

Hans-Werner Sinn

- ifo Standpunkt Nr. 17
Auf einem Auge blind?

Zur Diskussion gestellt

*Klaus-Peter Fox, Christian Kastrop, Heinz Grosseckler,
Dieter Brümmerhoff*

- »UMTS-Erlöse« – welche Verwendung ist zu empfehlen?

Forschungsergebnisse

Friedrich Schneider und Rigmar Osterkamp

- Schattenwirtschaft in Europa

Axel J. Halbach

- Südafrika im Jahr 2000

Im Blickpunkt

Wolfgang Ochel

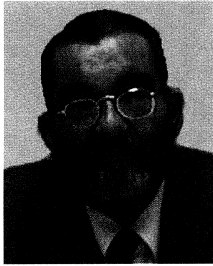
- Löhne und Beschäftigung im Vergleich



Institut für
Wirtschaftsforschung

Zur Diskussion gestellt

Durch die Versteigerung der UMTS-Lizenzen erhielt die Bundeskasse unerwartete Mehreinnahmen von knapp 100 Mrd. DM. Diese Erlöse sollen zur Schuldentilgung verwendet, die dadurch einsparten Zinszahlungen des Bundes in Höhe von jährlich 5 Mrd. DM in Forschung, Bildung, Verkehr und Altbausanierung investiert werden. Für den Vertreter des Bundesfinanzministeriums, Dr. *Christian Kastrop*, »bringt (diese Verwendung der Einnahmen) volkswirtschaftlich den größten Nutzen ... Die finanzielle Gesundung des Bundes ist dabei im eigenen Interesse gerade der finanzschwachen Länder, da sie auch weiterhin auf die finanzielle Solidarität des Bundes angewiesen sein werden«. Die von Länderseite befürchteten Steuerausfälle aus den Abschreibungen der UMTS-Lizenzen sieht er dagegen als gering an und verweist auf eventuelle Steuermehreinnahmen, die durch die wirtschaftlichen Aktivitäten der Mobilfunkunternehmen entstehen können. Dieser Ansicht widerspricht Dr. *Klaus-Peter Fox*, Dozent für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Fachhochschule Saarbrücken. Seiner Ansicht nach steht die alleinige Verwendung der Erlöse zur Tilgung von Bundesschulden nicht nur im Gegensatz zu den Bestimmungen der Finanzverfassung, sondern sie wird Steuerausfälle zur Folge haben, die sowohl den Bund, die Länder und auch die Gemeinden treffen: »Über den Mechanismus des Länder- und kommunalen Finanzausgleichs wird sich dabei eine beträchtlich Breitenwirkung einstellen.« Für Prof. Dr. *Heinz Grosseckler*, Universität Münster, und auch für Prof. Dr. *Dieter Brümmerhoff*, Universität Rostock, hat die Konsolidierung der Staatsfinanzen Vorrang vor anderen Handlungsalternativen, wobei auch die Zinersparnisse zur beschleunigten Schuldentilgung herangezogen werden sollten. Denn »das Kapitalmarktaufkommen würde dann um diese Rückzahlungen steigen, und es könnten entsprechend mehr private Investitionen finanziert werden ... Die Umsetzung der zusätzlichen Finanzierungsmittel in reale Investitionen (die vor allem mit Blick auf den Arbeitsmarkt erwünscht wäre) dürfte allerdings nur bei guten Zukunftsaussichten für die Unternehmen gelingen; deshalb müssten die konjunkturellen Randbedingungen beachtet und müsste eine beschäftigungsgerechte Lohnpolitik betrieben werden.«



