

Zohlnhöfer, Reimut

Working Paper

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

ZeS-Arbeitspapier, No. 09/1999

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Centre for Social Policy Research (ZeS)

Suggested Citation: Zohlnhöfer, Reimut (1999) : Der lange Schatten der schönen Illusion: Finanzpolitik nach der deutschen Einheit, 1990 - 1998, ZeS-Arbeitspapier, No. 09/1999, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41497>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Reimut Zohlnhöfer

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

ZeS-Arbeitspapier Nr. 9/99

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
28209 Bremen

Zusammenfassung

Die deutsche Einheit stellte sich, aller marktwirtschaftlichen Rhetorik seitens der Bundesregierung im Jahr 1990 zum Trotz, im wesentlichen als eine staatliche Veranstaltung dar. Dazu waren Finanzmittel in vorher unbekanntem Ausmaß erforderlich. Anders als von der Bundesregierung 1990 erwartet, ließen sich diese Mittel nicht durch steuerliche Mehreinnahmen infolge eines schnellen ostdeutschen Wirtschaftswunders und hoher Privatisierungserlöse durch die Treuhandanstalt aufbringen. Insofern erwies sich die Finanzkonzeption der Bundesregierung schon bald als (schöne) Illusion. Notwendig wäre also die Erarbeitung eines neuen Finanzierungsmix gewesen. Dazu kam es jedoch über weite Strecken nicht. Wie ist dies zu erklären?

Angesichts der notwendigen Finanzvolumina, die zu beschaffen waren, mußte eine auch am Wiederwahlziel orientierte Regierung versuchen, die dadurch für die Wähler entstehenden Belastungen so zu organisieren, daß diese ihr die Schuld für die Belastungen nicht wahlentscheidend anlasten. Ein erfolgversprechender Ansatz hierfür hätte in der Einbeziehung der Opposition bestanden, wofür auch die politische Konstellation angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat nicht ungünstig war. Eine solche Strategie der „blame avoidance“ scheiterte aber daran, daß die Finanzierung der deutschen Einheit seit dem Bundestagswahlkampf 1990, in dem die Regierungskoalition den Eindruck erweckt hatte, es seien keine zusätzlichen Belastungen der Wähler notwendig, im Zentrum des Parteienwettbewerbs stand. Der Bundesrat entwickelte sich daher sogar zu einem zusätzlichen Hindernis für eine finanzpolitische Kurskorrektur. Da aber auch innerhalb der Koalition umstritten war, welcher Weg zur Konsolidierung eingeschlagen werden sollte, und die Wähler massive Kürzungen oder Steuererhöhungen als Bruch eines Wahlversprechens negativ sanktionierten, blieb der Regierung über weite Strecken lediglich der Ausweg in wenig politisierte Finanzierungsinstrumente wie die Erhöhung der Staatsverschuldung, Transfers über die Sozialversicherungen, Privatisierungen, oder Haushaltssperren. Diese konzeptionslos wirkende Finanzpolitik führte letztlich zu einem Vertrauensverlust der Regierung und trug so zur Niederlage bei der Bundestagswahl 1998 mit bei.

Inhalt

1. Einleitung: Die wirtschaftliche Einheit als staatliche Aufgabe.....	4
2. Der Rat des „ökonomischen Sachverständes“: das Beispiel des Sachverständigenrates	6
3. Grundlagen: die Finanzbestimmungen der Verträge zur Herstellung der deutschen Einheit7	
4. Finanzpolitik 1990 bis 1998: Ein chronologischer Überblick	10
5. Die Finanzierungsarten im einzelnen.....	16
5.1. Staatsverschuldung.....	16
5.2. Erhöhungen von Steuern und Abgaben	18
5.3. Haushaltsumschichtung und Kürzungspolitik	20
5.4. Privatisierung in Ost und West.....	23
6. Der lange Schatten der schönen Illusion.....	24
Literatur	30

1. Einleitung: Die wirtschaftliche Einheit als staatliche Aufgabe

Die Finanzpolitik der 90er Jahre war dominiert von der Aufgabe der Finanzierung der deutschen Einheit. 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: 51f) 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 195 Mrd. DM oder 6,6 Prozent des westdeutschen Bruttoinlandsproduktes entspricht. Die Spitzenwerte wurden 1993 und 1994 mit jeweils etwa 220 Mrd. DM erreicht (Heilemann/Rappen 1997: 38).

Mit dieser Finanzierungsaufgabe betraut war bis 1998 eine Regierung, die sich in ihren ersten acht Amtsjahren in erster Linie durch eine vergleichsweise erfolgreiche Politik der Konsolidierung des Staatshaushaltes ausgezeichnet hatte: Betrug die Nettokreditaufnahme 1981 und 1982 noch über 37 Mrd. DM, so verringerte sie sich unter der christlich-liberalen Koalition bis 1989 auf gut 19 Mrd. DM (vgl. van Suntum 1990: 251-261; Zohlnhöfer 1999b). Ein solcher quantitativer Konsolidierungserfolg blieb der Regierung 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.

Dabei soll zunächst geklärt werden, welche Finanzierungsmöglichkeiten vom „wirtschaftswissenschaftlichen Sachverstand“ empfohlen wurden, um eine mögliche Alternative zum Finanzierungskonzept der Bundesregierung aufzuzeigen. Dabei wird auf die Empfehlungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurückgegriffen. In einem nächsten Schritt werden die finanzpolitischen Bestimmungen der Verträge zur Herstellung der deutschen Einheit kurz geschildert. Daran schließt sich eine Darstellung der unterschiedlichen von der Bundesregierung ergriffenen finanzpolitischen Maßnahmen in chronologischer Folge an, ehe die einzelnen Finanzierungsinstrumente gesondert analysiert werden. Das letzte Kapitel bietet eine zusammenfassende Bewertung.

2. Der Rat des „ökonomischen Sachverständes“: das Beispiel des Sachverständigenrates

Wie hätte aus Sicht des wirtschaftswissenschaftlichen Sachverständes die Finanzierungsaufgabe gelöst werden sollen? Was riet er der Bundesregierung? Dies soll im folgenden sehr knapp anhand der Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dargestellt werden. Der Sachverständigenrat wurde zur Darstellung einer wirtschaftswissenschaftlichen Alternative ausgewählt, da er erstens „das im Hinblick auf Stellung und öffentliche Resonanz prominenteste Beispiel wissenschaftlicher Politikberatung in der BRD“ ist (Andersen 1995: 507), und da dieses Gremium zweitens in der Regel eine wirtschaftspolitische Konzeption vertrat, die der von der Bundesregierung befürworteten in vielen Punkten verwandt war, und sich die Bundesregierung immer wieder als der angebotsorientierten Position des Sachverständigenrates verpflichtet darstellte.

Der Sachverständigenrat ließ keinen Zweifel daran, daß auch er die wirtschaftliche Vereinigung als eine Hauptaufgabe der Finanzpolitik sehe (SVR 1991: 130). Gleichzeitig machte er bereits 1990 deutlich, daß aus seiner Sicht die Mittel, die gemäß Einigungsvertrag für den Aufbau in den neuen Bundesländern zur Verfügung gestellt wurden, bei weitem nicht ausreichten (SVR 1990: 136). Entsprechend nannte er vier potentielle alternative Arten der 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 dabei strikt ab. Schon 1990 wies er hierauf sehr deutlich hin: „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: 136). Eine Kreditfinanzierung sei nur für Investitionen, nur in begrenztem Ausmaß und nur zeitlich befristet tolerabel (SVR 1990: 187). Insbesondere enge eine exzessive Staatsverschuldung künftigen Handlungsspielraum zu stark ein (SVR 1990: 136; dazu auch Kitterer 1993: 58ff).

Auch Steuererhöhungen seien bedenklich und sollten möglichst vermieden werden; insbesondere eine Erhöhung der direkten Besteuerung sei wachstumspolitisch kaum zu vertreten. Wollte man auf eine Erhöhung direkter Steuern verzichten, komme angesichts des enormen Konsolidierungsbedarfs lediglich noch 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. Durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer und deren Abwälzung auf die Preise könnten in dieser Perspektive höhere Lohnforderungen ausgelöst werden, die ihrerseits wieder zu Preissteigerungen führen könnten (SVR 1990: 194f).

Wesentlich positiver sahen die Wissenschaftler dagegen die Möglichkeit der Privatisierung. Darunter verstanden sie zunächst 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 dabei offenbar eingeschlossen. Ein Konsolidierungseffekt sollte aber auch durch die Privatisierungserlöse erzielt werden (SVR 1990: 193).

Zum wichtigsten Instrument für die Konsolidierung¹ des Staatshaushaltes aus der Sicht des Sachverständigenrates avancierte allerdings die Ausgabenkürzung und die Umschichtung der Ausgaben des Bundes. Es müßten neue Prioritäten in der Finanzpolitik gesetzt werden. Als Möglichkeiten zu Einsparungen wurden vor allem Kürzungen im Bereich teilungsbedingter Finanzhilfen und bei Subventionen genannt (SVR 1990: 189). Diese Position bekräftigte der Rat in seinen nachfolgenden Gutachten. Er forderte eine „umfassende Revision der Staatstätigkeit“ (SVR 1992: 202) und wendete sich auch in den Folgejahren immer wieder gegen weitere Steuererhöhungen, besonders im Bereich der Einkommen- oder Körperschaftsteuer, und forderte eine Konzentration auf Ausgabenkürzungen, insbesondere bei Subventionen, aber auch bei Sozialleistungen (SVR 1991: 189f; SVR 1992: 207f; SVR 1993: 215).

