

Reimut Zohlnhöfer

Der lange Schatten der schönen Illusion: Finanzpolitik nach der deutschen Einheit, 1990-1998

I. Einleitung: Die wirtschaftliche Einheit als staatliche Aufgabe

Die deutsche Finanzpolitik der 90er Jahre war dominiert von der Aufgabe der Finanzierung der Vereinigung. Der Aufbau in Ostdeutschland wurde nämlich über weite Strecken – angesichts der rhetorischen Beschwörung der Kräfte des Marktes durch die Bundesregierung bei der Herstellung der Einheit 1990 muss man wohl konzедieren: unfreiwillig – zu einer staatlichen Veranstaltung. Der Aufbau einer Infrastruktur in den neuen Ländern musste beispielsweise ebenso wie die soziale Flankierung der ökonomischen Transformation und die Förderung der gewerblichen Wirtschaft aus öffentlichen Mitteln geleistet werden. Bei allen Abgrenzungsschwierigkeiten im Detail (Renzsch 1997, S. 51 f.) gibt doch die Summe der öffentlichen Leistungen für das Beitrittsgebiet nach Abzug der dort erzielten Steuer- und Beitragseinnahmen einen Begriff von den fraglichen Volumina: Diese West-Ost-Nettotransfers summierten sich bis Ende 1997 auf etwa 1,4 Billionen DM, was einem durchschnittlichen jährlichen Transfer von 6,6 Prozent des westdeutschen Bruttoinlandsproduktes entspricht (Heilemann/Rappen 1997, S. 38).

Mit dieser Finanzierungsaufgabe betraut war bis 1998 eine Regierung, die sich in ihren ersten acht Amtsjahren durch eine vergleichsweise erfolgreiche Politik der Konsolidierung des Staatshaushaltes ausgezeichnet hatte (van Suntum 1990, S. 251-261; Zohlnhöfer 1999b). Ein solcher quantitativer Konsolidierungserfolg blieb ihr in den 90er Jahren verwehrt. Deshalb ist zu fragen: Wie versuchte die Bundesregierung, die Finanzierungsaufgabe zu lösen? Welcher Erfolg war ihrer Strategie beschieden? Und: Wie kann die Finanzpolitik der christlich-liberalen Koalition nach der deutschen Einheit erklärt werden? Mit diesen Fragen beschäftigt sich der folgende Beitrag.¹

¹ Für hilfreiche Anmerkungen zu diesem Beitrag danke ich Sven Jochem, Herbert Obinger, Tobias Ostheim, Josef Schmid, Manfred G. Schmidt, Nico A. Siegel, Anke Vogler und Uwe Wagschal.

II. Der Rat des „ökonomischen Sachverständigenrates“: das Beispiel des Sachverständigenrates

Wie hätte aus Sicht des wirtschaftswissenschaftlichen Sachverständigenrates die Finanzierungsaufgabe gelöst werden sollen? Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung² nannte vier Alternativen zur Finanzierung der entstehenden Kosten: erstens die Erhöhung der Staatsverschuldung, zweitens die Kürzung von Ausgaben in anderen Bereichen sowie die Umschichtung des Haushaltes, drittens die Erhöhung der Steuern und Abgaben sowie viertens die Privatisierung staatlicher Aufgaben.

Eine (überwiegende) Finanzierung der neuen Aufgaben durch eine Erhöhung der Staatsverschuldung lehnte er strikt ab. Schon 1990 formulierte er dies unmissverständlich: „Die ausschließliche Finanzierung dieser zusätzlichen Ausgaben über eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme mag in diesem Jahr mehr oder weniger unvermeidlich gewesen sein, sie ist aber dauerhaft keine sinnvolle Strategie“ (SVR 1990, S. 136). Eine Kreditfinanzierung sei nur für Investitionen, nur in begrenztem Ausmaß und nur zeitlich befristet tolerabel (SVR 1990, S. 187). Eine exzessive Staatsverschuldung enge den künftigen Handlungsspielraum zu stark ein (SVR 1990, S. 136).

Auch Steuererhöhungen seien bedenklich und sollten möglichst vermieden werden; insbesondere eine Erhöhung der direkten Besteuerung sei wachstumspolitisch kaum zu vertreten. Allenfalls komme eine Erhöhung der Mehrwertsteuer in Betracht, deren regressive Wirkungen gegebenenfalls hingenommen werden müssten. Allerdings warnte der Rat bei diesem Instrument vor einer Lohn-Preis-Spirale (SVR 1990, S. 194 f.).

Positiver sahen die Wissenschaftler die Möglichkeit der Privatisierung. Darunter verstanden sie das Bemühen, die unternehmerische Tätigkeit des Staates effektiver zu gestalten, indem sie reduziert und an private Unternehmen vergeben wird. Auch die private Finanzierung von Infrastrukturprojekten wurde eingeschlossen. Ein gewisser Konsolidierungseffekt sollte auch durch die Privatisierungserlöse erzielt werden (SVR 1990, S. 193).

Zum wichtigsten Instrument für die Konsolidierung des Staatshaushaltes aus der Sicht des Sachverständigenrates avancierte allerdings die Kürzung und Umschichtung der Ausgaben des Bundes. Es müssten neue Prioritäten in der Finanzpolitik gesetzt werden. Als Möglichkeiten zu Einsparungen wurden vor allem Kürzungen im Bereich der teilungsbedingten Finanzhilfen und bei Subventionen ge-

2 Die Stellungnahmen des Sachverständigenrates wurden ausgewählt, da er erstens „das im Hinblick auf Stellung und öffentliche Resonanz prominenteste Beispiel wissenschaftlicher Politikberatung in der BRD“ ist (Andersen 1995, S. 507), und dieses Gremium zweitens in der Regel eine wirtschaftspolitische Konzeption vertrat, die der von der Bundesregierung befürworteten stark ähnelte.

nannt (SVR 1990, S. 189). Diese Position bekräftigte der Rat in seinen nachfolgenden Gutachten. Er forderte eine „umfassende Revision der Staatstätigkeit“ (SVR 1992, S. 202) und wandte sich auch in den Folgejahren immer wieder gegen weitere Steuererhöhungen, besonders im Bereich der direkten Steuern, und forderte eine Konzentration auf Ausgabenkürzungen, insbesondere bei Subventionen und Sozialleistungen (SVR 1991, S. 189 f.; SVR 1992, S. 207 f.).

III. Grundlegungen: die Finanzbestimmungen der Verträge zur Herstellung der deutschen Einheit

Bereits bei den Verhandlungen zum Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion gestalteten sich die Verhandlungen in haushaltspolitischen Fragen sehr schwierig. Entscheidend dafür waren die unterschiedlichen Erwartungen über die wirtschaftliche Entwicklung in der DDR nach der Wirtschafts- und Währungsunion.

Vertreter einer skeptischen Position gingen davon aus, dass durch die Währungsumstellung ein erheblicher Teil der DDR-Unternehmen zusammenbrechen werde, was im Gegenzug große und längerfristige Finanztransfers aus der Bundesrepublik in die DDR erforderlich mache (Schwinn 1997, S. 46). Die Bundesregierung stellte sich dagegen auf den optimistischen Standpunkt, es sei ein schneller, sich selbst tragender Aufschwung in der DDR zu erwarten, der das Land durch rasch steigende Steuereinnahmen bald in die Lage versetzen würde, die finanziellen Belastungen der ökonomischen Transformation selbst zu bewältigen. So meinte beispielsweise Finanzminister Waigel: „Fast alle wirtschaftlichen Sachverständigen halten in den kommenden Jahren einen enormen Wachstumsschub in der DDR für wahrscheinlich“ (PIPr. 11/212, 23.5.1990, S. 16669). Aus dieser Perspektive kam es vor allem auf eine kurzfristige finanzielle Unterstützung der DDR sowie eine Anschubfinanzierung der Sozialversicherungen an, während langfristig kaum zusätzliche Mittel erforderlich würden. Der Finanzminister stellte bei der ersten Beratung des Staatsvertrages im Bundestag entsprechend fest: „Das Defizit im DDR-Haushalt erreicht im nächsten Jahr mit voraussichtlich 53 Milliarden DM seinen Höhepunkt. In den Folgejahren wird der kurzfristig hohe Finanzbedarf im Zuge des dynamischen Aufbau- und Wachstumsprozesses in der DDR wieder deutlich abgebaut“ (ebd., S. 16670). Es gehe „um die Deckung eines vorübergehenden Spitzenbedarfs“ (ebd., S. 16671).

Diese Position setzte sich in den Verhandlungen zum Staatsvertrag durch: Die Bundesrepublik sollte der DDR zweckgebundene Finanzzuweisungen zum Haushaltsausgleich in Höhe von 22 Milliarden DM für das 2. Halbjahr 1990 und von 35 Milliarden DM für 1991 gewähren. Außerdem wurde eine Anschubfinanzierung für die Renten- und Arbeitslosenversicherung beschlossen. Zusätzlich wurde der DDR ein Kreditrahmen in Höhe von 10 Mrd. DM für 1990 und von 14 Mrd. DM

für 1991 eingeräumt. Daneben wurde für die Treuhandanstalt „zur Vorfinanzierung zu erwartender Erlöse“ ein Kreditermächtigungsrahmen von 7 Mrd. DM für 1990 und von 10 Mrd. DM für 1991 festgelegt.

Allerdings war wohl auch der Bundesregierung schon im Sommer 1990 klar, dass das im Staatsvertrag vereinbarte Finanzpaket nicht ausreichen würde (Grosser 1998, S. 379). Dennoch änderte sie ihren Standpunkt zunächst nicht. Das lag zum einen daran, dass tatsächlich keine verlässlichen Daten zur Haushaltslage der DDR zu erhalten waren, sodass man in jedem Fall gezwungen war, „auf Sicht zu fahren“ (Grosser 1998, S. 365).³ Andererseits sprach aus der Perspektive der Bundesregierung ohnehin wenig für die Alternative, nämlich Steuererhöhungen. Der Finanzminister argumentierte: „Die Gleichung ‚Weniger Steuern auf Investitionen und berufliche Leistung bedeuten mehr Wachstum und mehr Wachstum stärkt die öffentlichen Finanzen‘ geht auf“ (PIPr. 11/212, 23.5.1990, S. 16674 f.). Daraus folgte er: „Wir wären schlecht beraten, wenn wir diese günstigen Einnahmeperspektiven durch Sonderabgaben oder Steuererhöhungen zur Finanzierung der Vereinigung gefährdeten. Wir ständen schnell mit leeren Händen da, wenn das, was wir umverteilen wollen, bei wieder ungünstigeren steuerlichen Bedingungen erst gar nicht erwirtschaftet würde“ (ebd., S. 16675). Zudem darf aber nicht übersehen werden, dass „die Alternative, höhere Belastungen der Bürger, Wählerstimmen gekostet hätte“ (Grosser 1998, S. 367) – im Vorwahlkampf einer Bundestagswahl ein durchaus wesentlicher Gesichtspunkt.

