

Der Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit

Roland Czada

95/1

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Lothringer Str. 78
D-50677 Köln
Federal Republic of Germany

MPIFG Discussion Paper 95/1
ISSN 0944-2073
April 1995

(RFC822):	mpi@mpi-fg-koeln.mpg.d400.de	Telephone	0221 / 33605-0
(X400):	S=mpi;O=mpi-fg-koeln;P=mpg;A=d400;C=de	Fax	0221 / 33605-55
(PSI):	PSI%4505011006::MPI		

Abstract

The costs of German unification and the transition from socialism to capitalism in East Germany proved to be a heavy burden for the public budgets of the Federal Republic. Distributive conflicts emerged over the financial burden put on social security schemes, over the federal debt, special budgets, taxes, cuts in public services, over burden sharing between the federal and state governments and over wages in eastern Germany. In the struggle over the financing of unification costs, an enormous sum had to be mobilized and a multitude of conflicting goals simultaneously pursued. Contrary to many expectations, politicians succeeded quite well although they had no grand plan. Under pressure to decide quickly, the political system worked like a problem atomizer. An institutionally intertwined multi-level process, in which the Bundesbank, Treuhandanstalt and social security schemes served as essential links, made it possible to distribute the costs of unification in a cascade-like manner. Due to financing by public loans, taxes did not increase noticeably during the first few years. Later, however, they were increased repeatedly in almost every sector, and everyone began to notice that unification was becoming costly. The decision-making procedure which allowed for a quick solution to financial problems was a series of negotiations culminating in an informal meeting of the heads of federal and state governments. Questions of institutional reform could be circumvented because the relevant actors reached cooperative agreements outside the traditional parliamentary and administrative channels.

* * * * *

Die Finanzierung der deutschen Einheit und die marktwirtschaftliche Transformation der sozialistischen Planökonomie der DDR belastete in besonderem Maß die öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik. Konflikte gab es um den Finanzierungsbeitrag der Sozialversicherungen, um die Staatsverschuldung und Sonderhaushalte, um die Steuerpolitik, die föderalen Finanzbeziehungen, die Tarifpolitik sowie um Einsparungen in der Sozialpolitik und bei öffentlichen Dienstleistungen. Im Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit waren enorme Mittel zu mobilisieren und dabei eine Vielzahl konfligierender Ziele simultan zu erreichen. Dies gelang - entgegen vieler Erwartungen - ohne Gesamtkonzept. Das politische System arbeitete unter Entscheidungsdruck wie ein Problemzerstäuber. Der institutionell verflochtene Mehrebenenmechanismus, in dem Bundesbank, Treuhandanstalt und Sozialversicherungsträger als Zwischenglieder fungieren konnten, ermöglichte es, die Gesamtkosten der Einheit kaskadenartig so zu verteilen, daß die Steuer- und Beitragszahler aufgrund der Schuldenfinanzierung zunächst kaum eine Belastung spürten, daraufhin aber stetig ansteigend und an zahlreichen Stellen damit konfrontiert wurden. Das Verfahren, das schließlich eine rasche Lösung der Finanzierungsprobleme erlaubte, bestand aus einer Reihe verschachtelter, größtenteils informeller Verhandlungen bis hin zu einer Klausurtagung aller Regierungsorgane. Die stets aktuelle Frage institutioneller Reformen konnte ausgeklammert bleiben, weil sich die Akteure außerhalb der normalen administrativen und parlamentarischen Verfahren einigen konnten.

Inhalt^{*}

Abstract	2
1. Einleitung	5
2. Zur Problemlage	9
2.1 Umverteilungsszenario der Europäischen Kommission	11
2.2 Die Kosten verschiedener Modernisierungsstrategien	13
3. Die Umverteilungskanäle der Vereinigungspolitik	15
3.1 Parafiskalischer Finanzausgleich	16
3.2 Staatsverschuldung, Nebenhaushalte	18
3.3 Föderaler Finanzausgleich und Solidarpakt	22
3.3.1 Überlagerung des Parteienkonflikts	26
3.3.2 Überlappende Konfliktlinien	28
3.4 Primäre Einkommensverteilung	32
4. Fazit und theoretische Schlußfolgerungen	35
Literatur	40

* Für wertvolle Hinweise danke ich Jens Altemeier, Andreas Keller, Heinrich Mäding, Stefan Mette und Raymund Werle.

1. Einleitung

Das Bruttosozialprodukt (BSP) der Bundesrepublik erreichte in der ersten Hälfte des Jahres 1990 knapp 20.000 DM pro Einwohner. Nach der zum 1. Juli in Kraft getretenen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit der DDR waren es für die andere Jahreshälfte - wenn man West und Ost zusammenlegt und auf die gestiegene Bevölkerungszahl umrechnet - nur noch 17.700 DM je Einwohner.¹ Entsprechend ist die Bundesrepublik im Folgejahr vom zweiten auf den sechsten Platz der europäischen Wohlstandsskala zurückgefallen². Eine ähnliche Rechnung präsentierte der Bundesfinanzminister am 18. Januar 1993 der CDU/ CSU-Fraktion im Bundestag, um sie auf die Solidarpaktverhandlungen einzustimmen. Als Ziel nannte er, die sozialen Standards der verringerten ökonomischen Leistungsfähigkeit anzupassen.³ Bis 1992 hatte nämlich die westdeutsche Bevölkerung nur minimale Einbußen erfahren,⁴ während in den jungen Bundesländern die Einkommen schon seit 1990 kräftig wuchsen. Dies lag daran, daß die deutsche Einheit in den ersten Jahren hauptsächlich durch Sozialversicherungshaushalte, öffentliche Kredite, die Aussetzung geplanter Steuererleichterungen und konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen (1991) finanziert wurde. 1990 bestand sogar noch Hoffnung, ihre Kosten ließen sich rasch und sämtlich aus dem Steuersegen eines unmittelbar folgenden Wirtschaftswunders sowie aus Privatisierungserlösen der Treuhandanstalt (THA) aufbringen. Wie viele Erwartungen der Vereinigungspolitik mußte auch diese enttäuscht werden. Der Aufschwung-Ost ließ auf sich warten, und die Privatisierung der DDR-Wirtschaft erbrachte bis 1994 nur knapp 30 Mrd. DM (Priewe

1 Jeweils Halbjahreszeiträume - für das Vereinigungsjahr insgesamt ergeben sich rd. 38.000 DM BSP pro Einwohner anstelle von 40.000 DM, die in der alten Bundesrepublik ohne Vereinigung der Volkswirtschaften erreicht worden wären; eigene Berechnungen nach SVR (1993: 295, 323), Sinn/ Sinn (1993: 269-271).

2 1989 hatte Luxemburg in der Europäischen Gemeinschaft das höchste Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, gefolgt von der Bundesrepublik. Im Jahr 1991 lag Deutschland nach Italien an sechster, 1992 bereits wieder vor Italien und nach Dänemark an fünfter Stelle. In der um Schweden, Finnland und Österreich erweiterten Europäischen Union belegt es den achten Rang. Im gesamteuropäischen Rahmen, also einschließlich der nicht der EU angehörigen Länder Schweiz und Norwegen, erreichte die wirtschaftliche Leistungskraft nach der Vereinigung gerade den zehnten, im Konzert der OECD-Staaten, also mit USA und Japan, nur noch den 12. Platz - nicht mehr allzuweit vom 17. Rang entfernt, den einst die DDR zu Unrecht für sich beansprucht hatte (vgl. Statistisches Bundesamt; Statistisches Jahrbuch für das Ausland).

3 Wirtschaftswoche 47/4 vom 22.01.1993: 21.

4 Vor 1993 gab es lediglich einen von Juli 1991 bis Juni 1992 befristeten Solidarzuschlag und einige kleinere Verbrauchsteuererhöhungen.

1994: 24) - dies bei Schulden allein der Treuhandanstalt von mehr als 250 Mrd. DM. Die Gesamtverbindlichkeiten einigungsbedingter Nebenhaushalte in Höhe von 420 Mrd. DM wurden zum 1. Januar 1995 einem "Erblastentilgungsfonds" zugeschlagen, mit dessen Ausgleich in 30 Jahren gerechnet wird (Jahreswirtschaftsbericht 1993: 15).⁵ An der Gesamtentwicklung der öffentlichen Verschuldung zwischen 1989 und 1995 (vgl. Tabelle 1) hat allein die Treuhandanstalt einen Anteil von knapp 25 Prozent (vgl. Deutsche Bundesbank 1994: 29).

Der Sachverständigenrat (SVR) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage beziffert die von regulären Budgets der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen getragenen "Öffentlichen Leistungen für das Beitrittsgebiet" nach Abzug des dortigen Steuer- und Beitragsaufkommens seit 1991 auf etwa 150 Mrd. DM jährlich (SVR 1992: 146; SVR 1993: 121, 187). Diese Belastung nimmt nicht etwa ab, wie ursprünglich erwartet, sondern zu - erstens, weil sich der Aufschwung-Ost verzögert, zweitens, weil die Abzinsung und Tilgung der einigungsbedingten Schulden erst ab 1995 ansteht. Zunächst sind nämlich auch die Zinszahlungen der Nebenhaushalte durch Neuverschuldung finanziert worden. Im Jahr 1995 hat nun allein der Bund Leistungen in Höhe von 150 Mrd. DM vorgesehen; darunter 40 Mrd. DM zur Bedienung des "Erblastentilgungsfonds".

Die öffentliche Hand wird 1995 eine Verschuldung von 2.100 Mrd. DM verzeichnen. Das ist mehr als das Doppelte des Jahres 1989 in Höhe von 916 Mrd. DM. Tabelle 1 zeigt, in welcher Weise die deutsche Vereinigung bis heute hauptsächlich aus Krediten finanziert wurde. Neben den parafiskalischen Sonderhaushalten - ERP, Fonds "Deutsche Einheit", Kreditabwicklungsfonds, Treuhandanstalt und ostdeutsche Wohnungswirtschaft - mußten sich auch Bund, Länder und Gemeinden verschulden, um aus dem Stand die notwendigen Mittel aufbringen zu können. Das heißt aber auch, daß nachfolgende Steuer Mehreinnahmen bzw. Ausgabenkürzungen zur Haushaltskonsolidierung unumgänglich sind.

Die Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushaltes erreicht 1995 etwa 26.000 DM pro Einwohner oder 62,5 Prozent des Bruttonettoproduktes (BSP). 1991

5 Die Einrichtung des Erblastentilgungsfonds ist Bestandteil des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKP), vgl. "Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands zur langfristigen Sicherung des Aufbaues in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte" vom 26. Juni 1993 (BGBl I 933).

Tabelle 1: Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (Mrd. DM)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994*	1995*
Bund	490,5	542,2	586,4	606,7	685,3	726,0	795,5
Länder West	307,6	326,4	344,6	364,7	391,5	423,0	456,0
Länder Ost	–	–	3,6	19,3	37,3	56,0	62,0
Gemeinden West	111,5	114,4	121,0	126,8	135,6	144,5	152,5
Gemeinden Ost		6,2	6,2	12,2	17,2	20,5	22,5
ERP-Sondervermögen	6,8	9,3	16,3	24,3	28,1	33,5	40,5
Fonds "Deutsche Einheit"	–	19,8	50,5	74,4	87,7	91,0	89,0
Kreditabwicklungsfonds	–	27,6	27,5	91,7	101,2	111,0	–
Erblastentilgungsfonds	–	–	–	–	–	–	382,5
Bundeseisenbahnvermögen	–	–	–	–	–	72,0	78,5
sonstige Verbindlichkeiten**		6,2	9,9	11,4	12,2	12,0	19,5
Öffentlicher Gesamthaushalt	916,4	1 039,7	1 166,0	1 331,5	1 496,1	1 689,5	2 098,5
Nachrichtlich:							
Wohnungswirtschaft Ost	–	39,0	42,0	47,0	52,0	52,0	21,0
Treuhandanstalt***	–	14,0	57,1	110,2	169,3	230,0	–
Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleeinsatzes	k.A.	k.A.	4,4	4,5	5,3	5,5	5,5
Unternehmen:							
Deutsche Bundesbahn	44,1	47,0	38,0	44,9	53,1	–	–
Deutsche Reichsbahn	–	k.A.	5,1	8,5	12,9	–	–
Deutsche Bundespost	66,1	71,0	81,3	96,6	104,5	116,0	126,0

* Stand September 1994

** ab 1990: einschließlich der Zweckverbände und der Schulden gesellschaftlicher Einrichtungen.

*** einschließlich der im Zuge von Unternehmensveräußerungen übernommenen Altschulden der DDR-Wirtschaft; nicht enthalten sind 1994 etwa 40 Mrd.DM, die erst nach 1994 ausgabenwirksam werden (Rückstellungen), so daß sich für 1995 ein voraussichtlicher Gesamtschuldenstand von 270 Mrd.DM ergibt.

hatte sie noch 14.500 DM bzw. 41,4 Prozent des BSP betragen.⁶ Damit belegt

6 Interessanterweise berichtet die weisungsunabhängige Bundesschuldenverwaltung eine stets höhere Verschuldungsquote als das Bundesfinanzministerium. Die von dem aus dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes, drei vom Bundestag gewählten Abgeordneten und drei Mitgliedern des Bundesrates im Rahmen des Bundesschuldenausschusses kontrollierte Behörde beziffert zum Beispiel die Gesamtschuld pro Einwohner im Jahre 1992 ex post auf exakt 18.340 DM pro Einwohner. Das Bundesfinanzministerium nennt dagegen 16.400 DM pro Ein-

die Bundesrepublik im Industrieländervergleich der öffentlichen Schuldenquoten immer noch einen günstigen Platz vor Japan (72 Prozent) oder den USA (64 Prozent) und weit vor Belgien, das mit über 100 Prozent des BSP öffentlich verschuldet ist. Beispiellos ist allerdings der einigungsbedingt rasche Anstieg der Staatsverschuldung. Die kurzfristige Vervielfachung der Ausgaben für Zinsen und Tilgung erfordert empfindlichere Umschichtungen und Einschnitte auf der Ausgabenseite als eine langsam aufgebaute Verschuldung.

Nachdem die Budgetsanierung über eine fiskalische Wachstumsdividende auf den Aufbau-Ost vorerst Illusion blieb, führte an einer großangelegten Lastenumverteilung durch höhere Steuersätze, Kürzungen öffentlicher Leistungen und budgetäre Umschichtungen kein Weg vorbei. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die abrupte und anhaltende finanzielle Mehrbelastung von bis zu 10 Prozent des BSP der alten Bundesrepublik (1989) im Verlauf der Vereinigungspolitik letztlich auf die öffentlichen Haushalte und einzelnen Bevölkerungsgruppen verteilt wurde. Man kann annehmen, daß eine solch einschneidende Herausforderung, wie sie die Finanzierung der deutschen Einheit darstellt, nicht ohne entsprechende Konflikte und Anpassungen der herkömmlichen verteilungspolitischen Konzepte zu bewältigen ist. So waren denn auch die meisten Experten bis 1993 der Ansicht, die Umverteilungsprobleme, die sich zwischen den Gebietskörperschaften ergeben hatten, könnten nur durch eine grundlegende Finanzreform bewältigt werden (Scharpf 1991; Mäding 1992; Lehbruch 1991; SVR 1992).