3. 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 für dieses Problem waren die 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 könnte, was im Gegenzug erhebliche und längerfristige Finanztransfers aus der Bundesrepublik in die DDR erfordern würde (Schwinn 1997: 46).

Die Bundesregierung stellte sich dagegen auf den Standpunkt, es sei ein schneller, sich selbst tragender Aufschwung in der DDR zu erwarten, der das Land durch rasch steigende Steuereinnahmen bald selbst in die Lage versetzen würde, die finanziellen Belastungen infolge der ökonomischen Transformation zu bewältigen. So meinte beispielsweise Finanzminister Waigel: „Fast alle wirtschaftlichen Sachverständigen halten in den kommenden Jahren einen enormen Wachstumsschub in der DDR für wahrscheinlich. Innerhalb weniger Jahre können sich die Produktivität der DDR-Volkswirtschaft und damit auch Einkommen und soziale Leistungen verdoppeln“ (Plenarprotokoll 11/212, 23.5.1990: 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

¹ Unter Konsolidierung soll im folgenden - in Übereinstimmung mit der finanzwissenschaftlichen Literatur - die Begrenzung und Rückführung des Haushaltsdefizits verstanden werden. Daraus folgt, daß auch einnahmenerhöhende Maßnahmen unter den Begriff der Konsolidierung fallen.

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“ (Plenarprotokoll 11/212, 23.5.1990: 16670). Es gehe „um die Deckung eines vorübergehenden Spitzenbedarfs“ (Plenarprotokoll 11/212, 23.5.1990: 16671).

Diese Position setzte sich in den Verhandlungen zum Staatsvertrag durch: Gemäß Artikel 28 des Vertrages sollte die Bundesrepublik der DDR zweckgebundene Finanzzuweisungen zum Haushaltsausgleich gewähren, und zwar in Höhe von 22 Milliarden DM für das 2. Halbjahr 1990 und von 35 Milliarden DM für 1991. Außerdem wurde in Artikel 25 eine Anschubfinanzierung für die Renten- und Arbeitslosenversicherung beschlossen. Nach Artikel 27 des Vertrages wurde der DDR zusätzlich ein Kreditrahmen in Höhe von 10 Mrd. DM für 1990 und von 14 Mrd. DM für 1991 zugestanden. 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: 379). Dennoch änderte sie ihren Standpunkt zunächst nicht. Dies lag zum einen daran, daß offenbar tatsächlich keine verlässlichen Daten zur Haushaltslage der DDR zu erhalten waren, so daß man in jedem Fall gezwungen war, „auf Sicht zu fahren“ (Grosser 1998: 365). 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“ (Plenarprotokoll 11/212, 23.5.1990: 16674f). Daraus folgerte 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“ (Plenarprotokoll 11/212, 23.5.1990: 16675). Zudem darf aber nicht übersehen werden, daß „die Alternative, höhere Belastungen der Bürger, Wählerstimmen gekostet hätte“ (Grosser 1998: 367) - besonders im Vorwahlkampf einer Bundesstagswahl ein 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. Folgende Bestandteile kennzeichneten das Ergebnis der Bund-Länder-Vereinbarung: Es wurde ein Fonds „Deutsche Einheit“ für Finanzhilfen für die DDR bzw. die noch zu gründenden ostdeutschen Bundesländer eingerichtet (zum folgenden BT-Drs. 11/7350: 49ff). 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 zugrunde, die sich besonders deutlich an der degressiven Ausgestaltung der Finanzzuweisungen zeigen. 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 sinken, ehe sie 1993 auf 20 Mrd. DM und 1994 auf nur noch 10 Mrd. DM reduziert werden sollten. 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 am Kapitalmarkt aufgenommen werden sollten. Etwa 40 % des Länderanteils sollte dabei von den Gemeinden getragen werden. Die Finanzierung der deutschen Einheit über Kredite sei gerechtfertigt, „weil diese Mittel in die wohl wichtigste öffentliche Investition fließen, die in den letzten 40 Jahren entstand“ (Waigel; Plenarprotokoll 11/212, 23.5.1990: 16671), und auch ihre Erträge erst langfristig sichtbar würden. Für ihre hälftige Beteiligung an der Finanzierung des Fonds erhielten die Länder die Zusage, daß damit ihr Beitrag zur Finanzierung der deutschen Einheit abschließend geregelt sei (BT-Drs. 11/7351: 5 und 8), und sie konnten zudem erreichen, daß der Länderanteil an der Umsatzsteuer unverändert blieb und 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 - um so weniger, als der Bund die Hälfte dieser Mittel für eigene Aufgaben in den neuen Bundesländern beanspruchte (zum folgenden vgl. Schäuble 1991: 176-184; Schwinn 1997: 69-78). Insbesondere der DDR-Finanzminister Romberg (SPD) insistierte zunächst auf einer wesentlichen Aufstockung der für Ostdeutschland bereitgestellten Mittel (Schwinn 1997: 81). Die Bundesregierung und später auch die DDR-CDU waren aber 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 etwa 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: 83; Grosser 1998: 377).

Trotz dieser internen Konflikte in der DDR-Koalition forderte auch die Ost-CDU zunächst noch eine Verbesserung der Finanzausstattung der zukünftigen 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: 376). Auch die Bundesregierung ging zunächst davon aus, daß die neuen Länder ab 1991 zumindest in die Umsatzsteuerverteilung der Länder einbezogen würden (Renzsch 1997: 63).

Dieser Vorschlag stieß jedoch auf den erbitterten Widerstand der westdeutschen Bundesländer (dazu auch Grosser 1998: 374f). 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 der Einwohner 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 Bundesländer 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: 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 Zins und Tilgung dieses Fonds sollten ursprünglich zu gleichen Teilen Treuhandanstalt, Bund und neue Länder aufkommen; 1993 wurde abweichend davon beschlossen, daß dieser Fonds in den Erblastentilgungsfonds überführt werden sollte, für dessen Tilgung allein der Bund verantwortlich ist.

Die Kosten der Einheit wurden während des Ratifizierungsverfahrens nochmals kontrovers zwischen den Parteien diskutiert, da die SPD der Bundesregierung vorwarf, die Einheit sei nicht solide finanziert. Bereits im Haushaltsausschuß argumentierten die Sozialdemokraten, ihre Kritik richte sich nicht gegen die Höhe der Kosten, die durch den Einigungsvertrag anfielen; vielmehr wurde die unvollständige Aufstellung der finanziellen Auswirkungen der Kosten der Einheit durch die Bundesregierung, das „Verstecken“ von finanziellen Belastungen in Sondervermögen und der Mangel eines soliden Finanzierungskonzeptes seitens der Bundesregierung beanstandet (BT-Drs. 11/7932: 13; s. auch BT-Drs. 11/7756). Anders als die Koalition, die Steuererhöhungen bei den Ausschlußberatungen nochmals explizit ausschloß (BT-Drs. 11/7920: 18), da „wachstumsinduzierte Steuermehreinnahmen und die vorübergehende Anhebung der Nettokreditaufnahme den erforderlichen haushaltspolitischen Spielraum schaffen werden“ (BT-Drs. 11/7932: 13), vertraten die Sozialdemokraten die Auffassung, daß Steuererhöhungen unvermeidlich seien (BT-Drs. 11/7920: 18; Plenarprotokoll 11/226, 20.9.1990: 17815).

4. 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: 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: 68).

Dies änderte sich jedoch schnell zu Beginn des Jahres 1991: Es wurde deutlich, daß die optimistischen Erwartungen auf einen raschen, sich selbst tragenden Aufschwung in Ostdeutschland trogen, mit denen die Regierungskoalition sowohl die Verhandlungen über die Staatsverträge als auch ihren Wahlkampf bestritten hatte. 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: 65; Schwinn 1997: 96f). Dies geschah in zwei Bereichen. Erstens vereinbarte die Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern am 28. 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 am 8. 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 (ausführlicher zur Verwendung der Mittel Schwinn 1997: 94).

