

Öffentliche Haushalte 1990/91: Hohe Belastungen durch die deutsche Einigung	545
Liquiditätsengpässe der Sozialversicherung in der DDR	559

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 39/90

Berlin

27. September 1990

2. Ex 57. Jahrgang

Öffentliche Haushalte 1990/91: Hohe Belastungen durch die deutsche Einigung

Noch immer gibt es keine offiziellen Informationen über Umfang und Struktur der öffentlichen Haushalte im nächsten Jahr. Wenige Monate vor der ersten gesamtdeutschen Wahl hat die Bundesregierung ihren Entwurf für den Haushalt 1991 zurückgezogen. Sie sah sich nicht in der Lage, den künftigen Finanzbedarf zu bestimmen und in einen Haushaltsplan umzusetzen. Dieses Vorgehen hat irritiert. Zumindest hätte die Regierung Eckwerte vorgeben können, die nicht — wie ein Haushaltsplan — verpflichtende Handlungsanweisung gewesen wären, sondern über ihre Absichten informiert hätten: Über die erwarteten Steuereinnahmen, den innerdeutschen Finanztransfer, die Haushaltsdefizite und auch über die Aufteilung der Einnahmen und Ausgaben auf die verschiedenen Haushaltsebenen unter Einschluß der Länder und Gemeinden in der DDR.

Mit der vorliegenden Schätzung der Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in Deutschland für 1990 und 1991 versucht das DIW, diese Informationslücke zu schließen. Zentralstaat und Bezirke der DDR verfügen über einen Haushaltsplan in D-Mark für das zweite Halbjahr 1990. Für 1990 werden Einnahmen und Ausgaben in beiden Teilstaaten getrennt dargestellt, in der Schätzung 1991 indes zusammengefaßt: Es gibt dann im vereinigten Deutschland einen im Volumen kräftig aufgestockten Bundeshaushalt, 16 Länderhaushalte und etwa 16 000 kommunale Haushalte¹.

Bundesrepublik: Öffentliche Ausgaben 1990

Während sich die Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden im bisherigen Jahresverlauf etwas günstiger als erwartet entwickelten, sind mehr Mittel als geplant ausgegeben worden. Beim Bund waren es vor allem die Transfers in die DDR, die zu dem relativ hohen Ausgabenzuwachs (7 vH) beitrugen. Noch etwas stärker sind die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände gestiegen (8 vH), vor allem wegen höherer Sozialausgaben (10 vH) und Sachinvestitionen (8 vH). Die Länderausgaben haben um 6 vH zugenommen.

Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften werden, nach dem schwachen Zuwachs in den letzten Jahren, wieder stärker steigen. Die „normalen“ Tarifierhebungen und die Erhöhung der allgemeinen Zulagen im öf-

fentlichen Dienst schlagen mit jeweils knapp 2 vH, insgesamt mit 3,6 vH zu Buche. Vermutlich wird auch mehr Personal als in den Vorjahren eingestellt, die Zahl der Voll- und Teilzeitstellen dürfte um über 50 000, das sind 1,5 vH, aufgestockt werden. Die „Strukturkomponente“ — vor allem Veränderungen in der Stellen- und Altersstruktur — dürfte weiterhin keine Bedeutung haben. Insgesamt wird der Anstieg der Personalausgaben 1990 auf 5,5 vH veranschlagt.

Relativ stark zugenommen haben im ersten Halbjahr die laufenden Sachkäufe, weil Länder und Gemeinden ihre Ansätze kräftig erhöhten. Der Zuwachs im Bundeshaushalt war indes moderat, die militärischen Beschaf-

¹ Im Bundesgebiet wurden 9200 Gemeinden von der Finanzstatistik erfaßt, in der DDR gibt es über 7000 Kommunen.

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹⁾ in der Bundesrepublik Deutschland

	Bund		Länder ²⁾		Gemeinden ²⁾		Insgesamt	
	Ist 1989	Schätzung 1990	Ist 1989	Schätzung 1990	Ist 1989	Schätzung 1990	Ist 1989	Schätzung 1990
in Mrd. DM								
Einnahmen	269,7	281,5	261,7	264,6	172,8	181,3	609,3	627,8
Steuern u.ä.	247,1	256,4	198,4	199,6	68,2	70,2	513,7	526,2
Zuweisungen von Gebietskörp.	1,4	1,4	42,2	42,6	51,4	55,6	—	—
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit ³⁾	11,4	13,7 ⁴⁾	6,0	6,4	16,9	17,5	34,3	37,6
Sonstige Einnahmen	9,8	10,0	15,2	16,0	36,3	38,0	61,3	64,0
Ausgaben	289,8	323,5	269,5	284,1	170,6	183,5	635,0	691,6
Personalausgaben	41,3	43,1	107,9	113,7	46,2	49,2	195,4	206,0
Laufender Sachaufwand	40,9	42,5	25,6	28,0	31,0	33,4	97,5	103,9
Zinsausgaben	32,1	34,0	21,3	21,8	7,4	7,4	60,6	63,0
an Gebietskörperschaften	—	—	0,2	0,2	—	—	—	—
Lfd. Übertragungen	137,7	142,0	72,0	74,1	41,8	45,3	183,0	190,4
an Gebietskörperschaften	26,3	27,2	38,6	40,1	3,6	3,7	—	—
Sozialversicherungen	51,2	54,0	0,1	0,1	—	—	51,3	54,1
Renten, Unterstützungen	35,2	35,4	12,0	12,6	29,5	32,5	76,7	80,5
Unternehmen	18,4	18,3	10,7	10,3	2,3	2,4	31,4	31,0
Ausland	4,6	4,9	1,4	1,4	—	—	6,0	6,3
Sonstige	2,0	2,2	9,2	9,6	6,4	6,7	17,6	18,5
Sachinvestitionen	8,0	8,7	10,7	12,0	36,9	40,7	55,6	61,4
Vermögensübertragungen	17,2	18,2	24,9	27,0	4,2	4,3	23,5	24,6
an Gebietskörperschaften	8,9	9,3	11,8	13,5	2,1	2,1	—	—
Ausland	2,2	2,5	—	—	—	—	2,2	2,5
Sonstige	6,1	6,4	13,1	13,5	2,1	2,2	21,3	22,1
Sonstige Vermögensausgaben	9,8	9,2	7,2	7,2	3,1	3,2	16,6	16,2
darunter an Gebietskörp.	2,3	2,2	1,1	1,1	0,1	0,1	—	—
Zahlungen an DDR	2,8	10,8	—	0,3	—	—	2,8	11,1
3. Nachtragshaushalt		15,0						15,0
Finanzierungssaldo	−20,0	−42,0	−7,6	−19,5	2,2	−2,2	−25,7	−63,8
Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH								
Einnahmen	12,7	4,3	8,5	1,1	6,2	4,9	9,7	3,0
Ausgaben	15,0	11,6	4,5	5,4	5,1	7,6	4,2	8,9
Personalausgaben	3,0	4,4	2,5	5,4	1,9	6,5	2,4	5,4
Laufender Sachaufwand	3,0	3,9	7,1	9,4	5,8	7,7	5,0	6,6
Zinsausgaben	−0,6	5,9	3,9	2,3	1,4	0,0	1,2	4,0
Lfd. Übertragungen	7,2	3,1	7,3	2,9	5,6	8,4	6,5	4,0
an Gebietskörperschaften	11,9	3,4	5,0	3,9	0,0	2,8	—	—
Sozialversicherung	8,2	5,5	0,0	0,0	—	—	8,2	5,5
Renten, Unterstützungen	2,0	0,6	14,3	5,0	7,7	10,2	5,9	5,0
Unternehmen	7,6	−0,5	11,5	−3,7	4,5	4,3	8,7	−1,3
Ausland	6,8	6,5	—	0,0	—	—	5,2	5,0
Sonstige	15,2	10,0	−10,7	4,3	0,0	4,7	−4,3	5,1
Sachinvestitionen	4,5	8,7	7,2	12,1	7,9	10,3	7,1	10,4
Vermögensübertragungen	15,9	5,8	6,6	8,4	6,3	2,4	−7,1	4,7
Sonstige Vermögensausgaben	−0,9	−6,1	−7,8	0,0	−3,1	3,2	−0,6	−2,4

1) In Abgrenzung der Finanzstatistik. — 2) Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. — 3) Einschl. Bundesbankgewinn. — 4) Die gesamte Gewinnabführung beträgt 10 Mrd. DM, doch werden 3 Mrd. DM unmittelbar zur Tilgung von Bundesschulden verwendet.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des DIW.

fungen waren rückläufig. Die sparsame Haushaltsführung in den letzten Jahren hat teilweise Nachholbedarf erzeugt, der nun — in Anbetracht der noch recht günstigen Finanzlage — gedeckt wird. Insgesamt werden sich die laufenden Sachaufwendungen in diesem Jahr um knapp 7 vH erhöhen.

Die öffentlichen Sachinvestitionen dürften um 10 vH expandieren — eine Rate, die zuletzt Ende der siebziger Jahre realisiert worden ist. Das Urteil über diese Entwicklung ist gespalten: Einerseits werden endlich mehr Mittel für die Modernisierung und den Ausbau der Infrastruktur bereitgestellt. Andererseits zeigt sich ein altbekanntes — kontraproduktives — Muster: In Zeiten guter Konjunktur folgen die Investitionsausgaben der Einnahmeentwicklung, mit der Folge, daß die staatliche Nachfrage nach Bauleistungen die Bildung sektoraler Kapazitätsengpässe und dadurch induzierte Preissteigerungen begünstigt, mithin ein Großteil der Mehrausgaben „verpufft“. Wären diese Ausgaben — wie seit langem vom DIW gefordert — früher getätigt worden, hätte ein sehr viel größerer Nutzen für alle — Staat, Bauwirtschaft und Gesamtwirtschaft — erzielt werden können. Tatsächlich aber ist durch die restriktive Investitionspolitik des Staates in den achtziger Jahren der Kapazitätsabbau in der Bauwirtschaft forciert worden, und diese Kapazitäten fehlen nun.

Freilich sind einer „antizyklischen“ Investitionspolitik der Gemeinden — sie tätigen zwei Drittel der staatlichen Sachinvestitionen — enge Grenzen gesetzt. Die Höhe ihrer Investitionsausgaben orientiert sich an der Differenz zwischen den Einnahmen und den laufenden Ausgaben. Diese „freie Spitze“ schwankt in Abhängigkeit vom Konjunkturverlauf auch deshalb, weil die Länder ihre Zuweisungen an die Gemeinden prozyklisch gestalten. Die „freie Spitze“ beeinflusst zudem die kommunale Kreditaufnahme: Je größer sie ist, um so „kreditwürdiger“ ist eine Kommune, je kleiner aber die Differenz ausfällt, um so geringer wird ihre Fähigkeit bewertet, Schulden zu tilgen und Zinsen zu zahlen. Mit dem Konjunkturaufschwung Ende der achtziger Jahre hat sich die „freie Spitze“ vergrößert, und die kommunalen Eigenmittel für Investitionen sind gestiegen. Hinzu kommen die Strukturhilfen des Bundes und die Mittel aus dem KfW-Gemeindeprogramm. Entgegen der auch vom DIW geäußerten Befürchtung haben die Länder die Strukturhilfen des Bundes zu einem großen Teil an die Kommunen weitergegeben².

