

# WISO

# Diskurs

August 2015

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## 25 Jahre Deutsche Einheit

Was hat die Finanzpolitik im  
Anpassungsprozess geleistet?  
Eine Bilanz



**FRIEDRICH  
EBERT**  
  
**STIFTUNG**



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und  
Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

## **25 Jahre Deutsche Einheit**

Was hat die Finanzpolitik im  
Anpassungsprozess geleistet?  
Eine Bilanz

Dieter Vesper

## Inhaltsverzeichnis

---

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	3
Vorbemerkung	4
Zusammenfassung	5
1. Einleitung	7
2. Die Wiedervereinigung – ein Transferproblem	8
3. Finanzpolitische Weichenstellungen	11
4. Vom Vereinigungsboom in die Rezession/Stagnation – Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte	13
5. Finanzierung der deutschen Einheit: Steuerpolitik, Staatsverschuldung, Verteilungsprobleme	15
6. Institutionelle Weichenstellungen	21
7. Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Ost und West	23
7.1 Entwicklung bis 2007	23
7.2 Entwicklung bis in die Gegenwart	25
7.3 Ein Vergleich von Ost- und Westdeutschland	26
7.4 Eine besondere Herausforderung: Der Haushalt von Berlin	30
8. Modernisierung und Ausbau der staatlichen Infrastruktur	33
8.1 Infrastruktur und Wirtschaftswachstum	33
8.2 Zur Schätzung und Festlegung des Nachholbedarfs in Ostdeutschland	34
8.3 Anlagevermögen und Investitionstätigkeit der Länder und Gemeinden	35
9. Ein Zwischenfazit	38
10. Was ist zu tun?	39
Literaturverzeichnis	43
Der Autor	44

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso) | Gestaltung: [pellens.de](http://pellens.de) | Foto: Marco2811/Fotolia.com | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-95861-168-9 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

---

Abbildung 1:	Kreditmarktschulden der Flächenländer und Gemeinden je Einwohner_in in Euro	17
Tabelle 1:	Bruttoinlandsprodukt und Außenbeitrag in West- und Ostdeutschland in Milliarden Euro	9
Tabelle 2:	Kreditmarktschulden des Bundes in Millionen Euro	16
Tabelle 3:	Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen der west- und ostdeutschen Flächenländer nach Arten in Euro	24
Tabelle 4:	Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen der Gemeinden nach Arten in Euro	25
Tabelle 5:	Personal der Flächenländer nach Aufgabenbereichen je 1.000 Einwohner_innen	28
Tabelle 6:	Kommunalbedienstete nach Aufgabenbereichen 2013 – Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner_innen	29
Tabelle 7:	Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen der Stadtstaaten in Euro	32
Tabelle 8:	Bruttoanlagevermögen der west- und ostdeutschen Flächenländer	36

## Vorbemerkung

---

Die Deutsche Einheit jährt sich in diesem Jahr zum 25. Mal. Bereits am 1. Juli 1990 wurde mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion die wirtschaftliche Wiedervereinigung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der damaligen DDR vollzogen, die politische Wiedervereinigung folgte kurze Zeit später am 3. Oktober 1990. Bis heute sind im Zuge des ökonomischen Transformations- und Anpassungsprozesses in Ostdeutschland in vielen Bereichen enorme Erfolge gegenüber der Ausgangslage erzielt worden. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der „neuen“ Länder hat sich in den letzten 25 Jahren mehr als verdoppelt, die verfügbaren Einkommen je Einwohner\_in sind um das Zweieinhalbfache gestiegen. Und auch das Arbeitslosigkeitsproblem hat sich zusehends entspannt. Unbestreitbare Fortschritte sind auch bei der Erneuerung und der Erweiterung der Infrastruktur, im Wohnungs- und Städtebau und bei der Verbesserung der Umwelt- und Gesundheits-situation zu konstatieren.

Dennoch ist auch festzuhalten, dass Ostdeutschland mit vielen Problemen zu kämpfen hatte, die teilweise bis heute andauern. Anfänglich erwiesen sich vor allem die Währungsumstellung auf die D-Mark und die stark steigenden Löhne wie ein Schock für die ostdeutsche Wirtschaft, was zu einem starken Einbruch in der Wirtschaftsleistung und zu einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit führte. Der danach einsetzende und zunächst durchaus dynamisch verlaufende ökonomische Konvergenzprozess kam spätestens Ende der 1990er Jahre zum Erliegen, was vor allem auf strukturelle Ursachen zurückgeführt werden kann, die bis heute andauern. So liegt das BIP pro Einwohner\_in aktuell immer noch bei nur 70 Prozent des westdeutschen Durchschnittswertes. Die Löhne und die Steuerkraft liegen in den „neuen“ Bundesländern unterhalb der westdeutschen Vergleichswerte, und auch die Arbeitsmarktsituation ist immer noch deutlich schlechter als in Westdeutschland.

Vor diesem Hintergrund hat die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Forschungsauftrag an Dr. Die-

ter Vesper vergeben. Das Ziel war es zu analysieren, was die Finanzpolitik in den letzten 25 Jahren im Rahmen des ökonomischen Transformations- und Anpassungsprozesses in Ostdeutschland geleistet und erreicht hat, welche Belastungen von welchen Gebietskörperschaften zu tragen waren und sind, wie sich die Steuerkraft zwischen Ost und West entwickelt hat, ob die Finanzmittelverteilung vertikal und horizontal angemessen ist, ob in der Versorgung mit öffentlichen Gütern zwischen Ost und West noch große Unterschiede bestehen und welche finanzpolitischen Weichenstellungen in naher Zukunft getroffen werden müssen, damit die Finanzpolitik den weiteren Herausforderungen in Ost und West gerecht wird.

Die vorliegende Studie zeigt faktenreich auf, dass die öffentlichen Haushalte in den zurückliegenden 25 Jahren erhebliche Leistungen erbracht haben. Nur durch ihr starkes Eingreifen konnte in den „neuen“ Bundesländern der anfängliche Aufwertungs- und Lohnkostenschock sozialpolitisch abgefedert, konnten neue Industrien und neue Arbeitsplätze aufgebaut und die Infrastruktur umfassend modernisiert werden. Heute sind kaum mehr teilungsbedingte Rückstände bei der ostdeutschen Infrastruktur auszumachen. Dennoch werden aufgrund der fortwährenden Unterschiede in der Wirtschaftskraft von rund 30 Prozent staatliche Transfers von West nach Ost auch in Zukunft weiterhin notwendig sein. Vor dem Hintergrund der weiterhin bestehenden Defizite und Bedarfe in den „neuen“ wie auch zunehmend in den „alten“ Bundesländern und der ab 2020 geltenden Schuldenbremse plädiert der Autor dafür, in Zukunft vor allem die Finanzausstattung der finanzschwachen Länder und Gemeinden sowohl in Ost wie in West durchgreifend zu verbessern. Die Finanzpolitik in Deutschland steht folglich weiterhin vor großen Herausforderungen, die es durch neue Schwerpunktsetzungen zu meistern gilt.

*Markus Schreyer*

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
Friedrich-Ebert-Stiftung

## Zusammenfassung

---

Die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion wirkte für die ostdeutsche Wirtschaft zunächst wie ein Schock. Schon sehr bald zeigte sich, dass die Hoffnung, mit Einführung der D-Mark könne quasi automatisch auch der Anschluss an das Wohlstandsniveau in der Bundesrepublik hergestellt werden, eine Illusion war. Der Aufwertungs- und Lohnkostenschock ließ die ostdeutschen Unternehmen tief in die Verlustzone rutschen; weder konnten die laufenden Einkommen finanziert noch die Mittel für die dringend notwendige Modernisierung des privaten und öffentlichen Kapitalstocks aufgebracht werden. Deshalb waren hohe staatliche Transferzahlungen des Westens notwendig. Sie ermöglichten Ostdeutschland mehr zu konsumieren als produziert wurde. Gleichzeitig konnte die westdeutsche Wirtschaft ihren Absatz erhöhen – den Importüberschüssen auf der einen Seite standen Exportüberschüsse auf der anderen Seite gegenüber. Für Ostdeutschland bedeutete dies den Verlust von Produktion und Einkommen, die westdeutsche Wirtschaft erlebte einen Nachfrageboom. Für die Länder- und Gemeindehaushalte waren damit ganz unterschiedliche Konsequenzen verknüpft: In Westdeutschland konnten Länder und Gemeinden erhebliche einigungsbedingte Mehreinnahmen realisieren, in Ostdeutschland fehlten „originäre“ Einnahmen. Allerdings haben es die Transferzahlungen nicht vermocht, der ostdeutschen Wirtschaft einen dauerhaften Entwicklungsschub zu verleihen. Vielmehr war die Anpassungsdynamik nach dem ersten Schub vererbt, und die Transfereinkommen dienten über viele Jahre vor allem dazu, das Konsumniveau in Ostdeutschland zu stabilisieren. In den öffentlichen Haushalten fand diese Entwicklung ihren Niederschlag darin, dass die originären Steuereinnahmen im Lauf der Zeit von reichlich einem Drittel auf nur knapp 60 Prozent des westdeutschen Niveaus gestiegen sind. Noch heute sind die ostdeutschen Länder und Gemeinden auf

Transferzahlungen, auf Mittel aus dem Länderfinanzausgleich und auf Ergänzungszuweisungen des Bundes angewiesen.

Die Transferzahlungen wurden zu einem größeren Teil über die Kapitalmärkte und zu einem kleineren Teil über höhere Steuern und Sozialbeiträge finanziert. Aus ökonomischer Sicht war es gerechtfertigt, zur Finanzierung eines epochalen Ereignisses wie die deutsche Vereinigung das Instrument der Staatsverschuldung extensiv zu nutzen. Vor allem die Schulden des Bundes und seiner verschiedenen Sondervermögen sind überaus kräftig gestiegen. Doch selbst die ostdeutschen Länder und Gemeinden wurden in die Verschuldung gedrängt, war es doch erklärtes Ziel der Politik, dass die ostdeutschen Gebietskörperschaften zur Finanzierung ihres infrastrukturellen Nachholbedarfs ähnlich hohe Schulden aufnehmen sollten wie die westdeutschen Länder und deren Gemeinden. Die hohen Staatsschulden erschwerten es Deutschland jedoch, die Eintrittskriterien für die Europäische Währungsunion zu erfüllen. Weil aber eine punktgenaue Erfüllung der im Vertrag von Maastricht genannten Verschuldungsgrenzen politisches Ziel war, wurde über viele Jahre eine restriktiv wirkende Finanzpolitik betrieben, die aber die Wirtschaft und damit die Steuerbasis schwächte – ein Teufelskreis.

Mit dem Solidarpakt II wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass bis 2019 die ostdeutsche Infrastrukturausstattung quantitativ und qualitativ nahezu mit der westdeutschen gleichziehen kann. Hier ist der Anpassungsfortschritt bereits recht weit vorangekommen, wenn als Maßstab das staatliche Anlagevermögen gewählt wird. Auch beim Angebot an öffentlichen Dienstleistungen sind in der Summe der Aufgabenbereiche keine signifikanten Unterschiede mehr erkennbar. Wohl aber zeigen sich zum Teil merkliche Diskrepanzen in den einzelnen Aufgabenbereichen: So sind die Betreuungsrelationen

an den ostdeutschen Schulen und Hochschulen günstiger, während in den ostdeutschen Verwaltungen relativ mehr Personen beschäftigt sind; hier schlagen vor allem die „Kosten der Kleinheit“ zu Buche. Merklich niedriger sind in Ostdeutschland die sozialen Leistungen, insbesondere die Ausgaben für die Sozialhilfe, u. a. wegen des niedrigeren Einkommensniveaus und des höheren Anteils der älteren Frauen mit einer eigenen Alterssicherung.

Mit dem Auslaufen des Solidarpakts II Ende 2019 müssen die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu geregelt werden. Teilungsbedingte Rückstände bei der ostdeutschen Infrastruktur dürften 2019 kaum mehr auszumachen sein. Hingegen besteht weiterhin Bedarf beim Ausgleich der unterproportionalen Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden; 2020 dürfte sie höchstens 60 Prozent des Niveaus der west-

deutschen Gemeinden betragen. Die Differenz entspricht etwa sieben Milliarden Euro pro Jahr und damit reichlich der Hälfte der Mittel, die dem Bund durch den Solidaritätszuschlag zufließen. Auch dieser Zuschlag steht auf dem Prüfstand, ebenso die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. Beim horizontalen Finanzausgleich besteht im Grunde wenig Reformbedarf, wenn am Leitbild der weitgehend gleichwertigen Lebensbedingungen festgehalten wird. Wohl aber bei den vertikalen Finanzbeziehungen. So melden die westdeutschen Länder inzwischen erheblichen Nachholbedarf an, und es steht außer Frage, dass sich der Bund an den anstehenden Aufgaben beteiligen müssen. Nicht nur geht es um mehr Stellen im öffentlichen Dienst, auch ist eine massive Aufstockung der öffentlichen Investitionsausgaben in Westdeutschland dringend vonnöten.

## 1. Einleitung

---

Für die ostdeutsche Wirtschaft wirkte die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion, die vor 25 Jahren in Kraft trat, wie ein Schock. Diese Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion bedeutete nicht nur, dass wesentliche Elemente des bundesdeutschen Steuersystems übernommen und föderale Strukturen nach dem Vorbild der Bundesrepublik geschaffen wurden. Viel gravierender waren die ökonomischen Konsequenzen: Mit der Öffnung der Märkte wurde der wirtschaftliche Rückstand der ostdeutschen Wirtschaft schlagartig offengelegt. Die Unternehmen gerieten tief in die Verlustzone und waren nicht in der Lage, weder für die Finanzierung der Einkommensströme noch für die dringend notwendige Modernisierung des Kapitalstocks die erforderlichen Mittel aufzubringen. Die gewählte Form der wirtschaftlichen und sozialen Vereinigung implizierte erhebliches staatliches Engagement. Es ging nicht nur darum, die private Investitionstätigkeit anzuschieben, damit möglichst rasch neue und wettbewerbsfähige Arbeitsplätze entstehen konnten. Auch mussten die Renten, die hohe Arbeitslosigkeit und die Qualifizierung des Erwerbspersonenzpotenzials finanziert werden. Vor allem aber mussten Ausbau und Modernisierung der ostdeutschen Infrastruktur vorangetrieben und neue Verwaltungsstrukturen geschaffen werden. Hierzu waren hohe staatliche Transferausgaben erforderlich. Sie hatten zur Folge, dass die öffentlichen Haushalte sich stark verschuldeten. Dennoch ging der Transformations- und Anpassungsprozess erheblich langsamer vonstatten als die damalige Bundesregierung erwartet hatte – „blühende Landschaften“ gab es zunächst nicht zu begutachten.

25 Jahre nach der Wiedervereinigung ist es an der Zeit, eine Antwort auf die Frage zu geben, welche Leistungen die öffentlichen Haushalte im Zuge dieses Anpassungsprozesses erbracht haben, welche Belastungen von welchen Gebietskörperschaften zu tragen waren und sind, wie sich die Steuerkraft zwischen Ost und West entwickelt hat, ob die Finanzmittelverteilung vertikal und horizontal angemessen ist, ob in der Versorgung mit öffentlichen Gütern zwischen West und Ost noch große Unterschiede existieren und ob insbesondere der Nachholbedarf in der staatlichen Infrastruktur gedeckt worden ist. Vor diesem Hintergrund ist natürlich auch der Frage nachzugehen, ob nach 2019, wenn der Solidarpakt II ausgelaufen ist und die föderalen Finanzbeziehungen neu geordnet werden sollen, weitere Finanztransfers von West nach Ost fließen müssen. Schließlich ist zu fragen, ob durch die Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung die staatliche Schuldenlast über Gebühr gesteigert wurde. Durch die starke Schuldenzunahme wurde an anderer Stelle des Staatshaushalts erheblicher Konsolidierungsdruck aufgebaut, zumal bis 1997 die Verschuldungskriterien des Vertrags von Maastricht erfüllt werden mussten, die wiederum als Grundlage für die gemeinsame Währung Euro dienten. Offenbar hatte seinerzeit die französische Regierung als Preis für ihre Zustimmung zur deutschen Vereinigung die zügige Schaffung der gemeinsamen Währung verlangt, um so das mächtiger werdende Deutschland noch stärker in Europa einzubinden.

## 2. Die Wiedervereinigung – ein Transferproblem

---

Noch immer ist die Finanzpolitik gefordert, wenn es darum geht, die Wiedervereinigung politisch zu vollenden. Mit der Wiedervereinigung vor 25 Jahren hat sich die politische und wirtschaftliche Landschaft in Deutschland fundamental verändert. Auch in den osteuropäischen Transformationsländern wurden tiefgreifende politische und wirtschaftliche Reformen eingeleitet. Was aber Ostdeutschland von diesen Ländern unterschied, war die Tatsache, dass sich Ostdeutschland durch die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion mit dem „reichen“ Westdeutschland auch den Zugriff auf eine der attraktivsten Währungen der Welt sicherte. Die Aussicht für die ostdeutsche Bevölkerung, schon bald über die D-Mark zu verfügen, begehrte Westprodukte kaufen und Reisen in das westliche Ausland unternehmen zu können, war allzu verlockend. Viele Wähler ließen sich damals in ihrer Wahlentscheidung<sup>1</sup> von der Hoffnung leiten (und wurden von Teilen der Politik in dieser Perspektive bestärkt), eine rasche Angleichung der ostdeutschen an die westdeutschen Lebensverhältnisse (Realeinkommen) sei möglich. Diese Vorstellung sollte sich als ein fataler Irrtum herausstellen. Die Einführung der D-Mark in Ostdeutschland kam einem Aufwertungsschock gleich,<sup>2</sup> dem auf dem Fuße ein dramatischer Einbruch bei Produktion und Beschäftigung folgte. Wegen der fehlenden preislichen Wettbewerbsfähigkeit brachen im In- und Ausland Absatzmärkte der ostdeutschen Wirtschaft weg. Erschwerend hinzu kam eine Lohnentwicklung, die sich immer weiter von der Produktivitätsentwicklung abkoppelte; es wurden nicht die Löhne gesenkt, sondern sie wurden in

einem beispiellosen Ausmaß erhöht (vgl. Horn et al. 2000).

Was die ostdeutsche Wirtschaft an Absatz einbüßte, gewann insbesondere die höchst wettbewerbsfähige westdeutsche Wirtschaft. Steigenden Leistungsbilanzdefiziten in Ostdeutschland standen steigende Leistungsbilanzüberschüsse im Westen gegenüber. Dabei handelte es sich um Größenordnungen, die jenseits aller Vorstellungen gelegen hatten und nur finanziert werden konnten, indem der Staat entsprechend hohe Transferzahlungen leistete (vgl. Flassbeck 1995). Private Wirtschaftssubjekte wären nicht in dem geleisteten Umfang kreditfähig gewesen, eine noch höhere Verschuldung wäre keine Lösung gewesen. Allein aufgrund der staatlichen Transfers konnten die hohen Einfuhren finanziert werden. Und die westdeutschen Exporteure mussten nicht das Risiko eingehen, dass die Kreditnehmer ihren Rückzahlungsverpflichtungen nicht nachkommen konnten. Mit der Eroberung der ostdeutschen Märkte schufen sie zugleich die Grundlage dafür, dass die Transfers geleistet werden konnten.