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 (Renzsch 1998: 352) - die Erhebung eines Solidaritätszuschlages in Höhe von 7,5 % der Steuerschuld, die auf ein Jahr befristet wurde, und die Erhöhung der Mineralöl- und der Versicherungssteuer sowie eine verlängerte Erhebung der Erdgassteuer beschlossen (Sturm 1998: 187). Begründet wurden diese steuerlichen Maßnahmen mit „Veränderungen in der Weltlage“, insbesondere der Finanzierung des Golfkrieges (BT-Drs. 12/220:6). 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: 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 immerhin 6,1 Mrd. DM Mehreinnahmen für 1991 und die 16 Mrd. DM Mehreinnahmen für 1992, die aus den Verbrauchsteuererhöhungen resultierten, unberücksichtigt (alle Angaben nach Heilemann et al. 1996: 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: 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 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: 51). Finanziert wurde diese Maßnahme zu einem - allerdings vergleichsweise geringen - 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, 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: 194, 228). Entsprechend wurden auch bereits 1992 erste Alarmsignale in Form explosionsartig steigender Zinslasten sichtbar (Renzsch 1997: 71f). Zudem wurde 1992 erkennbar, daß die Treuhandanstalt, der eine wichtige Rolle als Finanzierer der Einheit zugedacht worden war, keineswegs mit hohen Gewinnen abschließen würde. Zu kalkulieren war statt dessen sogar mit einem Defizit von 200 Mrd. DM (Schwinn 1997: 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: 188; Schwinn 1997: 100f). 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; gerade für den Aufschwung wurde aber die Mitarbeit der Tarifparteien benötigt. 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 vom 11. bis 13. März 1993 im Bundeskanzleramt 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 - wie bereits bei den Verhandlungen über die Finanzbestimmungen der Staatsverträge -, da sich die Länder auf eine ge-

meinsame 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 (ausführlich dazu Renzsch 1994; Schwinn 1997: 157-172).

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

Angesichts dieser sich gegenseitig praktisch 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 in Höhe von 7,5 % der Steuerschuld der Einkommen- und Körperschaftsteuer 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, wobei die SPD durchsetzen konnte, daß soziale Regelleistungen nicht gekürzt werden dürften. 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: 183). Immerhin erreichte die Bundesregierung mit dem Solidarpakt und der darin zum Ausdruck kommenden Entschlossenheit zur Haushaltskonsolidierung eine Wende in der Zinspolitik der Bundesbank, die ab September 1992 und verstärkt ab März 1993 die Leitzinsen erheblich senkte.

Ab 1993 geriet die Wirtschaft in eine tiefe Rezession. Diese ließ das Finanzierungskonzept der Bundesregierung, das vor dem Hintergrund eines zu erwartenden rasanten Aufschwungs konzipiert worden war, erst recht nicht mehr durchsetzbar erscheinen. Ein Alternativkonzept besaß die Regierung allerdings - trotz der laufenden Solidarpaktverhandlungen - offenbar nicht. Der Mangel einer finanzpolitischen Konzeption läßt sich ausgezeichnet an der Entwicklung des Bundeshaushalts für 1993 nachzeichnen (zum folgenden SVR 1993: 146-148). Der Regierungsentwurf

zum Haushalt vom 1. Juli 1992 sah eine Nettokreditaufnahme von 38 Mrd. DM vor. Schon im Haushaltsgesetz vom 22. Dezember war dann aber eine Neuverschuldung von 43 Mrd. DM eingestellt worden. Im März 1993 legte die Bundesregierung dann den Entwurf eines Nachtragshaushaltes vor, in dem erstmals ein Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit vorgesehen war, und zwar in Höhe von 4,9 Mrd. DM, und der die Nettokreditaufnahme auf 51 Mrd. DM schraubte. Bei den Beratungen des Nachtragshaushalts im Haushaltsausschuß wurde dann eine erhebliche zusätzliche Aufstockung des Bundeszuschusses an die BA und des Ansatzes für die Arbeitslosenhilfe um zusammen 13,9 Mrd. DM beschlossen. Im weiteren Verlauf des Jahres mußte der Zuschuß an die BA schließlich nochmals um weitere 7,5 Mrd. DM aufgestockt werden. Statt der im Regierungsentwurf geplanten Ausgabensteigerung von 2,5 % stiegen die Bundesausgaben 1993 entsprechend um gut 8 %, die Nettokreditaufnahme konnte nicht, wie geplant, auf 38 Mrd. DM beschränkt werden, sondern erreichte fast 70 Mrd. DM.

Auch 1993 kam es nochmals zur Erhöhung von Steuern. Neben der bereits erwähnten Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt zum 1.1.1993 handelte es sich dabei um die Versicherungssteuer (Erhöhung zum 1.7.1993). Doch erstmals blieb es nun im Rahmen der Konsolidierungsbemühungen nicht bei der Erhöhung von Steuern, sondern es 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 sogenannten „Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm“, zusammengefaßt. Mit diesem Programm sollten allein beim Bund Haushaltsentlastungen von 21 Mrd. DM in 1994 und von 27,4 Mrd. DM in 1995 erreicht werden (Heilemann et al. 1996: 239).

Der Schwerpunkt der Maßnahmen lag bei Kürzungen im Sozialbereich. Vorgesehen war beispielsweise eine Senkung von Lohnersatzleistungen (Kurzarbeitergeld, Eingliederungsgeld, Schlechtwettergeld, Arbeitslosenhilfe) 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 sollte der Verzicht auf die zum 1.1.1994 vorgesehene Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung und eine Begrenzung des Staatsverbrauchs durch Subventionskürzungen und eine Nullrunde bei der Beamtenbesoldung sowie verschiedene Maßnahmen zur Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage kommen (Angaben nach Heilemann et al. 1996: 239f; s. auch Schwinn 1997: 104). Nach einem erfolgreichen Vermittlungsverfahren konnte das Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumspaket mit einigen Änderungen im Dezember 1993 von Bundestag und Bundesrat 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: 120). Das Entlastungsvolumen für den Bundeshaushalt verringerte sich durch diese Änderungen auf 17 Mrd. DM für 1994 (Weltring 1997: 68).

Trotz dieses ersten deutlichen 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 Erhö-

hung 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 Renzsch 1997: 74). Ob damit allerdings der Vereinigungsschock verarbeitet und eine neue „Normallage“ der Finanzpolitik erreicht war, wie Oliver Schwinn (1997: 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: 184). Insofern waren mit der Einigung auf die reformierte Finanzverfassung zukünftige finanzpolitische Schwierigkeiten keineswegs erledigt; im Gegenteil blieben sie für den Bund gerade bestehen, wenn sie nicht sogar verschärft wurden (vgl. auch SVR 1995: 138).

Deutlich wird dies nicht zuletzt daran, daß auch in den folgenden Jahren die Haushaltskonsolidierung erhebliche Schwierigkeiten bereitete. Mit dem „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ wurde dabei 1996 - nach 1993 zum zweiten Mal - der Versuch gemacht, eine Haushaltskonsolidierung über die Ausgabeseite zu erreichen. Nach Angaben der Bundesregierung wurden durch diese Einsparungen allein im Bundeshaushalt 1997 Ausgabenentlastungen im Volumen von 22 Mrd. DM erreicht, und zwar über Änderungen im Rentenversicherungssystem, die zu einer Verringerung des Bundeszuschusses führten (Änderungen bei der Frühverrentung, Reduzierung der anrechenbaren Ausbildungszeiten, Einschränkungen bei Fremdreten), über eine Begrenzung des Bundeszuschusses zur Bundesanstalt für Arbeit vor allem zu Lasten der Arbeitsförderung, über die Begrenzung der Personalausgaben durch niedrige Tarifabschlüsse und Personalabbau sowie durch Einsparungen im Haushaltsverfahren (BT-Drs. 13/8464: 13; Überblick: SVR 1996: 123-125; Schmidt 1998: 146). Auch bei den Sozialversicherungen wurden Einschnitte vorgenommen, so etwa bei der Bundesanstalt für Arbeit durch das Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz von 1996 und das 1997 verabschiedete Arbeitsförderungs-Reformgesetz oder im Bereich der Krankenversicherung durch das Beitragsentlastungsgesetz von 1996 und die dritte Stufe der Gesundheitsreform, die 1997 in Kraft trat. Als längerfristig wirksame Reform wurde zudem das Rentenreformgesetz 1999 verabschiedet.

Allerdings stellte sich auch hier die Verabschiedung - nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat - als schwierig heraus, so daß Kompromisse geschlossen werden mußten oder die Koalition auf Teile der Gesetze, die zustimmungsbedürftig waren, verzichten mußte, was wiederum der Stringenz der Reformen abträglich war (vgl. auch SVR 1996: 188). Dennoch gelang es der Regierung in der Mehrzahl der Fälle, ihre Vorhaben in nichtzustimmungspflichtiger Form einzubringen und so gegen den Widerstand der SPD-Mehrheit im Bundesrat durchzusetzen (vgl. für die Gesundheitspolitik Bandelow/Schubert 1998:

122; für die Arbeitsmarktpolitik Heinelt/Weck 1998: 49f).

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: 110) tadelte. So versuchte das Finanzministerium 1997 eine Umbewertung der Währungsreserven der Bundesbank durchzusetzen, was zu einer Erhöhung des Bundesbankgewinns geführt hätte. Dies wiederum hätte den Haushalt entlastet, ohne daß unliebsame Steuererhöhungen oder Leistungskürzungen hätten vorgenommen werden müssen. 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 eine kurzfristige Einnahmeerhöhung zu erzielen (SVR 1997: 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), spricht ebenfalls nicht gerade für eine langfristig ausgerichtete, konsequent zukunftsweisende Finanzpolitik. Und schließlich läßt auch der Hinweis darauf, daß in den Jahren 1995, 1996 und 1997 Haushaltssperren verhängt werden mußten und 1997 ein Nachtragshaushalt erforderlich war, Zweifel daran aufkommen, daß die finanzpolitischen Folgen der Vereinigung ab 1995 bewältigt waren.

