

WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Beitrag Nr. 260

**Vereinigungs-Zwischenbilanz**

**Ein Rückblick auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik  
zur Integration der neuen Bundesländer**

von

Heinz Grossekketter

Münster 1998  
Institut für Finanzwissenschaft  
D-48143 Münster, Wilmergasse 6 - 8

Heinz Grosseckler

## Vereinigungs-Zwischenbilanz

Ein Rückblick auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik  
zur Integration der neuen Bundesländer

1. Einführung und Überblick
2. Allokationspolitik
  - 2.1 Staatliche Grundfunktionen: Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern
  - 2.2 Bestandsgrößenverteilung: Föderalisierung und Privatisierung des Verwaltungs- und Produktivvermögens
  - 2.3 Stromgrößenbeeinflussung: Infrastrukturentwicklung und Wirtschaftsförderung
3. Redistributionspolitik
4. Stabilisierungspolitik
5. Zusammenfassung und Ausblick

## 1. Einführung und Überblick

Die Wiedervereinigung hat die deutsche Volkswirtschaft in einer Weise herausgefordert, die in der Geschichte entwickelter Industriegesellschaften — jedenfalls in Friedenszeiten — ohne Beispiel ist. Selbst die wirtschaftlichen Belastungen durch den Versailler Vertrag waren deutlich geringer als die durch die Wiedervereinigung, denn die West-Ost-Transfers lagen bisher p.a. in etwa bei fünf bis sechs v.H. des westdeutschen BIP, während die Reparationsleistungen der Weimarer Republik, die allerdings unter sehr viel schlechteren Rahmenbedingungen aufgebracht werden mußten, mit drei v.H. des damaligen BIP angesetzt werden können.<sup>1</sup> Was es bedeutet, noch stärkere Belastungen als die in Versailles oktroyierten schultern zu müssen, wird deutlich, wenn man sich einmal in Erinnerung ruft, wie *Keynes* seinerzeit den Geist dieses Vertrages und seiner Autoren beschrieben und die damit verbundenen Gefahren gekennzeichnet hat: „Wiedergutmachung war ihr Hauptinteresse auf wirtschaftlichem Gebiet, und sie behandelten sie als eine Frage der Theologie, der Politik, der Wahltaktik, kurz von jedem anderen Gesichtspunkt als dem der wirtschaftlichen Zukunft der Staaten, deren Schicksal in ihrer Hand lag.“<sup>2</sup>

Wie die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik auf die Herausforderung durch die Wiedervereinigung reagiert hat und wie die deutsche Volkswirtschaft diesen lange herbeigesehnten Schock verarbeitet hat, soll im folgenden in groben Zügen resümiert werden. Dabei wird von der vielfach bewährten Einteilung staatlicher Tätigkeiten in allokatons-, redistributions- und stabilisierungspolitische Maßnahmen Gebrauch gemacht. *Allokationspolitische Tätigkeiten* binden Produktionsfaktoren für bestimmte staatliche Zwecke (Stromgrößen) oder kanalisieren einschlägige Entscheidungen im privaten Bereich durch ordnungspolitische Vorentscheidungen zur Kompetenz-, Informations- und Motivationsstruktur und damit auch zur Struktur der Eigentumsrechte und zur Nutzung des Produktivvermögens (Bestandsgrößen). Bei einer Faktorbindung haben solche Entscheidungen Kosten im volkswirtschaftlichen Sinn zur Folge, die freilich nicht unbedingt Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinn zu sein brauchen (Stichwort: externe Effekte). *Redistributionspolitische Maßnahmen* verteilen Einkommen (und zum Teil auch Vermögen) in personeller oder regionaler Hinsicht um, und *stabilisierungspolitische Entscheidungen* sorgen — wenn sie nachfragepolitischer Natur sind — für eine Umverteilung in zeitlicher Hinsicht und mit Blick auf die Realisationsgrade der Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes. Sieht man von Transaktionskosten ab, sind redistributions- und stabilisierungspolitische Entscheidungen nicht mit einem Faktorverzehr und somit auch nicht mit Kosten verbunden, sondern

<sup>1</sup> Vgl. *Grossekettler, H.*, Die ersten fünf Jahre, S. 235 (m.w.N.).