Wäre die ostdeutsche Wirtschaft wettbewerbsfähiger gewesen, wären mehr Einkommen im Inland generiert worden und der Umfang der Transferzahlungen wäre sehr viel geringer gewesen. Die westdeutsche Wirtschaft hätte entsprechend weniger exportieren – und auch weniger Transfers leisten – können. Die Logik dieser Wechselwirkungen spielte denn auch im Aufholprozess Ostdeutschlands eine gewichtige Rolle: Je stärker die ostdeutsche Wirtschaft im Vergleich zur westdeutschen wächst, je mehr rentable Arbeitsplätze und Einkommen entstehen, umso kleiner wird

- 
- 1 Am 18. März wurden erstmals freie Wahlen in der DDR, die von grundlegender Bedeutung für den weiteren Kurs der Politik waren, abgehalten.
  - 2 Der Umtauschkurs zwischen Mark der DDR und D-Mark der Bundesrepublik wurde für die laufenden Einkommen auf 1:1 und für die Schulden auf 2:1 festgesetzt.

der Bedarf an staatlichen Transferzahlungen – der Umfang der importierten Güter nimmt ab, der Umfang der exportierten Güter zu, das Leistungsbilanzdefizit wird kleiner. In Westdeutschland kommt es zu einer entgegengesetzten Entwicklung, die anfangs riesigen vereinigungsbedingten Gewinne werden allmählich kleiner. Von der Öffentlichkeit wurde diese Logik freilich weitgehend negiert; man glaubte, das eine ohne das andere haben zu können, nämlich hohe Leistungsbilanzüberschüsse, hohe Einkommen und hohe Steuereinnahmen, aber niedrige Transferzahlungen.

Einen Eindruck davon, wie stark die ostdeutsche Nachfrage in den Jahren nach der Wende tatsächlich durch die Transferzahlungen aus Westdeutschland gestützt wurde, vermittelt Tabelle 1. Im Jahre 1991 belief sich der Umfang der Inlandsausgaben in Ostdeutschland auf 183 Milliarden Euro, das nominale Bruttoinlandsprodukt betrug aber nur 105 Milliarden Euro, so dass dieser Überschuss durch Transferzahlungen aus Westdeutschland finanziert bzw. real durch einen Einfuhrüberschuss (negativer Außenbeitrag) gedeckt werden musste. Westdeutschland verzeichnete indes einen deutlich höheren positiven Außenbeitrag, weil die ostdeutschen Importe zu einem großen Teil aus Westdeutschland bezogen wurden. Schätzungen des DIW zufolge flossen fast

40 Prozent der ostdeutschen Endnachfrage nach Gütern und Diensten in die alten Bundesländer (vgl. Stäglich/Filip-Köhn 1994). Aus ökonomischer Sicht hätte man erwarten können, dass die Mehrnachfrage aus Ostdeutschland zu Kapazitätsengpässen in Westdeutschland geführt hätte. Tatsächlich hielt sich aber der Preisauftrieb in Grenzen, was auch eine Folge des sehr elastischen Auslandsangebots war. Das Ausland profitierte nicht unerheblich von der deutschen Vereinigung, denn aufgrund der starken wirtschaftlichen Verflechtungen wurde ein gewichtiger Teil der vereinigungsbedingten Mehrnachfrage von ausländischen Produzenten, insbesondere im EU-Raum und hier wiederum von Frankreich und Italien, befriedigt. So exportierte Frankreich um bis zu einem Viertel mehr nach Deutschland, als dies ohne die Vereinigung der Fall gewesen wäre (vgl. Horn/Zwiener 1995). Der expansive „Fiskalschock“ wurde allerdings schon bald durch die kontraktive Geldpolitik geschmälert, mit der die Deutsche Bundesbank auf die vereinigungsbedingten Änderungen im wirtschaftspolitischen Umfeld, nämlich hohe Budgetdefizite und hohe Lohnsteigerungen, reagierte. Durch den Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems (EWS) erlitten in der Folge auch die westeuropäischen Länder Wachstumsverluste.

Tabelle 1:

**Bruttoinlandsprodukt und Außenbeitrag in West- und Ostdeutschland in Mrd. Euro**

	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	BIP nom.	Inlandsausgaben	Außenbeitrag	BIP nom.	Inlandsausgaben	Außenbeitrag
<b>1991</b>	1.344	1.278	66	105	183	-78
<b>1992</b>	1.438	1.341	97	134	234	-100
<b>1993</b>	1.459	1.349	110	156	262	-106
<b>1994</b>	1.523	1.399	123	175	289	-114

Quelle: Statistisches Bundesamt.

In gewisser Weise ähnelt die öffentliche Wahrnehmung der Probleme mit der deutschen Währungsunion der Wahrnehmung der aktuellen Probleme im Zusammenhang mit der Europäischen Währungsunion. Die Krise der Europäischen Währungsunion hat ihre zentrale Ursache in den ungleichgewichtigen Leistungsbilanzen. Niedrige Lohnabschlüsse in Deutschland bedeuteten eine reale Abwertung mit der Folge, dass die deutsche Wirtschaft international immer wettbewerbsfähiger wurde und hohe Leistungsbilanzüberschüsse erzielte. Spiegelbildlich zu Deutschland mussten viele Euroländer einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit hinnehmen. Für die Lösung dieser Krise stehen im Prinzip zwei Wege offen: Die Defizitländer verbessern ihre Leistungsbilanzen, indem sie über eine Austeritätspolitik versuchen, ihre Importe zu drosseln. Ein solcher Weg bedeutet, auf Einkommen und Wachstum zu verzichten, jedenfalls dann, wenn die gesamtwirtschaftliche Restriktion nicht durch vermehrte Exporte kompensiert wird. Dieser Weg wird gerade beschritten. Der andere Weg hätte dem geähnelt, der im Prozess der Wiedervereinigung be-

schritten wurde, nämlich die durch die gesteigerten Exporte erzielten Gewinne zumindest teilweise in Form von Transferzahlungen zurück zu schleusen und so den Anpassungsdruck für die Defizitländer abzuschwächen. Dies impliziert eine stärkere Umverteilung von Deutschland als eine sehr wohlhabende Volkswirtschaft hin zu einer vergleichsweise ärmeren europäischen Region. Durch solche Transferzahlungen würde der Kuchen größer, der die Grundlage der Verteilung liefert. Ohne solche Transferzahlungen fällt es den Defizitländern sehr viel schwerer, rentable Arbeitsplätze zu generieren und die Leistungsbilanzprobleme zu lösen. Dieser Weg wurde in der notwendigen Konsequenz jedoch nicht beschritten. Die Politik schreckte vor dem Druck der öffentlichen Meinung zurück, die einer weitergehenden Transferunion sehr skeptisch gegenübersteht. Es war an der Europäischen Zentralbank (EZB), die Reißleine zu ziehen und als „Lender of last resort“ faktisch unbegrenzt am Markt für Staatsanleihen zu intervenieren, wodurch die Märkte stabilisiert wurden.

### 3. Finanzpolitische Weichenstellungen

Mit Einführung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion trat die Frage nach dem Finanzbedarf der öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland in den Vordergrund. Es war allen Beteiligten klar, dass der gewählte Weg riesige Transfersummen erfordern würde. Der Umfang der tatsächlich bereitgestellten Mittel war anfänglich allerdings bescheiden dimensioniert. Noch vor dem 1.7.1990, also dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, hatte die Bundesregierung zwei Nachtragshaushalte mit einem Gesamtvolumen von noch nicht einmal drei Milliarden Euro verabschiedet, um laufende Belastungen (etwa die Unterbringung von Aus- und Übersiedler\_innen, Zuschüsse für Verkehrsinvestitionen, Zuschüsse zur Renten- und Arbeitslosenversicherung) zu decken. Mit dem Inkrafttreten der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion wurden die Transfers kräftig aufgestockt, und zwar im Rahmen des Fonds „Deutsche Einheit“. Dieses Sondervermögen war eingerichtet worden, um die Umstrukturierung der staatlichen Verwaltung und die Modernisierung der Infrastruktur zu finanzieren.<sup>3</sup> Für den Zeitraum 1990 bis 1994 waren hierfür knapp 60 Milliarden Euro eingestellt worden, die Mittel wurden überwiegend über die Kapitalmärkte aufgebracht. Der Zins- und Tilgungsdienst wurde vom Bund und den westdeutschen Ländern je zur Hälfte getragen, wobei sich die Länder wiederum mit 40 Prozent über ihre Gemeinden refinanzierten.<sup>4</sup>

Schon bald wurde offenkundig, dass der Finanzbedarf in Ostdeutschland massiv unterschätzt

worden war. Insbesondere die Finanzlage der ostdeutschen Gemeinden war desolat. Der Umfang der eigenen Steuereinnahmen war infolge der wirtschaftlichen Talfahrt gering, und die ihnen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ zufließenden Mittel waren viel zu niedrig bemessen, um die Aufgaben der Gemeinden, insbesondere den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur anzuschieben, wirksam erfüllen zu können. Aber auch die neuen Länder sahen sich mit massiven finanziellen Problemen konfrontiert. Anfang 1991 reagierte die Politik und stockte nochmals die Finanzmittel auf („Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“). Für 1991 und 1992 wurden neun bzw. sechs Milliarden Euro zusätzlich für den Ausbau der überregionalen Infrastruktur bereitgestellt; zudem wurden die ostdeutschen Länder in voller Höhe am Umsatzsteueraufkommen beteiligt.<sup>5</sup> Im Spätsommer 1991 wurden abermals zusätzliche Mittel, diesmal knapp drei Milliarden Euro, in den Fonds eingespeist. Alles in allem zeigt die Vielzahl der Maßnahmen, dass die Politik in jener Zeit zumeist ad hoc und sehr kurzatmig agierte. Viel zu sehr ließ sie sich von der Hoffnung leiten, dass sich Ostdeutschland schon bald in „blühende Landschaften“ verwandeln würde. Ein realistisches Finanzierungskonzept fehlte, obwohl es seinerzeit genügend Stimmen gegeben hatte, die vor der Vorstellung eines raschen Aufholprozesses warnten. Allerdings darf dabei nicht ausgeblendet werden, dass in diesen Entscheidungen viele Akteure involviert waren, so vor allem die alten Bundesländer, die sich dagegen sträubten, einen

3 Mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion traten in Ostdeutschland die wesentlichen Elemente des westdeutschen Steuersystems in Kraft. Zugleich mussten die Staatsaufgaben neu definiert werden. Auch dabei diente Westdeutschland als Blaupause. Es wurden föderale Strukturen nach dem Vorbild der Bundesrepublik geschaffen, und auch haushaltsmäßig wurde nach gleichen Regelungen verfahren. Am Tage des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik Deutschland wurden die zentralen Staatsaufgaben und ihre Finanzierung formal der Bundesregierung übertragen.

4 Die Gemeinden mussten eine höhere Gewerbesteuerumlage entrichten, während die Länder auf Umsatzsteueranteile verzichteten.

5 Anfangs war geplant, den neuen Ländern nur 55 Prozent des Pro-Kopf-Betrags der alten Länder zukommen zu lassen; er sollte bis 1994 auf 70 Prozent steigen. Doch wurde 1991 beschlossen, sie in voller Höhe zu beteiligen.

adäquaten Finanzierungsbeitrag zu leisten. Sie waren es auch, die von Anfang an eine Kapitalmarktfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ anstrebten. Auch wenn die Kapitalmarktfinanzierung eines solch epochalen Ereignisses wie die Deutsche Einheit aus ökonomischer Sicht der richtige Weg ist (siehe Kapitel 5), waren die Motive der Länder stärker interessengesteuert: Da die Zins- und Tilgungsleistungen erst später anfielen, hielten sich ihre aktuellen Belastungen in Grenzen und ihre länderbezogenen Handlungsspielräume blieben (vorerst) erhalten.

Neben den Finanztransfers spielten spezielle Maßnahmen zum Aufbau eines modernen Kapitalstocks der Unternehmen eine herausragende Rolle. Die Förderstrategie war klar: Mittels massiver Investitionsanreize sollten die ostdeutschen Unternehmen in die Lage versetzt werden, rasch einen modernen Kapitalstock aufzubauen und ihre Produkte überregional abzusetzen. Im Mittelpunkt der Förderung stand eine allgemeine befristete Investitionszulage, die immer wieder verlängert wurde. Sie konnte mit einer ebenfalls befristeten Sonderabschreibung von bis zu 50 Prozent der Anschaffungskosten kombiniert werden. Darüber hinaus konnten Investitionszuschüsse aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ beantragt werden.<sup>6</sup> Im Ergebnis wurden die Subventionen sehr stark nachgefragt, vor allem von jenen Unternehmen, die überregional tätig waren. Für die Entwicklung des Standorts Ostdeutschland spielte die Förderung eine sehr wichtige Rolle (vgl. Brenke/Eickelpasch 2001). Sie trug erheblich dazu bei, dass sich die ostdeutsche Industrie nach dem Zusammenbruch und ausgehend von einer vergleichsweise kleinen Basis sehr dynamisch entwickeln konnte. Die Vielzahl der Maßnahmen führte allerdings auch zu Mitnahmeeffekten und Kapitalfehlentwicklungen. Dies gilt noch mehr für die Bauinvestitionen als für die Ausrüstungsinvestitionen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Sonderabschreibungen für gut verdienende Privatinvestoren zu nennen („Bauherrenmodelle“), die hohe steuerliche Verluste

und damit Steuerersparnisse generierten. Die Ergebnisse dieser Förderung waren zwiespältig: Die Baukonjunktur wurde zwar angekurbelt, doch kam es in der Folge zu überhöhten Baukosten, Leerständen und einem Preisverfall auf den Immobilienmärkten. Die Rendite war vielfach mager, und die öffentlichen Haushalte mussten erhebliche Ausfälle vor allem bei der Einkommensteuer hinnehmen (vgl. Bach/Vesper 2000). Insofern war es nur konsequent, dass 1999 die Sonderabschreibungen sukzessive abgeschafft wurden.

Der gewählte Weg der deutschen Vereinigung implizierte auch eine Verantwortung des Staates für die Aktivitäten der Treuhandanstalt. Viele der ostdeutschen Unternehmen waren schon bei Einführung der Marktwirtschaft überschuldet, weil ihnen von der DDR-Regierung viele Lasten auferlegt worden waren. Doch konnte sich die Bundesregierung nicht zu einer pauschalen Streichung dieser Altschulden durchringen. Vielmehr wurde das Schuldenproblem individuell, über die Treuhandanstalt, abgewickelt. Zwar hatte man bei Gründung der Treuhandanstalt 1990 erwartet, dass der Verkaufserlös der Unternehmen die Kosten (der Sanierung) übersteigen würde; Schätzungen gingen von rund 300 Milliarden Euro aus (vgl. Weidenfeld/Korte 1999). Diese Größenordnungen waren jedoch völlig unrealistisch, weil die ostdeutschen Unternehmen unter den Bedingungen der Währungsunion nicht wettbewerbsfähig waren. Tatsächlich wies die Schlussbilanz der Treuhandanstalt Schulden von 105 Milliarden Euro aus. Vermutlich wären die Verluste weniger dramatisch gewesen, wenn die Politik der Treuhandanstalt nicht der Devise „Privatisieren geht über Sanieren“ verpflichtet gewesen wäre, sondern die Privatisierung einem langsameren Tempo gefolgt und auch gezielter saniert worden wäre. In keiner Phase hatte sich die Politik an die Tatsache erinnert (oder wollte sich nicht erinnern), dass ja auch in Westdeutschland über viele Jahre hinweg große und volkswirtschaftlich bedeutsame Unternehmen im staatlichen Besitz verblieben waren, ehe sie schrittweise privatisiert wurden.

---

6 Auf die Investitionszulage bestand ein Rechtsanspruch, auf den Investitionszuschuss nicht.

## 4. Vom Vereinigungsboom in die Rezession/Stagnation – Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte

Für die ostdeutsche Wirtschaft wirkte die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion wie ein Schock, die westdeutsche Wirtschaft profitierte hingegen beträchtlich von den Impulsen (Transferzahlungen), die mit der Vereinigung einhergingen. Doch nicht nur die hohen Transferzahlungen bewirkten einen überaus kräftigen gesamtwirtschaftlichen Impuls. Hinzu kamen Steuersenkungen, die schon lange vor der Wiedervereinigung geplant waren und auch nicht im Lichte der Vereinigung suspendiert wurden. Der finanzpolitische Impuls ging einher mit einer extensiven Ausweitung der staatlichen Kreditnachfrage. Dabei hoffte die Politik auf einen raschen Aufholprozess in Ostdeutschland, der in einem positiven gesamtwirtschaftlichen Umfeld schon bald zu kräftigen Mehreinnahmen im Staatshaushalt und einem Abbau der hohen Finanzierungsdefizite führen sollte. Diese Hoffnung erfüllte sich nicht, auch wenn der starke Impuls der wirtschaftlichen Entwicklung zunächst Schwung verlieh. Allein im Jahre 1991 belief sich der Impuls auf fast sechs Prozent des nominalen BIP.<sup>7</sup> Das reale Wirtschaftswachstum betrug über fünf Prozent, in jeweiligen Preisen gemessen stieg die Wirtschaftsleistung um reichlich acht Prozent. Im Wesentlichen wurde die gesamtwirtschaftli-

che Expansion also von den staatlichen Impulsen getragen. Die tatsächliche Wirkung des Impulses auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dürfte noch stärker gewesen sein, wenn man die Multiplikatorwirkungen in Rechnung stellt.<sup>8</sup>

Doch war der Vereinigungsboom nicht nachhaltig. Schon bald wurde klar, dass es ein zweites „Wirtschaftswunder“ in Ostdeutschland nicht geben würde. Was in Westdeutschland gewonnen wurde, ging in Ostdeutschland verloren, zumal weit über das Maß gehende Lohnabschlüsse die ostdeutsche Wettbewerbsfähigkeit weiter schmälerten. Auch die westdeutsche Wirtschaft konnte sich nicht dauerhaft von der weltwirtschaftlichen Talfahrt abkoppeln. Kontraproduktiv wirkte in dieser Phase der Konflikt zwischen Lohn- und Geldpolitik. Die Gewerkschaften hatten in Westdeutschland die vereinigungsbedingte Sonderentwicklung für markante Lohnsteigerungen, die weit über den Produktivitätsfortschritt hinausgingen, nutzen können. In der Folge erhöhte sich die Inflationsrate stark, so dass die Geldpolitik über eine Verknappung des Geldangebots die Zinsen kräftig anhob. Verstärkt wurden die Preiseffekte durch höhere Mehrwertsteuersätze. Mit ihnen sollten die Einnahmeherausfälle infolge des wieder abgeschafften Solidarzuschlags kompensiert werden.

