

Die Finanzierung der deutschen Einheit – Zum Umgang mit den Schuldlasten der Wiedervereinigung

von Florian Zinsmeister

Zusammenfassung: Die Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland betrug Ende des Jahres 2008 1.518 Milliarden Euro. Ein großer Teil dieser Schulden hat seinen Ursprung im deutschen Einigungsprozess, und zwar sowohl in der Übernahme von Altschulden der DDR als auch in der Kreditfinanzierung des ostdeutschen Aufholprozesses. Die Verschuldung der ostdeutschen Bundesländer und Gemeinden ohne Berlin beträgt rund 15 Prozent der Gesamtschulden der deutschen Länder und Gemeinden (mit Berlin 25 Prozent). Die Kosten der Einheit dürften diese Schulden aber in keinem Fall widerspiegeln – sie sind heute auf viele Schultern verteilt. Ausschlaggebend für den hohen Schuldenuaufbau war auch die zu optimistische finanzpolitische Strategie in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung: Transferzahlungen, gebündelt in zwei Sondervermögen, sollten die ökonomische Einheit Deutschlands ermöglichen. Mit der Ernüchterung Mitte der 90er Jahre kam zwar die Einsicht, dass die Mittel nicht ausreichen würden; gleichzeitig setzte jedoch ein Konsolidierungsdruck ein, der von den Ländern mit einer erheblichen Zurückhaltung bei den Investitionsausgaben beantwortet wurde, da Einsparpotenziale bei den Konsumausgaben zuvor ungenutzt blieben. Als Folge wurden die Wachstumschancen der neuen Bundesländer weiter verringert. Mit der Auflösung des Fonds Deutsche Einheit im Jahr 2005 endet die Ära der expliziten Ausweisung einheitsbedingter Schulden in der Statistik, wenngleich eine einheitsbedingte Belastung der öffentlichen Haushalte über verschiedene Transfersysteme noch weiter besteht.

Summary: At the end of 2008, national debt in Germany reached 1.518 Billion Euros. A huge share of these liabilities has its origin in the German unification process, namely in the assumption of the GDR's national obligations as well as in the credit financing of the eastern German convergence process. Liabilities of eastern German states ("Länder") and communities (without Berlin) add up to 15 percent of states' and communities' total debts (with Berlin 25 percent). Yet, these figures do not reflect the costs of unification at all – these are pooled among many shoulders today. One factor that contributed to the excessive debt expansion was the much too optimistic fiscal policy strategy in the first post-unification years: The economic unity of Germany was mainly supposed to be installed through transfers. The mid 90's disillusion regarding growth potential in eastern Germany let politicians realize these measures would not be sufficient; simultaneously the states answered with large decreases of their investment expenditures to the new needs to consolidate – above all because they passed up the chance to cut government consumption before. As a consequence, eastern growth potential further decreased. Finally, with the liquidation of the Fonds Deutsche Einheit in 2005 liabilities due to the German unification cannot longer be identified in the statistics on debt of public budgets. Yet, the unification still burdens public budgets through various transfer systems.

JEL Classifications: H63, H73, N44
Keywords: Public budgets, public debt

1 Einleitung

„Wer Schulden aufnimmt, muss sie zuverlässig tilgen. Wir haben im Übrigen beim Erblastentilgungsfonds bewiesen, dass wir das können. Er wurde 1995 eingerichtet und hatte damals einen Schuldenstand von umgerechnet 171 Milliarden Euro. Jetzt ist er getilgt“ (Bundeskanzlerin Angela Merkel, 14. Januar 2009).

Der Erblastentilgungsfonds ist eines der Sondervermögen des Bundes, die nach dem Mauerfall eingerichtet worden waren, um die finanziellen Lasten der DDR und die Kosten der Wiedervereinigung zu tragen. Er übernahm die Schulden der Treuhändanstalt, des Kreditabwicklungsfonds sowie die Schulden der kommunalen Wohnungswirtschaft und hatte bei seiner Einrichtung am 1. Januar 1995 ein Volumen von 171 Milliarden Euro. Die Tilgung erfolgte formal über eine Zuführung erstens derjenigen Bundesbankgewinne, die pro Jahr 3,5 Milliarden Euro überstiegen, und zweitens ab 1998 auch über Beiträge der neuen Bundesländer nach dem Altschuldenregelungsgesetz. Diese Mittel standen nicht für die Schuldentilgung der Kernhaushalte zur Verfügung; die Tilgung der Schulden des Fonds ergibt sich damit faktisch aus einer Umschuldung.¹

Ende des Jahres 2008 betrug die Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland 1518 Milliarden Euro. Hiervon lasten 63 Prozent beziehungsweise rund 957 Milliarden Euro auf den Schultern des Bundes einschließlich seiner Extrahaushalte, der Rest auf denen der Länder und Gemeinden. Ein nicht unerheblicher Teil des Schuldenberges hat seine Ursache im deutschen Einigungsprozess, und zwar erstens in der Übernahme von Altschulden der DDR, zweitens in der asymmetrischen Währungsumstellung von der DDR-Mark zur D-Mark, und – last, but not least – in dem Versuch, den Aufholprozess der ostdeutschen Wirtschaft über Schulden zu finanzieren. Die Verschuldung der ostdeutschen Bundesländer und Gemeinden ohne Berlin beträgt aktuell 84,3 Milliarden Euro (mit Berlin: 140,3 Milliarden Euro); das sind rund 15 Prozent der Gesamtschulden der deutschen Länder und Gemeinden (mit Berlin immerhin 25 Prozent). Zum Vergleich: Der Bevölkerungsanteil der neuen Bundesländer liegt einschließlich Berlins bei gut 20 Prozent der Gesamtbevölkerung.

