondern über höhere Sozialbeiträge finanziert wurde, die letztlich von den Arbeitnehmern in Westdeutschland aufgebracht werden mussten.⁴⁹ Von April 1991 an erhöhte sich der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 4,3 auf 6,8%; im Gegenzug wurde der Beitragssatz zur Rentenversicherung von 18,7 auf 17,7% gesenkt. Von Anfang 1993 an bis heute liegt der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung bei 6,5%. Die Rentenversicherungsbeiträge wurden bis 1997 schrittweise auf 20,3% angehoben; ein weiterer Anstieg konnte 1998 durch eine Aufstockung des Bundeszuschusses verhindert werden, die durch die Mehrwertsteuererhöhung finanziert wurde; von 1999 an sinken die Rentenversicherungsbeiträge (auf gegenwärtig 19,3%) im Zuge einer weiteren Erhöhung des Bundeszuschusses, wofür der Bund die Mehreinnahmen aus der ökologischen Steuerreform verwendet.

Zum 1.7.1991 wurde der Solidaritätszuschlag von 7,5% auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer erstmals eingeführt; er galt allerdings zunächst nur für ein Jahr. Kräftig und nachhaltig wurden dagegen die indirekten Steuern ausgeweitet; zweimal wurde die Mineralölsteuer erhöht, und auch die Sätze für die Mehrwertsteuer sowie die Versicherungsteuer wurden angehoben.

Diskutiert wurde seinerzeit auch die Frage, ob die neuen Länder zu einem „Niedrigsteuergebiet“ ausgebaut werden sollten. Geplant war insbesondere, den Spitzensatz der Einkommensteuer und den Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne auf 40% zu senken.⁵⁰ Aus guten Gründen entschied man sich letztlich gegen ein solches Gefälle:

- Es wären nur solche Unternehmen begünstigt worden, die bereits Gewinne erwirtschaftet hätten.
- Regional unterschiedliche Steuersätze hätten missbräuchliche Gewinnverlagerungen zwischen verbundenen Unternehmen bzw. Betriebsstätten provoziert, ohne dass dies in Ostdeutschland zu Mehrinvestitionen geführt hätte.⁵¹

Investitionszulagen und Sonderabschreibungen erschienen deshalb als geeigneterer Weg, die Investi-

tionstätigkeit der Unternehmen anzuregen. Immerhin wurden die Vermögensteuer und Gewerbe Kapitalsteuer in den neuen Ländern nicht erhoben — Steuern, die im Westen 1997 und 1998 abgeschafft wurden. Erst 1995 führte der Bund den Solidaritätszuschlag mit 7,5% wieder ein, doch wurde er 1998 auf 5,5% gesenkt.

Parallel zu diesen steuerpolitischen Maßnahmen hat der Gesetzgeber in den 90er Jahren nahezu alle direkten Steuern reformiert. Maßgeblich hierfür war zum einen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Weitreichende Urteile gab es zum Kinderfreibetrag, zum Grundfreibetrag, zur Zinsbesteuerung und zur Einheitsbewertung bei der Vermögen- und der Erbschaftsteuer. Damit zwang das Gericht den Gesetzgeber Misstände zu beseitigen, die die Prinzipien der steuerlichen Gleichmäßigkeit und die der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit eklatant verletzten. Zum anderen gab es seit Mitte der 80er Jahre eine intensive Diskussion um die steuerlichen Standortbedingungen der deutschen Wirtschaft. Im Kern der Reformüberlegungen geht es darum, die Bemessungsgrundlagen zu verbreitern und die Steuersätze zu senken. Damit sollen die Leistungsanreize sowie die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze verbessert, der Steuervollzug erleichtert und die Steuergerechtigkeit gestärkt werden. An wichtigen steuerpolitischen Maßnahmen in den letzten 10 Jahren sind hier zu nennen:

- Von 1993 an wurde die Zins- und Kapitalertragsbesteuerung neu geregelt. Seitdem gibt es eine auf die Einkommensteuer anrechenbare Kapitalertragsteuer („Zinsabschlag“) in Höhe von 30%; gleichzeitig wurde der Spärfreibetrag auf 6 000/12 000 DM (Ledige/Verheiratete) erhöht.
- Mit dem Standortsicherungsgesetz sind von 1994 an die Körperschaftsteuersätze reduziert worden (auf 45% für einbehaltene Gewinne, 30% für ausgeschüttete Gewinne); der Spitzensatz für gewerbliche Einkünfte im Rahmen der Einkommensteuer ist auf 47% gesenkt worden. Gegenfinanziert wurden diese Entlastungen durch Verschlechterungen der Abschreibungsbedingungen.
- Im Jahressteuergesetz 1996 wurde der Grundfreibetrag deutlich angehoben und eine grundlegende Tarifreform der Einkommensteuer durchgeführt.
- Die Vermögensteuer wurde 1997 aufgehoben; bei der Erbschaftsteuer wird seitdem eine „bedarfsbezogene“ Bewertung des Grundvermögens praktiziert, die sich stärker an den Verkehrswerten orientiert.

⁴⁹ Vgl. Meinhardt (2000).

⁵⁰ Diese Frage spielte vor allem in den Koalitionsgesprächen von CDU/CSU und FDP nach der Bundestagswahl im Dezember 1990 eine zentrale Rolle.

⁵¹ Etwa mittels interner Verrechnungspreise oder über „Briefkastenfirmen“, wie dies im internationalen Steuerrecht hinlänglich bekannt ist.

- Die Gewerbekapitalsteuer — in Ostdeutschland ohnehin nicht erhoben — wurde 1998 abgeschafft.⁵² Ferner ist der Solidaritätszuschlag um zwei Prozentpunkte auf 5,5 % gesenkt und die Mehrwertsteuer im April 1998 um einen Prozentpunkt auf 16 % angehoben worden.
- Die rot-grüne Bundesregierung hat die im Wahlkampf stecken gebliebene Reform der Unternehmens- und Einkommensbesteuerung wieder aufgegriffen. Nachdem bereits im Rahmen des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 einzelne Elemente umgesetzt worden sind,⁵³ sollen von 2001 an die Steuersätze durchgreifend gesenkt werden; ferner geht es darum, die Struktur der Unternehmensbesteuerung — das Zusammenwirken von Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer — grundlegend zu reformieren.⁵⁴

Eine Einordnung in die längerfristige Entwicklung des deutschen Steuer- und Abgabenaufkommens (Tabelle 12,

⁵² Die Steuerausfälle wurden durch verschiedene Maßnahmen bei der Unternehmensbesteuerung gegenfinanziert (Streichung von Drohverlustrückstellungen, Einschränkung beim Verlustvertrag, Verschärfung bei der Besteuerung von außerordentlichen Einkünften). Die Steuerausfälle der Gemeinden wurden durch eine Beteiligung an der Umsatzsteuer in Höhe von 2,2 % kompensiert.