Ehe ich mich der Frage der Lastenverteilung zuwende, möchte ich die Situation des Vereinigungsjahres 1990 in Erinnerung rufen, um das Außergewöhnliche des hier behandelten Problems hervorzuheben. Dies auch deshalb, weil man sonst allzuleicht frühe Entscheidungen nach heutigem Wissen beurteilt, ohne zu berücksichtigen, daß zu der Zeit ganz andere Bedingungen vorlagen.

wohner. Die Differenz resultiert aus der Einbeziehung des Steinkohlen-Ausgleichsfonds und der Sondervermögen Bundesbahn, Reichsbahn, Bundespost und Treuhandanstalt durch die Bundesschuldenverwaltung. Mit der 1994 erfolgten Gründung des Bundeseisenbahnvermögens und dem 1995 errichteten Erblastentilgungsfonds wird diese Differenz kleiner, um mit der Privatisierung der Bundespost und dem Ende der Steinkohlensubvention ganz zu verschwinden.

2. Zur Problemlage

Die deutsche Einheit barg von Anfang an finanzielle Risiken.⁷ Von denen, die es früh geahnt hatten, wagten nur wenige, es öffentlich auszusprechen. Als der damalige Bundesbankpräsident Karl-Otto Pöhl im Frühjahr 1990 die finanzpolitischen Folgen der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion als drohende Katastrophe bezeichnet hatte,⁸ wurde er, wie er selbst sagte, "abgekanzlert" und mußte demissionieren. Zwischen der Bundesregierung - genauer: dem Kanzleramt - und der Bundesbank hatte sich damals die erste Front im Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit eröffnet (Hartwich 1992: 261). Die zweite war wenig später im Regierungsapparat selbst entstanden. Als der Finanzminister Theo Waigel - so berichtet Wolfgang Schäuble in seinem Buch zu den Einigungsvertragsverhandlungen - im Sommer 1990 auf ihn zukam, um mitzuteilen, "daß nach dem Stand seiner Informationen die mit dem Einigungsvertrag verbundenen finanziellen Risiken völlig unabsehbar seien" (Schäuble 1993: 121), mußte Schäuble ihn darauf hinweisen, daß der Einigungsvertrag im Vergleich zu dem vom Finanzministerium ausgehandelten Staatsvertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion wesentlich geringere finanzielle Risiken bergen würde (Schäuble 1993: 121-122). Der Einigungsvertrag sei, im Gegenteil, ein Instrument, die zuvor von Waigels Haus eingegangenen unbeherrschbaren Haushaltsrisiken wieder in den Griff zu bekommen. Das Finanzministerium hatte nämlich den Staatsvertrag konzipiert, der die Bundesrepublik in den drei Monaten zwischen seinem Inkrafttreten und der staatsrechtlichen Vereinigung in eine finanzpolitisch äußerst prekäre Situation brachte: Sie finanzierte einen anderen Staat, ohne daß sie die Kontrolle und Rechtsaufsicht über dessen Mittelverwendung besaß (vgl. Czada 1993: 157).

Bei der Formulierung des Einigungsvertrages hatte sich eine Konfliktfront zwischen Kanzleramt und Finanzministerium angekündigt, die später immer wieder aufbrechen sollte. Es ist ein offenes Geheimnis, daß die Aufbaugruppe-Ost im Bundeskanzleramt bei jeder wichtigen Entscheidung der Vereinigungspolitik mitmischte, während sich Wirtschafts- und Finanzministerium in unterschiedlichen, oft parteipolitisch begründeten Einschätzungen gelegentlich paralyisierten. So plädierte der FDP-Wirtschaftsminister wiederholt für Steuerpräferenzen, bis hin zu einem Sondersteuergelände-Ost, und für drastische

7 Vgl. die aus unterschiedlichen Perspektiven skizzierten Problemstellungen bei Andersen (1992), Bundeskanzleramt (1993), Jochimsen (1993), Nullmeier (1992), Pilz/ Ortwein (1992), Rosenschon (1992), RWI (1992), Schuppert (1993), Singer (1991), Mäding (1992), Wegner (1992).

8 In einem Vortrag bei einer Sitzung des Wirtschafts- und Währungsausschusses des Europäischen Parlamentes am 19.03.1990 in Brüssel.

Subventionskürzungen in den Bereichen Landwirtschaft, Kohlebergbau und Werften. Dem Finanzministerium erschien ein Sondersteuergelände-Ost zu riskant, zumal dadurch Standortverlagerungen und Steuermindereinnahmen auch im Westen drohten.⁹ "Die Etablierung einer neuen 'Ost-Zone' als Steueroase" (Singer 1991: 57) hätte zudem die politische und ökonomische Integration verzögert. Waigel setzte vielmehr auf den Abbau von Steuervergünstigungen, höhere Verbrauchsteuern und die (Wieder-)Einführung des Solidaritätszuschlages auf Arbeitnehmereinkommen, der zwischen Juli 1991 und Juni 1992 schon 24,2 Mrd. DM erbracht hatte und aus dem ab 1995 knapp 30 Mrd. DM jährlich erwartet werden.

Tabelle 2: Synopse der Schätzungen der **Netto**transfers öffentlicher Haushalte an die neuen Bundesländer (Mrd. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994
Karl-Bräuer Institut (1991)		134	162,5	134,5	
Institut der deutschen Wirtschaft (1991)		152,6	170	168	
Dresdner Bank (1992)	45	140	183		
Deutsche Bundesbank ((1992)		139	180		
Sachverständigenrat (1991, 1992, 1993)		125	150		
Forschungsinstitute (1993)		129,2	150,3	162,9	165,5

Quelle: Fuest/Kroker (1993: 9)

Wolfgang Schäuble bestätigt in seinem Bericht zur Entstehung des Einigungsvertrages implizit Pöhls frühe Einschätzung der finanziellen Risiken der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion. Tatsächlich waren diese "unübersehbar". Im Jahre 1990 konnte man nur ahnen, was die Herstellung der deutschen Einheit letztendlich kosten würde und wie sie zu finanzieren sei. Galt diese Unsicherheit auch für das Folgejahr 1991? Wenn wir die Schätzungen dieses Jahres

9 Hickel/ Priewe (1994: 75) meinen, Steuerpräferenzen-Ost seien von der westdeutschen Wirtschaft abgelehnt worden, weil sie Preisvorteile für Ost-Unternehmen bedeuteten und damit die Standortkonkurrenz zwischen Ost- und Westdeutschland intensiviert hätten. Tatsächlich sind Steuerpräferenzen jedoch nicht am Einspruch der Industrie im Westen gescheitert - der BDI hatte sie ja selbst vorgeschlagen. Vielmehr spielte die Befürchtung - auch der Gewerkschaften - eine Rolle, daß Steuerpräferenzen lediglich fiskalisch schädliche Mitnahmeeffekte erzeugten und eine dem Aufbau-Ost förderliche Integration der Wirtschaftsregionen behindern könnten. Wo eine Mehrwertsteuerpräferenz Ost zur Stilllegung westdeutscher Produktionskapazitäten geführt hätte, wären zudem gesamtwirtschaftliche "dead-weight-losses" entstanden. Genutzt hätte die Maßnahme nur jenen Wirtschaftsinteressen, die hier den Einstieg in Steuersenkungen für ganz Deutschland gewittert hatten.

betrachten, dann zeichnet zum Beispiel das Institut der Deutschen Wirtschaft (DIW) bereits ein wirklichkeitsnahes Bild auch der späteren Entwicklung (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 3: Geamtkostenschätzungen (**Bruttotransfers** in Mrd. DM):

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
EG-Kommission (1990)	190	190	190	190	190	dann abnehmend
Bundesbank (1992)		170	218			
Bundeskanzleramt (1993)		139	152	177	174	
Hickel/ Priewe (1994: 141)			200	200	200	

Die Varianz der Schätzungen bewegt sich im Rahmen der in der Ökonometrie üblichen Abweichungen und Schätzfehler. Deshalb ist es umso bemerkenswerter, daß bereits im Februar 1990 eine sehr realistische Gesamtkostenschätzung der damaligen EG-Kommission vorlag, die von Bruttotransfers - also ohne Einnahmen im Osten und einigungsbedingte Einsparungen - in Höhe von knapp 200 Mrd. DM ausging, die jährlich bis 1994 in gleicher Höhe, dann mit linear abnehmender Tendenz bis zum Jahr 2000 anfallen würden (vgl. Tabelle 3). Um ein realistisches Bild der West-Ost-Finanzströme zu erhalten, wären die Bruttotransfers um die Steuer- und Beitragseinnahmen in den neuen Ländern zu kürzen. Ein Teil dieser Einnahmen stammt allerdings wieder aus öffentlichen Mitteln, etwa kreditfinanzierten Löhnen in Treuhandunternehmen, die zuvor vom Westen in den Osten transferiert worden sind, bzw. durch öffentliche Verschuldung aufgebracht wurden (vgl. Fußnote 14).

2.1 Umverteilungsszenario der Europäischen Kommission

Das Brüsseler Szenario einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion war am Wochenende des 17./18. Februar 1990 bei einer Klausurtagung im belgischen Gent den 17 EG-Kommissaren erörtert worden.¹⁰ Dort hatte man eine ganz einfache Rechnung aufgemacht: Man ging davon aus, daß das reale mittlere Einkommen je Beschäftigtem in Ostdeutschland gerade ein Viertel des westdeutschen Reallohns erreichte. Um die damalige Ost-West-Migration zu stoppen, hielt man es für notwendig, die Einkommen im Osten auf zwei Drittel des

10 "Vereinigung kostet die Bundesbürger den Zehnten", Süddeutsche Zeitung vom 19. Februar 1990: 21.

Westniveaus anzuheben. Zwei Drittel, so glaubte man, würden zu Anfang genügen, unter der Voraussetzung daß die DDR-Bürger auf stetige Besserung im eigenen Land hoffen könnten.

Unter Berücksichtigung der Zahl der Beschäftigten ergab sich aus der Anhebung im Osten eine Belastung der westdeutschen Einkommen von 10 Prozent, die aufzubringen wären, bis Ostdeutschland sein eigenes "Wirtschaftswunder" erleben würde.¹¹ Die Europäische Kommission prognostizierte damals, daß zwei, drei Jahre lang der "Zehnte" entrichtet werden müsse, mit abnehmender Tendenz in den Folgejahren bis hin zur Jahrtausendwende. 10 Prozent Lohnabgabe entsprachen zum damaligen Zeitpunkt 6,5 Prozent des Bruttosozialproduktes, auf die 1,5 Prozent öffentliche Transfers aufgeschlagen wurden; also insgesamt 8 Prozent oder etwa 200 Mrd. DM pro Jahr bis 1995. Heute wissen wir, daß die West-Ost-Transferleistungen öffentlicher Haushalte und Parafisci etwa 10 Prozent des BSP ausmachen. Und anders, als in dem damaligen EG-Papier vorgesehen, ist davon der größte Teil durch Schulden finanziert worden. Doch auch für diesen Fall gab es in Brüssel ein Szenario.

Wenn die Bundesbürger ihre "DDR-Abgabe" nicht durch Einkommens- und Konsumverzicht leisten wollten, so das Brüsseler Papier, müsse man mit Inflationsgefahr und entsprechender Geldverknappung der Bundesbank rechnen. Das Ergebnis wäre eine Aufwertung der D-Mark und ein ziemliches Durcheinander im Europäischen Währungssystem (EWS). Genau so ist es später auch gekommen. Dies zeigt: Schon früh hat sich eine Konfliktfront zwischen der Bundesregierung und den europäischen Partnerstaaten aufgetan, wobei letztere auf eine gemeinschaftsverträgliche Finanzierung des Aufbaues-Ost hinzuwirken suchten. Das Brüsseler Papier zeigt weiterhin, daß es schon im Februar 1990 sehr hellsichtige Prognosen zur Vereinigungspolitik gegeben hat.

Gleichwohl findet sich auch hier immer wieder der Hinweis, daß alles auch anders kommen könnte, weil man zum Beispiel nicht wußte, in welchen Relationen die DDR-Bürger die mit der Währungsunion erhaltenen 40 Milliarden

11 Die Erhöhung der Einkommen von einem Viertel auf zwei Drittel des aktuellen Westniveaus entspricht mehr als eine Verdopplung der Ost-Einkommen. Die auf der 100 Prozent Basis liegenden Westeinkommen werden dadurch mit 40 Prozent belastet. Verteilt man diese 40 Prozent auf die etwa vier mal soviel Einkommensempfänger im Westen, so bleibt für jeden von ihnen eine Belastung von 10 Prozent. Würde der Reallohn im Westen durch die Umverteilung um diesen Anteil geringer, würde die Differenz zum Osten weiter abnehmen; sie betrüge dann 90 Prozent West zu 65 Prozent Ost in bezug auf ein fiktives, früheres 100 Prozenteinkommen im Westen; vgl. "Vereinigung kostet die Bundesbürger den Zehnten", Süddeutsche Zeitung vom 19. Februar 1990: 21.

DM zum sofortigen Konsum verwenden oder sparen würden. Eine Unsicherheit der ökonomischen Vereinigungspolitik bestand auch in der Unkalkulierbarkeit der Wirtschaftssubjekte und der aus ihrem Verhalten resultierenden Aggregatgrößen, die wiederum auf individuelle Handlungsdispositionen zurückwirkten. Hier bestand die Gefahr von Niedergangspiralen um so stärker, je mehr das Vertrauen in den Aufschwung-Ost zurückging. Das politische Versprechen, den Wirtschaftsstandort Ost unter Aufbringung aller Kräfte zu stützen und letztlich zur Blüte zu bringen, muß unter diesem Gesichtspunkt gesehen werden. Die Europäische Kommission war eine der ersten politischen Instanzen, die in ihren Transformationsszenarien diesen Zusammenhang sehr deutlich herausstellte.