Die Kosten der Einheit dürfte die Schuldenlast der neuen Bundesländer aber in keinem Fall widerspiegeln. Um die vereinigungsbedingte Schuldbelastung des Staates zu erfassen, müssten zusätzlich erstens die Schulden erfasst werden, die in den alten Ländern und beim Bund aufgrund vielfältiger Transferzahlungen seit der Wiedervereinigung entstanden sind. Hierzu gehören Subventionen an Unternehmen ebenso wie Mittel der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur oder Zahlungen zur Stützung der sozialen Sicherungssysteme. Auf supranationaler Ebene müssten zweitens Zahlungen der Europäischen Union, allen voran die Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, in Rechnung gestellt werden. Drittens wurde ein erheblicher Teil der einheitsbedingten Verschuldung lange Zeit über Sondervermögen des Bundes gebucht und ist inzwischen mit deren Auflösung im Kernhaushalt des Bundes verschwunden. Um diese ehemals explizit ausgewiesenen Schulden und Kosten der Einheit dreht sich die folgende Darstellung.

¹ Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums wurden knapp 80 Milliarden Euro des Erblastentilgungsfonds tatsächlich getilgt, der Rest durch Umschuldung in den Bundeshaushalt übernommen; siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung (2009).

2 Kreditabwicklungsfonds und Fonds Deutsche Einheit: Wende-Euphorie bis Mitte der 90er Jahre

Nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion im Jahr 1990 galt es, die Altschulden der DDR, mehr aber noch die bevorstehenden wirtschaftlichen Herausforderungen zu schultern: Der Ausbau einer tragfähigen Infrastruktur sowie der Aufbau eines – insbesondere privaten – Kapitalstocks mussten in Gang gesetzt, gleichzeitig die sozialpolitischen Folgen des Produktions- und Beschäftigungseinbruchs abgefedert und Verwaltungen aufgebaut werden, die den Anforderungen des Rechts- und Verwaltungssystems der Bundesrepublik entsprachen. Zur Bewältigung beider Herausforderungen wurden der Kreditabwicklungsfonds, der Fonds Deutsche Einheit sowie die Treuhandanstalt ins Leben gerufen.

Der Kreditabwicklungsfonds

Die zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung bestehenden Staats- und Auslandsschulden der DDR wurden vom Kreditabwicklungsfonds übernommen, einem 1990 eingerichteten Sondervermögen des Bundes. Dieser verbuchte Ende 1990 Schulden in Höhe von 14,1 Milliarden Euro. Im Jahr 1992 erhöhte sich der Schuldenstand sprunghaft auf 46,9 Milliarden Euro, da Forderungen aus dem Ausgleichsfonds Währungsumstellung in Höhe von 33,0 Milliarden Euro in den Kreditabwicklungsfonds integriert wurden. Der Ausgleichsfonds Währungsumstellung ist Schuldner der Forderungen, die Geldinstituten und Außenhandelsbetrieben in den neuen Bundesländern zugewiesen wurden, wenn aufgrund der asymmetrischen Umstellung von Aktiva und Passiva im Rahmen der Währungsunion ihre Vermögenswerte zur Deckung der Verbindlichkeiten nicht ausreichten.² Bis zu seiner Auflösung am 31.12.1994 häuften sich im Kreditabwicklungsfonds Verbindlichkeiten von 52,4 Milliarden Euro an. Diese Restschulden sollten laut Einigungsvertrag hälftig vom Bund und den neuen Bundesländern übernommen werden, wurden jedoch schließlich aufgrund von Differenzen zwischen Bund und Länder über die Verteilung der einheitsbedingten Schuldlast in den Erblastentilgungsfonds überführt (Tofaute 1994).

Der Fonds Deutsche Einheit

Zur Förderung der Strukturanpassung Ostdeutschlands wurde 1990 der Fonds „Deutsche Einheit“ eingerichtet, für den zunächst bis 1994 ein Finanzvolumen von 58,8 Milliarden Euro vorgesehen war. 40 Prozent dieser zweckgebundenen Investitionsmittel mussten die Länder an die Kommunen weiterleiten. Das Volumen wurde bis 1993 sukzessive auf 82,8 Milliarden Euro erhöht, da sich abzeichnete, dass der wirtschaftliche Aufholprozess Ostdeutschlands und damit die Entwicklung der originären Steuereinnahmen dort deutlich langsamer vonstattengehen würde als ursprünglich angenommen (Bach und Vesper 2000). Der Bund brachte davon 25,4 Milliarden Euro und die alten Ländern 8,2 Milliarden Euro auf. Die Großteil von 48,6 Milliarden Euro wurde durch eine direkte Kreditaufnahme des Fonds am Kapitalmarkt finanziert. Die Verschuldung des Fonds stieg damit von 10,1 Milliarden Euro 1990 auf 45,6 Milliarden Euro zum 31.12.1994. Zinszahlung und Tilgung

² Vor den Auswirkungen dieser Ungleichbehandlung bei der Währungsumstellung hatte das DIW Berlin bereits frühzeitig gewarnt; siehe Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1990).

erfolgten zunächst durch Zuweisungen des Bundes und der Länder in Höhe von zehn beziehungsweise fünf Prozent der Schulden. 2005 sind die Restschulden des Fonds in Höhe von 38,3 Milliarden Euro auf den Bund übergegangen. Die Tilgung erfolgte im Weiteren allein durch den Bund, wobei die Länder durch einen an den Bund zu entrichtenden Festbetrag an der Umsatzsteuer von rund 1,3 Milliarden Euro beteiligt wurden.