⁵³ BGBI. 1999, 402. Der Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne wurde auf 40 % (1999) und der Spitzensatz der Einkommensteuer für gewerbliche Gewinne von 45 % auf 43 % (2000) gesenkt. Zugleich wurden die Bemessungsgrundlagen verbreitert: Einführung eines Wertaufholungsgebots, Einschränkung der Teilwertabschreibung, Einschränkungen bei der Bildung von Rückstellungen.

⁵⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (Steuersenkungsgesetz —

Tabelle 12

Steueraufkommen 1991 bis 2000

Steuerart	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹	2000 ¹
Mrd. DM										
Lohnsteuer	214,2	247,3	258,0	266,5	282,7	251,3	248,7	258,3	261,7	267,0
Veranlagte Einkommensteuer	41,5	41,5	33,2	25,5	14,0	11,6	5,8	11,1	20,5	22,5
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag	11,4	11,3	22,7	31,5	29,7	25,5	26,1	34,6	33,8	33,7
Körperschaftsteuer	31,7	31,2	27,8	19,6	18,1	29,5	33,3	36,2	46,2	46,9
Solidaritätszuschlag	10,5	13,0	0,1	1,6	26,3	26,1	25,9	20,6	22,1	22,5
Vermögen- und Grundsteuer	16,7	17,5	18,4	19,3	21,6	23,7	17,3	17,3	17,8	17,9
Sonstige direkte Steuern	20,7	24,6	26,2	28,1	27,0	27,8	31,2	34,6	35,4	34,4
Gewerbesteuer	41,3	44,8	42,3	44,1	42,2	45,9	48,6	50,5	51,4	52,4
Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer)	179,7	197,7	216,3	235,7	234,6	237,2	240,9	250,2	267,0	277,0
Mineralölsteuer/Stromsteuer	47,3	55,2	56,3	63,8	64,9	68,3	66,0	66,7	74,7	80,1
Tabaksteuer	19,6	19,3	19,5	20,3	20,6	20,7	21,2	21,7	22,3	22,7
Sonstige indirekte Steuern	27,5	28,3	28,3	30,2	32,6	32,6	32,3	31,3	30,7	30,3
Steuereinnahmen insgesamt	662,0	731,7	749,1	786,2	814,3	800,0	797,2	833,0	883,6	907,3
<i>Nachrichtlich:</i>										
Kindergeld ²	-	-	-	-	-	43,3	49,8	50,0	50,1	51,0
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	2 938,0	3 155,2	3 235,4	3 394,4	3 523,0	3 586,0	3 666,6	3 784,2	3 873,0	4 012,0
Veränderung gegenüber Vorjahr in %										
Lohnsteuer	-	15,5	4,3	3,3	6,1	-11,1	-1,0	3,9	1,3	2,0
Veranlagte Einkommensteuer	-	0,0	-20,0	-23,2	-45,1	-17,0	-50,4	92,9	84,4	9,8
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag	-	-0,9	101,7	38,4	-5,5	-14,4	2,5	32,8	-2,6	-0,1
Körperschaftsteuer	-	-1,7	-10,8	-29,7	-7,3	62,4	12,9	8,8	27,6	1,5
Solidaritätszuschlag	-	-	-	-	-	-	-	-	7,5	1,6
Vermögen- und Grundsteuer	-	5,3	5,2	4,6	12,0	9,9	-27,3	0,2	3,2	0,3
Sonstige direkte Steuern	-	18,6	6,4	7,5	-4,1	3,0	12,4	10,7	2,3	-2,7
Gewerbesteuer	-	8,6	-5,8	4,3	-4,4	8,8	6,0	3,9	1,8	1,9
Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer)	-	10,0	9,4	9,0	-0,5	1,1	1,6	3,9	6,7	3,7
Mineralölsteuer/Stromsteuer	-	16,7	2,1	13,4	1,6	5,2	-3,3	1,0	12,0	7,2
Tabaksteuer	-	-1,7	1,1	4,1	1,6	0,5	2,2	2,4	3,0	1,8
Sonstige indirekte Steuern	-	3,0	-0,2	6,9	8,0	-0,1	-0,9	-3,1	-1,9	-1,3
Steuereinnahmen insgesamt	-	10,5	2,4	4,9	3,6	-1,8	-0,4	4,5	6,1	2,7
<i>Nachrichtlich:</i>										
Kindergeld ²	-	-	-	-	-	-	15,0	0,4	0,2	1,8
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	-	7,4	2,5	4,9	3,8	1,8	2,2	3,2	2,3	3,6

¹ Schätzung. — ² Von 1996 an wird das Kindergeld mit dem Lohnsteueraufkommen verrechnet.

Quellen: Bundesfinanzministerium; Arbeitskreis Steuerschätzungen, November 1999; Gemeinschaftsdiagnose Herbst 1999.