Läßt man die Hilfen an die DDR außer acht, so dürften die laufenden Übertragungen der Gebietskörperschaften mit einem Plus von knapp 5 vH expandieren. Ungebrochen ist die Dynamik der kommunalen Sozialhilfeaufwendungen, die wahrscheinlich um 10 vH aufgestockt werden müssen. Neben der steigenden Zahl von Anspruchsberechtigten (Zustrom von Aus- und Übersiedlern nach Auslaufen des Arbeitslosen- bzw. Eingliederungsgeldes, Asylbewerber) verursacht das neue System der Bedarfsmessung für die Regelsätze der Sozialhilfe zum 1. Juli

Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“
in Mrd. DM

	1990	1991	1992	1993	1994
Kreditaufnahme	20,0	31,0	24,0	15,0	5,0
Zuschuß Bund	2,0	4,0	4,0	5,0	5,0
Insgesamt	22,0	35,0	28,0	20,0	10,0
Schuldendienst	—	2,0	5,1	7,6	9,0
Bund	—	1,0	2,6	3,8	4,5
Länder	—	0,6	1,5	2,3	2,7
Gemeinden	—	0,4	1,0	1,5	1,8

Quelle: Berechnungen des DIW.

erhebliche Mehrausgaben; die Sätze wurden im Durchschnitt um 5 vH angehoben. Dem Bund entstehen Mehrausgaben durch die Aufstockung verschiedener Sozialleistungen (Erziehungsgeld, Kindergeld, BAFÖG, Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Sozialversicherung) und durch Maßnahmen der Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose. Der Bundeszuschuß an die gesetzlichen Rentenversicherungen, der an die allgemeine Einkommensentwicklung der jeweils drei letzten Kalenderjahre gekoppelt ist, erhöht sich um 4,2 vH; darin enthalten ist die Aufstockung des Zuschusses nach dem Rentenreformgesetz. Der Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit soll — vor allem aufgrund des Zustroms von Aus- und Übersiedlern — auf über 3 Mrd. DM angehoben werden, doch wird die Bundesanstalt wegen der günstigen Beitragsentwicklung sehr viel weniger Mittel als geplant benötigen. Gedämpft wird der Ausgabenanstieg durch die rückläufige Entwicklung der vom Bund getragenen Arbeitslosenhilfe (–7 vH) und der Kriegsoferversorgung (–3 vH); in beiden Fällen wird der Rückgang wohl stärker sein, als im Haushaltsplan veranschlagt.

Die Hilfen zur Finanzierung des DDR-Staatshaushalts setzen sich aus Mitteln aus dem Bundeshaushalt und Mitteln aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ zusammen. Dieser Fonds — an dessen Finanzierung sich auch Länder und Gemeinden beteiligen — ist mit einem Gesamtvolumen von 115 Mrd. DM ausgestattet, 95 Mrd. DM werden über die Kapitalmärkte bereitgestellt, 20 Mrd. DM will der Bund in den nächsten Jahren durch Umschichtungen im Etat finanzieren. Die Mittel sollen bis 1994 abfließen, für 1990 beträgt das Volumen 22 Mrd. DM. Die Übersicht verdeutlicht die Finanzierung des Fonds und seine Träger.

In einem zweiten Nachtragshaushalt des Bundes wurden für die Arbeitslosen- und Rentenversicherung in der DDR als „Anschubfinanzierung“ 2,75 Mrd. DM bereitgestellt. Der erste Nachtragshaushalt, der bereits zu

² Vgl. im einzelnen H. Karrenberg, E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1990. In: Der Städtetag, Heft 2/1990, S. 122 ff.

Beginn dieses Jahres verabschiedet worden war, umfaßte Hilfen von 5 Mrd. DM³. Insgesamt stellt der Bund in diesem Jahr der DDR unmittelbar knapp 11 Mrd. DM zur Verfügung, davon 2 Mrd. DM für den Fonds „Deutsche Einheit“. Nach den bisherigen Planungen wird der Staatshaushalt der DDR in der Summe mit 30 Mrd. DM bezuschußt.

Gegenwärtig wird über einen dritten Nachtragshaushalt diskutiert, weil der Finanzbedarf der DDR wesentlich höher als veranschlagt ist. Das DIW hatte schon im Frühsommer ein höheres Defizit für wahrscheinlich gehalten⁴, wenn auch nicht in der Größenordnung, die nun genannt wird. Im Gespräch sind 20 bis 25 Mrd. DM: Allein 15 Mrd. DM sollen die Sozialversicherungsträger in der DDR benötigen, die Hälfte davon für die Arbeitslosenversicherung. Mit den übrigen Mitteln sollen insbesondere der Energieverbrauch und die Exporte subventioniert, aber auch der Ausbau der Infrastruktur (einschließlich Wohnungsbau) forciert werden. Nach unserer Einschätzung ist der für die Sozialversicherung genannte Betrag zu hoch angesetzt: Die Renten- und Krankenversicherungen werden 1990 kaum zusätzliche Mittel benötigen; es handelt sich hier wohl nur um kurzfristige Liquiditätsengpässe und nicht um dauerhafte Deckungslücken, wie im nachfolgenden Bericht ausführlich dargestellt wird. Für die Arbeitslosenversicherung wird aufgrund der schlechten Arbeitsmarktlage ein zusätzlicher Finanzbedarf von etwa 4 Mrd. DM für wahrscheinlich gehalten⁵. In der hier vorgelegten Schätzung ist für den dritten Nachtrag ein Betrag von 15 Mrd. DM unterstellt, ein Teil der Mittel dient auch zur Finanzierung der krisenbedingten Steuerausfälle in der DDR. Im zweiten Halbjahr 1990 summieren sich somit die Finanzhilfen an den DDR-Staatshaushalt auf etwa 46 Mrd. DM:

— Fonds „Deutsche Einheit“	22 Mrd. DM
— Erster Nachtragshaushalt	5 Mrd. DM
— Zweiter Nachtragshaushalt	3 Mrd. DM
— Dritter Nachtragshaushalt (geschätzt)	15 Mrd. DM
— Sonstige Zahlungen	1 Mrd. DM

... und öffentliche Einnahmen

Die Einnahmen der Gebietskörperschaften werden 1990 nur um 3 vH zunehmen. Die zu Jahresbeginn in Kraft getretene Einkommensteuerreform mit linear steigenden Grenzsteuersätzen, die Senkung des Spitzensteuersatzes von 56 auf 53 vH sowie die Anhebung zahlreicher Freibeträge (Grundfreibetrag, Kinderfreibetrag, Haushaltsfreibetrag, Einführung eines Pauschbetrages von 2000 DM bei gleichzeitigem Wegfall des Arbeitnehmer- und Weihnachtsfreibetrages u.ä.) schmälern das Aufkommen um 30 Mrd. DM. Bei der Körperschaftsteuer schlägt vor allem die Senkung des Steuersatzes für the-

saurierte Gewinne von 56 auf 50 vH mit einem Steuerausfall von 2 ½ Mrd. DM zu Buche.

In den ersten acht Monaten sind die Steuereinnahmen um 1,6 vH gestiegen. Für das ganze Jahr 1990 ist mit einem Plus von fast 2 ½ vH zu rechnen. Nach der hier vorgelegten Schätzung wird das Ergebnis der letzten Prognose des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Mai dieses Jahres um 3 Mrd. DM übertroffen. Ausschlaggebend hierfür ist die beschleunigte Zunahme der Steuern vom Umsatz und einiger Verbrauchsteuern als Folge der hohen Nachfrage aus der DDR.

Die reformbedingten Steuerausfälle konzentrieren sich auf die Lohnsteuer; das Aufkommen sinkt dadurch um 25 Mrd. DM. Bis August blieben die Einnahmen aus der Lohnsteuer erwartungsgemäß — um reichlich 3,5 vH — hinter dem Vorjahresergebnis zurück. Dabei ist der Rückgang aufgrund eines Sonderfaktors noch unterzeichnet: Seit Jahresbeginn wird die Arbeitnehmersparzulage (1989: 2,3 Mrd. DM) nicht mehr mit dem Gehalt vom Arbeitgeber zu Lasten des Lohnsteueraufkommens gezahlt, sondern kann für 1990 erst 1991 im Rahmen des Lohnsteuerjahresausgleichs bzw. der Einkommensteueranlagung geltend gemacht werden. Aus dieser Verlagerung resultiert in diesem Jahr ein positiver Kasseneffekt.

In den Monaten September bis Dezember werden die Kasseneinnahmen per Saldo ungefähr das Vorjahresniveau erreichen. Da mit der Reform '90 der bisher gewährte Freibetrag von 600 DM für das Weihnachtsgeld (Weihnachtsfreibetrag) entfallen ist, wird das Kassenaufkommen im Dezember kräftig steigen. Für sich genommen führt die Streichung des Weihnachtsfreibetrages zu Mehreinnahmen von über 3 Mrd. DM. Insgesamt errechnen sich für 1990 Lohnsteuereinnahmen von 178,5 Mrd. DM (—1,5 vH).

Die Kasseneinnahmen aus den ertragsabhängigen Steuern (veranlagte Einkommensteuer und Körperschaftsteuer), die in diesem Jahr ebenfalls durch Steuersenkungen geschmälert werden, haben sich in den ersten acht Monaten sehr unterschiedlich entwickelt: Während es bei der veranlagten Einkommensteuer aufgrund von Sondereinflüssen zu kräftigen Mehreinnahmen kam (7 vH), ist bei der Körperschaftsteuer trotz der nach wie vor guten Gewinnlage der Unternehmen mit —10 vH ein

³ Das gesamte Volumen betrug knapp 7 Mrd. DM, davon wurden eine Mrd. DM zur Bewältigung des Zustroms von Aus- und Übersiedlern benötigt. Mittel wurden auch zur Finanzierung anderer Aufgaben (Aufstockung der Zulagen im öffentlichen Dienst, Erhöhung des Wohngeldes, Hilfen für die Sowjetunion und Rumänien) verwendet.

⁴ Vgl. Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1990/91. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur im DIW. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26/1990.

⁵ Unterstellt ist, daß die Zahl der Arbeitslosen in der DDR im zweiten Halbjahr 1990 im Durchschnitt 460 000 und die der Kurzarbeiter 1,6 Mill. erreichen wird.

Steueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland 1988 bis 1990

	Steueraufkommen in Mrd. DM			Veränderung gegenüber Vorjahr in vH	
	1988	1989	1990	1989	1990
	Ist		Schätzung		
Gemeinschaftliche Steuern	362,7	396,9	402,5	9,4	1,4
Lohnsteuer ¹⁾	167,5	181,8	178,7	8,6	— 1,7
Veranlagte Einkommensteuer ¹⁾	33,2	36,8	37,5	10,9	1,9
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag ²⁾	8,7	12,6	10,3	44,9	—18,6
Körperschaftsteuer ²⁾	30,0	34,2	33,0	13,9	— 3,5
Steuern vom Umsatz ³⁾	123,3	131,5	143,0	6,6	8,8
Sonstige Steuern	125,4	138,6	145,5	10,5	5,0
Bundessteuern ⁴⁾	59,1	68,1	71,3	15,4	4,7
darunter:					
Mineralölsteuer	27,0	33,0	34,5	21,9	4,7
Tabaksteuer	14,6	15,5	16,5	6,6	6,4
Branntweinmonopol	4,0	3,9	3,8	—2,0	— 3,1
Ländersteuern	22,7	24,2	25,3	6,8	4,5
darunter:					
Kraftfahrzeugsteuer	8,2	9,2	8,3	12,2	— 9,5
Gemeindesteuern ⁵⁾	43,7	46,2	48,9	5,9	5,7
Steuereinnahmen insgesamt	488,1	535,5	548,0	9,7	2,3
davon:					
Bund ⁶⁾	220,2	247,2	256,4	12,2	3,7
Länder ⁷⁾	180,5	197,3	200,1	9,3	1,4
Gemeinden ⁸⁾	63,7	68,3	70,2	7,2	2,8
EG-Anteile u.a. ⁹⁾	23,7	22,8	21,3	—3,7	— 6,6
Nachrichtlich:					
Bruttosozialprodukt nominal	2 121,7	2 260,4	2 440,5	6,5	8,0
Gesamtwirtschaftliche Steuerquote in vH	23,0	23,7	22,5		