Die degressive Staffelung der Investitionsmittel aus dem Fonds wurde insgesamt kritisch beurteilt (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; Institut für Weltwirtschaft (1991) sowie Bach und Vesper (2000)). Sie spiegelt aber auch den Glauben der politischen Entscheidungsträger wider, dass der Aufschwung in den neuen Ländern durch die rasche Einführung einer marktwirtschaftlichen Ordnung schon bald auf eigenen Füßen stehen würde, was auf einer überzogenen Einschätzung der Geschwindigkeit des ökonomischen Aufholprozesses beruhte. Bereits während des Jahres 1991 zeigt sich jedoch, dass der Konvergenzprozess im Osten und der Vereinigungsboom wohl nicht genug Kraft entwickeln würden, um ohne zusätzliche Einnahmequellen die fiskalischen Kosten der Einheit tragen zu können. Das Steueraufkommen entwickelte sich schleppend bei explodierenden Sozialtransfers angesichts hoher Arbeitslosigkeit und kräftig steigender Rentenzahlungen. Die Wirtschaftskraft der neuen Bundesländer wurde zudem durch den Zusammenbruch der Absatzmärkte in den früheren sozialistischen Partnerländern der DDR geschwächt. Die Bundesregierung antwortete auf die „zusätzliche[n], früher nicht absehbare[n] Aufgaben in den neuen Bundesländern aus externen Entwicklungen“ (Bundesministerium der Finanzen 1992: 109) unter anderem mit der Einführung des Solidaritätszuschlags sowie der Erhöhung von Verbrauchs- und Umsatzsteuern. Auch die Sozialbeiträge wurden spürbar angehoben. Diese zusätzlich erhobenen Einnahmen sorgten zwar dafür, dass die gesamtstaatliche Defizitquote in den ersten Jahren nach dem Mauerfall nicht stieg, sondern lediglich zwischen 2,5 und drei Prozent schwankte; sie standen jedoch in keinem Verhältnis zu den explodierenden Staatsschulden. Zudem entstand eine Debatte darüber, auf wessen Schultern die Finanzierung der deutschen Einheit ruhen sollte: Erhöhungen der Umsatzsteuern belasten niedrige Einkommensklassen aufgrund ihrer höheren Konsumquote stärker; in die gleiche Richtung wirkt eine Erhöhung der Sozialabgaben, da Einkommensanteile oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen komplett beitragsfrei bleiben. Zudem blieben Rentner, Beamte und Selbständige damit bei der Finanzierung der Einheit weitgehend außen vor. Das RWI sprach aufgrund der im Durchschnitt regressiven Wirkung der Abgabenerhöhungen von einer „Gerechtigkeitslücke“ (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 1992), und auch der Sachverständigenrat nahm in seinem Jahrestagungen 1992 Stellung zu den Verteilungswirkungen der „Finanzierung der Einheit“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1992).

Treuhandanstalt

Für eine Beurteilung der einheitsbedingten Gesamtkapitalmarktbelaistung des Staates in den ersten Nachwendejahren sind zusätzlich zur Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds und des Fonds Deutsche Einheit auch die Kredite der Treuhandanstalt mit in Rechnung zu stellen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1990). Eingerichtet zur Privatisierung der ehemals volkseigenen Betriebe, wurde sie ermächtigt, Schulden in Höhe von 3,6 beziehungsweise 5,1 Milliarden Euro in den Jahren 1990 und 1991 aufzunehmen. Ursprünglich hatte man noch die Hoffnung,

Tabelle 1
Schuldenstand¹

	Insgesamt		Bund		Länder	Gemeinden und Zweckverbände						
					Zusammen	Friheres Bundesgebiet	Neue Länder	Zusammen	Friheres Bundesgebiet	Neue Länder		
	Mill. Euro	Euro pro EW	Mill. Euro	Euro pro EW	Mill. Euro	Euro pro EW	Mill. Euro	Euro pro EW	Mill. Euro	Euro pro EW	Mill. Euro	Euro pro EW
1989	472 820	7 544	254 261	4 057	157 263	2 509			61 295	978		
1990	536 223	8 415	306 213	4 805	166 906	2 619			63 104	990		
1991	595 921	7 424	347 809	4 333	178 059	2 218	176 213	2 733	1 846	117	70 053	873
1992	679 867	8 396	407 562	5 033	196 342	2 425			75 963	938		252
1993	765 510	9 411	461 357	5 672	219 135	2 694			85 018	1 045		
1994	840 122	10 303	513 151	6 293	235 542	2 889			91 429	1 121		
1995	1 009 323	12 336	657 060	8 031	257 336	3 145	224 304	3 381	33 032	2 134	94 927	1 160
1996	1 069 247	13 038	692 929	8 449	279 864	3 412			76 625	1 155	18 302	1 183
1997	1 119 076	13 638	723 405	8 816	299 744	3 653					95 927	1 169
1998	1 153 413	14 050	743 212	9 059	314 765	3 837					95 437	1 163
1999	1 183 062	14 399	764 576	9 306	322 672	3 927					95 815	1 166
2000	1 198 145	14 579	773 897	9 417	333 187	4 054					91 061	1 108
2001	1 203 887	14 603	756 374	9 175	357 684	4 339	299 759	4 589	57 952	3 386	89 829	1 090
2002	1 253 195	15 183	778 607	9 433	384 773	4 662					73 546	1 126
2003	1 325 733	16 063	819 283	9 927	414 952	5 028					1 107	951
2004	1 394 954	16 908	860 244	10 427	442 922	5 369					91 271	1 107
2005	1 447 505	17 559	888 020	10 772	468 214	5 680					84 526	1 027
2006	1 497 111	18 188	932 110	11 324	480 475	5 837					81 799	994
2007	1 502 196	18 262	937 645	11 399	482 752	5 869					956	66 151
2008	1 517 092	18 473	956 866	11 651	481 716	5 866	407 424	6 205	74 204	4 507	78 510	1 007
												12 856
												781