2.2 Die Kosten verschiedener Modernisierungsstrategien

Bereits im Vorfeld der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion kannte man die Brisanz rascher Lohnsteigerungen bei nur langsamen Produktivitätszuwächsen im Osten. Aus der Notwendigkeit von Einkommenssteigerungen schloß die EG, die westliche Industrie werde eine Rentabilitätsprämie verlangen, ehe sie in den neuen Ländern investieren würde. Dies sei durch die Ansiedlung von Niedriglohn-Industrien in den neuen Bundesländern am kostengünstigsten zu bewerkstelligen. Wie wir inzwischen wissen, haben Bundesregierung und Treuhandanstalt den umgekehrten, teureren Weg gewählt; soweit möglich, wollten sie in den neuen Bundesländern die modernste Industrie Europas entstehen lassen. Auf diesem Weg haben sie auch die westdeutschen Produktionsstätten - etwa in den Sektoren Stahl, Maschinenbau, Feinmechanik, Automobil, Chemie - unter Konkurrenzdruck gesetzt und so die Modernisierung der Wirtschaft im ganzen Land beschleunigt - was sich bereits 1994 in einem bemerkenswerten gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs niederschlug.

Die beispiellose Vernichtung niedrigproduktiver Anlagen und Arbeitsplätze im Vereinigungsprozeß und negative Kaufpreise bei der Privatisierung der DDR-Wirtschaft sind die andere Seite dieser Medaille. Betrachtet man die Verträge der Treuhandanstalt, so wird deutlich, daß hier nicht Unternehmen verkauft wurden, sondern Unternehmenskonzepte, produktive Investitionen und Arbeitsplätze *eingekauft*. Die THA fungierte insofern als eine Modernisierungsagentur des Staates - und zwar in historisch beispielloser Größenordnung; vor allem was ihre finanzielle Ausstattung betrifft (Lichtblau 1993: 35).

Das Volumen und die Verteilungsströme im Vereinigungsprozeß haben enorme industriepolitische und gesellschaftspolitische Implikationen. Es wird sehr oft vergessen, daß hier mehr als nur die Verteilungssphäre tangiert ist. Zwar betonten Bundesbank und Wirtschaftsverbände, daß der größte Teil - etwa zwei

Drittel - der anfänglichen Transferzahlungen in den Konsum geflossen sei (Fuest/ Kroker 1993: 15). Andererseits haben die öffentlichen Hände und von ihnen geförderte Privatunternehmen Jahr für Jahr zunehmend, bis heute insgesamt 450 Mrd. DM, in Ausrüstungen und Bauten im Osten investiert. Den Übertragungen von 60 bzw. 85 Mrd. DM in den Jahren 1992 und 1993 an private Haushalte der neuen Bundesländer stehen zudem nicht nur Direktsubventionen an Unternehmen und öffentliche Investitionen gegenüber, sondern auch eine Vielzahl indirekter Investitionshilfen - von negativen Kaufpreisen für Treuhandunternehmen über Zinssubventionen und Bürgschaften bis hin zur Finanzierung von Beschäftigungsgesellschaften. Sofern etwa mit Lohnkostenzuschüssen nach § 149h AFG die Demontage von Altanlagen, Großflächensanierung im Braunkohlenbergbau und ähnliche Infrastrukturprojekte finanziert werden, handelt es sich eben nicht nur um konsumptive Ausgaben. Die Finanzierung der deutschen Einheit greift stärker und direkter als jede andere Umverteilungspolitik in die produktive Sphäre der Wirtschaft ein. Ein beachtlicher Umverteilungsstrom ist folgerichtig der zwischen Unternehmer- und Arbeitnehmereinkommen. Die bereinigte Lohnquote, die nach der Gewinnexplosion der 80er Jahre ihr Nachkriegstief von 52,25 Prozent erreicht hatte, ist in den ersten vier Jahren der Vereinigung noch weiter gesunken; nach Steuern - also unter Einbeziehung der sekundären Verteilungssysteme über Steuern und Transfers - würde sich die Entwicklung noch ausgeprägter darstellen.

Der SVR hatte in seinem Jahresgutachten 1989/90 einen "Lohn-Nachschlag" angeregt, um die Arbeitnehmer "an der unerwartet guten Gewinnentwicklung" der vorangegangenen Jahre teilhaben zu lassen. Die Lohnrunde 1990 war dann auch durch eine Zurückstellung qualitativer Forderungen zugunsten von Einkommensteigerungen gekennzeichnet. Schon mit der ökonomischen Vereinigungskrise des Jahres 1992 kam es aber zu einem erneuten Kurswechsel zugunsten der Unternehmereinkommen. Zwischen den Tarifparteien verläuft seitdem eine der entscheidendsten Fronten im Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit.

Die Umverteilungskanäle der Vereinigungspolitik, zu denen die Tarifpolitik zweifellos gehört - sind vor allem im sekundären, staatlichen und parafiskalischen Bereich sehr komplex strukturiert, und es erscheint nahezu unmöglich - und zudem politisch unerwünscht - eine Verteilungsbilanz aufzumachen, aus der die einigungsbedingten Belastungen von Einkommensgruppen und Sozialleistungsempfängern detailliert hervorgingen. Gleichwohl zeigen die politischen Konfliktlinien der Einigungspolitik, welche Verteilungsinteressen hier auf dem Spiel stehen.

3. Die Umverteilungskanäle der Vereinigungspolitik

Die Finanzierung der deutschen Einheit hat sich grob unterteilt in sieben Verteilungsarenen abgespielt:

1. *Sozialversicherungshaushalte/Parafisci* (sie sind Teil der sekundären - sozialpolitischen - Einkommensverteilung)
2. *Staatsverschuldung/Sonderhaushalte* (hier handelt es sich um ein intergenerationelles und funktionales Verteilungsproblem)
3. *Steuer- und Sozialpolitik* (sekundäre Einkommensverteilung)
4. *Föderale Finanzbeziehungen* (Föderales Konsolidierungsprogramm)
5. *Solidarpakt* (Bankeninitiative, Einkaufsoffensive-Ost etc.)
6. *Tarifpolitik* (primäre, funktionale Einkommensverteilung/Arbeitsmarkt)
7. *Öffentliche Dienstleistungen/Gebührenhaushalte* (Kostendeckungsprinzip, Leistungskürzung bzw. Staatsentlastung durch Privatisierung)

Diese Verteilungsarenen unterscheiden sich mehrfach, vor allem aber sind sie in unterschiedlichem Maße politisiert. Während die Finanzierung über Sozialversicherungshaushalte und öffentliche Verschuldung sehr rasch und ohne größere Verteilungskonflikte in Gang kam, sind die Bereiche Steuerpolitik, Einsparungen bzw. Leistungskürzungen und Tarifpolitik durch erhebliche politische Friktionen und langsame Anpassungen an die neue finanzpolitische Problemlage der Vereinigung gekennzeichnet. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, daß bis heute über Parafisci und öffentliche Verschuldung der größte Teil der Mittel aufgebracht wurde. Die Belastung der Sozialversicherungen wird auch im europäischen Vergleich deutlich. In keiner anderen europäischen Volkswirtschaft ist zwischen 1990 und 1993 der Anteil der parafiskalischen Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt so stark angestiegen wie in der Bundesrepublik (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Anteil der Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt (1990-93 in %)

	Sozialabgaben				
	1990	1991	1992	1993	93-90
Deutschland	15,8	17,2	17,5	18,1	2,3
Frankreich	19,3	19,4	19,6	19,6	0,3
Großbritannien	6,7	6,7	6,7	6,5	-0,2
Italien	12,9	13,1	13,3	13,5	0,6

Quelle: Schweizerischer Bankverein, Der Monat 11/1994: 18

3.1 Parafiskalischer Finanzausgleich

Der *parafiskalische Finanzausgleich* zwischen Ost und West basiert auf Regeln, die unabhängig von der besonderen Situation der Vereinigungspolitik geschaffen wurden. Von besonderer Bedeutung sind hier die beitragsfinanzierten sozialen Sicherungssysteme: Krankenversicherung, Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung. Die Finanzströme verlaufen zwischen den Trägern der gesetzlichen Sozialversicherungen, zwischen diesen Trägern und dem Bundeshaushalt und innerhalb einzelner Zweige der Sozialversicherung.

Die gesetzlichen Rentenversicherungsträger zahlten an die Krankenversicherung der Rentner in den neuen Ländern: 1991: 3,714 Mrd.; 1992: 2,5 Mrd. (ohne knappschaftliche Rentenversicherung); 1993: 3 Mrd. Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) zahlte an die Krankenversicherung der Arbeitslosen in den neuen Ländern: 1991: 4,191 Mrd.; 1992: 5,62 Mrd.; 1993: 5,65 Mrd. (Henke/ Leber 1993: 36).

In der Rentenversicherung beziffert das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) den Defizitanteil der Rentenversicherung im Osten, der durch westliche Beitragszahler gedeckt wird, mit 11 bis 12 Mrd. für die Jahre 1993 und 1994 (ebenda). Im übrigen schreibt der Einigungsvertrag die Kompensation der Rentenversicherungsträger für einen Großteil ihrer Mehraufwendung im Osten aus dem Staatshaushalt vor (vgl. Anel 1993: 99). Zu einem Kassenverbund mit partiellem Solidarausgleich kam es erst mit dem Rentenüberleitungsgesetz zum 01.01.1992, daher setzten reguläre Transfers aus Versicherungsbeiträgen erst ab 1992 ein, die dann aber sogleich 14 Prozent der im Westen geleisteten Rentenzahlungen ausmachten. Finanziert wurden die Transfers aus Schwankungsreserven der Rentenversicherung - ein Vorgang, der den Spielraum für Beitragssenkungen begrenzte und spätere Erhöhungen zur Folge hatte (Hickel/ Priewe 1994: 165). Eine 1990 aufgelaufene Schwankungsreserve von 40 Mrd. DM ermöglichte 1991 die Absenkung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung um einen Prozentpunkt auf 17,7 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens, die freilich infolge einer großteils einigungsbedingten Erhöhung auf 19,2 Prozent im Jahre 1994 mehr als kompensiert wurde.¹²

Die Bundesanstalt für Arbeit hatte unter den Sozialversicherungsträgern die weitaus höchsten Nettotransfers zu bestreiten (Kühl 1993). Sie ist nach dem Bund (einschließlich Treuhandanstalt) der bedeutendste Finanzier der Einheit,

12 Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Verband der Rentenversicherungsträger.

weit vor dem "Fonds Deutsche Einheit", den alten Bundesländern und der Europäischen Gemeinschaft.

Die Transferströme der BA belaufen sich 1991 auf 30 Mrd. bei 6. Mrd. Beitragsaufkommen im Osten; 1992 auf 46 Mrd. bei 10 Mrd. Beitragsaufkommen im Osten und 1993 auf etwa 52 Mrd. bei etwa 12 Mrd. Beitragsaufkommen im Osten (SVR 1992: 146; SVR 1993: 121). Die Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung finanzierten diese Transfers nach Erhöhung der Beitragssätze von 4,3 (1990) auf 6,8 (1991), 6,3 (1992) und 6,5 Prozent (1993) zu zwei Dritteln.¹³ Der Rest entfiel auf Bundeszuschüsse, die 1993 trotz gleichzeitiger Leistungskürzungen auf nahezu 25 Mrd. D-Mark anstiegen. Hierbei ist anzumerken, daß ein Großteil des Beitragsaufkommens im Osten vor allem in den ersten Jahren ebenfalls aus öffentlichen Mitteln bestritten wurde. Soweit die Löhne der in Treuhandunternehmen und Beschäftigungsgesellschaften tätigen Arbeitnehmer subventioniert waren, beruhen die davon abgeführten Steuern und Beiträge zur Sozialversicherung nicht auf einer Wertschöpfung im Osten, wie es das von der Bundesregierung zur Ermittlung der West-Ost-Transfers angewandte Nettoprinzip suggerieren könnte.¹⁴

Hinsichtlich ihrer interregionalen Verteilungswirkungen handelt es sich bei den Sozialversicherungsträgern um einen "*versteckten Finanzausgleich*" (Mackscheid 1993: 132). Es ist ein regelgebundener Mechanismus, bei dem sich die interregionale Umverteilung als Nebeneffekt einstellt. Die BA leitet ihre Ausgaben in Regionen mit großen Arbeitsmarktproblemen und erzielt ihre Einnahmen überproportional dort, wo die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit am größten ist. Nun funktioniert ja der Länderfinanzausgleich nach einem ähnlichen Solidarprinzip, mit dem Unterschied, daß hier explizit territoriale Ungleichgewichte anstelle individueller Bedarfslagen ausschlaggebend sind. Zugleich ist - aus

13 Die 1990 beschlossene Erhöhung des Beitragssatzes war die größte eines Sozialversicherungszweiges seit der Rentenreform 1957 (Heinelt 1994).

14 Insbesondere die Treuhandanstalt ist als eigenständig kreditfinanzierter Sonderhaushalt nicht in der Transferbilanz des Bundesfinanzministeriums enthalten. Soweit sie mit Lohnsubventionen an Treuhandunternehmen die Sozialbeiträge der Mitarbeiter finanziert hat, verliert dadurch die Gegenrechnung der Bundesanstalt für Arbeit an Aussagekraft. In einer volkswirtschaftlichen Kreislaufbetrachtung kann die tatsächliche Nettobelastung erst ermittelt werden, wenn das zur Abzinsung und Tilgung vereinigungsbedingter öffentlicher Kredite künftig beitragende Steueraufkommen aus dem gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungsanteil der neuen Bundesländer bekannt ist. Solange dort Konsum und Einkommen besteuert werden, die aus dem Währungsumtausch, subventionierten Löhnen und Sozialtransfers herrühren, beschönigen gängige Berechnungen von Nettotransfers, noch dazu ohne Einbeziehung kreditfinanzierter Sonderhaushalte, nur die tatsächliche volkswirtschaftliche Transferbilanz.

diesem Grund - die Politisierung und der Einfluß diskretionärer Verhandlungslösungen im föderalen Finanzausgleich sehr stark ausgeprägt, während der "versteckte Finanzausgleich" der Sozialversicherungssysteme vor der Vereinigung kaum zur Kenntnis genommen wurde. Dabei zeigen jüngste Berechnungen, daß die Ausgleichsintensität der Leistungen vor der Vereinigung genauso hoch oder gar noch höher gelegen haben als danach. Mackscheid (1993: 129) hat die "fiktiven Überzahlungen", die unter der Annahme gleicher Arbeitslosenquoten in allen Bundesländern ermittelt werden, für die alte Bundesrepublik errechnet.¹⁵ Dabei stellt sich heraus, daß der relative Transfer der Bundesanstalt für Arbeit des Jahres 1989 nach Bremen die Ergebnisse von 1991 in einzelne der neuen Bundesländer übertroffen hat.

