

Sonderfonds als Instrumente zur Finanzierung der Kosten der deutschen Einigung

Dr. Hartmut Tofaute, geb. 1943 in Wiedenbrück, Studium der Volkswirtschaft in München und Münster, ist seit 1971 Referent beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (WSI). Er ist dort für den Schwerpunkt Finanzen und Steuern zuständig.

Die Notwendigkeit, die politische Zusammenführung der beiden deutschen Teilstaaten im Herbst 1990 finanzpolitisch mit neuen Abgaben- und Haushaltskonstruktionen zu begleiten, hat dem Gedanken, die Lösung der anstehenden finanziellen Probleme in der Form von sogenannten Sonderfonds anzugehen, wieder Auftrieb gegeben. So wurden zum Beispiel bereits im Jahr 1990 der Fonds Deutsche Einheit und der Kreditabwicklungsfonds geschaffen. Ihnen obliegt die Aufgabe, die Finanzausstattung Ostdeutschlands zu gewährleisten bzw. die Schuldenproblematik der ehemaligen DDR zumindest vorläufig zu regeln. Beide Fonds sollen Ende 1994 bzw. Ende 1993 aufgelöst werden.

Auf ihrem Parteitag im Oktober 1992 in Düsseldorf hat die CDU die Gründung eines sogenannten Erblastenfonds gefordert. Hierin sollen die als „Erbe“ der Auflösung der DDR entstandenen Schulden zusammengefaßt und finanziert werden. Der DGB hatte sich bereits zuvor im Sommer 1992 dafür ausgesprochen, Finanzierung und Abwicklung derartiger DDR-Erblasten in Anlehnung an den Lastenausgleich im Westen auf ein Sondervermögen des

Bundes zu übertragen. Eine ähnliche Anregung hat auch Finanzminister Theo Waigel am ersten Tag der Bundestagsdebatte zum Haushaltsentwurf 1993 Anfang September 1992 gemacht. Sein Vorschlag lautete konkret, einen sogenannten Erblastentilgungsfonds einzurichten, mit dessen Hilfe die im Kreditabwicklungsfonds befindliche bzw. bei der Treuhandanstalt auflaufende Verschuldung durch Zins- und Tilgungsraten schrittweise abgebaut werden könnte. Zuvor, nämlich im Mai desselben Jahres, hatte bereits Bundespräsident von Weizsäcker einen neuen Lastenausgleich zugunsten der Deutschen in den neuen Bundesländern gefordert und in diesem Zusammenhang die Einführung einer neuen Vermögensabgabe empfohlen, die sich am Vorbild des 1952 in der früheren Bundesrepublik gegründeten Lastenausgleichsfonds (LAF) orientieren sollte.¹

Im folgenden sollen die mit diesen Fonds verbundenen Aspekte und Bedingungen gezeigt und erörtert werden.

Grundlagen und Aufgaben bestehender Fonds zur Finanzierung der deutschen Einheit

1. Fonds Deutsche Einheit

Der Fonds Deutsche Einheit (FDE) ist 1990 mit dem Ziel gegründet worden, die finanzielle Grundausstattung der ostdeutschen Gebietskörperschaften abzusichern. Das Fondsvolumen sollte ursprünglich für die Laufzeit von 1990 bis 1994 insgesamt 115 Mrd. DM betragen, wobei eine degressive Verringerung der jährlichen Ausstattungsbeträge ab 1991 vorgesehen war. Inzwischen ist dieses Volumen durch Aufstockungen mehrfach so angehoben worden, daß die Jahresbeträge ab 1992 dem Höchstwert von 1991 mit 35 Mrd. DM nahekommen. Der Fonds verschafft sich seine Mittel größtenteils am Kreditmarkt, nur ein kleiner Teil wird als Bundeszuschuß gewährt. An den Kreditkosten des FDE beteiligen sich der Bund sowie die westdeutschen Länder und Kommunen. Der Fonds soll laut Einigungsvertrag mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Einbeziehung der Ostländer in den Länderfinanzausgleich) zwar mit Ablauf des Jahres 1994 aufgelöst werden, ob diese Festlegung verwirklicht werden kann, ist aber heute noch offen. Zur Zeit verhandeln das Bundesfinanzministerium und die Bundesländer über Gestalt und Umfang des neuen Finanzausgleichssystems. Möglicherweise ist dessen Inkrafttreten jedoch erst zu einem Zeitpunkt nach dem 1. Januar 1995 machbar. Dann müßte der Fonds Deutsche Einheit entweder vorläufig weiter bestehen bleiben oder eine andere Übergangslösung gefunden werden.