<sup>2</sup> *Keynes, J.M.*, Folgen des Friedensvertrages, S. 185.

lediglich mit der Umverteilung von Ausgabenströmen und Ansprüchen an das Sozialprodukt.

Das Schwergewicht der folgenden Ausführungen liegt im Bereich der Allokationspolitik, die als Basis aller anderen Entscheidungen betrachtet werden kann. Der Aufsatz schildert allerdings nicht die Gesamtheit aller wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen, die seit der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands getroffen wurden, sondern konzentriert sich auf diejenigen Entscheidungen, die ausschließlich wiedervereinigungsbedingt waren. In den einzelnen Teilbereichen wird jeweils zunächst das Ausgangsproblem erläutert, dann gezeigt, welche Grundentscheidungen gefällt wurden, und schließlich beschrieben, welcher Sachstand heute erreicht worden ist.

## 2. Allokationspolitik

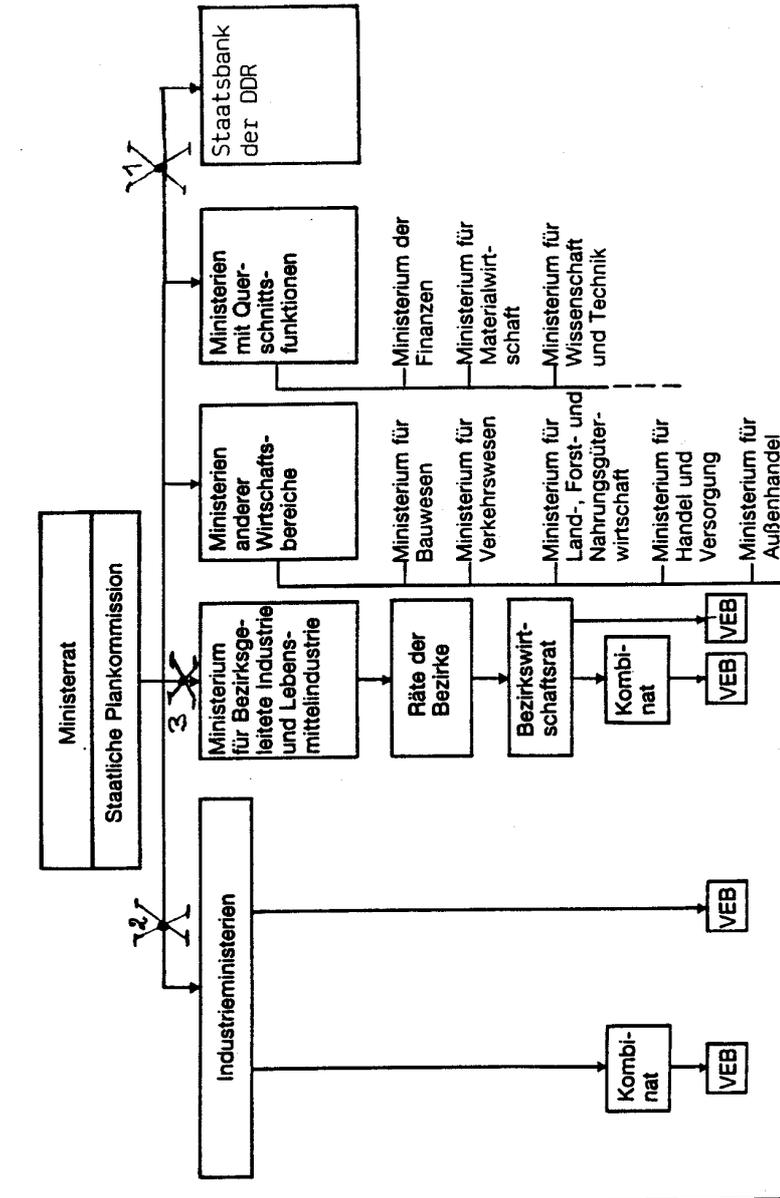
### 2.1 Staatliche Grundfunktionen: Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern

Der Produktions- und Verwaltungsapparat der ehemaligen DDR war typisch zentralverwaltungswirtschaftlich nach einem Organisationsprinzip aufgebaut, das im Bereich der Unternehmen als Stab-Linien-System bezeichnet wird. Das Zustandekommen dieser Organisationsstruktur entbehrt nicht einer gewissen geschichtlichen Ironie: Bekanntlich hatte *Marx* den Kapitalismus nur kritisiert, nicht aber positive Organisationsentwürfe für eine kommunistische Gesellschaft hinterlassen. Dies mußte *Lenin* nachholen. Er orientierte sich dabei an einer Unternehmensorganisation, die ihm besonders effizient erschien, nämlich an der Organisation der kaiserlichen deutschen Reichspost.<sup>3</sup>

So kam es zu der hübschen historischen Arabeske, daß *Lenin* die Wirtschaft der Sowjetunion nach dem Vorbild der kaiserlichen deutschen Reichspost organisierte und daß die DDR — „Von der Sowjetunion lernen, heißt Siegen lernen!“ — in ihrer Grundstruktur die Struktur der deutschen Reichspost bewahrte, die zu reformieren wir uns heute eifrig bemühen. *Übersicht 1* zeigt den Aufbau dieser Organisationsstruktur in einer Weise, die sehr stark vereinfacht, um das Prinzipielle sichtbar werden zu lassen. Zur Transformation solch einer Organisationsstruktur in ein Wirtschaftssystem, das den Organisationsprinzipien eines Bundesstaates mit marktwirtschaftlicher Wirtschaftsordnung entspricht, mußte man drei „organisatorische Schnitte“ vornehmen: Die Staatsbank mit ihren Filialen mußte in ein System aus Zentral- und Geschäftsbanken überführt werden (Schnitt 1); die Industrieministerien mußten zum größten Teil aufgelöst werden und ihre Aufgaben an private Unternehmen und Verbände sowie Kammern abgeben (Schnitt 2); und aus dem Ministerium für

<sup>3</sup> Vgl. *Eucken, W.*, Wirtschaftspolitik, S. 211.

# Übersicht 1 Das Leitungsprinzip der Volkswirtschaft der DDR\*



\* In Anlehnung an: *Autorenkollektiv, Sozialistische Betriebswirtschaft, S. 113.*

die „Bezirksgeleitete Industrie und Lebensmittelindustrie“ sowie den Räten der Bezirke und den Resten einer Landes- und einer Kommunalverwaltung früheren Zuschnitts mußten Landes- und Gemeindeverwaltungen nach westdeutschem Muster gebildet werden (Schnitt 3).

Wer sich die Schwierigkeiten des Verwaltungsaufbaus in den neuen Bundesländern vor Augen halten will, muß vor allem folgendes beachten:

- ◆ Die DDR hatte selbständige Länder und Gemeinden abgeschafft sowie die Verwaltung zentralistisch aufgebaut und auf die Ausführung des Volkswirtschaftsplans zugeschnitten. Die Verwaltungsmitglieder waren auf das disziplinierte „Durchstellen“ (so der DDR-Slang) und Ausführen von Befehlen gedrillt, nicht jedoch auf selbstverantwortliches und rechtsstaatliches Handeln. Dies ist vor dem Hintergrund der im Grundgesetz festgelegten Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland zu sehen: Während die Gesetzgebungskompetenzen in wirtschaftlichen Fragen hier vor allem beim Bund konzentriert sind, liegen Verwaltungskompetenzen vor allem bei den Ländern und damit ausgerechnet in einem Bereich, der in der DDR wie gesagt nicht (mehr) existierte.
- ◆ Die DDR war kein Rechtsstaat im westlichen Sinn. Insbesondere im wirtschaftlichen Bereich war „Recht“, was die Partei dazu erklärte. Die Verwaltung war folglich nicht gewohnt, auf der Basis von Rechtsnormen zu entscheiden und dabei auch einschlägige Gerichtsurteile zu beachten.
- ◆ Als sozialistischer Staat war die DDR Eigentümer des (nahezu gesamten) Produktivvermögens und benötigte somit keinerlei Form von Einkommensredistribution (weder über Abgaben noch über Sozialtransfers). Sie konnte ja alle Einkommensverhältnisse direkt festlegen und den Staatshaushalt i.e.S. aus dem Überschuß des „Gesamtkonzerns DDR“ dotieren. Im Prinzip war eine Steuerverwaltung ebenso überflüssig, wie es Sozialversicherungsträger als Formen der mittelbaren Verwaltung waren. Wenn es Reste von Steuern gab, dann wegen der Existenz kleinerer Inseln freien Unternehmertums (etwa im Handwerksbereich) und zur Feinsteuerung der Preisstruktur von Gütern über eine Art Umsatzsteuer. Für die neuen Bundesländer bedeutete dies, daß ihnen ausgerechnet eine eingeübte Steuerverwaltung fehlte.