7 Der finanzpolitische Nachfrageimpuls wird als Abweichung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben vom mittelfristigen Trend des gesamtwirtschaftlichen Wachstums definiert. Es werden jene Abweichungen der (inlandswirksamen) Einnahmen- und Ausgabenströme als konjunkturrelevant angesehen, die sich gegenüber dem jeweils realisierten Volumen der Vorperiode, fortgeschrieben mit der mittelfristigen Trendrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts, errechnen. Nimmt etwa das aktuelle Sozialprodukt schwächer zu als im mittelfristigen Durchschnitt, kommt es zu konjunkturbedingten Mindereinnahmen/Mehrausgaben. Verzichtet die Politik auf kompensierende Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen, wird dies als expansiver Vorgang gewertet. Im umgekehrten Falle entstehen konjunkturbedingte Mehreinnahmen, was als restriktiv gewertet wird, da die private Nachfrage (*ceteris paribus*) „abgeschöpft“ wird. Bei den Impulsen handelt es sich um Primärimpulse, d. h. die Wirkung von Multiplikatoren, also die effektive Gesamtwirkung staatlicher Maßnahmen auf die wirtschaftliche Entwicklung wird nicht berücksichtigt.

8 Der Multiplikator gibt an, um wie viel sich das Einkommen ändert, wenn die Staatsausgaben und/oder die Staatseinnahmen verändert werden. Der Multiplikator von Staatsausgaben, sofern sie keine Transferausgaben sind, ist höher als der von Staatseinnahmen, weil die Ausgaben unmittelbar und in voller Höhe nachfragewirksam werden und die Einkommen sich entsprechend erhöhen. Werden die Steuern gesenkt oder die Transfereinkommen erhöht, so wird in Abhängigkeit von der marginalen Sparneigung ein Teil dieser Einkommenserhöhung gespart, so dass zunächst ein geringerer Teil des Impulses nachfrage- und einkommenswirksam wird. Verschiedene neuere ökonomische Schätzungen ermitteln Multiplikatoren, die deutlich über eins liegen (vgl. Gechert/Will 2012).

Die wirtschaftliche Krise, die dem Vereinigungsboom folgte, stellt eine Zäsur in der Entwicklung von Wirtschaft und öffentlichen Haushalten dar. Die Finanzierung der deutschen Einheit hatte die öffentlichen Haushalte bereits an den Rand ihrer Handlungsmöglichkeiten gedrängt. In der Krise selbst sah sich die Finanzpolitik nicht mehr in der Lage, auch nur die „automatischen Stabilisatoren“ zur vollen Wirkung kommen zu lassen. Vielmehr wurden Steuern und Sozialbeiträge erhöht und Ausgaben gesenkt – Maßnahmen, die zu einer weiteren Schwächung der Massenkaufkraft beitrugen. Insofern konnte es kaum verwundern, dass selbst nach der schweren Rezession die Wachstumsdynamik schwach blieb – normalerweise folgt auf eine Rezession ein Aufschwung, der den Namen verdient. Durch diese Konstellation wiederum verschärften sich die fiskalischen Nöte – ein Teufelskreis war in Gang gekommen. Hinzu kam, dass im Jahre 1997 die finanzpolitischen Eintrittskriterien für die Europäische Währungsunion (Beschränkung der jährlichen Haushaltsdefizite auf maximal drei Prozent und des staatlichen Schuldenstandes auf 60 Prozent des BIP) erfüllt werden mussten und sich die Finanzpolitik in Deutschland zu weiteren restriktiv wirkenden Einschnitten auf der Ausgabe Seite veranlasst sah.

Erst nach der Jahrtausendwende sah die Finanzpolitik wieder Spielraum. Ihn nutzte sie für umfangreiche Steuerentlastungen. Begünstigt wurden vor allem die Unternehmen und oberen Einkommensschichten. Für Mehrausgaben, etwa zur Verbesserung der staatlichen Infrastruktur oder des Bildungswesens, sah die Politik keine Notwendigkeit. Vielmehr wurden weitere Ausgabenkürzungen beschlossen (vgl. Teichmann/Vesper 2001, 2002). Finanzpolitisches Handeln in jener Zeit folgte allein angebotspolitischen Denkmustern: Da Deutschland jede Menge strukturelle Probleme habe, müsste, so hieß es von vielen Seiten, der überbordende Sozialstaat abgebaut und noch mehr staatliche Leistungen privatisiert werden. Doch erfüllten sich die Hoffnungen auf mehr Wirtschaftswachstum nicht. Die unternehmerischen Investitionen waren trotz der Steuersenkungen rückläufig, und die privaten Konsumausgaben expandierten kaum; die Steuerentlastungen flossen großenteils in die Ersparnisse (vgl. Vesper 2013). Wenn dennoch in all den Jahren die deutsche Wirtschaft moderat wuchs, so war dies auf die steigenden Außenhandelsüberschüsse zurückzuführen. Hatte als Folge der deutschen Wiedervereinigung das Ausland lange Zeit als Kreditgeber fungiert, so änderte sich dies nach der Jahrtausendwende grundlegend – nunmehr war es Deutschland, das der übrigen Welt fortlaufend Nettokredite zur Finanzierung seiner Exportüberschüsse gewährte.

## 5. Finanzierung der deutschen Einheit: Steuerpolitik, Staatsverschuldung, Verteilungsprobleme

---

Von zentraler politischer und auch ökonomischer Bedeutung war die Frage, wie der deutsche Vereinigungsprozess finanziert werden sollte, über mehr Schulden oder über höhere Steuern. Allerdings stand diese Frage nicht von Beginn an auf der Agenda der politischen Entscheider\_innen, da zunächst die (Wunsch-)Vorstellung vorherrschte, die ostdeutsche Wirtschaft würde schon bald nach ihrem Zusammenbruch kräftig wachsen, wodurch entsprechende Einnahmen für die öffentlichen Haushalte generiert und sich die Vereinigungslasten somit zu einem gewichtigen Teil „selbst“ finanzieren würden. Deshalb stand auch außer Frage, die letzte Stufe der Steuerreform 1990 nicht in Kraft zu setzen. Doch sollte der wirtschaftliche Neuaufbau sehr viel länger dauern und der Transferbedarf weit höher ausfallen als ursprünglich gedacht. Glaubte die Politik zunächst, die Transfers allein durch die Aufnahme von Krediten finanzieren zu können, musste

sie schon bald ihre Vorstellungen revidieren, indem ein Solidarzuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer erhoben wurde. Allerdings war der Zuschlag auf nur ein Jahr befristet. Auf der Ausgabenseite zeigte sich die Kurzatmigkeit der Politik darin, dass der Fonds „Deutsche Einheit“ immer wieder aufgestockt werden musste.

Im Gefolge der deutschen Einheit ist die Staatsverschuldung in Deutschland in die Höhe geschnellt. Vor allem galt dies für die Schulden des Bundes und seiner verschiedenen Sondervermögen (vgl. Tabelle 2). Aber auch die ostdeutschen Länder und Gemeinden wurden in die Verschuldung gedrängt, war es doch erklärtes Ziel der Politik, dass die Gebietskörperschaften im Beitrittsgebiet zur Finanzierung ihres infrastrukturellen Nachholbedarfs ähnlich hohe Schulden aufnehmen sollten wie die Länder und deren Gemeinden im alten Bundesgebiet.

Tabelle 2:

**Kreditmarktschulden des Bundes in Mio. Euro**

	Bund			darunter		
	Insgesamt	Kernhaushalt	Extrahaushalte	Fonds Deutsche Einheit	Kreditabwicklungsfonds	Erblastentilgungsfonds
1990	306.213	277.217	28.996	10.120	14.129	
1991	347.809	299.608	48.201	25.811	14.046	
1992	407.562	310.224	97.338	38.025	46.909	
1993	461.357	350.379	110.978	44.828	51.758	
1994	513.151	364.289	148.862	45.752	52.435	
1995	657.060	385.684	271.376	44.557		168.158
1996	692.929	426.025	266.904	42.717		165.417
1997	723.405	459.686	263.720	40.731		164.652
1998	743.212	487.991	255.221	40.274		155.933
1999	764.576	708.314	56.262	40.102		
2000	773.897	715.627	58.270	39.680		
2001	756.374	697.290	59.084	39.638		
2002	778.607	719.397	59.210	39.441		
2003	819.282	760.453	58.829	39.099		
2004	860.244	802.994	57.250	38.650		
2005	888.019	872.653	15.366			
2006	932.110	902.054	30.056			
2007	937.645	922.045	15.600			
2008	956.869	933.169	23.700			
2009	1.033.267	973.734	59.533			
2010	1.032.599	973.067	59.532			
2011	1.271.204	1.022.192	249.012			
2012	1.272.270	1.036.088	236.181			
2013	1.273.179	1.058.939	214.240			

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Zur Abwicklung der Finanztransaktionen waren verschiedene Sonderhaushalte eingerichtet worden. Im Kreditabwicklungsfonds wurden die Staats- und Auslandsschulden der DDR einschließlich der im Zusammenhang mit der Währungsunion entstandenen Schulden übernommen.<sup>9</sup> Aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ wurden den neuen Bundesländern Zuweisungen zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt; dieser Fonds

diente quasi als Ersatz für den allgemeinen Finanzausgleich, in den die ostdeutschen Länder erst von 1995 an einbezogen worden sind.<sup>10</sup> Geprägt wurde die Entwicklung der Staatsverschuldung durch die Aktivitäten der Treuhandanstalt. Ursprünglich sollte diese Einrichtung die ehemals volkseigenen Betriebe privatisieren, und man erhoffte sich davon Milliarden Gewinne. Im Ergebnis häufte die Treuhandanstalt jedoch einen ge-

<sup>9</sup> Bis zu seiner Auflösung kumulierten sich im Kreditabwicklungsfonds Verbindlichkeiten in Höhe von 52 Milliarden Euro.

<sup>10</sup> Die Mittel wurden bis 1993 insgesamt auf 83 Milliarden Euro aufgestockt. Der Bund brachte davon 25 Milliarden Euro auf, die alten Länder acht Milliarden Euro. Knapp 50 Milliarden Euro wurden durch direkte Kreditaufnahme über den Kapitalmarkt finanziert.

waltigen Schuldenberg an. Die Schulden der Treuhandanstalt wie auch des Kreditabwicklungsfonds wurden 1995 in den Erblastentilgungsfonds überführt. Die Schulden des Erblastentilgungsfonds wiederum wurden 1999 in den Bundeshaushalt integriert.

Aus Tabelle 2 ist ersichtlich, dass sich binnen weniger Jahre der Schuldenstand des Bundes und seiner Extrahaushalte verdoppelt hatte. Diese Entwicklung spiegelt die Bedeutung der zentralstaatlichen Ebene im Vereinigungsprozess. Auch die ostdeutschen Flächenländer und Gemeinden verschuldeten sich sehr stark. Bereits 1996/97 hatte ihre Verschuldung – je Einwohner\_in gerechnet – das Niveau im Westen erreicht (vgl. Abbildung 1). Hingegen war das finanzpolitische Verhalten der westdeutschen Länder und Gemeinden im Vereinigungsboom kontraproduktiv. Selbst in Zeiten der wirtschaftlichen Prosperität, als sie erheblichen Nutzen aus dem Vereinigungsprozess zogen und ihnen hohe Mehreinnahmen zufließen, verschuldeten sie sich noch. In dieser Zeit wären Haushaltsüberschüsse und ein entsprechender Abbau der Schuldenstände geboten gewesen. Tatsächlich diente diese Politik als Begründung dafür, dass die westdeutschen Länder sich nur in einem geringeren Maße an der Finanzierung der Einheit beteiligen könnten.

Trotz der exorbitanten Ausweitung ging die Aufnahme der Staatsschulden relativ „geräuschlos“ über die Bühne. Die zusätzliche Kapitalnachfrage stieß auf international flexible Kapitalmärkte, der Kapitalbedarf konnte ohne Friktionen gedeckt werden. Der langfristige Zins war sogar rückläufig, weil die Kapitalnachfrage Deutschlands auf ein international größeres Kapitalangebot stieß; infolge der weltweiten Abkühlung der Konjunktur hatte sich die Nachfrage nach Krediten abgeschwächt. Wenn die fiskalischen Vereinigungslasten in so starkem Maße über Kredite finanziert wurden, stand dahinter die im Prinzip richtige Überlegung, dass ein solch säkulares Ereignis wie die deutsche Einheit grundsätzlich eine Verteilung der Belastungen über längerfristige Zeiträume rechtfertigte. Abgesehen davon reflektierte der Schuldenzuwachs auch einen höheren Wert des staatlichen Anlagevermögens. Massive Steuererhöhungen und/oder Ausgabenkürzungen an anderer Stelle hätten die damalige Generation übermäßig belastet und erhebliche negative gesamtwirtschaftliche Implikationen gehabt.

Nachdem der Vereinigungsboom abgeebbt war und die wirtschaftliche Entwicklung sich nicht von der weltweiten Talfahrt abkoppeln konnte, traten die Belastungen, die mit der Transformations-

Abbildung 1:

**Kreditmarktschulden der Flächenländer und Gemeinden je Einwohner\_in in Euro**



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

krise verbunden waren, immer deutlicher zu Tage. Nicht nur blieben die Steuereinnahmen hinter den Erwartungen der Bundesregierung zurück, sondern es mussten auch weit höhere Sozialausgaben in Ostdeutschland finanziert werden. Die Transformationskrise war zum einen Folge davon, dass – gemessen an der Produktivität – viel zu hohe Lohnabschlüsse den Anstieg der Arbeitslosigkeit beschleunigten und entsprechend hohe Arbeitslosengelder gezahlt werden mussten. Zum anderen hatten – gemessen an den westdeutschen Verhältnissen – relativ mehr Personen eigenständige Ansprüche auf Unterstützungszahlungen (Arbeitslosengeld, Renten), weil in der DDR das Erwerbspersonenpotenzial stärker ausgeschöpft worden war, d. h. bei niedrigerer Produktivität mehr Erwerbspersonen beschäftigt wurden (vgl. Meinhardt 2000). Diese Ansprüche wurden wirksam, da mit der Vereinigung das westdeutsche soziale Sicherungssystem vollständig auf die ostdeutschen Länder übertragen worden war. In dieser Situation (1991) entschloss sich die Politik, die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung von 4,3 auf 6,8 Prozent zu erhöhen. Zwar wurde der Beitragssatz zur Rentenversicherung vorübergehend um einen Prozentpunkt auf 17,7 Prozent gesenkt, doch schon bald wurde er schrittweise auf 20,3 Prozent (1997) angehoben. Per Saldo sind die Beiträge Anfang/Mitte der 1990er Jahre also um rund fünf Prozentpunkte gestiegen.

Nicht nur die Sozialbeiträge, auch die Steuern wurden erhöht: Eingeführt wurde ein zunächst nur auf ein Jahr befristeter Solidaritätszuschlag in Höhe von 7,5 Prozent auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer; auch wurden einige spezifische Verbrauchsteuern angehoben sowie – Anfang 1993 – die Mehrwertsteuer erhöht (Normalsatz um einen Prozentpunkt) und eine Zinsabschlagsteuer eingeführt. Diese Erhöhungen lösten hitzige Diskussionen aus, und es wurde immer mehr die Frage der Verteilungsgerechtigkeit gestellt. Bereits die kräftige Erhöhung der Sozialbeiträge barg verteilungspolitischen Zünd-

stoff, denn faktisch wurde den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine Sonderabgabe aufgebürdet, während einzelne soziale Gruppen wie Selbstständige und Beamt\_innen von den höheren Sozialabgaben ausgenommen blieben.<sup>11</sup> Die Aufhebung des Solidaritätszuschlages und die Anhebung der Mehrwertsteuer zogen ebenfalls verteilungspolitisch heikle Ergebnisse nach sich. Während der Solidaritätszuschlag an die Leistungsfähigkeit anknüpft und die Belastung mit steigendem Einkommen überproportional zunimmt, werden von einer Erhöhung der indirekten Steuern die unteren und mittleren Einkommensschichten stärker getroffen. Mit steigendem (Netto-)Einkommen geht die Steuerbelastung zurück, weil die Konsumquote sinkt. Zwar wird diese Wirkung durch die steuerbefreienden Tatbestände wie Wohnungsmieten, Gesundheitsausgaben bzw. die Steuerermäßigungen für Nahrungsmittel oder auch Bücher gemildert, aber eben nicht aufgehoben. Nicht nur die Bezieher\_innen von Arbeitseinkommen, auch Rentner\_innen, Arbeitslose, Student\_innen und andere Transfereinkommensbezieher\_innen werden durch höhere Steuersätze bei den indirekten Steuern belastet. Auch bei den Sozialabgaben lässt sich eine regressive Wirkung feststellen: Bis zur Beitragsbemessungsgrenze steigt die Belastung proportional zum Einkommen, während oberhalb der Grenze sich die absolute Belastung nicht mehr verändert und somit die relative Belastung sinkt.

Die Finanzierung des Vereinigungsprozesses und die politischen Entscheidungen, die in diesem Zusammenhang getroffen worden waren, hatten weitreichende Folgen für die Finanzpolitik der späteren Jahre. Eine Hypothek war die Staatsverschuldung, eine andere die Steuerbelastung. Die hohen Staatsschulden erschwerten es Deutschland, die Eintrittskriterien für die Europäische Währungsunion zu erfüllen, zumal nach Verebben des Vereinigungsbooms Deutschland lange Jahre wirtschaftlich in schwieriges Fahrwasser geraten war, wodurch die öffentlichen Haushalte zusätz-

---

11 Eine mehrmalige verzögerte Gehaltsanpassung bei den Beamt\_innen dürfte den Vorteil nicht ausgeglichen haben.

lich belastet wurden. Dennoch wollte die Bundesregierung unbedingt eine punktgenaue Erfüllung der im Vertrag von Maastricht genannten Verschuldungsgrenzen erreichen. Deshalb suchte sie über all die Jahre ihr Heil in einer restriktiven Finanzpolitik. Aufgrund der negativen gesamtwirtschaftlichen Implikationen gelang es ihr nicht, die Defizite auf die gewünschten Größenordnungen zu senken. Immer wieder wurden die Defizitziele verfehlt, was letztlich eine Glaubwürdigkeitskrise der Finanzpolitik nach sich zog. Die hohen Verpflichtungen, die mit der Kreditfinanzierung eines großen Teils der einigungsbedingten Belastungen eingegangen wurden, hätten nur bei prosperierender Wirtschaftsentwicklung einigermaßen frictionsfrei erfüllt werden können. So aber stand die Finanzpolitik permanent unter Druck, Ausgaben zu beschneiden; entsprechend eng war der politische Handlungsspielraum. Hieran änderte auch die Erhöhung der Mehrwertsteuer 1998 um einen Prozentpunkt kaum etwas. Sofern Handlungsspielraum gesehen wurde, wurde er für Steuerentlastungen insbesondere für Unternehmen genutzt.