5. Die Finanzierungsarten im einzelnen

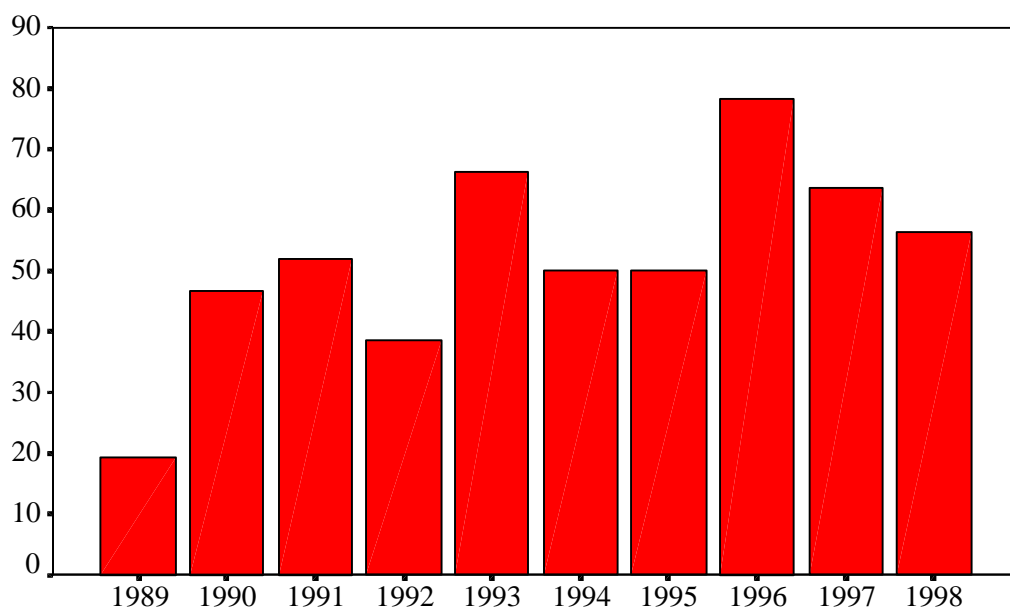
Wie bereits dargestellt, existierten prinzipiell vier mögliche Wege, die deutsche Einheit zu finanzieren. Es konnte eine höhere Verschuldung hingenommen werden, es konnte auf eine Erhöhung von Steuern und Abgaben zurückgegriffen werden, die Bundesregierung konnte das Budget umschichten und Ausgabenkürzungen vornehmen und sie konnte zusätzliche Erlöse aus der Privatisierung staatlicher Beteiligungen anstreben. Wie gezeigt werden soll, griff die Bundesregierung auf alle Bereiche zurück (Otremba 1999: 21), allerdings nicht zur gleichen Zeit und nicht in gleichem Umfang.

5.1. Staatsverschuldung

Zur Finanzierung der deutschen Einheit erhöhte die Bundesregierung in erheblichem Ausmaße die Staatsverschuldung. Dies tat sie nicht zuletzt durch die Schaffung von Nebenhaushalten

(ausführlich dazu Weltring 1997: 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: 88). Parallel dazu bestand der Entschädigungs- und 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. Die Schulden, die in diesem Sondervermögen angesammelt wurden, beliefen sich 1995 auf rd. 335 Mrd. DM (SVR 1995: 144). Als weiteres Sondervermögen des Bundes wurde 1994 im Zuge der Bahnreform das Bundeseisenbahnvermögen geschaffen.

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



Quelle: Sturm 1998: 186; BMF 1998: 232.

Die Schaffung solcher Sondervermögen hatte aus Sicht der Bundesregierung den Charme, daß die Belastung der öffentlichen Haushalte optisch niedriger gehalten werden konnte (Grosser 1998: 372), was die Staatsverschuldung elektoral „entproblematisieren“ sollte. Daneben wurde auf diese Weise auch die Verfassungskonformität der Bundeshaushalte gewährleistet, da die Neuverschuldung des Bundes inklusive der der Sonderfonds 1990, 1991 und 1993 über den Investitionsausgaben lag, so daß ohne die Flucht aus dem Budget die Verschuldungsgrenze des

Artikel 115 Abs. 1 GG in diesen Jahren verletzt worden wäre (Weltring 1995: 73f).

Daneben wurde aber auch die „reguläre“ Staatsverschuldung deutlich erhöht, wie Abbildung 1 zeigt. Dabei hatte sich die Bundesregierung in den achtziger Jahren insofern eine vergleichsweise günstige Ausgangssituation geschaffen, als ihr damals die Konsolidierung des Bundeshaushaltes im wesentlichen gelungen war. Dies wird gerade an der niedrigen Nettokreditaufnahme des Jahres 1989 deutlich, die den niedrigsten Wert in den 80er Jahren aufwies. 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 allerdings 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 - wenigstens 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 gefährdet, was - neben der Kritik durch die Opposition - dazu beitrug, daß die Verschuldung in der Öffentlichkeit als unverantwortlich hoch betrachtet wurde, so daß spätestens ab 1996 andere Finanzierungsinstrumente verstärkt genutzt werden mußten.

5.2. Erhöhungen von Steuern und Abgaben

Einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung der deutschen Einheit leisteten auch 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: 81f). Auch in den Folgejahren hat sich diese Situation nicht wesentlich verändert (Czada 1998: 33). Diese erheblichen Transfers wurden nicht zuletzt dadurch ermöglicht, daß sich die sozialen Sicherungssysteme - wie auch der Bundeshaushalt - am Vorabend der Wiedervereinigung in guter Verfassung präsentierten, sie „für die Übernahme der Folgekosten der ‘Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion’ gut gerüstet“ schienen (Czada 1998: 31). Dennoch schlugen sich die erheblichen West-Ost-Transfers über die Sozialversicherungen auch in den Beitragssätzen nieder (Tab. 1). Bei der Arbeitslosenversicherung stieg der Beitragssatz 1991 von 4,3 auf 6,8 %, das entspricht einer Erhöhung um 63 %. Eine ähnlich deutliche Erhöhung erfolgte bei der Rentenversicherung erst 1994, da es zu einem Kassenverbund mit teilweisem Solidarausgleich erst nach dem Renten-Überleitungsgesetz ab 1.1.1992 kam und eine hohe Schwankungsreserve zunächst Beitragserhöhungen ebenfalls entbehrlich machte.

Die Sozialabgabenquote, also der Anteil der Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt, stieg entsprechend von 15,9 % 1989 bzw. 16,0 % 1990 auf 19,0 % 1997 (von Homeyer 1998: 353). Als Grund für diesen Anstieg ist neben der Finanzierung der deutschen Vereinigung allerdings auch die Einführung der Pflegeversicherung zum 1.1.1995 zu nennen, die ab 1995 mit einem Bei-

tragssatz von 1 Prozent zu Buche schlug, der sich in den Folgejahren mit dem Inkrafttreten der zweiten Stufe auf 1,7 Prozent erhöhte (Schmidt 1998: 142f). Auch die hohe Arbeitslosigkeit bewirkte daneben steigende Sozialversicherungsbeiträge. Diese massive Erhöhung der Sozialbeiträge wurde jedoch ab Mitte der 90er Jahre ebenfalls problematisiert, da die Höhe der Lohnzusatzkosten angesichts ständig steigender Arbeitslosenzahlen als beschäftigungsfeindlich eingestuft wurden (Jochem 1999). Dies wiederum machte teilweise weitreichende Einschnitte in Leistungsgesetze oder eine Ausweitung der Steuerfinanzierung bei den Sozialversicherungen (Beispiel: Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung zum 1.4.1998) notwendig (s. Abschnitt 5.3).

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	1,0	1,4	1,7	1,7

Quelle: BMA 1998: Tab. 7.7.

Auch Steuererhöhungen mußten zur Finanzierung der deutschen Einheit herangezogen werden, wobei hier ein gewisser Schwerpunkt auf Konsumsteuern gelegt wurde (Überblick: Sturm 1998: 193f). So wurde zwischen 1992 und 1998 die Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte erhöht. Ebenso wurde sowohl die Mineralöl- als auch die Versicherungssteuer zwei Mal, 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, 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 Körperschaftsteuer, der erst 1998 um 2 Prozentpunkte gesenkt wurde.