- ◆ Das Gros aller Verwaltungsakte wird von Angehörigen des mittleren und gehobenen Dienstes erlassen, die gleichzeitig auch das Bild prägen, das der Bürger von „seinem“ Staat gewinnt. Nach Aussagen von Praktikern braucht man ca. 10 Jahre, um Verwaltungskräfte dieser Dienststufe so auszubilden und mit Erfahrungskapital auszustatten, daß sie auch komplizierte Fälle in sowohl rechtsstaatlicher als auch zweckmäßiger Weise lösen können.

Angesichts einer solchen Ausgangslage konnte es nur *eine* Aufbaustrategie für die Verwaltung geben: Man mußte im „Beitrittsgebiet“ bestrebt sein, so viel westliches Verwaltungs-Know-how nutzbar zu machen, wie nur irgend möglich. Dies bedeutete u.a. auch, daß man es sich nicht leisten konnte, mit neuen Rechtsfiguren zu experimentieren und „dritte Wege“ welcher Art auch immer auszuprobieren. Verwaltungen sollen in einem marktwirtschaftlich organisierten Rechtsstaat jene Aufgaben übernehmen, von denen sich der Bürger wünscht, daß sie *regelerorientiert* erfüllt werden, nicht jedoch *ergebnisorientiert*, wie es für Unternehmen typisch ist. Man möchte z.B. keinen unternehmerisch orientierten Privatpolizeien ausgesetzt sein oder Legionärsstreitkräften oder Steuerpächtern; und man will sich auch darauf verlassen können, daß über die Flächennutzung und Bebauungspläne in rechtsstaatlich einwandfreier Weise entschieden wird. Soll eine Verwaltung eine solche Regelerorientierung gewährleisten, braucht sie eine breite Erfahrungsbasis, und die ließ sich in den neuen Bundesländern nur über den „Import“ von West-Regeln und West-Verwaltungskräften gewinnen, von Kräften, die — jedenfalls im Bereich des mittleren und gehobenen Dienstes — gleichsam die Formblätter mitbringen mußten, nach denen gearbeitet und entschieden werden sollte.

Diese — letztlich einzig erfolgversprechende und in der Rückschau auch erfolgreiche — Strategie wurde denn auch verfolgt, und zwar ab 1989 und damit schon vor der eigentlichen Wiedervereinigung am 03.10.1990. Ausgangspunkt waren die Fakten, die auf dem Gebiet der ehemaligen DDR geschaffen worden waren.<sup>4</sup> Dort hatte die sowjetische Militäradministration für ihre Besatzungszone bereits am 07.07.1945 die Errichtung von fünf Ländern verfügt, um das Land Preußen zu zerschlagen. Sachsen und Thüringen wurden dabei in den vor 1933 bestehenden Grenzen wiederbelebt, Brandenburg, Mecklenburg (einschließlich Vorpommern) und Sachsen-Anhalt waren dagegen Kunstgebilde. Diese Länder verloren nach der Gründung der DDR (07.10.1949) durch den Übergang zum sogenannten demokratischen Zentralismus als politische Einheiten mehr und mehr an Bedeutung und wurden 1957 durch eine Verfassungsänderung auch förmlich beseitigt. Gleichzeitig wurde die DDR in 14 Bezirke eingeteilt (ohne Berlin/Ost).

---

<sup>4</sup> Vgl. zum folgenden *Wollmann, H.*, Um- und Neubau der Landesstrukturen.