Erst zum Ende der 1990er Jahre konnte die deutsche Wirtschaft ihr Wachstumstempo erhöhen, wodurch sich die Finanzlage des Staates entspannte und sogar Haushaltsüberschüsse in Sichtweite gerieten. Dies verleitete die Politik zu umfangreichen Steuerentlastungen, die von 2001 an stufenweise in Kraft traten. Sie waren wohl auch deshalb so reichlich dimensioniert, weil in all den Jahren zuvor die vereinigungsbedingten Lasten der Politik keinen Raum für Steuersenkungen gelassen hatten. In früheren Jahren hatte es stets periodisch wiederkehrende Steuersenkungen gegeben, um die Steuerprogression zu mildern. Von diesen Entlastungen wie auch von den sogenannten Hartz IV-Reformen auf den Arbeitsmärkten erhoffte man sich einen nachhaltigen Wachstumsschub. Er blieb jedoch aus, vor allem, weil die privaten Konsumausgaben weiterhin stagnierten. Ein bedeutsamer Teil der Entlastungen, die eher die wohlhabenderen Bürger\_innen begünstigten, wurden nicht konsumiert, sondern gespart, und auch die Investitionen waren rückläufig. Statt in Realkapital zu investieren, legten die Unternehmen ihre überschüssigen Mittel auf den Finanzmärkten an, weil sie dort höhere Ren-

diten erzielen konnten. Hinzu kam, dass der Staat die Steuersenkungen auch über Kürzungen auf der Ausgabenseite finanzierte und den Rotstift insbesondere bei den Investitionen, weil noch flexibelste Ausgabeart, ansetzte. Da Wachstumserfolge ausblieben, konnte die Politik auch keinen Ertrag ihres Impulses verbuchen, so dass der Spielraum für Maßnahmen auf der Ausgabenseite zusätzlich geschmälert wurde. Über all die Jahre waren Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur (in Westdeutschland) sträflich vernachlässigt worden; teilweise waren die staatlichen Nettoinvestitionen sogar negativ.

Markant war die Erhöhung der Mehrwertsteuer im Jahre 2007. Der Normalsatz wurde von 16 auf 19 Prozent angehoben, der ermäßigte Satz blieb unverändert. Die Erhöhung ging einher mit einer Senkung der Sozialbeiträge. Beide Maßnahmen begünstigten die Unternehmen. Wegen der Überwälzungsmöglichkeit wurde eine Belastung vermieden und es sanken wegen der hälftigen Finanzierung der Sozialbeiträge die Lohnnebenkosten. Die Diskussion um die Lohnnebenkosten wurde seinerzeit erbittert geführt. Es herrschte die Meinung vor, dass die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen gesteigert werden müsse, denn die Fehlentwicklungen, die es bei den Löhnen nach der Wiedervereinigung gegeben habe, müssten korrigiert werden. Tatsächlich blieben die Lohnsteigerungen in Deutschland weit hinter dem Produktivitätsfortschritt zurück, so dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen gestärkt und die Exporte überaus kräftig ausgeweitet werden konnten. Dieses Muster dominierte die wirtschaftliche Entwicklung im letzten Jahrzehnt. Zusammen mit einer weiterhin eher restriktiven Ausgabenpolitik hatte dies zur Konsequenz, dass die öffentlichen Haushalte nunmehr ausgeglichen sind bzw. sogar leichte Überschüsse erzielen. Selbst die schwere Krise 2008/2009 hatte den Konsolidierungsprozess der Staatsfinanzen nur vorübergehend unterbrechen können. In dieser Phase hatte die Finanzpolitik auf einen expansiven Kurs umgeschwenkt und so einen noch tieferen Absturz der Wirtschaft verhindert. Allerdings schaltete sie viel zu früh wieder auf einen restriktiven Kurs um und trug so dazu bei, dass die Binnennachfrage in

Deutschland schwach blieb und damit auch die Wirtschaft in Europa nicht – wie es notwendig gewesen wäre – gestärkt wurde (vgl. Horn et al. 2012; Vesper 2013).

Im Vergleich zu den Jahren nach der Wiedervereinigung weist Deutschland gegenwärtig deutlich niedrigere „Staatsquoten“ auf. Während seinerzeit der Anteil der Staatsausgaben etwa 48 Prozent (in der Spitze 1996 sogar über 49 Prozent) betrug, lag er 2013 bei nur 44,5 Prozent. Im Gegensatz dazu hat sich die Quote der Einnahmen kaum verändert, sie schwankte um die 45 Prozent-Marke. Bei leicht gestiegener Steuerquote ist der

Anteil der Sozialabgaben geringfügig gesunken. Der Rückgang bei den Staatsausgaben ist vor allem auf die Entwicklung der Personalausgaben und der öffentlichen Investitionen zurückzuführen. Der Anstieg der Staatsverschuldung ist zum Stillstand gekommen, sowohl 2012 und 2013 schloss der Staatshaushalt insgesamt (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) mit einem Überschuss ab. Alles in allem hat sich 25 Jahre nach der Wiedervereinigung die Lage in den öffentlichen Haushalte „normalisiert“, aus der globalen Perspektive spielen die fiskalischen Folgen der Einheit nur noch eine nachgelagerte Rolle.

## 6. Institutionelle Weichenstellungen

---

Bereits Ende 1990, mit dem Vorschlag der Bundesregierung einer Währungs- und Wirtschaftsunion, zeichnete sich die Vereinigung beider deutscher Staaten und damit eine Übernahme der bundesdeutschen Finanz- und Sozialverfassung ab. Am Tage des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik Deutschland wurden die zentralen Staatsaufgaben und ihre Finanzierung formal der Bundesregierung übertragen. Bereits vorher hatte sich die DDR in einem Staatsvertrag dazu verpflichtet, haushaltsmäßig nach ähnlichen Regelungen zu verfahren, wie sie in der Bundeshaushaltsordnung sowie im Haushaltsgrundsätzegesetz festgelegt sind. Für die DDR bedeutete dies, dass sich die Staats- und Finanzierungsaufgaben von Grund auf wandelten und der Staats- und Verwaltungsapparat völlig umstrukturiert werden musste.

Mit dem Fonds „Deutsche Einheit“ und dem Kreditabwicklungsfonds waren die beiden zentralen Instrumente zur Finanzierung der ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte geschaffen worden. Wie bereits beschrieben, mussten die in diesem Rahmen bereitgestellten Mittel jedoch mehrmals aufgestockt werden, weil die Steuereinnahmen längst nicht ausreichten, die „normalen“ Staatsausgaben, geschweige denn den vereinigungsbedingten Zusatzbedarf zu finanzieren. Die Jahre 1991 und 1992 waren von einer Vielzahl von ad-hoc-Entscheidungen gekennzeichnet; die Politik war weit davon entfernt, ein realistisches Szenario über die wirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Anpassungsprozesse in Ostdeutschland zu entwickeln. Erst mit dem Solidarpakt I aus dem Frühjahr 1993 wurde der Grundstein für eine längerfristig angelegte Lösung gelegt. Im Kern ging es in diesem Pakt (auch „Föderales Konsolidierungsprogramm“ genannt) um nichts weniger als die Neuordnung des Finanz-

ausgleichs sowie um Regelungen, wie die Zins- und Tilgungsverpflichtungen aus den im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung entstandenen Staatsschulden auf die einzelnen Haushaltsebenen verteilt werden sollten. Es wurde darüber Konsens erzielt, dass den ostdeutschen Ländern und Gemeinden Mittel in einer Höhe zufließen sollten, die es ermöglichten, Pro-Kopf-Ausgaben von 105 Prozent des westdeutschen Niveaus zu realisieren (vgl. Bundesministerium der Finanzen 1993). Insbesondere drei Instrumente gilt es hierbei hervorzuheben:

- Der Umsatzsteueranteil zugunsten aller Länder wurde von 37 auf 44 Prozent des Aufkommens aufgestockt.
- Die Nivellierung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. wurde vermindert, damit die Geberländer nicht noch stärker belastet würden.
- Es war in erster Linie Aufgabe des Bundes, den wirtschaftlichen Aufhol- und Anpassungsprozess der neuen Bundesländer finanziell abzusichern. Deshalb stockte er die Mittel insbesondere zur Finanzierung der sogenannten Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen des Bundes (BEZ) an die finanzschwachen Länder auf. Für die ostdeutschen Länder wurden darüber hinaus sog. Sonderbedarfzuweisungen gewährt, mit denen der Nachholbedarf an Infrastruktur, aber auch normale Staatsaufgaben finanziert werden sollten. Auch die Investitionshilfen gemäß Art. 104a Abs. 4 GG wurden kräftig erhöht; aus diesem Topf wurden vor allem Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, des Wohnungs- und Städtebaus, zum Aus- und Neubau von sozialen sowie von Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen finanziert.

Ein weiterer Meilenstein war ein Jahrzehnt später die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen. Sie trat nach langen und hitzigen Diskussionen 2004 in Kraft. Im Mittelpunkt standen dabei die weitere Ausgestaltung des Mittelzuflusses nach Ostdeutschland, insbesondere die Finanzierung des infrastrukturellen Nachholbedarfs und – neuerlich – die Reform des Länderfinanzausgleichs. Die Geberländer fühlten sich weiterhin in der Rolle des „Zahlmeisters“ und beklagten eine Übernivellierung des Finanzausgleichs, was sowohl bei den finanzstarken wie bei den finanzschwachen Ländern die Bereitschaft zur Ausschöpfung der eigenen Einnahmequellen schmälere. Doch hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom November 1999 die bestehenden Regelungen zum horizontalen Finanzausgleich im Wesentlichen für verfassungskonform erachtet und das Ausgleichsergebnis als vertretbare Balance zwischen den Zielen „Eigenstaatlichkeit der Länder“ und „solidargemeinschaftlicher Mitverantwortung“ bewertet: Der angestrebte Ausgleich mindere Unterschiede, stelle aber nicht gleich. Dennoch wurden im Zuge der Föderalismusreform auch Parameter des Finanzausgleichs geändert. Quantitativ bedeutsamer waren jedoch die Regelungen im Rahmen des Solidarpakts II, der den ostdeutschen Ländern bis zum Jahr 2019 eine Finanzausstattung garantiert, mit deren Hilfe sowohl die laufenden Haushaltsverpflichtungen als auch der Nachholbedarf an Infrastruktur finanziert werden können.

Nach wie vor besteht der Länderfinanzausgleich aus drei Elementen: horizontale Umsatzsteuerverteilung, horizontaler Finanzausgleich unter den Ländern, Bundesergänzungszuweisungen. Im Umsatzsteuer-Vorwegausgleich wird maximal ein Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer dazu verwendet, die Finanzkraft der finanzschwachen Länder anzuheben. Im Vergleich zu der bis dahin geltenden Regelung verzichteten die Nehmerländer bei der Verteilung der Umsatzsteuer auf die Garantie, im Ergebnis über 95 Prozent der

durchschnittlichen Finanzkraft verfügen zu können. Dies soll die Geberländer vor „übermäßigen“ Belastungen schützen. Faktisch wird nunmehr ein Mindestausgleichsniveau von etwa 90 Prozent erreicht. Für Ostdeutschland relevant war auch die Einführung einer besonderen Einwohnerwertung für dünn besiedelte Räume. Die Einwohner\_innen Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und Sachsen-Anhalts werden mit einem besonderen Faktor (1,05 bzw. 1,03 bzw. 1,02) gewichtet. Diese Regelung wird damit begründet, dass es empirisch Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Kosten der öffentlichen Leistungserstellung gibt, der mit einer u-förmigen bzw. j-förmigen „Stückkostenkurve“ beschrieben werden kann. Nicht nur die hochverdichteten Stadtstaaten, sondern auch dünn besiedelte Länder können nunmehr also „abstrakte“ Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich geltend machen. Ein höheres Gewicht kommt nunmehr den Ergänzungszuweisungen des Bundes (BEZ) zu. Sogenannte Fehlbetragsergänzungszuweisungen erhalten jene Länder, deren Finanzkraft je Einwohner\_in nach dem Länderfinanzausgleich unter 99,5 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner\_in liegt; in erster Linie sind dies die ostdeutschen Flächenländer. Die Unterschreitung wird zu 77,5 Prozent aufgefüllt. Darüber hinaus werden Zuweisungen zur Abdeckung spezifischer Sonderlasten gewährt. Die Höhe dieser Zuweisungen ist im Finanzausgleichsgesetz festgeschrieben und somit unabhängig von den aktuellen Finanzkraftverhältnissen. Vornehmlich geht es hierbei um die Zuweisungen zum Abbau der teilungsbedingten Sonderbelastungen der ostdeutschen Länder sowie zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft ihrer Kommunen. Auch die Sonderlasten, die durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige resultieren, werden in diesem Rahmen ausgeglichen.

## 7. Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Ost und West

---

### 7.1 Entwicklung bis 2007

In den 1990er Jahren war die Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte in Ostdeutschland von einer starken Ausgabenexpansion, steigenden Steuereinnahmen sowie rasch zunehmenden Schulden gekennzeichnet. Die Verschuldung stieg auch nach 1995 noch, obwohl sich durch den Solidarpakt I die finanzielle Lage stabilisiert hatte. Als Reaktion auf die stark steigende Verschuldung traten Länder und mehr noch die Gemeinden auf die Ausgabenbremse. Dadurch gelang es, die Finanzierungsdefizite zu senken. Unterbrochen wurde der Defizitabbau durch die Auswirkungen der Steuerreform, die in mehreren Stufen zwischen 2001 und 2004 in Kraft trat, sowie die Steuerausfälle aufgrund der wirtschaftlichen Stagnation in diesen Jahren.

Die rückläufigen Ausgaben in den ostdeutschen Länderhaushalten waren das Ergebnis von Kürzungen bei den Zuweisungen an die Gemeinden, vornehmlich im investiven Bereich (vgl. Ta-

belle 3). Auch die Sachaufwendungen sowie die Zuschüsse an Unternehmen waren rückläufig. Ein kräftiges Plus verzeichneten hingegen die sozialen Leistungen, ebenso die Zinsausgaben. Doch schwächte sich der Zuwachs der Zinsausgaben infolge der Haushaltskonsolidierung spürbar ab. Beim Personalaufwand – größter Ausgabenblock – errechnet sich zwar ein Plus, doch blieb die Zunahme deutlich hinter den Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst zurück, weil die Zahl der Beschäftigten im Landesdienst gesunken war. Die Einnahmen der ostdeutschen Länder stiegen schwächer als die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage. Während sich die Steuereinnahmen ähnlich entwickelten, gingen die Zuweisungen des Bundes zurück; dabei fiel das Minus bei den investitionsbezogenen Ausgaben kräftig aus. Anders die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich; sie nahmen überproportional zu. Über den Finanzausgleich profitierte Ostdeutschland von der günstigeren Wirtschaftsentwicklung in Westdeutschland.

Tabelle 3:

**Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen der west- und ostdeutschen Flächenländer nach Arten in Euro**

	1992		1995		2000		2005		2010		2013		Ost in % West		
	West	Ost	1992	2000	2013										
Personalausgaben	944	673	1.030	900	1.097	977	1.142	956	1.248	941	1.358	988	71,3	89,1	72,7
Laufender Sachaufwand	172	213	180	259	200	281	205	229	220	278	233	293	124,3	140,5	125,9
Zinsausgaben	183	12	190	123	203	211	215	255	207	218	188	181	6,3	104,0	96,3
Laufende Zuweisungen	575	916	646	1.188	762	1.264	852	1.533	1.189	1.904	1.472	2.007	159,3	165,9	136,3
dar. an Gemeinden	406	717	437	869	472	809	501	937	793	1.252	802	1.045	176,5	171,2	130,4
Sachinvestitionen	80	139	68	167	76	158	55	133	72	351	63	128	173,0	209,4	201,9
Zuweisungen für Investitionen	225	779	221	787	204	737	175	555	259	551	229	459	346,8	361,7	200,0
dar. an Gemeinden	119	388	110	374	98	369	89	269	157	301	108	214	326,0	376,8	198,1
Sonstige	219	417	244	221	229	348	228	312	112	218	26	105	190,7	151,7	398,4
Bereinigte Ausgaben	2.317	3.011	2.511	3.478	2.694	3.818	2.816	3.840	3.237	4.109	3.571	4.161	129,9	141,7	116,5
Steuern u.Ä.	1.760	806	1.853	1.681	2.122	1.839	1.979	1.682	2.258	2.036	2.701	2.433	45,8	86,7	90,1
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	40	23	43	31	44	32	72	37	48	25	52	23	56,1	72,7	45,2
Laufende Zuweisungen	214	1.315	196	824	255	1.022	235	1.316	435	1.395	554	1.406	613,5	401,5	253,8
dar. vom öffentl. Bereich	168	1.306	138	813	204	1.014	185	1.308	383	1.317	479	1.305	775,6	498,1	272,4
Zuweisungen für Investitionen v. Bund	77	304	72	434	50	454	50	164	112	229	51	131	394,1	902,3	258,4
Sonstige	119	144	170	36	158	260	225	406	120	258	155	141	120,2	164,2	91,5
Bereinigte Einnahmen	2.211	2.592	2.334	3.006	2.630	3.608	2.560	3.605	2.973	3.942	3.512	4.134	117,2	137,2	117,7
Finanzierungssaldo	-106	-419	-177	-472	-65	-210	-256	-235	-264	-167	-59	-27			

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Auch die ostdeutschen Gemeinden konsolidierten in jener Phase ihre Haushalte; sie erzielten teilweise sogar Finanzierungsüberschüsse (vgl. Tabelle 4). Allerdings wäre es weit verfehlt, wollte man von sanierten Kommunalfinanzen in Ostdeutschland sprechen. Auf kommunaler Ebene vermittelt die Höhe der Haushaltsfehlbeträge nur ein unzureichendes Bild des finanziellen Drucks, da den Gemeinden sehr enge Grenzen bei der Kreditaufnahme gezogen sind. Nicht nur müssen sie ihren Schuldendienst aus den laufenden Einnahmen bestreiten; zudem ist der Kreditspiel-

raum zur Finanzierung von Investitionen an die Einnahmeperspektiven gekoppelt. Bei der Entscheidung, ob sich die einzelnen Gemeinden verschulden können, kommt den kommunalen Aufsichtsgremien eine zentrale Position zu. Auch die Personalausgaben waren stark rückläufig, die ostdeutschen Gemeinden bauten weit mehr Personal ab als die Länder. Schließlich wurde der Ausgabenrückgang dadurch beeinflusst, dass zahlreiche kommunale Einrichtungen aus den Kernhaushalten ausgegliedert wurden.