Wie die an die DDR zu leistenden Zahlungen in der Bundesrepublik aufgebracht werden sollten, wurde bei einer Konferenz der Regierungschefs aus Bund und Ländern unmittelbar vor der Paraphierung des Staatsvertrages festgelegt, bei der die Länder zum größten Teil ihre Position durchsetzen konnten (zum Folgenden BT-Drs. 11/7350, S. 49 ff.). So wurde ein Fonds „Deutsche Einheit“ für Finanzhilfen an die DDR bzw. die noch zu gründenden ostdeutschen Bundesländer eingerichtet. Die Finanzausstattung dieses Fonds wurde mit 115 Mrd. DM für fünf Jahre angegeben. Dieser Ausstattung lagen die optimistischen Erwartungen über die wirtschaftliche Entwicklung in der DDR nach Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion zu Grunde, wie sich besonders deutlich an der degressiven Ausgestaltung der Finanzausweisungen zeigt. Für das zweite Halbjahr 1990 waren die im Staatsvertrag geplanten 22 Mrd. DM und für 1991 35 Mrd. DM vorgesehen. Schon 1992 sollten die Mittel auf 28 Mrd. DM zurückgeschraubt werden, um 1993 dann auf 20 Mrd. DM und 1994 auf 10 Mrd. DM reduziert zu werden. Finanziert werden sollte der Fonds durch 20 Mrd. DM, die der Bund aus Haushaltskürzungen beizusteuern hatte, während die übrigen 95 Mrd. DM je zur Hälfte von Bund und Ländern auf dem Kapitalmarkt aufgenommen werden sollten. Für ihre hälftige Beteiligung an der Finanzierung des Fonds erhielten die Länder die

3 Der damalige Finanzminister Waigel bestätigte in einem Gespräch mit dem Verfasser am 29.6.1999, dass erst ab 1992 wirklich klare Vorstellungen über den Finanzbedarf und damit über die Größe der Finanzierungsaufgabe bestanden.

Zusicherung, dass damit ihr Beitrag zur Finanzierung der deutschen Einheit abschließend geregelt sei (BT-Drs. 11/7351, S. 5 und 8); zudem konnten sie erreichen, dass die neuen Länder bis 1994 aus dem Länderfinanzausgleich ausgeschlossen blieben.

Auch bei den Verhandlungen zum Einigungsvertrag gehörte die Lösung der Finanzierungsfragen zu den schwierigsten Problemen. Die DDR-Regierung ging mit der Prämisse in die Verhandlungen, dass die Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ für die neuen Länder nicht ausreichen würden – umso weniger, als der Bund die Hälfte dieser Mittel für eigene Aufgaben in den neuen Bundesländern beanspruchte (zum Folgenden vgl. Schäuble 1991, S. 176-184; Schwinn 1997, S. 69-78). Insbesondere der DDR-Finanzminister Romberg (SPD) insistierte zunächst auf einer wesentlichen Aufstockung der für Ostdeutschland bereitgestellten Mittel. Die Bundesregierung und später auch die DDR-CDU waren indes nicht bereit, das gesamte finanzpolitische Konzept der Vereinigung, wie es in seinen Grundzügen bei den Verhandlungen zur Währungsunion beschlossen worden war, aufzugeben. Eine solche Wende hätte sich leicht als Eingeständnis werten lassen, dass die Einwände, die Teile der SPD, insbesondere deren Kanzlerkandidat Lafontaine, gegen den Kurs der Bundesregierung vorbrachten, zuträfen – für die Koalition eine wenig verlockende Aussicht im Vorwahlkampf. Der interne Konflikt zwischen CDU und SPD über die Frage der Finanzierung der Einheit war schließlich auch der entscheidende Anlass zum Bruch der Ostberliner Koalition (Schwinn 1997, S. 83; Grosser 1998, S. 377).

Trotz dieser internen Konflikte in der DDR-Koalition forderte auch die Ost-CDU zunächst noch eine Verbesserung der Finanzausstattung der künftigen ostdeutschen Bundesländer. In der zweiten Verhandlungsrunde verlangte DDR-Unterhändler Krause, sie sofort nach dem Beitritt in den westdeutschen Finanzausgleich und die Umsatzsteuerverteilung einzubeziehen (Grosser 1998, S. 376). Auch die Bundesregierung ging zunächst davon aus, dass die neuen Länder ab 1991 zumindest in die Umsatzsteuerverteilung der Länder einbezogen würden (Renzsch 1997, S. 63).

Dieser Vorschlag stieß jedoch auf den erbitterten Widerstand der westdeutschen Bundesländer (dazu auch Grosser 1998, S. 374 f.). Der Anteil jedes einzelnen Landes an dem den Ländern zustehenden Teil der Umsatzsteuer wird nämlich im Wesentlichen nach der Einwohnerzahl ermittelt. Sollten nun die neuen Länder, wo die Einkommen und deshalb auch der Konsum und entsprechend die Umsatzsteuereinnahmen durchschnittlich etwa um die Hälfte niedriger waren als im Westen, in diese Verteilung einbezogen werden, hätte dies erhebliche Mindereinnahmen für die alten Länder bedeutet. Die Westländer hatten sich jedoch ausdrücklich zusichern lassen, dass mit dem Fonds „Deutsche Einheit“ ihr Beitrag zur Finanzierung der Kosten der Einheit abschließend geregelt sei – und auf dieser Position beharrten sie.

Vereinbart wurde schließlich, den Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen

in einen West- und einen Ostanteil aufzuspalten. Für 1991 sollte für die Aufteilung zwischen Ost und West davon ausgegangen werden, dass die durchschnittlichen Umsatzsteuereinnahmen der neuen Bundesländer pro Einwohner 55% des Wertes der alten Länder betragen würden. Dieser Wert sollte 1992 auf 60, 1993 auf 65 und 1994 auf 70% des Westwertes erhöht werden, ehe 1995 die neuen Bundesländer in die reguläre Umsatzsteuerverteilung aufgenommen werden könnten. Als Kompensation für die schlechtere Finanzausstattung der neuen Länder wurde vereinbart, dass der Bund nur 15 statt zunächst geplanter 50% der Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ beanspruche.

Die westdeutschen Länder konnten auch – gemäß den Vereinbarungen mit dem Bund aus den Verhandlungen über den 1. Staatsvertrag – durchsetzen, dass die neuen Bundesländer bis 1994 nicht in ihren Länderfinanzausgleich einbezogen werden sollten; stattdessen wurde ein gesonderter ostdeutscher Finanzausgleich eingeführt. In den übrigen Bereichen wurden die neuen Länder dagegen weitgehend in die Finanzordnung des Grundgesetzes integriert (Renzsch 1997, S. 57-61). Die Staatsschulden der DDR wurden – ebenso wie die Ausgleichsforderungen, die im Zusammenhang mit der Währungsunion entstanden waren – in ein Sondervermögen, den Kreditabwicklungsfonds, überführt, für dessen Zins und Tilgung zu gleichen Teilen Treuhandanstalt, Bund und neue Länder aufkommen sollten.

Die Kosten der Einheit wurden während des Ratifizierungsverfahrens nochmals kontrovers diskutiert. Die SPD warf der Bundesregierung vor, die Aufstellung der Kosten der Einheit sei unvollständig, finanzielle Belastungen würden in Sondervermögen versteckt und es fehle ein solides Finanzierungskonzept (BT-Drs. 11/7932, S. 13; s. auch BT-Drs. 11/7756). Anders als die Koalition, die Steuererhöhungen nochmals explizit ausschloss (BT-Drs. 11/7920, S. 18), da „wachstumsinduzierte Steuererhöhungen und die vorübergehende Anhebung der Nettokreditaufnahme den erforderlichen haushaltspolitischen Spielraum schaffen werden“ (BT-Drs. 11/7932, S. 13), vertraten die Sozialdemokraten die Auffassung, dass Steuererhöhungen unvermeidlich seien (BT-Drs. 11/7920, S. 18).

IV. Finanzpolitik 1990 bis 1998: Ein chronologischer Überblick

1990 schien das Konzept der Bundesregierung, die Lasten der Einheit ohne Steuererhöhungen zu finanzieren, noch realistisch: Eine Reihe renommierter Wirtschaftswissenschaftler ging davon aus, „daß der fiskalische Nettoeffekt wegen der wachstumsbedingten Mehreinnahmen und der einigungsbedingten Einsparungsmöglichkeiten schon binnen kurzer Frist positiv ausfallen würde“ (Kitterer 1991, S. 40). Auch die Haushaltsdaten entwickelten sich zunächst ermutigend: „Gegenüber den Ansätzen blieben im Ergebnis die Ausgaben niedriger – (...) – und die Einnahmen entwickelten sich günstiger als veranschlagt“ (Renzsch 1997, S. 68).

Dies änderte sich jedoch schnell zu Beginn des Jahres 1991: Es wurde deutlich,

dass die optimistischen Erwartungen der Regierungskoalition auf einen raschen, sich selbst tragenden Aufschwung in Ostdeutschland trogen. Die Ministerpräsidenten der ostdeutschen Bundesländer klagten über die katastrophale finanzielle Ausstattung ihrer Länder; es war offensichtlich, dass die Finanzausstattung der neuen Länder verbessert werden musste (Renzsch 1997, S. 65; Schwinn 1997, S. 96 f.). Dies geschah in zwei Bereichen. Erstens vereinbarte die Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern im Februar 1991 die volle Einbeziehung der neuen Bundesländer in die Umsatzsteuerverteilung und den Verzicht des Bundes auf die für ihn reservierten 15% der Mittel des Fonds „Deutsche Einheit“; und zweitens beschloss die Bundesregierung im März das „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“, mit dem den neuen Ländern für 1991 und 1992 Mittel vor allem für Infrastrukturprogramme und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Volumen von jeweils 12 Mrd. DM zur Verfügung gestellt wurden.