¹ Vgl. CDU fordert Einrichtung eines Erblastenfonds, in: Handelsblatt, 29. Oktober 1992, DGB-Bundesvorstand, Die Regierungsbeschlüsse vom 1. Juli 1992 zur Haushalts- und Finanzplanung des Bundes und zur weiteren Finanzierung der deutschen Einheit, in: Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik, Nr. 9, 2. September 1992, S. 6; Waigel schlägt die Einrichtung eines Erblastentilgungsfonds vor, in: Handelsblatt, Nr. 174, 9. September 1992; Weizsäcker für neuen Lastenausgleich zugunsten der neuen Länder, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. Mai 1992.

2. Kreditabwicklungsfonds

Auch der Kreditabwicklungsfonds (KAF) ist im Rahmen der Vereinigungsverhandlungen im Jahr 1990 geschaffen worden. In ihm sind vor allem die Staats- und Auslandsschulden der ehemaligen DDR sowie die Ausgleichsverbindlichkeiten als Folge des Währungsumtausches enthalten. Die Höhe dieses Schuldenfonds ist zwar noch nicht abschließend geklärt, doch dürften die jüngsten Schätzungen der Bundesregierung von 141 Mrd. DM dem endgültigen Stand schon sehr nahekommen, wenn er - wie nach Art. 23 des Einigungsvertrages vorgesehen - mit Ablauf des Jahres 1993 aufgelöst werden wird. Laut Einigungsvertrag hätten dann der Bund und die neuen Bundesländer die Schulden dieses Fonds je zur Hälfte zu übernehmen.

Ob es dazu kommen wird, ist ebenfalls nicht sicher. Der Bundesfinanzminister möchte nämlich eine Änderung einer wesentlichen Vertragskomponente vornehmen. Diese Absicht hängt damit zusammen, daß sich die ursprünglich erwartete rentierliche Entwicklung in der Schlußbilanz der Treuhandanstalt nicht einstellen wird. Im Jahr 1990 glaubte man noch, daß der Verkauf der Staatsunternehmen der ehemaligen DDR durch die Treuhand als rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts einen Ertrag von ca. 600 Mrd. DM erbringen würde. Hier hat man sich gründlich verrechnet, wie seit einiger Zeit bekannt ist. Anstelle eines damals erwarteten Überschusses wird bis zum Ende des operativen Geschäftes (voraussichtlich Ende 1993) der Treuhand ein Defizit von mindestens 250 Mrd. DM entstehen. Sollte dieses Defizit mit den Schulden des Kreditabwicklungsfonds zusammengefaßt werden, entstünde somit eine Gesamtverschuldung von ca. 400 Mrd. DM. Es würde noch höher werden, wenn man bestimmte Nachsorgeaufwendungen nach Auflösung der Treuhand in ihrer jetzigen Form zuschießen müßte.

Das Bundesfinanzministerium strebt nun, abweichend von der noch bestehenden Regelung im Einigungsvertrag, eine Lösung an, bei der die Zins- und Tilgungsleistungen für diese „Erblastschulden“, von Bund und allen Ländern im Prinzip hälftig getragen werden sollen. Diese Lösung wollen jedoch bisher weder die ost- noch die westdeutschen Länder mittragen. Insbesondere die Westländer sind der Meinung, daß es sich bei der Regelung der finanziellen DDR-Erblasten um eine gesamtstaatliche Aufgabe handele, die Sache des Bundes sei. Mit Sicherheit wird es um diese Frage noch harte Verhandlungen zwischen Bund und Ländern geben. Auf jeden Fall aber wird man einstweilen davon auszugehen haben, daß der Kreditabwicklungsfonds wie vorgesehen Ende 1993 auf gelöst wird.

Politische und ökonomische Aspekte eines neuen Erblastentilgungsfonds

1. Zur politischen Begründung des Fondsmodells

Mit der Charakterisierung „Erblast“ soll unter anderem zum Ausdruck gebracht werden, daß hier eine besondere Last abgetragen werden muß, die nicht etwa durch die Politik der Bundesregierung hervorgerufen worden ist,

sondern durch vierzigjährige Mißwirtschaft des DDR-Sozialismus. Dieser Interpretation der Regierung wird man nur zum Teil folgen können. Allein die einseitige Festlegung der Treuhand auf den Auftrag zur Privatisierung der ehemaligen volkseigenen Unternehmen dürfte erheblich dazu beigetragen haben, daß etliche Unternehmen unter Wert verkauft werden mußten. Auch die Entscheidung, die DDR-Mark in einem relativ günstigen Verhältnis zur DM umzutauschen, müßte in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden. Denn dadurch sind die Schulden des Kreditabwicklungsfonds höher ausgefallen, als dies bei einem dem damaligen Verkehrswert entsprechenden Umtauschverhältnis der Fall gewesen wäre.