¹⁾ Beteiligungsverhältnis Bund/Länder und Gemeinden 42,5/42,5 und 15 vH. — ²⁾ Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 50/50 vH. — ³⁾ Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 65/35 vH. — ⁴⁾ Einschließlich Zölle (100 vH). — ⁵⁾ Einschließlich Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder. — ⁶⁾ EG-Anteile an den Zöllen und den Steuern vom Umsatz abgesetzt; um Ergänzungszuweisungen an die Länder (2 vH der Steuern vom Umsatz) gekürzt. — ⁷⁾ Einschl. Gemeindesteuern der Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin/W; um Ergänzungszuweisungen vom Bund erhöht. Um USt-Ausgleich bei den alten Bundesländern gekürzt, bei den neuen Bundesländern erhöht. — ⁸⁾ Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten und nach Abzug der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder. — ⁹⁾ EG-Anteile: Zölle, Mehrwertsteuer-Eigenmittel, BSP-Eigenmittel.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Einbruch zu verzeichnen. In den aufkommensstarken Monaten März und Juni haben die Unternehmen ihre Vorauszahlungen offensichtlich dem niedrigeren Steuersatz angepaßt; das Aufkommen verharrte auf dem Vorjahresniveau. Hinzu kam, daß sich seit Februar die Lage in den Nachzahlungsmonaten drastisch verschlechtert hat: Anders als im Vorjahr reichten die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer bei weitem nicht aus, um die Erstattungsansprüche der Unternehmen aus den Körperschaftsteuerveranlagungen früherer Jahre zu decken. Firmenumwandlungen, die mit Mindereinnahmen bei der

Körperschaftsteuer im April/Mai verbunden waren, haben das Aufkommen zusätzlich geschmälert. Anzeichen für eine spürbare Besserung der Einnahmen aus Körperschaftsteuern sind nicht erkennbar, so daß für das ganze Jahr 1990 mit einem deutlichen Rückgang bei der Körperschaftsteuer gerechnet werden muß (5,5 vH).

Die im Vergleich zur Körperschaftsteuer positive Entwicklung bei der veranlagten Einkommensteuer beruht ausschließlich auf Sonderfaktoren. Firmenverkäufe sowie die Umwandlung von Firmen führten in den ersten acht

Monaten zu unerwarteten Mehreinnahmen (5,5 vH). Die Erstattungen aus Arbeitnehmerveranlagungen belasteten die Kasseneinnahmen kaum stärker als im Vorjahr, die ebenfalls aus der Einkommensteuer geleisteten Investitionszulagen erforderten hingegen mehr Mittel. Bereinigt um diese Sondereffekte errechnet sich ein Rückgang um schätzungsweise 4 vH. Unter der Annahme, daß die Kasseneinnahmen in den Vorauszahlungsmonaten September und Dezember reformbedingt zurückgehen und in den Zwischenmonaten höhere Erstattungsbeträge anfallen, sind für das ganze Jahr nur geringe Mehreinnahmen zu erwarten.

Die bisherige Entwicklung der Steuern vom Umsatz spiegelt die Stärke des konjunkturellen Aufschwungs wider, der durch die Reform '90 und auch durch die verstärkten Lieferungen an DDR-Unternehmen sowie die Käufe von DDR-Bürgern stimuliert wurde. Bis August übertrafen die Kasseneingänge das Vorjahresniveau um 8,5 vH. Wie sehr die Entwicklung der Umsatzsteuern durch die DDR-Nachfrage bei bundesdeutschen Unternehmen — insbesondere nach der Einführung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion — geprägt ist, zeigen die Kassenergebnisse in den Monaten Juli und August; hier sind, nachdem die Kasseneingänge in den Monaten zuvor um 5 vH gestiegen waren, die Umsatzsteuerzahlungen mit Raten von 21 bzw. 18 vH geradezu explodiert.

Bei den Steuern vom Umsatz ist vor allem entscheidend, ob sich die Lieferungen in die DDR und die Käufe der dortigen Bevölkerung im Bundesgebiet wie in den ersten beiden Monaten nach der Währungsunion entwickeln werden. In der Prognose wird unterstellt, daß sich diese Käufe zunehmend auf das Gebiet der DDR verlagern werden. Es ist auch in Rechnung zu stellen, daß im Grundlagenvertrag vom Mai 1990 ein vereinfachtes Clearingverfahren für die Steuern vom Umsatz vereinbart worden ist. Wäre es nicht zu einer solchen Regelung gekommen, so müßten die Finanzämter in der DDR die Vorsteuer für Investitionen, die dort ansässige Unternehmen bei westdeutschen Firmen gekauft haben, erstatten, während die beim Kauf fällige Mehrwertsteuer (14 vH des Nettopreises) in den Kassen der westdeutschen Finanzämter verbliebe. Die für das zweite Halbjahr 1990 getroffene Vereinbarung sieht daher vor, daß Investitionskäufe von DDR-Unternehmen in der Bundesrepublik von den Finanzämtern in der DDR erfaßt werden und die auf sie entfallende Vorsteuer den DDR-Finanzämtern von der Bundesrepublik erstattet wird. Über die Höhe dieser Erstattungen läßt sich gegenwärtig nur spekulieren. Hier ist eine Größenordnung von einer Milliarde D-Mark unterstellt. Alles in allem kann 1990 bei den Steuern vom Umsatz mit 143 Mrd. DM (+9 vH) gerechnet werden.

Das Defizit von Bund, Ländern und Gemeinden in der Bundesrepublik wird in die Höhe schnellen — von 26 auf 64 Mrd. DM. Im Bundeshaushalt wird sich bis zum Jahresende ein Fehlbetrag von 42 Mrd. DM einstellen, bei

den Ländern dürfte das Minus knapp 20 Mrd. DM betragen, und auch die Gemeindehaushalte werden, nachdem sie in den letzten Jahren Überschüsse erzielt hatten, wieder defizitär abschließen (—2 Mrd. DM).

Öffentliche Haushalte 1990 in der DDR

In der DDR hat eine Umstrukturierung des gesamten Staatsaufbaus eingesetzt. Eckpfeiler sind die Übernahme des bundesdeutschen Steuer- und Sozialsystems einerseits und die Schaffung föderativer Strukturen mit entsprechender Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Haushaltsebenen andererseits. Mit dem Tag der Vereinigung werden die zentralen Staatsaufgaben und ihre Finanzierung der Bundesregierung übertragen.

Ein gewichtiges Problem der Umstrukturierung besteht darin, daß im Staatsapparat der DDR relativ gesehen erheblich mehr Arbeitskräfte als in der bundesdeutschen Administration beschäftigt sind⁶ und die Anpassung schon jetzt Entlassungen in großem Umfang nach sich zieht. Die entlassenen Arbeitskräfte werden nur zum Teil in den neu zu schaffenden Institutionen der Länder Arbeit finden, die Bereitschaft des Bundes, Personal zu übernehmen, ist gering. Ein hochrangiges Problem ist auch die schleppende Umsetzung des Infrastrukturbedarfs in konkrete Projekte, insbesondere deshalb, weil die Verteilung der ohnedies knappen Finanzmittel schlecht funktioniert und die Kommunen noch kaum über eigene Einnahmen verfügen.

Am 22. Juli wurde der Staatshaushalt der DDR auf D-Mark Basis für das zweite Halbjahr 1990 verabschiedet. Unter Einschluß der Haushalte der Bezirke sind in dieser Zeit Ausgaben von 67 Mrd. DM geplant, davon 23 Mrd. DM für die Bezirke. Berücksichtigt man die Mittel, die über den dritten Nachtragshaushalt des Bundes fließen, werden es nach unserer Schätzung insgesamt 82 Mrd. DM sein. Nur rund 6 Mrd. DM sind Sachinvestitionen, die Personalausgaben sind mehr als doppelt so hoch. Die Haushaltsansätze für das Personal sind wohl so bemessen, daß mit diesen Mitteln die jüngsten Tarifsteigerungen finanziert werden können, ebenso das „Wartegeld“ bzw. Übergangsgeld für jene, die bisher im öffentlichen Dienst der DDR angestellt waren und nach der Einigung nicht mehr weiterbeschäftigt werden sollen. Diese Gelder betragen 70 vH des durchschnittlichen Arbeitsentgeltes in den letzten sechs Monaten. Die Zuweisungen an die Sozialversicherung dürften mit rund 10 Mrd. DM zu Buche schlagen, davon gehen 6 Mrd. DM an die Arbeitslosenversicherung.

Die Einnahmen der öffentlichen Haushalte für das zweite Halbjahr 1990 sind mit 72 Mrd. DM zu veran-

⁶ Vgl.: Quantitative Aspekte einer Reform von Wirtschaft und Finanzen in der DDR. Bearb.: Arbeitsgruppe DDR im DIW. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 17/1990.

**Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte
in der DDR im zweiten Halbjahr 1990**
in Mrd. DM

	Zentral- haushalt	Haushalte der Bezirke	Insgesamt
Einnahmen	69	23	72
Steuern u.ä.	18	—	18
Zuweisungen vom Bundeshaushalt	46	20	46
vom Zentralhaushalt	—	20	—
Sonstige	5	3	8
Ausgaben	79	23	82
Personalausgaben	7	6	13
Laufender Sachaufwand	10	14	24
Zinsausgaben	3	—	3
Zuweisungen darunter an	56	—	36
Sozialversicherungen	10	—	10
Bezirke	20	—	—
Sachinvestitionen	3	3	6
Finanzierungssaldo	—10	0	—10

Quelle: Berechnungen des DIW.

**Steueraufkommen in der DDR
für das zweite Halbjahr 1990**

	Mrd. DM	Anteil in vH
Gemeinschaftliche Steuern	12,0	66,7
Lohnsteuer	2,0	11,1
Pauschale Abführung der Unternehmen ¹⁾	2,0	11,1
Steuern vom Umsatz	8,0	44,4
Sonstige Steuern²⁾	6,0	33,3
Zentralhaushalt	5,9	32,8
darunter:		
Mineralölsteuer	1,5	8,3
Tabaksteuer	2,0	11,1
Branntweinmonopol	0,1	0,6
Ländersteuern	0,1	0,6
Gemeindesteuern	—	—
Steuereinnahmen insgesamt	18,0	100,0

¹⁾ Einschl. Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Vermögensteuer nach DDR-Steuerrecht. — ²⁾ Einschl. Einkommensteuerzahlungen der Selbständigen für den Zeitraum vor der Währungsunion.
Quelle: Berechnungen des DIW.

schlagen. 46 Mrd. DM sind Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt und dem Fonds „Deutsche Einheit“, 18 Mrd. DM Steuern und 8 Mrd. DM sonstige Einnahmen (z.B. Gebühren).

Mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion sind wesentliche Elemente des bundesdeutschen Steuersystems übernommen worden. Seit dem 1. Juli werden in der DDR die besonderen Verbrauchsteuern (Tabak-, Branntwein-, Mineralöl-, Biersteuer u.a.), die Versicherungsteuer und vor allem die Mehrwertsteuer mit den in der Bundesrepublik geltenden Sätzen erhoben. Für das zweite Halbjahr 1990 wird zudem ein vereinfachtes Lohnsteuerverfahren angewendet. Alle Lohnsteuerpflichtigen, ob verheiratet oder ledig, werden nunmehr nach den für 1990 in der Bundesrepublik geltenden allgemeinen Monats- und Tageslohnsteuertabellen der Lohnsteuerklasse I besteuert, wobei für jedes Kind ein jährlicher Kinderfreibetrag von 1512 DM gewährt wird. Vergünstigungen, die über die in den Tabellen eingearbeiteten Pauschbeträge hinausgehen, sind nicht vorgesehen.