Als Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung wurden – neben einer kräftigen Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung vom 1. April an und einer Erhöhung der Ablieferung der Deutschen Bundespost an den Bundeshaushalt bis 1993 – die auf ein Jahr befristete Erhebung eines Solidaritätszuschlages in Höhe von 7,5% der Steuerschuld, die Erhöhung der Mineralöl- und der Versicherungssteuer sowie eine verlängerte Erhebung der Erdgassteuer beschlossen (Sturm 1998, S. 187). Begründet wurden diese Maßnahmen mit „Veränderungen in der Weltlage“, insbesondere der Finanzierung des Golfkrieges (BT-Drs. 12/220, S. 6). Dies ist allerdings nur bedingt zutreffend: Zwar ging die Bundesregierung gegenüber ihren Verbündeten Verpflichtungen in Höhe von etwa 10,5 Mrd. DM ein (SVR 1991, S. 133), was exakt den für 1991 veranschlagten Mehreinnahmen durch den Solidaritätszuschlag entsprach, der ab dem 1.7. erhoben wurde. Damit blieben aber die Mehreinnahmen von 11,3 Mrd. DM, die die Erhebung des Solidaritätszuschlages im ersten Halbjahr 1992 noch erbringen würde, sowie die Mehreinnahmen, die aus den Verbrauchsteuererhöhungen resultierten, unberücksichtigt (Angaben nach Heilemann et al. 1996, S. 218). Auch in der Öffentlichkeit wurden diese Steuererhöhungen weitgehend als „Umfallen“ der Bundesregierung gedeutet – am anschaulichsten in einer Boulevardzeitung, die den Bundeskanzler horizontal unter der Überschrift „Der Umfaller“ abbildete (Sturm 1998, S. 187). Diese Wahrnehmung hatte auch elektoral bedeutsame Folgen für die Koalition: Bei der Landtagswahl in Rheinland-Pfalz im April 1991 verlor sie nämlich die Macht in diesem Bundesland und damit endgültig die Mehrheit im Bundesrat – und diese Niederlage war nicht zuletzt Ergebnis der erfolgreichen Kampagne der SPD, die die Regierung der „Steuerlüge“ bezichtigte (Billing 1991).

Noch im Herbst 1991 wurde beschlossen, die Degression des Fonds „Deutsche Einheit“ zu vermindern, indem sein Volumen für die Jahre 1992-1994 um 31,3 Mrd. DM erhöht wurde (Weltring 1997, S. 51). Finanziert wurde diese Maßnahme zum Teil aus der Abschaffung der Strukturhilfe für die alten Bundesländer. 1992 folgte zudem eine neuerliche Verbrauchsteuererhöhung, diesmal der Tabaksteuer,

die allerdings ebenfalls bereits im Frühjahr 1991 beschlossen worden war. Im Februar 1992 wurde außerdem die Erhöhung der Mehrwertsteuer zum 1.1.1993 beschlossen.

Der Schwerpunkt der Finanzierung der Einheit lag dennoch nach wie vor auf der Verschuldung. Sie wurde ausgebaut, obwohl die Bundesbank auf die Währungsunion, die hohen Lohnsteigerungen in Ostdeutschland und die exzessive Staatsverschuldung reagierte, indem sie den Diskontsatz, der im Januar 1989 noch bei 3,5% gelegen hatte, sukzessive bis auf 8,75% im Juli 1992 erhöhte; der Lombardsatz wurde parallel von 5,5% 1989 auf 9,75% erhöht (Heilemann et al. 1996, S. 194, 228). Entsprechend wurden auch bereits 1992 erste Alarmsignale in Form explosionsartig steigender Zinslasten sichtbar (Renzsch 1997, S. 71 f.). Zudem wurde 1992 erkennbar, dass die Treuhandanstalt keineswegs mit hohen Gewinnen abschließen würde. Zu kalkulieren war stattdessen sogar mit einem Defizit von 200 Mrd. DM (Schwinn 1997, S. 138).

Das Jahr 1992 bildete – vor diesem Hintergrund kaum überraschend – auch insofern einen Einschnitt, als die Bundesregierung im Sommer erstmals einräumte, die Kosten der Einheit falsch eingeschätzt zu haben (Sturm 1998, S. 188; Schwinn 1997, S. 100 f.). Dieses Eingeständnis und der Druck der ostdeutschen CDU-Abgeordneten führten schließlich dazu, dass Bundeskanzler Kohl im Herbst 1992 Gespräche über einen Solidarpakt zwischen Bund, Ländern, Opposition, Arbeitgebern und Gewerkschaften vorschlug (zum Folgenden Sally/Webber 1994). Dabei sollten mehrere Probleme parallel angegangen werden: Erstens musste bis 1995 eine Neuregelung der Finanzverfassung gefunden werden und zweitens sollte ein wirtschaftlicher Aufschwung in Ostdeutschland bei gleichzeitiger Reduzierung des Haushaltsdefizits erreicht werden. Entsprechend dieser Vorgaben fanden zwischen September 1992 und März 1993 über 40, in der Regel bilateral geführte Gespräche der Bundesregierung mit den Ländern, der Opposition und den Tarifparteien statt, die in einer Klausurtagung der Länderministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler gipfelten.

In den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern ging es vor allem um die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs und die Aufteilung der Lasten der Vereinigung. Der Finanzminister, der noch im Frühjahr 1992 mit einer „divide et impera“ Strategie die Erhöhung der Mehrwertsteuer gegen die SPD-Bundesratsmehrheit durchgesetzt hatte, versuchte auch in diesem Fall, einzelne Ländergruppen gegeneinander auszuspielen. Dies misslang allerdings, da sich die Länder auf eine gemeinsame Verhandlungsposition einigen konnten. Entsprechend gelang es ihnen, sich in weiten Teilen mit ihren Forderungen durchzusetzen: So wurde ihnen als Gegenleistung für die Einbeziehung der neuen Bundesländer in den horizontalen Finanzausgleich ein deutlich erhöhter Anteil an den Umsatzsteuereinnahmen zugestanden (44 statt bisher 37%); zudem wurde zur Verbesserung der Finanzausstattung der neuen Länder der Fonds „Deutsche Einheit“ für 1993 und 1994 um

weitere gut 14 Mrd. DM aufgestockt und den neuen Ländern für die Zeit nach 1994 eine Verstetigung der Transfers zugesagt (Schwinn 1997, S. 157-172).

Strittig zwischen Regierung und SPD waren allerdings die Maßnahmen zur Gegenfinanzierung (zum Folgenden Sally/Webber 1994, S. 35-38): Der Finanzminister schlug vergleichsweise weitreichende Kürzungen nicht zuletzt im Sozialbereich vor, aber auch in den Bereichen Landwirtschaft, Kohlehilfen, Werften und im öffentlichen Dienst (Schwinn 1997, S. 175). Während er hierin von der FDP unterstützt wurde, kam Widerstand vom Arbeitnehmerflügel und von ostdeutschen Bundestagsabgeordneten der Union, die statt solcher Einsparungen bereits für 1993 Steuererhöhungen verlangten. Die SPD vertrat eine ähnliche Position: Sie wies die Kürzungsvorschläge im Sozialbereich strikt zurück und forderte stattdessen eine Ergänzungsabgabe für Besserverdienende und eine Arbeitsmarktabgabe für Selbstständige und Beamte.

Angesichts dieser sich gegenseitig ausschließenden Vorstellungen erstaunt das Paket der Konsolidierungsmaßnahmen, das schließlich geschnürt wurde, kaum. Die Hauptentlastung des Haushalts wurde auf der Einnahmeseite durch die (unbefristete) Wiedereinführung des Solidaritätszuschlages ab 1995 erreicht. Daneben sollten Ausgabenkürzungen und der Abbau von Steuervergünstigungen sowie Maßnahmen zur Missbrauchsbekämpfung bei Leistungen der Arbeitsverwaltung zu Minderausgaben von gut 10 Mrd. DM führen. Die SPD konnte durchsetzen, dass soziale Regelleistungen nicht gekürzt wurden. Der Kompromisscharakter dieser Kürzungsmaßnahmen wird besonders dadurch deutlich, dass „darin keine politische Zielsetzung erkennbar wird, die über das Erreichen eines bestimmten Volumens hinausgeht“ (Schwinn 1997, S. 183). Immerhin erreichte die Bundesregierung mit dem Solidarpakt und ihrer demonstrativen Entschlossenheit zur Haushaltskonsolidierung eine Wende in der Zinspolitik der Bundesbank, die ab September 1992 (und verstärkt ab März 1993) die Leitzinsen erheblich senkte.

1993 blieb es – erstmals im Rahmen der Konsolidierungsbemühungen – nicht bei der Erhöhung von Steuern; vielmehr sollten auch erhebliche Ausgabenkürzungen vorgenommen werden. Da sich diese, wie gesehen, nicht im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen durchsetzen ließen, wurden sie in einem gesonderten Gesetzgebungsprogramm, dem so genannten „Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm“, zusammengefasst. Mit diesem Programm sollten allein beim Bund Haushaltsentlastungen von 21 Mrd. DM in 1994 erreicht werden (Heilemann et al. 1996, S. 239).

Der Schwerpunkt der Maßnahmen lag bei Kürzungen im Sozialbereich. Vorgesehen war beispielsweise eine Senkung von Lohnersatzleistungen um 3 Prozentpunkte, eine degressive Ausgestaltung beim Arbeitslosengeld, eine Begrenzung der Bezugsdauer von Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre, Kürzungen bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und eine Nullrunde bei der Sozialhilfe. Hinzu kommen sollte der Verzicht auf die zum 1.1.1994 vorgesehene Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung und eine Begrenzung des Staatsverbrauchs durch Sub-

ventionskürzungen und eine Nullrunde bei der Beamtenbesoldung sowie verschiedene Maßnahmen zur Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage (Angaben nach Heilemann et al. 1996, S. 239 f.). Nach einem erfolgreichen Vermittlungsverfahren konnte das Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumspaket mit einigen Änderungen im Dezember 1993 von Bundestag und Bundesrat tatsächlich verabschiedet werden. Die im Vermittlungsverfahren durchgesetzten Änderungen betrafen u.a. die Arbeitslosenhilfe, die unbefristet bestehen blieb, und die Sozialhilfe, bei der die vorgesehenen Nullrunden entfielen (Schwinn 1997, S. 120). Das Entlastungsvolumen für den Bundeshaushalt verringerte sich durch diese Änderungen auf 17 Mrd. DM für 1994 (Weltring 1997, S. 68).

