

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 229/IV

Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit IV

Spezielle Finanzierungsaspekte
im Zeitablauf

Von

Dietrich Dickertmann, Hans-Hermann Francke,
Wolfgang Kitterer, Georg Milbradt, Harald Nitsch,
Wolfram F. Richter, Kerstin Schneider

Herausgegeben von

Alois Oberhauser



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 229/IV

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 229/IV

**Finanzierungsprobleme der
deutschen Einheit IV**

**Spezielle Finanzierungsaspekte
im Zeitablauf**



Duncker & Humblot · Berlin

Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit IV

**Spezielle Finanzierungsaspekte
im Zeitablauf**

Von

**Dietrich Dickertmann, Hans-Hermann Francke,
Wolfgang Kitterer, Georg Milbradt, Harald Nitsch,
Wolfram F. Richter, Kerstin Schneider**

Herausgegeben von

Alois Oberhauser



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit / hrsg. von Alois Oberhauser. – Berlin : Duncker und Humblot
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 229)
NE: Hansmeyer, Karl-Heinrich [Hrsg.]; Oberhauser, Alois [Hrsg.];
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

4. Spezielle Finanzierungsaspekte im Zeitablauf /
von Dietrich Dickertmann . . . – 1996
ISBN 3-428-08814-X
NE: Dickertmann, Dietrich

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin
Printed in Germany
ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-08814-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 (∞)

Vorwort

Der Finanzwissenschaftliche Ausschuß des Vereins für Socialpolitik hat sich auf vier Arbeitstagungen in den Jahren 1992 bis 1995 mit den verschiedenen Finanzierungsproblemen des deutschen Einigungsprozesses auseinandergesetzt. Auf der letztjährigen Tagung in Dresden, deren Referate der vorliegende Band enthält, hat er abschließend einige spezielle Themen aufgegriffen, die für die Erklärung der Entwicklung Ostdeutschlands und die politischen Gestaltungserfordernisse von großer Bedeutung sind.

Einleitend zur Tagung behandelte der sächsische Finanzminister G. Milbradt – zugleich als Mitglied des Ausschusses – die aktuellen finanzwirtschaftlichen Probleme der neuen Bundesländer. In den Ausführungen kommen die enormen Schwierigkeiten zum Ausdruck, mit denen die dortigen Gebietskörperschaften konfrontiert waren und noch konfrontiert sind. Trotz der raschen Expansion sind nach wie vor hohe Transfers Westdeutschlands erforderlich. Einen ersten großen Transfer stellte bereits die Währungsumstellung dar, mit deren Wirkungen sich H.-H. Francke in seinem Aufsatz beschäftigt.

Für die Absatzmöglichkeiten der ostdeutschen Wirtschaft, aber auch für die konjunkturelle Entwicklung spielt die staatliche Exportkreditversicherung in Form der Hermes-Bürgschaften eine erhebliche Rolle. W. Richter untersucht die damit verbundenen theoretischen Zusammenhänge. D. Dickertmann beschreibt anschließend umfassend die konkreten Gestaltungen in der BRD und die subventionspolitischen Aspekte.

In die Zukunft voraus greifen die Überlegungen von W. Kitterer zu den intergenerativen Belastungen, die aus der staatlichen Tätigkeit im allgemeinen und für die neuen Bundesländer im besonderen erwachsen. Insgesamt sind daher in diesem Band IV spezielle Finanzierungsaspekte aufgegriffen, die sich im Zeitablauf aus dem Wiedervereinigungsprozeß ergaben.

Alois Oberhauser

Inhaltsverzeichnis

Aktuelle finanzpolitische Probleme der neuen Bundesländer – insbesondere beim Aufbau Sachsens	
Von <i>Georg Milbradt</i> , Dresden	9
Der Beitrag der Währungsumstellung zur Finanzierung der deutschen Einheit	
Von <i>Hans-Hermann Francke</i> und <i>Harald Nitsch</i> , Freiburg	37
Staatliche Exportkreditversicherung. Eine theoretische Analyse	
Von <i>Wolfram F. Richter</i> und <i>Kerstin Schneider</i> , Dortmund	69
Gewährleistungen und Hermes-Bürgschaften des Bundes – eine Kennzeichnung aus subventionstheoretischer und subventionspolitischer Sicht	
Von <i>Dietrich Dickertmann</i> , Trier	105
Intergenerative Belastungsrechnungen („Generational Accounting“) – Ein Maßstab für die Belastung zukünftiger Generationen?	
Von <i>Wolfgang Kitterer</i> , Köln	215

Aktuelle finanzpolitische Probleme der neuen Bundesländer – insbesondere beim Aufbau Sachsens

Von *Georg Milbradt*, Dresden

Gliederung

I. Unzureichende Finanzausstattung der neuen Länder in den Jahren 1991 bis 1994, finanzpolitische Vorbelastung für den weiteren Aufbau	10
1. Unzureichende Finanzausstattung nach dem Einigungsvertrag	10
2. Zähe bundesstaatliche Finanzverhandlungen führten zur Verbesserung der Finanzausstattung	12
a) Ministerpräsidentenbeschlüsse vom 28. Februar 1991	12
b) Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“: 1. Fondsaufstockung	13
c) FKP-G: 2. Fondsaufstockung, Verbesserung der Finanzausstattung ab 1995 und Lösung der Altschuldenfrage	13
3. Trotz Verbesserung der Finanzausstattung finanzpolitisch unverträglich hohe Verschuldung der neuen Länder bis 1994	17
II. Haushaltsstrukturprobleme der neuen Länder am Beispiel Sachsens	20
1. Überblick über Höhe und Struktur der Einnahmen	20
2. Überblick über Höhe und Struktur der Ausgaben	24
a) Überdurchschnittliche Investitionsausgaben: Schlüsselgröße für den Wiederaufbau Sachsens	24
b) Wachstum der Personalausgaben begrenzen	28
c) Politik für die Kommunen	31
d) Auswirkungen von Rechtsverpflichtungen und Leistungsgesetzen zurückdrängen	31
III. Einnahmerisiken im mittelfristigen Planungszeitraum - erschwerte Bedingungen ab 1996	33
1. Zu erwartende Einnahmen für die Jahre 1996 - 1998	33
2. Finanzielle Auswirkungen des Jahressteuergesetzes 1996 bei den Gebietskörperschaften	34