Tabelle 4:

**Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen der Gemeinden nach Arten in Euro**

	1992		1995		2000		2005		2010		2013		Ost in % West		
	West	Ost	1992	2000	2013										
Personalausgaben	493	706	508	638	511	544	537	517	596	601	661	655	143,4	106,4	99,1
Laufender Sachaufwand	338	364	342	374	371	344	405	350	525	412	548	505	107,6	92,5	92,3
Zinsausgaben	77	18	79	54	67	62	62	56	56	39	53	29	23,6	92,5	54,6
Laufende Zuweisungen	162	86	201	122	225	158	250	184	326	267	370	301	53,2	70,2	81,3
Soziale Leistungen	331	145	419	306	371	248	469	433	568	494	636	534	43,8	66,9	84,0
Sachinvestitionen	394	648	331	566	304	401	233	290	296	342	282	235	164,5	131,9	83,3
Zuweisungen für Investitionen	32	19	33	49	30	49	31	42	33	49	40	30	57,9	159,6	76,5
Sonstige Ausgaben	19	15	21	22	13	10	15	14	41	8	46	10	77,3	76,7	22,1
Bereinigte Ausgaben	1.878	2.010	1.961	2.142	1.916	1.823	2.022	1.894	2.441	2.211	2.635	2.300	107,0	95,1	87,3
Steuern u.Ä.	690	143	650	271	763	303	777	386	909	517	1.089	630	20,7	39,7	57,8
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	86	71	95	84	104	86	119	100	118	113	122	111	83,2	83,0	91,5
Laufende Zuweisungen	418	745	450	881	480	811	508	903	807	1.093	974	1.200	178,2	169,1	123,2
dar. von Ländern	406	717	437	869	472	809	495	894	678	1.030	850	1.069	176,5	171,2	125,8
Gebühren	251	149	276	183	237	154	220	150	225	156	239	166	59,6	65,0	69,4
Zuweisungen für Investitionen	127	426	117	391	101	379	79	221	127	276	110	185	335,9	374,3	167,1
dar. von Ländern	119	388	110	374	98	369	75	213	108	265	77	158	326,0	376,8	205,1
Sonstige Einnahmen	155	164	182	154	160	18	182	129	130	70	117	56	106,2	11,2	48,0
Bereinigte Einnahmen	1.796	1.746	1.861	2.076	1.944	1.832	1.978	1.933	2.316	2.225	2.652	2.348	97,2	94,2	88,5
Finanzierungssaldo	-82	-263	-101	-66	29	10	-44	38	-125	14	17	47			

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

## 7.2 Entwicklung bis in die Gegenwart

Die schwere Wirtschaftskrise 2008/2009 hinterließ – betrachtet man die Entwicklung der Verschuldung – in den ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalten weitaus geringere Spuren als in Westdeutschland. Dabei war es in Deutschland gelungen, diese Krise relativ erfolgreich zu überwinden, einmal wegen seiner Exportstärke, aber auch, weil die Finanzpolitik einen nicht unerheblichen Beitrag leistete, indem sie eine Reihe kreditfinanzierter Programme auf den Weg brach-

te und damit die Wirtschaft stabilisierte. Im Verlauf der konjunkturellen Erholung bildeten sich die Staatsdefizite „quasi-automatisch“ zurück, 2012 war der Staatshaushalt ausgeglichen und 2013 und 2014 wurden Überschüsse erzielt. Gleichwohl ist per Saldo die Staatsverschuldung stark gestiegen, weil erhebliche Verpflichtungen durch die Einzahlungen in den sogenannten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und durch übertragene Schulden öffentlicher Banken, vornehmlich Landesbanken, entstanden waren. Wenn die Schulden der westdeutschen Flächen-

länder in den letzten Jahren nochmals in die Höhe geschossen sind, so stand dahinter keine aktive expansive Politik zur Krisenbekämpfung, sondern war eben der Tatsache geschuldet, dass die fehlgeschlagene Politik der Landesbanken alimentiert werden musste. Ohne diese Belastungen wären die Staatsdefizite noch rascher zurückgeführt worden.

Wie schon früher haben die ostdeutschen Länder in den vergangenen Jahren eine sehr zurückhaltende Ausgabenpolitik betrieben. Abermals kürzten sie ihre Zuweisungen an die Gemeinden kräftig, wenngleich berücksichtigt werden muss, dass im Zuge der verschiedenen Maßnahmen zur Konjunkturankurbelung 2008/2009 auch die ostdeutschen Länder Mittel erhielten, die sie teilweise an die Gemeinden weiterleiteten. Entlastend wirkten die Zinsausgaben, weil nicht nur das gesamtwirtschaftliche Zinsniveau sank, sondern es dadurch auch zu Umschuldungen von hochverzinslichen Altschulden zu niedriger verzinslichen neuen Krediten gekommen ist. Mäßig expandierten die Personalausgaben. Die Tarifanhebungen im öffentlichen Dienst hielten sich in sehr engen Grenzen, und es wurde weiterhin Personal im Landesdienst abgebaut. Stärker als die Ausgaben stiegen die Einnahmen, wenngleich schwächer als die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage. Dies hing zusammen mit den rückläufigen Zuweisungen, die den Ländern aus dem Bundeshaushalt zugeflossen sind – die Zahlungen des Bundes zum Ausgleich der teilungsbedingten Lasten sind degressiv gestaffelt.

### 7.3 Ein Vergleich von Ost- und Westdeutschland

Noch immer zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Ost und West bei den Einnahmen und Ausgaben in den Landes- und Kommunalhaushalten. Ein Vergleich muss natürlich auch die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung in Rechnung stellen. Nicht nur hat die Bevölkerungsentwicklung Einfluss auf das (regionale) Wirtschaftswachstum und damit auf die kommunale Steuerkraft; eine schrumpfende Bevölkerung bedeutet in der Regel einen zahlenmäßigen Rück-

gang der Steuer- und Beitragszahler\_innen. Auch der Finanzbedarf im kommunalen Finanzausgleich, die vertikale und horizontale Steuerverteilung einschließlich Länderfinanzausgleich wie auch die Zuweisungen des Bundes werden von der Einwohnerzahl geprägt. Auf der Ausgabenseite spielt die Bevölkerungsentwicklung ebenfalls eine wichtige Rolle, denn Bedarfsträger ist in der Regel der/die Einwohner\_in. Nimmt die Bevölkerung ab, sinkt der Ausgabenbedarf. Freilich nehmen die Ausgaben bei rückläufiger Bevölkerung aufgrund von Kostenremanenzen nicht in dem Maße ab, wie sie bei steigender Bevölkerungszahl zugenommen haben. So sind Kapazitätsanpassungen z.B. im schulischen Bereich oder in Kindertagesstätten oft nur langfristig und mit zusätzlichem Aufwand zu realisieren. Auch verursachen nunmehr leerstehende Gebäude zusätzliche Ausgaben, ebenso der Abriss nicht mehr genutzter Gebäude. Nicht selten steigen zunächst die Pro-Kopf-Ausgaben; erst langfristig sinken sie. Zudem steigen bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung häufig die Anforderungen an die staatlichen Leistungen, insbesondere in den sozialen Sicherungssystemen.

Tatsächlich hätte die Bevölkerungsentwicklung seit dem Fall der Mauer in Ost und West nicht unterschiedlicher sein können. Von 1990 bis 2011 ist in den westdeutschen Flächenländern die Zahl der Einwohner\_innen um 3,8 Millionen auf über 63 Millionen gestiegen, während sie in Ostdeutschland von 14,8 Millionen auf 12,8 Millionen, also um zwei Millionen Einwohner\_innen, geschrumpft ist. Deshalb weichen die Zuwachsraten der Einnahmen- und Ausgaben zum Teil deutlich von der Pro-Kopf-Entwicklung ab.

Pro Kopf der Bevölkerung verfügten die ostdeutschen Flächenländer 2013 über finanzielle Mittel, die um 18 Prozent höher waren als in Westdeutschland (vgl. Tabelle 3). Im Jahre 2000 war der Abstand noch bedeutend größer. Wie bereits erwähnt, dienen die höheren Einnahmen in erster Linie der Finanzierung des Nachholbedarfs in der Infrastruktur und der ostdeutschen Kommunalhaushalte. Derzeit fließen 5,3 Milliarden Euro, d. h. 410 Euro je Einwohner\_in in Form von sogenannten Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen des Bundes an die ostdeutschen Flächenlän-

der, also ohne Berlin.<sup>12</sup> Diese Mittel sind degressiv gestaffelt. In den Jahren 2007 und davor wurden jährlich rund 8,5 Milliarden Euro transferiert, 2019 werden es nur noch 1,7 Milliarden Euro sein. Die Steuereinnahmen in den ostdeutschen Flächenländern lagen zuletzt bei 90 Prozent des Westniveaus. Die Unterschiede in der originären Steuerkraft sind sehr viel ausgeprägter. Doch wird durch die Umsatzsteuerverteilung die Steuerkraft angenähert: Drei Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer werden nach der Einwohnerzahl verteilt, ein Viertel wird vorab zur Auffüllung der Steuerkraft der extrem finanzschwachen (ostdeutschen) Länder verwendet. Eine weitere Anpassung der Finanzkraft wird durch den horizontalen Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen bewirkt.

Noch immer tätigen die ostdeutschen Länderhaushalte pro Kopf der Bevölkerung höhere Ausgaben als die westdeutschen. Im Jahre 2013 standen bei den bereinigten Ausgaben in Ostdeutschland 4.161 Euro je Einwohner\_in zu Buche, in Westdeutschland waren es nur 3.512 Euro, also knapp ein Fünftel weniger. Über den gesamten Beobachtungszeitraum gesehen haben sich die Pro-Kopf-Unterschiede deutlich verringert. In den 1990er Jahren betragen die Differenzen bis zu 40 Prozent (vgl. Tabelle 3).

Merkliche Diskrepanzen und Veränderungen zeigen sich insbesondere bei den Personalausgaben. Waren die ostdeutschen Pro-Kopf-Werte in den 1990er Jahren um etwa zehn Prozent niedriger als im Westen, so haben sich nach 2000 die Unterschiede noch vergrößert. Inzwischen errechnen sich nur noch 73 Prozent des westdeutschen. Grund für diese Entwicklung war der starke Personalabbau. Groß sind die Unterschiede auch beim laufenden Sachaufwand, wenngleich in umgekehrter Richtung. Für diese Zwecke geben die ostdeutschen Länder deutlich mehr Mittel aus. Die Zinsbelastungen haben sich hingegen weitgehend angeglichen.

Die Unterschiede bei den laufenden Zuweisungen beruhen darauf, dass die ostdeutschen Länder in noch höherem Maße für die Finanzausstattung ihrer Gemeinden verantwortlich sind als dies im Westen der Fall ist. Die originäre Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden ist sehr niedrig, so dass sie höhere Zuweisungen benötigen, sollen sie ihre Aufgaben angemessen erfüllen. Tatsächlich wird den ostdeutschen Gemeinden ein höherer Finanzbedarf zuerkannt, da sie im Zuge des Anpassungsprozesses insbesondere die Verantwortung für den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur tragen. Die ostdeutschen Länder beteiligen ihre Gemeinden nicht nur an den Steuereinnahmen der Länder (Gemeinschaftssteuern und Landessteuern), sondern auch an den Ergänzungszuweisungen des Bundes. Im Jahre 2013 überwiesen die ostdeutschen Länder pro Kopf der Bevölkerung 1.045 Euro an die Gemeinden zur Finanzierung deren laufenden Ausgaben; in den westdeutschen Flächenländern beliefen sich diese Ausgaben auf 802 Euro je Einwohner\_in. Auch bei den Zuweisungen für investive Zwecke sind die Unterschiede zwischen Ost und West enorm, wenn auch die ostdeutschen Gemeinden in den letzten Jahren kräftige Einbußen hinnehmen mussten. Anders als bei den Zuweisungen an die Verwaltungshaushalte, die in der Regel über feste Beteiligungsquoten an die Entwicklung der Ländereinnahmen (Verbundgrundlagen) gekoppelt sind, verfügen die Länder bei den investiven Zuweisungen über größere Freiheitsgrade, Änderungen entsprechend ihrer fiskalischen Interessenlagen und auch Zwänge durchzusetzen. Ihre Bemühungen, die Landeshaushalte zu konsolidieren, setzten vor allem bei den investiven Zuweisungen an die Gemeinden an. Hinzu kam, dass die ostdeutschen Länder weniger Mittel aus dem Solidarpakt II erhielten. Konnten die ostdeutschen Gemeinden noch 2010 über 301 Euro je Einwohner\_in disponieren (westdeutsche Gemeinden 157 Euro), standen 2013 nur noch 214 Euro pro Kopf der Bevölkerung (westdeutsche Gemeinden 108 Euro) zur Verfügung.<sup>13</sup>

12 Von 2002 an wurden die Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost in Höhe von 2,3 Milliarden Euro (167 Euro je Einwohner\_in) in diese Zuweisungen umgeschichtet.

13 Allerdings sind die Werte für 2010 insofern etwas überhöht, als hier die Auswirkungen der Konjunkturprogramme von 2008/2009 zu Buche schlugen.

Vergleicht man den Personaleinsatz im Landesdienst – von den Ländern werden die meisten öffentlichen Dienstleistungen angeboten –, so zeigt sich, dass in der Summe zwischen den ost- und westdeutschen Flächenländern kaum Unterschiede in der Personalausstattung bestehen (vgl. Tabelle 5). Im Westen kamen 2013 auf 1.000 Einwohner\_innen 23,33 Beschäftigte im Landesdienst, in Ostdeutschland waren es 24,47.

Im Osten wurden mehr Bedienstete in den Allgemeinen Diensten gezählt, und auch im Hochschulsektor war relativ mehr Personal beschäftigt. Groß sind die Unterschiede im Bereich der Politischen Führung und zentralen Verwaltung, ebenso in der Öffentlichen Sicherheit. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die bevölkerungsarmen Länder bestimmte Kapazitäten vorhalten müssen und „Kosten der Kleinheit“ entstehen.

Im Westen wurde mehr Personal an den Schulen eingesetzt. Allerdings ist gerade im Bereich der Schulen und Hochschulen der Bezug zur Einwohnerzahl nur bedingt aussagefähig; sinnvoller ist es, die Zahl der Schüler\_innen bzw. Student\_innen als Bezugsgröße zu wählen. So zeigt der Indikator „Schüler-Lehrer-Relation“<sup>14</sup> für die Allgemeinbildenden Schulen eine – rein quantitativ betrachtet – intensivere schulische Versorgung in Ostdeutschland an: In Westdeutschland entfielen 2012 auf einen Lehrer 14,02 Schüler\_innen, in Ostdeutschland waren es 12,57. Auch die Betreuungsrelationen an den Hochschulen weisen für Ostdeutschland günstigere Werte auf (vgl. Statistisches Bundesamt 2012). An den ostdeutschen Hochschulen (ohne Humanmedizin) entfielen auf eine/n Hochschullehrer\_in bzw. wissenschaftliche/n Mitarbeiter\_in 16,16 Student\_in-

Tabelle 5:

**Personal der Flächenländer nach Aufgabenbereichen je 1.000 Einwohner\_innen**

	2002		2013	
	West	Ost	West	Ost
Allgemeine Dienste	7,31	9,41	7,36	8,63
Politische Führung und zentrale Verwaltung	0,96	1,76	1,13	1,79
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	2,79	3,79	2,85	3,41
Rechtsschutz	1,40	1,50	1,85	1,94
Finanzverwaltung	1,56	1,68	1,53	1,48
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, Kultur	10,93	13,36	14,48	12,87
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	8,13	9,68	9,03	7,63
Hochschulen	2,80	3,68	2,80	3,68
Soziale Sicherung	0,25	0,35	0,10	0,15
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	0,12	0,47	0,37	1,09
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung	0,18	0,26	0,15	0,19
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	0,26	0,47	0,34	0,81
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe	0,10	0,04	0,14	0,18
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	0,35	0,70	0,39	0,56
<b>Insgesamt</b>	<b>19,50</b>	<b>25,07</b>	<b>23,33</b>	<b>24,47</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

<sup>14</sup> Die Zahl der Schüler\_innen wird auf Vollzeitlehrer\_innen bezogen (Quelle: Kultusministerkonferenz).

nen, während in den westdeutschen Flächenländern die Relation 17,66 betrug. Im Bereich Humanmedizin lagen die Relationen bei 3,21 (West) bzw. 2,50 (Ost). Die günstigeren Betreuungsrelationen schlagen sich in höheren Ausgaben der ostdeutschen Hochschulen nieder: Sie gaben zuletzt je Studierenden 8.240 Euro aus, während sich die Ausgaben in den westdeutschen Flächenländern auf 7.850 Euro summierten.

Auf kommunaler Ebene waren über den gesamten Zeitraum große Veränderungen zu beobachten (vgl. auch Tabelle 4). Noch Mitte der 1990er Jahre hatten die Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Gemeinden um ein Zehntel über dem westdeutschen Niveau gelegen; ins Auge fielen insbesondere die Unterschiede bei den Personalausgaben, die um ein Viertel höher waren. Im Jahre 1999 waren die Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Gemeinden erstmals unter das westdeutsche Niveau gefallen; zuletzt lagen sie um 13 Prozent darunter. Zwei Gründe waren hierfür ausschlaggebend: einmal die stark rückläufigen Investitionsausgaben, die inzwischen niedrigere Pro-Kopf-Werte aufweisen als in Westdeutschland, zum anderen die Personalausgaben, die nun ebenfalls, wenn auch geringfügig, unter dem westdeutschen Niveau liegen. Mitte der 1990er Jahre hatten die Pro-Kopf-Werte noch um reichlich ein Fünftel das Niveau im Westen übertroffen. Diese Entwicklung war Folge des permanenten Personalabbaus der ostdeutschen Kommunen. Wenn es auf kommunaler Ebene über all die Jahre gelungen ist, den überdimensionierten Personalstand abzubauen, spiegelt sich in diesem Prozess teilweise der beachtliche Modernisierungsprozess in den Rathäusern, teilweise der Anpassungsprozess in Ostdeutschland wider. Auch ist in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von kommunalen Einrichtungen aus den Kernhaushalten ausgegliedert worden.

Vergleicht man den kommunalen Personalstand je 1.000 Einwohner\_innen nach Aufgabenbereichen, dann werden nennenswerte Differenzen sichtbar in der zentralen Verwaltung und im Bereich Soziales und Jugend, hier insbesondere in

den Tageseinrichtungen für Kinder (vgl. Tabelle 6). Besonders deutlich werden die Unterschiede, wenn man die Betreuungsquoten – Anteil der betreuten Kinder an allen Kindern in den betreffenden Altersjahrgängen – zugrunde legt. Bei den Kindern unter drei Jahren ist die Quote in den ostdeutschen Flächenländern mit knapp 52 Prozent mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland (24 Prozent). Bei den Kindern in der Altersgruppe der Drei- bis Sechsjährigen sind hingegen kaum Unterschiede feststellbar; in Ostdeutschland beträgt die Quote 96 Prozent, in Westdeutschland 93 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt 2013).

Tabelle 6:

**Kommunalbedienstete nach Aufgabenbereichen 2013\*  
Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner\_innen**

	West	Ost
<b>Insgesamt</b>	<b>15,60</b>	<b>16,04</b>
Zentrale Verwaltung	4,50	5,47
Innere Verwaltung	3,03	3,75
Sicherheit und Ordnung	1,47	1,73
Schule und Kultur	1,74	1,65
Schulträgeraufgaben	1,06	0,78
Kultur und Wissenschaft	0,68	0,87
Soziales und Jugend	3,57	4,43
dar.: Soziale Hilfen	1,18	1,46
Tageseinrichtungen für Kinder	1,71	2,46
Gesundheit und Sport	1,84	0,93
dar.: Gesundheitsdienste	1,62	0,73
dar.: Krankenhäuser	1,37	0,47
Sportförderung	0,22	0,20
Gestaltung der Umwelt	3,95	3,56
dar.: Räuml. Planung und Entwicklung	0,36	0,43
Bauen und Wohnen	0,41	0,46
Ver- und Entsorgung	1,10	0,90
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	0,52	0,42
Natur- und Landschaftspflege	0,63	0,53
Sonstiges	0,94	0,81

\*Kernhaushalte und Sonderrechnungen einschl. Zweckverbände.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Groß sind die Unterschiede bei den Sozialleistungen, die in Ostdeutschland 2013 pro Kopf um 16 Prozent niedriger waren. Bei diesen Zahlungen handelt es sich vor allem um die Sozialhilfe und die Jugendhilfe. Die geringeren Ausgaben in Ostdeutschland erklären sich insbesondere durch das noch niedrige Einkommensniveau und die geringeren Lebenshaltungskosten in Ostdeutschland, die das Ausmaß der Sozialhilfeausgaben begrenzen. Zudem spielt der merklich höhere Anteil der älteren Frauen mit einer eigenen Alterssicherung in Ostdeutschland eine Rolle; dadurch werden die Leistungen der Pflegeversicherung respektive Sozialhilfe weniger in Anspruch genommen. Auch die noch immer niedrigeren Pflegekosten pro Fall sind in Rechnung zu stellen, ebenso die Tatsache, dass Sozialhilfeleistungen an Kriegsoffer in Ostdeutschland so gut wie nicht anfallen. Bei der Jugendhilfe sind zwischen Ost und West keine signifikanten Unterschiede feststellbar.