Vor diesem Hintergrund wurde 1989 diskutiert, ob neue, „verwaltungskräftigere“ Länder gegründet oder die alten wiederbelebt werden sollten. Vor allem wohl, um wenigstens das an Tradition noch retten zu können, was zu retten war, beschloß die am 17.03.1990 neu gewählte Volkskammer der (Noch-)DDR am 22.06.1990 ein *Ländereinführungsgesetz*, das die zuletzt genannte Lösung realisierte und dabei aus dem Landesnamen „Mecklenburg“ gleichzeitig „Mecklenburg-Vorpommern“ machte. Diese Ländergliederung sollte ursprünglich am 14.10.1990 in Kraft treten, wurde dann jedoch schon mit dem Beitritt der DDR am 03.10.1990 wirksam. Ein zunächst ins Auge gefaßter Zusammenschluß Berlins und Brandenburgs ist zwischenzeitlich am ablehnenden Votum der Brandenburger Bevölkerung gescheitert.

Mit der Einführung der neuen Länder und dem Vollzug der Wiedervereinigung mußte der *Bund* im Zuge der Währungsunion die Bundesbankverwaltung ausdehnen und umstrukturieren, im Zuge der Sozialunion Sozialversicherungseinrichtungen schaffen und im Zuge der Wirtschaftsunion vor allem eine Vermögensverwaltung, eine Zollverwaltung, eine Wasser- und Schifffahrtsverwaltung sowie eine Bundeswehrverwaltung aufbauen und für die Integration von Streitkräften sowie von Bahn und Post sorgen. Diese Aufgaben wurden ebenso wie die Anpassung der Justizorganisation nahezu geräuschlos und sehr zügig durchgeführt und sind praktisch abgeschlossen.<sup>5</sup> Auf die ebenfalls dem Bund zuzurechnende Treuhandanstalt und die damit verbundenen Probleme wird noch eingegangen.

Die *neuen Länder* standen zunächst gleichsam vor einem verwaltungsmäßigen Nichts. Wie bereits angedeutet, wurde dem mit einer Transfertrias in Gestalt von Institutionen-, Personen- und Finanztransfers und dadurch begegnet, daß der Bund 1990 vorübergehend die Exekution der Haushalte der neuen Länder in eigener Regie übernahm (sogenannter Abschnitt B des Bundeshaushalts). Wirklich selbständig aufgestellte und vollzogene Haushalte gibt es in den neuen Bundesländern deshalb erst seit 1991.

Der *Institutionen- und Personentransfer* vollzog sich im Rahmen der sogenannten *Verwaltungshilfe*, die bereits in Artikel 15 (2) des Einigungsvertrages vorgesehen war,<sup>6</sup> und zwar in Form von *Partnerschaftslösungen*: Die alten Bundesländer gingen — wie etwa Nordrhein-Westfalen mit Brandenburg oder Bayern und Baden-Württemberg mit Sachsen — Partnerschaften in der Weise ein, daß Bedienstete aus den jeweiligen alten Ländern auf Zeit in die

<sup>5</sup> Vgl. hierzu *Bundesregierung*, Stand der Deutschen Einheit, S. 16 ff. und S. 35 ff., *Deutsche Bundesbank*, Abschlußbericht, und die bei *Grossekettler, H.*, Die ersten fünf Jahre, auf S. 232 - 234 gegebenen Literaturhinweise.

<sup>6</sup> Zu den gesetzlichen Grundlagen, mit denen die deutsche Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion herbeigeführt wurde und unter denen der Staatsvertrag und der Einigungsvertrag eine herausragende Rolle spielten, vgl. *Grossekettler, H.*, Die ersten fünf Jahre, S. 204 ff. (m.w.N.).

jeweiligen neuen delegiert wurden oder — angetrieben von Gestaltungsmöglichkeiten und Beförderungsaussichten — auch von sich aus dorthin wechselten. Diese Bediensteten sorgten dafür, daß die Organisationsstruktur der neuen Länder spiegelbildlich zu derjenigen der Partnerländer aufgebaut wurde, daß vergleichbare Gesetze — etwa für den kommunalen Finanzausgleich — erlassen wurden und daß sich auf der Basis dieser formellen Regelungen auch ein ähnlicher Arbeitsablauf entwickelte. Auch der Bund beteiligte sich im Wege von Personalkostenzuschüssen und Abordnungen sowohl finanziell als auch personell an der Verwaltungshilfe.<sup>7</sup>