Fortsitzung Tabelle 1

Durchschnittliche Jahreswachstumsraten des Schuldenstandes in Prozent																
	Insgesamt	Bund			Zusammen			Länder			Gemeinden und Zweckverbände					
					Früheres Bundesgebiet			Neue Länder								
		Mill. Euro	Euro pro EW	Mill. Euro	Euro pro EW	Mill. Euro	Euro pro EW	Mill. Euro	Euro pro EW	Mill. Euro	Euro pro EW	Mill. Euro	Euro pro EW			
1991/1995	17,3	16,5	22,2	21,3	11,1	10,4	6,8	5,9	422,3	431,4	8,9	8,2	4,4	3,5	89,8	92,2
1995/2001	3,2	3,1	2,5	2,4	6,5	6,3	5,6	6,0	12,6	9,8	-0,9	-1,0	-0,7	-0,4	-1,8	-3,3
2001/2008	4,3	4,4	4,4	4,5	5,8	5,9	6,0	5,9	4,7	5,5	-2,1	-2,0	-1,7	-1,8	-3,5	-3,0

1 Kreditmarktschulden im weiteren Sinne, ohne Kassenkredite.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

erhebliche Gewinne aus der Privatisierung der Betriebe ziehen zu können, täuschte sich damit jedoch grundsätzlich. Die Schlussbilanz der Treuhandanstalt wies Schulden von rund 105 Milliarden Euro aus, die am 1. Januar 1995 in den Erblastentilgungsfonds eingebbracht wurden.

Entwicklung der Schuldlast

1989 lag die Pro-Kopf-Verschuldung noch bei rund 7 544 Euro (Tabelle 1). In den ersten Nachwendejahren bis 1995 stieg sie bereits um über 60 Prozent auf 12 336 Euro. Davon entfielen 1995 rund 4 536 Euro auf die alten Bundesländer und 3 317 Euro auf die neuen Bundesländer (jeweils mit Gemeinden und Zweckverbänden, ohne Bundesschulden). Die gesamte Staatsverschuldung war damit bis 1995 im Vergleich zu 1989 um 113 Prozent auf einen neuen Höchststand von 1 009 Milliarden Euro gestiegen. Knapp 40 Prozent davon entfielen auf den Kernhaushalt des Bundes, knapp 30 Prozent auf die Länder und rund 11 Prozent auf Gemeinden und Zweckverbände. Die Verschuldung aller drei Gebietskörperschaften nahm im genannten Zeitraum um jeweils rund 50 Prozent zu; Bund und Länder verschuldeten sich damit im Vergleich zu den vorangegangenen zehn Jahren sogar unterdurchschnittlich. Der Fonds „Deutsche Einheit“ und der Kreditabwicklungsfo nd waren Ende 1994 mit rund 98 Milliarden Euro beziehungsweise knapp 12 Prozent der Gesamtstaatschulden verschuldet.

Diese umfassende Kreditfinanzierung der deutschen Einheit erntete bereits früh Kritik. In seinem Jahresgutachten 1990/91 wägt beispielsweise der Sachverständigenrat zwischen der zeitlichen und regionalen Verteilungsmöglichkeit, die die Finanzierung der notwendigen Investitionen durch Kreditaufnahme bietet, und den demografischen Schwierigkeiten, der möglichen Zinsbelastung, den stabilitätspolitischen und wachstumshemmenden Problemen von Schulden ab (Sachverständigenrat 1990: Rn. 351 f.). Er plädierte insgesamt für eine restriktivere Finanzpolitik nach dem Vorsichtsprinzip:

„Bei der Abschätzung des tolerablen Umfangs der Kreditfinanzierung lassen wir uns von dem Gedanken leiten, dass die Gebietskörperschaften wegen der Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2000 die Neuverschuldung vollständig abgebaut haben sollten. [...] Die Finanzpolitik muss sich aber vor allem darauf einstellen, dass es schlimmer kommt [...].“ (Sachverständigenrat 1990: Rn. 358).

3 Ernüchterung und erste therapeutische Maßnahmen: Gesamtdeutscher Finanzausgleich, Solidarpakt I und Konsolidierung bis zur Jahrtausendwende

Es sollte schlimmer kommen. Die Bundesregierung unterstellte noch 1994 in ihrer Mittelfristprojektion bis 1998 ein reales Wirtschaftswachstum im Osten Deutschlands von rund 7,5 Prozent pro Jahr (Bundesministerium der Finanzen 1995: 72) – tatsächlich fielen die Wachstumsraten von 5,1 Prozent 1995 auf 0,5 Prozent im Jahr 1998 und blieben bis 2000 deutlich unter dem Niveau der alten Bundesländer. Damit wurde offensichtlich: Erstens entwickelte sich das originäre Steueraufkommen in Ostdeutschland noch schlechter als vermutet und bei Weitem nicht dynamisch genug, um mittelfristig dem benötigten Ausgabenniveau in den neuen Ländern gerecht zu werden; so stiegen die bereinigten Einnahmen