Gemessen an Westdeutschland ist die Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden noch immer extrem niedrig. Für die westdeutschen Gemeinden (ohne Stadtstaaten) errechnet sich 2012 pro Kopf der Bevölkerung eine gemeindliche Steuerkraft in Höhe von 768 Euro, für Ostdeutschland eine von nur 445 Euro, das waren nur 58 Prozent des westdeutschen Niveaus. Dies zeigt, in welchem Maße die ostdeutschen Gemeinden noch immer auf Finanzhilfen der Länder angewiesen sind.

#### 7.4 Eine besondere Herausforderung: Der Haushalt von Berlin

Der Stadtstaat Berlin war auch fiskalisch in besonderer Weise von den Folgen des Mauerfalls im Jahre 1989 betroffen. Mit dem Fall der Mauer kamen auf die Stadt riesige Integrationslasten zu, um ein sozialverträgliches Zusammenwachsen beider Stadthälften zu ermöglichen.

Eine besondere Aufgabe erwuchs aus der Überführung überproportional vieler Stellen der

Ost-Berliner Magistratsverwaltung sowie des Ministerrats der DDR. Auch musste die marode Infrastruktur in Ost-Berlin möglichst rasch modernisiert und ausgebaut werden. Eine gewaltige Anpassungsleistung erforderte die Kürzung und Umstrukturierung der externen Hilfen. Bis zum Fall der Mauer wurde mehr als die Hälfte des (West-)Berliner Haushalts aus Bundesmitteln finanziert; zu Beginn der 1990er Jahre traten die Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ hinzu. 1991 flossen insgesamt knapp zehn Milliarden Euro als Hilfen aus dem Bundeshaushalt (einschließlich EU) in die Stadt. Bis 1995 wurden diese Leistungen um nahezu die Hälfte gekürzt. Fatal waren die Auswirkungen des wirtschaftlichen Niedergangs auf die Finanzen der Stadt. Konnte vor dem Fall der Mauer die (West-)Berliner Wirtschaft nur mit Hilfe einer umfangreichen Wirtschaftsförderung am Leben gehalten werden, so gingen nach 1989 viele dieser hoch subventionierten Arbeitsplätze verloren. Im Ostteil der Stadt kollabierte die Wirtschaft, da sie unter den geschaffenen Marktbedingungen nicht wettbewerbsfähig war. Zudem wanderten Unternehmen – und auch einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen – ins Umland ab. Nahezu Jahr für Jahr bildete Berlin im wirtschaftlichen „Ranking“ der Bundesländer das Schlusslicht. Die Erosion der Wirtschaftskraft war von einer Erosion der Steuerkraft begleitet. Schließlich waren es auch politische Versäumnisse, die Berlin in eine Finanzkrise geraten ließen. Viel zu lange hatte sich politisches Gestalten darin erschöpft, zusätzliche Mittel zu verteilen, viel zu spät hatte die Politik in Berlin einen sparsameren Umgang mit öffentlichen Mitteln gelernt.

Nur durch einen abrupten Kurswechsel im Jahre 1996 konnte der finanzielle Kollaps vermieden werden. Von nun an diktierte der Rotstift das finanzpolitische Handeln. Bis zum Jahre 2000 konnte das Haushaltsdefizit halbiert werden. Teils war dies Folge von kräftigen Ausgabenkürzungen, teils davon, dass Landesvermögen verkauft wurde.<sup>15</sup> Eine besondere Herausforderung stellte der Abbau des überdurchschnittlich hohen Personalstandes im Landesdienst dar. Die Investitionsaus-

---

15 Allein von 1997 bis 2000 flossen durch den Verkauf des „Tafelsilbers“ reichlich fünf Milliarden Euro in die Landeskasse; in dieser Höhe wurde die Aufnahme zusätzlicher Kredite vermieden.

gaben wurden stark gekürzt, und auch die Zuschüsse an die Hochschulen schrumpften. Nahezu explodiert sind hingegen die Zinszahlungen, weil sich der Schuldenberg exorbitant erhöhte. Obwohl die Stadt auch in den Jahren nach 2000 an ihrem Konsolidierungskurs festhielt, kletterten die Defizite wieder in die Höhe. Zum einen musste der Landeshaushalt jene Lasten übernehmen, die aus der Krise der Bankgesellschaft resultierten.<sup>16</sup> Zum anderen musste er hohe konjunktur- wie steuerreformbedingte Einnahmehausfälle verkraften. In dieser Situation hat das Korrektiv Finanzausgleich die Stadt vor dem finanzpolitischen Gau bewahrt. Umgekehrt konnte Berlin seine Ausgaben auch nicht in beliebiger Höhe kürzen. Ein Großteil seiner Verpflichtungen beruht auf bundesrechtlichen Vorgaben bzw. darauf, dass Berlin wie die anderen Länder auch für den Bund Verwaltungsaufgaben bzw. vielfältige gemeinschaftlich finanzierte Aufgaben erfüllt.

Trotz sinkender Ausgaben kletterten die Schulden Berlins weitaus stärker als anderswo in die Höhe. Gleichwohl konnte auch Berlin in der jüngeren Vergangenheit seine jährlichen Fehlbeiträge im Haushalt abbauen, so dass die Neuaufnahme von Schulden auf den Kreditmärkten zum Stillstand gekommen ist. Mit 17.321 Euro je Einwohner\_in (2012) weist die Stadt dennoch den zweithöchsten Schuldenstand aller Länder und deren Gemeinden auf. Den „Spitzenplatz“ nimmt Bremen mit 29.751 Euro pro Kopf der Bevölkerung ein. Trotz seiner wirtschaftlichen Stärke ist auch Hamburg mit 13.637 Euro je Einwohner\_in relativ hoch verschuldet; im Bundesdurchschnitt standen bei Ländern und Gemeinden 9.525 Euro zu Buche. Die hohe Verschuldung der Stadtstaaten hat zu einem erheblichen Teil stadtstaatenpezifische Gründe (vgl. Truger/Vesper 2014).

Vergleicht man Berlin mit den beiden anderen Stadtstaaten, so zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Ausgaben im Berliner Landeshaushalt 2013 kaum höher waren als knapp zwei Jahrzehnte zuvor (vgl. Tabelle 7). Auch sind sie inzwischen weit niedriger als in Hamburg und erst recht in Bremen; 1995 hingegen verzeichnete Berlin weit höhere Werte. Berlin hat nicht nur seinen Personalüberhang im Landesdienst abgebaut. Erheblich zur Konsolidierung der Landesfinanzen beigetragen hatte auch die über einige Jahre geltende Abkoppelung von der Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst. Erkauft wurde der Konsolidierungsfortschritt mit einem dramatischen Verfall der öffentlichen Investitionstätigkeit. Trotz des infrastrukturellen Nachholbedarfs im Ostteil der Stadt investierte Berlin im Jahre 2013 nur 79 Euro je Einwohner\_in, 1995 waren es noch 278 Euro, also fast viermal so viel. Auch im Vergleich zu Hamburg und dem klammen Bremen sind die Ausgaben äußerst niedrig. Die Diskrepanzen auf der Einnahmenseite resultieren zu einem großen Teil aus den unterschiedlichen Steuereinnahmen. Im Gegensatz insbesondere zu Hamburg weist Berlin markante Defizite bei den unternehmensbezogenen Steuern, also Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer auf. Verfügte Berlin über die Wirtschaftskraft von Hamburg, so könnte die Hauptstadt allein bei der Gewerbesteuer über Mehreinnahmen von fast einer Milliarde Euro disponieren. Auch die Einnahmen aus der Einkommensteuer sind in den anderen Stadtstaaten aufgrund der Einkommensunterschiede höher. Sie werden allerdings zu einem großen Teil durch den Finanzausgleich kompensiert.

Alles in allem hat die beispiellose Sparpolitik im Berliner Landeshaushalt zu einer deutlichen Absenkung des Ausgabenniveaus geführt. Inzwischen kann nicht mehr von überhöhten Niveaus

---

16 Das Land Berlin musste der landeseigenen Bank im Jahre 2001 mit 1,76 Milliarden Euro unter die Arme greifen, damit diese ihren Geschäftsbetrieb aufrechterhalten konnte.

Tabelle 7:

**Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen der Stadtstaaten in Euro**

	1995			2000			2005			2013		
	Berlin	Bremen	Hamburg									
Personalausgaben	2.104	1.983	2.016	2.112	1.987	1.876	1.958	1.930	1.940	1.981	2.179	2.098
Laufender Sachaufwand	1.606	1.098	1.041	1.519	1.239	1.039	1.070	859	1.043	1.602	1.124	1.666
Zinsausgaben	335	900	535	580	776	575	706	756	582	546	952	425
Laufende Zuweisungen	874	472	539	763	550	1.105	1.105	933	1.019	1.058	1.252	1.262
Soziale Leistungen u.Ä.	438	750	577	460	721	505	600	466	536	753	858	681
Sachinvestitionen	278	296	320	128	356	342	103	217	299	79	110	223
Zuweisungen für Investitionen	471	273	194	343	564	203	210	762	247	214	374	195
Sonstige Ausgaben	258	68	51	269	40	40	610	327	102	125	492	188
Bereinigte Ausgaben	6.366	5.840	5.272	6.176	6.232	5.685	6.363	6.250	5.768	6.358	7.340	6.737
Steuern u.Ä.	2.331	2.753	3.454	2.568	2.809	4.401	2.415	2.739	4.276	3.411	3649	5.050
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	117	162	223	197	189	193	432	207	187	153	126	158
Laufende Zuweisungen	1.184	2.144	163	1.647	2.186	203	1.924	1.002	244	2.392	2.386	626
dar. vom Bund	701	1.744	142	806	1.616	158	1.160	439	200	1.221	1.255	473
Länderfinanz- ausgleich	466	373	–	821	539	–	738	540	–	1.001	872	24
Gebühren	215	135	173	201	142	167	193	115	194	238	125	219
Vermögensüber- tragungen v. Bund	308	90	84	328	83	60	94	125	120	84	94	65
Sonstige Einnahmen	631	496	712	481	602	260	365	462	533	217	227	107
Bereinigte Einnahmen	4.786	5.780	4.810	5.421	6.012	5.284	5.423	4.649	5.554	6.495	6.608	6.225
Finanzierungssaldo	-1.579	-59	-462	-754	-220	-401	-940	-1.601	-213	137	-730	-504

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

in der Versorgung mit öffentlichen Gütern die Rede sein. In der Ausstattung mit Infrastrukturkapital hinkt Berlin sogar weit hinter dem Bundesdurchschnitt her. Die Wirkungen der Sparpolitik auf den regionalen Wirtschaftskreislauf waren erheblich und ein Grund dafür, dass Berlin viele Jahre mit seiner Wirtschaftsleistung am Ende der Skala aller Länder rangierte. Auch in der länger-

fristigen Perspektive wird die Sparpolitik, insbesondere die dadurch verursachten Defizite in der Infrastruktur, nicht ohne Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum in der Region bleiben. Ohne überdurchschnittliche Wachstumsraten wird aber auch die Steuerkraft Berlins zurückgehen und die Abhängigkeit der Stadt von externen Finanzierungsquellen bestehen bleiben.

## 8. Modernisierung und Ausbau der staatlichen Infrastruktur

### 8.1 Infrastruktur und Wirtschaftswachstum

Zum Zeitpunkt der Vereinigung war die Infrastrukturausstattung in Ostdeutschland völlig unzureichend. Sie galt als Hemmschuh für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung. Ihr Ausbau und ihre Modernisierung waren eine der zentralen Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Aufholprozess. Insofern war es nur folgerichtig, dass sowohl in den Verhandlungen zum Solidarpaket I wie auch zum Solidarpaket II die Frage der infrastrukturellen Ausstattung in Ostdeutschland im Vordergrund gestanden hatte.

Auch wenn Infrastrukturinvestitionen keine hinreichende Bedingung für wirtschaftliches Wachstum sind, so ist offensichtlich, dass ein zu geringer öffentlicher Kapitalstock als „bottleneck“ wirken kann, wenn dadurch nämlich private Investitionen verhindert werden. Für die private Investitionstätigkeit sind staatliche Infrastrukturinvestitionen vor allem dann relevant, wenn sie dazu beitragen, die Produktionsmöglichkeiten zu vergrößern bzw. die Kapitalkosten der Unternehmen zu senken. Doch geht es bei den Infrastrukturausgaben nicht nur um Bauten und Ausrüstungen. Mindestens ebenso bedeutsam sind die Ausgaben für Humankapital, also Ausgaben für Bildung und Forschung, die das produktive Potenzial der Menschen anheben und neues Wissen in neue Produkte, Produktionsverfahren, Organisations- und Arbeitsformen transferieren. Je schneller sich neues Wissen ansammelt, ausbreitet und in Innovationen umgesetzt wird, umso stärker sind die Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung.

Nicht nur vermag öffentliches Infrastrukturkapital private Kapitalbildung zu fördern. Es ist umgekehrt auch das Wirtschaftswachstum, das Höhe und Struktur der staatlichen Infrastrukturausgaben beeinflusst. Bei höherem Wohlstand können mehr Mittel für öffentliche Investitionen

abgezweigt werden: Eine reiche Region kann sich mehr Infrastruktur leisten als eine arme. Öffentliche Investitionen sind dann nicht Voraussetzung, sondern Folge des Wirtschaftswachstums. Höheres Wirtschaftswachstum und ein höheres Einkommensniveau ziehen aber nicht zwangsläufig höhere Infrastrukturausgaben nach sich. In Volkswirtschaften mit hohem Pro-Kopf-Einkommen sind auch „Sättigungseffekte“ zu beobachten, und zusätzliche Ausgaben in die Infrastruktur entfalten nur noch verhältnismäßig geringe Produktivitäts- und Wachstumsimpulse. In aufholenden Volkswirtschaften wie in Ostdeutschland ist die Grenzproduktivität von Infrastrukturausgaben dagegen höher einzuschätzen.

Wie stark die Wachstumswirkungen öffentlicher Infrastrukturausgaben zu veranschlagen sind, hängt nicht zuletzt von ihrer Finanzierung ab. Für die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur müssen Steuern und/oder Gebühren entrichtet werden; im Falle der Kreditfinanzierung fallen Zinsen an, die aus dem staatlichen Budget zu finanzieren sind. Es stehen sich also zwei – gegenläufige – Effekte gegenüber, die den Einfluss der Infrastruktur auf das Wirtschaftswachstum bestimmen: Zwar erhöhen Ausgaben in die Infrastruktur die gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten, doch mindern Bereitstellungskosten diesen Effekt. Im Falle der Kreditfinanzierung schlägt der „Entzugseffekt“ im Privatsektor weit aus geringer zu Buche. Ein Problem entsteht dann, wenn durch die staatliche Kreditnachfrage private verdrängt wird („crowding-out“). Dieser Effekt ist aber in einer Rezession oder Stagnation nicht zu befürchten, da dann die private Kreditnachfrage gering ist; im Falle voll ausgelasteter Kapazitäten und einer restriktiven Geldpolitik indes ist die Wahrscheinlichkeit eines „crowding-out“ sehr hoch.

Aus empirischer Sicht bereitet es erhebliche Probleme, die Wachstumswirkungen öffentlicher

Infrastrukturinvestitionen zu ermitteln. Gleichwohl hat es in der jüngeren Vergangenheit verschiedene Versuche gegeben, die auf unterschiedlichen theoretischen Ansätzen, Schätzmethoden, Datensätzen, Ländern und Sektoren basierten. Den Ausgangspunkt bildeten die Schätzungen von Aschauer (1989), worauf sich eine lebhafte Debatte entzündete (vgl. Gramlich 1994). Eine Auswertung der verschiedenen Ergebnisse deutet auf Output-Elastizitäten<sup>17</sup> zwischen 0,1 und 0,2 hin, d.h. eine Zusatzinvestition in die öffentliche Infrastruktur um zehn Prozent erhöht das Bruttoinlandsprodukt um ein bis zwei Prozent (vgl. Ragnitz et al. 2013: 80). Dabei handelt es sich um durchschnittliche Werte, gezielte Infrastrukturprojekte – etwa solche, um Netzengpässe zu beseitigen – können durchaus höhere Werte aufweisen.

## 8.2 Zur Schätzung und Festlegung des Nachholbedarfs in Ostdeutschland

Dem Ausbau und der Modernisierung der staatlichen Infrastruktur in Ostdeutschland wurde von Anfang an hohe Priorität beigemessen. Die Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Infrastruktur war infolge unterlassener Instandhaltung und Instandsetzung zu Zeiten der DDR erheblich beeinträchtigt, und auch der Bestand selbst galt als völlig unzureichend für eine moderne Wirtschaft. Allerdings existierten keine verlässlichen Daten, die einen umfassenden Überblick über den Bestand und den Nachholbedarf an staatlichem Infrastrukturkapital hätten ermöglichen können. Erstmals im Jahr 2000 wurde der Versuch unter-

nommen, den Grad der Infrastrukturausstattung in Ostdeutschland, gemessen an den westdeutschen Verhältnissen, zu ermitteln (vgl. Seidel/Vesper 2000). Die Ergebnisse der Berechnungen sollten Wegweiser für die Ausgestaltung des Solidarpakts II sein, der 2005 in Kraft trat und die Weichen stellte für die weitere Finanzierung des Anpassungsprozesses in Ostdeutschland.<sup>18</sup> Dabei wurde nur jene Infrastruktur betrachtet, für die Länder und Gemeinden unmittelbar Verantwortung tragen. Nicht berücksichtigt wurde die Infrastruktur, für deren Ausbau und Unterhaltung der Bund oder auch Ent- und Versorgungsunternehmen zuständig sind. Die Berechnungen konzentrierten sich somit auf das staatliche Anlagevermögen (Bauten und Ausrüstungen) der Länder und Gemeinden. Aus den Pro-Kopf-Differenzen wurde der Nachholbedarf abgeleitet, d.h. die Höhe des Nachholbedarfs wurde in Abhängigkeit von dem Wert definiert, den die westdeutschen Länder 2005 erreicht haben würden.