Doch soll hier nicht die Streitfrage, inwieweit diese Verschuldungslasten Erblasten des „realen Sozialismus“ oder der Bundesregierung anzurechnen sind, entschieden werden. Es sind jedenfalls Kosten, die im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung entstanden sind, und denen auch parteipolitisch anders geführte Bundesregierungen sich nicht hätten entziehen können. Und nachdem absehbar ist, daß sowohl der Kreditabwicklungsfonds als auch die Treuhandanstalt in ihrer bisherigen Form aufgelöst werden, muß in jedem Fall eine Nachfolgelösung gefunden werden. Diese könnte darin bestehen, daß die angefallenen Schulden mit von den Normalhaushalten der Gebietskörperschaften übernommen werden. Sie könnte aber eben auch darin bestehen, diese Schulden in einen separaten Fonds einfließen zu lassen. Letzteres schlagen Regierung, Bundesländer und auch der DGB vor.

2. Haushaltsökonomische und finanztechnische Aspekte

Nachdem vorerst die grundsätzliche Entscheidung für die Einrichtung eines besonderen Fonds gefallen ist, könnte man diskutieren, ob neben den Kosten aus Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt noch weitere Erblasten in einen solchen Sonderhaushalt aufzunehmen wären. Wenn es zum Beispiel beim letzten Parteitag der CDU nach dem Landesverband Sachsen gegangen wäre, hätte ein DDR-Erblastenfonds neben den KAF- und THA-Schulden auch die Wohnungsbauschulden der ostdeutschen Kommunen, die ökologischen Schäden, die durch die Zentralplanwirtschaft und durch die sowjetische Besatzungsmacht verursacht wurden und — soweit dies durch Geldleistungen überhaupt möglich ist - die Leistungen zum Ausgleich vom SED-Unrecht aufnehmen sollen.²

Würde man diesem Vorschlag folgen, wäre die Höhe des Fonds kaum zu quantifizieren. Kreditabwicklungsfonds, Treuhandanstalt und Wohnungsbauschulden würden mindestens eine Verschuldung von 450 Mrd. DM zusammenbringen. Ökologische Schäden sind zur Zeit überhaupt nicht sicher zu quantifizieren, noch weniger politisch-moralische Wiedergutmachungsleistungen. Es könnten mit dieser Erweiterung jedenfalls nochmals einige hundert Mrd. DM zusammenkommen.

² Vgl. Antrag Nr. G7-LV Sachsen des CDU-Parteitags 1992, Antragsband S. 109 f.

Dieser Vorschlag zeigt: Inhalt und Volumen des Fonds sind nicht unerheblich für die sich ergebenden föderalen und Refinanzierungsfragen. Würden dem Fonds neben den Lasten aus den Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt auch solche Lasten zugeschlagen, die normalerweise von den (Ost)-Gebietskörperschaften getragen werden müßten, könnten diese ihre vorhandenen Einnahmen zur Bestreitung anderer Aufgaben verwenden. Sie müßten sich auch nicht, sofern der Fonds als Bundeseinrichtung konzipiert ist, um die Refinanzierung des Fonds kümmern. Diese Aufgabe obläge dann in erster Linie dem Bund. Eine solche Lösung würde zwar nicht ausschließen, daß die ostdeutschen Länder und Gemeinden doch in irgendeiner Weise zur Finanzierung der Fonds herangezogen würden, etwa in Form eines niedrigeren Anteils an der Einkommensteuer, aber zunächst einmal hätte die Einrichtung eines auf Bundesebene eingerichteten Schuldenfonds zur Folge, daß die diesen Gebietskörperschaften finanzrechtlich zuzuordnenden Aufgaben und daraus resultierenden Schulden nicht in ihrem Haushalt auftauchten. Das wäre für sie schon eine bedeutende Erleichterung.

Diese hier nur für die östlichen Gebietskörperschaften angestellten Überlegungen gelten im Prinzip auch für die westlichen Bundesländer und den Bund selbst: Wird ein wesentlicher Teil dieser „Erbschulden“ nicht in den ordentlichen Haushalt eingestellt, sondern in einen externen Sonderfonds, können sich für die einzelnen Haushaltsebenen tendenziell entlastende Effekte ergeben, obwohl die Schulden dadurch insgesamt nicht geringer werden. Abgesehen davon, daß es sich für jeweilige Regierende unter Aspekten von Öffentlichkeitsarbeit und insbesondere in Wahlkampfzeiten besser macht, wenn die Verschuldung im ordentlichen Haushalt nicht so hoch ist, gibt es auch andere Gründe, die die Bedienung und Abwicklung besonderer Schuldenlasten in einem gesonderten Fonds attraktiv erscheinen läßt: Sonderfonds der hier angestrebten Art könnten nämlich auch mit besonderen Refinanzierungsformen verbunden sein. Das bedeutet, daß nicht unbedingt die „normalen“ Steuer- und Abgabeeinnahmen zur Bedienung der Sonderschuld eingesetzt werden müssen. Man könnte auch neue Abgaben schaffen. Außerdem müßte man nicht so eisern sparen, wie man es müßte, wenn die Schulden aus den laufenden Einnahmen bzw. aus der Reduzierung von laufenden Ausgaben zu bedienen wären.