Auf Unternehmensebene gilt bis zum Jahresende 1990 eine Sonderregelung. Sie sieht vor, daß Unternehmen, die durch die Umwandlung von volkseigenen Betrieben entstanden sind, Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer und Vermögensteuer nach den Vorschriften entrichten, die in der DDR noch gelten (pauschale Abführungen).

Die Schätzung der für das zweite Halbjahr zu erwartenden Steuereinnahmen basiert weitgehend auf den

Berechnungen des DIW im Rahmen der im Aufbau befindlichen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die DDR⁷. Bei der Schätzung der Verbrauchsteuern ist auf Angaben des Statistischen Amtes der DDR über Verbrauchsmengen im Jahre 1989 zurückgegriffen worden.

Für die Prognose der Lohnsteuer wurde im DIW ein Lohnsteuermodell mit elf Einkommensklassen und sechs Steuerklassen entwickelt. Dabei sind Informationen aus dem Statistischen Amt der DDR über Haushalte von Arbeitern und Angestellten nach Haushaltsgröße und Haushaltseinkommensgruppen, Zahl der Einkommensbezieher sowie Anzahl der Kinder verwertet worden. Die Eckdaten dieses Modells (Beschäftigte, Bruttolohn- und -gehaltssumme) sind mit der VGR für die DDR abgestimmt. Auf Jahresbasis errechnet das Modell für 1990 ein potentielles Lohnsteueraufkommen von nahezu 4 Mrd. DM. Die Löhne und Gehälter sind also nur mit 3 vH Lohnsteuer belastet — ein Ergebnis, das angesichts des niedrigen Einkommensniveaus in der DDR keineswegs überrascht. In der Bundesrepublik Deutschland liegt die Lohnsteuerquote bei 17,5 vH. Stellt man in Rechnung, daß in der DDR nur langsam eine effizient arbeitende Steuerverwaltung aufgebaut werden kann und auch die Unternehmen sich erst mit der Lohnsteuerabführung vertraut machen müssen, dann ist ein kassenmäßiges Lohnsteuerauf-

⁷ Vgl. Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur im DIW. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26/1990.

kommen von knapp 2 Mrd. DM im zweiten Halbjahr 1990 ein optimistischer Wert. Als pauschale Abführung der Unternehmen an Gewinnsteuern wurde ebenfalls ein Betrag von zwei Mrd. DM angesetzt.

Anders als in der Bundesrepublik werden die öffentlichen Haushalte in der DDR finanziell auf absehbare Zeit hauptsächlich von den indirekten Steuern abhängig sein. Dabei dürfte den Steuern vom Umsatz eine besondere Bedeutung zukommen. Die nach der Währungsunion verstärkte Hinwendung der Unternehmen und Konsumenten zum westdeutschen Markt schmälert aber das Aufkommen in der DDR. Aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des DIW für die DDR errechnet sich eine steuerwirksame Inlandsnachfrage, die ein Umsatzaufkommen von 8 Mrd. DM erwarten läßt.

Nach Angaben des Statistischen Amtes der DDR für das Jahr 1989 unterscheiden sich die Verbrauchsmengen je Einwohner der mit Verbrauchsteuern belegten Güter bei Tabak und Bier nur wenig von denen in der Bundesrepublik. Dagegen ist der Spirituosenverbrauch in der DDR nahezu viermal so hoch wie in der Bundesrepublik. Nimmt man alle Verbrauchsteuern zusammen, so sind für das zweite Halbjahr Einnahmen von etwa 6 Mrd. DM zu erwarten.

Alles in allem könnten im zweiten Halbjahr Steuereinnahmen von etwa 18 Mrd. DM in die Kassen des Zentralhaushalts fließen. Dies setzt allerdings voraus, daß es den Finanzämtern rasch gelingt, das vorhandene Steuerpotential auszuschöpfen. Im Haushaltsplan der DDR für das zweite Halbjahr 1990 hatte der Finanzminister noch Steuern und steuerähnliche Abgaben in der Größenordnung von 24 ½ Mrd. DM eingestellt — eine Schätzung, die aus heutiger Sicht als zu optimistisch erscheint.

Staatsausgaben in Deutschland 1991

Eine Schätzung der Ausgaben für 1991 ist mit sehr viel größeren Unsicherheiten als üblich verbunden. Für die neuen Bundesländer existieren noch keine Haushaltsentwürfe, und auch die Ausgaben und Einnahmen ihrer Kommunen sind unbekannt.

Die hier vorgelegte Schätzung für das Gebiet der ehemaligen DDR orientiert sich an den Pro-Kopf-Ausgaben im Bundesgebiet. Allerdings müssen Abschläge vorgenommen werden, weil die Einkommensdifferenzen noch groß sind; diese Unterschiede schlagen sich bei den Personalausgaben und bei den Transferzahlungen an private Haushalte nieder.

Gemessen an den Strukturen in der Bundesrepublik wäre in den Länderverwaltungen ein Personalbedarf von 500 000 Personen und in den kommunalen Einrichtungen ein Bedarf von 320 000 Personen erforderlich. Für den

Bund ergibt sich anteilig eine Größenordnung von 80 000; mit der geplanten Übernahme der Soldaten erhöht sich diese Zahl auf 130 000. Alles in allem könnten nach diesem Orientierungsmaß 950 000 Personen bei den Gebietskörperschaften einen Arbeitsplatz finden. Die Personalaufwendungen beliefen sich in diesem Falle auf 23 Mrd. DM: Die Länder müßten 11 Mrd. DM, die Gemeinden 7 Mrd. DM und der Bund, unter Einschluß des Militärs, knapp 3 Mrd. DM tragen. Allerdings muß noch das „Wartegeld“ hinzugerechnet werden, für das kommende Jahr sind 2 Mrd. DM veranschlagt worden. Der Schätzung liegt die Annahme zugrunde, daß im ersten Quartal 1991 etwa 600 000 Menschen „Wartegeld“ beziehen werden.

Der größte Teil der Ausgaben, nämlich 54 Mrd. DM, entfällt auf die laufenden Transferzahlungen: Kindergeld, Kriegsopferversorgung, Wohngeld, Sozialhilfe, Stipendium u.a. schlagen mit 14 Mrd. DM zu Buche, und der Zuschußbedarf der Sozialversicherungsträger wird auf 28 Mrd. DM beziffert. 25 Mrd. DM wird die Arbeitslosenversicherung benötigen, weil die Beitragseinnahmen nicht ausreichen werden, die Kosten der hohen Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit zu decken. Den Berechnungen sind für den Jahresdurchschnitt 1,8 Mill. Arbeitslose und fast ebenso viele Kurzarbeiter zugrunde gelegt. Anders als in der Bundesrepublik werden zunächst wohl nur relativ wenige Rentner und Arbeitslose auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sein. Für die Subventionierung der öffentlichen Unternehmen sind 9 Mrd. DM veranschlagt. In der Mehrzahl der Fälle haben diese Transfers gesamtstaatlichen Charakter und müssen vom Bundeshaushalt getragen werden.

Eine wichtige Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung in der DDR spielen Modernisierung und Erweiterung der öffentlichen Infrastruktur. Das DIW hat mehrfach darauf hingewiesen und Größenordnungen genannt⁸. Orientieren sich die Planungen an den Relationen in der Bundesrepublik — gemessen am Bedarf in der DDR wäre dies die absolute Untergrenze —, so errechnet sich für die unmittelbaren Investitionen der Gebietskörperschaften ein Volumen von jährlich 16 Mrd. DM.

Folgt man den Annahmen in dieser Schätzung, dann summieren sich die Ausgaben der Gebietskörperschaften im Gebiet der ehemaligen DDR im Jahre 1991 auf 132 Mrd. DM. Die Hälfte davon wären Ausgaben, die der Bund unmittelbar oder mittelbar zu tragen hätte.

Für die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden auf dem Gebiet der ehemaligen Bundesrepublik errechnet sich ohne „DDR-Effekt“ ein Ausgabenzuwachs von 5 vH. Dahinter verbirgt sich eine eher sparsame Politik, die Ausgaben würden merklich langsamer als das nominale Bruttosozialprodukt (7 vH) zunehmen. Die Schätzung beruht auf folgenden Annahmen:

⁸ Vgl.: Quantitative Aspekte . . . a. a. O.

Schätzung der Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften in Deutschland 1991
in Mrd. DM

	Deutschland				Bundesgebiet				Ehemalige DDR			
	Bund	Länder	Gemeinden	Insges.	Bund	Länder	Gemeinden	Insges.	„Anteil Bund“	Länder	Gemeinden	Insges.
Einnahmen	324	318	221	753	293	282	191	664	31	36	30	89
Steuern u.ä.	294	230	78	602	269	215	76	560	25	15	2	42
Zuweisungen von Gebietskörp.	1	44	65	—	1	44	57	—	—	—	8	—
Fonds „Deutsche Einheit“	5	18	12	35	—	—	—	—	5	18	12	35
Sonstige Einnahmen	24	26	66	116	23 ¹⁾	23	58	104	1	3	8	12
Ausgaben	383	343	228	844	322	298	194	712	61	45	34	132
Personalausgaben	50 ²⁾	130	59	239	45	119	52	216	5 ²⁾	11	7	23
Laufender Sachaufwand	49	36	44	129	45	29	35	109	4	7	9	20
Zinsausgaben	42	25	8	75	39 ³⁾	25 ³⁾	8	72	3	—	—	3
Lfd. Übertragungen	196	88	56	260	153	77	50	206	43	11	6	54
an Gebietskörperschaften	28	48	4	—	28	42	4	—	—	6	—	—
Sozialversicherungen	88	—	—	88	60 ⁴⁾	—	—	60	28 ⁵⁾	—	—	28
Renten, Unterstützungen	45	15	39	99	36	13	36	85	9	2	3	14
Unternehmen	23	14	4	41	18	11	3	32	5	3	1	9
Ausland	10	1	—	11	9	1	—	10	1	—	—	1
Sonstige	2	13	9	24	2	10	7	19	—	3	2	5
Sachinvestitionen	12	16	52	80	9	13	42	64	3	3	10	16
Vermögensübertragungen	24	33	5	35	22	28	4	29	2	5	1	6
an Gebietskörperschaften	9	16	2	—	9	14	2	—	—	2	—	—
Fonds „Deutsche Einheit“ ⁶⁾	4	—	—	4	4	—	—	4	—	—	—	—
Ausland	3	—	—	3	2	—	—	2	1	—	—	1
Sonstige	8	19	3	30	7	14	2	23	1	5	1	7
Sonstige Vermögensausgaben	10	10	4	21	9	7	3	16	1	3	1	5
darunter an Gebietskörpersch.	2	1	—	—	2	1	—	—	—	—	—	—
Finanzierungssaldo	—59	—25	—7	—91	—29	—16	—3	—48	—30	—9	—4	—43
Kreditaufnahme												
Fonds „Deutsche Einheit“				—31				—31				

1) Darunter Gewinnabführung der Bundesbank: 8 Mrd. DM. — 2) Einschl. 2 Mrd DM „Wartegeld“. — 3) Einschl. Zinszahlungen für Fonds „Deutsche Einheit“ (Bund und Länder jeweils eine Milliarde DM). — 4) Einschl. Anschubfinanzierung Arbeitslosenversicherung in der DDR: 3 Mrd. DM. — 5) Ohne Anschubfinanzierung in der DDR. — 6) Eigenbeitrag Bund.