Tabelle 2

Durchschnittswachstum der Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹

	Bund		Länder						Gemeinden und Zweckverbände						
			Westdeutschland²		Ostdeutschland		Westdeutschland		Ostdeutschland		Gemeinden und Zweckverbände		Ostdeutschland		
	1992/ 1995	1995/ 2001	2001/ 2007	1992/ 1995	1995/ 2001	2001/ 2007	1992/ 1995	1995/ 2001	2001/ 2007	1992/ 1995	1995/ 2001	2001/ 2007	1992/ 1995	1995/ 2001	2001/ 2007
Bereinigte Einnahmen	4,0	1,5	2,3	2,1	1,1	3,7	7,0	1,9	1,2	2,1	0,5	2,1	6,1	-2,8	2,1
Steuern und Ähnliches	3,2	1,1	3,0	2,7	1,4	3,6	35,6	0,8	2,0	-1,2	2,0	4,5	29,1	0,6	8,0
Sonstige Einnahmen	12,2	4,6	-2,8	0,4	0,3	3,9	-5,7	3,2	0,5	4,0	-0,3	0,6	4,1	-3,3	1,0
Bereinigte Ausgaben	4,5	1,2	1,5	3,4	1,6	1,0	6,0	0,2	-0,5	2,5	0,1	1,2	2,5	-3,2	0,7
Personalausgaben	0,9	-0,2	-0,4	3,4	1,1	1,4	10,5	1,3	-1,7	1,9	0,3	1,1	-2,9	-3,3	-1,3
Laufender Sachaufwand	-4,3	-1,0	0,5	4,1	1,5	2,7	5,3	-0,2	1,0	1,2	2,1	2,7	0,5	-2,0	0,4
Zinsausgaben am Kapitalmarkt	4,5	8,0	0,5	3,4	2,4	1,4	357,3	13,6	1,1	1,4	-2,2	-1,4	72,3	1,4	-3,6
Sachinvestitionen	-3,8	1,6	0,1	-2,7	-1,4	-4,4	3,4	-0,8	-2,1	-4,5	-1,8	-3,7	-3,6	-6,7	-5,0
Sonstige Ausgaben	6,9	0,6	2,2	3,8	2,1	0,5	2,9	-0,8	-0,2	8,9	0,2	2,9	30,0	-0,4	7,8

¹ In der Abgrenzung der Finanzstatistik, Kernaufgaben ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen, mit Hochschulen.² Einschließlich Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

der neuen Länder von 1995 bis 2001 durchschnittlich lediglich um 1,9 Prozent pro Jahr und damit deutlich unterproportional zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, das im gleichen Zeitraum in den neuen Ländern (ohne Berlin) um durchschnittlich über 3 Prozent pro Jahr wuchs (Tabelle 2). Zweitens rückte eine schnelle Rückzahlung der Vereinigungsschulden in weite Ferne.

Bereits Anfang der 90er Jahre waren Bund und Länder in Verhandlungen über einen „Solidarpakt“ zwischen West- und Ostdeutschland eingetreten. Im März 1993 einigte man sich auf ein „Föderales Konsolidierungsprogramm“, dessen Ziele die „dauerhafte Finanzierung des Aufholprozesses in Ostdeutschland“, die „Bewältigung der Erblastenschulden der sozialistischen Herrschaft in der DDR“, die „gerechte Verteilung der daraus resultierenden Finanzierungslasten auf die öffentlichen Haushalte“ sowie die „Konsolidierung der öffentlichen Haushalte“ waren (Bundesministerium der Finanzen 1994: 122). Die Maßnahmen innerhalb dieses Konsolidierungsprogrammes beinhalteten den sogenannten Solidarpakt I, die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, Ausgabenkürzungen, die letztmalige Aufstockung der Mittel des Fonds Deutsche Einheit und die Schuldenüberführung der bestehenden Sondervermögen in einen neu zu gründenden Erblastentilgungsfonds (Heilemann und Rappen 2000: 43 f.). Es ging im Kern also um eine Verfestigung der Einnahmen der ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalte bei zeitgleicher Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich, wobei ihnen höhere Pro-Kopf-Ausgaben zugestanden wurden, um den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur voranzutreiben (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung u. a. 2002: 266).

Solidarpakt I und Finanzausgleich

Rechtzeitig vor einem Einnahmeeinbruch in Ostdeutschland trat 1995 der erste „Solidarpakt“ in Kraft. Ohne diesen dürfte sich der Aufholprozess in den neuen Bundesländern angesichts der degressiven Abschmelzung der diskretionär-willkürlich gezahlten Mittel aus dem Fonds Deutsche Einheit bis Ende 1994 und des geringen Steueraufkommens in Ostdeutschland noch deutlich schleppender gestaltet haben. Die neuen Bundesländer wurden nun in den Länderfinanzausgleich einbezogen. Die zusätzliche finanzielle Belastung der alten Bundesländer wurde durch eine Anhebung des Umsatzsteueranteils der Bundesländer von 37 Prozent auf 44 Prozent, eine Erhöhung der Gewerbesteuerumlage und weitere Änderungen in den Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden abgemildert. Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen dienten dazu, die Finanzkraft eines Bundeslandes in jedem Fall auf 99,5 Prozent des Länderdurchschnitts anzuheben. Zusätzlich sollten die neuen Bundesländer und Berlin von 1995 bis 2004 Transferzahlungen in Höhe von 20,6 Milliarden Euro jährlich erhalten. Als Folge entwickelten sich die Einnahmen der neuen Bundesländer aus dem Länderfinanzausgleich von 1996 bis 2001 mit plus 18 Prozent im Vergleich zum Steueraufkommen (4,8 Prozent) deutlich überproportional, vor allem deshalb, weil in Westdeutschland das Wirtschaftswachstum und damit das originäre Steueraufkommen höher als in Ostdeutschland war (Tabelle 2).

Erblastentilgungsfonds

Im Rahmen des Solidarpakts wurde auch das Management der Schulden aus der Wiedervereinigung zusammengefasst. 1995 wurden die Schulden des Kreditabwicklungsfonds,