Abbildung 1

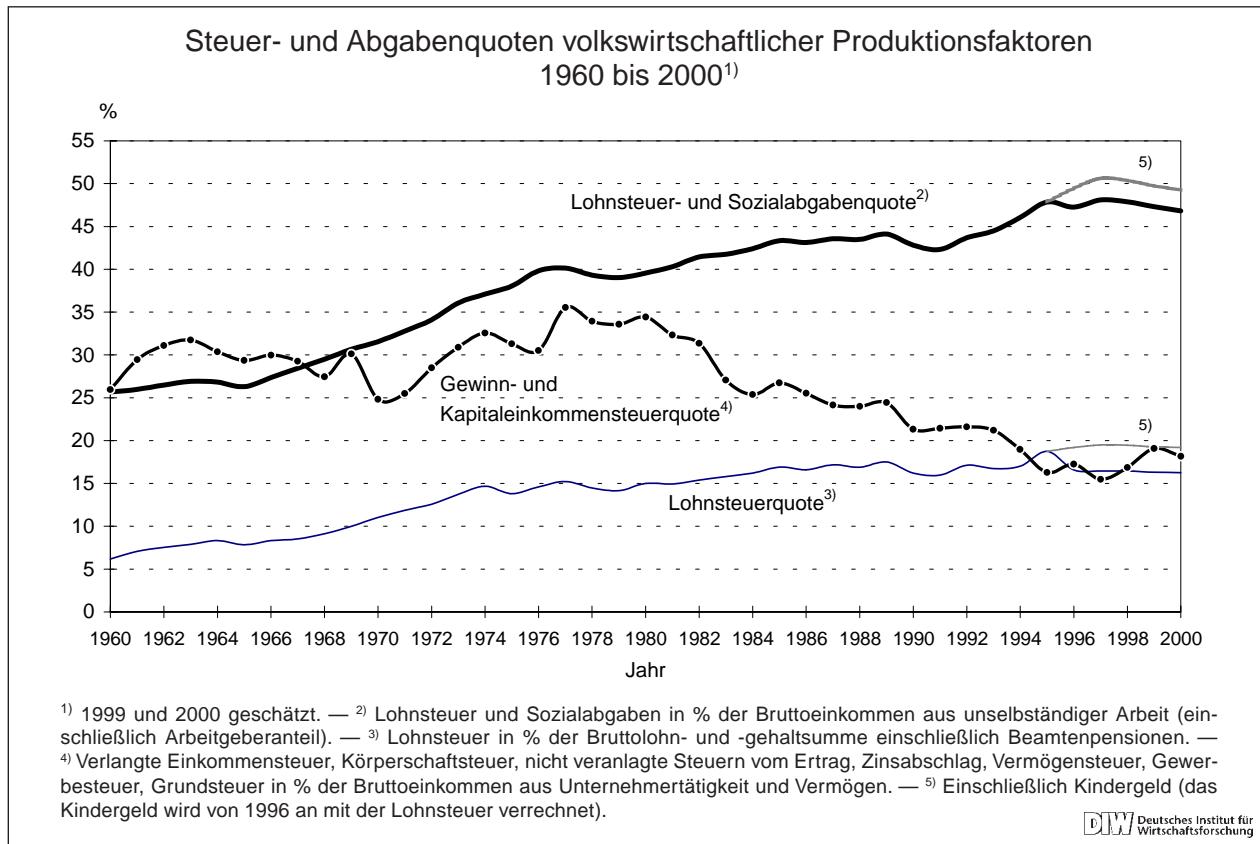


Abbildung 1) zeigt, dass die steuerpolitischen Maßnahmen im Umfeld der deutschen Einheit sowie die grundlegenden Steuerreformen bereits vorher angelegte steuerpolitische Trends weiter vorangetrieben haben. Bemerkenswert ist dabei, dass die gesamtwirtschaftliche Steuerquote (Steueraufkommen in % des Bruttosozialprodukts) über die Jahrzehnte hinweg in einem Bereich von 23 bis 25 % erstaunlich konstant verlief, auch in den letzten Jahren lag sie um 24 % (unter Einbeziehung des Kindergelds)⁵⁵. Die Belastung mit Sozialabgaben stieg hingegen kontinuierlich an; erst im Zuge der ökologischen Steuerreform wurde dieser Trend leicht umgekehrt. Innerhalb des Steueraufkommens hat die Lohnsteuer zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die indirekte Besteuerung mit Mehrwertsteuer und speziellen Verbrauchsteuern, die sich bis in die 80er Jahre unterproportional entwickelt hatte, gewann dagegen in den 90er Jahren wieder an Gewicht. Deutlich verringerte sich der Beitrag der Gewinn- und Kapitaleinkünfte zum Steueraufkommen.

Die Entwicklungslinien bei den direkten Steuern werden besonders augenfällig, wenn man die Abgaben auf die Arbeitseinkommen einerseits sowie die Gewinn- und Kapitaleinkommen andererseits auf die jeweiligen volkswirtschaftlichen Einkommensaggregate bezieht (Abbildung 1). Die Lohnsteuerquote stieg kontinuierlich auf zu-

letzt knapp 20 %. Demgegenüber verringerte sich die durchschnittliche Belastung der Gewinn- und Kapitaleinkünfte seit Beginn der 80er Jahre deutlich. Hierin schlagen sich die schrittweise Senkung der Steuersätze (Körperschaftsteuer, Spitzenbelastung bei der Einkommensteuer, insbesondere für gewerbliche Einkünfte), die Entlastungen bei der Gewerbesteuer sowie Entlastungen und schließlich Abschaffung der Vermögensbesteuerung (Vermögensteuer, Gewerbe Kapitalsteuer) nieder. Ferner wirkten sich in den 90er Jahren die Steuervergünstigungen aus, die im Zuge der Investitionsförderung in den neuen Bundesländern eingeführt worden waren: Bei der veranlagten Einkommensteuer kam es zu einem Einbruch beim Aufkommen, der noch nicht wieder aufgeholt wurde.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass das Steuersystem in den 90er Jahren weiter auf die angebotspolitischen Leitbilder ausgerichtet wurde — unabhängig von den Sondermaßnahmen und deren fiskalische Folgen für den Aufbau Ost. Damit wurden Entwicklungen fortgesetzt,

StSenkG). Bundestagsdrucksache 14/2683. Vgl. dazu Bach, Seidel, Teichmann (2000).

⁵⁵ Das Kindergeld wird von 1996 an mit der Lohnsteuer verrechnet.

die bereits in den 80er Jahren eingeschlagen worden waren. Der Abbau sowie die grundlegende Umgestaltung der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung, aber auch die Ausweitung der indirekten Besteuerung zu Lasten der direkten gilt weithin als „wachstumsfreundliche“ Umstrukturierung der Steuerbelastungen.⁵⁶ Auch die rot-grüne Regierungskoalition, deren Vertreter noch in der Opposition die soziale Schieflage und „Gerechtigkeitslücke“ dieser Maßnahmen angeprangert hatten, führt diese Politik gegenwärtig fort — allerdings mit leichten Akzentverschiebungen. So bedeutet auch die ökologische Steuerreform eine Stärkung der indirekten Besteuerung. Mit Lenkungssteuern (Öko-Steuern) auf umweltbelastende Tatbestände — vor allem Energie und Verkehrskraftstoffe — soll das Steuersystem explizit in den Dienst umweltpolitischer Ziele gestellt werden. Die Umsetzung fiel allerdings weniger zukunftsweisend aus.⁵⁷

Der Wirtschaft im Osten haben die Entlastungen bei der direkten Besteuerung bisher nur wenig geholfen. Unternehmen, die nur wenig Gewinne machen, profitieren auch nicht von niedrigeren Gewinnsteuersätzen. Dies gilt im Übrigen auch für die Sonderabschreibungen, die letztlich nur die westdeutschen Mutterunternehmen über investierende Töchter bzw. Betriebsstätten in den neuen Ländern nutzen konnten. Auch dies spricht für die inzwischen erfolgte Umstellung der steuerlichen Hilfen für die neuen Bundesländer auf die Investitionszulage. Längerfristig dürfte eine Strukturbereinigung bei der Unternehmensbesteuerung aber sehr wohl Wachstumsimpulse auslösen, insoweit sie die Effizienz des Einsatzes der Produktionsfaktoren verbessert — im Osten wie im Westen.