Quelle: Berechnungen des DIW.

— Die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst lassen sich nur bedingt von den Tarifierhöhungen in den anderen Wirtschaftsbereichen abkoppeln. Eine Rolle werden die gestiegenen Kosten der Lebenshaltung spielen. Per Saldo dürften die Tarifierhebungen etwas über denen von 1990 liegen. Hingegen sind wesentlich weniger Neueinstellungen wahrscheinlich als in diesem Jahr, da der Finanzierungsspielraum sehr viel enger wird. Insgesamt ist ein Anstieg der Personalausgaben um knapp 5 vH zu erwarten. Mit einer ähnlichen Rate dürften die laufenden Sachkosten zunehmen: Kostentreibend wirken die gestiegenen Ölpreise, von den militärischen Beschaffungen werden dagegen eher dämpfende Effekte ausgehen, wenngleich nen-

nenswerte Einsparungen erst in den kommenden Jahren zu erwarten sind.

— Die staatlichen Investitionsausgaben werden nur noch wenig erhöht (4 vH), weil das Strukturhilfeprogramm für keinen zusätzlichen Schub sorgt und die höheren Defizite in den Länder- und Gemeindehaushalten die Investoren eher zurückhalten werden.

— Bei den laufenden Übertragungen (8 vH) sind beträchtlich höhere Verpflichtungen gegenüber dem Ausland einzukalkulieren. Zu Buche schlagen vor allem der Beitrag für die Stationierung und den Abzug der sowjetischen Truppen in der DDR sowie Finanzhilfen im Zusammenhang mit der Golfkrise; die Belastungen für

1991 sind in der Schätzung mit 3 Mrd. DM berücksichtigt. Der Bundeszuschuß an die gesetzliche Rentenversicherung hängt von der allgemeinen Einkommensentwicklung ab; hinzu kommt die Aufstockung im Zusammenhang mit der Rentenreform. Insgesamt wird der Zuschuß mit 6 vH steigen. Bei den Sozialhilfeaufwendungen ist weiterhin mit einer starken Zunahme zu rechnen (10 vH), weil die Erhöhung der Sozialhilfesätze zum 1.7.1990 noch nachwirkt. Die übrigen Transferausgaben werden nur wenig höher sein als 1990.

- Wegen des rapiden Anstiegs der Neuverschuldung und der hohen Kapitalmarktzinsen werden die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte wieder merklich expandieren, von 63 auf 70 Mrd. DM (ohne Zinszahlungen für den Fonds „Deutsche Einheit“).

Steuereinnahmen in Deutschland 1991

1991 wird das Steuersystem der Bundesrepublik in vollem Umfang auch für das heutige Gebiet der DDR gelten. Bei der Schätzung der Steuereinnahmen für das Gebiet der DDR ist zu berücksichtigen, daß es im Bereich der Steuerverwaltung, die zum überwiegenden Teil völlig neu aufgebaut werden muß, Anlaufschwierigkeiten bei der Steuerfestsetzung und -eintreibung geben wird.

Für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland wird angenommen, daß das nominale Bruttosozialprodukt 1991 nur wenig schwächer als in diesem Jahr expandiert (7 vH). Bei der Bruttolohn- und -gehaltssumme wird mit der gleichen Steigerungsrate wie 1990 gerechnet (6 ½ vH). Auf der Basis dieser gesamtwirtschaftlichen Vorgaben er-

Schätzung des Steueraufkommens in Deutschland 1991

	Deutschland		Bundesgebiet			Ehemalige DDR	
	Mrd. DM	Anteil in vH	Mrd. DM	in vH gg. Vorjahr	Anteil in vH	Mrd. DM	Anteil in vH
Gemeinschaftliche Steuern	462,1	73,6	438,1	8,8	74,6	24,0	58,5
Lohnsteuer ¹⁾	204,5	32,6	199,5	11,6	34,0	5,0	12,2
Veranlagte Einkommensteuer ¹⁾	40,0	6,4	40,0	6,7	6,8	0,0	0,0
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag ²⁾	10,8	1,7	10,6	2,9	1,8	0,2	0,5
Körperschaftsteuer ²⁾	35,5	5,7	35,5	7,6	6,0	0,0	0,0
Steuern vom Umsatz ³⁾	171,5	27,3	152,5	6,6	26,0	19,0	46,3
Sonstige Steuern	165,9	26,4	148,9	25,4	25,4	17,0	41,5
Bundessteuern ⁴⁾	84,3	13,4	72,3	1,4	12,3	12,0	29,3
darunter:							
Mineralölsteuer	39,5	6,3	35,5	2,9	6,0	4,0	9,8
Tabaksteuer	20,8	3,3	16,8	1,8	2,9	4,0	9,8
Branntweinmonopol	5,8	0,9	3,8	0,0	0,6	2,0	4,9
Ländersteuern	29,0	4,6	25,5	0,8	4,3	3,5	8,5
darunter: Kraftfahrzeugsteuer	10,6	1,7	8,1	-2,4	1,4	2,5	6,1
Gemeindesteuern ⁵⁾	52,6	8,4	51,1	4,5	8,7	1,5	3,7
Steuereinnahmen insgesamt	628,0	100,0	587,0	7,1	100,0	41,0	100,0
davon:							
Bund ⁶⁾	294,1	46,8	268,6	4,8	45,8	25,5	62,2
Länder ⁷⁾	228,7	36,4	214,7	7,3	36,6	14,0	34,1
Gemeinden ⁸⁾	77,3	12,3	75,3	7,3	12,8	2,0	4,9
EG-Anteile u.a. ⁹⁾	28,0	4,5	27,5	29,1	4,7	0,5	1,2
Nachrichtlich:							
USt-Ausgleich DDR ¹⁰⁾	1,1	—	—	—	—	—	—
Bruttosozialprodukt nominal	2 858,5	—	2 613,5	7,1	—	245,0	—
Volkswirtschaftliche Steuerquote in vH	22,0	—	22,5	—	—	16,5	—

¹⁾ Beteiligungsverhältnis Bund/Länder und Gemeinden 42,5/42,5 und 15 vH. — ²⁾ Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 50/50 vH. — ³⁾ Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 65/35 vH. — ⁴⁾ Einschließlich Zölle (100 vH). — ⁵⁾ Einschließlich Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder. — ⁶⁾ EG-Anteile an den Zöllen und den Steuern vom Umsatz abgesetzt; um Ergänzungszuweisungen an die Länder (2 vH der Steuern vom Umsatz) gekürzt. — ⁷⁾ Einschl. Gemeindesteuern der Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin/W; um Ergänzungszuweisungen vom Bund erhöht. Um USt-Ausgleich bei den alten Bundesländern gekürzt, bei den neuen Bundesländern erhöht. — ⁸⁾ Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten und nach Abzug der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder. — ⁹⁾ EG-Anteile: Zölle, Mehrwertsteuer-Eigenmittel, BSP-Eigenmittel. — ¹⁰⁾ Der Länderanteil für die „neuen“ Bundesländer ist so berechnet, daß im Ergebnis 55 vH der Pro-Kopf-Beträge der alten Bundesländer erreicht werden.

geben sich für die öffentlichen Haushalte auf dem Gebiet der Bundesrepublik Mehreinnahmen von fast 40 Mrd. DM (7 vH).

Anders als in diesem Jahr wird die Lohnsteuer nach der Reform wieder die volle Progressionswirkung entfalten. Ihre Aufkommenselastizität, die vor der dreistufigen Steuerreform bei etwa 1,9 (1984/1985) gelegen hatte, wird mit 1,7 noch immer einen hohen Wert erreichen. Aus der unterstellten Zunahme der Löhne und Gehälter ergeben sich beträchtliche Mehreinnahmen (11 ½ vH), und die Lohnsteuerquote wird auf 18,5 vH steigen (1990: 17,5 vH).

Die ertragsabhängigen Steuern werden vermutlich wieder Anschluß an die Gewinnentwicklung finden. Zu berücksichtigen ist aber, daß die Reformeffekte aufgrund des Veranlagungslags noch nachwirken. Bei der veranlagten Einkommensteuer wird mit einem Plus von 6,5 vH gerechnet. Die Vorjahrsbasis ist wegen einmaliger Einkommensteuerzahlungen im Zusammenhang mit Firmenverkäufen um etwa 2 Mrd. DM überhöht. Dieser Effekt wird jedoch wettgemacht durch den reformbedingten Rückgang bei den Einkommensteuererstattungen nach § 46 EStG und durch die Abschaffung der Investitionszulagen zum 1.1.1990. Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer werden wieder stark expandieren (7,5 vH). Auch bei dieser Steuer werden die Kasseneingänge wegen des Abbaus von Investitionszulagen — Größenordnung eine Milliarde DM — deutlich weniger geschmälert als bisher.

Die Steuern vom Umsatz werden hinter der Expansionsrate des nominalen Bruttosozialprodukts zurückbleiben. Der Vorsteuerabzug bei Bauten und Ausrüstungsinvestitionen wird 1991 ein größeres Gewicht erlangen.

Für das Gebiet der DDR werden die indirekten Steuern, anders als im Bundesgebiet, auf absehbare Zeit die wichtigste Säule des Steuersystems bilden. Bei den Steuern auf Einkommen und Vermögen ist wegen der im Vergleich zum Einkommensniveau in Westdeutschland hohen Pausch- und Freibeträge keine große Ergiebigkeit zu erwarten. Hinzu kommen veranlagungsbedingte Verzögerungen.

Die Einnahmen aus der Lohnsteuer werden trotz kräftig steigender Durchschnittseinkommen tarifbedingt noch relativ niedrig sein; das Aufkommen wird zusätzlich gedämpft durch die hohe Arbeitslosigkeit. Die Berechnungen mit dem DDR-Lohnsteuermodell basieren auf einer Zahl von knapp 7 Mill. Arbeitnehmern — das sind fast 2 Mill. weniger als in diesem Jahr. Das Lohnsteueraufkommen dürfte etwa 5 Mrd. DM betragen, das wären 4 ½ vH der Bruttolöhne und -gehälter.

Die Schätzung der ertragsabhängigen Steuern ist generell wesentlich schwieriger. Zu vermuten ist, daß die Unternehmen in der Phase der Anpassung an die Marktwirtschaft und im Kampf um Marktanteile zunächst nur bescheidene steuerpflichtige Erträge erzielen werden. Für 1991 kann der Fiskus nur freiwillige Vorauszahlungen

der Unternehmen erwarten. Für die Einkommen- und Körperschaftsteuer sind jeweils 2 Mrd. DM veranschlagt, ein eher optimistischer Ansatz. Zu berücksichtigen ist, daß die Finanzämter die zur Förderung der Investitionstätigkeit eingeführte Investitionszulage — 12 vH auf Ausrüstungsinvestitionen — auszahlen müssen; hier errechnen sich 4 Mrd. DM, so daß per Saldo bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer kein Aufkommen erwartet werden kann. Auch bei der Gewerbesteuer ist kaum mit Einnahmen zu rechnen; in der Bundesrepublik ist diese Steuer wesentlicher Bestandteil des kommunalen Finanzsystems.

Das Hauptgewicht der Steuereinnahmen wird auch 1991 bei den Steuern vom Umsatz liegen. Der Schätzung liegt ein nominales Bruttosozialprodukt von 245 Mrd. DM zugrunde; die steuerpflichtige Inlandsnachfrage wurde um die voraussichtlichen Käufe der Bürger auf dem Bundesgebiet bereinigt. Aus ihren umsatzsteuerrelevanten Komponenten errechnet sich ein Aufkommen von 19 Mrd. DM, das sind knapp 8 vH des Sozialprodukts. Die niedrigere Quote für das Bundesgebiet (6 vH) resultiert aus dem extrem hohen Ausfuhrüberschuß.