Genau dieser Effekt ist der Grund, weswegen der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) gegen die Schaffung eines Erblastenfonds für DDR-Altschulden plädiert hat. Eine solche Lösung begründe eine generelle Aufweichung der Haushaltsdisziplin: „Merkmale der Teilung sollten nicht perpetuiert werden; außerdem widerspräche ein solcher Fonds dem Prinzip der Haushaltseinheit“, heißt es zum Beispiel in einem Gutachten, das der Beirat Anfang Dezember 1992 vorgelegt hat.³ Nach seiner Meinung sollten der Bund und alle Länder die Verpflichtungen aus den Alt-

³ Vgl. Beirat gegen Plan zur Schaffung von Erblastenfonds für DDR-Altschulden, in: Handelsblatt, 1. Dezember 1992.

schulden, soweit sie im öffentlichen Sektor verbleiben würden, nach Maßgabe eines besonderen Verteilungsschlüssels in die normalen Haushalte übernehmen. Die neuen Schulden würden dann dem jeweiligen Schuldenstand des Bundes und dem einzelnen Bundesland zuzuordnen sein. Großzügig wiederum verhält sich der Rat in der Frage der Rückzahlung der Fonds: „Ob diese Verpflichtungen nur verzinst oder auch (nur in welchem Tempo?) getilgt werden, bliebe dem Bund und dem jeweiligen Land überlassen.“

3. Verteilung der Fondskosten als föderales Problem

Die Frage, ob nur der Bund oder auch andere Gebietskörperschaften verantwortliche Träger eines neu zu gründenden Erblastenfonds sein sollen, ist somit mehr als nur technischer Natur. Die Beantwortung dieser Frage legt auch die Beweglichkeit der Finanzpolitik der einzelnen Gebietskörperschaften fest. Und von Bedeutung ist darüber hinaus, nach welchem Schlüssel die Kosten im Falle einer gemeinsamen Trägerschaft von Bund und allen Ländern verteilt werden sollte.

Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF etwa schlägt vor, als Maßstab zur Verteilung der Lasten auf die west- und ostdeutschen Länder die Finanzkraft je Einwohner einschließlich der der Gemeinden anzuwenden. Ein anderer Schlüssel wäre zum Beispiel die Verteilung lediglich nach Zahl der Einwohner. Würde man dem Vorschlag der Professoren folgen, so müßten der Bund und vor allem die reichen westlichen Länder wegen ihrer größeren Finanzkraft je Einwohner den Löwenanteil dieser Erblasten übernehmen. Würde man dagegen bloß die Einwohnerzahl als Schlüsselgröße nehmen, würden auch die Ostländer stärker an der Finanzierung beteiligt.

Wie die Bundesregierung auf das Professorengutachten letztendlich reagieren wird, steht noch nicht fest. Es wird aber vermutlich so sein, daß sie im Prinzip an der Idee eines Erblastenfonds festhalten wird. Immerhin will sie aber nicht der im Antrag des CDU-Landesverbandes Sachsen zum Ausdruck kommenden weiten Fassung eines Erblastenfonds zustimmen. Bisher gilt immer noch der Vorschlag von Finanzminister Theo Waigel, wonach in diesen Fonds „nur“ die Verpflichtungen aus dem Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt aufgenommen werden sollen.

In einem Thesenpapier des BMF zur Neuordnung der Bund-/Länder-/Finanzbeziehungen vom 8. September 1992 heißt es hierzu: „Es wird eine Lösung angestrebt, bei der die Zins- und Tilgungsleistungen für diese Erblastschulden im Ergebnis von Bund und allen Ländern im Prinzip hälftig getragen werden, wobei sich für die Zuordnung zu den einzelnen Ländern ein Einwohner-Schlüssel anbietet.“⁴ Wichtig erscheint auch dem BMF, daß für diese Schulden eine planmäßige Tilgung vorgesehen wird.

⁴ BMF, Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der Bund/Länder-Finanzbeziehungen, Bonn, 8. September 1992.