Indes ist die verteilungspolitische Brisanz vieler steuerpolitischer Maßnahmen der letzten Jahre nicht zu übersehen — gerade auch im Hinblick auf die Steuererhöhungen nach 1991. So wurde der Solidaritätszuschlag zunächst nur befristet eingeführt und dann durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer sowie von Verbrauchsteuern abgelöst, die regressiv wirken und auch Transfereinkommensbezieher belasten. Dies gilt ferner für die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge, die zudem das Äquivalenzprinzip weiter ausgehöhlt hat, auf dem die Beziehung zwischen Beitrag und Leistung dieser Versicherungen vornehmlich beruht. Damit wurde auch das Vertrauen der Bürger in die Leistungsfähigkeit des umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems geschwächt.⁵⁸ Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik und der Rentenpassungen in den neuen Ländern über Steuern wäre der geeignetere Weg gewesen.

Die permanent gestiegene Belastung der Arbeitseinkommen mit Sozialbeiträgen und Lohnsteuer ist auchbeschäftigungspolitisch kaum zu vertreten, da dies die Arbeit teuer macht, (Grenz-)Anreize für Erwerbstätigkeit reduziert und der Schattenwirtschaft sowie der Flucht in spezielle Beschäftigungsformen (Scheinselbständigkeit, 630-Mark-Jobs) Vorschub leistet.

Nicht zuletzt weil die Steuerpolitik mit den gegenwärtig vorbereiteten Reformen der Unternehmensbesteuerung sowie des Einkommensteuertarifs die höheren Einkommen weiter entlasten dürfte, erscheint die Beibehaltung des Solidaritätszuschlags bis auf weiteres unumgänglich: Wenn sich die Steuerpolitik verstärkt an marktwirtschaftlichen und ökologischen Erfordernissen — und damit letztlich am Äquivalenzprinzip — orientiert, sollten zumindest die andauernden Belastungen der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der deutschen Einheit nach dem Maßstab der steuerlichen Leistungsfähigkeit verteilt werden.

11. Staatsverschuldung

Seit 1990 ist die Staatsverschuldung in die Höhe geschnellt — als Folge der hohen Finanzierungsdefizite der öffentlichen Haushalte (Tabelle 13). Die Schulden der Gebietskörperschaften erreichten bis Ende 1999 einen Stand von 2 346 Mrd. DM oder 60,6 % des BIP, während sie 1989 noch unter einer Billion DM gelegen hatten (dies entsprach damals 41,3 % des BIP). Besonders steil fiel der Anstieg der Staatsverschuldung in der ersten Hälfte der 90er Jahre aus: Bereits 1996 überstiegen sie die Grenze von 2 Billionen DM; im Zeitraum von sieben Jahren haben sich die Staatsschulden verdoppelt, die Schuldendstandsquote ist um gut 18 %-Punkte gestiegen.

Zur Abwicklung der primär vereinigungsbedingten Finanzierungstransaktionen hat die Finanzpolitik verschiedene Nebenhaushalte eingerichtet:⁵⁹

- Der *Fonds „Deutsche Einheit“* finanzierte sich größtenteils über Kredite.
- Der *Kreditabwicklungsfonds* übernahm die DDR-Altschulden sowie die im Zusammenhang mit der Währungsunion entstandenen Verbindlichkeiten.
- Von 1995 an ist der *Erblastentilgungsfonds* eingerichtet worden. Er übernahm neben dem *Kreditabwicklungsfonds* die aufgelaufenen Schulden der *Treuhandanstalt* und die entschuldeten Verbindlichkeiten der ostdeutschen *Wohnungswirtschaft*; Anfang 1997 kamen die

⁵⁶ Vgl. etwa Kitterer (1998).

⁵⁷ Vgl. dazu Bach, Kohlhaas (1999).

⁵⁸ Vgl. Meinhardt (2000).

⁵⁹ An weiteren Umstrukturierungen der Staatsverschuldung im Umfeld der Vereinigung ist die *Bahnreform* zu erwähnen. Dabei hat der Bund 1994 die Schulden von Bundesbahn und Reichsbahn übernommen (einschließlich weiterer Verpflichtungen vor allem für die Beamtenversorgung) und in das neu errichtete *Bundeseisenbahnvermögen* eingebbracht. Daneben hat sich auch der „Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes“ verschuldet, nachdem der bis Ende 1995 erhobene „Kohlepfennig“ ausließ. Nachdem die vom Fonds finanzierten Subventionen von 1996 an in den Bundeshaushalt übernommen wurden, hat er noch die bestehenden Forderungen und Verbindlichkeiten abzuwickeln.

Tabelle 13

Entwicklung der Staatsverschuldung

Mrd. DM, Stand am Jahresende¹

	1980	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bund	232	491	542	587	611	685	712	757	840	906	958	1 021
Fonds „Deutsche Einheit“	-	-	20	51	74	88	89	87	84	80	79	79
Kreditentwicklungs-/Erblastentilgungsfonds ²	-	-	28	28	92	101	102	329	332	322	305	293
ERP-Sondervermögen	3	7	10	16	24	28	28	34	34	34	34	31
Bundeseisenbahnvermögen	-	-	-	-	-	-	71	78	78	77	77	77
Ausgleichsfonds Steinkohle	-	-	-	-	-	-	-	2	3	3	4	5
Westdeutsche Länder	138	310	329	347	367	394	415	443	477	505	525	536
Ostdeutsche Länder	-	-	-	5	23	40	56	69	81	90	98	104
Westdeutsche Gemeinden	95	121	126	132	140	149	156	160	161	163	159	158
Ostdeutsche Gemeinden	-	-	-	9	14	24	32	37	39	39	40	40
Insgesamt	469	929	1 054	1 174	1 345	1 509	1 661	1 996	2 129	2 219	2 280	2 346
Insgesamt in % des BIP ³	31,7	41,3	43,0	40,0	42,6	46,6	48,9	56,7	59,4	60,5	60,3	60,6
Nachrichtlich: Treuhandanstalt ²	-	-	14	39	107	168	205	-	-	-	-	-

¹ Bis 1990 alte Bundesländer. — ² Von 1995 an sind die Schulden des Kreditentwicklungsfonds und der Treuhandanstalt auf den Erblastentilgungsfonds übertragen worden. — ³ Von 1991 an nach neuer VGR (ESVG 1995).