Im Bereich der Sozialversicherungsträger, insbesondere der Bundesanstalt für Arbeit, findet sich ein enormes Ausgleichsvolumen zwischen den Gebietskörperschaften - mehr als 50 Mrd. DM Umverteilung zwischen den Bundesländern pro Jahr - bei minimaler Politisierung! Eine solche Minimierung politischer Konflikte kann nicht einmal durch Schuldenfinanzierung erreicht werden, die immerhin von der Opposition und vom Bund der Steuerzahler bisweilen harsch kritisiert wurde. Aber auch um die Schuldenfinanzierung gab es keine größeren Auseinandersetzungen, obwohl dieser Posten den Löwenanteil der Vereinigungskosten trägt. Im Rückblick war zum Beispiel 1980 die Kritik des Kanzlerkandidaten Franz-Josef Strauß an dem von ihm so genannten "Schuldenkanzler" Helmut Schmidt weit schärfer, als alles was man in der Vereinigungspolitik zu diesem Thema gehört hat - ein Hinweis darauf, daß alle Parteien und gesellschaftlichen Gruppen die Kreditfinanzierung der Vereinigungskosten gebilligt haben.

3.2 Staatsverschuldung, Nebenhaushalte

Die Kosten der Einheit über eine Erhöhung der Staatsschuld aufzubringen, erschien als ein bequemer und - soweit es sich um investive Aufbauleistungen handelt - auch angemessener Finanzierungsweg; zumal die öffentliche Verschuldung der Bundesrepublik im internationalen Vergleich gering ist und die Haushaltskonsolidierung der 80er Jahre Spielräume geschaffen hatte, die - wäre die

15 Als Meßgröße der interregionalen Umverteilung dient der Vergleich eines hypothetischen Falles gleicher Arbeitslosigkeit mit den tatsächlichen Verteilungsströmen.

Vereinigung nicht gekommen - weitere Steuersenkungen ermöglicht hätten.¹⁶ Das Problem der Staatsverschuldung lag auf einem ganz anderen, währungs-politischen Feld. Die Defizitfinanzierung eines Großteils der Aufbaukosten bei gleichzeitigem Inflationsdruck, verursacht durch einen Kaufkraftüberhang im Osten nach dem Währungssumtausch und eine kurze Vereinigungskonjunktur im Westen, zwang die Bundesbank zu einer Hochzinspolitik. Der damit verbundene Aufwertungseffekt hatte 1992 das Europäische Währungssystem fast in den vollständigen Ruin geführt. Als der Zentralbankrat im Juli 1992 den Leitzins auf die historische Höchstmarke festsetzte, sahen sich Bundesbank und Bundesregierung massivem außenpolitischem Druck ausgesetzt. Der damalige französische Premierminister (Bérégovoy) beschwerte sich, Frankreich und ganz Europa müßten die deutsche Einheit mit Arbeitslosigkeit bezahlen. Die deutsche Zinspolitik hatte die Schwäche der italienischen Volkswirtschaft und die Überbewertung des britischen Pfundes im EWS offengelegt. Der Zinsentwicklung der Ankerwährung zu folgen, bedeutete für beide Länder eine Verlängerung der Wirtschaftskrise mit entsprechenden Abwertungstendenzen, denen wiederum ihre Notenbanken durch DM-Verkäufe und die Hartwährungsländer - nach EWS-Regeln - durch Stützungskäufe der bedrohten Währungen entgegenwirken mußten. Devisenhändler hatten in Kenntnis dieses Zusammenhanges die Flucht aus Pfund und Lira angetreten, mit der Folge, daß Großbritannien und Italien am 17. September 1992 nach mehreren Spekulationswellen aus dem europäischen System der festen Wechselkurse ausscheiden mußten. Die Bundesbank war bis zuletzt nur dem französischen Franc beigestanden. Dafür übernahm die später autonomisierte Banque de France die deutsche Geldmengensystematik und spricht heute ihr Geldmengenziel mit der Bundesbank ab, die wiederum ihre Mindestreservesätze den französischen angepaßt hat. Die Herausbildung einer "DM-Franc-Zone" in Europa war einer von zahlreichen Nebeneffekten der einigungsbedingten Hochzinspolitik.

Ein anderer Effekt lag im Druck auf die Bundesregierung zur Ordnung der föderalen Finanzbeziehungen sowie zur Haushaltskonsolidierung und auf die Tarifparteien zur Zurückhaltung bei den Lohnforderungen.¹⁷ Die Bundesbank

16 Im Jahr vor der deutschen Vereinigung, 1989, befand sich die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte mit knapp 0,5 Prozent des BSP auf einem Tiefpunkt (Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 2/1992: 24). 1993 erreichte die Neuverschuldung mit 132,2 Mrd. DM bereits 4,3 Prozent des BSP, wobei etwa ein Viertel davon nicht als einigungsbedingt, sondern als konjunkturell verursacht anzusehen ist (vgl. Klodt et al. 1994: 258f.).

17 Dies ist kein einigungsspezifischer Zusammenhang. Er bestimmte vielmehr bereits die nachkeynesianische Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre (Scharpf 1987). Die angebotsorientierte Grundlinie der makroökonomischen Vereinigungspolitik folgte insofern einer vorgängigen Politikstrategie (Fuest/ Kroker 1993: 7).

nannte dies als Voraussetzung für Zinssenkungen. Dabei war die von einem einigungsbedingten Geldüberhang und öffentlichen Haushaltsdefiziten ausgehende Inflationsgefahr nicht der einzige Grund für die Hochzinsstrategie der Bundesbank.¹⁸ Daneben ging es um die Sicherstellung der zum Aufbau-Ost notwendigen Kapitalimporte. Die Neuverschuldung der öffentlichen Hand hat 1992 nach Berechnungen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) bereits 90 Prozent der Ersparnisse privater Haushalte (Fuest/ Kroker 1993: 44) und mehr als 20 Prozent der gesamten Kapitaltransaktionen im Inland ausgemacht. Angesichts zugleich steigender, oft ebenfalls einigungsbedingter privater Investitionskredite,¹⁹ fortdauernder Kapitalflucht und nahezu ungebremsster Auslandsinvestitionen der deutschen Wirtschaft wurden zunehmende Kapitalimporte unerlässlich. Sie lassen sich prinzipiell nur erreichen, wenn dem ausländischen Anbieter ein attraktives Zinsniveau sowie die Aussicht auf einen stabilen, besser noch steigenden Außenwert der Währung geboten werden. In dieser Lage war die Hochzinspolitik das Instrument einer fundamentalen Umsteuerung in der Kapitalverkehrsbilanz (ebenda). Noch 1988 verzeichnete die Bundesrepublik den höchsten Kapitalexport ihrer Geschichte: 120 Mrd. DM flossen ins Ausland; Zeitungen schrieben damals von einem "Rekordvolumen bei der Kapitalflucht" aufgrund der nahenden Quellensteuer.²⁰ Die Bundesbank mußte durch ihre Zinspolitik diese Verhältnisse nahezu umkehren.

Zu dieser Zeit befand sich die Finanzpolitik der Vereinigung auf einer gefährlichen Gratwanderung. Daß sie durchhielt und letztlich doch Zinssenkungen möglich wurden, liegt zum einen an dem Vertrauen, das die Akteure auf dem internationalen Kapitalmarkt in die D-Mark und die deutsche Volkswirtschaft, nicht zuletzt aber auch in den Erfolg der Transformationspolitik im Osten, gesetzt hatten. Zum anderen lag es an der im Frühjahr 1993 mit dem Föderalen Konsolidierungsprogramm und Solidarpakt erreichten Kompromiß zur Verteilung der Einigungslasten, die bereits 1995 eine spürbare Reduktion der öf-

18 Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium befürchtete schon vor der Währungsunion 1990 "mehrheitlich nicht, daß bei den Bestandsgrößen ein Umstellungssatz von 1:1 zwischen Mark der DDR und D-Mark Inflationsgefahren in sich birgt" (zitiert nach Sinn/ Sinn 1993: 87). Er stand damit im Gegensatz zur Bundesbank, die mit einer solchen Befürchtung gegen die Währungsunion argumentiert hatte. Später zeigte sich, daß nicht ein zu hoher Geldumlauf das Problem war, sondern Kapitalknappheit.

19 Allein die privaten Großbanken vergaben von 1990 bis 1993 Kredite in Höhe von 250 Mrd. DM in Ostdeutschland; vgl. Informationsdienst des Bundesverbandes deutscher Banken, März 1994: Die privaten Banken in den neuen Bundesländern. Hinzu kommen Kredite der öffentlichen Kreditinstitute (Sparkassen und Landesbanken) sowie der Genossenschaftsbanken.

20 Süddeutsche Zeitung vom 14.02.1989: 23.

fentlichen Neuverschuldung erwarten ließ. Zwar hatte die Bundesbank schon im Herbst 1992 ein eher symbolisches Zinssenkungsschrittchen vorgeleistet, eine wirksame Senkung der Leitzinsen folgte indessen erst nach Verabschiedung des Föderalen Konsolidierungsprogramms. Am 11.09.1992 hatte Finanzminister Waigel ein "Thesenpapier" zur Neuordnung des föderalen Finanzausgleichs vorgelegt. Am übernächsten Tag senkte die Bundesbank den Diskontsatz von 8,75 auf 8,25 Prozent. Auf dem Höhepunkt der Solidarpaktgespräche beschloß der Zentralbankrat am 04.02.1993 eine Rücknahme auf 8 Prozent und schließlich am 18.03.1993, wenige Tage nach der entscheidenden Klausurtagung der Regierungschefs aus Bund und Ländern, auf 7,7 Prozent.

Die Hochzinspolitik und ihre langsame Lockerung waren mehr als der konditionierte Reflex eines institutionalisierten Währungshüters. Die Politik der Bundesbank war zunächst, ehe sie wie "Zuckerbrot und Peitsche" auf die Solidarpaktverhandlungen einwirkte, Teil einer Kapitalimportstrategie, wie man sie auch in anderen ökonomischen Aufholprozessen, z.B. spätindustrialisierter europäischer Staaten beobachten konnte. Sie kann ebenso in ihrer ersten Phase, vor den Solidarpaktgesprächen, als eine durch öffentliche Verschuldung finanzierte Angebotspolitik interpretiert werden - analog zu den amerikanischen "Reaganomics" der achtziger Jahre (Singer 1991: 56). Erfolgsvoraussetzung einer solchen, auf einer Sonderprämie für Kapital basierenden Wirtschaftspolitik sind eine starke Währung und schwache Gewerkschaften. Dadurch können negative Auswirkungen großer Kapitalimporte und öffentlicher Verschuldung sowie steigender Lohneinkommen auf die Geldwertstabilität begrenzt werden. Was die Gewerkschaften betrifft, so ist ihre ökonomische und politische Verhandlungsmacht durch die Vereinigung erheblich geschwächt worden. Sie hatten mit den neuen Bundesländern ein Niedriglohngebiet im eigenen Organisationsbereich erhalten und wurden zudem in die ökonomische Transformationspolitik zunehmend eingebunden (Czada 1994a; Lehmbruch 1994).

Die Treuhandanstalt, die zentrale ökonomische Transformationsagentur des Staates, hat sich auf Weisung des Finanzministers und mit Rat und Hilfe der Bundesbank so weit als möglich im Ausland refinanziert. 1993 hatte sie nach aktiver Werbung an allen wichtigen ausländischen Finanzplätzen - die Präsidentin Birgit Breuel hatte die Anstalt an den Börsen von Tokio, Singapur, New York, Paris, Wien etc. vorgestellt - 40 Prozent ihrer auf DM lautenden Schuldverschreibungen dort abgesetzt - bis heute mit steigender Tendenz (vgl. Czada 1993: 167-169). Im Gegensatz zum Bund kennt sie viele ihrer Geldgeber, die große Tranchen der Treuhandanleihen erworben haben - darunter Pensionsfonds in Korea, Taiwan und den USA. Dies gelang natürlich nur auf der Basis attraktiver Zinsen und eines festen DM-Kurses, für den die Bundesbank verantwortlich ist. Anders als sie befand sich die THA aber in einem besonderen Zielkonflikt: Sie war einerseits an einer konjunkturellen Wachstumspolitik zur

Erleichterung ihrer Privatisierungsbemühungen interessiert, andererseits diente die Hochzinspolitik der Verbesserung ihrer Refinanzierung auf dem internationalen Kapitalmarkt (vgl. Sinn/ Sinn 1993). Keine dieser beiden Strategien war von ihr selbst zu entscheiden. Die entscheidende Stelle war die Bundesbank, mit der die THA täglichen Kontakt hält.²¹ Sie war es auch, die die Bundesregierung zum Solidarpakt drängte. Diese Rolle als "Nebenregierung" der Transformationspolitik erscheint insofern bemerkenswert, als die Währungsunion gegen den erklärten Willen der Bundesbank und fast aller Mitglieder des Zentralbankrates beschlossen wurde. Daran konnte eine Schwächung ihrer Rolle abgelesen werden. Da sie zur Währungsunion, die sie abgelehnt hatte, weder konkret gehört noch rechtzeitig informiert worden war, folgert Hartwich (1992: 272): "Die Bundesbank wurde bisher politisch überschätzt". Das tatsächlich anfangs unbedeutende, später jedoch um so größere Gewicht der Bundesbank kann nur durch einen Wechsel der Problemebenen erklärt werden: Bei den Beschlüssen zur Währungsunion und staatsrechtlichen Vereinigung handelte es sich um rein politische Entscheidungen, die von der Bundesregierung gegen manchen Expertenrat autonom gefällt wurden (Lehmbruch 1990), während der spätere Aufbau-Ost sachlich-technischen Erfordernissen genügen mußte, denen sich wiederum die Politik zu fügen hatte. Im operativen Vereinigungsmanagement konnten Bundesbank, Treuhandanstalt und die weitläufigen Netzwerke der Transformationspolitik in technischer Autonomie tätig werden. So wurden die Modalitäten der Finanzierung der Treuhandanstalt zwischen ihr, der Bundesbank und dem Finanzministerium auf gleicher Ebene erörtert (Czada 1993: 167-169).