Im Bereich der Einkommenbesteuerung kam es allerdings vor allem durch das Jahressteuergesetz 1996 ebenso zu erheblichen steuerlichen Entlastungen wie im Bereich der Unternehmensbesteuerung durch eine ganze Reihe von Maßnahmen (Standortsicherungsgesetz 1994, Wegfall

der Vermögensteuer 1997, Abschaffung der Gewerbesteuer 1998, erhebliche Ausweitung von Abschreibungsmöglichkeiten). Gerade diese Ausweitung von Abschreibungsmöglichkeiten schuf der Bundesregierung im Verlauf der 90er Jahre zunehmende Probleme, weil sie in wachsendem Maße zur Steuervermeidung genutzt wurden, was zu einem Wegbrechen der Steuereinnahmen führte (SVR 1997: 111, 114; Otremba 1999: 22). Insofern liegt vor allem in dieser Entwicklung 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: 353).²

5.3. Haushaltsumschichtung und Kürzungspolitik

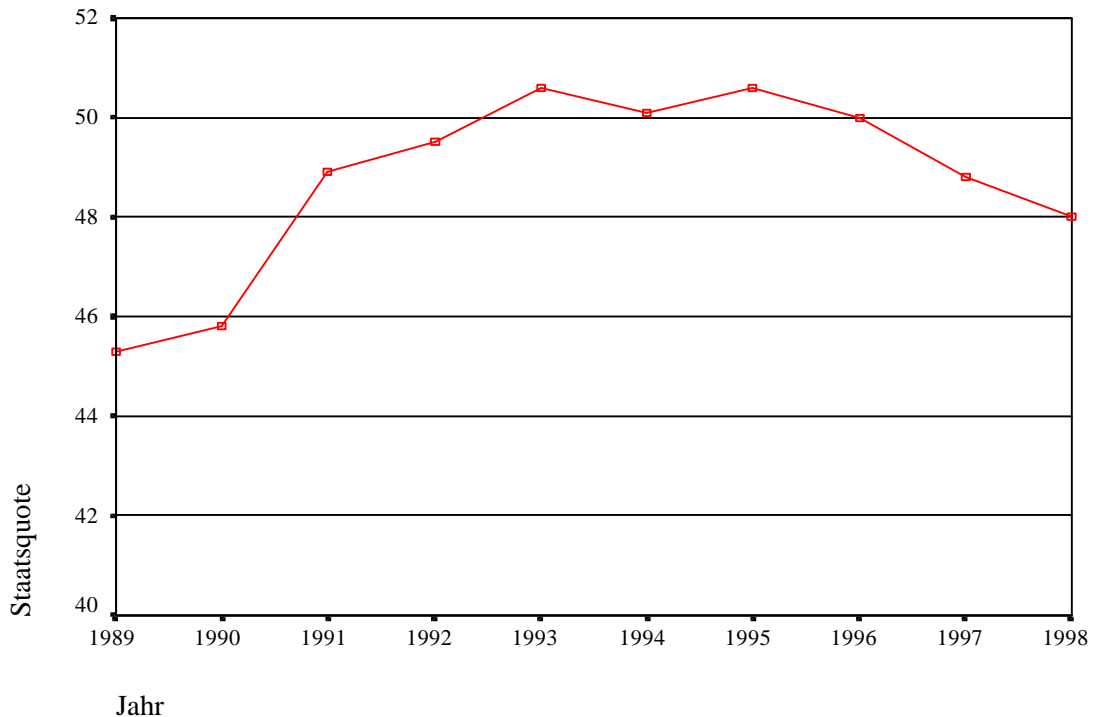
Daß es im Laufe der 90er Jahre nicht zu einer Revision der gesamten Staatstätigkeit kam, daß nicht die finanzpolitischen Prioritäten gänzlich neu geordnet wurden, wie der Sachverständigenrat beständig forderte, wird bereits an der Entwicklung der Staatsquote deutlich. Hatte sie 1989 noch bei 45,3 % und 1990 bei 45,8 % gelegen, schnellte sie in den Folgejahren geradezu in die Höhe (vgl. Abb. 2): 1993 überstieg sie die 50 %-Hürde, unter die sie erst 1997 - und wenigstens teilweise unter Zuhilfenahme buchungstechnischer Veränderungen (SVR 1996: 188f) - 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 die Entwicklung der Staatsquote nur bedingt beeinflussen kann, weil sie keinen Einfluß auf die Ausgabenentwicklung bei Ländern und Gemeinden nehmen kann, diese aber die Entwicklung der Staatsquote in erheblichem Maße mit beeinflußt.

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: 23; Überblick: o.V. 1997: 11f). Nach Zahlen des BMA 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: 16f). Damit nimmt die Bundesrepublik im internationalen Vergleich eine Spitzenstellung ein (o.V.: 16; Siegel 1999). Dennoch konnten diese Kürzungen mit den explodierenden Staatsausgaben nicht mithalten, zumal erste Kürzungsprogramme erst 1993 aufgelegt wurden und die Entlastungen sich häufig nicht im Bundeshaushalt, sondern in den Haushalten der Sozialversicherungen bemerkbar machten. Ein erheblicher Teil der Haushaltskürzungen sollte vielmehr durch Kürzungen im Haushaltsvollzug erreicht werden, was zur Folge hatte, daß hier keine dauerhaften Einsparungen durchgesetzt wurden und daß die Kürzungen kaum einer sachlich ge-

² 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, weil dies im Interesse ihrer Wähler liegt (Wagschal 1996).

rechtfertigten 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 - teilweise schon sehr früh im Jahr, 1996 bereits im März und 1997 im Juni.

Abb. 2: Entwicklung der Staatsquote, 1989-1998



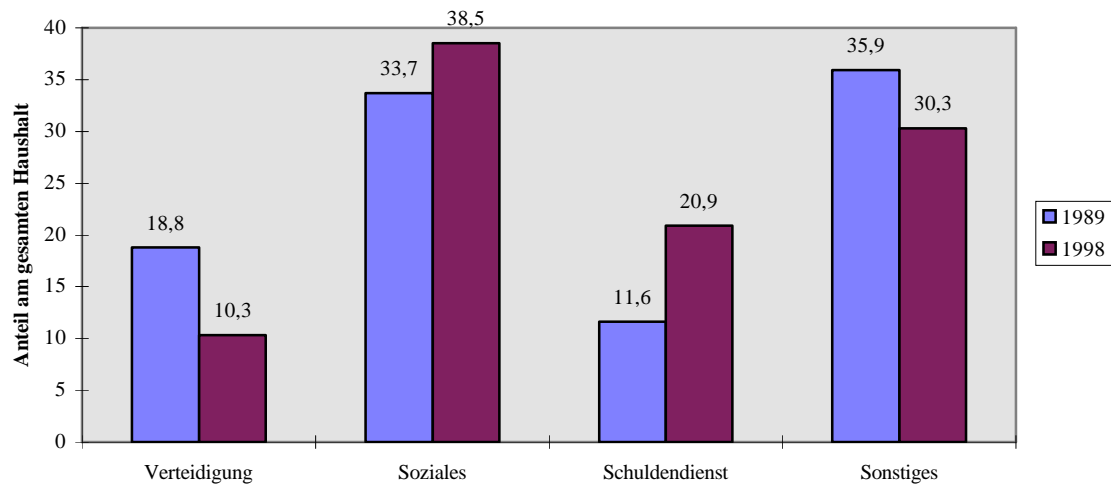
Quelle: BMF 1998: 344.

Eine qualitative Konsolidierung in dem Sinne, daß vor allem konsumtive Ausgaben zugunsten von Investitionen gekürzt werden, 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 bleiben (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: 344), wenngleich sich dahinter eine Verschiebung zugunsten der ostdeutschen Wirtschaft verbergen mag, da die Subventionszahlungen in den Westen seit 1990 nominal um ein Drittel gekürzt werden konnten (Otremba 1999: 23). Einige dieser Kürzungen, etwa die 1997 beschlossene Rückführung der Steinkohlelizenzen, wurden zudem nicht sofort sichtbar, da eine allmähliche Absenkung dieser Subventionen vorgesehen war. Eine Revision der Staatstätigkeit läßt sich darin aber dennoch nicht entdecken.

Allerdings sollte dies den Blick auf bestimmte Veränderungen in der Struktur des Bundeshaushalts nicht verstellen (Abb. 3). Es wird nämlich durchaus deutlich, daß eine Prioritätenverschiebung stattfand. Vor allem der Verteidigungsetat wurde - ganz in Übereinstimmung mit den

Überzeugungen der Wähler (Roller 1996: 11f) - kräftig zusammengestrichen; 1998 wurden nur noch gut 10 Prozent des Bundeshaushaltes für Verteidigung ausgegeben, verglichen mit fast 20 Prozent der Ausgaben neun Jahre zuvor. Dazu trug natürlich zum einen das insgesamt stark angewachsene Budgetvolumen bei, andererseits wurden aber auch nominale Kürzungen im Verteidigungshaushalt vorgenommen.

Abb. 3: Ausgabenstruktur Bundeshaushalt, 1989 und 1998



Quelle: BMF 1998: 202.

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

Als Wachstumsbranchen des Bundeshaushalts stellten sich in den 90er Jahren dagegen zwei Ausgabenposten dar: die Ausgaben für den Schuldendienst und die für soziale Sicherung. Die Zunahme der Ausgaben für Zins und Tilgung stellt natürlich die notwendige Konsequenz der explosionsartigen Ausweitung der Verschuldung des Bundes inklusive seiner Sondervermögen dar. So mußte der Bund bereits ab Mitte der 90er Jahre etwa ein Fünftel seiner Ausgaben für Zinsen aufwenden (Bredemeier 1996: 187). Damit bestätigte sich, daß sich mittelfristig durch eine Ausweitung der Verschuldung kein zusätzlicher finanzpolitischer Handlungsspielraum gewinnen läßt (vgl. Kitterer 1993; Weltring 1997: 95ff).³ Die Ausweitung der Sozialausgaben war dagegen in erster Linie der im Laufe der 90er Jahre dramatisch gestiegenen Arbeitslosigkeit

³ Die Angaben zur Zinslastquote (= Anteil der Ausgaben des Bundes 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 Abb. 3 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).

geschuldet, die natürlich trotz der zum Teil erheblichen Einschnitte zu einer verstärkten Nachfrage nach Leistungen des sozialen Sicherungssystems führte.