Die Berechnungen stützten sich auf lange Investitionsreihen in den verschiedenen Aufgabenbereichen. Für den Anfangsbestand der westdeutschen Länder und Gemeinden wurde auf Werte aus dem Jahr 1970 zurückgegriffen, für die neuen Länder hatte das Statistische Bundesamt Informationen für das Jahr 1991 zur Verfügung gestellt (vgl. Seidel/Vesper 2000).<sup>19</sup> Die jeweiligen Bestände wurden unter Nutzung der Informationen über die staatliche Investitionstätigkeit in den nachfolgenden Jahren fortgeschrieben.<sup>20</sup> Ein besonderes Problem bestand in der Zuordnung und Abgrenzung von Aufgaben.<sup>21</sup>

17 Die Output-Elastizität ist eine statistische Kennzahl, die angibt, um wie viel Prozent sich der Output eines Unternehmens oder einer Volkswirtschaft verändert, wenn der Einsatz eines Produktionsfaktors um ein Prozent verändert wird. Hiervon zu unterscheiden ist der Multiplikator, der als Faktor in seiner einfachen Form die Wirkung von Änderungen einer exogen determinierten Komponente (exogene Variable) der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage, beispielsweise der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen, auf das Volkseinkommen beschreibt.

18 Die Verhandlungen zum Solidarpakt II fanden 2001 statt.

19 Für Ostdeutschland hatte das Statistische Bundesamt seinerzeit – ausgehend von den Basisinformationen der DDR-Statistik – einen Anfangsbestand für das staatliche Anlagevermögen in Ostdeutschland insgesamt, also nicht disaggregiert, geschätzt. Auf diese Eckwerte stützten sich die Berechnungen des DIW.

20 Regional untergliederte Daten stellt die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamtes nicht zur Verfügung. Datenbasis sind deshalb die Investitionsausgaben gemäß Finanzstatistik. Die Unterschiede zur VGR sind im Wesentlichen in der abweichenden Periodisierung der Ausgaben begründet.

21 Zum einen wurde in den 1990er Jahren eine Reihe von staatlichen Aufgaben im Zuge der formalen oder materiellen Privatisierung aus den öffentlichen Haushalten ausgelagert. Dieser Prozess vollzog sich in den einzelnen Aufgabenbereichen wie auch regional in unterschiedlicher Intensität und unterschiedlichem Tempo. Auch werden unterschiedliche Aufgaben wahrgenommen, z.B. werden nur in den Küstenländern Seehäfen unterhalten.

Folgt man den Berechnungen des DIW, so ist in den 1990er Jahren das Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden äußerst kräftig gewachsen, der Abstand zu Westdeutschland konnte erheblich verringert werden. Gleichwohl waren auch am Ende des Jahrzehnts die Diskrepanzen noch immer riesig: Bezogen auf die Einwohnerzahl hatten 1999 die ostdeutschen Länder 57 Prozent des westdeutschen Wertes erreicht, nachdem unmittelbar nach der Wiedervereinigung der Wert lediglich bei 37 Prozent gelegen hatte (vgl. Seidel/Vesper 2000, Tabelle 1). In allen volkswirtschaftlich bedeutsamen Sektoren (Schulen, Hochschulen und Straßen) war die defizitäre Lage auch 1999 noch augenfällig, während in einigen – quantitativ allerdings weniger bedeutsamen Sektoren – die ostdeutschen Länder einen Ausstattungsvorsprung verzeichneten, so in den Bereichen Politische Führung und zentrale Verwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Soziales, Kultur und Wohnungswesen.

Der Aufholprozess setzte sich nach der Jahrtausendwende fort, wenngleich langsamer als ursprünglich erwartet. Nach der Prognose des DIW sollte sich beim Anlagevermögen der Abstand der ostdeutschen zu den westdeutschen Flächenländern bis zum Jahre 2005 auf rund 70 Prozent verringern. Diese Prognosen basierten auf Informationen aus den mittelfristigen Finanzplanungen der Länder, die wiederum auf Grundlage der gesamtwirtschaftlichen Zielprojektionen der Bundesregierung aufgestellt worden waren. Aus der errechneten Differenz wurde ein infrastruktureller Nachholbedarf von rund 40 Milliarden Euro abgeleitet. Das Gesamtergebnis kam zustande, indem jene Bereiche, in denen Ostdeutschland einen Ausstattungsvorsprung aufwies, mit den defizitären Aufgabenbereichen saldiert wurden. Dieser Wert diente für die Bundesregierung seinerzeit als Ausgangspunkt für die Verhandlungen mit den Ländern um die Ausgestaltung des Solidarpakts II (Vesper 2001).

Mit dem Solidarpakt II wurde die finanzielle Grundlage für den Aufholprozess der ostdeutschen Länder und die Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse gelegt. Der Bund gewährt den ostdeutschen Ländern im Zeitraum 2005 bis 2019 Mittel von bis zu 156 Milliarden Euro. Hierzu wurden zwei „Körbe“ gebildet. Korb I enthielt die sog. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) in Höhe von insgesamt 105 Milliarden Euro zur Deckung der teilungsbedingten Sonderlasten aus dem infrastrukturellen Nachholbedarf sowie zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen. Diese Mittel waren im Zeitablauf degressiv gestaltet und sowohl in ihrer Höhe als auch in ihrer zeitlichen Entwicklung gesetzlich festgelegt. Korb II umfasste „überproportionale Leistungen für den Aufbau Ost“ in Höhe von 51 Milliarden Euro; auch die Verteilung dieser Mittel ist degressiv angelegt. Auf die Politikbereiche, die aus diesem Korb gefördert werden, hatten sich Bund und Länder erst im Jahre 2006 verständigt.<sup>22</sup> Von 2005 bis 2012 wurden SoBEZ-Mittel in Höhe von 75 Milliarden Euro, das entspricht 71 Prozent des Gesamtvolumens, geleistet. Zugleich hat der Bund insgesamt 41 Milliarden Euro in Form von überproportionalen Leistungen (Korb II) gewährt, d. h. Korb II wurde bis dahin zu 78 Prozent ausgeschöpft (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2013).

### 8.3 Anlagevermögen und Investitionstätigkeit der Länder und Gemeinden

Tatsächlich haben sich die Investitionsausgaben sowohl in West- wie in Ostdeutschland in den Jahren von 1999 bis 2005 sehr viel schwächer entwickelt, als dies seinerzeit vom DIW angenommen worden war (vgl. Vesper 2005). Gründe hierfür waren die hartnäckige wirtschaftliche Stagnation sowie umfangreiche Steuerentlastungen zwischen 2001 und 2005. Die damit verbunde-

<sup>22</sup> Wirtschaft, Förderung von Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, EU-Strukturfonds, Beseitigung ökologischer Altlasten/Standortsanierung, Sport.

nen Steuerausfälle zogen drastische Kürzungen bei den öffentlichen Investitionsausgaben nach sich. Dabei wurden die Investitionen in den ostdeutschen Länder- und Gemeindebudgets – ausgehend von einem weit höheren Pro-Kopf-Niveau – stärker verringert als in Westdeutschland. Dies bedeutete aber auch, dass rein rechnerisch der Nachholbedarf Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland nach oben revidiert werden müsste, und zwar um über drei Milliarden Euro.<sup>23</sup> Die Lücke wäre noch größer, wenn die Zahl der ostdeutschen Einwohner\_innen nicht so stark zurückgegangen wäre; sie lag 2005 um eine halbe Million niedriger als in der Prognose des DIW unterstellt.

Im Rahmen der vorliegenden Expertise wurden die Investitionsreihen nach Aufgabenbereichen bis zum Jahre 2012 fortgeschrieben. Kumuliert man die Werte von 1999 bis 2012, so erhält man einen Anhaltspunkt, wie sich das staatliche Anlagevermögen zu Wiederbeschaffungswerten – ausgehend von den Beständen zum Jahresbeginn 1999 – seitdem entwickelt hat. Für die westdeutschen Flächenländer errechnet sich für Anfang 2013 ein Vermögen von 22.067 Euro je Einwohner\_in, für die ostdeutschen Flächenländer eines von 16.859 Euro je Einwohner\_in, d.h. der Anpassungsgrad lag bei über 76 Prozent, nach 58 Prozent im Jahre 1999 (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8:

**Bruttoanlagevermögen der west- und ostdeutschen Flächenländer**

	Bruttoanlagevermögen 1999 <sup>1)</sup>			Bruttoinvestitionen 1999 bis 2011 (kumuliert)			„Bruttoanlagevermögen“ 2012 <sup>1)</sup>			„Bruttoanlagevermögen“ 2013 <sup>1), 2)</sup>		
	West	Ost	Ost in % West	West	Ost	Ost in % West	West	Ost	Ost in % West	West	Ost	Ost in % West
	Euro je Einwohner_in			Euro je Einwohner_in			Euro je Einwohner_in			Euro je Einwohner_in		
Insgesamt <sup>3)</sup>	17.804	10.378	58,3	3.960	6.103	154,1	21.764	16.481	75,7	21.764	16.481	75,7
Polit. Führung u. zentrale Verwaltung	558	578	103,6	255	411	161,0	813	989	121,6	813	989	121,6
Öffentl. Sicherheit u. Ordnung	379	372	98,2	227	354	156,0	606	726	119,8	606	726	119,8
Schulen	2.661	1.616	60,7	699	692	99,0	3.360	2.308	68,7	3.360	2.308	68,7
Hochschulen	1.087	603	55,5	263	472	179,2	1.350	1.075	79,6	1.350	1.075	79,6
Kindertageseinrichtungen	182	296	162,6	78	127	163,6	260	423	162,9	260	423	162,9
Gesundheit, Sport, Erholung	1.464	1.435	98,0	198	298	150,9	1.662	1.733	104,3	1.662	1.733	104,3
Wohnungswesen, Städtebau, kommunale GD	4.259	1.242	29,2	656	984	149,9	4.915	2.226	45,3	4.915	2.226	45,3
Verkehr u. Nachrichten	5.460	2.908	53,3	976	1.632	167,2	6.436	4.540	70,5	6.436	4.540	70,5
Sonstiges	1.754	1.328	75,7	608	1.133	186,5	2.362	2.461	104,2	2.362	2.461	104,2

1) Bestand zum Jahresbeginn; 2) Fortgeschrieben mit Daten der viertelj. Kassenstatistik 2012; 3) Ohne Wirtschaftsunternehmen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

<sup>23</sup> Dieser Wert ergibt sich, wenn man die kumulierten Pro-Kopf-Differenzen der ost- und westdeutschen Flächenländer subtrahiert und mit der ostdeutschen Bevölkerungszahl des Jahres 2005 (13,57 Millionen) multipliziert (vgl. Vesper 2005).

Rund 60 Prozent der Ausgaben entfallen auf Schulen, Hochschulen, kommunale Gemeinschaftsdienste (insbesondere Abwasserbeseitigung) und den Straßenbau. In diesen Bereichen bestehen auch noch überproportionale Defizite: Im Straßenbau liegt die Anpassung bei 71 Prozent, bei den Schulen sind es 69 Prozent, bei den Hochschulen 81 Prozent. Bei den kommunalen Gemeinschaftsdiensten beträgt der Anpassungsgrad sogar nur 46 Prozent. Hier ist die Diskrepanz allerdings teilweise institutioneller Natur.<sup>24</sup> In den übrigen – quantitativ weniger bedeutsamen – Bereichen weisen die ostdeutschen Länder und Gemeinden einen Ausstattungsvorsprung auf. So sind viele Rathäuser, Parlamentsgebäude oder auch Ministerien in Ostdeutschland sehr repräsentativ und entsprechend aufwändig errichtet bzw. restauriert worden.

Gemäß den Berechnungen ist im jährlichen Durchschnitt der Anpassungsgrad um über einen Prozentpunkt gestiegen. Doch wird man diese Fortschrittsrate nicht ohne Weiteres extrapolieren können, da die Mittel im Rahmen des Solidarpakts degressiv gestaffelt sind und sich dies aller Voraussicht nach dämpfend auf die Investitionstätigkeit der ostdeutschen Länder und Gemeinden auswirken wird. Unterstellt man in einem weiteren Schritt, dass bis zum Jahre 2019, wenn der Solidarpakt II ausläuft, die Unterschiede in den Pro-Kopf-Ausgaben aufgehoben sind, dann dürfte die Anpassung die 80 Prozentmarke überschritten haben. Dabei ist eine weiterhin rück-

läufige Bevölkerungszahl angenommen, die den infrastrukturellen Nachholbedarf verringert.

Die Wahrscheinlichkeit, dass auch bis zum Auslaufen des Solidarpakts II das Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden nicht den westdeutschen Wert erreichen wird, ist demnach hoch. Dennoch bedeutet dies nicht unbedingt, dass Ostdeutschland auch nach 2019 noch Anspruch auf Mittel zur Beseitigung eines infrastrukturellen Nachholbedarfs reklamieren kann. So ist in Rechnung zu stellen, dass ein Vergleich der ostdeutschen Länder mit allen westdeutschen Ländern nicht unproblematisch ist, weil in der westdeutschen Bezugsgröße auch die wirtschafts- und finanzstarken Geberländer im Länderfinanzausgleich enthalten sind, deren Anlagevermögen aber höher ist als das der westdeutschen Nehmerländer. Im Jahre 1999 betrug die Diskrepanz immerhin sieben Prozent (vgl. Seidel/Vesper 2000). Die Anpassung der ostdeutschen Länder kann sich kaum an der Ausstattung der „reichen“ Geberländer orientieren. Andererseits verursacht die extrem dünne Besiedelung in einigen ostdeutschen Ländern strukturelle Nachteile. So muss in dünn besiedelten Ländern ein flächenintensives Netz an Schulen und Straßen vorgehalten werden. In solchen Fällen sollte als Maßstab nicht allein die Einwohnerzahl, sondern auch die Fläche berücksichtigt werden – vermutlich wären die ausgewiesenen Infrastrukturdefizite geringer.

---

24 Gerade in der öffentlichen Ver- und Entsorgung zeigen sich Probleme der institutionellen Zuordnung, da im Zuge der formalen/materiellen Privatisierung Aufgaben und Ausgaben aus den öffentlichen Haushalten ausgelagert worden sind, und zwar von Land zu Land in unterschiedlichem Umfang.

## 9. Ein Zwischenfazit

---

Die deutsche Wiedervereinigung wie auch der ostdeutsche Anpassungsprozess waren durch hohe Transferleistungen geprägt. Sie waren notwendig, weil

- der Aufwertungs- und Lohnkostenschock den Verfall der ostdeutschen Wirtschaft dramatisch beschleunigte;
- eine soziale Destabilisierung drohte;
- privater und staatlicher Kapitalstock dringend modernisiert werden mussten.

Die Transferzahlungen ermöglichten Ostdeutschland mehr zu konsumieren als produziert wurde. Gleichzeitig konnte die westdeutsche Wirtschaft ihren Absatz erhöhen – den Importüberschüssen auf der einen standen Exportüberschüsse auf der anderen Seite gegenüber. Für Ostdeutschland bedeutete dies den Verlust von Produktion und Einkommen, die westdeutsche Wirtschaft konnte infolge ihrer hohen Wettbewerbsfähigkeit zusätzliche Arbeitsplätze und Einkommen generieren. Für die Länder- und Gemeindehaushalte waren damit ganz unterschiedliche Konsequenzen verknüpft: In Westdeutschland konnten Länder und Gemeinden erhebliche einigungsbedingte Mehreinnahmen realisieren, in Ostdeutschland fehlten „originäre“ Einnahmen.

Unter diesen Bedingungen konnten sich die endogenen Potenziale in Ostdeutschland nur langsam entwickeln. Dabei haben es die Transferzahlungen offensichtlich nicht vermocht, der ostdeutschen Wirtschaft einen dauerhaften Entwicklungsschub zu verleihen. Vielmehr war die Anpassungsdynamik nach dem ersten Schub verengt, und die Transfereinkommen dienten über viele Jahre vor allem dazu, das erreichte Konsumniveau in Ostdeutschland zu sichern. In den öffentlichen Haushalten fand diese Entwicklung ihren Niederschlag darin, dass die originären

Steuereinnahmen im Lauf der Zeit von reichlich einem Drittel auf nur knapp 60 Prozent gestiegen sind. Deshalb sind die ostdeutschen Länder und Gemeinden noch immer zu einem erheblichen Teil auf Transferzahlungen, also den Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich und den Ergänzungszuweisungen des Bundes, angewiesen. Dies gilt auf alle Fälle dann, wenn die Politik weiterhin dem Leitbild der annähernd gleichwertigen Lebensbedingungen bzw. einer regional weitgehend einheitlichen Wirtschafts- und Sozialordnung folgt. Dennoch wird in Zukunft der Transferbedarf erheblich niedriger ausfallen, weil im Angebot an öffentlichen Infrastrukturgütern keine gewaltigen Diskrepanzen mehr sichtbar sind. Mit dem Solidarpaket II sind die Voraussetzungen dafür geschaffen worden, dass bis 2019 die ostdeutsche Infrastrukturausstattung quantitativ und qualitativ nahezu gleichziehen kann mit der westdeutschen. Auch im Angebot an öffentlichen Dienstleistungen sind in der Summe der Aufgabenbereiche keine signifikanten Unterschiede sichtbar. Wohl aber zeigen sich zum Teil merkliche Diskrepanzen in den einzelnen Aufgabenbereichen: So sind die Betreuungsrelationen an den ostdeutschen Schulen und Hochschulen günstiger, während in den ostdeutschen Verwaltungen relativ mehr Personen beschäftigt sind; hier schlagen vor allem die „Kosten der Kleinheit“ zu Buche. Merklich niedriger sind in Ostdeutschland die sozialen Leistungen, insbesondere die Ausgaben für die Sozialhilfe. Gründe hierfür sind das niedrigere Einkommensniveau, der höhere Anteil der älteren Frauen mit einer eigenen Alterssicherung, niedrigeren Pflegekosten sowie die Tatsache, dass Sozialhilfeleistungen an Kriegsoffer in Ostdeutschland nicht anfallen.

## 10. Was ist zu tun?

---

Mit dem Auslaufen des Solidarpakts II Ende 2019 müssen die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu geregelt werden. Zum einen geht es um die Frage, ob und in welchem Umfang noch spezifische Mittel nach Ostdeutschland transferiert werden müssen. In diesem Zusammenhang gehört auch der Solidaritätszuschlag auf den Prüfstand. Zum anderen geht es um die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, wobei berücksichtigt werden muss, dass die Schuldenbremse für die Länder ab 2020 greift – die Länder sind spätestens von da an in ihren Möglichkeiten, Kredite aufzunehmen, erheblich eingeschränkt, was wiederum ihre haushaltspolitischen Freiräume einschränkt. Deshalb kann es auch nicht nur um eine Reform des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern gehen. Mehr noch müssen die vertikalen Finanzbeziehungen auf ihren Reformbedarf hin überprüft werden, weil eine Verbesserung der Finanzlage der Länder und vor allem ihrer Gemeinden nicht nur in Ostdeutschland, sondern auch in Westdeutschland dringend vonnöten ist. Dort wurden über Jahrzehnte Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur vernachlässigt. Gefordert sind hier insbesondere die Gemeinden, die weite Teile der baulichen Infrastruktur verantworten, so die Abfallwirtschaft, die Wasserversorgung und -entsorgung, die Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen, aber auch den öffentlichen Personennahverkehr in den Kommunen. Doch sind sie mit diesen Aufgaben finanziell überfordert, viele Gemeinden befinden sich in einer prekären Finanzlage. Auf die Länder selbst wartet die dringliche Aufgabe, endlich mehr für das Bildungswesen

und die Kinderbetreuung zu tun; Deutschlands Ausgaben für diese Zwecke liegen deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Dass hier enormer Handlungsdruck besteht, haben die Länder Ende 2013 verlautbaren lassen und angekündigt, dass sie die Bildungsausgaben auf zehn Prozent des BIP anheben wollen (vgl. dpa 2013). Aber auch in anderen Aufgabenbereichen wie der Justiz, der Finanzverwaltung oder auch der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung werden immer wieder fehlende Stellen beklagt (vgl. Vesper 2012).