Ob es dem Bund gelingen wird, seine Position im weiteren Verlauf der Verhandlungen mit den Bundesländern durchzusetzen, bleibt abzuwarten. Der nordrhein-westfälische Finanzminister Schleußer jedenfalls hat eine andere Lösung vorgeschlagen, wobei auch für ihn die Finanzierung der Altschulden der ehemaligen DDR ein Sonderproblem darstellt, das aber einer Sonderregelung, *außerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs* bedarf. Er befürwortet zusammen mit den Finanzministern und -Senatoren der anderen SPD-geführten Länder sowie dem Wirtschaftsminister von Baden-Württemberg und dem Wirtschaftssenator von Berlin den Plan, die Schulden des Kreditabwicklungsfonds mit den Schulden der Treuhand in einen nationalen Fonds einzubringen, der aus den vom Bund in seiner mittelfristigen Finanzplanung bereits vorgesehenen Mitteln, dem Bundesbankgewinn sowie aus Privatisierungserlösen des Bundes, zum Beispiel bei der Telekom, finanziert wird. In diesen Fonds sollten auch jene Schulden eingebracht werden, die zur Behebung der Haushaltsnotlage der Länder Bremen und Saarland entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom Mai 1992 abgedeckt werden müssen.⁵

Der Nachkriegs-Lastenausgleich als Modell zur Bewältigung der deutschen Einigungskosten?

Mit der Erinnerung an den Lastenausgleichsfonds der Nachkriegsjahre (LAF) wollte der DGB einen Hinweis auf eine mögliche Konstruktion dieses Erblastenfonds geben. Ist der Hinweis wörtlich zu nehmen oder sollte er als lediglich allgemeiner Richtungsgeber verstanden werden? Die Frage läßt sich am ehesten durch einen Blick auf das Aussehen und die Wirkungsweise dieser nach dem Zweiten Weltkrieg gegründeten Konstruktion beantworten.

Gesetzliche Grundlage des als Bundeseinrichtung operierenden Lastenausgleichsfonds war das Lastenausgleichsgesetz (LAG) vom 14. August 1952. Es wurde im Laufe der Jahre durch ca. 30 Novellierungen ergänzt. Grundgedanke des Lastenausgleichs war, eine Entschädigung für alle diejenigen Haus-, Grund- und Vermögensbesitzer zu gewähren, die bei der Vertreibung und Flucht aus dem Osten sowie durch Bombenangriffe ihr Hab und Gut verloren hatten. Zahlen sollten all jene Grund- und Vermögensbesitzer, die den Krieg unbeschädigt oder gar als Gewinner überstanden hatten. Gewinner waren vor allem jene Schuldner, die als Folge der Währungsreform von 1948 den größten Teil ihrer Schulden losgeworden waren. Sie konnten durch das Abwertungsverhältnis der bis dato geltenden Reichsmark zur neuen DM von 1:10 ihre Schulden entsprechend reduzieren. Dagegen hatten für die Gläubiger dieser Schulden ihre Geldforderungen erheblich an Wert verloren. Um diesen Lastenausgleich zwischen geschädigten und nichtgeschädigten Teilen der Bevölkerung durchführen zu können, wurden drei Abgaben eingeführt:

⁵ Schleußer, H.: Die deutsche Einheit verlangt eine neue Haushalts- und Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10 (Oktober) 1992, S. 509 ff.

- eine *Vermögensabgabe*, die als 50-Prozent-Abgabe auf das erhalten gebliebene Vermögen konstruiert war;
- eine *Kreditgewinnabgabe*, durch die die „Abwertungs“-gewinne ausgeglichen werden sollten. Sie war insbesondere von gewerblichen Betrieben zu entrichten. Bemessungsgrundlage war die Differenz der Schuldnergewinne zu den Gläubigergewinnen der Betriebe in der DM-Eröffnungsbilanz;
- eine *Hypothekengewinnabgabe*, durch die die Abwertungsgewinne bei Krediten auf Haus- und Grundvermögen ausgeschöpft werden sollten. Von diesen drei Abgaben war die Vermögensabgabe die bedeutendste. Etwa 80 Prozent des gesamten Aufkommens dieser Abgaben von 50 Mrd. DM entfielen bis Ende 1979 auf die Vermögensabgabe. Während die Abgabenerhebung sich auf etwa 30 Jahre erstreckte, „lebt“ die Ausgabenseite des Lastenausgleichsfonds bis heute, da immer noch LAF-Anträge gestellt werden können. Die nachgeordneten Behörden der zentralen LAF-Verwaltung auf Landes- und Gemeindeebene arbeiten im Auftrag des Bundes, wobei der Landes-LAF überwiegend Aufsichts- und Kontrollaufgaben wahrnimmt.