der Treuhandanstalt und Teile der Schulden der kommunalen Wohnungswirtschaft im Erblastentilgungsfonds zusammengeführt. Letztere betragen rund 16 Milliarden Euro; aus dem aufzulösenden Kreditabwicklungsfonds wurden Verbindlichkeiten in Höhe von 52,4 Milliarden Euro überwiesen, der Löwenanteil in Höhe von 105 Milliarden Euro stammte aus oben bereits genannten Schulden der Treuhandanstalt, die damit ebenfalls vom Bund übernommen wurden. Die Anfangshypothek des Erblastentilgungsfonds bestand demnach in Verbindlichkeiten von rund 171 Milliarden Euro, die durch Zuweisungen des Bundes und die Anteile des Bundesbankgewinns, die 3,5 Milliarden Euro überstiegen, getilgt werden sollten. Für die zunächst allein aus Bundesmitteln geleistete Tilgung wurden anfangs knapp 30 Jahre angesetzt – jedoch unter Vorbehalt: „Dauer und Verlauf der Tilgung sind nicht präzise einschätzbar.“ Unter verschiedenen Annahmen könnte „der Erblastentilgungsfonds nach einer Modellrechnung im Jahre 2022, das heißt nach Ablauf von 28 Jahren aufgelöst werden“ (Bundesministerium der Finanzen 1997: 71). 1997 wurden dem Fonds Altschulden von gesellschaftlichen Einrichtungen der ehemaligen DDR – also Schulen, Kultur- und Jugendhäusern – in Höhe von rund 4,3 Milliarden Euro übertragen. Diese Einrichtungen waren in der DDR zum Teil über Kredite finanziert worden (Bundesministerium der Finanzen 2005). Ab 1998 führten zusätzlich die neuen Länder Mittel nach Altschuldenhilfegesetz an den Erblastentilgungsfonds ab. Am 01.07.1999 wurden die Restschulden dieses Sondervermögens in Höhe von rund 156 Milliarden Euro in den Kernhaushalt des Bundes übernommen.

Ausgabenkürzungen

Die ostdeutschen Gebietskörperschaften schwenkten bis zur Jahrtausendwende auf einen restriktiven Ausgabenkurs um. Die bereinigten Ausgaben stagnierten beziehungsweise sanken von 1995 bis 2001 in den dortigen Ländern und Kommunen, während sie im Zeitraum von 1992 bis 1995 noch um durchschnittlich sechs Prozent beziehungsweise 2,5 Prozent pro Jahr gestiegen waren. Die Kommunen konnten ihre Ausgaben von 1995 bis 2001 sogar um durchschnittlich 3,2 Prozent pro Jahr senken, allerdings mit herben Verlusten: Die Ausgabenreduktion erfolgte vor allem durch eine Kürzung der Investitionen. So gingen die Ausgaben für Bauten und Ausrüstungen von 1995 bis 2001 um insgesamt knapp 40 Prozent zurück. Hierbei äußerte sich zum einen ein rigides Haushaltsrecht, das vorschreibt, dass die Möglichkeiten zur Kreditfinanzierung von Investitionen an die Einnahmenperspektiven gekoppelt sind, zum anderen die Tatsache, dass Investitionsausgaben innerhalb der Haushaltsstrukturen eine leicht bewegliche Masse sind. Zugleich gelang den Gemeinden im betrachteten Zeitraum ein deutlicher Personalabbau, was die Personalausgaben um knapp 20 Prozent drückte. Der extreme Personalüberhang im Vergleich zu westdeutschen Kommunen jedoch dauerte fort; die Personalausgaben pro Kopf lagen in den ostdeutschen Kommunen von 1995 bis 2001 durchschnittlich elf Prozent über den entsprechenden Ausgaben im Westen – und das bei geringeren Löhnen (Tabelle 3). Hierin kommen auch „Kosten der Kleinheit“ zum Ausdruck, da die Verwaltungskosten kleinerer Gebietskörperschaften im Durchschnitt deutlich höher sind als die größerer Einheiten.

Verglichen mit den Kommunen konnte in den Länderhaushalten keine derartige Konsolidierungsbilanz verbucht werden. Zwar stagnierten die Ausgaben von 1995 bis 2001, doch gelang dies im Wesentlichen durch Kürzungen bei den Zuweisungen an die Gemeinden und ebenfalls bei den Ausgaben für Investitionen. Eine kräftige Zunahme dagegen er-

**Tabelle 3
Einnahmen und Ausgaben der ostdeutschen Gebietskörperschaften pro Einwohner¹
als Anteil an den westdeutschen Gebietskörperschaften**

In Milliarden Euro

	Länder						Gemeinden		
	1992	1995	2001	2007	1992	1995	2001	2006	
Bereinigte Einnahmen	95,5	112,0	134,2	125,9	96,1	110,1	101,5	108,5	
Steuern und Ähnliches	39,9	78,5	87,1	85,4	20,5	40,9	43,4	52,8	
Sonstige Einnahmen	253,2	213,7	285,9	254,3	140,5	145,0	134,9	146,6	
Bereinigte Ausgaben	106,5	117,5	124,6	121,6	105,5	108,8	99,9	104,1	
Personalausgaben	58,3	71,7	82,9	73,1	138,9	123,5	111,0	105,3	
Laufender Sachaufwand	81,2	86,4	89,3	86,7	106,8	107,6	96,8	92,6	
Zinausgaben am Kreditmarkt	4,8	52,4	95,1	100,1	22,3	69,9	100,1	94,2	
Sachinvestitionen	127,9	158,3	188,9	239,5	163,1	173,3	133,3	130,9	
Sonstige Ausgaben	180,5	181,4	174,9	179,3	46,3	71,5	79,0	102,1	

1 In der Abgrenzung der Finanzstatistik, Kernhaushalte ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen, mit Hochschulen; Westdeutschland einschl. Ost-Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

fuhren die Ausgaben für soziale Leistungen, Zinsen und Personal, obwohl die Zahl der Beschäftigten in den Landeshaushalten deutlich zurückging.

Entwicklung der Schuldlast

Von 1995 bis zum Jahr 2001 war die gesamte Staatsverschuldung in Deutschland um weitere 19 Prozent auf 1 204 Milliarden Euro gestiegen. Während die Verschuldung des Bundes dabei unterproportional zunahm, stiegen die Schulden der Länder mit jahresdurchschnittlich über sechs Prozent deutlich stärker. Dabei waren die ostdeutschen Länder mit jahresdurchschnittlichen 12,6 Prozent Anstieg die Schuldentreiber, während das Schuldentwachstum in den alten Ländern bei „nur“ 5,6 Prozent lag. Pro Kopf fällt dieses Ungleichgewicht trotz der demografischen Abnahme der ostdeutschen Bevölkerung jedoch geringer aus. Die Gemeinden konnten dagegen ihre Verschuldung im selben Zeitraum insgesamt sogar leicht senken – die Kommunen im Osten mit durchschnittlichen 3,3 Prozent pro Jahr Schuldentwachstum stärker als jene im Westen.