I. Unzureichende Finanzausstattung der neuen Länder in den Jahren 1991 bis 1994, finanzpolitische Vorbelastung für den weiteren Aufbau

1. Unzureichende Finanzausstattung nach dem Einigungsvertrag

Der Einigungsvertrag hatte die neuen Länder unzureichend ausgestattet. Die Aufbauaufgabe wurde insgesamt unterschätzt. Insbesondere wurde die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft zu optimistisch eingeschätzt. Es bestanden *Illusionen* über die Ausgangslage, die Tiefe des Transformationsprozesses und damit über die benötigten Finanzmittel. Höhere Finanztransfers hielt man nur in einer kurze Übergangszeit (4 Jahre) für notwendig.

Die neuen Länder wurden daher nicht voll und gleichberechtigt in die bundesstaatliche Finanzordnung integriert, um die sonst fälligen Konsequenzen aus dem bestehenden bundesstaatlichen Finanzausgleichsgesetz (insbesondere zu Lasten der westlichen Länder und Gemeinden) zu vermeiden. Insbesondere bestanden folgende Ausnahmeregelungen

- für die Einbeziehung in die horizontale Umsatzsteuerverteilung bestand ein bis 1994 geltendes abgestuftes Einwohnermodell
- ein gesamtdeutscher Länderfinanzausgleich fand bis 1994 nicht statt,
- statt dessen wurde schon durch das Gesetz zur Wirtschafts- und Währungsunion der Fonds „Deutsche Einheit“ als Ersatzinstrument übergangsweise bis 1994 geschaffen, der überwiegend über Kredit finanziert wurde und so die Zahllast für die Deutsche Einheit in die Zukunft verlagerte.

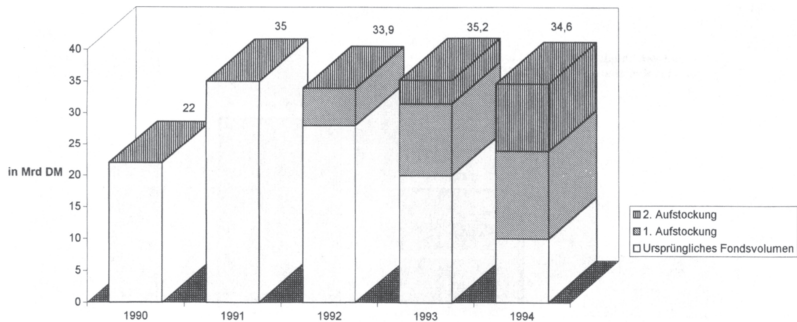
Übersicht 1 zeigt u. a. die ursprünglich vorgesehene Entwicklung des Fondsvolumens 1990 bis 1994.

Nichts zeigt die damals bestehenden Illusionen besser als der ursprünglich vorgesehene Verlauf des Fondsvolumens.

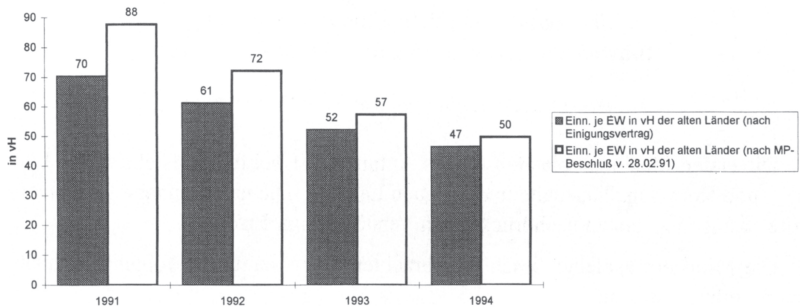
Übersicht 2 zeigt in Spalte 1 die Entwicklung der Finanzausstattung der neuen Länder (einschließlich Kommunen) im Vergleich zu der der alten Länder (Stand Einigungsvertrag).

Übersicht 3 zeigt die Entwicklung der Verschuldung der neuen Länder (einschließlich Kommunen) je Einwohner, wenn keine Verbesserung der Finanzausstattung erreicht worden wäre.

Neben irrealen Annahmen über die Wirtschafts- und Finanzkraft des Ostens (also der Einnahmenseite) *unterschätzte man grob die Ausgabedynamik aus der Übernahme des westdeutschen Rechts- und Verwaltungssystems und die Nachholbedarfe für die öffentliche Infrastruktur sowie für die Wirtschaftsförderung.*



Übersicht 1: Fonds „Deutsche Einheit“ – ursprüngliches Fondsvolumen und Aufstockungen



Übersicht 2: Finanzausstattung der neuen Länder (einschl. Kommunen) nach Einigungsvertrag und nach Ministerpräsidenten-Beschluß vom 28. Februar 1991 im Vergleich zu den alten Ländern

Quelle: ZDL-Papier v. 12. 03. 91 u. eig. Berechn.