Quellen: Deutsche Bundesbank; Berechnungen des DIW.

Schulden der *gesellschaftlichen Einrichtungen* der Gemeinden in der DDR hinzu, deren Zuordnung lange strittig war. Daneben übernimmt der Erblastentilgungsfonds die restlichen Ausgleichsforderungen.

- Der *Entschädigungsfonds* wickelt künftig die Entschädigungen für die in der DDR enteigneten Vermögenswerte ab, bei denen anstelle von Barleistungen Schuldverschreibungen in Höhe von voraussichtlich 12 Mrd. DM von 2004 an zugeteilt werden.
- Die gestiegene Verschuldung des *ERP-Sondervermögens* ist größtenteils auf die Finanzierung von Förderungsmaßnahmen für die ostdeutsche Wirtschaft zurückzuführen.

Das Aufleben der Fondswirtschaft in Form von diversen Neben- und Schattenhaushalten hat die Übersichtlichkeit der öffentlichen Finanzwirtschaft erschwert. Diese Sonderbehandlung erscheint aber insoweit gerechtfertigt, als vor allem der Erblastentilgungsfonds und der Fonds „Deutsche Einheit“ einen überschaubaren Rahmen für die Tilgung der vereinigungsbedingten Schulden in einem befristeten Zeitraum bieten.⁶⁰

Insgesamt beläuft sich die im Erblastentilgungsfonds zusammen gefasste Schulden-„Erblast“ der DDR auf etwa 350 Mrd. DM (brutto, ohne zwischenzeitlich erfolgte Tilgungen), hinzu kommen 12 Mrd. DM an Schuldenübernahme durch den Entschädigungsfonds von 2004 an. Von der Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften seit 1990 lassen sich neben der Verschuldung der ostdeutschen Länder und Gemeinden lediglich die Neuverschuldung des Fonds „Deutsche Einheit“ sowie größtenteils des ERP-Sondervermögens dem Wiedervereinigungsprozess eindeutig zurechnen; insgesamt handelt es sich

dabei nach aktuellem Stand um einen Betrag von etwa 250 Mrd. DM.⁶¹ Berücksichtigt man überdies, dass ein — allerdings nicht exakt bezifferbarer — Teil der Neuverschuldung vom Bund sowie von den westdeutschen Ländern und Gemeinden ebenfalls vereinigungsbedingt ist, entfällt von der Zunahme der Gesamtverschuldung der Gebietskörperschaften seit 1989 in Höhe von rund 1 400 Mrd. DM mehr als die Hälfte zumindest mittelbar auf die Folgen der Wiedervereinigung.

Der Bund als zentralstaatliche Ebene hatte den Hauptteil der vereinigungsbedingten Finanzierungslasten zu tragen. Dies schlägt sich in den Zinsbelastungen des Haushalts nieder (Tabelle 14). Die Zins-Einnahmen-Quotie des Bundes (einschließlich der Erstattungen für Zinsen der Sondervermögen) stieg von 12 % der Einnahmen in 1989 auf 19 % in 1999.⁶² Weniger ausgeprägt war der An-

⁶⁰ Bundesbank (3/1997), 22 f.: Der *Erblastentilgungsfonds* wird durch eine jährliche Bundeszuführung in Höhe von 7,5 % der übernommenen Bruttoverbindlichkeiten (bis 2002 abzüglich 7,5 Mrd. DM) sowie den über 7 Mrd. DM übersteigenden Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn finanziert; die neuen Länder beteiligen sich mit 315 Mill. DM jährlich an der Annuität für die Verbindlichkeiten der gesellschaftlichen Einrichtungen. Der Fonds „Deutsche Einheit“ soll bis zum Jahr 2014 getilgt werden; auf Grund der niedrigen Zinsen (und daher hohen Tilgungsleistungen) wurden die Zuführungen zeitweise gesenkt; von 2001 an sollen sie jährlich 9,5 Mrd. DM betragen, von denen etwa 7 Mrd. DM von den alten Ländern übernommen werden. Der *Entschädigungsfonds* soll von 2004 an in fünf Annuitäten von etwa 2,4 Mrd. DM durch den Bundeshaushalt getilgt werden.

⁶¹ Der Fonds „Deutsche Einheit“ hat seinen Schulden-Höchststand von 89 Mrd. DM Ende 1994 bis Ende 1999 bereits um etwa 12 Mrd. DM gemindert.

⁶² Der starke Anstieg 1998/99 kommt dadurch zustande, dass von 1999 an die Zinsverpflichtungen aus dem Erblastentilgungsfonds und dem Bundeseisenbahnvermögen in den Bundeshaus-

Tabelle 14

Entwicklung der Zins-Einnahmen-Quote

in %

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bund ¹	11,4	11,3	11,7	12,6	12,0	13,5	14,1	14,0	18,9
Westdeutsche Länder	8,2	8,3	8,3	8,3	8,1	8,0	8,3	8,0	7,9
Ostdeutsche Länder	0,2	0,4	2,0	3,1	3,9	4,5	5,2	8,1	8,0
Westdeutsche Gemeinden	4,5	4,3	4,4	4,3	4,2	4,2	4,1	3,9	-
Ostdeutsche Gemeinden	0,4	1,0	1,8	2,3	2,6	3,1	3,3	3,4	-

¹ Von 1999 an wurden die Zinsverpflichtungen aus dem Erblastentilgungsfonds und dem Bundeseisenbahnvermögen in den Bundeseisenbahnvermögen in den Bundeshaushalt integriert.

Quellen: Bundesfinanzministerium; Berechnungen des DIW.

stieg von Verschuldung und Zinsausgaben bei den westdeutschen Ländern und Gemeinden. Der Schuldenstand der ostdeutschen Flächenländer und ihrer Gemeinden hatte — je Einwohner gerechnet — bereits 1998 das Niveau im Westen überschritten.

Insgesamt lief die exorbitante Ausweitung der Staatsverschuldung seit 1990 bemerkenswert „geräuschlos“ ab. Dies gilt sowohl für die Wirkungen auf Kapitalmärkte und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, aber auch im Hinblick auf die vergleichsweise gelassenen wissenschaftlichen und öffentlichen Diskurse dazu — war doch in früheren Jahrzehnten speziell in Deutschland die „Angstpsychose“ (F. K. Mann) vor einem unsoliden Finanzgebaren des Staates, das in einen unkontrollierten Verschuldungsprozess einmündet, besonders ausgeprägt.