Trotz dieses Kürzungsprogramms konnte auch in den Folgejahren auf Steuererhöhungen nicht verzichtet werden: Zum 1.1.1994 wurde die Mineralölsteuer, allerdings zur Finanzierung der Bahnreform, erhöht, 1995 folgten gemäß den Solidarpaktabsprachen die Erhöhung der Versicherungssteuer, der Vermögensteuer und die neuerliche Einführung des Solidaritätszuschlages.

Mit Inkrafttreten der Regelungen des Solidarpaktes und der damit verbundenen Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich am 1.1.1995 kam es zu einer Normalisierung der föderalen Finanzbeziehungen. Insofern kann zurecht vom „Ende der Übergangsperiode“ im Jahr 1995 gesprochen werden (so Rensch 1997, S. 74). Ob damit allerdings der Vereinigungsschock verarbeitet und eine neue „Normallage“ der Finanzpolitik erreicht war, wie Oliver Schwinn (1997, S. 189) meint, erscheint doch eher fraglich. Wenigstens aus der Sicht des Bundes war nämlich diese Normalisierung der föderalen Finanzbeziehungen mit erheblichen zusätzlichen – und dauerhaften – finanziellen Belastungen verbunden, die sich vor allem im Verzicht auf einen Teil der Mehrwertsteuereinnahmen niederschlugen. Diese zusätzlichen defizitwirksamen Belastungen für den Bund wurden für 1995 mit 13 Mrd. DM angegeben (Bredemeier 1996, S. 184). Insofern waren mit der Einigung auf die reformierte Finanzverfassung zukünftige finanzpolitische Schwierigkeiten keineswegs erledigt; im Gegenteil, sie blieben für den Bund gerade bestehen, wenn sie nicht sogar verschärft wurden (vgl. auch SVR 1995, S. 138).

Deutlich wird dies nicht zuletzt daran, dass auch in den folgenden Jahren die Haushaltskonsolidierung beträchtliche Schwierigkeiten bereitete. Mit dem „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ wurde 1996 abermals der Versuch gemacht, eine Haushaltskonsolidierung über die Ausgabeseite zu erreichen. Nach Angaben der Bundesregierung wurden allein im Bundeshaushalt 1997 Einsparungen im Volumen von 22 Mrd. DM erreicht, und zwar über Änderungen im Rentenversicherungssystem, die zu einer Verringerung des Bundeszuschusses führten, über eine Begrenzung des Bundeszuschusses zur Bundesanstalt für Arbeit, über die Begrenzung der Personalausgaben durch niedrige Tarifabschlüsse und Personalabbau sowie durch Einsparungen im Haushaltsverfahren (BT-Drs. 13/8464, S. 13; Überblick: SVR 1996, S. 123-125). Auch bei den Sozialversicherungen wurden zum Teil erhebliche Einschnitte vorgenommen.

Allerdings stellte sich auch hier die Verabschiedung – nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat – als schwierig heraus, sodass Kompromisse geschlossen werden mussten oder die Koalition auf Teile der Gesetze, die zustimmungsbedürftig waren, verzichten musste, was wiederum der Stringenz der Reformen abträglich war. Dennoch gelang es ihr in der Mehrzahl der Fälle, ihre Vorhaben in nichtzustimmungspflichtiger Form einzubringen und so gegen den Widerstand der SPD-Mehrheit im Bundesrat durchzusetzen (Beispiele bei Bandelow/Schubert 1998, S. 122; Heinelt/Weck 1998, S. 49 f.).

Die Sichtweise, dass 1995 keineswegs eine haushaltspolitische Normallage erreicht wurde, wird auch durch die Haushaltsprozesse der Jahre 1997 und 1998 bestätigt, die von „der kurzatmigen Suche nach Mehreinnahmen und nach Möglichkeiten der Ausgabenkürzungen“ geprägt waren, wie der Sachverständigenrat (1997, S. 110) tadelte. So versuchte der Finanzminister 1997 die Umbewertung der Gold- und Währungsreserven der Bundesbank zeitlich vorzuziehen, was zu einer Erhöhung des Bundesbankgewinns geführt hätte (Duckenfield 1999). Dies wiederum hätte den Haushalt ohne unliebsame Steuererhöhungen oder Leistungskürzungen entlastet. Nachdem dieser Versuch am Widerstand der Bundesbank gescheitert war, wurden Aktien der Deutschen Telekom, die der Bund (noch) nicht am Aktienmarkt unterbringen durfte, im Zuge einer „Platzhalterlösung“ an die Kreditanstalt für Wiederaufbau verkauft, um doch noch eine kurzfristige Einnahmeerhöhung zu erzielen (SVR 1997, S. 119).

Bei den Haushaltsberatungen für 1997 und 1998 geriet die Koalition zudem über die Frage, wie eine Absenkung des Solidaritätszuschlages finanziert werden könnte, an den Rand eines Bruchs; und die Finanzierung dieser Senkung zum 1.1.1998 über eine Reduzierung der Zuweisungen an den Erblastentilgungsfonds, wie sie schließlich im Herbst 1997 beschlossen wurde (vgl. Zohlnhöfer 1999a, S. 340), spricht ebenfalls nicht gerade für eine langfristig ausgerichtete, konsequente Finanzpolitik. Und schließlich lässt auch die Tatsache, dass in den Jahren 1995, 1996 und 1997 Haushaltssperren verhängt werden mussten und 1997 ein Nachtragshaushalt erforderlich war, Zweifel an der Behauptung aufkommen, dass die finanzpolitischen Folgen der Vereinigung ab 1995 bewältigt waren.

V. Die Finanzierungsarten im Einzelnen

Wie dargestellt, existierten prinzipiell vier mögliche Wege, die deutsche Einheit zu finanzieren. Es konnte eine höhere Verschuldung hingenommen oder auf eine Erhöhung von Steuern und Abgaben zurückgegriffen werden, die Bundesregierung konnte das Budget umschichten und Ausgabenkürzungen vornehmen oder zusätzliche Erlöse aus der Privatisierung staatlicher Beteiligungen anstreben. Wie gezeigt

werden soll, griff sie auf alle Bereiche zurück (Otremba 1999, S. 21), allerdings nicht zur gleichen Zeit und nicht im gleichen Umfang.

1. Staatsverschuldung

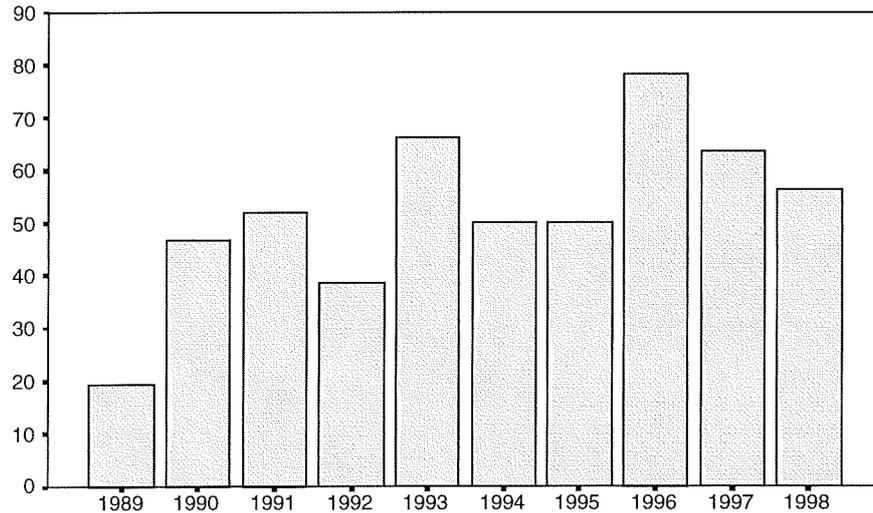
Zur Finanzierung der deutschen Einheit erhöhte die Bundesregierung in erheblichem Ausmaß die Staatsverschuldung. Dies tat sie nicht zuletzt durch die Schaffung von Nebenhaushalten (Weltring 1997, S. 48-61). Diese „Flucht aus dem Budget“ begann bereits beim 1. Staatsvertrag, mit dem der Fonds „Deutsche Einheit“ begründet wurde. Das Volumen dieses Fonds wurde 1992 und 1993 in zwei Schritten erheblich ausgeweitet. Statt der ursprünglich geplanten 115 Mrd. DM wurden bis 1994 über 160 Mrd. DM zur Verfügung gestellt (Schwinn 1997, S. 88). Parallel dazu bestand der „Kreditabwicklungsfonds“, in den die Altschulden der DDR und die Ausgleichsforderungen, die bei der Währungsumstellung entstanden waren, überführt wurden. Er wurde 1995 mit den Schulden der Treuhandanstalt und einem Teil der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in den „Erblastentilgungsfonds“ überführt.⁴ Die Schulden, die in diesem Sondervermögen angesammelt wurden, beliefen sich 1995 auf rd. 335 Mrd. DM (SVR 1995, S. 144).

Die Schaffung solcher Sondervermögen hatte aus Sicht der Bundesregierung den besonderen Charme, dass die Belastung der öffentlichen Haushalte optisch niedriger gehalten werden konnte (Grosser 1998, S. 372), was die Staatsverschuldung elektoral „entproblematisierte“. Daneben wurde auf diese Weise auch die Verfassungskonformität der Bundeshaushalte gewährleistet, da die Neuverschuldung des Bundes inklusive der Sonderfonds 1990, 1991 und 1993 über den Investitionsausgaben lag, sodass ohne die Flucht aus dem Budget die Verschuldungsgrenze des Artikel 115 Abs. 1 GG in diesen Jahren verletzt worden wäre (Weltring 1995, S. 73 f.).

Daneben wurde aber auch die „reguläre“ Staatsverschuldung deutlich erhöht (Abbildung 1). Dabei hatte sich die Bundesregierung in den Achtzigerjahren insofern eine vergleichsweise günstige Ausgangssituation geschaffen, als ihr damals die Konsolidierung des Bundeshaushaltes im Wesentlichen gelungen war. Bereits 1990 allerdings schnellte die Kreditaufnahme von unter 20 auf 46,7 Mrd. DM hoch, ein Jahr später stieg sie gar auf 52 Mrd. DM. Nach einer Atempause im Jahr 1992 erreichte sie dann 1993 mit 66,2 Mrd. DM einen neuerlichen Höchststand. Dieser wurde 1996 mit einer Nettokreditaufnahme von 78,3 Mrd. DM nochmals übertroffen. Diese Entwicklung nahm der Verschuldungspolitik schließlich auch ihren politischen Nutzen, der zunächst darin bestand, dass sie – wenig-

⁴ Der Schuldendienst für den Kreditabwicklungsfonds sollte ursprünglich zu gleichen Teilen von Bund, Treuhand und neuen Ländern getragen werden. Mit seiner Überführung in den Erblastentilgungsfonds ging der Schuldendienst allein auf den Bund über.