Bezogen auf die Einwohnerzahl errechnet sich ein Umsatzsteuerbetrag von etwa 110 DM je Kopf, für das Bundesgebiet dagegen ein durchschnittlicher Betrag von 240 DM. Dieses starke Gefälle dürfte sicher ein wesentlicher Grund gewesen sein, warum die westdeutschen Bundesländer sich geweigert haben, die „neuen“ Bundesländer auf dem Gebiet der DDR in die allgemeine Regelung der Umsatzsteuerverteilung auf Bund (65 vH) und Bundesländer (35 vH) einzubeziehen. Auf dem Gebiet der Bundesrepublik bemisst sich der Länderanteil nach den jeweiligen Einwohnerzahlen.

Von 1991 an wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer in einen West- und einen Ostanteil aufgeteilt. In den neuen Ländern wird der Länderanteil so berechnet, daß im Ergebnis der Umsatzsteueranteil pro Einwohner 55 vH des durchschnittlichen Betrages der alten Bundesländer erreicht. Aus der Schätzung der Umsatzsteuer für Deutschland (Bundesgebiet: 152,5; ehemalige DDR: 19 Mrd. DM) resultiert ein Anteil der neuen Länder am Umsatzsteueraufkommen auf ihrem Gebiet von 6,7 Mrd. DM (35 vH von 19 Mrd. DM). Nach der jüngst beschlossenen Regelung errechnet sich indes ein Umsatzsteueranteil für die DDR-Länder in Höhe von 7,8 Mrd. DM. Mithin erhalten sie einen Umsatzsteuerausgleich von reichlich einer Milliarde DM aus dem gemeinsamen Umsatzsteuertopf. Wären die neuen Länder voll in die bundesdeutsche Regelung einbezogen worden, dann hätten die alten Bundesländer sogar auf 5 ½ Mrd. DM verzichten müssen.

Das Steueraufkommen im Gebiet der ehemaligen DDR wird 1991 auf über 40 Mrd. DM geschätzt. Knapp die Hälfte aller Steuereinnahmen in der ehemaligen DDR sind vor allem spezielle Verbrauchsteuern, 1991 werden etwa 17 Mrd. DM erwartet. Insgesamt werden in Deutsch-

**Ausgewählte Steuerquoten für das Bundesgebiet
und die ehemalige DDR im Jahre 1991**
Steuern in vH des
nominalen Bruttosozialprodukts

	BRD	DDR
Gemeinschaftliche Steuern darunter:	16,8	9,8
Lohnsteuer/Einkommensteuer	9,2	2,0
Steuern vom Umsatz	5,8	7,8
Bundessteuern darunter:	2,8	4,9
Mineralölsteuer	1,4	1,6
Tabaksteuer	0,6	1,6
Ländersteuern	1,0	1,4
Gemeindesteuern	2,0	0,6
Steuereinnahmen insgesamt	22,5	16,7
<i>Quelle:</i> Berechnungen des DIW.		

land nahezu 630 Mrd. DM in die gemeinsame Steuerkasse fließen. Die Steuerquote wird im Ostteil mit 16,5 vH deutlich niedriger sein als im Westen (22,5 vH). Die Quote der Lohn- und Einkommensteuer in der ehemaligen DDR ist mit 2 vH sehr viel kleiner als im Bundesgebiet (9 vH), während bei den Steuern vom Umsatz und den übrigen Verbrauchsteuern die Anteile im Osten höher sind.

Das Staatsdefizit nach Haushaltsebenen

Der Kreditbedarf der öffentlichen Haushalte wird sich kräftig erhöhen: 1990 wird das Gesamtdefizit der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik und in der DDR unter Einschluß des Fonds „Deutsche Einheit“ fast 100 Mrd. DM betragen. 1991 ist ein Defizit von über 120 Mrd. DM — ohne Fonds sind es über 90 Mrd. DM — zu erwarten. Für das ehemalige Gebiet der DDR errechnet sich ohne die bundesdeutschen Finanzhilfen ein Fehlbetrag von 80 Mrd. DM; im Juni war das DIW noch von 70 Mrd. DM ausgegangen. Die Differenz resultiert vor allem aus den Kosten für die höhere Arbeitslosigkeit.

Im „neuen“ Bundeshaushalt summieren sich die Ausgaben auf 383 Mrd. DM, ihnen stehen Einnahmen von 324 Mrd. DM gegenüber. Daraus resultiert ein Fehlbetrag von fast 60 Mrd. DM. Für den Bundeshaushalt nach altem Gebietsstand errechnen sich Ausgaben von 322 Mrd. DM und Einnahmen von 293 Mrd. DM, mithin ein Ausgabenüberschuß von knapp 30 Mrd. DM. Der „Anteil“ des Zentralhaushalts der ehemaligen DDR beträgt bei den Ausgaben 61 Mrd. DM und bei den Einnahmen 31 Mrd. DM. Unterstellt ist, daß der Bundeshaushalt zum Ausgleich der Belastungen, die aus der Übernahme der zentral-

staatlichen Aufgaben in der DDR entstehen, 5 Mrd. DM aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ erhält.

Von den übrigen Mitteln aus dem Fonds erhalten entsprechend den Regelungen im Einigungsvertrag die Länder 18 Mrd. DM und die Kommunen 12 Mrd. DM. Für die Gemeinden sind diese Zuweisungen die wichtigste Einnahmequelle, denn ihr Steueraufkommen ist verschwindend gering. Unterstellt ist, daß sie darüber hinaus von den Ländern im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs 8 Mrd. DM erhalten. Dieser Betrag orientiert sich am geplanten Verteilungsschlüssel des Umsatzsteueranteils der Länder und ist bedeutend höher als der Betrag, der sich im Falle der im Einigungsvertrag festgelegten Mindestbeteiligung der Kommunen von 20 vH an den Steuereinnahmen der Länder — das wären knapp 3 Mrd. DM — errechnet. Dennoch werden die kommunalen Einnahmen in der DDR nicht ausreichen, die Ausgaben zu finanzieren; es verbleibt — folgt man der Schätzung — eine Deckungslücke von 4 Mrd. DM. Zusammen mit den bundesdeutschen Gemeinden ergibt sich also ein Defizit von 7 Mrd. DM. Die Länderhaushalte werden in der Summe voraussichtlich mit einem Defizit von 25 Mrd. DM abschließen, 9 Mrd. DM entfallen auf die neuen Länder.

Wirtschaftspolitische Überlegungen

Die schwere Anpassungskrise in der DDR hat zur Folge, daß ein großer Teil des staatlichen Finanzbedarfs in Form von Transferzahlungen zur Minderung der Anpassungslasten in den Wirtschaftskreislauf fließt. Daher stehen Mittel zum forcierten Ausbau und zur Modernisierung der Infrastruktur nicht ausreichend zur Verfügung. Zügiger Ausbau und rasche Modernisierung der Infrastruktur sind aber Voraussetzung für eine Gesundung der DDR-Wirtschaft, auch wenn im Mittelpunkt des Genesungsprozesses das Engagement privater Investoren stehen muß (und dieses durch die Gewährung von Investitionszulagen gefördert wird).

Auf keinen Fall darf die zum Teil marode Infrastruktur in der DDR zum Engpaßfaktor der wirtschaftlichen Entwicklung werden. Gefahr besteht insofern, als die Finanzausstattung der Länder und Kommunen in der DDR viel zu knapp bemessen ist. Pro Kopf gerechnet liegen die Einnahmen erheblich unter bundesdeutschem Niveau. Wegen des niedrigen Einkommensniveaus fließen aber vor allem die einkommensabhängigen Steuern nur spärlich.

Die Regelungen über die Umsatzsteuerverteilung orientieren sich am gegenwärtigen Einkommensgefälle. Damit wurden die Grundsätze, die hinter dem System des Länderfinanzausgleichs stehen — nämlich eine Stärkung der einkommensschwächeren Regionen —, bewußt mißachtet; die alten Länder befürchteten, so ließen sie verlauten, einen „positiven Umschichtungseffekt“ zugunsten

der neuen Länder"⁹. Unter den gegebenen Bedingungen wäre ein solcher Umschichtungseffekt aber dringend vonnöten, zumal die alten Bundesländer zur Zeit erheblich von dem Einigungsprozeß profitieren, der die Wirtschaft im Bundesgebiet stimuliert und ihnen beträchtliche Mehreinnahmen beschert¹⁰.

Eine aufgabengerechtere Verteilung der Steuereinnahmen müßte die neuen Länder in vollem Umfang in die Umsatzsteuerverteilung einbeziehen. Gleichzeitig wäre zu gewährleisten, daß die Gemeinden an diesen Mitteln im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs partizipieren. Es wird wohl noch eine geraume Zeit vergehen, bis die Gemeinden im Gebiet der ehemaligen DDR über eigene Steuereinnahmen verfügen; erst dann wird auch der Grundsatz der kommunalen Finanzautonomie zum Tragen kommen. Geplant ist, die kommunale Investitionstätigkeit in der DDR durch das geplante Kreditprogramm und die Beteiligung an der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstrukturen“ zu fördern¹¹. Diese Programme setzen aber voraus, daß die Kommunen eigene Einnahmen erwarten können, denn für die Inanspruchnahme ist eine Eigenbeteiligung erforderlich, und im Falle der Kreditaufnahme setzt schon nach maximal fünf Jahren die Tilgung ein. Zudem sind die Zinsvergünstigungen befristet. Ob die Anreize ausreichen, die kommunale Investitionsbereitschaft zu erhöhen, ist daher zweifelhaft.

Die Haushaltsmisere der Kommunen in der DDR wird auf absehbare Zeit weder durch die Übernahme der bundesdeutschen Regelungen zur kommunalen Finanzausstattung noch durch die Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ zu beseitigen sein. Es liegt deshalb nahe, eine generelle Lösung dieses Problems im Rahmen der schon seit langem diskutierten Gemeindefinanzreform zu suchen. Wenn es gelänge, im Zuge dieser Reform die Gewerbesteuer durch eine von vielen befürwortete Wertschöpfungssteuer zu ersetzen, würde sich die Finanzlage der Kommunen nicht nur auf dem Gebiet der DDR verbessern. Auch für die Gemeinden im bisherigen Bundesgebiet brächte dies Vorteile. Im Unterschied zur Gewerbesteuer wäre die Bemessungsgrundlage einer Wertschöpfungssteuer sehr viel größer, weil auch die Lohnsumme einbezogen würde, und die ertragsabhängige Komponente hätte ein geringeres Gewicht. Hinzu kommt, daß der Kreis der Steuerpflichtigen wesentlich erweitert werden würde und nicht auf die in der Gemeinde ansässigen großen Betriebe beschränkt bliebe.

Bei den hohen Finanzierungsdefiziten des Staates stellt sich die Frage, ob Steuererhöhungen erforderlich werden. Auf diese Frage gibt es keine eindeutige Antwort. Im Blick behalten muß man dabei sowohl die gesamtwirtschaftliche Entwicklung als auch die Aufnahmefähigkeit der internationalen Kapitalmärkte.

Ohne Steuererhöhungen wird sich der staatliche Kreditbedarf im Jahr 1990 auf rund 3 vH des zu erwartenden nominalen Bruttosozialprodukts belaufen; 1991 wird er

auf 4 ½ vH steigen. Gemessen an historischen Werten ist das keineswegs eine Größenordnung, die von vornherein als problematisch erscheinen muß. In den Rezessionsjahren 1975 und 1981 wurde eine Nettokreditaufnahme von 6 ½ bzw. 4 ½ erreicht. Allerdings waren dies Krisenjahre, in denen nicht von einer Konkurrenz zwischen staatlicher Kreditaufnahme und privater Nachfrage nach Investitionsmitteln gesprochen werden konnte. Das ist jetzt anders. Die gegenwärtige Phase der Hochkonjunktur birgt die Gefahr, daß es durch staatliche Kreditaufnahme zu einer Verdrängung privater Investoren kommt und die Zinsen weiter steigen.