Zunächst bestand eine große Akzeptanz in Bevölkerung und Wirtschaft, den größten Teil der vereinigungsbedingten Lasten über eine Ausweitung der Staatsverschuldung zu finanzieren. Dabei spielte eine Rolle, dass man das Ausmaß der Belastungen unterschätzte. Zudem wurden Wahlversprechen abgegeben, und bekanntlich erscheint den Wählern eine Kreditfinanzierung — jedenfalls in Maßen — oftmals das geringere Übel im Vergleich zur Steueranhebung. Vor allem aber wurde argumentiert, dass die finanzpolitische Bewältigung des säkularen Ereignisses der deutschen Einheit grundsätzlich eine Verteilung der Belastungen über längerfristige Zeiträume rechtfertigte: Denn eine massive Steuererhöhung (oder Ausgabenkürzung bei anderen Staatsaufgaben) hätte die damalige Generation übermäßig belastet und wohl auch negative wirtschaftliche Wirkungen ausgelöst.

Schon bald wurden auch Befürchtungen entkräftet, die Kreditfinanzierung strapaziere übermäßig die Kapitalmärkte. Sowohl die realwirtschaftlichen als auch die monetären Bedingungen erwiesen sich als hinreichend flexibel, die Nachfrageschocks des Wiedervereinigungsbooms auf den Güter- und Kapitalmärkten aufzufangen. Hierbei war die weit reichende Einbindung Deutschlands in die internationalen Märkte ein großer Vorteil. Staat und

Wirtschaft konnten ihren Kapitalbedarf ohne größere Frictionen decken, der langfristige Zins war sogar rückläufig, denn die Kapitalnachfrage Deutschlands stieß auf ein größeres Kapitalangebot in der Welt, wo die Abkühlung der Konjunktur bereits früher eingesetzt hatte. Außenwirtschaftlich wurde dieser Prozess von einer entsprechenden Passivierung der Leistungsbilanz begleitet, ohne dass der Wechselkurs davon nennenswert tangiert wurde, und auch die inländische Preisentwicklung konnte unter Kontrolle gehalten werden.

Dennoch war die Schuldenexpansion in den frühen 90er Jahren nicht unproblematisch. Völlig verfehlt war das Verhalten der westdeutschen Länder und Gemeinden, die den Vereinigungsboom nicht nutzten, um ihre Haushalte zu konsolidieren, sondern die konjunkturbedingten Mehrerinnahmen wieder ausgaben. Auch aus konjunkturellen Gründen waren Zweifel an der Schuldenpolitik angebracht. Der staatlich alimentierte Nachfrageschock war mit einer Ursache für den Vereinigungsboom, der aber nur von relativ kurzer Dauer war und Ende 1992 in eine Stabilisierungsrezession einmündete. Nun fehlte dem Staat kreditpolitischer Spielraum, um der wirtschaftlichen Talfahrt entgegenzuwirken. Ein stärkerer Rückgriff auf die Steuerfinanzierung hätte vermutlich die Entwicklung geglättet. So aber erwies sich die wachsende Staatsverschuldung zunehmend als Hypothek. Denn Staatsverschuldung bedeutet bekanntlich die Verschiebung von Finanzierungslasten in die Zukunft.⁶³ Mochten die „realen“ Lasten der Ausweitung des öffentlichen Sektors und der damit verbundenen Inanspruchnahme des Sozialprodukts relativ gut verkraftet werden, so wurde doch deut-

halt integriert worden sind, der Bund nunmehr unmittelbar für den Zinsdienst verantwortlich ist. In den Jahren zuvor wurden diese Zahlungen über Zuführungen an den Fonds abgewickelt, insoweit sind die tatsächlichen Zinsausgaben des Bundes zu niedrig ausgewiesen. Gleichermaßen gilt auch für die mittelbaren Zinsausgaben der westdeutschen Länder für den Fonds „Deutsche Einheit“.

⁶³ Dies war das wesentliche Ergebnis der Lastverschiebungsdiskussion in den 50er und 60er Jahren; dazu etwa Gandenberger (1981), 28 ff.

lich, dass damit in erheblichem Umfang Lasten auf künftige Haushalte zukamen.

Grundsätzlich sollte dabei allerdings nicht außer Acht bleiben, dass mit den gestiegenen Staatsschulden auch der Wert des staatlichen Anlagevermögens gewachsen ist, künftige Generationen dieses Vermögen nutzen können und die Zinslasten als Preis für diese Nutzung zu interpretieren sind. Dieses Argument überzeugt jedoch dann nicht, wenn der „Generationenvertrag“ verletzt ist:⁶⁴ Jede Generation empfängt von der Vorgeneration einen Mix an steuer- und kreditfinanzierten Kapitalgütern und gibt Kapitalgüter mit einem entsprechenden Finanzierungsmix an die Nachfolgegeneration ab. Ein grundlegender Wechsel von der Steuer- zur Kreditfinanzierung änderte diesen Vertrag zu Lasten künftiger Generationen. Der rasche Anstieg der Staatsverschuldung in den letzten Jahren könnte als ein Indiz hierzu gewertet werden.

Eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Richtung Budgetausgleich ist daher mittelfristig erforderlich und wird auch von der Bundesregierung angestrebt. Neben der weiterhin erforderlichen Begrenzung der öffentlichen Ausgaben, die von einer vorgelagerten Aufgabenkritik geleitet werden muss, ist es die zentrale wirtschafts- und finanzpolitische Aufgabe der nächsten Jahre, das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu stärken. Ein Aufschwung in den neuen Bundesländern und ein signifikanter Abbau der Arbeitslosigkeit in Ost und West würde die öffentlichen Kassen enorm entlasten und die Defizite auf Null bringen.⁶⁵ Nicht zuletzt auf Grund der Kreislaufzusammenhänge kann ein Konsolidierungsprozess aber nur über einen mittelfristigen Zeitraum erfolgreich sein. Dies zeigen die Erfahrungen mit der Haushaltskonsolidierung Mitte bis Ende der 80er Jahre in der alten Bundesrepublik oder seit Beginn der 90er Jahre in den USA: In einem makroökonomisch günstigen Umfeld dynamischer Beschäftigungs- und Wachstumsentwicklung gelang es, die Einnahmen erheblich zu steigern und die Ausgabenzuwächse unter Kontrolle zu halten.