Abbildung 1: Nettokreditaufnahme des Bundes (in Mrd. DM), 1989-1998



Quelle: BMF (1998, S. 232); Sturm (1998, S. 186).

stens im Vergleich mit Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen – ein relativ wenig politisiertes Finanzierungsinstrument darstellt (Czada 1995a). Denn mit dem genannten Ausmaß an Verschuldung war phasenweise die Erreichung des Defizitkriteriums des Maastrichter Vertrages gef hrtet, was – neben der Kritik durch die Opposition – dazu beitrug, dass die Verschuldung in der Öffentlichkeit als unverantwortlich hoch betrachtet wurde.

2. Erhöhungen von Steuern und Abgaben

Einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung der deutschen Einheit leisteten die Sozialversicherungen: Bei der Rentenversicherung beispielsweise mussten die westdeutschen Beitragszahler in den Jahren 1993 und 1994 Defizite der ostdeutschen Rentenversicherung in Höhe von 11 bis 12 Mrd. DM decken, während die Bundesanstalt für Arbeit netto 1991 24 Mrd. DM, 1992 36 Mrd. DM und 1993 40 Mrd. DM in die neuen Länder transferierte (Angaben nach Czada 1995a, S. 81 f.). Auch in den Folgejahren hat sich diese Situation nicht wesentlich verändert (Czada 1998, S. 33). Diese beachtlichen Transfers wurden nicht zuletzt dadurch ermöglicht, dass sich auch die sozialen Sicherungssysteme am Vorabend der Wiedervereinigung in guter Verfassung präsentierten (Czada 1998, S. 31). Dennoch schlugen sich die West-Ost-Transfers über die Sozialversicherungen auch in den Beitragsst tzen nieder (Tabelle 1). Bei der Arbeitslosenversicherung stieg der Beitragssatz

Tabelle 1: Beitragssätze zu den Sozialversicherungen, 1989-1998

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gesamt	36,0	35,6	36,7	36,8	37,4	38,9	39,3	40,7	41,7	42,1
GRV	18,7	18,7	17,7	17,7	17,5	19,2	18,6	19,2	20,3	20,3
GKV	13,0	12,6	12,2	12,8	13,4	13,2	13,2	13,6	13,2	13,6
ALV	4,3	4,3	6,8	6,3	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Pflege	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,4	1,7	1,7

Quelle: BMA (1998, Tabelle 7.7).

1991 von 4,3 auf 6,8%. Eine ähnlich deutliche Erhöhung erfolgte bei der Rentenversicherung erst 1994, da es zu einem Kassenverbund mit teilweise Solidarausgleich erst nach dem Renten-Überleitungsgesetz ab 1992 kam und eine hohe Schwankungsreserve zunächst Beitragserhöhungen ebenfalls entbehrlich machte.

Die Sozialabgabenquote, also der Anteil der Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt, stieg entsprechend von 16,4% 1989 bzw. 16,1% 1990 auf 19,3% 1997 (BMA 1998, Tabelle 7.6). Als Grund für diesen Anstieg ist neben der Finanzierung der deutschen Vereinigung allerdings auch die Einführung der Pflegeversicherung zum 1.1.1995 sowie die hohe Arbeitslosigkeit zu nennen.

Wie die Staatsverschuldung hatten auch die West-Ost-Transfers über die Sozialversicherungen zunächst den Vorteil, weit weniger politisiert zu sein als Steuererhöhungen. Doch auch die massive Erhöhung der Sozialbeiträge wurde ab Mitte der 90er Jahre zum Problem, da die Höhe der Lohnzusatzkosten angesichts ständig steigender Arbeitslosenzahlen als beschäftigungsfeindlich eingestuft wurde (Jochem 1999). Dies wiederum machte teilweise weitreichende Einschnitte in Leistungsgesetze oder eine Ausweitung der Steuerfinanzierung bei den Sozialversicherungen notwendig (Beispiel: Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung zum 1.4.1998).

Auch Steuererhöhungen mussten zur Finanzierung der deutschen Einheit herangezogen werden, wobei hier ein gewisser Schwerpunkt auf Konsumsteuern lag (Überblick: Sturm 1998, S. 193 f.). So wurde zwischen 1992 und 1998 die Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte erhöht. Ebenso wurde sowohl die Mineralöl- als auch die Versicherungssteuer zweimal, sonstige Energiesteuern und die Tabaksteuer einmal in den 90er Jahren angehoben. 1997 wurden die Erbschaft- und Schenkungsteuer mit einem einnahmenerhöhenden Effekt neu geregelt sowie die Grunderwerbsteuer erhöht. 1993 kam es außerdem zur (Wieder-)Einführung einer Zinsabschlagsteuer, womit allerdings lediglich eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt wurde (BVerfGE 84, S. 239). Hinzu kam zwischen dem 1.7.1991 und dem 30.6.1992 sowie ab dem 1.1.1995 der Solidaritätszuschlag als 7,5-prozentiger Aufschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld, der erst 1998 um 2 Prozentpunkte gesenkt wurde.

Im Bereich der Einkommenbesteuerung kam es allerdings vor allem durch das

Jahressteuergesetz 1996 zu erheblichen steuerlichen Entlastungen, ähnlich wie auch die Unternehmensbesteuerung durch eine ganze Reihe von Maßnahmen verringert wurde (Standortsicherungsgesetz 1994, Wegfall der Vermögensteuer 1997, Abschaffung der Gewerbesteuer 1998, erhebliche Ausweitung von Abschreibungsmöglichkeiten). Gerade die Ausweitung von Abschreibungsmöglichkeiten schuf der Bundesregierung im Verlauf der 90er Jahre zunehmende Probleme, weil sie in wachsendem Maße zur Steuervermeidung genutzt wurden, was wiederum zu einem Wegbrechen der Steuereinnahmen führte (SVR 1997, S. 111, 114; Otremba 1999, S. 22). In dieser Entwicklung liegt die Tatsache begründet, dass zwischen 1990, also immerhin dem Jahr, in dem die dritte Stufe der Steuerreform in Kraft trat, und 1997 die Steuerquote gesunken ist, und zwar von 23,1 auf 21,8% (von Homeyer 1998, S. 353).⁵

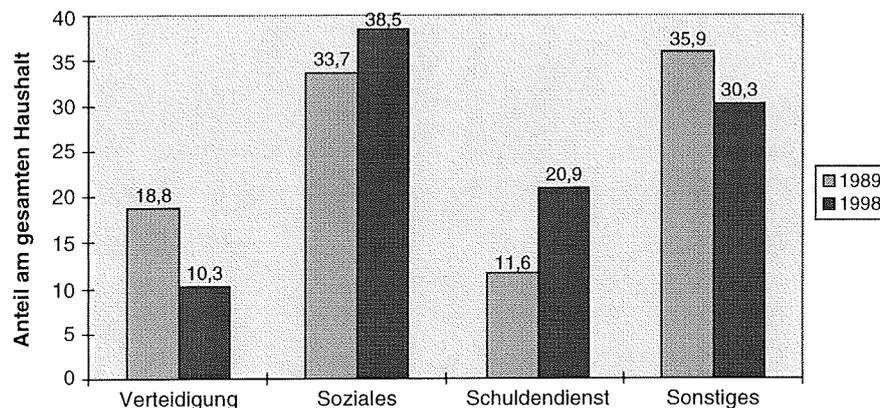
3. Haushaltsumschichtung und Kürzungspolitik

Dass es im Laufe der 90er Jahre nicht zu einer Revision der gesamten Staatstätigkeit kam, wie der Sachverständigenrat beständig forderte, wird bereits an der Entwicklung der Staatsquote deutlich. Hatte sie 1989 noch bei 45,3% und 1990 bei 45,8% gelegen, schnellte sie in den Folgejahren geradezu in die Höhe: 1993 überstieg sie die 50%-Hürde, unter die sie erst 1997 – teilweise unter Zuhilfenahme buchungstechnischer Veränderungen (SVR 1996, S. 188 f.) – wieder gedrückt werden konnte. Diese Entwicklung der Staatsquote besagt, dass es dem Staat nicht in gleichem Maße gelang, sich eines Teils seiner Aufgaben zu entledigen, wie ihm neue Aufgaben entstanden. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass die Bundesregierung das Wachstum der Staatsquote nur bedingt beeinflussen kann, weil sie keinen Einfluss auf die Ausgabenentwicklung bei Ländern und Gemeinden nehmen kann, diese aber stark auf die Entwicklung der Staatsquote einwirkt.

Ausgabenkürzungen wurden allerdings durchaus vorgenommen, gerade der Sozialbereich wurde keineswegs geschont: Es lässt sich sogar feststellen, dass „fast alle Leistungsgesetze korrigiert und dadurch die Ausgabendynamik bei den Sozialausgaben erheblich reduziert werden konnte“ (Otremba 1999, S. 23; Überblick: o.V. 1997, S. 11 f.). Nach den Zahlen des Bundesarbeitsministeriums lässt sich in den 90er Jahren für die Sozialversicherungen und den Bund gemeinsam ein durch Kürzungsmaßnahmen erreichtes Einsparvolumen von immerhin 38,3 Mrd. DM errechnen (Zahlen nach o.V. 1997, S. 16 f.). Damit nimmt die Bundesrepublik im internationalen Vergleich eine Spitzenstellung ein (o.V., S. 16). Dennoch konnten diese Kürzungen mit den explodierenden Staatsausgaben nicht mithalten.

⁵ Damit bestätigte sich für die Zeit nach der deutschen Einheit auch für die Bundesrepublik die in der vergleichenden Forschung entwickelte „modifizierte Steuerglättungshypothese“, derzufolge bürgerliche Parteien, wenn sie zwischen Staatsverschuldung und Steuererhöhungen wählen müssen, für erstere optieren (Wagschal 1996).

Abbildung 2: Ausgabenstruktur Bundeshaushalt, 1989 und 1998



Quelle: BMF (1998, S. 202).

Anm.: Schuldendienst ohne Zuwendungen zur Bundesbahn und zum Bundeseisenbahnvermögen.