4 Finanzpolitische Herausforderungen ab der Jahrtausendwende: Steuerreform, Stagnation und Solidarpakt II

Mit der Übernahme der Restschulden des Erblastentilgungsfonds 1999 und des Fonds Deutsche Einheit 2005 in den Kernhaushalt des Bundes werden einheitsbedingte Schuldlasten in der Statistik nicht mehr explizit ausgewiesen. Zwischen der Tilgung ehemaliger Fondsschulden und der Tilgung allgemeiner Bundesschulden kann deshalb nicht mehr – schon gar nicht aus ökonomischer Sicht – differenziert werden. Dennoch prägt die zu optimistische finanzpolitische Strategie der ersten Nachwendejahre erheblich die weitere Schuldentwicklung. Einsparpotenziale bei den konsumtiven Ausgaben des Staates – vor allem auch bei den Personalausgaben – wurden aufgrund des zu schnell eingeschätzten Aufholprozesses nicht frühzeitig genutzt. Der Mitte der 90er Jahre einsetzende Konsolidierungsdruck wurde dann von den ostdeutschen Gebietskörperschaften in einen Rückgang der investiven Ausgaben übersetzt. Dies machte sich in einem immer schleppenderen Anpassungsprozess der neuen Bundesländer bemerkbar.

Bereits ab den späten 90er Jahren war damit absehbar, dass die im Solidarpakt zur Verfügung gestellten Zuweisungen bis 2004 nicht ausreichen würden, um die neuen Bundesländer wirtschaftlich auf eigene Beine zu stellen. Bund und Länder einigten sich daher 2001 – angestoßen durch eine deutliche Kritik des Bundesverfassungsgerichts am deutschen Finanzausgleichssystem im Jahr 1999 (Bundesverfassungsgericht 1999: Tz. 273) – auf eine Fortsetzung der West-Ost-Transfers.

Solidarpakt II

Im Entschließungsantrag des Bundestages zu diesem Solidarpakt II heißt es:

„Der Solidarpakt II ist das Rückgrat für die Finanzausstattung der ostdeutschen Länder. Mit ihm sollen die teilungsbedingten Sonderlasten der ostdeutschen Länder einschließlich Berlins im Anschluss an den Solidarpakt I, der 2004 nach 10 Jahren ausläuft, bis

2020 und damit innerhalb einer Generation abgebaut werden“ (Deutscher Bundestag 2001).

Das Volumen des Solidarpakts II beträgt bis zum Ende der Förderung 2019 156,5 Milliarden Euro, unterteilt in sogenannte Korb-I- und Korb-II-Mittel. Erstere sind Bundesergänzungszuweisungen an die Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zum Abbau der teilungsbedingten Infrastrukturlücke; der Korb I umfasst Mittel in Höhe von rund 105 Milliarden Euro. Die Korb-II-Mittel beinhalten rund 51 Milliarden Euro, mit denen sich der Bund verpflichtet, „dem Aufbau Ost hohe Priorität zuzumessen“ (Deutscher Bundestag 2001). Alle Mittel fließen sämtlich aus der Kasse des Bundes; die Finanzierung des Projekts Aufbau Ost erfuhr also – nach dem Solidarpakt I – erneut eine Verschiebung hin zu einer Finanzierung durch Bundesmittel. Die Verwendung der Zuweisungen in den Bundesländern wird mit dem Vorwurf, die Länder würden bis auf wenige Ausnahmen die Mittel zu einem erheblichen Teil zur Deckung der laufenden Ausgaben verwenden, insgesamt sehr kritisch beurteilt.

Steuerreform und Stagnationsphase

Die dreistufige Steuerreform von 2001 bis 2005, innerhalb derer die Eingangs- und Spitzensätze bei den Einkommensteuern gesenkt, die Grundfreibeträge erhöht und zugleich Unternehmen deutlich entlastet wurden, sowie die langwierige Stagnationsphase nach 2001 trockneten die sowieso klägliche Steuerkraft der ostdeutschen Länder nach der Jahrtausendwende zusätzlich aus – die ostdeutschen Haushalte waren auch weiterhin weitgehend abhängig von Transferzahlungen. Als Nebeneffekt der Transferpolitik waren jedoch natürlich auch die Einnahmen in Ostdeutschland deutlich weniger konjunkturabhängig als die der westdeutschen Länder.

Ergebnis dieser Politik ist eine seit 2001 extrem disparate Entwicklung in den west- und ostdeutschen Länderhaushalten. Obwohl das nominale Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum von 2001 bis 2007 um knapp 15 Prozent gestiegen ist, wuchs das Steueraufkommen im Wesentlichen aufgrund der dreistufigen Einkommensteuerreform deutlich unterproportional. Die Einnahmen aus Steuern und ähnlichen Abgaben lagen in den ostdeutschen Ländern 2007 tatsächlich nur zwei Prozent über dem Niveau von 2001, in Westdeutschland nur 3,6 Prozent – auch hierin macht sich der weiterhin nur schleppende Aufholprozess bemerkbar. Das Steueraufkommen pro Kopf nach dem Finanzausgleich liegt in Ostdeutschland entsprechend weiter rund 15 Prozent unter Westniveau; die fehlende Finanzkraft wird im Wesentlichen über Transferleistungen ausgeglichen.