Entlastung schafft allerdings die Tatsache, daß sich die internationalen Kapitalmärkte an der Finanzierung der deutschen Einheit beteiligen. Der Zinsanstieg wird auch deshalb in Grenzen gehalten, weil sich der hohe Nettokapitalexport Deutschlands in andere Industrieländer vermindert. Gleichzeitig wird die Bundesrepublik aber abhängiger von dem Vertrauen der weltweit operierenden Anleger in die Stabilität der deutschen Entwicklung.

Darin liegt die Problematik der Kreditfinanzierung: Kann das Vertrauen der Anleger im In- und Ausland nicht erhalten werden, steigen die Zinsen, und die D-Mark gerät unter Abwertungsdruck. Dann wäre ein hoher Preis — in Form von privater Investitionszurückhaltung — für die Kreditfinanzierung zu bezahlen. Nimmt man hinzu, daß die steigende Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte den künftigen Spielraum der Finanzpolitik erheblich einschränkt, ist unabweisbar, daß es Grenzen für eine staatliche Kreditfinanzierung gibt. Diese sind zwar nicht prognostizierbar, können aber jederzeit sichtbar werden.

Der Hinweis auf die von der Verfassung gezogenen Verschuldungsgrenzen greift in der heutigen Situation freilich nicht. Schon für das Rezessionsjahr 1981 hatte das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit der Abwehr einer gesamtwirtschaftlichen Störung erkannt. Für das Gebiet der DDR gilt dies mehr als jemals in der Bundesrepublik.

Eine zumindest teilweise Finanzierung durch Steuererhöhungen bzw. ein Verzicht auf Steuersenkungen setzt voraus, daß auf der Ausgabenseite die Einspar- und Umschichtungspotentiale (z.B. im Verteidigungshaushalt) ausgeschöpft werden. Zu große Hoffnungen sollte man daran nicht knüpfen, denn die Konsolidierungspolitik in den 80er Jahren hat den Spielraum verkleinert. Fatal wäre es, wenn der Rotstift bei den investiven Ausgaben angesetzt würde.

⁹ Zitiert nach F.U. Fack: Das Versagen der Bundesländer. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.8.1990.

¹⁰ Vgl. hierzu auch Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der deutschen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion auf die Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse einer ökonomischen Simulationsanalyse. Bearb.: Reinhard Pohl, Dieter Vesper und Rudolf Zwiener. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 20/1990.

¹¹ Vgl. Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung: Bulletin Nr. 106 vom 7.9.1990, S. 1135.

Auf die von der Bundesregierung angekündigte Unternehmenssteuerreform mit einem Entlastungsvolumen von 25 Mrd. DM sollte verzichtet werden. Angesichts der hohen internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der glänzenden Gewinnlage der bundesdeutschen Unternehmen kann auch kaum Entlastungsbedarf reklamiert werden. Eine auf das Gebiet der DDR beschränkte Reform wäre insbesondere deshalb fragwürdig, weil in der gegenwärtigen Situation nicht pauschale Steuervergünstigungen der Unternehmen dort, sondern eine gezielte Förderung von Investitionen vonnöten ist. Abgesehen von den verschiedenen Umgehungsmöglichkeiten, die ein steuerliches Belastungsgefälle im vereinigten Deutschland böte, liegt das entscheidende Manko darin, daß nur diejenigen begünstigt würden, die bereits Gewinne erwirtschaftet haben. Deshalb sollten eher die Investitionszulagen aufgestockt werden, um die Investitionstätigkeit zu stimulieren.

Reicht auch der Verzicht auf geplante Steuersenkungen bei voller Ausschöpfung des gesamtwirtschaftlich vertretbaren Kreditspielraums nicht aus, so wird man um Steuererhöhungen nicht herumkommen. Bei ihrer Ausgestaltung sollte berücksichtigt werden, daß sie

- befristet und
- an die Einkommenshöhe gebunden sind,
- das Preisniveau möglichst wenig beeinflussen und vor allem
- die Steuerzahler in der DDR wenig belasten, um den Nettoeffekt des Finanzierungsbeitrags zum Aufbau von Wirtschaft und Infrastruktur in den neuen Bundesländern so groß wie möglich zu halten.

Ein befristeter Zuschlag auf die Lohn- und Einkommensteuer erfüllt diese Bedingungen am ehesten.

Liquiditätsengpässe der Sozialversicherung in der DDR

In letzter Zeit häufen sich Meldungen über die schlechte Finanzlage der Sozialversicherung in der DDR. Anlaufschwierigkeiten und Liquiditätsengpässe, die zweifellos vorhanden sind, sollten aber nicht mit dauerhaften Deckungslücken gleichgesetzt werden.

Mit dem Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion ist die DDR die Verpflichtung eingegangen, ein gegliedertes System der Sozialversicherung einzuführen. Bis dahin wurde nicht nach einzelnen Risiken — Alters-, Krankheits- und Unfallversicherung — getrennt, sondern es bestand eine Einheitssozialversicherung für Arbeiter und Angestellte beim Freien Deutschen Gewerkschaftsbund (FDGB) sowie für Genossenschaftsmitglieder und Selbständige bei der Staatlichen Versicherung¹. Ziel der Umstrukturierung war es, die Sozialversicherung aus dem Staatshaushalt der DDR herauszulösen und eine getrennte Einnahmen- und Ausgabenrechnung für die einzelnen Versicherungszweige einzuführen. Verwaltungsmäßig bleiben Renten-, Kranken- und Unfallversicherung in der Übergangszeit jedoch unter einem Dach. Erst im nächsten Jahr sollen für die Renten- und Krankenversicherung eigenständige Träger aufgebaut werden.

Das Herauslösen der Sozialversicherung aus dem Staatshaushalt hat zu Problemen geführt. Im Gesetz über die Sozialversicherung (DDR)² wurde zwar geregelt, daß für die Zeit vom 1.7.90 bis Ende 1990 die Sozialbeiträge an die zuständigen Finanzämter zugunsten der Versicherungsträger abzuführen sind; doch erst mit der Verordnung über die Berechnung von Steuern und Beiträgen zur Sozialversicherung³ wurde festgelegt, wann und in welcher Höhe die Unternehmen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge an die Finanzämter abführen müssen. Diese Verordnung kam für die Gehaltszahlungen im Monat Juli mit Sicherheit, für die des Monats August

wahrscheinlich in vielen Fällen zu spät. Weitere Verzögerungen dürften eingetreten sein, weil die Unternehmen die voraussichtlichen Beiträge für die zweite Jahreshälfte 1990 selbst zu berechnen und entsprechende Abschlagzahlungen zu leisten haben. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Beitragseinnahmen bisher weit geringer waren, als es der Höhe der Bemessungsgrundlage der Einkommen entsprach. Im Monat Juli sind in vielen Fällen Beiträge bei den Finanzämtern versehentlich bei der Lohnsteuer verbucht worden.

An der Lohn- und Gehaltssumme der Beschäftigten gemessen sind monatlich insgesamt 3,3 Mrd. DM Beiträge für die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung zu erwarten⁴. Für den Monat Juli wurden allerdings nur knapp eine Mrd. DM Beiträge an die Finanzämter in der DDR überwiesen. Unter Einrechnung der Beiträge für die Krankenversicherung der Rentner errechnen sich Bruttoeinnahmen von 1,5 Mrd. DM (vgl. Tabelle 1). Im August haben sich die Beitragszahlungen für die Rentenversiche-

¹ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, Bundestagsdrucksache 11/11. Teil B, 5.2.

² Vgl. § 49, Gesetz über die Sozialversicherung (DDR).

³ Vgl. Verordnung über die Berechnung von Steuern und Beiträgen zur Sozialversicherung sowie über die Entrichtung von Abschlagzahlungen — Selbstberechnungsverordnung — vom 27. Juni 1990 in: (DDR) — Gesetzblatt Teil I Nr. 41. Ausgabetag: 17. Juli 1990, S. 616 ff. Die Verordnung ist am 17. Juli 1990 in Kraft getreten.

⁴ Bei der Betrachtung nach einzelnen Sozialversicherungszweigen ist zu berücksichtigen, daß die Beiträge von anderen Versicherungszweigen erhalten: Krankenversicherungsbeitrag für Rentner (von der Rentenversicherung an die Krankenversicherung) und die Beiträge der Arbeitsverwaltung für Bezieher von Arbeitslosen- bzw. Kurzarbeitergeld (von der Arbeitsverwaltung zur Renten- bzw. Krankenversicherung).

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung Juli/August 1990
in Mrd. DM

	Renten- versicherung		Kranken- und Unfall- versicherung		Arbeitslosen- versicherung	
	Juli	August	Juli	August	Juli	August
Beitragseinnahmen	0,3	1,3	1,1	0,9	0,1	0,1
Ausgaben	4,5	2,3	1,4	1,5	0,5	0,7
Finanzierungslücke	-4,2	-1,0	-0,3	-0,6	-0,4	-0,6
Anschubfinanzierung	0,75				0,4	0,6
Staatszuschuß	2,3				—	—
Darlehen	1,15	1,0	0,3	0,6		

Quellen: Sozialversicherung der DDR, eigene Schätzungen.

Tabelle 2

Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung für das 2. Halbjahr 1990 und das Jahr 1991
in Mrd. DM

	Rentenversicherung		Krankenversicherung		Arbeitslosenversicherung	
	2. Hj. 1990	1991	2. Hj. 1990	1991	2. Hj. 1990	1991
Einnahmen	12,50	30,25	10,65	22,25	2,40	4,40
Beiträge						
Arbeitgeber	5,40	9,50	3,60	6,30	1,20	2,20
Arbeitnehmer	5,10	9,00	3,60	6,30	1,20	2,20
Selbständige	0,55	1,10	0,70	1,00	—	—
Beiträge für						
Kurzarbeiter	1,10	2,55	0,50	1,70	—	—
Arbeitslose	0,35	2,70	0,70	3,70	—	—
KV der Rentner	—	—	1,55	3,25	—	—
Staatszuschuß	—	5,40	—	—	—	—
Ausgaben	13,80	28,85	9,50	22,00	8,00	33,10
Geldleistungen	12,20	25,60	2,00	4,00	4,85	21,50
Staatsverbrauch	—	—	7,50	18,00	0,50	1,00
Beiträge an SV	1,60	3,25	—	—	2,65	10,60
Einnahmen ./. Ausgaben	—1,30	+1,40	+1,00	+0,25	—5,60	—28,70
Anschubfinanzierung	+0,75	—	—	—	+2,00	+3,00
Finanzierungslücke	—0,55	—	+1,00	+0,25	—3,60	—25,70
<i>Quelle:</i> Eigene Schätzungen.						

rung allerdings vervierfacht; dies sind freilich erst 60 vH des monatlichen Durchschnittssolls.

Als Ausgaben wurden im Juli in der Rentenversicherung die Rentenzahlungen für Juli und August und im August die für September verbucht. Bei den einzelnen Versicherungszweigen ergibt sich für Juli und August somit bei der Rentenversicherung ein Ausgabenüberschuß von 5,25 Mrd. DM, in der Krankenversicherung beträgt die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben 0,9 Mrd. DM, bei der Arbeitsverwaltung ist es eine Milliarde DM.