Ein erheblicher Teil der Haushaltskürzungen sollte zudem durch Kürzungen im Haushaltsvollzug erreicht werden, was zur Folge hatte, dass hier keine dauerhaften Einsparungen durchgesetzt wurden und die Kürzungen kaum einer sachlich gerechtfertigten Logik folgten. Gekürzt wurde dort, wo es eben möglich oder opportun war. Diese Logik wurde noch durch die Haushaltssperren verstärkt, die fast alljährlich verhängt wurden.

Eine qualitative Konsolidierung in dem Sinne, dass vor allem konsumtive Ausgaben zu Gunsten von Investitionen gekürzt wurden, konnte so nicht erreicht werden. Insbesondere nach 1992 sanken die Investitionsausgaben des Bundes nominal von 13,8 Mrd. DM auf 12,0 Mrd. DM (1994), um dann auf diesem Niveau zu verharren (Zahlen nach OECD Economic Surveys verschiedene Jahrgänge). Dagegen konnten die Subventionen des Bundes zwischen 1991 (37,3 Mrd. DM) und 1997 (40,2 Mrd. DM) nominal nicht gesenkt werden (von Homeyer 1998, S. 344), wengleich sich dahinter eine Verschiebung zu Gunsten der ostdeutschen Wirtschaft verbirgt, da die Subventionszahlungen in den Westen seit 1990 nominal um ein Drittel zurückgingen (Otremba 1999, S. 23). Einige dieser Kürzungen, etwa die 1997 beschlossene Rückführung der Steinkohlehilfen, wurden zudem nicht sofort sichtbar, da eine allmähliche Absenkung dieser Subventionen vorgesehen war. Eine Revision der Staatstätigkeit lässt sich darin dennoch nicht entdecken.

Allerdings sollte dies den Blick auf bestimmte Veränderungen in der Struktur des Bundeshaushalts nicht verstellen (Abbildung 2). Es wird nämlich durchaus deutlich, dass eine Prioritätenverschiebung stattfand. Vor allem der Verteidigungs-

etat wurde kräftig zusammengestrichen; 1998 wurden nur noch gut 10 Prozent des Bundeshaushaltes für Verteidigung ausgegeben, verglichen mit fast 20 Prozent der Ausgaben neun Jahre zuvor. Als Wachstumsbranchen des Bundeshaushalts stellten sich in den 90er Jahren dagegen zwei Ausgabenposten dar: die Ausgaben für den Schuldendienst und für soziale Sicherung. Die Zunahme der Ausgaben für Zins und Tilgung stellt die notwendige Konsequenz der explosionsartigen Ausweitung der Verschuldung des Bundes inklusive seiner Sondervermögen dar. Damit bestätigte sich, dass sich mittelfristig durch eine Ausweitung der Verschuldung kein zusätzlicher finanzpolitischer Handlungsspielraum gewinnen lässt (vgl. Kitterer 1993; Weltring 1997, S. 95 ff.).⁶ Die Ausweitung der Sozialausgaben war dagegen in erster Linie der im Laufe der 90er Jahre dramatisch gestiegenen Arbeitslosigkeit geschuldet, die trotz der zum Teil erheblichen Einschnitte zu einerverstarkten Nachfrage nach Leistungen des sozialen Sicherungssystems führte.

4. Privatisierung in Ost und West

Von besonderer Prominenz waren die Privatisierungsanstrengungen zunächst in Ostdeutschland, wo sich im Grunde ja die gesamte Volkswirtschaft im Staatsbesitz befand. Die Bundesregierung verfolgte hier das Ziel, möglichst schnell eine möglichst weitgehende Privatisierung zu realisieren. Neben ordnungspolitischen dürften hier auch finanzpolitische Motive eine Rolle gespielt haben, da 1990 noch erwartet wurde, dass von den Privatisierungserlösen ein erheblicher Beitrag zur Finanzierung der deutschen Einheit geleistet werden könnte – sogar über eine Verteilung der Teile des volkseigenen Vermögens, die nicht zur Finanzierung der Einheit gebraucht wurden, wurde nachgedacht (Schwinn 1997, S. 137). So bezifferte der Präsident der Treuhandanstalt, Rohwedder, den Wert der DDR-Betriebe im Besitz der Treuhand noch im Oktober 1990 auf rund 600 Mrd. DM (Schwinn 1997, S. 137).

Die Entwicklung der folgenden Jahre widerlegte diese Prognose in fast brutaler Eindeutigkeit. In ihrer Abschlussbilanz zum 31.12.1994 konnte die Treuhandanstalt Einnahmen von gerade einmal 76 Mrd. DM ausweisen, die Ausgaben schlugen dagegen mit 332 Mrd. DM zu Buche. Statt eines Gewinns von 600 Mrd. DM erwirtschaftete die Treuhandanstalt also einen Verlust von 256 Mrd. DM (BT-Drs. 13/2280, S. 125; Weltring 1997, S. 53 f.). Hier tut sich mithin ein Differenzbetrag

⁶ Die Angaben zur Zinslastquote (= Anteil der Ausgaben für Zinsen am Bundeshaushalt) sind mit Vorsicht zu betrachten, da sie im Finanzbericht des Bundesfinanzministeriums nur auf die Zinszahlungen für Schulden des Bundes im engeren Sinne, also ohne seine Sondervermögen, bezogen wird. Die in Abbildung 2 angegebenen Zahlen beziehen sich auf die Aufwendungen des Bundes für Schulden zuzüglich seiner Aufwendungen für Sondervermögen (allerdings ohne Zuweisungen an Verkehrsunternehmen). Die Tendenz ist allerdings unstrittig. Dies wird auch an der Zinslast-Steuerquote deutlich, die von 13,5% 1990 über 15,3% 1992 und 17% 1994 auf 23,9% 1997 bzw. 23,4% 1998 stieg (Angaben des BMF an den Verfasser, 29.3.1999).

zwischen erhofftem Gewinn und realisiertem Verlust von etwa 850 Mrd. DM auf. Diese Summe macht die Größenordnung deutlich, in der finanzpolitische Anpassungen zwischen 1990 und 1992, als sich das tatsächlich zu erwartende Ergebnis der Privatisierungspolitik in Ostdeutschland abzuzeichnen begann (Schwinn 1997, S. 138), nötig waren. Hätten die erhofften Privatisierungserlöse realisiert werden können, hätte sich die Einheit wohl tatsächlich ohne schwerwiegende finanzpolitische Schwierigkeiten herstellen lassen. Tatsächlich jedoch geriet die Privatisierung der vormals volkseigenen Betriebe nicht zur wichtigsten Finanzquelle der Einheit, sondern zu einem ihrer größten Haushaltslöcher.

Aber die Privatisierungspolitik blieb nicht auf Ostdeutschland beschränkt. Dies umso weniger, als die Bundesregierung durchaus ordnungspolitische Gründe dafür geltend machte, staatliche Beteiligungen zu privatisieren: „Privatisierung ist für die Bundesregierung eine Investition in Wettbewerb, Effizienz, Innovation und damit in die Stärkung des Standortes Deutschland im internationalen Wettbewerb“ (BT-Drs. 13/8464, S. 36). Besonders ab 1996 griff die Bundesregierung vermehrt auf die Privatisierung von Bundesbeteiligungen zurück. Beliefen sich die Privatisierungseinnahmen zwischen 1991 und 1995 zusammen nämlich auf nur gut 2,5 Mrd. DM, so erreichten sie allein 1996 etwa 2,2 Mrd. DM, während sie 1997 auf 5,4 Mrd. DM und 1998 gar auf 19,7 Mrd. DM anstiegen.⁷ Dabei standen – insbesondere vom Emissionsvolumen und damit den Erlösen für den Bundeshaushalt her – die Privatisierung der Deutschen Telekom (November 1996) und der Lufthansa (Oktober 1997) im Mittelpunkt der Privatisierungspolitik der 90er Jahre. Der politische Vorteil dieser Politik ist darin zu sehen, dass auch dieses Finanzierungsinstrument Mehreinnahmen beim Finanzminister ermöglichte, ohne dass es zu zusätzlichen Belastungen der Wähler führte. Insofern eignete sich die Privatisierungspolitik besonders gut, um die elektoral problematischer werdenden Finanzierungsinstrumente 'Staatsverschuldung' und 'Sozialversicherungen' teilweise zu ersetzen.

VI. *Der lange Schatten der schönen Illusion*

Als sich im Jahr 1990 die Chance zur Verwirklichung der deutschen Einheit bot, nutzte die Bundesregierung sie entschlossen. Angesichts einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung in der alten Bundesrepublik, einer zumindest quantitativ erfolgreichen Konsolidierungspolitik in den 80er Jahren und überaus positiven Erwartungen über die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern wurde die finanzpolitische Belastung, die durch die Vereinigung auf die Bundesrepublik zukommen würde, jedoch eklatant unterschätzt. Wiederholt äußerte sich die Bundesregierung optimistisch über die Aussichten, die Einheit über eine kurzfristig

⁷ Die Angaben zu den Privatisierungserlösen wurden dem Verfasser freundlicherweise vom Bundesfinanzministerium in einem Fax vom 30.3.1999 zugänglich gemacht.

höhere Staatsverschuldung und zusätzliche Steuereinnahmen dank eines raschen, sich selbst tragenden Aufschwungs finanzieren zu können. Entsprechend vertrat sie im Wahlkampf zur Bundestagswahl 1990 die Position, zusätzliche finanzielle Belastungen durch die Vereinigung seien nicht zu erwarten.

Diese Einschätzung erwies sich bald als Illusion. Konnte das Ausbleiben des Aufschwungs 1991 noch als Übergangsphänomen erscheinen und Steuererhöhungen mit zusätzlichen Belastungen durch den Golfkrieg erklärt werden, kam die Bundesregierung spätestens 1992 nicht um das Bekenntnis herum, sich geirrt zu haben. Auch die Konzeption des Finanzministers, die Kosten der Einheit durch eine Begrenzung der Ausgabensteigerung auf 3% jährlich bei allen öffentlichen Haushalten zu finanzieren,⁸ scheiterte, weil die Bundesländer hier – wie bei den anderen Fragen in Bezug auf die Finanzverfassung seit 1990 (Staatsverträge, Föderales Konsolidierungsprogramm, Bahnreform) – nicht zu Konzessionen an den Bund bereit waren.