3.3 Föderaler Finanzausgleich und Solidarpakt

Da die Bundesbank nur unter der Voraussetzung einer Senkung der Neuverschuldung und längerfristigen Sanierung der Staatsfinanzen zu einer Zinssenkungsrunde bereit war, gerieten Bund und Länder unter Entscheidungsdruck. Hinzu kam ein Urteil des Bundverfassungsgerichtes (BVerfG), das eine Änderung des föderalen Finanzausgleichs zur Überwindung der Haushaltsnotlagen im Saarland und in Bremen verlangte. Zum dritten mußte nach dem Einigungsvertrag über die Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich entschieden werden. So waren Bund und Länder ab 1992 dreifach unter Druck gesetzt, eine Regelung herbeizuführen - zu einem Zeitpunkt, als die meisten Kommentatoren glaubten, eine Einigung würde noch lange auf sich warten lassen, nachdem die SPD im Bundesrat die Mehrheit erlangt hatte und demnach

21 Interview mit Dr. Paul Hadryns, stv. Leiter der THA-Abt. Finanzen am 06.04.1993.

fast jeden Vorschlag der Bundesregierung in dieser Sache blockieren konnte. Die Politikverflechtungsfalle, die bei der Ausdehnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf die neuen Bundesländer drohte, konnte indes nicht zuschnappen, weil Bundesbank, BVerfG und die Vorgaben des Einigungsvertrages für enormen Konsensdruck gesorgt hatten. Er bestand darin, daß für den Fall der Nichteinigung eine für alle Beteiligten nachteilige Situation eingetreten wäre. Neben einer Verengung der wirtschafts- und finanzpolitischen Spielräume aller Gebietskörperschaften drohte ein Verlust der Situationsberrschung, die dann vollends auf die Bundesbank und das BVerfG überzugehen drohte. Wie kam es nun im einzelnen zum Kompromiß?

Noch in den Vorgesprächen der Bundesministerien zum Föderalen Konsolidierungsprogramm (FKP) hatte Finanzminister Waigel eine harte Gangart gegenüber den Ländern angekündigt. Den Bundeskanzler ließ dies ein Scheitern der Verhandlungen befürchten, und er sorgte dafür, daß - wie vielfach in der Vereinigungspolitik - die Initiative auf das Kanzleramt überging. Dies wurde durch regelmäßige Treffen des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der neuen Bundesländer sowie durch Abstimmungen der Aufbaugruppe-Ost des Bundeskanzleramtes mit den Chefs der Staatskanzleien der neuen Bundesländer im Rahmen der "Ludewig-Runde" erleichtert (vgl. Czada 1993: 157-159). Die endgültige Einigung über das "Föderale Konsolidierungsprogramm" erzielten der Bundeskanzler mit dem Bundesfinanzminister und die Regierungschefs der Länder bei einer Klausurtagung vom 11.-13. März 1993 - die Einigung wurde in der Presse als eine überraschende Wendung dargestellt, bei der der rheinland-pfälzische SPD-Regierungschef Scharping sich als sachkundiger Experte herausstellte und dem Bundesfinanzministerium einen Rechenfehler in der Vorlage präsentiert hatte, was ihm das allseits registrierte Lob des Kanzlers einbrachte. Aus Hessen und Nordrhein-Westfalen waren indessen schon im Februar unvollständige Berechnungen des BMF kritisiert und teilweise widerlegt worden. Vor allem in der Öffentlichkeit erschien es aber, als hätten Kohl und Scharping die verfahrenere Situation gerettet. Die Klausurtagung zum FKP kann so im nachhinein als eine wichtige Station auf dem Weg zu Scharpings Kanzlerkandidatur betrachtet werden.

Der verfassungsmäßige Gesetzgebungsprozeß zum Föderalen Konsolidierungsprogramm und die informellen Vorverhandlungen dauerten jeweils nur wenige Monate. Üblicherweise hätte man für ein Paket dieses Umfangs mehrere Jahre veranschlagen müssen. Es wäre in Verwaltungen konzipiert, in Parteigremien, Bundestag und Länderkammer langatmig erörtert, mehrfach hin- und hergeschoben worden. Da der Bund, einzelne Länder und vor allem die Parteien stark abweichende Vorstellungen hatten, hätte das Vorhaben zuletzt in dem formalisierten Verfahren im Vermittlungsausschuß an der dort normalerweise

stark ausgeprägten Parteienkonkurrenz leicht scheitern können.²² Der Weg über eine als verfassungsmäßiges Entscheidungsgremium nicht vorgesehene Klausurtagung aller Regierungsorgane hat demgegenüber die Parlamentsfraktionen weitgehend ausgeschaltet. Sie durften am Rande teilnehmen, als der Bundeskanzler und die Regierungschefs der Länder berieten und engültig beschlossen, was die Spitzen der Exekutiven zunächst in bilateralen, dann in einer Serie multilateraler (A-, B-Länder, neue Länder, alle Länder, Bundesressorts) Gespräche vorverhandelt und entscheidungsreif gemacht hatten. Der Vorgang bestätigt die gängige Einschätzung des "kooperativen Föderalismus" als Veranstaltung der Exekutiven zu Lasten parlamentarischer Mitwirkung und Kontrolle (Lehmbruch 1976; Scharpf 1993; Schmidt 1994: 41). Die Parlamente geraten dabei zu Ratifizierungsorganen intergouvernementaler Verhandlungsnetzwerke. Der Vorgang markiert zugleich den Höhepunkt einer Informalisierung des politischen Prozesses, wie sie die Vereinigungspolitik insgesamt kennzeichnet (Czada 1994: 247ff., 1994a: 37-42). Ihre Triebfeder liegt an dem außergewöhnlichen Problem- und Zeitdruck, dem sich die Regierungen in Bund und Ländern gleichermaßen ausgesetzt sahen. Ihre institutionellen Voraussetzungen sind allerdings in den Erfahrungen mit den föderalen und korporatistischen Proporz- und Verhandlungssystemen zu suchen. Im Westminster-Modell der alleinverantwortlichen Mehrheitsregierung hätten sich Problem- und Zeitdruck vermutlich anders ausgewirkt.

Das Argument, Informalisierung sei das Produkt prekärer politischer Kräfteverhältnisse sowie einer daraus folgenden Proporzpraxis (Schulze-Fielitz 1984: 46-98; vgl. Lehmbruch 1967) gilt auch für die Vereinigungspolitik. Hier spielt die 1991 beginnende Kräfteverschiebung im Bundesrat eine gewisse Rolle. Im April dieses Jahres verloren die der Bundesregierung nahestehenden A-Länder ihre absolute Stimmenmehrheit, waren aber noch relativ stärker als die B-Länder (das Stimmenverhältnis zwischen A-, B- und C-Ländern betrug 31:26:11). Ein Jahr später, im Mai 1992, war auch die relative Stimmenmehrheit der A-Länder verlorengegangen (21:26:21).²³ Die Notwendigkeit weiterer Finanz-

22 Vgl. zur Mühsal des parlamentarischen Harmonisierungsgremiums Vermittlungsausschuß: Hasselsweiler (1981).

23 Entgegen dem in der politischen Praxis üblichen Gebrauch werden A-Länder von den in der Bundesregierung vertretenen Parteien regiert, B-Länder von einer oder mehreren Oppositionsparteien im Bund und C-Länder von Koalitionsparteien, die auf Bundesebene sowohl zur Regierung als auch zur Opposition zählen. In der politischen Praxis werden jedoch meist die SPD-geführten Länder als A-Länder und die CDU-geführten Länder als B-Länder bezeichnet, entsprechend der bikameralen Kräfteverteilung zur Zeit der sozialliberalen Bundesregierung der siebziger Jahre, auf die diese Unterscheidung zurückgeht (vgl. Schindler 1994: 4853ff.).

transfers zur Rettung industrieller Kerne in den Sektoren Chemie, Stahl, Braunkohle und Maschinenbau wurde erst offenkundig, nachdem die SPD die Mehrheit im Bundesrat erlangt hatte. Gleichzeitig war die Bundesregierung durch die Vereinigungskrise des Jahres 1992 erheblich geschwächt.²⁴ Hinzu kam, daß die neuen Bundesländer ihr verfassungsmäßiges Gewicht im Zuge des Verwaltungsaufbaues immer stärker zur Geltung bringen konnten. Insofern waren die politischen Kräfteverhältnisse im vereinigten Deutschland sowohl in der Arena des Parteienwettbewerbs als auch im Bund-Länderverhältnis stets im Fluß. Darauf mußte die Bundesregierung Rücksicht nehmen. Sie warb in mehreren Gesprächen des Bundeskanzlers mit dem saarländischen Ministerpräsidenten, Oskar Lafontaine, als Sprecher der A- und Westländer und mit dem sächsischen Ministerpräsidenten Kurt Biedenkopf als Sprecher der B- und Ostländer um eine einvernehmliche langfristige Regelung der Finanzierungsfrage.²⁵ Dadurch wurde parallel zu Verhandlungen der Finanzressorts der Boden für eine politische Lösung vorbereitet.

Wenige Tage vor der entscheidenden Klausurtagung gingen die von Fachbeamten erarbeiteten Positionen zur Verfahrensstruktur des künftigen Finanzausgleichs noch weit auseinander. Eine Lösung ergab sich unter anderem, weil die Spitzenpolitiker nicht die Strukturen des künftigen Finanzausgleiches zuerst diskutierten, sondern direkt bei Verteilungsfragen ansetzten, die dann von den Fachexperten in Verfahrensmodalitäten rückübersetzt wurden. Daß daraus keine Strukturreform des Finanzausgleichs folgen konnte, liegt auf der Hand. Es war eine Folge des Primats der hohen Politik vor der in Fragen des Bund-Länderverhältnisses ansonsten oft als vorrangig betrachteten Ebene der Fachverwaltungen.

Die *Konfliktfront zwischen Regierung und SPD-Opposition* entsprach im wesentlichen der Konstellation, die sich nach dem Regierungswechsel 1982 ergeben hatte. Die Regierung argumentierte moderat angebotspolitisch, wie seinerzeit ihr Finanzminister Stoltenberg, als er die Kürzung von Sozialleistungen und

24 Das Institut für Demoskopie Allensbach hatte in einer Umfrage bei 674 Führungskräften in Wirtschaft, Verwaltung und Politik einen dramatischen Ansehensverlust der Bundesregierung festgestellt, "so schlecht wie noch bei keiner Vorgängerregierung" ("Die Mächtigen halten wenig vom Kabinett Kohl", *Süddeutsche Zeitung* vom 29.06.1992: 5). Im Juni 1992 hielten 60 Prozent der Befragten die Regierung für zu schwach, die Probleme der Vereinigung zu bewältigen. In einer Befragung des Wirtschaftsmagazins "impulse" sagten Spitzenmanager, es gebe Politiker, "die sehr gutwillig sind, aber keine Ahnung haben" und forderten, sie sollten erst eine Ausbildung absolvieren, "ehe man sie an die Schalthebel der Macht läßt" (ebenda).

25 "Kohl sucht das Gespräch über den Solidarpakt", *FAZ* vom 23.01.1993: 1.

gleichzeitige Umschichtung gesparter Mittel in investive Bereiche betrieben hat. Dagegen widersetzte sich die SPD Einsparungen im Sozialbereich mit dem keynesianischen Argument, daß Geringverdienende und Sozialhilfeempfänger aufgrund einer gezwungenermaßen hohen Konsumneigung die Konjunktur stützten.²⁶ Einige Forderungen der SPD-Opposition waren indessen selbst in der eigenen Bundestagsfraktion und deren "Arbeitsgruppe Wirtschaft" umstritten. Die SPD-Wirtschaftsexperten fürchteten, durch eine Investitionsabgabe für Unternehmer, eine Ergänzungsabgabe für Arbeitnehmer und eine besondere Arbeitsmarktabgabe für Beamte, Freiberufler und Abgeordnete könnte die Konjunktur im Westen abgewürgt werden, und zugleich sei fraglich, ob die Ost-Wirtschaft mit so kräftigen Kapitalspritzen von zusätzlichen 30 Mrd. D-Mark jährlich überhaupt sinnvoll umgehen würde. Hinter diesen Argumenten darf man auch Sorge um die Einkommen der eigenen Klientel vermuten, die vor allem von einer Arbeitsmarktabgabe (2 Prozent des Bruttoeinkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze in der Arbeitslosenversicherung) und Ergänzungsabgabe (10 Prozent ab 60.000 für Ledige/ 120.000 für Verheiratete) empfindlich getroffen worden wäre. Letztlich hat sich die SPD in der Steuerpolitik kaum durchgesetzt. Dabei hatten einige ihrer Forderungen zum Abbau steuerlicher Subventionen sogar in Teilen der CDU Sympathien gefunden, z.B. die Abschaffung des Vorsteuerabzugs für Dienst-Pkw oder Änderungen der Steuer- und Vermögensbilanzvorschriften. Der Bundesverband der Deutschen Industrie intervenierte indessen scharf gegen diese Vorschläge: Da die Wirtschaft solche Maßnahmen voll gegenfinanzieren müsse, seien sie als Beitrag zum Aufbau-Ost ungeeignet. Nachdem die mitregierende FDP und ihr Wirtschaftsminister Rexrodt ebenfalls scharf ablehnten, war das Thema Abbau steuerlicher Subventionen mit Ausnahme der Landwirtschaft vom Tisch. Bei der Neuordnung des föderalen Finanzausgleichs waren indessen die SPD und die von ihr regierten Länder insofern auf der Siegerseite, als sie die von den westdeutschen Ländern gemachten Vorschläge zur Verlagerung einigungsbedingter Mehrausgaben und Haushaltsrisiken auf den Bund von Anfang an unterstützt hatten.

3.3.1 Überlagerung des Parteienkonflikts

Zwischen den Ländern gab es im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen Interessengegensätze, die zum geringsten Teil parteipolitischer Natur waren. Die jungen Bundesländer stimmten in einer gemeinsamen Stellungnahme mit den meisten Vorschlägen des Bundes überein. Der Bund und die finanzstarken

26 So äußerte sich im Zusammenhang mit den Solidarpaktverhandlungen wiederholt der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende und Sozialexperte Rudolf Dreßler, Wirtschaftswoche 47/4 vom 22.01.1993: 21.

Zahlerländer Baden-Württemberg und Hessen wollten zum Beispiel einige Verfahrensänderungen durchsetzen, die unerwünschte Anreizwirkungen des horizontalen Länderfinanzausgleichs ausschalten und das System der Bundesergänzungszuweisungen vereinfachen sollten. Anders als die Westländer befürworteten die neuen Länder weitgehend diese Vorschläge des Bundes, wollten aber zugleich - und hier im Gegensatz zum Bund und den alten Ländern - die Ausgleichsintensität höher ansetzen.²⁷ Baden-Württemberg hatte als maßgebliches Zahlerland in Anlehnung an eine früher mit Hessen geteilte Forderung eine Strukturreform vorgeschlagen, die auf Zustimmung der Bundesregierung rechnen konnte. Der Vorschlag Bayerns, der im Grundsatz von den übrigen westlichen Bundesländern gestützt wurde, bezog sich dagegen lediglich auf die Finanzierung des Finanzausgleichs. In bezug auf das Verfahren sowie auf die Ausgleichsintensität wurden keine Änderungen vorgeschlagen (Renzsch 1994). Diese Position hat sich letztlich mit der Maßgabe durchgesetzt, daß Bund und Länder die Kosten im Verhältnis zwei zu eins aufbringen. Der Bund hatte sich das zuvor noch in etwa umgekehrt vorgestellt und galt daher als Verlierer der Neuregelung. Voraussetzung für dieses Ergebnis war die Einheit der Länderfront, die, nachdem man auf Ressortebene zunächst nicht vorankam, auf höchster Ebene der Regierungschefs hergestellt wurde.