Heinz Grosseckler*

Konsolidierung der Staatsfinanzen ist vorrangig

In der *Constitutio de regalibus* wurde im Jahr 1158 festgelegt, welche Hoheits- und damit auch Einnahmen- und Regulierungsrechte dem deutschen König als *iura regalia* zustanden. Hieraus entwickelte sich ein als »Regalismus« bezeichnetes System der Staatsfinanzierung, das im Kameralismus des 17. und 18. Jahrhunderts — der Zeit des Unternehmerraates — seine Blütezeit erlebte. Es wurde seither weitgehend von steuerstaatlichen Finanzierungsformen abgelöst, lebt aber in der Tätigkeit der öffentlichen Wirtschaft und den öffentlich-rechtlichen Monopolen in rudimentärer Form fort. Ein Rückblick auf die Regalienwirtschaft eignet sich gut dazu, den ökonomischen Charakter der UMTS-Einnahmen herauszupräparieren und sinnvolle Verwendungsaussagen abzuleiten.

Die finanzielle Nutzung von Regalien kann die Gestalt einer Verbrauchbesteuerung annehmen, die mit einer Verpachtung von Steuereinnahmen verknüpft wird und so zu fundierten Krediteinnahmen führt: Der Staat als Finanzmonopolist verteuert die Herstellung eines Gutes durch das Erheben eines Preises für das Recht zur privaten Nutzung eines Regals und verwendet die laufenden Quasisteuer-Erlöse zur Finanzierung des Kapitaldienstes für eine Staatsanleihe. Angewandt auf die UMTS-Einnahmen bedeutet dies, dass diese rund 100 Mrd. DM als Barwert einer Quasisteuer auf UMTS-Nutzungen betrachtet werden können. Argumentiert man der Deutlichkeit halber holzschnittartig und sieht deshalb von Risikoüberlegungen, Zinsdifferenzialen, Transaktionskosten und Überwälzungsfragen ab und verwendet man außerdem auch noch glatte Beispielzahlen, lässt sich die vorstehende Behauptung erläutern, indem man sich die

100 Mrd. DM folgendermaßen zustande gekommen denkt: Der Staat beschließt zunächst eine Abgabenerhöhung durch Einführung einer Quasiverbrauchsteuer auf UMTS-Nutzungen in Form einer Monopolabgabe, die pro Jahr ein Aufkommen in Höhe von 5 Mrd. DM erbringt; dieses Aufkommen p.a. verkauft er anschließend als ewige Rente an die UMTS-Bieter, die ihm dafür 100 Mrd. DM zahlen (anders gewendet kann man sich auch vorstellen, dass der Staat die empfangenen 100 Mrd. DM am Kapitalmarkt anlegt und dafür eine dauerhafte Rente in Höhe von 5 Mrd. DM pro Jahr bezieht oder dass die Unternehmen statt des Einmalbetrages 5 Mrd. DM pro Jahr bezahlen).¹

Es wird gleich noch darauf einzugehen sein, weswegen die Bieter den Barwert der Quasisteuer zahlen zu können glauben, zu dessen Aufbringung sie sich selbst — wenigstens teilweise — verschulden (und damit andere Investoren vom Kapitalmarkt verdrängen) müssen. Festzuhalten ist zunächst einmal, dass die Erlöse bei wirtschaftlicher Betrachtung als aus einer Verbrauchsteuererhöhung stammend angesehen werden können.² (Die Bundesregierung hat mehrfach versichert, dass sie die Steuern per Saldo nicht erhöhen will, sondern wachstums- und beschäftigungsfreundliche Steuerersenkungen anstrebt (vgl. z.B. das Deutsche Stabilitätsprogramm 2000, S. 11). Soll dies gelten, muss der laufenden (Quasi-)Steuererhöhung eine Steuerersenkung gegenübergestellt werden. Dies kann z.B. geschehen, indem man die UMTS-Erlöse zur Schuldentilgung verwendet und die hieraus resultierenden Zinsersparnisse in Form einer Steuerersenkung an den privaten Sektor zurückfließen lässt. Sieht man dagegen keine Steuerersenkung und eine staatliche Verwendung der Zinsersparnisse vor — und das Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung tut dies wenigstens für drei Jahre und lässt die Restverwendung offen —, bleibt

