Buchbesprechungen

Karl-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit I – Staatsverschuldung, EG-Regionalfonds, Treuhandanstalt. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 229/I, Berlin 1993.

Schon sehr bald nach der deutschen Wiedervereinigung wurde deutlich, daß die simple Übernahme westdeutscher Institutionen sowie westdeutscher Wirtschaftspolitik den oftmals sehr spezifischen Problemen der ostdeutschen Wirtschaft nicht gerecht werden konnte. Die Zunft der Ökonomen war mithin gefordert, zum einen über neue Instrumente nachzudenken und zum anderen die Ausgestaltung und die Wirkungsweise vertrauter Instrumente gründlich zu überdenken. Im Sommer 1992 hat sich der Finanzwissenschaftliche Ausschuß des Vereins für Socialpolitik dieser Aufgabe angenommen und seine Jahrestagung verschiedenen Aspekten der Finanzierung der deutschen Einheit gewidmet. Die Resultate liegen nunmehr in Form von zwei Tagungsbänden vor, wobei hier der erste von beiden vorgestellt und besprochen werden soll.

Der Beitrag „Die Rolle des EG-Regionalfonds bei der Regionalpolitik und ihre Finanzierung in den neuen Bundesländern" von *Dieter Biehl* geht detailliert auf das Zusammenspiel zwischen EG- und bundesdeutschen Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Ostdeutschlands ein. Bereits 1990 erklärte die EG, daß die Kriterien für die Mittelvergabe aus den diversen Struktur- und Regionalfonds auch auf die neuen Bundesländer anzuwenden seien. Dies ermöglichte für die Jahre 1991 - 1993 ein Brüsseler Beihilfevolumen von rund 6 Mrd. DM. Zusammen mit den von den bundesdeutschen Gebietskörperschaften beigesteuerten knapp 9 Mrd. DM bildeten diese Mittel die finanzielle Grundlage für das „Gemeinschaftliche Förderkonzept 1991 - 1993", das alle regionalpolitischen Maßnahmen in Ostdeutschland koordiniert.

Die in diesem Förderkonzept festgelegten Kriterien für die Mittelvergabe wurden zwar in Absprache zwischen der EG-Kommission und der Bundesregierung erstellt, aber gleichwohl sind sie – wie Biehl überzeugend herauszuarbeiten vermag – Spiegelbild unterschiedlicher regionalpolitischer Zielsetzungen beider Institutionen. Insbesondere hat sich die Bundesregierung mit der Auffassung durchgesetzt, lediglich die wirtschaftsnahe, nicht aber die öffentliche Infrastruktur zu fördern. Biehl ist hier unbedingt zuzustimmen, wenn er unter Hinweis auf die ökonomische Föderalismustheorie von der verpaßten Chance einer breiteren Infrastrukturförderung spricht. Die mittlerweile in Ostdeutschland gemachten Erfahrungen haben letztlich bestätigt, daß die Grenzproduktivität privater Investitionen maßgeblich von dem Vorhandensein eines öffentlichen Kapitalstocks abhängig ist. Unter allokativen Gesichtspunkten dürfte beispielsweise der zügige Aufbau von Infrastrukturnetzen (Telekommunikation, Verkehr, Energie) sehr viel effizienter sein als die Subventionierung privater Investitionen.

DOI https://doi.org/10.3790/ccm.28.1.165 | Generated on 2024-07-27 13:07:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Hauptverdienst des Biehl-Beitrags besteht zweifellos in der minutiösen Darstellung sowohl der institutionellen Grundlagen als auch des regionalpolitischen Instrumentariums für Ostdeutschland. Der Rezensent vermißt indes eine etwas stärkere Reflexion der Frage, inwieweit die Effizienz dieses Instrumentariums grundsätzlich verbessert werden kann. Denn ansonsten ist zu befürchten, daß die ostdeutsche Regionalpolitik hinsichtlich des Ziels, die regionalen Disparitäten im BIP pro Einwohner zu vermindern, ähnlich „erfolgreich" sein wird wie die bisherige EG-Regionalpolitik.

Die einigungsbedingten Mehrausgaben des Staates wurden zumindest in der Anfangsphase primär kreditfinanziert. *Wolfgang Kitterer* untersucht in seinem Beitrag „Rechtfertigung und Risiken einer Finanzierung der deutschen Einheit durch Staatsverschuldung" die ökonomische Rationalität dieser Vorgehensweise. In einem ersten Schwerpunkt setzt er sich sehr kritisch mit der Politik der Neben- bzw. Schattenhaushalte auseinander. Ein Hauptkritikpunkt besteht in der Verschleierung der tatsächlichen Schuldenverhältnisse, denn die Aufweichung des Staatsbegriffs impliziert Unklarheiten darüber, was letztlich unter Staatsverschuldung überhaupt zu verstehen ist. Ökonomisch relevant wird dieser Gesichtspunkt, wenn diese Unklarheiten in der Finanzierungsverantwortung und in der Verteilung der Finanzierungslasten zu Mehrausgaben und/oder einer forcierten Kreditaufnahme führen. Und tatsächlich bestätigen die von Kitterer vorgebrachten Zahlen sowie die seitdem gemachten Erfahrungen diese Befürchtungen.