Die Ministerpräsidenten der 16 Bundesländer hatten ihre *Klausurtagung* am 26./27. Februar 1993 in Potsdam. Vorangehende Beratungen der Länderfinanzminister in Bonn hatten mit einem Eklat geendet - Baden-Württemberg drohte mit Verfassungsklage, wenn die über 110 Prozent der Ausgleichsmeßzahl liegenden Ländereinnahmen weiterhin voll abgeschöpft werden. Ein hessischer Vorschlag zur Einführung eines progressiven Tarifs, der auch die knapp über dem Durchschnitt liegenden Länder erfaßt und dafür die ganz reichen entlastet, fand nur verhaltene Zustimmung. Dies wäre auf eine Umverteilung zugunsten Baden-Württembergs und Hessens und zu Lasten von Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Bayern hinausgelaufen. Die bayerische Antwort, Struktur und Verfahren des Finanzausgleichs möglichst unverändert zu lassen, war insofern folgerichtig und konnte sich auf eine "natürliche" Koalition zwischen finanzstarken SPD-Ländern - NRW und Hamburg - stützen. Der bayerische Vorschlag

27 Die Übereinstimmung zwischen Bund und neuen Ländern reichte aber letztlich so weit, daß es bei den Westländern hieß, einige Länderfinanzminister im Osten müßten noch lernen, daß sie nicht Provinzgouverneure der Bundesregierung seien. Die westlichen Bundesländer hatten schon bei den ab 1991 regelmäßigen Treffen des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der neuen Länder und der unterhalb dieser Ebene angesiedelten "Ludewig-Runde" aus Kanzleramt, Treuhandanstalt und Chefs der Staatskanzleien der neuen Länder die Befürchtung, hier könne sich eine neue Qualität von Bund-Länderbeziehungen einschleichen (vgl. Czada 1993).

fand zuletzt - bei der Klausurtagung der Ministerpräsidenten in Potsdam - die Zustimmung der SPD-Länder, nicht zuletzt weil auf seiner Basis ein rascher Konsens für Steuererhöhungen, für die Wiedereinführung eines Solidarzuschlages und gegen die von der Bundesregierung geplanten Streichungen bei den Sozialleistungen möglich war.

Am 25. Februar, einen Tag vor Beginn der Länderkonferenz in Potsdam, hatte die SPD-Bundestagsfraktion in einer Sondersitzung einen 20-Punkte-Katalog zum Solidarpakt und Föderalen Konsolidierungsprogramm formell verabschiedet. Seine Hauptziele waren, mehr Mittel für den Aufbau-Ost zu mobilisieren, ohne die sozial Schwächsten zu belasten sowie die übrigen Einkommen nach Kriterien der sozialen Gerechtigkeit zu verpflichten.

3.3.2 Überlappende Konfliktlinien

Die von Einigungszwängen diktierte Kompromißbereitschaft auf Länderebene ist durch parteipolitische Erwägungen nicht konterkariert worden, wie man es aufgrund der Konfliktlage und nach dem Theorem der Politikverflechtung erwarten würde (Lehmbruch 1976). Dies liegt neben dem teils politisch erzeugten (durch Bundesbank und Bundesverfassungsgericht) Zeit- und Einigungsdruck, an der vielfältigen Koalitionslandschaft, die sich in den Ländern nach der Vereinigung ergeben hat. Ampelkoalitionen in Bremen und Brandenburg, die sozialliberale Koalition in Rheinland-Pfalz und große Koalitionen in Baden-Württemberg und Berlin führten dazu, daß die Regierungen dieser Länder jeder parteipolitischen Konflikteskalation entgegenwirkten. Vielfältige Koalitionen im Bundesstaat begünstigen offenkundig die Konsensbildung auf Länderebene, weil eine Parteipolisierung im Bund-Länderverhältnis insbesondere von koalitionsregierten Ländern gefürchtet wird. Um den Parteienwettbewerb in Grenzen zu halten, informierten die Regierungen und Parteizentralen die nachgeordneten Parteigremien und Parlamentsabgeordneten oft nicht in dem Umfang, wie diese es wünschten. Die Meinungsbildung auf Partei- und Fraktionsebene unter Zeitdruck zu setzen, schien eine Strategie der Länder gewesen zu sein. So ließ sich der Verhandlungsführer der SPD, Lafontaine, die Linie der A-Länder einen Tag vor den entscheidenden Verhandlungen der Länder von der SPD-Bundestagsfraktion absegnen, um gleich anschließend mit der Aussage "Die Linien der SPD sind geschlossen" nach Potsdam weiterzureisen.²⁸ Die meisten Landesregierungen haben die sie tragenden Parteien und Fraktionen erst nach der Potsdamer Klausurtagung der Länderministerpräsidenten informiert und Unterstützung für die weitere Auseinandersetzung mit dem Bund eingefordert.

28 Der Tagesspiegel vom 26.02.1993: 4.

Die Länder hatten sich nach mehreren Seiten abzusichern: einmal gegenüber der Gefahr, daß ihnen die Situation entgleiten könnte, wenn ein Land gegen eine Mehrheitslösung beim Bundesverfassungsgericht klagen sollte, dann gegen die Inanspruchnahme durch den Bund bei der Finanzierung der deutschen Einheit und schließlich gegen störende Einflüsse des Parteienwettbewerbs. Alle drei Aspekte bewirkten einen Zwang zum Zusammenhalt, der allfälligen Risiken der Nichteinigung in der Sache entgegenwirkte.

Das Föderale Konsolidierungsprogramm ist ein typischer "package-deal", in dem Steuererhöhungen und innerstaatliche Verteilungsprobleme zwischen den Gebietskörperschaften und - im Rahmen der Solidarpaktgespräche - mit den organisierten Großgruppen der Gesellschaft abgestimmt wurden. Es enthält eine Vielzahl fester Vereinbarungen und daraus folgender informeller Verpflichtungen. Seine formalen Kernelemente lassen eine komplizierte Verteilungsmaschinerie erkennen, die eine Ressourcenverschiebung von insgesamt 100 Mrd. DM (genau: 94,795 Mrd.) zwischen den politischen Ebenen von Bund, Länder und Gemeinden und zwischen Ost und West bewerkstelligt (Schaubild I).

Schaubild I: Änderungen der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen nach dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogrammes.

Mrd DM

Jahr	Maßnahme im jeweiligen Jahr	Gesamtumfang	Bund	Länder West	Gemeinden West	Länder Ost	Gemeinden Ost
1993	Aufstockung Fonds „Deutsche Einheit“ (FDE)	3,705	-1,63	-1,245	-0,83	2,223	1,482
1994	Aufstockung Fonds „Deutsche Einheit“	10,7	-5,35	-3,21	-2,14	6,42	4,28
	Sonder-BEZ ¹⁾ für Bremen, Saarland	3,4	-3,4	3,4			
	Altschuldenhilfe-Wohnungswirtschaft	4,7	-2,35			-2,35	4,7
1995	Umsatzsteuer-neuverteilung ²⁾	18,4	-17,5	-0,7	-0,2	14,4	4,0
	Horizontaler Länderfinanzausgleich ³⁾	12,8		-10	-2,8	10,0	2,8
	Übernahme zusätzl. FDE-Annuitäten	2,1	2,1	-1,26	-0,84		
	Fehlbetrags-BEZ ⁴⁾ (an finanzschwache Länder)	6,4	-6,4	1,8	0,5	3,2	0,9
	Sonderbedarfs-BEZ („Kosten politischer Führung“)	1,54	-1,54	0,52	0,15	0,68	0,19
	Sonderbedarfs-BEZ ⁴⁾ (Abbau teilungsbedingter Sonderlasten)	14	-14			10,9	3,1
	Übergangs-BEZ ⁴⁾	1,4	-1,4	1,1	0,3		
Sonder-BEZ für Bremen, Saarland	3,4	-3,4	3,4				
Investitionshilfen ⁵⁾	6,6	-6,6			3,3	3,3	
Altschuldenhilfe-Wohnungswirtschaft	2,35	-1,175			-1,175	2,35	
Gemeindefinanzgesetz	3,3		3,3	-3,3			

1) BEZ = Bundesergänzungszuweisungen.

2) Gemeindeanteil 20 vH (unterstellter durchschnittlicher Steuerverbund).

3) Gemeindeanteil West 20 vH, Ost 40 vH.

4) Gemeindeanteil West 20 vH, Ost 22 vH.

5) Gemeindeanteil 50 vH.

Quellen: BMBF

SVR Jahrgutachten 1993/1994, S. 153

Dazu kommen Vereinbarungen, die mit den Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden geschlossen wurden (Sally/ Webber 1994) sowie die Erwartung von Zinssenkungen an die Bundesbank. Die Anlage als "package-deal" hatte zwei wichtige Implikationen: 1. Aufgrund der großen Tauschmenge waren kompensatorische Verhandlungslösungen zwischen der Vielzahl der Beteiligten leichter möglich (vgl. Benz 1993). 2. Die Bindekräfte, bzw. die Kosten des Scheiterns waren für alle Beteiligten sehr groß geworden. Es gab keine "default condition", die den Interessen auch nur eines der Beteiligten entgegengekommen wäre; allen drohte bei Nichteinigung ein Verlust der wirtschaftspolitischen Steuerungsfähigkeit und eine abermalige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Finanzausgleich - vor allem da Baden-Württemberg und Hessen im Vorfeld der Länderverhandlungen mit Verfassungsklage gedroht hatten. Die ohnehin prekäre Situationsbeherrschung hätte in diesem Fall allen Beteiligten auf Dauer entgleiten können (vgl. Renzsch 1994).

Insgesamt kann man erkennen, daß die Bevölkerung zur Finanzierung der Vereinigung an sehr vielen Stellen beiträgt - sei es über Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Gebühren oder als Opfer von Einsparungen in den öffentlichen Haushalten. Im steuerlichen Bereich folgten auf die deutsche Vereinigung zweimalige Erhöhungen der Mineralölsteuer und der Versicherungssteuer, ein befristet erhobener und nach einer Pause wieder eingeführter unbefristeter Solidarzuschlag von 7,5 Prozent der Steuerschuld ab 01.01.1995 - hinzu kamen Erhöhungen der Mehrwertsteuer, Tabaksteuer und der Erdgassteuer. Mit Ausnahme des Solidarzuschlages handelt es sich nicht um Steuererhöhungen, die einen spezifischen Bezug zur Vereinigungspolitik aufweisen. Diese Verbindung wird allein auf der Ausgabenseite durch vereinigungsbedingte West-Ost-Transfers hergestellt. Das Flußdiagramm des FKP zeigt auch, daß die West-Gemeinden erhebliche Finanzausweisungen einbüßen, die sie an anderer Stelle wieder hereinholen müssen. Insofern schlagen sich die Kosten der Vereinigung auch in höheren Gebührensätzen der Gemeinden nieder. Über den kommunalen Finanzausgleich tragen sie die 40 Prozent des Pakets mit. Man kann hier von einer Einigung auf Kosten Dritter insofern sprechen, als den Kommunen, trotz entsprechender Forderungen ihrer Spitzenverbände, die Teilnahme an den Solidarpaktverhandlungen versagt war.

Auf die Kürzung von Subventionen und Sozialleistungen werde ich nicht weiter eingehen, nicht zuletzt weil auch auf diesem Feld die Verbindung zur Vereinigungspolitik oft nicht direkt auftritt - wenn man etwa an das Gesundheitsstrukturgesetz oder an Leistungskürzungen in den Sozialtats denkt. Die Vereinigung dient hier oft auch der Durchsetzung älterer verteilungspolitischer Forderungen.

Nicht nur in der gesetzlichen Sozialversicherung ergeben sich aus der Fortwirkung älterer, von der Vereinigung kaum tangierter interessenpolitischer Einflußstrukturen unintendierte Ost-West-Verteilungseffekte. Ein randständiges, gleichwohl illustratives Beispiel sind Trockenheitshilfen des Bundes an die Landwirtschaft (jährlich 300 bis 400 Mio. DM), die zu 90 Prozent den neuen Bundesländern zukommen, ohne daß sie im Transferetat erfaßt würden. Solche versteckten West-Ost-Transferströme machen die Sache zwar noch interessanter, gleichzeitig aber auch zu ausladend für eine konzentrierte Überblicksdarstellung.

Eine wichtige indirekte Finanzierungsquelle stellt die primäre Einkommensverteilung dar. Hier geht es darum, den Standort Deutschland und damit insbesondere die neuen Bundesländer für Investitionen attraktiv zu machen und zugleich den Staat als Arbeitgeber zu entlasten. Zum wirtschaftspolitischen Teil der Solidarpaktgespräche gehörte schließlich die Vorklärung des Standortsicherungsgesetzes, das eine Senkung der Steuersätze in der Einkommen- und Körperschaftssteuer vorsieht.

3.4 Primäre Einkommensverteilung

Zur Finanzierung des FKP sind neben Einsparungen bzw. Leistungskürzungen (12,6 Mrd. DM) und Steuererhöhungen (30 Mrd. DM) auch Minderausgaben der öffentlichen Arbeitgeber aufgrund von moderaten Lohnabschlüssen vorgesehen. Sie werden mit 10 Mrd. DM beziffert und tragen mit 9 Prozent zur Gesamtfinanzierung des FKP bei. Allein dies zeigt schon die hohe Bedeutung der Tarifpolitik für die Finanzierung des Aufschwungs-Ost. Das tatsächliche Gewicht dieser Verteilungsarena ist aber noch viel größer. Die Bundesbank forderte nicht nur Haushaltskonsolidierung als Voraussetzung von Zinssenkungen, sondern ebenso moderate Abschlüsse der Tarifparteien. Auch diese in einigen Tarifbereichen erst 1994 eingelöste Forderung gehörte zum Solidarpakt des Jahres 1993 (Jahreswirtschaftsbericht 1993: 12, 18).

Es wurde aus dem eingangs skizzierten EG-Papier schon erkennbar, daß die Finanzierung der Einheit sich hauptsächlich auf eine Belastung der Arbeitnehmerereinkommen stützen mußte. Eine zusätzliche Belastung der Unternehmergewinne hatten alle Experten übereinstimmend als kontraproduktiv zurückgewiesen, weil dann die nötigen Investitionsanreize gefehlt hätten. Die einzigen Möglichkeiten, daran etwas zu ändern, bestanden darin, einen zentralen Lastenausgleichsfonds einzurichten, eine allgemeine Investitionsabgabe zu erheben, die mit Investitionen im Osten verrechnet wird - wie es die SPD vorschlug -, oder die Treuhandprivatisierungen mit einem Arbeitnehmer-Beteiligungsmodell

anzureichern, wie es Sinn und Sinn (1993: 157ff.) in ihrem Buch "Kaltstart" skizziert haben.