¹ Eine solche Sachverhaltsdarstellung wurde gewählt, um die UMTS-Einnahmen zu demaskieren und zu zeigen, dass diese Lizenznahmen aus einer (aus technischen Gründen notwendigen) staatlichen Rationierungs- und damit auch Regulierungstätigkeit einer Steuererhöhung äquivalent sind. Die Beschreibung weist aber gleichzeitig auf rechtliche Probleme hin, die mit der Versteigerung verknüpft sein könnten. Es könnte ein Verstoß gegen Art. 31 (ex 37) EGV vorliegen, der neue Finanzmonopole mit Blick auf die damit verbundenen Hemmnisse für die Wanderung von Gütern und Faktoren verbietet, und es könnten die Besteuerungsrechte des Parlaments verletzt sein.

² Das Aufkommen aus Finanzmonopolen und Verbrauchsteuern steht nach Art. 106 GG dem Bund zu. Lassen sich Verbrauchsteuern nicht vollkommen überwälzen, können sie — im Vergleich zu einer Nichtbesteuerung — auch die Erträge der zur Zahlung verpflichteten Unternehmen (hier der Bieter) reduzieren. Dies würde spätere Erlöse des Bundes aus der Telekommunikation schmälern und auch die Ländererträge tangieren. Letzteres ist jedoch nur ein Ausdruck der allgemeinen steuerlichen Interdependenz und keine Besonderheit der UMTS-Einnahmen. Der von Ländervertretern gerne vorgebrachte Hinweis darauf, dass die Ländererträge auch dadurch verringert würden, dass die Lizenzgebühren die Abschreibungsmöglichkeiten der Unternehmen erhöhen, ist einseitig, weil mit dem Lizenzwerb ja nicht nur Ausgaben, sondern aller Voraussicht nach auch erhöhte Einnahmen verbunden sein werden: Die Bieter wollen per Saldo Gewinne machen, an denen auch die Länder steuerlich partizipieren werden. Wie Monopoleinnahmen der Bieter bei einer nicht als Versteigerung angelegten Lizenzvergabe rein rechtlich zu behandeln gewesen wären, müsste noch diskutiert werden.

* Prof. Dr. Heinz Grosseckler ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Münster und Stellvertretender Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Er äußert hier seine persönliche Meinung.

es bei der Steuererhöhung durch die Einführung einer Quasiverbrauchssteuer. Immerhin will die Regierung die zusätzlichen Mittel aber wachstumsfördernd verwenden.

Verwendung der Zinersparnisse zur Schuldentilgung schafft zusätzlich Finanzierungsmittel für reale Investitionen

Wer die Staatsfinanzen im Interesse der Jüngeren und angesichts von Tragfähigkeitslücken und Zinsänderungsrisiken möglichst schnell konsolidieren möchte, könnte – wie etwa die Präsidentin des Bundesrechnungshofs (SZ v. 21.08.00, S. 21) – auch vorschlagen, die Zinersparnisse zur beschleunigten Konsolidierung zu verwenden. Das entspräche der Nutzung der (Quasi-)Steuererhöhung zur verstärkten Tilgung von Staatsschulden. Das Kapitalmarktaufkommen würde dann um diese Rückzahlungen steigen, und es könnten entsprechend mehr private Investitionen finanziert werden (auch im Zeitalter der Globalisierung hängt die Investitionsquote eines Landes erfahrungsgemäß immer noch von der nationalen Sparquote ab). Die Umsetzung der zusätzlichen Finanzierungsmittel in reale Investitionen (die vor allem mit Blick auf den Arbeitsmarkt erwünscht wäre) dürfte allerdings nur bei guten Zukunftsaussichten für die Unternehmen gelingen; deshalb müssten die konjunkturellen Randbedingungen beachtet und müsste eine beschäftigungsgerechte Lohnpolitik betrieben werden.