5.4. 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, an die ostdeutsche Bevölkerung wurde nachgedacht (Schwinn 1997: 137). Diese positive Einschätzung der zu erwartenden Einnahmen gründete auf der Überschätzung der Leistungsfähigkeit der DDR-Wirtschaft, die auch in allen anderen Bereichen zunächst vorherrschte. So bezifferte der Präsident der Treuhandanstalt, Detlef-Carsten Rohwedder, den Wert der DDR-Betriebe im Besitz der Treuhand noch im Oktober 1990 auf rund 600 Mrd. DM (Schwinn 1997: 137).

Die Entwicklung der folgenden Jahre widerlegte diese Prognose in fast schon brutaler Eindeutigkeit. In ihrer Abschlußbilanz zum 31.12.1994 konnte die Treuhandanstalt Einnahmen von gerade einmal 76 Mrd. DM ausweisen, bei Ausgaben, die mit 332 Mrd. DM zu Buche schlugen. Statt eines Gewinns von 600 Mrd. DM erwirtschaftete die Treuhandanstalt also einen Verlust von 256 Mrd. DM (BT-Drs. 13/2280: 125; Weltring 1997: 53f). Hier tut sich mithin ein Differenzbetrag zwischen erhofftem Gewinn und realisiertem Verlust von etwa 850 Mrd. DM auf. Dieser Betrag macht die Größenordnung deutlich, in der finanzpolitische Anpassungen zwischen 1990 und 1992, als sich das tatsächlich zu erwartende Ergebnis der Privatisierungspolitik in Ostdeutschland abzeichnen begann (Schwinn 1997: 138), nötig waren. Hätten die erhofften Privatisierungserlöse tatsächlich realisiert werden können, hätte sich die Einheit wohl tatsächlich ohne schwerwiegendere 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 um so weniger auch deshalb, als die Bundesregierung durchaus ordnungspolitische Gründe dafür geltend machen konnte, 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: 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.⁴ 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.

6. 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 ausgesprochen positiven wirtschaftlichen Entwicklung in der alten Bundesrepublik, einer zumindest quantitativ erfolgreichen Konsolidierungspolitik in den 80er Jahren und überaus positiven - durchaus von Teilen der Wirtschaftswissenschaft geteilten - Erwartungen über die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern wurde dabei die finanzpolitische Belastung, die durch die Vereinigung auf die Bundesrepublik zukommen würde, unterschätzt. Wiederholt äußerte sich die Bundesregierung optimistisch über die Aussichten, die Einheit über eine kurzfristig höhere Staatsverschuldung und zusätzliche Steuereinnahmen aufgrund eines raschen, sich selbst tragenden Aufschwungs finanzieren zu können. Entsprechend wurde im Wahlkampf zur Bundestagswahl 1990 die Position vertreten, zusätzliche finanzielle Belastungen durch die Vereinigung seien nicht zu erwarten.

Diese Einschätzung erwies sich bereits bald als Illusion. Konnte das Ausbleiben des Aufschwungs 1991 noch als Übergangsphänomen dargestellt werden - und die Befristung des Solidaritätszuschlages sollte dies deutlich machen - und konnten Steuererhöhungen mit zusätzlichen Belastungen durch den Golfkrieg erklärt werden, kam die Bundesregierung spätestens 1992, als sich endgültig herausstellte, daß auch die ostdeutschen Privatisierungen nicht den erhofften Beitrag zur Finanzierung erbringen würden, nicht um das Bekenntnis, sich geirrt zu haben, herum. Dennoch gelang es ihr auch in der Folgezeit nicht, ein neues finanzpolitisches Konzept zu erarbeiten. So resümierte der Sachverständigenrat (1991: 183): „Die Chronik der Finanzpolitik des Jahres 1991 präsentiert sich als eine Fülle finanzpolitischer Einzelmaßnahmen, die eher der Not der Stunde als einer langfristig angelegten Konzeption zu folgen scheinen.“ Auch ein Jahr später kritisierten die Wissenschaftler die Konsolidierungspolitik der Bundesregierung wieder, „weil die dahinter stehenden Einsparungen überwiegend zufällig waren und keiner zielgerichteten Konsolidierungsstrategie entsprangen“ (SVR 1992: 141), und noch 1996 rügten sie, „die Finanzpolitik [vermochte] keine konsequent zukunftsweisende Orientierung zu bieten“ (SVR 1996: 122; siehe auch SVR 1997: 110).

⁴ Die Angaben zu den Privatisierungserlösen wurden dem Verfasser freundlicherweise vom Bundesfinanzministerium in einem Fax vom 30.3.1999 zugänglich gemacht.

Wie ist dies zu erklären? Von zentraler Bedeutung für die Beantwortung dieser Frage ist die Tatsache, 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 wiedergewählt werden möchte, nicht sonderlich verlockend. Daher wird eine (auch) am Wiederwahlziel orientierte Regierung in einer solchen Situation versuchen, die zusätzlichen 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: 384ff) hat eine ganze Reihe von „Techniken“ der „Schuldvermeidung“ herausgearbeitet, die allerdings für die Finanzpolitik der christlich-liberalen Koalition ab 1991/92 nur begrenzt einsetzbar waren. So ließ sich beispielsweise die Finanzmisere nicht von der politischen Agenda fernhalten (im Gegenteil wurde sie im Zusammenhang 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 etwa im Rahmen der Treuhandanstalt für die ostdeutsche Privatisierung der Fall war (vgl. Seibel 1994). Wichtiger ist allerdings, daß auch die Strategie des „Circle the Wagons“, für die vergleichsweise gute institutionelle Bedingungen vorlagen, nicht realisiert werden konnte. Mit „Circle the Wagons“ beschreibt Weaver (1986: 388f) die Technik, möglichst viele politische Akteure an der Entscheidung, die von den Wählern bestraft werden könnte, zu beteiligen; insbesondere geht es natürlich darum, die Opposition einzubinden. Wie wichtig diese Strategie ist, konnte Fiona Ross (1997: 189f) zeigen: Sie wies nämlich nach, daß Konsolidierungsbemühungen im internationalen Vergleich gerade dann besonders erfolgreich waren, wenn sie von übergroßen Koalitionen durchgesetzt wurden. Die Bedingungen für eine solche Strategie waren in der Bundesrepublik seit 1991, also seit die Koalition ihre Mehrheit im Bundesrat verloren hatte, recht gut. Die SPD konnte sich durch ihre Position im Bundesrat nämlich nicht darauf zurückziehen, alle Vorschläge der Bundesregierung abzulehnen, und diese für Kürzungen zu kritisieren (vgl. Lehmbruch 1998); vielmehr hätte sie über den Bundesrat sehr elegant in eine informelle Große Koalition (Schmidt 1996) und speziell in die (nicht selten zustimmungspflichtige) Finanzpolitik 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, hing vor allem mit der enormen Bedeutung des Parteienwettbewerbs zusammen. Dieser hatte schon die Vereinigungspolitik im engeren Sinne wesentlich geprägt (vgl. Lehmbruch 1990: 468ff). Durch das Wahlversprechen von 1990 war jedoch gerade auch 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 oder anderen Einschnitten 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 Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz von 1991 zeigte.

Wegen der herausragenden Bedeutung des Parteienwettbewerbs in der Finanzpolitik konnte die Koalition also die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat 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 erhebliches Hindernis für die Entwicklung eines Konsolidierungskonzeptes seitens der Regierung: Eine Reihe von Maßnahmen, insbesondere im Sozialbereich, ließen sich nämlich nicht gegen die SPD-Mehrheit im Bundesrat durchsetzen oder sie wurden dort erheblich 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 wichtige Rolle gespielt hätten. Bei anderen Gesetzen, etwa dem Arbeitsförderungs- und dem Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz, mußte die Koalition auf zustimmungspflichtige Teile verzichten (Heinelt/Weck 1998: 50).⁵ Dennoch gelang es ihr insgesamt durchaus in erheblichem Maße, auch gegen den Widerstand der Opposition ihre Kürzungsvorhaben durchzusetzen, indem sie die Zustimmungspflicht des Bundesrates gesetzgebungstechnisch „umspielte“ (mit Beispielen aus der Gesundheitspolitik Bandelow/Schubert 1998: 122).

Die Illusion über die Kosten der Einheit und das daraus abgeleitete Wahlversprechen der Koalition vor der Bundestagswahl 1990, daß keine zusätzlichen Belastungen zu erwarten seien, verhinderte also über weite Strecken, 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 würde vertreten müssen, sie also alternative Strategien der Schuldvermeidung entwickeln mußte.