Die Konfliktfront zwischen Gewerkschaften und dem Staat als Eigentümer der ostdeutschen Wirtschaft wurde in den Tarifaueinandersetzungen des Jahres 1993 besonders deutlich. Der Justitiar der IG Metall, Prof. Dr. Michael Kittner, argumentierte damals in einem Gutachten gegen die mit der desolaten Wirtschaftslage begründete Kündigung der Metalltarifverträge in den Tarifbezirken der neuen Bundesländer: "Die Grundlage dieses Tarifvertrages war die politische Übereinstimmung der Tarifvertragsparteien, daß insbesondere die Treuhandbetriebe, die auch damals schon die Löhne nicht aus eigener Kraft zahlen konnten, dafür von der Treuhandanstalt mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden sollten" (Handelsblatt vom 16.02.1993). Die Vereinbarung über Stufentarifverträge aus dem Jahre 1991 sah für 1993 eine 26prozentige Tariflohnsteigerung vor. Sie war, so Kittner, rein politisch bestimmt, weil allen klar gewesen sei, daß die Lohnerhöhungen betriebswirtschaftlich nicht zu erwirtschaften waren. "*Der Steuerzahler ist der wirkliche Tarifpartner*" (ebenda, Hervorhebung des Verf.), insofern als die Löhne in den Treuhandbetrieben und - indirekt - in notleidenden Ex-Treuhandbetrieben aus Steuermitteln aufgebracht werden.²⁹ Dies ist eine immense Lohnsubvention, die bewußt in Kauf genommen wurde: einerseits weil anders die Treuhandunternehmen nicht zur Privatisierung geführt werden konnten, andererseits weil abrupte Massenentlassungen größten Ausmaßes die einzige Alternative gewesen wären. Die Gewerkschaften haben in der Frage, ob der Aufbau-Ost durch niedrige Löhne oder öffentliche Ausgaben finanziert werden sollte, aus verteilungspolitischen Gründen immer zugunsten der öffentlichen Mittel argumentiert, weil man den Arbeitnehmern nicht die ganzen Kosten der politisch erwünschten Stabilisierung von Industriestandorten aufbürden dürfe.³⁰

Die Politisierung der Lastenverteilung ist im Bereich der primären und sekundären Einkommensverteilung - Tarifpolitik, Subventionen, Sozialtransfers, Steuerpolitik - am größten. Wenn man von einem "Kampf" um die deutsche Einheit sprechen kann, dann hat er sich in diesen Arenen abgespielt. Dabei sind Auswirkung der Vielfalt und Verflechtungsformen dieser Arenen auf den Verlauf der Auseinandersetzung besonders bemerkenswert (Schaubild I).

29 Sinn/ Sinn (1993: 213) zufolge war offenkundig, daß die Vereinbarungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften über die Westangleichung der Osteinkommen (z.B. im Stufentarifvertrag der Metallindustrie am 01.03.1991) vom westdeutschen Steuerzahler zu finanzieren wären. "Sie waren die 'Dritten', zu deren Lasten die Tarifverhandlungen im Osten geführt wurden" (ebenda: 214).

30 Süddeutsche Zeitung vom 28.05.1993: 23., vgl. Handelsblatt vom 16.02.1993.

Konfliktfronten im Kampf um die deutsche Einheit:

Akteure	Konfliktthemen
1. Bundesregierung - DDR-Regierung	Einbeziehung des Beitrittsgebietes in eine künftige Finanzverfassung (Rücktritt v. Min. Romberg).
2. Bundesregierung - Bundesbank	Währungsunion, Staatsverschuldung (Rücktritt Pöhl)
3. Kanzleramt - Finanzministerium	Einschätzung von Haushaltsrisiken. Bundesanteil am föderalen Finanzausgleich.
4. EU-Kommission - Bundesregierung/ Bundesbank	Grad der Verschuldung und Leitzinserhöhung Niedriglohn vs. High-Tech Strategie GA-Vergabekriterien
5. Gewerkschaften - Arbeitgeberverbände	Funktionale, primäre Einkommensverteilung Finanzierung von Beschäftigungsmaßnahmen Verteilungseffekte der Fiskal- und Sozialpolitik Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst.
6. Gewerkschaften - Bundesbank	Zinsenkungen gegen moderate Tarifpolitik.
7. Bundesregierung - SPD-Opposition	Verhältnis von Steuererhöhungen und Leistungskürzungen, Investitionsabgabe Ergänzungsabgabe, Arbeitsmarktabgabe für Beamte und Freiberufler statt Solidarzuschlag
8. Bundesregierung - Länderregierungen	Föderaler Finanzausgleich: Verfahren, Umfang und Kostenverteilung, bes. Umsatzsteuerverteilung Kürzung und Überwälzung von Sozialleistungen auf Länder und Kommunen. Erblastentilgungsfonds.
9. Bundesregierung - Alte Bundesländer	Neugestaltung der Bundesergänzungszuweisungen (Sonder-BEZ Ost). Reform des (horizontalen) Länderfinanzausgleichs.
10. Bundesregierung - Junge Bundesländer	Ausgleichsintensität. Transfervolumen.
11. Alte Bundesländer - Junge Bundesländer	Treuhandpolitik, Ausgleichsintensität, Transfervolumen. Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft.
12. Unterschiedlich finanzstarke Länder	Strukturreform, Zahlertarif (linear vs. stufig).
13. A-Länder - B-Länder	Sozialleistungen, Volumen der Steuererhöhungen.

4. Fazit und theoretische Schlußfolgerungen

Im Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit war ein enormes Mittelaufkommen zu mobilisieren und dabei eine Vielzahl konfligierender Ziele simultan zu erreichen. Dies gelang - entgegen vieler Erwartungen - ohne Gesamtkonzept einigermaßen. In dem dezentralen "kooperativen Staat" (E.H. Ritter) der Bundesrepublik waren anfängliche Verzögerungen bei Bearbeitung neuartiger und komplexer Probleme unumgänglich. Dies lag daran, daß sich eine Vielzahl voneinander abhängiger, unterschiedlich informierter und interessierter Akteure aufeinander abstimmen mußten. Auf diesem Wege konnte sich unter dem Eindruck von Unsicherheit und Erfolgsdruck eine kollektive Problemsicht entwickeln, die letztlich handlungsleitend geworden ist (vgl. Czada 1994). Zugleich begünstigte das verflochtene Regierungssystem die Ausblendung bestimmter Themen, insbesondere der institutionellen Reform, und die Verlagerung spezifischer Problemaspekte an die Stellen, wo sie situationsgerecht und erstaunlich reibungslos bearbeitet werden konnten. Das politische System arbeitete unter Entscheidungsdruck als ein gigantischer Problemzerstäuber. Der institutionell verkettete Mehrebenenmechanismus, in dem Bundesbank und Treuhandanstalt neben Sozialversicherungsträgern und Nebenhaushalten als unerläßliche Zwischenglieder fungieren konnten, ermöglichte es, die Gesamtkosten der Einheit kaskadenartig so zu verteilen, daß die Steuer- und Beitragszahler aufgrund der Schuldenfinanzierung zunächst kaum eine Belastung gespürt haben, daraufhin aber stetig ansteigend und an zahlreichen Stellen damit konfrontiert wurden - bis hinunter zu Kommunalgebühren, zu deren Erhöhung sich manche Kommunen aufgrund von Belastungen aus dem Solidarpakt (Einzahlungen in den "Fonds Deutsche Einheit" und Transfers nach dem Gemeindefinanzgesetz) gezwungen sahen. Davon waren besonders die Gebühren betroffen, die, zumeist aus sozialen Gründen, einen niedrigen Kostendeckungsgrad aufwiesen, z.B. Kindergartengebühren, Eintrittspreise in Museen etc., Bestattungsgebühren.

Das Verfahren, das schließlich eine Lösung der Finanzierungsprobleme erlaubte, bestand aus einer Reihe ineinander verschachtelter Verhandlungen. Dabei ergänzten sich Formen positiver und negativer Koordination: Die Interessenvermittlung in Verhandlungen konnte auf eine vorgängige, aus der Kenntnis wechselseitiger Störpotentiale folgende Rücksichtnahme aufbauen (vgl. Mayntz/Scharpf 1975: 145-150). Im Verlauf der Verhandlungen kam es zur Aufreihung, Sequenzialisierung von Teilproblemen entlang spezifischer Konfliktlinien. Dabei wurden die Präferenzordnungen und Kompromißlinien der maßgeblichen Parteien nach und nach allgemein bekannt. Auf Länderebene gab es sogar eine Dissensliste, in der alle Positionen verzeichnet waren. Mit Hilfe der solchermaßen hergestellten gemeinsamen Informationsbasis konnten die Beteiligten die Umrisse einer Einigung voraussehen. Als die Ministerpräsidenten am 26. Febru-

ar 1993 nach Potsdam kamen, nachdem bereits die Expertenrunden und Wirtschaftsministerkonferenz getagt hatten, wußten sie, welche Lösung sich auf dieser Basis abzeichnete. Daß in den Medien dennoch ein Scheitern vorausgesagt wurde, mag damit zusammenhängen, daß am Vortag des Treffens Sonder-sitzungen der Parteien und Parlamentsfraktionen in Bund und Ländern stattgefunden hatten, bei denen die strittigen Punkte im Vordergrund standen.³¹ Dieser Ablauf entstammt nicht einer Dramaturgie zur Täuschung der Öffentlichkeit, sondern dem Kalkül der Länder, Parteigremien erst unmittelbar vor der entscheidenden Klausurtagung zu informieren. Auf diese Weise sollte eine den Länderkompromiß störende parteipolitische Diskussion, insbesondere über Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen, vor der entscheidenden Sitzung verhindert werden.

Das wesentliche Merkmal des Entscheidungsprozesses ist seine *informelle Zentralisierung* und Abschließung gegen störende Außeneinflüsse vor allem aus dem parteipolitischen Bereich einschließlich der an den Verhandlungen nicht beteiligten FDP. Im formellen Verfahren für Zustimmungsgesetze wäre das Gesetz über die Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms aufgrund vielfach möglicher Blockaden und wegen der Mühsal des formellen Ablaufs bis hin zum Vermittlungsausschuß nicht in wenigen Monaten zustande gekommen. Die Informalisierung des Verfahrens ermöglichte eine Problemlösung, die bei strikter Orientierung an der Legalordnung diese Ordnung selbst zur Disposition gestellt hätte. So aber konnte die Frage der institutionellen Reform ausgeklammert bleiben, weil sich die Akteure außerhalb der normalen administrativen und parlamentarischen Verfahren einigten und ex post die Formalstruktur der Willensbildung lediglich instrumentell als Vollzugsrahmen einsetzten. Damit ist die Prognose eines institutionellen Reformdrucks widerlegt worden. Sie beruhte offenkundig auf einer falschen Einschätzung der situativen Anpassungsreserven im Akteursystem (vgl. Czada 1994). Darüber hinaus ließe sich verallgemeinern: Wo drängende Probleme auf höchster politischer Ebene im Wege eines situationsspezifischen, außerinstitutionellen Verfahrens gelöst werden, stehen institutionelle Reformen nicht zur Debatte.

31 Von den Parteien hatten FDP-Politiker, insbesondere ihr Vorsitzender Lambsdorff und der Fraktionsvorsitzende im Bundestag, Solms, diesen Pessimismus verbreitet. Die FDP war offenkundig über die partei- und länderübergreifenden Vorgespräche unzureichend informiert worden, um die Stoßrichtung steuerfinanzierter Mehrausgaben bei geringem Einsparvolumen nicht durch ihr Veto zu gefährden (vgl. FAZ vom 15.03.1993: 3). Zudem erhoffte die FDP von einem Scheitern die Verlagerung des Verfahrens in den Vermittlungsausschuß, um dadurch an einer Paketlösung beteiligt zu werden, die nach ihrer Vorstellung auch andere ausgabenwirksame Programme wie die Pflegeversicherung umfassen sollte.

Die vor allem 1992 und auch noch 1993 geäußerte Kritik an der Vereinigungspolitik, sie berge zu große Risiken, sei nicht verlässlich, zu sprunghaft und biete keine langfristige Perspektive für Investoren, trifft zweifellos zu. Dies ist tatsächlich ihr Defizit, das aber solange in Kauf genommen wurde, wie man die tatsächliche Belastung und den Verlauf des ostdeutschen Transformationsprozesses einschließlich seiner innen- und außenpolitischen Begleiterscheinungen nur schwer abschätzen konnte. Insofern erschien das "Durchwursteln" in einer föderalen Mehrebenenstruktur geeignet, Zeit zu gewinnen und durch Unbestimmtheit die Manövrierfähigkeit der Fiskalpolitik zu steigern - zumal infolge hoher Kapitalzuflüsse aus dem Ausland zu keinem Zeitpunkt ernsthafte Ressourcenprobleme auftraten.

Diese Vereinigungspolitik funktioniert nur dort, wo genügend dezentrale Intelligenz vorhanden ist und Ressourcenknappheit nicht als wesentliches Problem auftritt, d.h., wo sich die operative Ebene nicht um den Nachschub kümmern muß. Während das politische System dafür sorgte, den sozialen Verteilungskonflikt zu dämpfen und rasche, dezentrale Problemlösungen förderte, lag es an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik, daß sich die benötigten Ressourcen umgehend mobilisieren ließen. Sinn/ Sinn (1993: 59) argumentieren, bei einer Rückholung des in der Nachkriegszeit angesammelten Nettoauslandsvermögens sei schon die Hälfte des zum Aufbau-Ost nötigen Kapitals gesichert. Dies ist der große Unterschied zu den ost- und mitteleuropäischen Reformstaaten. Dort mußten sich Betriebe und Verwaltungen nicht vornehmlich darum kümmern, wie der Aufbau am besten zu bewerkstelligen wäre, sondern darum, woher sie die bescheidenen Mittel bekommen sollten, die eine Überlegung zur Mittelverwendung erst sinnvoll erscheinen ließen. Es wird in diesen Ländern oft argumentiert, in Deutschland könne die Transformation gar nicht schiefgehen, weil die Ressourcen so reichlich seien, daß auch falsche Strategien zum Erfolg führten. Dem wäre zu entgegnen, daß es in der ökonomischen Transformationspolitik überhaupt keine strategische Planung gegeben hat. Niemand wollte den Weg von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft planen. Vielfach war es einfach Glück, daß etwa die Haushaltskonsolidierung der 80er Jahre Spielräume für neue Kreditaufnahmen eröffnet hatte oder daß die Sozialversicherungsträger quasi automatisch mehrstellige Milliardenbeträge pro Jahr (bis Mitte 1994 120 Mrd. DM netto³²) in den Osten umleiten konnten, ohne daß es vom westdeutschen Wähler registriert wurde. Die Leistung des politischen Institutionensystems bestand darin, daß es zeitliche Verzögerungen und anfängliche Unübersichtlichkeiten bei der Lastenumverteilung

32 Diese Summe nennt ein gemeinsames Papier der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Deutschen Gewerkschaftsbundes, in dem die Finanzierung der Einheit durch Sozialbeiträge der Unternehmen und Arbeitnehmer kritisiert wird (vgl. Kölner Stadt-Anzeiger vom 16.08.1994).

erzungen hat, die, wären sie politisch gewollt gewesen, den Parteienwettbewerb aufs schärfste entfacht hätten. In einem System, in dem die Bundestagsopposition in Gestalt von Landesregierungen stets mitbetroffen ist, ergeben sich non-decisions, prekäre Schwebelagen oder komplizierte Problemlösungen, die allesamt kleinschrittige situative Anpassungen ermöglichen.