Sodann wendet sich Kitterer verschiedenen Theorien zu, die in der Literatur zugunsten der Kreditfinanzierung vorgebracht werden. Da die deutsche Einheit in erster Linie einen Angebots- und keinen Nachfrageschock darstellt, scheidet gemäß Kitterer ein Deficit Spending nach keynesianischem Muster als Rechtfertigung für die gewählte Schuldenfinanzierung aus. Anschließend weist der Verfasser anhand einer modifizierten Version des Domar-Modells nach, daß angesichts eines dynamisch effizienten Wachstumspfads sowie bei Abwesenheit des Ricardianischen Äquivalenztheorems die Frage Steuer- versus Kreditfinanzierung nur eine scheinbare Alternative darstellt; korrekterweise müßte sie Steuerfinanzierung heute versus Steuerfinanzierung morgen lauten. Der durch die Staatsverschuldung gewonnene Handlungsspielraum geht schon nach wenigen Jahren verloren durch die für die Finanzierung der Zinsen notwendigen Steuererhöhungen. Bereits diese recht einfachen Modellüberlegungen reichen aus, um für die Bundesrepublik mittelfristig massive Steuererhöhungen zu prognostizieren.

Zu fragen ist indes, ob diese Steuererhöhungen per se ein „bad" darstellen, denn gemäß Musgraves pay as you us-Prinzip kann es durchaus sinnvoll sein, spätere Generationen an der Finanzierung öffentlicher Investitionen zu beteiligen. Kitterer gelingt hier allerdings ein überzeugendes Gegenargument, dessen analytischer Beweis in einem jüngst in dieser Zeitschrift erschienenen Aufsatz (W. Kitterer (1994): Tax- versus Debt-Financing of Public Investment: A Dynamic Simulation Analysis, in: Kredit und Kapital, 27. Jg., S. 163 - 187) nachzuvollziehen ist. Werden die öffentlichen Investitionen von der ersten Generation durch höhere Steuern anstatt durch zusätzliche Kredite finanziert, so muß dies keineswegs mit einer Nutzeneinbuße über den gesamten Lebenszyklus einhergehen, denn sie kann infolge der unterbliebenen crowding out-Effekte von der nachfolgenden Generation vollständig entschädigt werden. Darüber hinaus verbleibt der nachfolgenden

DOI https://doi.org/10.3790/ccm.28.1.165 | Generated on 2024-07-27 13:07:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Generation trotz der Entschädigungszahlung noch ein Einkommenszuwachs. Da somit auch die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen abzulehnen ist, gelangt Kitterer zu dem Fazit, daß die Finanzierung der deutschen Einheit über Staatsverschuldung allenfalls mit polit-ökonomischer Realität erklärt werden kann.

Peter Friedrich und *Steffen Lindemann* diskutieren in ihrem Beitrag „Die Treuhandanstalt – ein Instrument zum Aufbau des Föderalismus?" insbesondere zwei Fragestellungen: 1. Welche Kriterien sind seitens der Treuhandanstalt heranzuziehen, sollten für ein Vermögensobjekt sowohl private als auch staatliche Nachfrager vorhanden sein? und 2. Nach welchen Kriterien und Maßstäben ist staatliches Vermögen auf die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden zu verteilen? Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist der Versuch, die Zielfunktion der Treuhandanstalt zu eruieren. Zu diesem Zweck unterscheiden Friedrich und Lindemann zwischen nicht weniger als 41 Aufgaben und 36 verschiedenen Zielen! Leider verwenden die Verfasser viel Zeit und viel Mühe auf den zum Scheitern verurteilten Versuch, Interdependenzen zwischen diesen Zielen und Aufgaben herauszuarbeiten, um auf diese Weise zu einer klaren Zielfunktion zu gelangen. Nicht ganz unerwartet müssen sie konstatieren, daß diese Analyse keine hinreichend spezifizierten Kriterien und damit keine Entscheidungshilfen für die oben genannten Fragestellungen liefert.

Die Treuhandanstalt geht statt dessen ausgesprochen pragmatisch vor. Die westdeutsche Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten sowie zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften vor Augen, kopiert sie schlicht dieses System. Friedrich/Lindemann titulieren dies als Grundsatz der Üblichkeit. Wie die Autoren darlegen, ist diese Vorgehensweise nicht nur pragmatisch, sondern auch unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten ausgesprochen vorteilhaft, denn sie stellt sicher, daß in der gesamten Bundesrepublik dieselben wettbewerblichen Rahmenbedingungen herrschen. Der Grundsatz der Üblichkeit korrespondiert also unmittelbar mit dem Postulat der Wettbewerbsneutralität. So einfach die Grundidee ist, so schwer gestaltet sich allerdings die konkrete Umsetzung. Anhand von zahlreichen Beispielen zeigen Friedrich und Lindemann auf, in welchem komplexen juristischen Umfeld die Treuhandanstalt zu agieren hat. Besonders problematisch ist dabei die Vergabe von Objekten an die für Ostdeutschland neue Gebietskörperschaft „Bundesländer", denn insbesondere im Unterschied zu den Gemeinden können sie natürlich nicht vormalige Besitzansprüche geltend machen. Gemäß Friedrich und Lindemann gelingt es der Treuhandanstalt gleichwohl, den Grundsatz der Neutralität weitestgehend einzuhalten. Insgesamt vermittelt ihr Beitrag einen tiefen Einblick in das Tagesgeschäft der Treuhandanstalt und läßt manche Kritik an deren Verkaufspolitik als überzogen und realitätsfern erscheinen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß alle drei Beiträge einen detaillierten Überblick über die jeweiligen Problembereiche geben. Insbesondere der an institutionellen Regelungen bzw. Fragestellungen interessierte Leser wird diesen Band als wahre Fundgrube empfinden.

Jochen Michaelis, London und Freiburg

DOI https://doi.org/10.3790/ccm.28.1.165 | Generated on 2024-07-27 13:07:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/