Dies gelang ihr in den folgenden Jahren teilweise recht weitgehend: Die Finanzierungslogik bestand nämlich zu weiten Teilen lediglich in dem Versuch, die Kosten der Einheit politisch - und das heißt vor allem: elektoral - möglichst unschädlich zu kaschieren. Daher erfolgte die Finanzierung der Einheit in erheblichem Ausmaß über die vergleichsweise wenig sichtbaren und daher schwach politisierten Wege der Ausdehnung der Staatsverschuldung und der Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge (Czada 1995a). Die enorme Höhe der Neuverschuldung wurde zudem noch in Sondervermögen zu „verstecken“ versucht.⁶ Als wahlpolitisch wenig schädlich wurde auch die Privatisierung von Bundesbeteiligungen oder die Erhöhung der Ablieferung der Deutschen Bundespost eingeschätzt. Auch der Versuch einer „künstlichen“ Erhöhung des Bundes-

⁵ Die Erkenntnis, daß der Bundesrat in den 90er Jahren einer Konsolidierung des Staatshaushaltes tendenziell im Wege stand, unterstützt Ute Wachendorfer-Schmidts (1999) These, wonach der bundesdeutsche Föderalismus nicht weniger, sondern mehr Staat mit sich bringe, er also durchaus im wörtlichen Sinne seinen Preis hat.

⁶ Wie erfolgreich diese Strategie war, läßt sich an der Schwierigkeit ablesen, eine zutreffende Zinslastquote für den Bundeshaushalt zu ermitteln (s.o.).

bankgewinns 1997 durch eine Umbewertung der Devisenreserven sollte ohne politische Kosten Finanzmittel zur Verfügung stellen - nur ließ sich dies gegen die Bundesbank nicht durchsetzen. Ließen sich Steuererhöhungen nicht vermeiden, betrafen sie vor allem weniger sichtbare indirekte Steuern oder 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.

Doch auch die Kürzungsmaßnahmen, die tatsächlich durchgeführt werden sollten, erwiesen sich politisch als überaus schwer durchsetzbar. Dies läßt sich etwa am Beispiel des Abbaus der Steinkohlesubventionen illustrieren: Hier hatte die Bundesregierung vorgesehen, die Zahlungen von 9,1 Mrd. DM 1997 stufenweise bis 2005 auf 3,8 Mrd. DM zu kürzen. Daraufhin sah sie sich einerseits dem Druck der Gewerkschaften ausgesetzt, die mit Demonstrationen gegen diese Kürzungen protestierten, andererseits nahm die SPD diese Kürzungsankündigung zum Anlaß, die laufenden informellen Verhandlungen mit der Koalition über die Steuerreform abzubrechen. Diesem Druck trug die Bundesregierung Rechnung, indem sie Verbesserungen vornahm (Zohlnhöfer 1999a).

Kürzungen sind aber unter sonst gleichen Bedingungen offensichtlich um so schwerer durchzusetzen, je weniger deutlich ihre Notwendigkeit gemacht wird und je weniger überzeugend die Argumente für diese Notwendigkeit und die Ausgewogenheit der Belastungen sind (vgl. auch Roller 1996: 2 und 23). Vor diesem Hintergrund stand einer finanzpolitischen Kehrtwende hin zu einer Politik der Ausgabenkürzung, wie sie beispielsweise der Sachverständigenrat immer wieder forderte, eine zusätzliche Schwierigkeit entgegen: Wie dargestellt, wurde die Koalition durch „eine Mischung aus Fehleinschätzung und Wahlkampf“ (Sturm 1998: 187) dazu verleitet, vor der Bundestagswahl 1990 zu versprechen, die Einheit ließe sich ohne weitreichende Einschnitte finanzieren. Doch dieses Versprechen ließ sich in der Folge nicht einlösen. Einsparungen waren also notwendig, doch die Bereitschaft der Wähler, diese hinzunehmen, war angesichts des Wahlversprechens denkbar gering, obwohl die Bevölkerung Umfragen zufolge sowohl vor als auch direkt nach der Vereinigung durchaus noch zu finanziellen Opfern bereit gewesen wäre (Bredemeier 1996: 186). Insofern läßt sich argumentieren, die Bundesregierung habe durch ihr Wahlversprechen die Opferbereitschaft der Wähler gerade in dem Moment blockiert, in dem tatsächlich erhebliche Einschnitte nötig waren. Offensichtlich traute die Koalition jedoch der Bereitschaft der Wähler nicht, tatsächlich zusätzliche Belastungen zu schultern (Grosser 1998: 381). Anders als nach dem Regierungswechsel 1982/83, als die Koalition bereits im Wahlkampf angekündigt hatte, schmerzhaft Einsparungen durchführen zu wollen, und diese Kürzungen sich in der Folgezeit dann auch mit Zustimmung der Mehrheit der Bevölkerung sogar im Sozialbereich durchsetzen ließen (Alber 1986: 50f), war den Wählern nach der deutschen Vereinigung gerade versprochen worden, keine Einbußen hinnehmen zu müssen, so daß die Bereitschaft zum Verzicht wesentlich geringer war. Allerdings ließ sich 1982/83 auch eine Schuldvermeidungsstrategie anwenden, die so nach 1990 nicht mehr zur Verfügung stand: Nach der „Wende“ von 1982 ließen sich die notwendigen Einschnitte nämlich auf die „Erblast“ der abgelösten Regierung schieben, während die Koalition 1990 bereits acht Jahre amtierte. Eine Reihe wirtschafts-

politischer Probleme, etwa der industrielle Niedergang in Ostdeutschland oder die hohe Arbeitslosigkeit, konnte nach 1990 zwar plausibel dem SED-Regime angelastet werden, doch gerade für die Finanzpolitik war dies nicht möglich, weil man eben zunächst noch selbst angekündigt hatte, in diesem Bereich seien keine besonderen Belastungen zu erwarten.

Aber auch in der Koalition selbst war keineswegs unumstritten, welches Konsolidierungskonzept angewendet werden sollte. So vertraten beispielsweise FDP und Teile der CDU fundamental unterschiedliche Positionen bezüglich der Option von Steuererhöhungen. Die FDP, die sich in den 90er Jahren immer stärker als Steuersenkungspartei zu profilieren versuchte, stemmte sich besonders vehement gegen Versuche, die Haushaltskonsolidierung über die Einnahmeseite zu erreichen. Dies wird am Solidaritätszuschlag deutlich: Dessen erster Einführung stimmte sie lediglich zu, weil der Zuschlag auf ein Jahr befristet war. Für die zweite Einführung in Folge der Solidarpaktverhandlungen votierte sie dann nur mit großen Vorbehalten und verlangte in den Folgejahren immer wieder seine baldige Reduzierung, womit sie sich 1998 schließlich durchsetzen konnte. Die Union erwies sich bei dieser Frage dagegen als gespalten. Ihr Wirtschaftsflügel sympathisierte zwar mit den Vorstellungen der FDP, doch sowohl ihr Arbeitnehmerflügel als auch die ostdeutschen Bundestagsabgeordneten und Ministerpräsidenten hielten eine vorübergehend höhere Steuerbelastung für eher vertretbar als Ausgabenkürzungen im gleichen Volumen. Diese gegensätzlichen Positionen ließen sich besonders deutlich am Streit um die Absenkung des Solidaritätszuschlages 1996 und 1997 nachweisen (Zohlnhöfer 1999a).

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 auch von diesem Bereich nur ein begrenzter - wenngleich im historischen Vergleich immer noch großer - Beitrag zur Haushaltskonsolidierung erwartet werden. Daß die schließlich mit dem Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung 1996/97 durchgesetzten Kürzungs- und Deregulierungsmaßnahmen im Arbeits- und Sozialbereich die absolute Obergrenze des in der CDU-Arbeitnehmerschaft Durchsetzbaren darstellten, wurde besonders am Verlauf der Bundestagung der Sozialausschüsse im Mai 1997 deutlich, bei der heftige Kritik an den Sparbeschlüssen und am Koalitionspartner geübt wurde (Die Welt, 26.5.1997).

Diese Uneinigkeit dürfte die Koalition zudem anfällig für Proteste von Verbänden gegen Kürzungsmaßnahmen gemacht haben (dazu Hall 1993: 290). Darüber hinaus war sie 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 (Böhne 1998: 162ff): Ungünstigere Prognosen hätten schnellere Entscheidungen erfordert, die angesichts der differierenden Konzepte in der Koalition aber kaum zu erreichen waren. Konsensfähig waren lediglich Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Haushaltsposition des Bundes ohne Steuererhöhungen und Sozialkürzungen führten, also beispielsweise Privatisierungen, die aber nicht in beliebigem Ausmaß realisierbar waren.

Der lange Schatten der schönen Illusion, daß sich die deutsche Einheit durch ein schnelles Wirtschaftswunder und hohe Treuhanderlöse würde finanzieren lassen, verfolgte die christlich-

liberale Koalition bis ans Ende ihrer Amtszeit. Die Weichen für die Finanzierung der Einheit wurden bereits 1990 falsch gestellt (so auch Grosser 1998: 372) und es gelang der Bundesregierung nicht, ihr finanzpolitisches Konzept der unerfreulicheren Wirklichkeit anzupassen und einen Finanzierungsmix zu entwickeln, der der Finanzpolitik Glaubwürdigkeit hätte verleihen können. Institutionelles Lernen, das Czada (1995b) in vielen anderen Bereichen der Vereinigungspolitik feststellen konnte, blieb im Bereich der zentralstaatlichen Finanzpolitik weitgehend aus. Dies lag vor allem daran, daß die Finanzpolitik vom Beginn des Vereinigungsprozesses an im Zentrum des Parteienwettbewerbs stand.