Insgesamt wurden von 1952 bis 1992 etwa 57 Millionen Anträge gestellt, die zu 280 Millionen Bearbeitungsvorgängen und Bescheiden geführt haben. Die gewährten Lastenausgleichszahlungen erreichten in diesem Zeitraum die Summe von 138,6 Mrd. DM. Das bedeutet, daß neben den eigenen LAF-Einnahmen an den genannten Abgaben noch ca. 80 Mrd. DM aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes zur Zahlung von Fonds-Leistungen verwendet wurden.⁶

Diese Kurzbeschreibung des Lastenausgleichsfonds von 1952 zeigt, daß nicht an eine kopiegetreue Wiederauflebung dieses Fonds gedacht sein kann, wenn der DGB in seinen Finanzvorschlägen an diese Nachkriegseinrichtung erinnert. Denn man kann heute erstens nicht in der Weise wie nach dem Krieg von Geschädigten und Nichtgeschädigten reden. Zweitens hat es 1990 in Ostdeutschland im Gegensatz zu 1948 auch keine Abwertung des Geldvermögens gegeben, sondern eine Aufwertung: Die Spar- und Geldguthaben der ehemaligen DDR-Bevölkerung sind durch den Umtauschkurs von 1:1 im Wert gestiegen. Wenn man schon einen *Währungsgewinn* als Bemessungsgrundlage für einen neuen Lastenausgleich konzipieren würde, dann müßten hier die Gewinne der ostdeutschen Sparer mit einer Abgabe belegt werden. An eine solche Lösung wird im Ernst aber niemand denken.

Gleichwohl lassen die Erfahrungen des Lastenausgleichsfonds von 1952 die Neuauflage einer ähnlichen Konstruktion als empfehlenswert oder denkbar erscheinen. Die Frage ist nur, welche Elemente und Merkmale nun aufgenommen werden sollen.

⁶ Schillinger, R., 40 Jahre Lastenausgleich—Die große Umverteilung für die Habenichtse blieb aus, in: Handelsblatt, 14./15. August 1992.

Finanzierungsformen und Merkmale eines neuen Lastenausgleichfonds

Die Frage, von welcher Art und von welcher Höhe die Einnahmen sein sollen, die für einen neuen Lastenausgleichfonds zur Verfügung stehen, hängt natürlich zunächst davon ab, wie hoch die Verschuldung der Fonds angesetzt werden muß. Würde man entsprechend der - auch aus gewerkschaftlicher Sicht akzeptierbaren - Meinung des BMF die Verschuldung von Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt in diesem Erblastenfonds zusammenfassen, käme aus heutiger Sicht eine Größenordnung von ca. 400 Mrd. DM zustande. Stünden für die Bestreitung des Kapitaldienstes keinerlei laufenden Einnahmen zur Verfügung, müßte nach anderen Möglichkeiten zur Abdeckung der jährlichen Raten von ca. 10 Prozent, also etwa rund 40 Mrd. DM, gesucht werden.

Die gegenwärtige Finanzplanung des Bundes hat für diese Verpflichtung und zwar ab 1994 (KAF-Schulden) bzw. ab 1995 (THA-Schulden) eine jährliche Rate von 18 Mrd. DM vorgesehen. Weitere 18 Mrd. DM sollen nach dem Willen des BMF die alten und die neuen Länder tragen (was diese, wie bereits geschildert, jedoch nicht wollen).⁷

Problematischer noch als die Frage, ob der Bund allein oder der Bund und die Länder zusammen Träger des neuen LAF sein werden, ist die, wie die noch nicht gedeckten 22 Mrd. DM aufgebracht werden. Als Refinanzierungselemente wurden hierzu von Schleußer Privatisierungseinnahmen, überplanmäßige Bundesbankgewinne und Steuermehreinnahmen genannt. Bedenkt man, daß der Bund den größten Teil seiner Unternehmensbeteiligungen bereits verkauft hat, wird an weiteren *Privatisierungseinnahmen* nicht mehr viel zu holen sein - es sei denn, man geht an die größten Brocken, wie zum Beispiel die Bundespost, an die Bundesautobahnen oder Teile der öffentlichen Medien heran. Aus gewerkschaftlicher Sicht kann man dieses Einnahmeverbesserungsinstrument weder generell noch im einzelnen gutheißen. Insbesondere gilt dies für die konkrete Absicht, die Telekom-Bundespost in eine AG umzuwandeln und dann an private Interessenten zu verkaufen.