Mit Blick auf die potentiellen Verwendungen von Zinersparnissen ist es auch interessant, die Aufkommenseite der UMTS-Mittel zu betrachten. Unterstellt man, dass die Bieter kühl kalkuliert und sich nicht durch wechselseitige Vermutungen über Wissensvorsprünge der Mitbieter zu unangemessen hohen Geboten haben hinreißen lassen, kann ihre Zahlungsbereitschaft eigentlich nur aus der Erwartung von (wenigstens temporären) Sondergewinnen aus einer Wettbewerbsbeschränkung stammen, Gewinnen, die über jene – sicherlich auch heute noch verlangte – risikogerechte Entlohnung des eingesetzten Kapitals hinausgehen, welche auf Märkten mit freiem Zutritt zu erreichen gewesen wäre. Diese Monopolrente i.w.S. ist es, die vom Staat als Regulierungsgewinn in Form des Barwertes einer Quasisteuer weitgehend abgeschöpft wird. Was wäre mit diesem Gewinn nun geschehen, wenn die Zutrittsregulierung (Lizenzvergabe) nicht in Form einer Versteigerung, sondern in einer anderen Form (als »Schönheitskonkurrenz«) erfolgt wäre? Nun, Monopolrenten pflegen zum Teil in Kostenerhöhungen umgesetzt zu werden (Leben- und Lebenslassen-Haltung des Managements, Gewinnabschöpfungsstrategie der Gewerkschaften), zum Teil aber auch in Investitionen in Nicht-Monopolbereichen zu fließen oder über Zahlungen an die Kapitalgeber auf den Kapitalmarkt zu gelangen. Ohne (Quasi-) Steuererhöhung wäre ein Gutteil der Mittel folglich wohl für private Investitionen verwendet worden,

in ähnlicher Form also wie bei einer Verwendung der Zinersparnisse des Staates zur verstärkten Konsolidierung.

Angesichts der hohen Dringlichkeit verstärkter privater Erweiterungsinvestitionen liegt deshalb folgende Rangfolge von Strategien zur Verwendung der UMTS-Einnahmen nahe:

1. Verwendung der Erlöse und der Zinersparnisse zur Schuldentilgung (Steuererhöhungsstrategie mit dem Ziel einer verstärkten Konsolidierung und der Wachstumsförderung über private Investitionen),
2. Verwendung der Erlöse zur Schuldentilgung und der Zinersparnisse zur Zinssenkung (steuerneutrale Konsolidierungsstrategie),
3. Verwendung der Erlöse zur Schuldentilgung und der Zinersparnisse zur Finanzierung staatlicher Ausgaben zur Wachstumsförderung (Steuererhöhungsstrategie mit dem Ziel der Konsolidierung und der Wachstumsförderung über staatliche Investitionen) und
4. Verwendung der Erlöse zur Schuldentilgung und der Zinersparnisse zur Finanzierung sonstiger Staatsausgaben (Steuererhöhungsstrategie auch mit dem Ziel einer Konsolidierung).

Bei all diesen Strategien – weitere sind denkbar (vgl. die »große Wunschliste« der Politiker in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 22. August 2000, S. 19), werden aber nicht mehr ernsthaft diskutiert – müssen wie gesagt die konjunkturellen Rahmenbedingungen bedacht und die lohnseitigen Voraussetzungen für einen Beschäftigungsanstieg geschaffen werden. Die Verwendung der UMTS-Erlöse selbst zur (konjunkturgerechten) Schuldentilgung ist richtig. Vorschläge zu einer anderweitigen Verwendung hätten nicht nur mit dem europäischen Stabilitätspakt in Konflikt gestanden, sondern vermutlich auch zu einer Senkung der volkswirtschaftlichen Investitionsquote geführt: Der Kauf der UMTS-Lizenzen wäre überwiegend aus Mitteln finanziert worden, die sonst für Investitionszwecke zur Verfügung gestanden hätten, dann aber zum Erwerb von Eigentumsrechten an einem (vorher nicht genutzten) Vermögensbestand verwendet worden wären; die Verausgabung dieser Mittel durch den Staat wäre dagegen aller Wahrscheinlichkeit nach in einem hohen Ausmaß konsumorientiert gewesen.