Institutionelles Lernen im Sinne einer - und sei es nur graduellen - Neukonzeption der Finanzierungspolitik durch den Finanzminister wäre so von der Opposition als Sieg dargestellt worden, was die Koalition naheliegenderweise verhindern wollte. Durch ihr Wahlversprechen, daß keine zusätzlichen finanziellen Belastungen auf die Bürger zukommen würden, nahm sie sich die Chance, frühzeitig höhere Steuern und Kürzungen bei den Ausgaben durchzusetzen, zumal auch die Bürger diesen Bruch eines Wahlversprechens negativ sanktionierten, wie bei den Landtagswahlen 1991 deutlich wurde. Deshalb wurde auf wenig politisierte und damit vermeintlich politisch unschädliche Finanzierungsmethoden zurückgegriffen.

Auch deren Anwendbarkeit wurde allerdings im Zeitablauf immer weniger möglich, weil die Staatsverschuldung - insbesondere im Gefolge der Diskussion um die Stabilitätskriterien des Maastrichter Vertrages - als unverantwortlich hoch eingestuft und die Höhe der Lohnnebenkosten als beschäftigungsfeindlich attackiert wurden. Kürzungsmaßnahmen wurden daraufhin zwar, soweit sie nicht im Bundesrat scheiterten oder verwässert wurden, verstärkt durchgesetzt, doch auch sie erreichten schnell die Grenze des Durchsetzbaren - sowohl innerhalb der CDU als auch bei den Wählern (dazu Roller 1996). Daher nahm die Regierung ab Mitte der 90er Jahre verstärkt Zuflucht zur Privatisierung; daneben sollten ad hoc-Maßnahmen von zweifelhafter ordnungspolitischer Qualität - von der alljährlichen Haushaltssperre bis zur Neubewertung der Devisenreserven der Bundesbank, von Platzhalterlösungen bei der Privatisierung bis zur Reduzierung der Zuweisungen an den Erblastentilgungsfonds zur Finanzierung der Senkung des Solidaritätszuschlages - die Haushaltslöcher stopfen helfen. Dieser Mangel eines finanzpolitischen Konzeptes untergrub schließlich nicht nur die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik, sondern letztlich auch die der gesamten Regierung. Und dies dürfte einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Wahlniederlage 1998 geleistet haben (Jung/Roth 1998: 8). Der lange Schatten der schönen Illusion hatte die Koalition eingeholt.

Literatur

- Alber, Jens, 1986: „Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise - Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik seit den frühen siebziger Jahren“, *Politische Vierteljahresschrift* 27: 28-60.
- Andersen, Uwe, ²1995: „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, in: Uwe Andersen; Wichard Woyke (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske+Budrich, 507-510.
- Bandelow, Nils C.; Schubert, Klaus, 1998: „Wechselnde Strategien und kontinuierlicher Abbau solidarischen Ausgleichs. Eine gesundheitspolitische Bilanz der Ära Kohl“, in: Göttrik Wewer (Hrsg.): *Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998*. Opladen: Leske+Budrich, 113-127.
- Billing, Werner, 1991: „Die rheinland-pfälzische Landtagswahl vom 21. April 1991: Machtwechsel in Mainz nach 44 Jahren“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 22: 584-601.
- Böhne, Henning, 1998: *Die blockierte Republik. Eine Untersuchung des Parteienwettbewerbs im Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung divergierender Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat*. Hamburg (Diss.).
- Bredemeier, Sonning, 1996: „Die finanzwirtschaftliche und geldpolitische Dimension der Einheit“, in: Bernd Rebe; Franz Peter Lang (Hrsg.): *Die unvollendete Einheit. Bestandsaufnahmen und Perspektiven für die Wirtschaft*. Hildesheim: Olms, 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 Lehmbruch (Hrsg.): *Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*. Opladen: Leske+Budrich, 73-102.
- Czada, Roland, 1995b: „Kooperation und institutionelles Lernen in Netzwerken der Vereinigungspolitik“, in: Renate Mayntz; Fritz W. Scharpf (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/New York: Campus, 299-326.
- Czada, Roland, 1998: „Vereinigungskrise und Standortdebatte. Der Beitrag der Wiedervereinigung zur Krise des westdeutschen Modells“, *Leviathan* 26: 24-59.
- 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“, *Comparative Politics* 25: 275-296.
- Heinelt, Hubert; Weck, Michael, 1998: *Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte*. Opladen: Leske+Budrich.

- Heilemann, Ullrich; Gebhardt, Heinz; Loeffelholz, Hans Dietrich von, 1996: *Wirtschaftspolitische Chronik der Bundesrepublik 1960 bis 1995*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Heilemann, Ullrich; Rappen, Hermann, 1997: „Sieben Jahre deutsche Einheit: Rückblick und Perspektiven in fiskalischer Sicht“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 40-41/97: 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: Göttrik Wewer (Hrsg.): *Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998*. Opladen: Leske+Budrich, 333-355.
- Jochem, Sven, 1999: „Sozialpolitik in der Ära Kohl: Die Politik des Sozialversicherungsstaates.“ Bremen: Zentrum für Sozialpolitik (Arbeitspapier).
- Jung, Matthias; Roth, Dieter, 1998: „Wer zu spät geht, den bestraft der Wähler. Eine Analyse der Bundestagswahl 1998“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B52/98: 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. Staatsverschuldung, EG-Regionalfonds, Treuhandanstalt*. Berlin: Duncker & Humblot, 39-76.
- Lehmbruch, Gerhard, 1990: „Die improvisierte Vereinigung: Die Dritte deutsche Republik“, *Leviathan* 18: 462-486.
- Lehmbruch, Gerhard, ²1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Otremba, Walther, 1999: „Finanzpolitik 1989 bis 1998 - Die Dämme haben gehalten“, *Wirtschaftsdienst* 79: 18-26.
- o.V., 1997: „Handeln im Sozialbereich“, *Bundesarbeitsblatt* Nr. 5: 7-17.
- Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Renzsch, Wolfgang, 1994: „Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25: 116-138.
- 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, 49-118.
- Renzsch, Wolfgang, 1998: „Die Finanzierung der deutschen Einheit und der finanzpolitische Reformstau“, *Wirtschaftsdienst* 78: 348-356.
- Roller, Edeltraut, 1996: „Abbau des Sozialstaats. Einstellungen der Bundesbürger zu Kürzungen von Sozialleistungen in den neunziger Jahren“. Berlin (WZB-Discussion Paper FS III 96-205).
- Ross, Fiona, 1997: „Cutting Public Expenditures in Advanced Industrial Democracies: The

- Importance of Avoiding Blame“, *Governance* 10: 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 (SVR), 1991: *Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven - Wege - Risiken. Jahresgutachten 1991/92*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 1992: *Für Wachstumsorientierung - gegen lähmenden Verteilungsstreit. Jahresgutachten 1992/93*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 1993: *Zeit zum Handeln - Antriebskräfte stärken. Jahresgutachten 1993/94*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 1995: *Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/96*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 1996: *Reformen voranbringen. Jahresgutachten 1996/97*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 1997: *Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion - Orientierungen für die Zukunft. Jahresgutachten 1997/98*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sally, Razeen; Webber, Douglas, 1994: „The German Solidarity Pact. A Case Study in the Politics of the Unified Germany“, *German Politics* 3: 18-46.
- Schäuble, Wolfgang, 1991: *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*. Stuttgart: DVA.
- Schmidt, Manfred G., 1996: „Germany: The Grand Coalition State“, in: Josep M. Colomer (Hrsg.): *Political Institutions in Europe*. London/New York: Routledge, 62-98.
- Schmidt, Manfred G., ²1998: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen: Leske+Budrich.
- 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“, *Politische Vierteljahresschrift* 35: 3-39.
- Siegel, Nico A., 1999: „Zwischen Konsolidierung und Umbau: Staatliche Sozialpolitik (1975-1995) - ein Vergleich.“ Bremen (Ms.).
- Sturm, Roland, 1998: „Die Wende im Stolperschritt - eine finanzpolitische Bilanz“, in: Göttrik Wewer (Hrsg.): *Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998*. Opladen: Leske+Budrich, 183-200.
- Suntum, Ulrich van, 1990: „Finanzpolitik in der Ära Stoltenberg“, *Kredit und Kapital* 23: 251-276.

-
- Wachendorfer-Schmidt, Ute, 1999: „Der Preis des Föderalismus in Deutschland“, *Politische Vierteljahresschrift* 40: 3-39
- Wagschal, Uwe, 1996: *Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske+Budrich.
- Weaver, R. Kent, 1986: „The Politics of Blame Avoidance“, *Journal of Public Policy* 6: 371-398.
- Weltring, Sylvia, 1997: *Staatsverschuldung als Finanzierungsinstrument des deutschen Vereinigungsprozesses. Bestandsaufnahme und theoretische Wirkungsanalyse*. Frankfurt et al.: Peter Lang.
- Zohlnhöfer, Reimut, 1999a: „Die große Steuerreform 1998/99. Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat?“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30 (i.E.).
- Zohlnhöfer, Reimut, 1999b: „Politikwechsel nach Machtwechseln. Das Beispiel der christlich-liberalen Wirtschaftspolitik in den 80er Jahren“, in: Hans-Ulrich Derlien; Axel Murswieck (Hrsg.): *Regieren nach Wahlen*. Opladen: Leske+Budrich (i.E.).