Allerdings - und das mag man den Kosten der Informalisierung zurechnen - lassen sich damit keine größeren Reformschritte als unbedingt nötig bewerkstelligen (Renzsch 1994; Czada 1994). Die formalen Verfahren etwa des föderalen Finanzausgleichs und der Tarifpolitik blieben im Kern unangetastet. Die Verfahrensstabilität war größer, als man angesichts der Herausforderung erwarten konnte. Andererseits bewiesen die föderalen und korporatistischen Verhandlungssysteme eine bemerkenswerte Flexibilität im Umgang mit völlig neuen Problemlagen. Eine besondere Eigenschaft dieser komplexen Lenkungsstruktur besteht darin, daß formelle und informelle Verfahren fließend und nahezu widerspruchsfrei ineinander übergehen. Während zum Beispiel in hierarchischen Lenkungssystemen von der Art der früheren DDR-Planwirtschaft informelle Strukturen die Formalstruktur infolge situativen Problemdrucks unterlaufen und ab einer bestimmten Distanz schließlich zerstören können, handelt es sich hier um einen Vorgang wechselseitiger Unterstützung. Die institutionell verursachte Komplexität der politischen Konfliktlinien fördert die Informalisierung der Politik, wie aus der Vielfalt und Verflechtung der Arenen und am Verlauf der Auseinandersetzungen des Kampfes um die Finanzierung unschwer zu erkennen ist (Schaubild I). Sie erschwert zugleich jede Änderung der Formalstruktur, weil dies mit hohen Risiken für alle Akteure verbunden wäre. Auf diese Weise bleibt das System in seiner Grundstruktur stabil und erlaubt den Akteuren dennoch, sich auf eine veränderte Problemumwelt langsam zwar, aber doch in einer für sie akzeptablen Weise einzustellen.

Die Politik der Finanzierung der deutschen Einheit zeigt beispielhaft, wie institutionelle Stabilität durch informelle Flexibilität gewonnen wird. Dieser Vorgang beruht auf der funktionalen Polyvalenz komplexer Institutionensysteme. Mit zunehmender Komplexität verlieren Institutionen ihre normrationale Bindung und werden für bestimmte Zwecke instrumentalisierbar.³³ Sie ermöglichen den Akteuren eine rationale Wahl institutioneller Handlungsräume. Dadurch wird die Menge der möglichen Problemlösungen eingeschränkt. Für die

33 Ein ähnlicher Zusammenhang läßt sich im Vollzug komplizierter Verwaltungsvorschriften feststellen. Ellwein (1992: 23-25) zeigt, wie die Diskrepanz zwischen der Komplexität von Regelwerken und restriktiven Vollzugsmöglichkeiten in der Verwaltung den Handlungsspielraum der mit dem Vollzug Beauftragten erweitert. Die institutionellen Regeln werden mit zunehmendem Umfang und wachsenden Querverbindungen disponibel.

Akteure erscheint das gewählte Verfahren insofern als Teil einer spezifischen Problemlösung. Das unterscheidet diese, von einem spezifischen Sachproblem beherrschte Institutionenwahl von Vorgängen der reinen Institutionenbildung, die von allgemeinen Kriterien der Allokation von Werten bestimmt wird - etwa bei der Verfassungsgebung. Während die von spezifischen Sachproblemen losgelöste politische Institutionenbildung und -reform regelmäßig ein formelles Verfahren und sehr hohen Legitimations- und Konsensbedarf bis hin zur Einstimmigkeit erzeugt, kommen in dem hier untersuchten Fall die Präferenzen, Ressourcen und Orientierungen der Akteure unverfälscht zum Tragen, und strategische Konstellationen entscheiden letztlich über das Ergebnis (vgl. Manow 1994).

Man kann die anfängliche Einigungspolitik als "Fehlstart" bezeichnen und die Geschichte ihrer Finanzierung als eine Korrektur von Irrtümern (Hickel/ Priewe 1994: 138). Zweifellos ist auch der Solidarpakt unter Aspekten einer gerechten Lastenverteilung als eher unsozial zu bezeichnen (ebenda). Dies widerspricht aber nicht der hier vorgetragenen These einer hohen, institutionell bedingten Flexibilität der Politik im deutschen Regierungssystem. Im Gegenteil, die Kapazität zur Konfliktbearbeitung, Lernperformanz und sachlichen Anpassungsleistung wird angesichts wiederholter Fehlentscheidungen und einer in Kauf genommenen Gerechtigkeitslücke noch deutlicher.

Es ist zu früh, die Ergebnisse der Vereinigungspolitik am ökonomischen Erfolg des Aufbaues-Ost zu messen. Gleichwohl ist festzustellen, daß die primäre Funktion der Politik, auch die extremsten Interessengegensätze zu verarbeiten, ohne den "politologischen Frieden" (Sternberger) der Verfassung aufs Spiel zu setzen, nahezu beispielhaft erfüllt wurde. Dies ist ein politisches Leistungskriterium, das sich nur unzureichend in einer ökonomischen Wohlfahrtsfunktion ausdrücken läßt. Unter Anwendung ökonomischer Kriterien würde man nämlich den Solidarpakt nicht an der Akzeptanz der Opfer messen, die er den Beteiligten aufbürdet, sondern daran, ob diese Opfer so verteilt und umverteilt werden, daß sie ökonomische Wachstumsdividenden abwerfen, die letztlich wiederum alle besserstellen. Während die Leistung der politischen Konfliktbewältigung evident ist, bleibt die Frage nach dem ökonomischen Erfolg offen.

Literatur

- Andel, Norbert, 1993: Die Rentenversicherung im Prozeß der Wiedervereinigung Deutschlands. In: Hansmeyer, Karl-Heinrich (Hrsg.), Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II. Berlin: Duncker & Humblot, 63-111.
- Andersen, Uwe, 1992: Die Finanzierung der deutschen Einheit. In: Hartwich, Hans-Hermann/ Göttrick Wewer (Hrsg.), Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsgründe des Regierens im Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses. Regieren IV. Opladen: Leske u. Budrich, 227-244.
- Benz, Arthur, 1993: Mehrebenen-Verflechtung als theoretisches und praktisches Problem. In: Benz, Arthur et al. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt: Campus, 147-196.
- Deutsche Bundesbank, 1994: Die Finanzen der Treuhandanstalt. In: Monatsberichte der deutschen Bundesbank 46/4, 17-31.
- Bundeskanzleramt, 1993: Leistungsbilanz der Bundesregierung für die neuen Bundesländer. BK-Arbeitsstab neue Länder, Bonn.
- Czada, Roland, 1993: Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden. In: Fischer, Wolfram/ Herbert Hax/ Hans Karl Schneider (Hrsg.), Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen. Berlin: Akademie Verlag, 148-173.
- Czada, Roland, 1994: Schleichweg in die "Dritte Republik". Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift 35, 245-270.
- Czada, Roland 1994a: Die Treuhandanstalt im politischen System der Bundesrepublik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 43-44/94, 31-42.
- Ellwein, Thomas, 1992: Norm, Normalität und das Anormale. Entwurf einer Problem- und Forschungsskizze. In: Benz, Arthur/ Wolfgang Seibel (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden, 19-30.
- Fuest, Winfried/ Rolf Kroker, 1993: Die Finanzpolitik nach der Wiedervereinigung. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Hartwich, Hans-Hermann, 1992: Die Beziehungen zwischen Bundesregierung und Bundesbank im deutschen und westeuropäischen Einigungsprozeß. In: Hartwich, Hans-Hermann/ Wewer, Göttrick (Hrsg.), Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsgründe des Regierens im Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses, Regieren IV. Opladen: Leske u. Budrich, 247-276.
- Heinelt, Hubert, 1994: Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung - Überforderung und Substanzverlust des Beitragsfinanzierungsprinzips". In: Olk, Thomas/ Barbara Riedmüller (Hrsg.), Grenzen des Sozialversicherungsstaates. Leviathan-Sonderheft 15. Im Erscheinen.
- Henke, Klaus-Dirk/ Wulf-Dietrich Leber, 1993: Territoriale Erweiterung und wettbewerbliche Neuordnung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). In: Hansmeyer, Karl-Heinrich (Hrsg.), Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II. Berlin: Duncker & Humblot, 11-62.

- Hasselsweiler, Ekkehardt, 1981: Der Vermittlungsausschuß. Verfassungsgrundlagen und Staatspraxis. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hickel, Rudolf/ Jan Priewe, 1994: Nach dem Fehlstart. Ökonomische Perspektiven der deutschen Einigung. Frankfurt/M: Fischer.
- Jahreswirtschaftsbericht, 1993: Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung. Bundestags-Drucksache 12/4330, 1993, Bonn.
- Jochimsen, Reimut, 1993: Current Issues on the Policy of the Bundesbank. In: German Politics 2, 341-357.
- Klodt, Henning/ Stehn, Jürgen et.al., 1994: Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa. Kieler Studien Bd. 265, Tübingen: Mohr.
- Kühl, Jürgen, 1993: Beitragszahler tragen die Hauptlast der vereinigungsbedingten Arbeitsmarktkosten. IAB-Kurzbericht 11/1993. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Lehmbruch, Gerhard, 1976: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Lehmbruch, Gerhard, 1976: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart: Kohlhammer.
- Lehmbruch, Gerhard, 1990: Die improvisierte Vereinigung: die dritte deutsche Republik. In: Leviathan 18, 462-486.
- Lehmbruch, Gerhard, 1991: Die deutsche Vereinigung: Strukturen und Strategien. In: Politische Vierteljahresschrift 32, 585-604.
- Lehmbruch, Gerhard, 1994: Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung. In: Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Staat und Verbände. PVS-Sonderheft 25, 370-392.
- Lichtblau, Karl, 1993: Privatisierungs- und Sanierungsarbeit der Treuhandanstalt. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Mackscheidt, Klaus, 1993: Die Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit nach der Deutschen Einigung - Dynamik und Effizienz. In: Hansmeyer, Karl-Heinrich (Hrsg.), Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II. Berlin: Duncker & Humblot, 113-153.
- Manow, Philip, 1994: Strukturinduzierte Politikgleichgewichte: Das Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) und seine Vorgänger. Discussion-Paper 94/4. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Mäding, Heinrich, 1992: Die föderativen Finanzbeziehungen im Prozeß der deutschen Vereinigung: Erfahrungen und Perspektiven. In: Hartwich, Hans-Hermann/ Wewer, Göttrik (Hrsg.), Regieren IV. Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsgründe des Regierens im Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses. Opladen: Leske u. Budrich, 183-214.
- Mayntz, Renate/ Fritz W. Scharpf, 1975: Policy Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam: Elsevier.
- Nullmeier, Frank 1992: Der Zugriff des Bundes auf die Haushalte der Gemeinden und Parafisci. In: Hartwich, Hans-Hermann/ Wewer, Göttrik (Hrsg.), Regieren IV. Fi-

- nanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsgründe des Regierens im Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses. Opladen: Leske u. Budrich, 147-180.
- Pilz, Frank/ Heike Ortwein, 1992: Das vereinte Deutschland. Wirtschaftliche, soziale und finanzielle Folgeprobleme und die Konsequenzen für die Politik. Jena: G. Fischer.
- Priewe, Jan, 1994: Die Folgen der schnellen Privatisierung der Treuhandanstalt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 43-44/94 (28. Oktober 1994), 21-30.
- Priewe, Jan/ Rudolf Hickel, 1991: Der Preis der Einheit, Frankfurt: Fischer.
- Renzsch, Wolfgang, 1994: Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 25, 116-138.
- Rosenschon, Astrid, 1992: Finanzreform 1995 - Was tun ? Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel: Arbeitspapier 518.
- Rheinisch-Westfälisches Institut (RWI), 1992: Wer finanziert die deutsche Einheit? Zur Diskussion um die Gerechtigkeitslücke. In: RWI Konjunkturbrief 3/92.
- Sally, Razeen/ Douglas Webber, 1994: The German Solidarity Pact: A Case Study in the Politics of the Unified Germany. In: German Politics 3, 18-46.
- Scharpf, Fritz W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt/New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1991: Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus. In: Blanke, Bernhard/ Hellmut Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik. Leviathan-Sonderheft, 146-159.
- Scharpf, Fritz W., 1993: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Czada, Roland/ Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25-50.
- Schäuble, Wolfgang, 1993: Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, München: Knauer.
- Schindler, Peter, 1994: Datenhandbuch zur Geschichte des deutschen Bundestages 1983-1991. Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Manfred G., 1994: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Studienbrief FernUniversität Hagen.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1984: Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Betrachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1993: Finanzbeziehungen im Föderalismus als Problem des Regierens. In: Hartwich, Hans-Hermann/ Wewer, Götrik (Hrsg.), Souveränität, Integration, Interdependenz - Staatliches Handeln in der Aussen- und Europapolitik; Regieren V. Opladen: Leske u. Budrich, 263-278.
- Singer, Otto, 1991: Die Finanzierung der Einheit. Oder warum kann der Staat nicht mit Geld umgehen? In: Die Kommune 9: 56-60.

Sinn, Gerlinde/ Sinn, Hans-Werner, 1993: Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung. München: Beck.

SVR, 1992: Jahresgutachten 1992/93 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Bundestags-Drucksache 12/3774, Bonn.

SVR, 1993: Jahresgutachten 1993/94 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Bundestags-Drucksache 12/6170, Bonn.

Wegner, Eckhard (Hrsg.), 1992: Finanzausgleich im vereinten Deutschland. Marburg: Metropolis.