In der Folgezeit gelang es der Bundesregierung jedoch nicht, ein neues finanzpolitisches Konzept zu erarbeiten und durchzusetzen. So kritisierte der Sachverständigenrat (1992, S. 141) die Konsolidierungspolitik der Bundesregierung immer wieder, „weil die dahinter stehenden Einsparungen überwiegend zufällig waren und keiner zielgerichteten Konsolidierungsstrategie entsprangen“ und „die Finanzpolitik keine konsequent zukunftsweisende Orientierung zu bieten vermochte“ (SVR 1996, S. 122; siehe auch SVR 1997, S. 110).

Um diesen Befund zu erklären, muss man sich vor Augen halten, dass ein solches Finanzierungskonzept erhebliche zusätzliche Belastungen der Wähler bringen musste, sei es über Steuer- und Abgabenerhöhungen oder über Ausgabenkürzungen. Beide Möglichkeiten sind für eine Regierung, die wieder gewählt werden möchte, nicht sonderlich verlockend. Daher wird eine (auch) am Wiederwahlziel orientierte Regierung versuchen, die Belastungen der Wähler so zu organisieren, dass diese ihr die Schuld für diese Belastungen möglichst wenig anlasten – „blame avoidance“ (Weaver 1986) steht mit hoher Wahrscheinlichkeit im Zentrum der Bemühungen der Regierung (dazu auch Pierson 1994; Ross 1997).

R. Kent Weaver (1986, S. 384 ff.) hat eine ganze Reihe von „Techniken“ der Schuldvermeidung herausgearbeitet, die allerdings für die Finanzpolitik der christlich-liberalen Koalition ab 1990 nur begrenzt einsetzbar waren. So ließ sich beispielsweise die Finanzmisere nicht von der politischen Agenda fern halten (im Gegenteil wurde sie mit den Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages immer virulenter), und die Finanzpolitik konnte auch nicht in nennenswertem Umfang an politisch neutrale Sonderinstitutionen delegiert werden, wie dies im Rahmen der Treuhandanstalt für die ostdeutsche Privatisierung der Fall war (vgl. Seibel 1994). Bedeutender ist allerdings, dass es auch nicht gelang, die Opposition an Entscheidungen, die von den Wählern „bestraft“ werden könnten, zu beteiligen. Wie wichtig diese Strategie ist, konnte Fiona Ross (1997, S. 189 f.) zeigen: Sie

⁸ So Waigel in einem Interview mit dem Verfasser am 29.6.1999.

wies nach, dass Konsolidierungsbemühungen im internationalen Vergleich gerade dann besonders erfolgreich sind, wenn sie von übergroßen Koalitionen durchgesetzt werden. Die Bedingungen für eine solche Strategie waren in der Bundesrepublik seit 1991 gut. Die SPD konnte sich durch ihre Position im Bundesrat nämlich nicht darauf zurückziehen, schlicht alle Vorschläge der Bundesregierung abzulehnen; vielmehr hätte sie über die Länderkammer sehr elegant in eine informelle Große Koalition eingebunden werden können.

Dazu kam es jedoch über weite Strecken nicht. Lediglich beim Solidarpakt wurde eine solche Konzertierungspolitik insgesamt erfolgreich verfolgt. Dass es der Koalition *grosso modo* jedoch nicht gelang, die Schuld für zusätzliche Belastungen mit der SPD zu teilen, hängt vor allem mit der enormen Bedeutung des Parteienwettbewerbs zusammen. Dieser hatte schon die Vereinigungspolitik im engeren Sinne wesentlich geprägt (vgl. Lehmsbruch 1990, S. 468 ff.). Durch das Wahlversprechen von 1990 war jedoch gerade die Finanzierung der Einheit ins Zentrum eines sich zunehmend polarisierenden Parteienwettbewerbs geraten. Da die SPD bereits vor der Bundestagswahl 1990 auf die Notwendigkeit von Steuererhöhungen hingewiesen hatte, ließ sich nun jede Kurskorrektur der Regierung als Beleg dafür anführen, dass die SPD Recht behalten und die Koalition die Wähler 1990 belogen habe – mit großem Erfolg, wie der Ausgang der Landtagswahl in Rheinland-Pfalz von 1991 zeigte.

Wegen der herausragenden Bedeutung des Parteienwettbewerbs in der Finanzpolitik konnte die Koalition die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat also nicht dazu nutzen, mit der SPD ein mittelfristiges Konsolidierungskonzept auszuhandeln und sie so an den politischen Kosten der Konsolidierungspolitik zu beteiligen. Vielmehr entpuppten sich die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat sogar als gewichtiges Hindernis für die Entwicklung eines Konsolidierungskonzeptes: Eine Reihe von Maßnahmen ließ sich nämlich nicht gegen die SPD-Mehrheit im Bundesrat durchsetzen oder wurde dort verwässert. Als Beispiel hierfür kann das Schicksal des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumspakets dienen. Noch deutlicher wird die Schwierigkeit, eine kohärente finanzpolitische Konzeption unter der Notwendigkeit der Einbeziehung der Opposition zu entwickeln, am Fall der Solidarpaktverhandlungen, bei denen es schließlich nur noch um das Erreichen eines bestimmten Sparvolumens ging, ohne dass konzeptionelle Überlegungen noch eine Rolle gespielt hätten. Bei anderen Gesetzen musste die Koalition auf zustimmungspflichtige Teile verzichten. Dennoch gelang es ihr insgesamt durchaus, auch gegen den Widerstand der Opposition ihre Kürzungsvorhaben durchzusetzen, indem sie die Zustimmungspflicht des Bundesrates gesetzgebungstechnisch „umspielte“.⁹

9 Die Erkenntnis, dass der Bundesrat in den 90er Jahren einer Konsolidierung des Haushalts tendenziell im Wege stand, unterstützt Ute Wachendorfer-Schmidts (1999) These, wonach der Föderalismus in Deutschland nicht – wie beispielsweise in der Schweiz (Obinger 1998) – weniger, sondern mehr Staat mit sich bringe, er also durchaus im wörtlichen Sinne seinen Preis hat.

Die Illusion über die Kosten der Einheit und das daraus abgeleitete Wahlversprechen der Koalition vor der Bundestagswahl 1990 verhinderten also, dass die Finanzierung der deutschen Einheit als „nationales Projekt“ zwischen Regierung und Opposition ausgehandelt werden konnte, da auf diese Weise die Finanzpolitik zunehmend vom Parteienwettbewerb überlagert wurde. Dies hatte zur Konsequenz, dass die Koalition die zusätzlichen Belastungen alleine zu vertreten hatte und alternative Strategien der Schuldvermeidung entwickeln musste.

Dies gelang ihr in den folgenden Jahren recht überzeugend: Ihre Finanzierungslogik bestand nämlich de facto zu weiten Teilen in dem Versuch, die Kosten der Einheit politisch – und das heißt vor allem: elektoral – möglichst unschädlich zu kaschieren. Die Finanzierung der Einheit erfolgte daher nicht zufällig über die wenig sichtbaren und daher schwach politisierten Wege der Ausdehnung der Staatsverschuldung und der Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge (Czada 1995a). Die enorme Höhle der Neuverschuldung wurde zudem noch in Sondervermögen „versteckt“. ¹⁰ Als wahlpolitisch wenig schädlich wurde auch die Privatisierung von Bundesbeteiligungen eingeschätzt. Ebenso sollte die „künstliche“ Erhöhung des Bundesbankgewinns Finanzmittel ohne politische Kosten zur Verfügung stellen – nur ließ sich dies gegen die Bundesbank nicht durchsetzen. Ließen sich Steuererhöhungen nicht vermeiden, betrafen sie vor allem die weniger sichtbaren indirekten Steuern oder sie wurden nur befristet eingeführt. Auch bei Ausgabenkürzungen bevorzugte man den wenig transparenten und kaum ausreichenden Weg der globalen Minderausgaben und Haushaltssperren und wagte nur allmählich auch Einschnitte bei elektoral sensiblen Leistungen.

Ausgabenkürzungen, wie sie der Sachverständigenrat beständig vehement forderte, erwiesen sich aus zwei Gründen als schwer durchsetzbar. Erstens sind sie umso schwerer durchzusetzen, je weniger deutlich ihre Notwendigkeit erscheint (vgl. Roller 1999, S. 22 und 38). Vor diesem Hintergrund war das Wahlkampfversprechen aus dem Jahr 1990 kontraproduktiv, blockierte es doch die zunächst durchaus existente Opferbereitschaft der Wähler (Bredemeier 1996, S. 186) gerade in dem Moment, in dem tatsächlich erhebliche Einschnitte nötig wurden. Offensichtlich traute die Koalition jedoch bereits 1990 der Bereitschaft der Wähler nicht, zusätzliche Belastungen zu tragen (Grosser 1998, S. 381). Das aber führte dazu, dass spätere Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen den Wählern als Bruch eines Wahlversprechens erschienen und entsprechend politisch noch riskanter wurden.

Zweitens fiel es der Koalition selbst – ähnlich wie schon in den 80er Jahren (Zohlhofer 1999b, S. 154) – ausgesprochen schwer, sich auf ein gemeinsames Konzept zu verständigen. Es war keineswegs unumstritten, welche Konsolidierungsstrategie angewendet werden sollte; beispielsweise vertraten FDP und Teile der CDU fundamental unterschiedliche Positionen bezüglich der Option von

10 Wie erfolgreich diese Strategie war, lässt sich an der Schwierigkeit ablesen, eine zutreffende Zinslastquote für den Bundeshaushalt zu ermitteln (s.o.).

Steuererhöhungen. Die FDP, die sich in den 90er Jahren immer stärker als Steuer-senkungspartei zu profilieren versuchte, stemmte sich vehement gegen Versuche, die Haushaltskonsolidierung über die Einnahmeseite zu erreichen. Die Union erwies sich in dieser Frage dagegen als gespalten. Ihr Wirtschaftsflügel sympathisierte zwar mit den Vorstellungen der FDP, doch ihr Arbeitnehmerflügel wie auch die ostdeutschen Bundestagsabgeordneten und Ministerpräsidenten hielten eine vorübergehend höhere Steuerbelastung für eher vertretbar als Ausgabenkürzungen im gleichen Volumen. Diese Gegensätze zeigten sich besonders deutlich im Streit um die Absenkung des Solidaritätszuschlages 1996 und 1997 (Zohlnhöfer 1999a, S. 335).