Jede Überlegung zur Lösung der künftigen Finanzprobleme von Ländern und Gemeinden in Ost wie in West, aber auch des Bundes wird an der Verwendung der Mittel ansetzen, die durch den Solidarzuschlag gebunden sind. Mit diesen Mitteln wurde ein Teil der Ausgaben im Zusammenhang mit dem Solidarpaket II finanziert. Derzeit kann der Bund pro Jahr etwa über 13 Milliarden Euro an Mitteln aus dem Solidaritätszuschlag verfügen; das Aufkommen steht allein dem Bund zu. Zwar läuft der Solidarpaket II im Jahr 2019 aus, doch könnte der Solidaritätszuschlag auch danach weiter erhoben werden.<sup>25</sup>

Teilungsbedingte Rückstände bei der ostdeutschen Infrastruktur dürften 2019 kaum mehr auszumachen sein. Anders liegen die Dinge beim Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft der ostdeutschen Gemeinden. Mit etwa 55 Prozent liegt die kommunale Steuerkraft in Ostdeutschland derzeit noch immer deutlich unter dem westdeutschen Durchschnitt. Im Jahre 2020 dürfte die Relation im günstigsten Fall 60 Prozent betragen. Sollte diese Differenz ausgeglichen werden, müsste ein Transfervolumen von überschlägig sieben

---

25 Dabei kann sich der Bund auf das Bundesverfassungsgericht berufen, das grundsätzlich eine Befristung von Ergänzungsabgaben auf die Einkommensteuer verneint hat.

Milliarden Euro pro Jahr bewegt werden; diese Summe entspricht reichlich der Hälfte der Mittel, die dem Bund durch den Solidaritätszuschlag zufließen. Der Betrag fiel etwas niedriger aus, werden die siedlungsstrukturellen Unterschiede zwischen West und Ost in Rechnung gestellt, die im kommunalen Finanzausgleich als bedarfsrelevant zu Buche schlagen: In Westdeutschland gibt es viel mehr hochverdichtete Räume, die über die Einwohnergewichtung höhere Finanzbedarfe generieren. Wie bisher müssten diese Mittel an die ostdeutschen Länder überwiesen werden, die sie dann im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs an ihre Gemeinden verteilen.

Die Frage ist, in welchem Umfang Länder und Gemeinden in West wie in Ost zusätzliche Mittel benötigen, um künftig ihre Aufgaben bedarfsgerecht zu erfüllen. Diese Frage kann im Rahmen dieser Studie nicht detailliert beantwortet werden. Einige Hinweise mögen auf die Größe der Aufgaben hinweisen. So würde eine bedarfsgerechte Aufstockung des Personals im Öffentlichen Dienst zusätzliche Ausgaben in Höhe von etwa sechs Milliarden Euro verursachen (vgl. Vesper 2013). Wollte man die öffentlichen Investitionen auf den EU-Durchschnitt anheben, wären rund 25 Milliarden Euro zusätzlich pro Jahr erforderlich, diese Summe entspricht gut einem Prozent des BIP. Zum Vergleich: Im letzten Jahrzehnt sind die Staatsausgaben im Verhältnis zum nominalen BIP um reichlich vier Prozent gesunken, d. h. selbst wenn der Zusatzbedarf realisiert würde, läge die „Staatsquote“ noch deutlich unter dem Wert von vor einem Jahrzehnt.

Der Mehrbedarf kann allein durch die Einnahmen aus dem „Soli“ (nach Abzug der Mittel für die ostdeutschen Gemeinden) nicht finanziert werden, so dass die vertikale Einnahmenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geändert werden müsste. Traditionell wird die Umsatzsteuerverteilung als Hebel zur Lösung vertikaler Finanzprobleme eingesetzt. Derzeit sind die Länder mit 44,5 Prozent und die Gemeinden mit 2,1 Prozent am Umsatzsteueraufkommen beteiligt, während der Bund über 53,4 Prozent ver-

fügt. Bei der Festlegung dieser Quoten spielt die sog. Deckungsquotenregelung eine Rolle. Diese Regelung soll Bund und Ländern einen gleichmäßigen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben gewährleisten, wobei die Ansprüche über die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens befriedigt werden. Über die Notwendigkeit von Ausgaben wird in Verhandlungen diskutiert. Eine Möglichkeit, die finanzielle Lage der Gemeinden unmittelbar zu verbessern, besteht darin, ihren Anteil an der Umsatzsteuer zu erhöhen. Eine Anteilsaufstockung um einen Prozentpunkt würde gegenwärtig Mehreinnahmen in Höhe von rund 1,8 Milliarden Euro für die Gemeinden nach sich ziehen. Ein solcher Schritt wäre mit Sicherheit unzureichend, es müssten weit mehr Mittel zugunsten der Gemeinden bewegt werden.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Gemeinden von Aufgaben und Ausgaben zu entlasten, um so die Möglichkeit zu schaffen, auf kommunaler Ebene Mittel umzuschichten. Hierbei geht es insbesondere um die quantitativ bedeutsamen Sozialausgaben. Ein entsprechender Vorschlag wurde von Eichel u. a. im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung vorgelegt (Eichel, Fink, Tiemann 2013) und von Eck u. a. (2014) hinsichtlich der finanziellen Effekte für die Kommunen durchgerechnet. In seinem Kern zielt der Vorschlag auf eine Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung bei gleichzeitigem Abbau der regionalen Disparitäten: Gemeinden, die finanziell schlechter gestellt sind und sich in einer prekären Finanzlage befinden, sollen von der Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund in besonderem Maße profitieren. Zugleich würde die Konnexität gestärkt, denn der Bund würde nicht nur – wie bisher – den Umfang der Sozialleistungen bestimmen, sondern sie auch bezahlen. Die „Durchrechnung“ des Vorschlags hat zum Ergebnis, dass die Gemeinden zielgerichtet entlastet werden könnten, wenn der Bund Sozialausgaben in Höhe von mindestens zehn Milliarden Euro übernimmt. Eine darüber hinausgehende Übernahme von Sozialausgaben<sup>26</sup> müssten die Länder tragen, indem sie auf Umsatzsteuer-

26 Im Konzept von Eichel u. a. wird eine Spannweite der Sozialausgaben 13 Milliarden Euro („Minimalkonzept“) bis 31 Milliarden Euro („Maximalkonzept“) angegeben, wobei die Sozialausgaben unterschiedlich weit abgegrenzt werden.

anteile verzichten. Der Bund würde per Saldo nicht stärker belastet, wenn sein höherer Anteil über die Beibehaltung des Solidaritätszuschlags finanziert würde, wobei die Mittel abzuziehen wären, die zum Ausgleich der unterdurchschnittlichen Finanzkraft der ostdeutschen Gemeinden erforderlich sind. Sollten die Länder auf Umsatzsteueranteile verzichten, hieße dies nicht automatisch, dass sie in dieser Höhe auch finanziell schlechter gestellt wären. Sie würden nämlich im Zuge des kommunalen Finanzausgleichs entlastet, da dort die Soziallasten, die vom Bund übernommen werden, von den Gemeinden nicht mehr in Rechnung gestellt werden könnten. Was den Gemeinden über die Beteiligung des Bundes an den Sozialausgaben gegeben würde, würde ihnen über den Finanzausgleich zumindest teilweise genommen. Zu welchen (Netto-)Effekten es im Einzelfall tatsächlich käme, hinge vom Verhalten der Länder ab. Je mehr die Länder bereit sind, die vom Bund intendierten Entlastungen an die Gemeinden weiterzugeben, desto größer ist der Entlastungseffekt für die Kommunen. Besser gestellt wären insbesondere die finanzschwachen und mit hohen Sozialausgaben belasteten Gemeinden.

Die jüngsten Vereinbarungen von Bund und Ländern zur Entlastung der Gemeinden zielen in Richtung des Vorschlags von Eichel u. a., wobei nicht nur die Sozialausgaben in die Umverteilungsmaßnahmen aufgenommen werden, sondern auch die Bildungsausgaben und Kindertagesstätten. Allerdings sind die ins Auge gefassten Größenordnungen weit niedriger als eben dargestellt. Von 2015 an wird der Bund die Kommunen um eine Milliarde Euro pro Jahr entlasten. Dies erfolgt hälftig durch einen höheren Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft (KdU) und hälftig durch einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer. Darüber hinaus sollen die Kommunen im Rahmen des sog. Bundesteilhabegesetzes in Höhe von fünf Milliarden Euro pro Jahr von der Eingliederungshilfe entlastet werden. Auch wird sich der Bund weiter beim Ausbau der Kindertagesstätten engagieren. Der Sonderfonds Kinderbetreuung soll vom Bund auf bis zu einer Milliarde Euro aufgestockt werden. Die vollständige Finanzierung des

BAföG (für Schüler\_innen und Studierende) durch den Bund ab 2015 entlastet die Länder um 1,17 Milliarden Euro pro Jahr. Dadurch sollen Spielräume für zusätzliche Ausgaben im Bereich Bildung geschaffen werden. In die gleiche Richtung zielt die weitere Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Hochschulen und der Forschung. Dazu soll das Grundgesetz (Art. 91 b Abs. 1 GG) geändert und das Kooperationsverbot nicht nur für die Hochschulen, sondern nun auch im schulischen Bereich aufgehoben werden. Dies eröffnet Chancen, deutschlandweit nicht nur einheitliche Bildungsziele anzustreben, sondern auch die notwendige finanzielle Ausstattung unabhängig von der Finanzkraft von Ländern und Kommunen sicherzustellen.

Eine nicht nur graduelle, sondern durchgreifende Verbesserung der Finanzlage der Länder und ihrer Gemeinden ist dringend vonnöten. Dies gilt für Ost wie für West, wobei es in Westdeutschland Regionen mit unterschiedlich ausgeprägten Finanzproblemen gibt, da auf kommunaler Ebene die Steuerkraft erheblich streut. Wird auf der vertikalen Ebene eine tragfähige Lösung gefunden, dann sollte auch im horizontalen Länderfinanzausgleich eine Einigung erleichtert werden. Bisher waren alle Reformen des Länderfinanzausgleichs dadurch gekennzeichnet, dass auf der vertikalen Schiene mehr Geld in das System gepumpt wurde, um horizontale Verteilungskonflikte zu entschärfen. Dies wird auch künftig der Ansatzpunkt sein müssen. An einer grundlegenden Reform des horizontalen Finanzausgleichs besteht im Grunde nur wenig Bedarf – jedenfalls dann, wenn das Leitbild der annähernd gleichwertigen Lebensbedingungen weiterhin politisches Ziel ist. Mit diesem Ansatz konkurriert der sog. Wettbewerbsföderalismus, den insbesondere die Geberländer präferieren. Danach sollen regionale Disparitäten weit weniger ausgeglichen werden. In Analogie zum Wettbewerb um private Güter könne die Effizienz des Systems erhöht werden, da sich die finanzschwachen Länder stärker um die Attrahierung und Ausschöpfung von Steuerquellen sowie um eine sparsamere Ausgabenpolitik kümmern müssten. Doch setzt nicht nur das Solidaritätsgebot im Bundesstaat, sondern auch der besondere Charakter der staat-

lichen Leistungen jedem Wettbewerbsgedanken im öffentlichen Sektor enge Grenzen. Der Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten basiert auf dem Motiv des Eigennutzes, während im öffentlichen Sektor das Motiv der Gemeinnützigkeit dominiert. Nicht Konkurrenz, sondern Kooperation ist vorherrschendes Gestaltungsmerkmal staatlichen Handelns. Wettbewerb hält Ungleichheit aus, eine Gesellschaft bricht jedoch auseinander, wenn zu viel Ungleichheit herrscht – gerade dann ist die Politik gefordert gegenzusteuern.

Im Grunde ist das deutsche System der föderalen Finanzbeziehungen und des Länderfinanzausgleichs durchaus effektiv, da es wichtige fis-

kalische sowie verteilungs- und auch stabilisierungspolitische Funktionen erfüllt. Die immer wieder von neoliberaler Seite zu hörende Kritik an der mangelnden Steuerautonomie, den angeblich negativen Anreizeffekten sowie der übermäßigen Belastung der Zahlerländer erweist sich als wenig stichhaltig (vgl. Truger/Vesper 2014). Vielmehr erscheinen die Probleme in den horizontalen Finanzbeziehungen eher von nachrangiger Bedeutung. Der tatsächliche Reformbedarf betrifft den Finanzausgleich zunächst gar nicht unmittelbar. Er besteht in der strukturellen Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte, unter der vor allem die finanzschwachen Bundesländer und Kommunen in West und Ost leiden.

## Literaturverzeichnis

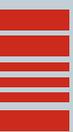
---

- Aschauer, D. A. 1989: Is Public Expenditure Productive?, in: Journal of Monetary Economics, Bd. 23, S. 177-200.
- Bach, S.; Vesper, D. 2000: Finanzpolitik und Wiedervereinigung – Bilanz nach 10 Jahren, in: DIW-Vierteljahrsheft, Nr. 2, Berlin.
- Brenke, K.; Eickelpasch, A. 2001: Lage und Perspektiven der ostdeutschen Industrieunternehmen. Teilbericht im Rahmen der Untersuchung „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland“ im Auftrag des Bundesministers der Finanzen, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen 1993: Finanzbericht 1994, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen 2013: Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Berichtsjahr 2012, Berlin.
- dpa 2013: dpa-Dossier Bildung Forschung Nr. 51 vom 16. Dezember 2013.
- Eck, A.; Ragnitz, J.; Rösel, F.; Steinbrecher, J.; Thater, C. 2014: Wer bestellt, bezahlt! Berechnung des Vorschlags zur Neuordnung des Finanzausgleichs von Eichel, H.; Fink, P.; Tiemann, H., Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, Mai, Bonn.
- Eichel, H.; Fink, P.; Tiemann, H. 2013: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, Juni, Bonn.
- Flassbeck, H. 1995: Die deutsche Vereinigung – ein Transferproblem, in: DIW-Vierteljahrsheft, Nr. 3, Berlin.
- Gechert, S.; Will, H. 2012: Fiscal Multipliers: A Meta-Regression Analysis, in: IMK Working Paper, Nr. 97, Düsseldorf.
- Gramlich, E. M. 1994: Infrastructure Investment: A Review Essay, in: Journal of Economic Literature, Bd. 32, S. 1176-1196.
- Horn, G. A.; Fritsche, U.; Scheremet, W. 2000: Die doppelte Währungsunion: Deutschland und Europa im wirtschaftlichen Integrationsprozess. Ein Rückblick und ein Vergleich, in: DIW-Vierteljahrsheft, Nr. 2, Berlin.
- Horn, G. A.; Zwiener, R. 1995: Die deutsche Vereinigung – Stimulus für die Weltwirtschaft? – Ein Rückblick mittels ökonomischer Simulationen, in: DIW-Vierteljahrshefte, Nr. 3, Berlin.
- Horn, G. A.; Lindner, F.; Tober, S.; Watt, A. 2012: Quo vadis Krise? Zwischenbilanz und Konzept für einen stabilen Euroraum, IMK Report, Nr. 75, Düsseldorf.
- Meinhardt, V. 2000: Der Prozess der Angleichung im Bereich der sozialen Sicherung – 10 Jahre nach der Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion, in: DIW-Vierteljahrshefte, Nr. 2, Berlin.
- Ragnitz, R.; Eck, A.; Scharfe, S.; Thater, C.; Wieland, B. 2013: Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen. Gutachten des Ifo-Dresden im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Dresden.
- Seidel, B.; Vesper, D. 2000: Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden – noch erheblicher Handlungsbedarf, Wochenbericht des DIW, Nr. 24, Berlin.
- Stäglich, R.; Filip-Köhn, R. 1994: Quantitative Analyse der wirtschaftlichen Verflechtungen von alten und neuen Bundesländern und ihrer Arbeitsmarktwirkungen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 183, Nürnberg.
- Statistisches Bundesamt 2012: Personal an Hochschulen, Fachserie 11, Reihe 4.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2013: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 1.3.2013, Wiesbaden.
- Teichmann, D.; Vesper, D. 2001: Öffentliche Haushalte 2001/2002: Rückläufige Investitionen dämpfen steuerliche Impulse, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 37, Berlin.
- Teichmann, D.; Vesper, D. 2002: Öffentliche Haushalte 2002/2003: Steuerausfälle konterkarieren Sparkurs – Höhere Defizite drohen, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 35.
- Truger, A.; Vesper, D. 2014: Zur Reform des Länderfinanzausgleichs – eine Notwendigkeit? Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Vesper, D. 2001: Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 20, Berlin.
- Vesper, D. 2005: Holt der Osten auf? Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Ost- und Westdeutschland, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 25, Berlin.
- Vesper, D. 2012: Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland, in: IMK Studies, Nr. 25, Berlin.
- Vesper, D. 2013: Wirtschaftspolitische Ideen und finanzpolitische Praxis in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, April, Bonn.
- Weidenfeld, W.; Korte, K. R. 1999: Handbuch zur deutschen Einheit, 1949–1989–1999, Frankfurt/New York.

## Der Autor

---

**Dieter Vesper**, Diplom-Ökonom, Dr. rer. oec., von 1973 bis 2007 wissenschaftlicher Referent in den Abteilungen „Staat“ und „Konjunktur“ des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin. Langjähriges Mitglied im Arbeitskreis „Steuer-schätzungen“. Von 1974 bis 1992 Lehrbeauftragter an der Fachhochschule für Wirtschaft, Berlin. Seit 2008 freiberuflich in der wissenschaftlichen Politikberatung tätig. Arbeitsschwerpunkte: Finanzpolitische Grundsatzfragen, Analyse und Prognose öffentlicher Einnahmen und Ausgaben, vertikaler und horizontaler Finanzausgleich, Staatsverschuldung, Öffentlicher Dienst, Kommunalfinancen.



## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Das soziale Europa in der Krise**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**Die griechische Schuldendebatte und das Mantra von den „notwendigen Strukturreformen“**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**Europäische Krise, Krisenpolitik und Solidarität**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**TTIP oder Transatlantische Währungs Kooperation?**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Vergaberechtsreform 2016 – Die wichtigsten Eckpfeiler**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse – eine Analyse der Umverteilungswirkung**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Modernisierungsoptionen für die handwerkliche Selbstverwaltung**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Verbraucherpolitik – nur Reparaturbetrieb oder Motor für gesellschaftspolitischen Fortschritt?**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Kommunikationsstrategien zur Beeinflussung von Gesetzesinitiativen**

**Am Beispiel des Luftverkehrssteuergesetzes**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**All-inclusive-Pflege aus Polen in der Schattenzone: Ergebnisse von Interviews mit polnischen Pflegekräften, die in deutschen Privathaushalten beschäftigt sind**

WISO direkt

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Bezahlbare und hochwertige Neubauwohnungen schaffen: Empfehlungen für Bauherren und Politik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Gesetzlicher Mindestlohn in der Praxis: Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung**

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Humanisierung der Arbeit braucht Forschung**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Das Aschenputtel-Konzept: Die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen? Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs für Flüchtlinge**

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