Überplanmäßige Bundesbankgewinne könnten dagegen eher eine Finanzquelle für den neuen Fonds sein. Zur Zeit ist die Praxis so, daß der Bund die Gewinne der Bundesbank für sich allein beansprucht. Von den ca. 14 Mrd. DM jährlicher Gewinne im Schnitt der letzten Jahre floß etwa die Hälfte in den Bundeshaushalt, die andere Hälfte wurde zur Tilgung von Altschulden des Bundes verwandt. Man könnte daher in der Tat die über das normale Maß hinausgehenden Gewinne der Bundesbank zur Bestreitung des Kapitaldienstes einsetzen. Freilich müßte der Bund dann für die bisherige Verwendung neue Alternativen finden oder aber seine Altschulden entsprechend langsamer tilgen. Speziell aus Sicht des DGB wäre hierzu noch zu bemerken, daß die überplanmäßigen Bundesbankgewinne in seinen Finanzierungsüberlegungen zur

⁷ Vgl. 400 Milliarden DM Schulden als Erblast der DDR, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. November 1992.

deutschen Einheit bisher zur Bestreitung anderer einigungsbedingter Ausgaben verplant sind, insbesondere zur Fortführung des vorerst nur bis Ende 1992 konzipierten Programmes Aufschwung Ost. Auch die Gewerkschaften müßten sich, wenn dieses Einnahmeargument für den neuen LAF verwendet würde, eine neue Alternative zur Finanzierung ihrer Programmanschläge ausdenken.

Was die *Steuermehreinnahmen* dagegen betrifft, so könnten sich die Gewerkschaften mit diesem Finanzierungsvorschlag durchaus einverstanden erklären. Wenn die Aufbaumaßnahmen im Osten greifen, werden dort auch die Steuereinnahmen stärker fließen. Gegenwärtig ist allerdings eher mit Steuerrückgängen zu rechnen: Für 1993 werden Einbrüche von mindestens 10 Mrd. DM gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 1992 erwartet. Es besteht die Gefahr, daß sich dieser Trend auch 1994 fortsetzen wird, wenn sich die wirtschaftliche Lage nicht wieder bessert. Auf jeden Fall steht eines fest: Steuermehreinnahmen werden zunächst nicht als Finanzierungsfaktor für einen neuen LAF zur Verfügung stehen. Daß sich dieser Zustand bereits bis 1995, dem Jahr, in dem der neue Lastenausgleichs fonds in Kraft treten sollte, grundsätzlich ändern wird, muß bezweifelt werden. Hiermit wird vielmehr frühestens in der 2. Hälfte der neunziger Dekade zu rechnen sein.

Damit steht das Finanzierungskonzept des NRW-Finanzministers für den Fonds auf äußerst wackligen Beinen. Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang der Vorschlag von Bundespräsident von Weizsäcker, in Anlehnung an die frühere Lastenausgleichsregelung eine Vermögensabgabe einzuführen. Ihm schwebt offenbar primär die Einführung einer Sonderabgabe auf Erträge des Geldvermögens vor. Nach einer in der Börsen-Zeitung veröffentlichten Schätzung würde eine etwa 20prozentige Abgabe auf das Geldvermögen der „reichen“ Haushalte (Bruttogeldvermögen von mindestens 200 000 DM) sowie auf das Grund- und Produktivvermögen (insgesamt 525 - 600 Mrd. DM) etwa 100 Mrd. DM aufbringen. Verteilt auf 20 Jahre wäre das jährliche Aufkommen einer solchen neuen Vermögensabgabe mit ca. 5 Mrd. DM/Jahr anzusetzen.⁸

Kritiker sind dem Vorschlag von Weizsäckers mit einer Reihe ökonomischer und verfassungsrechtlicher Einwände begegnet. Zum Beispiel die, daß die unterschiedliche Besteuerung der Einkunftsarten verfassungswidrig sei und daß die Einführung einer solchen Abgabe eine Kapitalflucht ersten Grades auslösen würde. Außerdem seien die Erlöse am Geldvermögen gerade erst mit der neuen, ab Anfang Januar 1993 in Kraft tretenden, Zinszuschlagsteuer belegt worden.⁹

Diese und weitere Einwände sind zwar mit dem Hinweis zu relativieren, daß sie von Interessenvertretern der potentiell Betroffenen kommen, aber sie müssen trotzdem beachtet werden. Vor allem müßte die Abgabe für einen neuen Lastenausgleichs fonds in der Tat nicht nur auf Kapitalvermögen, son-

⁸ Reimann, W., Lastenausgleich - wie wofür?, in: Börsenzeitung, 27. Mai 1992.