In der Rentenversicherung wurde die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben durch die Anschubfinanzierung des Bundes in Höhe von 750 Mill. DM aufgefüllt, 2,3 Mrd. DM waren Staatszuschuß⁵ und weitere 2,2 Mrd. DM Darlehen. Der Arbeitslosenversicherung wurde vom Bund eine Anschubfinanzierung in Höhe von 2 Mrd. DM zur Verfügung gestellt. Die Krankenversicherung erhielt Darlehen aus dem Staatshaushalt der DDR.

Eine Schätzung der Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben nach einzelnen Versicherungszweigen für das zweite Halbjahr 1990 und das Jahr 1991 ist in Tabelle 2 beschrieben. Die Beitragseinnahmen sind auf der Basis der Einkommen errechnet; unterstellt ist eine vollständige Beitragsabführung. Unter Einrechnung der Anschubfinanzierung in Höhe von 2,75 Mrd. DM ergibt sich für die zweite Jahreshälfte 1990 ein Defizit von gut 3 Mrd. DM. Gemessen am Soll stehen für Juli und August

3,5 Mrd. DM an Beitragszahlungen aus. Ob die bisher nicht abgeführten Beiträge nachgezahlt werden oder ob sie als Beitragsausfall verbucht werden müssen, ist offen. Wird angenommen, daß die Hälfte dieser Beiträge noch eingeht und sich vom September an die Beitragsabführung der Unternehmen einspielt, dann läßt sich die Deckungslücke bis Jahresende auf 5 Mrd. DM beziffern. Gibt es keine Nachentrichtungen für Juli und August, gehen für den September drei Viertel des Solls ein und werden vom Oktober an die Beiträge vollständig gezahlt, betrüge das Defizit in der zweiten Jahreshälfte 1990 7,5 Mrd. DM. Über die bisher als Darlehen oder Staatszuschuß geleisteten Beträge hinaus entsteht also in diesem Fall ein Finanzierungsbedarf von 3 Mrd. DM, der sich auf knapp 5,5 Mrd. DM erhöht, wenn die Renten für Januar 1991 noch im Dezember dieses Jahres gezahlt werden, d.h. in der zweiten Jahreshälfte für sieben Monate Rentenzahlungen anfallen würden. Die Finanzsituation der Sozialversicherung bis Ende 1990 ist also in erster Linie administrativ oder durch Versäumnisse bedingt.

⁵ Im Gesetz über die Sozialversicherung (DDR) ist ein Staatszuschuß in einer festen, den bundesrepublikanischen Verhältnissen entsprechenden Höhe erst für das Jahr 1991 vorgesehen. Für 1990 gilt eine Übernahme des Defizits durch den Staat in voller Höhe. Vgl. Gesetz über die Sozialversicherung (DDR) vom 28. Juni 1990, § 39. Die hier eingerechnete Höhe des Staatszuschusses für die zweite Jahreshälfte 1990 entspricht der für 1991 vorgesehenen Relation von 18,8 vH der Rentenausgaben.

Die Entwicklung der Finanzen der Sozialversicherungszweige im Jahr 1991 ist dagegen von anhaltend hoher Arbeitslosigkeit geprägt, die hohe Leistungen in Form von Arbeitslosengeld oder Kurzarbeitergeld erfordert. Bei voraussichtlich 1,8 Mill. Arbeitslosen und 1,7 Mill. Kurzarbeitern im Jahresdurchschnitt errechnet sich allein für die Arbeitsverwaltung ein Defizit von knapp 26 Mrd. DM. Berücksichtigt ist dabei schon die im Staatsvertrag vorgesehene Anschubfinanzierung durch die Bundesrepublik Deutschland⁶ für das Jahr 1991 in Höhe von 3 Mrd. DM. Bei der Einnahmeschätzung wurde eine Beschäftigtenzahl von 6,8 Mill. Personen unterstellt, die Bruttolohn- und -gehaltsumme dürfte sich auf etwa 110 Mrd. DM belaufen.

Im Bereich der Rentenversicherung zeichnet sich nach den hier getroffenen Annahmen für 1991 ein geringfügiger Überschuß ab. Dabei ist ein Staatszuschuß von 18,8 vH der Rentenausgaben eingerechnet worden, das sind 5,4 Mrd. DM.

Die Ausgabenschätzung für die Krankenversicherung gestaltet sich schon deshalb als sehr schwierig, weil die bisher in den Staatshaushalt integrierte Sozialversicherung auch Aufgaben zu erfüllen hatte, die nicht zum Aufgabenbereich einer Krankenversicherung in der Bundesrepublik gehören. Soweit die jetzige DDR-Sozialversicherung diese Aufgaben weiter übernimmt, sind ihr die Ausgaben aus dem Staatshaushalt zu erstatten. Die Krankenversicherung muß also ihren Ausgabenkatalog neu festsetzen und nur für die danach entstehenden Ausgaben die Beitragseinnahmen gegenrechnen. Überdies ist die Situation der Krankenversicherung unübersicht-

lich, weil sich die Gesundheitsversorgung in der DDR neu strukturieren muß. In welchem Maße die Zahl der im Gesundheitsbereich Beschäftigten und die Höhe der gezahlten Gehälter beeinflusst wird, z.B. durch Gründung von Privat-Arztpraxen, Verringerung der Zahl der Polikliniken und Ambulatorien, ist schwer einzuschätzen.

Nimmt man alles zusammen, könnten Einnahmen und Ausgaben der Krankenversicherung bei jeweils einem Volumen von gut 22 Mrd. DM ausgeglichen sein. Die Ausgaben der (ehemaligen) DDR-Krankenversicherung lägen dann — je Einwohner gerechnet — etwa auf dem Niveau in der Bundesrepublik.

Ausblick

Gegenwärtig ist die Finanzlage der Sozialversicherung in der DDR durch Schwierigkeiten bei der Beitragsabführung gekennzeichnet. Es ist jedoch wahrscheinlich, daß diese Hemmnisse bald weitgehend beseitigt werden können. Nach Überbrückung der durch den Beitragsausfall bedingten Liquiditätslücke ist für 1991 bei der Kranken- und Rentenversicherung mit ausgeglichenen Haushalten zu rechnen. Bei der Arbeitsverwaltung wird der Haushalt stark defizitär bleiben: Die sich dort abzeichnende Deckungslücke von über 25 Mrd. DM für das Jahr 1991 muß über den Bundeshaushalt ausgeglichen werden.

⁶ Vgl. Staatsvertrag, Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Artikel 28.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967. Format DIN A 4.

- Heft 99 **Auswirkungen der Mehrwertsteuererhöhung vom 1.7.1983 auf volkswirtschaftliche Gesamtaggregate sowie Haushalte unterschiedlicher Einkommensstruktur.** Von Klaus-Dietrich Bedau, Dieter Teichmann und Rudolf Zwiener. 239 S. 1987. DM 68,—.
- Heft 100 **Simulation gesamtwirtschaftlicher Perspektiven mit einem ökonomischen Modell für die Bundesrepublik Deutschland.** Von Jürgen Blazejczak. 418 S. 1987. DM 88,—.
- Heft 101 **Entwicklungshilfe, Ausfuhr und Beschäftigung — Eine empirische Untersuchung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland.** Von Dieter Schumacher. 178 S. 1988. DM 59,60.
- Heft 102 **SO₂- und NO_x-Emissionen in der DDR 1982.** Von Jochen Bethkenhagen, Rainer Hopf, Manfred Melzer, Cord Schwartau und Doris Cornelsen (Projektleitung). 530 S. 1988. DM 112,—.
- Heft 103 **Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum — Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft.** Strukturberichterstattung 1987. 312 S. 1988. DM 82,—.
- Heft 104 **Struktur und Wettbewerbsfähigkeit der Schuhindustrie in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Gerhard Neckermann und Hans Wessels. 172 S. 1988. DM 58,—.
- Heft 105 **Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Kurt Geppert und Bernd Görzig. 212 S. 1988. DM 68,—.
- Heft 106 **Berufsstart in Berlin.** Von Friederike Behringer und Klaus-Peter Gaulke. 250 S. 1988. DM 76,—.
- Heft 107 **Strukturverschiebungen zwischen sekundärem und tertiärem Sektor.** Von Frank Stille, Renate Filip-Köhn, Heiner Flassbeck, Bernd Görzig, Erika Schulz und Reiner Stäglin. 235 S. 1988. DM 74,—.
- Heft 108 **Investitionen, Beschäftigung und Produktivität.** Zu den Arbeitsplatzeffekten einer verstärkten Investitionstätigkeit vor dem Hintergrund sektoraler Entwicklungen. Von Bernd Görzig, Jürgen Blazejczak, Gustav Adolf Horn, Wolfgang Kirner, Erika Schulz und Frank Stille. 265 S. 1988. DM 78,—.
- Heft 109 **Zukünftiger Finanzbedarf für die Verkehrswege in Städten und Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung von Ersatzinvestitionen.** Von Heinz Enderlein, Hartmut Kuhfeld und Uwe Kunert. 193 S. 1988. DM 66,—.
- Heft 110 **Die Einkommensverteilungseffekte der Staatsverschuldung in einer unterbeschäftigten Wirtschaft — Analyse anhand eines ökonomischen Konjunkturmodells für die Bundesrepublik Deutschland.** Von Rudolf Zwiener. 176 S. 1989. DM 62,—.
- Heft 111 **Die Besteuerung der Unternehmensgewinne — Sieben Industrieländer im Vergleich.** Von Bernhard Seidel, Fritz Franzmeyer, Joachim Volz und Dieter Teichmann. 265 S. 1989. DM 86,—.
- Heft 112 **Ost-West-Kooperation — Bestandsaufnahme und Ergebnisse einer Umfrage.** Von Horst Lambrecht, Jochen Bethkenhagen, Karl Betz, Heinrich Machowski und Doris Cornelsen (Projektleitung). 148 S. 1990. DM 52,—.
- Heft 113 **Die Energiewirtschaft in den kleineren Mitgliedstaaten des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe — Entwicklungstendenzen in den achtziger Jahren.** Von Jochen Bethkenhagen. 257 S. 1990. DM 84,—.
- Heft 114 **Wirkungsanalyse der Novellierung der Herstellerpräferenz (§§ 1 ff Berlin FG) von 1982.** Von Alexander Eickelpasch und Peter Ring. 218 S. 1990. DM 72,—.
- Heft 115 **Wirkungsanalyse der Forschungspersonal-Zuwachsförderung — In Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer-Institut für Systemtechnik (ISI).** Von Kurt Hornschild (Projektleiter), Frieder Meyer-Krahmer (DIW), Gerhard Becher, Gisela Gielow, Uwe Kuntze (ISI). 224 S. 1990. DM 74,—.
- Heft 116 **Ein dynamisches Input-Output-Modell zur Abschätzung der Auswirkungen ausgewählter neuer Technologien auf die Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Dietmar Edler. 233 S. 1990. DM 76,—.
- Heft 117 **Forschung und Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe von Berlin.** Von Uwe Müller. 338 S. 1990. DM 94,—.
- Heft 118 **Marktabstottungspolitiken wichtiger Schwellenländer und wirtschaftliche Entwicklung. — Empirische Untersuchungen am Beispiel der Elektronikindustrie und des Kraftfahrzeugbaus in Brasilien, Indien und Korea.** Von Dieter Schumacher und Herbert Wilkens. 210 S. 1990. DM 74,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00
BTX-Systemnummer * 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Hans Heuer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Öffentliche Haushalte 1990/91: Hohe Belastungen durch die deutsche Einigung. Bearbeitet von Dieter Teichmann und Dieter Vesper. —
Liquiditätsgengpässe der Sozialversicherung in der DDR. Bearbeitet von Volker Meinhardt.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 125,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten

— Hierzu ein Prospekt des Verlages Duncker & Humblot —