Ein erschreckendes Bild zeichnet die Entwicklung der öffentlichen Investitionen: Sowohl in den ost- als auch den westdeutschen Kommunen und Ländern sanken die Ausgaben für Sachinvestitionen ab der Jahrtausendwende noch stärker als in den Jahren zuvor. Besonders gravierend war der Rückgang in den ostdeutschen Gemeinden, wo bis 2006 die Investitionsausgaben um fünf Prozent zurückgingen. Unter anderem hierin äußerte sich der erhebliche Konsolidierungsdruck, der auf den Gebietskörperschaften lastete, um die Konvergenzkriterien im Rahmen der Europäischen Währungsunion erfüllen zu können. Im Vergleich zu Westdeutschland entwickelten sich die Investitionsausgaben der ostdeutschen Länderhaushalte pro Kopf jedoch überproportional und liegen nun um 140 Prozent

über dem Niveau des Westens; die relative Position der kommunalen Investitionsausgaben im Osten dagegen stagnierte bei rund 130 Prozent des Westniveaus.

Entwicklung der Schuldlast

Die gesamte Staatsverschuldung ist von 2001 bis zum Jahr 2008 nochmals deutlich um 26 Prozent auf 1 517,1 Milliarden Euro gestiegen, allerdings insgesamt zuletzt langsamer, als in den zuvor betrachteten Zeiträumen. Während die Verschuldung des Bundes proportional zur Gesamtverschuldung zunahm, stiegen die Schulden der Landeshaushalte mit knapp 35 Prozent erneut deutlich überproportional. Die Konsolidierungsstrategien einiger der neuen Bundesländer machte sich dabei insofern bezahlt, als die Gesamtverschuldung der neuen Bundesländer weniger stark als die der alten stieg; pro Kopf jedoch wuchs die Belastung beider Regionen jedoch ähnlich. Die Gemeinden konnten dagegen ihre Verschuldung im selben Zeitraum sogar um über zwölf Prozent senken, wobei auch hier die ostdeutschen Kommunen mehr zum Rückgang beitrugen als die westdeutschen Gemeinden.

5 Fazit und Ausblick

Die finanzpolitische Strategie in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung war deutlich zu optimistisch: Transferzahlungen, gebündelt in zwei Sondervermögen zur Bewältigung der Altschulden und zur Finanzierung des Konvergenzprozesses, sollten die ökonomische Einheit Deutschlands ermöglichen. Mit der Ernüchterung Mitte der 90er Jahre kam zwar die Einsicht, dass die Mittel erheblich aufgestockt und verstetigt werden mussten; gleichzeitig setzte jedoch – auch schon in Vorbereitung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes – ein Konsolidierungsdruck ein, der von den Ländern allgemein mit einer erheblichen Zurückhaltung bei den leicht und schnell anzupassenden Investitionsausgaben beantwortet wurde, da Einsparpotenziale bei den Konsumausgaben zuvor ungenutzt blieben. Als Folge wurden die Wachstumschancen der neuen Bundesländer weiter verringert, und ihre Verschuldung nahm im Durchschnitt dramatisch zu. So stieg die Pro-Kopf-Verschuldung – bei rückläufiger Bevölkerungszahl – in den neuen Bundesländern (mit Gemeinden und Zweckverbänden) von 1991 bis 2008 um rund 4 900 Euro auf insgesamt rund 5 300 Euro, während sie in den alten Bundesländern nur um rund 3 500 Euro auf 7 200 Euro zunahm.

Mit der Auflösung des Fonds Deutsche Einheit im Jahr 2005 endet die Ära der expliziten Ausweisung einheitsbedingter Schulden in der Statistik, wenngleich eine einheitsbedingte Belastung der öffentlichen Haushalte über verschiedenste Transfersysteme noch weiter besteht. Im Zuge der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise dürften jedoch die ostdeutschen Bundesländer bezüglich ihrer Neuverschuldung von ihrer Unterkapitalisierung vergleichsweise profitieren: Beispielsweise mussten bisher mehr west- als ostdeutsche Landesbanken von Staatshand gestützt werden. Zwar wird sich der ökonomische Absturz auch in den ostdeutschen Defiziten niederschlagen, den Hauptteil der Zeche jedoch werden diesmal die alten Bundesländer bezahlen.

Literaturverzeichnis

- Bach, Stefan und Dieter Vesper (2000): Finanzpolitik und Wiedervereinigung – Bilanz nach 10 Jahren. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 69 (2), 194–224.
- Bundesministerium der Finanzen (1992): Finanzbericht 1992. Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (1994): Finanzbericht 1994. Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (1995): Finanzbericht 1995. Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (1997): Finanzbericht 1997. Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (2005): Monatsbericht, März 2005. Berlin.
- Bundesverfassungsgericht (1999): Urteil zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999.
- Deutscher Bundestag (2001): Drucksache 14/6577.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1990): Alt-Schulden der DDR-Betriebe: Streichung unumgänglich. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 36/1990.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung u. a. (2002): Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Forschungsauftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Halle (Saale).
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung u. a. (2003): Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Forschungsauftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Halle (Saale).
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Weltwirtschaft (1991): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 39-40/1991.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2009): Erblastenfonds: 100 Milliarden nicht getilgt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28. Januar 2009, Nr. 23, Seite 1.
- Heilemann, Ullrich; Rappen, Hermann (2000): *Zehn Jahre Deutsche Einheit – Bestandsaufnahme und Perspektiven*. RWI-Papiere, Nr. 67/2000. Essen.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (1992): RWI-Konjunkturbrief, Nr. 3/1992. Essen.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990): Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschland. Jahresgutachten 1990/91. Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1991): Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken. Jahresgutachten 1991/92. Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992): Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit. Jahresgutachten 1992/93. Stuttgart.
- Tofaute, Hartmut (1993): Sonderfonds als Instrumente zur Finanzierung der Kosten der deutschen Einigung. *Gewerkschaftliche Monatshefte* Nr. 1/1993.