12. Fazit und Ausblick

„Republicae nervos in pecuniis consistere“⁶⁶ lautet ein geflügeltes Wort der historischen Finanzwissenschaft. Die Finanzpolitik war wohl der Politikbereich, der am nachhaltigsten von der staatlichen (Wieder-)Vereinigung betroffen war. Die hohen öffentlichen Transfers in die neuen Länder und der Anstieg der Staatsverschuldung legen Zeugnis davon ab. Wie schwierig diese Aufgabe war, zeigte sich schon darin, dass der Transferbedarf von den politischen Entscheidungsträgern anfangs erheblich unterschätzt worden war. Dies konnte kaum verwundern, denn Erfahrungen über ein ähnliches „Experiment“ gab es nicht, und die Politik konnte auf die Eigendynamik des Transformationsprozesses letztlich immer nur reagieren,

weniger agieren. Was ist erreicht worden, was nicht und was bleibt zu tun?

Große Erfolge wurden beim Aufbau eines modernen Kapitalstocks in den neuen Ländern erzielt. Dies gilt sowohl für die Unterstützung privatwirtschaftlicher Investitionen als auch für die öffentliche Infrastruktur. Verkehrswege, Abfall- und Abwasserbeseitigung wurden schnell modernisiert, ebenso die Energiewirtschaft und die Telekommunikation. Die Sanierung des Wohnungsbestandes wurde tatkräftig in Angriff genommen und viele neue Wohnungen gebaut. Betriebe wurden saniert, neue Investoren gewonnen sowie Existenzgründer unterstützt.

All dies hat viel Geld verschlungen. Bei der Massierung der Fördermittel waren Fehlentwicklungen nicht zu vermeiden. Der Abbau allgemeiner Förderhilfen zu Gunsten spezifischer Förderprogramme ist notwendig und bereits seit einigen Jahren im Gange.

Rasch vorangekommen ist auch der Aufbau leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen in den neuen Ländern. Die Föderalisierung war noch von der letzten DDR-Regierung eingeleitet worden. Im kommunalen Bereich wurden durchgreifende Reformen durchgeführt — vom Aufbau der Daseinsvorsorge bis zu kommunalen Gebietsreformen; gleichwohl ist dieser Prozess noch nicht abgeschlossen. Die nahezu vollständige Übertragung von Rechtsordnung und Verwaltungsstrukturen der alten Bundesrepublik hat indes wenig Platz für eigene Initiativen gelassen. Dabei war nicht zu vermeiden, dass Regelungen, die auch im Westen lange als reformbedürftig galten, im Osten eingeführt wurden — man denke etwa an das Steuerrecht. Dafür wurde die institutionelle Infrastruktur schnell gefestigt, womit die Kosten der Transformation erheblich gesenkt werden konnten, gerade auch im Vergleich zu den osteuropäischen Reformländern. Begünstigt wurde dieser Prozess durch die Hilfe, die westdeutsche Länder und Kommunen beim Aufbau funktionierender Verwaltungsstrukturen leisteten — jedes neue Bundesland hatte Patenländer im Westen.

Weitgehend gelungen ist auch die Integration der ostdeutschen Gebietskörperschaften in die fiskalischen Ausgleichssysteme von 1995 an. Zwar ist der Länderfinanz-

⁶⁴ Fürst (1997), 139 f.

⁶⁵ Nach einer „Faustformel“ der Bundesbank wirken sich Schwankungen in der Auslastung des Produktionspotentials von einem Prozentpunkt, die von entsprechenden Veränderungen bei der Beschäftigung begleitet werden, mit knapp einem halben Prozentpunkt auf den öffentlichen Gesamthaushalt aus; dabei entfallen auf die Abgabenbelastung knapp 0,4 Prozentpunkte und auf die Lohnersatzleistungen 0,1 Prozentpunkte, vgl. dazu Bundesbank (4/1997). Nimmt man ein BIP von 100 000 DM je zusätzlich abhängig Beschäftigten an, so gäbe demnach: 1 Mill. zusätzliche Arbeitsplätze entlasten die öffentlichen Kassen um knapp 50 Mrd. DM; das wäre mehr als das für dieses Jahr erwartete Finanzierungsdefizit des Staatssektors von 45 Mrd. DM.

⁶⁶ „Die Finanzen sind die Nerven des Staates“, Bodin (1580).

ausgleich durch die größeren Disparitäten unter Druck geraten, zumal auch die Geberländer infolge der Wachstumsschwäche Einnahmenausfälle hinnehmen mussten. Die Prinzipien des kooperativen Föderalismus dürften aber weiterhin funktionieren. Letztlich gibt es dazu auch keine Alternative, wenn an dem Ziel ähnlicher Lebensverhältnisse in Ost und West festgehalten wird. Dies schließt die Stärkung von wettbewerblichen Elementen nicht aus, etwa im Hinblick auf größere Einnahmenautonomie der Länder und auch der Gemeinden. Trotz der Erfolge beim Aufbau und bei der Modernisierung der staatlichen Infrastruktur besteht weiterhin ein Nachholbedarf in den neuen Bundesländern. Doch liegt die originäre Finanzkraft der ostdeutschen Gebietskörperschaften — Reflex der insgesamt noch immer schwachen Wirtschaftskraft — nach wie vor deutlich unter den westdeutschen Verhältnissen.

Deshalb besteht noch für lange Zeit die Notwendigkeit zur bundesstaatlichen Solidarität — und damit wohl auch für den Solidaritätszuschlag. Vor diesem Hintergrund sind die Pläne der Bundesregierung, die Steuern zu senken, problematisch, denn vermutlich werden dadurch den neuen Ländern dringend benötigte Mittel zum Ausbau der Infrastruktur entzogen. Ein Problem wird es dann nicht ge-

ben, wenn sich die Hoffnungen der Regierung erfüllen und die ausgelösten Wachstumsimpulse zusätzliche Einnahmen für den Staat erbringen. Werden indes an anderer Stelle die Steuern erhöht — etwa die Mehrwertsteuer —, fallen die Einnahmeverluste für die ostdeutschen Länder und Gemeinden zwar geringer aus, aber auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum wäre niedriger zu veranschlagen.

Der starke Anstieg der Staatsverschuldung ist eine Erblast des Wiedervereinigungsprozesses, die in Form hoher Zinsbelastungen die Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte einschränkt und auch künftige Generationen belasten wird. Gegenzurechnen ist allerdings der Aufbau von öffentlichem Vermögen, das ebenfalls folgenden Generationen übergeben werden kann. Dennoch war es ein Fehler der Politik, in einem solch starken Maße das Instrument der Kreditfinanzierung zu nutzen, da nun der finanzpolitische Handlungsspielraum auf Jahre hinaus eingeengt ist. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist mittelfristig unumgänglich. Dies wird umso eher gelingen, je höher das Wirtschaftswachstum sein wird. Auch die Verteilungskonflikte zwischen Ost und West sind dann leichter lösbar.