Genau spiegelbildlich sahen die Positionen bei Ausgabenkürzungen aus: Hier optierte die FDP für stärkere Einschnitte etwa ins soziale Netz, während der Arbeitnehmerflügel der Union diese zu verhindern versuchte. Daher konnte hier nur ein begrenzter Beitrag zur Haushaltskonsolidierung erwartet werden. Dass die schließlich mit dem Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung 1996/97 durchgesetzten Kürzungsmaßnahmen die absolute Obergrenze des in der CDU-Arbeitnehmerschaft Durchsetzbaren darstellten, wurde besonders bei der Bundestagung der Sozialausschüsse im Mai 1997 deutlich (Die Welt, 26.5.1997).

Diese Uneinigkeit dürfte die Koalition zudem anfällig für Proteste von Verbänden gegen Kürzungsmaßnahmen gemacht haben (dazu Hall 1993, S. 290), wie das Beispiel der Demonstrationen gegen Kürzungen der Kohlesubventionen aus dem Jahr 1997 zeigt (Zohlnhöfer 1999a, S. 332). Darüber hinaus war diese Zerrissenheit dafür verantwortlich, dass sich der Finanzminister auch in der zweiten Hälfte der 90er Jahre immer wieder in haltlos optimistische haushaltspolitische Prognosen verstieg, die dann mit großer Regelmäßigkeit falsifiziert wurden: Ungünstigere Prognosen hätten schnellere Entscheidungen erfordert, die angesichts der differierenden Konzepte in der Koalition aber kaum zu erreichen waren.

Der lange Schatten der schönen Illusion, dass sich die deutsche Einheit durch ein schnelles Wirtschaftswunder selbst finanzieren würde, verfolgte die christlich-liberale Koalition bis ans Ende ihrer Amtszeit. Die Weichen für die Finanzierung der Einheit wurden bereits 1990 falsch gestellt (Grosser 1998, S. 372), und es gelang der Bundesregierung nicht, ihr finanzpolitisches Konzept der unerfreulicheren Wirklichkeit anzupassen. Institutionelles Lernen, das Czada (1995b) in vielen anderen Bereichen der Vereinigungspolitik feststellen konnte, blieb im Bereich der zentralstaatlichen Finanzpolitik weitgehend aus. Das lag vor allem daran, dass die Finanzpolitik vom Beginn des Vereinigungsprozesses an im Zentrum des Parteienwettbewerbs stand.

Die Logik des Parteienwettbewerbs bewirkte, dass die Bundesregierung auf vermeintlich politisch unschädliche Finanzierungsmethoden zurückgriff. Deren Anwendbarkeit verringerte sich allerdings im Zeitverlauf immer stärker, weil die Staatsverschuldung als unverantwortlich hoch eingestuft und die Höhe der Lohnnebenkosten als beschäftigungsfeindlich attackiert wurden. Kürzungsmaßnahmen

wurden daraufhin zwar durchgesetzt, doch auch sie erreichten schnell die Grenze des Durchsetzbaren – sowohl innerhalb der CDU als auch bei den Wählern. Daher nahm die Regierung ab Mitte der 90er Jahre verstärkt Zuflucht zu Privatisierungen; daneben sollten ad hoc-Maßnahmen von zweifelhafter ordnungspolitischer Qualität die Haushaltslöcher stopfen helfen. Dieser Mangel eines finanzpolitischen Konzeptes untergrub schließlich nicht nur die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik, sondern letztlich auch die der gesamten Regierung. Dies dürfte mitentscheidend gewesen sein für die Wahlniederlage 1998 (Jung/Roth 1998, S. 8). Der lange Schatten der schönen Illusion hatte die Koalition eingeholt.

Literatur

- Andersen, Uwe, ²1995: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: Uwe Andersen und Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske + Budrich, S. 507-510.
- Bandelow, Nils C. und Klaus Schubert, 1998: Wechselnde Strategien und kontinuierlicher Abbau solidarischen Ausgleichs. Eine gesundheitspolitische Bilanz der Ära Kohl, in: Göttrik Wewer (Hrsg.), Bilanz der Ära Kohl, Opladen: Leske + Budrich, S. 113-127.
- Billing, Werner, 1991: Die rheinland-pfälzische Landtagswahl vom 21. April 1991: Machtwechsel in Mainz nach 44 Jahren, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 22, S. 584-601.
- Bredemeier, Sonning, 1996: Die finanzwirtschaftliche und geldpolitische Dimension der Einheit, in: Bernd Rebe und Franz Peter Lang (Hrsg.), Die unvollendete Einheit. Bestandsaufnahmen und Perspektiven für die Wirtschaft, Hildesheim: Olms, S. 169-192.
- Bundesministerium der Finanzen, 1998: Finanzbericht 1999, Bonn: BMF.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1998: Statistisches Taschenbuch 1998. Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn: BMA.
- Czada, Roland, 1995a: Der Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit, in: Gerhard Lehbruch (Hrsg.), Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Opladen: Leske + Budrich, S. 73-102.
- Czada, Roland, 1995b: Kooperation und institutionelles Lernen in Netzwerken der Vereinigungspolitik, in: Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 299-326.
- Czada, Roland, 1998: Vereinigungskrise und Standortdebatte. Der Beitrag der Wiedervereinigung zur Krise des westdeutschen Modells, in: Leviathan 26, S. 24-59.
- Duckenfield, Mark, 1999: The Goldkrieg: Revaluating the Bundesbank's Reserves and the Politics of EMU, in: German Politics 8, Nr. 1, S. 106-130.
- Grosser, Dieter, 1998: Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Politische Zwänge im Konflikt mit ökonomischen Regeln, Stuttgart: DVA.
- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics 25, S. 275-296.
- Heinelt, Hubert und Michael Weck, 1998: Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen: Leske + Budrich.
- Heilemann, Ullrich, Heinz Gebhardt und Hans Dietrich von Loeffelholz, 1996: Wirtschaftspolitische Chronik der Bundesrepublik 1960 bis 1995, Stuttgart: Lucius & Lucius.

- Heilemann, Ullrich und Hermann Rappen, 1997: Sieben Jahre deutsche Einheit: Rückblick und Perspektiven in fiskalischer Sicht, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 40-41/97, S. 38-46.
- Homeyer, Immo von, 1998: Die Ära Kohl im Spiegel der Statistik. Ein statistischer Überblick über die Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Finanz- und Sozialpolitik seit 1982, in: Götttrik Wewer (Hrsg.), *Bilanz der Ära Kohl*, Opladen: Leske + Budrich, S. 333-355.
- Jochem, Sven, 1999: Sozialpolitik in der Ära Kohl: Die Politik des Sozialversicherungsstaates, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik (Arbeitspapier 12/99).
- Jung, Matthias und Dieter Roth, 1998: Wer zu spät geht, den bestraft der Wähler. Eine Analyse der Bundestagswahl 1998, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B52/98, S. 3-18.
- Kitterer, Wolfgang, 1993: Rechtfertigung und Risiken einer Finanzierung der deutschen Einheit durch Staatsverschuldung, in: Karl-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.), *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit I*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 39-76.
- Lehmbruch, Gerhard, 1990: Die improvisierte Vereinigung: Die Dritte deutsche Republik, in: *Leviathan* 18, S. 462-486.
- Obinger, Herbert, 1998: Federalism, Direct Democracy, and Welfare State Development in Switzerland, in: *Journal of Public Policy* 18, S. 241-263.
- Otremba, Walther, 1999: Finanzpolitik 1989 bis 1998 – Die Dämme haben gehalten, in: *Wirtschaftsdienst* 79, S. 18-26.
- o.V., 1997: Handeln im Sozialbereich, in: *Bundesarbeitsblatt*, Nr. 5, S. 7-17.
- Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Renzsch, Wolfgang, 1997: Budgetäre Anpassung statt institutionellen Wandels. Zur finanziellen Bewältigung der Lasten des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik, in: Hellmut Wollmann et al. (Hrsg.), *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Opladen: Leske + Budrich, S. 49-118.
- Roller, Edeltraut, 1999: Shrinking the Welfare State: Citizens' Attitudes towards Cuts in Social Spending in Germany in the 1990s, in: *German Politics* 8, Nr. 1, S. 21-39.
- Ross, Fiona, 1997: Cutting Public Expenditures in Advanced Industrial Democracies: The Importance of Avoiding Blame, in: *Governance* 10, S. 175-200.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 1990: *Auf dem Weg zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands. Jahresgutachten 1990/91*, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1991: *Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken. Jahresgutachten 1991/92*, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1992: *Für Wachstumsorientierung – gegen lähmenden Verteilungsstreit. Jahresgutachten 1992/93*, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1995: *Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/96*, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1996: *Reformen voranbringen. Jahresgutachten 1996/97*, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1997: *Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft. Jahresgutachten 1997/98*, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sally, Razeen und Douglas Webber, 1994: The German Solidarity Pact. A Case Study in the Politics of the Unified Germany, in: *German Politics* 3, S. 18-46.
- Schäuble, Wolfgang, 1991: *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*, Stuttgart: DVA.
- Schwinn, Oliver, 1997: *Die Finanzierung der deutschen Einheit*, Opladen: Leske + Budrich.

- Seibel, Wolfgang, 1994: Strategische Fehler oder erfolgreiches Scheitern? Zur Entwicklungslogik der Treuhandanstalt 1990-1993, in: Politische Vierteljahresschrift 35, S. 3-39.
- Sturm, Roland, 1998: Die Wende im Stolperschritt – eine finanzpolitische Bilanz, in: Göttrik Wewer (Hrsg.), Bilanz der Ära Kohl, Opladen: Leske + Budrich, S. 183-200.
- Suntum, Ulrich van, 1990: Finanzpolitik in der Ära Stoltenberg, in: Kredit und Kapital 23, S. 251-276.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute, 1999: Der Preis des Föderalismus in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift 40, S. 3-39.
- Wagschal, Uwe, 1996: Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen: Leske + Budrich.
- Weaver, R. Kent, 1986: The Politics of Blame Avoidance, in: Journal of Public Policy 6, S. 371-398.
- Weltring, Sylvia, 1997: Staatsverschuldung als Finanzierungsinstrument des deutschen Vereinigungsprozesses. Bestandsaufnahme und theoretische Wirkungsanalyse, Frankfurt a.M. et al.: Peter Lang.
- Zohlnhöfer, Reimut, 1999a: Die große Steuerreform 1998/99. Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30, S. 326-345.
- Zohlnhöfer, Reimut, 1999b: Institutions, the CDU and Policy Change. Explaining German Economic Policy in the 1980s, in: German Politics 8, Nr. 3, S. 141-160.