⁹ Vgl. z. B. Mundorf, H., In Theorie und Praxis mangelhaft, in: Handelsblatt, 25. Mai 1992.

dem auf alle private Vermögensarten ausgedehnt werden. Insbesondere eine Abgabe auf Immobilien könnte den unhaltbaren Zustand verbessern, daß sich die Besteuerung des Grundvermögens schon seit zig Jahren immer noch an längst überholten Einheitswerten und nicht an den aktuellen Verkehrswerten orientiert.¹⁰

Die Einführung einer neuen Vermögensabgabe wäre zwar ein kompliziertes und politisch sensibles Unterfangen, sie könnte neben der Beseitigung einer verfassungspolitisch fragwürdigen Besteuerungspraxis aber auch sozial beruhigend wirken. Vielleicht könnte auch die noch bestehende LAF-Verwaltung bei der schwierigen Vermögensbewertung eingesetzt werden. Da durch die Einführung dieser Abgabe jedoch kaum mehr als 10 Mrd. DM zur Finanzierung eines neuen Lastenausgleichs hereinkommen würden, wären damit die bisher laut Bundesfinanzplanung noch fehlenden 22 Mrd. DM nicht abgedeckt. Die Suche nach weiteren Quellen wäre notwendig.

Von dieser Notwendigkeit abgesehen steht die Finanzpolitik aktuell vor der Gefahr, daß ihr die bisherigen Haushalts-Ansätze sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite verloren gehen. Es müssen wegen der schlechteren Konjunktur für 1993 ja nicht nur die Steuereingänge zurückgenommen werden, auch die eng geplanten Ausgabenzuwächse insbesondere des Bundes werden sich ohne einschneidende Sparprogramme nicht halten lassen. Außerdem tauchen immer mehr Haushaltsrisiken auf, die in der bisherigen Planung noch nicht genügend berücksichtigt worden sind. Als Beispiele können genannt werden Umweltaltlasten der ehemaligen DDR, Bürgerschaftsrisiken für Osteuropa, die Bahn- und Postreform, Anforderungen des EG-Haushalts sowie Steuerausfälle aus der vom Bundesverfassungsgericht verlangten Anhebung des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer und schließlich eventuelle Mehrkosten im Zusammenhang mit der gesetzlich vorgeschriebenen Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Durch diese Risiken gerät nicht nur die offizielle Finanzpolitik in Schwierigkeiten. Auch die gewerkschaftlichen Forderungen hinsichtlich der Finanzierung der deutschen Einheit und anderer Vorhaben auf sozialpolitischem Gebiet müßten eventuell neu beraten werden. Es wird möglicherweise nicht damit getan sein, der Einführung der von der EG-Kommission geplanten allgemeinen Energiesteuern zuzustimmen, wenn diese Einnahmen zweckgebunden, zum Beispiel für Investitionen zur Energieeinsparung, eingesetzt werden sollen. Man wird sich möglicherweise auch darauf einzustellen haben, daß die bisherige Einkommensgrenze bei der von der Gewerkschaft geforderten Ergänzungsabgabe von 60 000 /120 000 DM (Ledige/Verheiratete - zu versteuerndes Einkommen) abgesenkt werden muß.

Es wird daher höchste Zeit, daß die Bundesregierung endlich ein realistisches und bedarfsgerechtes Gesamtkonzept zur sozial gerechten Finanzierung

¹⁰ Interessanterweise hat sich jüngst sogar die Deutsche Bank für eine solche Immobilienabgabe ausgesprochen; vgl. Staat soll Grundbesitzer zur Kasse bitten, in: Frankfurter Rundschau, 9. Dezember 1992.

der deutschen Einheit vorlegt. Nur in diesem Rahmen könnten letztlich die Einrichtung und Konstruktion eines neuen nationalen Lastenausgleichsfonds erörtert werden.

Unbeschadet der offenen Streitfrage der Trägerschaft dieses Fonds sollten die Schulden nicht nur verzinst, sondern im Prinzip auch getilgt werden. Das bedeutet praktisch eine Laufzeit des Fonds von ca. 30 Jahren. Zur Refinanzierung sollten auf jeden Fall in geeigneter Form die Bundesbankgewinne und die Vermögensbesitzer herangezogen werden. Außerdem müßten die Haushalte der Gebietskörperschaften nach weiteren Einsparmöglichkeiten durchleuchtet werden, wobei sich vor allem der Verteidigungs- und diverse Subventionshaushalte anbieten. Desweiteren sollten auf der steuerlichen Seite sämtliche einkommensbezogene Vergünstigungen auf den Prüfstand.

Da in Rechnung gestellt werden muß, daß alle diese Maßnahmen nicht ausreichen werden, um die jährlich erforderlichen 40 Mrd. DM Schuldenbedienung aufzubringen, sollte eine an der Leistungsfähigkeit orientierte und zeitlich begrenzte Ergänzungsabgabe gezahlt werden. Sobald die Steuerquellen im Osten dann stärker zu sprudeln beginnen, sollte diese Ergänzungsabgabe sukzessive und in sozial gestaffelter Form wieder abgebaut werden.