Literaturverzeichnis

Bach, S., M. Kohlhaas (1999): Nur zaghafter Einstieg in die ökologische Steuerreform. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 36.

Bach, S., B. Seidel, D. Teichmann (2000): Unternehmenssteuerreform — Einstieg in die duale Einkommensteuer? In: Wochenbericht des DIW, Nr. 11.

Bodin, J. (1580): *Les six livres de la republique*. Paris.

Bohley, P. (1995): Der kommunale Finanzausgleich in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung Deutschlands. In: Oberhauser, A. (Hrsg.): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 229/III, 189 ff.

Bösinger, R. (1999): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995. Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 93, Frankfurt/M.

Bundesbank (3/1997): Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung. In: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, März 1997.

Bundesbank (4/1997): Zur Problematik der Berechnung „struktureller“ Budgetdefizite. In: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, April.

Bundesministerium der Finanzen (1993): Pressemitteilung 22/93 vom 4.3.1993.

Bundesministerium der Finanzen (1994): Finanzbericht 1995, Bonn.

DIW und IfW (1992): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Siebter Bericht, 709 ff.

Ebert, W., S. Meyer (2000): Reform der föderalen Finanzbeziehungen. In: WSI-Mitteilungen, Heft 2, 134 ff.

Fürst, B. (1997): Die Maastrichter Budgetkriterien im Konflikt mit der Verschuldungsautonomie der deutschen Gebietskörperschaften. Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 84, Frankfurt/M.

Gandenberger, O. (1981): Theorie der öffentlichen Verschuldung. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Bd., 3. Aufl. Tübingen, 3 ff.

Hedtkamp, G. (1995): Die Bedeutung der Infrastruktur in makroökonomischer Sicht. In: Oberhauser, A., (Hrsg.): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 229/III, 9 ff.

Jeschek, W. (2000): Allgemeine und berufliche Bildung an Schulen sowie im dualen System in den neuen Ländern und Entwicklung der Bildungsbeteiligung. In: Vierteljahrshefte des DIW, Heft 2.

Karrenberg, H., E. Münstermann (1991): Gemeindefinanzbericht 1991. In: Der Städtetag, Nr. 2, 80 ff.

Karrenberg, H., E. Münstermann (1998): Gemeindefinanzbericht 1998. In: Der Städtetag, Nr. 3, 143 ff.

Karrenberg, H., E. Münstermann (2000): Gemeindefinanzbericht 2000. In: Der Städtetag, Nr. 4, 9 ff.

Kitterer, W. (1998): Öffentliche Finanzen und Notenbank. In: Deutsche Bundesbank. (Hrsg.): Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948. München.

Lenk, Th., A. Birke (1998): Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. In: Finanzwirtschaft, Nr. 9, 199 ff. und Nr. 10, 221 ff.

Meinhardt, V. (2000): Der Prozess der Angleichung im Bereich der sozialen Sicherung — 10 Jahre nach der Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion. In: Vierteljahrshefte des DIW, Heft 2.

Peffekoven, R. (1999): Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich. In: Wirtschaftsdienst, Heft 12, 709 ff.

Pfähler, W., U. Hofmann, U. Lehmann-Grube (1995): Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung. In: Oberhauser, A. (Hrsg.): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 229/III, S 71 ff.

Renzsch, W. (1999): Das Urteil zum Finanzausgleich: Enge Fristensetzung. In: Wirtschaftsdienst, Heft 12, 716 ff.

Renzsch, W. (2000): Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates. Hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (veröff. als Manuscript).

RWI Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2000): RWI-Konjunkturbrief Nr. 3/1992.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1991): Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer. Sondergutachten vom 13. April 1991. In: Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven — Wege — Risiken. Jahresgutachten 1991/92, 251 ff.

Selmer, P. (1994): Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. In: Finanzarchiv N.F., Bd. 51, 331 ff.

Seidel, B., D. Vesper (2000): Infrastrukturausstattung und Nachholbedarf in Ostdeutschland. Gutachten im Auftrag des sächsischen Finanzministeriums, Berlin (als Manuscript vervielfältigt).

Snelting, M. u. a. (1998): Stand und Entwicklung der kommunalen Investitionshaushalte in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Gutachten des IWH im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Halle (Saale).

Statistisches Bundesamt (1999): Statistisches Jahrbuch 1999 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

Steinherr, M. (1998): Zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen. In: Ifo-Dresden, Nr. 6, 46 ff.

Steinherr M. u. a. (1997): Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen. Ifo-Studien zur Finanzpolitik, Bd. 63, München.

Vesper, D. (1995): Finanzpolitisches Handeln und Vereinigungsprozess — ein Rückblick auf fünf Jahre Deutsche Einheit. In: Vierteljahrshesft des DIW, Nr. 3, 367 ff.

Vesper, D. (1998a): Bedeutung der Ergänzungszuweisungen des Bundes zur Linderung der teilungsbedingten Sonderlasten in den neuen Bundesländern. Gutachten des DIW im Auftrag des Finanzministeriums Brandenburg, Berlin (als Manuscript vervielfältigt).

Vesper, D. (1998b): Länderfinanzausgleich: Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 7.

Vesper, D. (1999): Kann sich Berlin aus seinem Finanzdilemma befreien? Zur Entwicklung des Länderhaushalts von Berlin. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 22.

Vesper, D. (2000): Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg. Gutachten des DIW im Auftrag des Ministeriums des Inneren des Landes Brandenburg, Berlin (als Manuscript vervielfältigt).

Summary

Financial Policy and Reunification — Taking Stock after 10 Years

German unification confronted fiscal policy with large challenges. One of the most important targets was to modernise the infrastructure and to build up private capital stock. All in all, great strides have been made, even if the infrastructure still suffers from a backlog in demand. Furthermore, the slump in production and employment had to be cushioned by social security. This all led to considerable financial pressure being placed on the Federal Government and the west German states. However, on the whole, the integration of the new states into the fiscal equalisation schemes has been successful. The low economic power has weakened the tax power of the regional and local authorities in the new states, who are still dependant on transfers from the west. A key mistake was the extensive use of debt in order to finance the costs of unification. This caused an enormous increase in national debt and thereby greatly narrowed the room for manoeuvring for fiscal policy.