Das mag alles wenig dramatisch klingen, wird in seiner historischen Einmaligkeit aber deutlich, wenn man den Elitenaustausch und Institutionenwechsel in den neuen Bundesländern einmal mit dem Elitenaustausch und Institutionenwechsel nach anderen Revolutionen oder verlorenen Kriegen vergleicht, etwa mit den Verhältnissen nach dem Zweiten Weltkrieg in Westdeutschland:<sup>8</sup> Normalerweise ist ein Staat auch nach einer Revolution oder einem verlorenen Krieg gezwungen, das Gros alter Verwaltungsbediensteter — auch viele Spitzenbeamten — weiter zu beschäftigen, weil sonst die öffentliche Ordnung zusammenbräche. Und ähnlich verhält es sich mit der rechtlichen Infrastruktur: Hier gibt es an die Lerngeschwindigkeit von Verwaltungen geknüpfte Änderungsgrenzen, die auch die „alte“ DDR nach 1945 beim Umbau kapitalistischer Verwaltungs- und Wirtschaftsstrukturen spürte und beachten mußte und die im Westen dazu führten, daß man im Zuge der „Entnazifizierung“ Rücksicht darauf nehmen mußte, daß die Verwaltung funktionsfähig bleiben sollte.

Ganz anders nach der Wiedervereinigung: Hier stand mit Westdeutschland ein externes Elitenreservoir zur Verfügung, das man gleichsam anzapfen konnte und das es gestattete, die Lerngeschwindigkeit jedenfalls der Verwaltung (nicht jedoch die der Bevölkerung) erheblich zu steigern, weil die „importierten“ Fachleute ja gar nicht mehr umlernen mußten. Es war lediglich eine Verkleinerung der Leitungsspannen erforderlich, um der Tatsache Rechnung zu tragen, daß die Führungskräfte aus dem Westen mehr Zeit zum Anlernen ihrer Unterebenen brauchten (und brauchen) als im Westen, wo der gesamte Ablauf schon eingespielt war. Auf diese Weise konnten in historisch einmalig kurzer Zeit brauchbar arbeitsfähige Landesverwaltungen geschaffen und die ehemaligen Funktionseliten vollständig ausgetauscht werden. Vergleicht man diesen Elitenaustausch und diesen Institutionenumbau mit dem in Westdeutschland nach dem Krieg, wird der radikale Unterschied deutlich: Außer den obersten Spitzen der Funktionselite wurden die Eliten in Verwaltung und Justiz

<sup>7</sup> Vgl. *Bundesregierung*, Stand der Deutschen Einheit, S. 48 f.

<sup>8</sup> Vgl. zum folgenden *Derlien, H.-U.*, Elitenzirkulation.

(und entsprechend auch in der Privatwirtschaft) in Westdeutschland damals praktisch gar nicht ausgetauscht, und die gesetzliche Basis für eine Marktwirtschaft brauchte nicht neu geschaffen zu werden, weil sie vorhanden war und weil die Eigentumsrechte auch weitgehend geklärt waren. Nach dem Untergang der DDR mußten marktwirtschaftliche Institutionen dagegen erst wieder geschaffen werden. Nahezu alle Spitzenpositionen und darüber hinaus alle strategisch wichtigen Funktionen im nachgeordneten Bereich wurden nun von westdeutschen Kräften eingenommen. So gab es anfangs z.B. keinen einzigen ostdeutschen beamteten Staatssekretär. Das wirtschaftlich relevante Recht wurde komplett übernommen (Bundesrecht) oder aus westdeutschen Gesetzen gleichsam wörtlich „abgeschrieben“ (Landesrecht). Mit Bezug auf die Funktionseliten gilt noch heute: „Je höher die Position in Verwaltung und Justiz, Rundfunkanstalten und Banken, desto höher ist der Anteil Westdeutscher; je niedriger die Ebene im Staatsaufbau, desto häufiger ist ostdeutsches Leitungspersonal vorhanden. Je größer das Wirtschaftsunternehmen, desto wahrscheinlicher ist es unter westdeutscher Kapital- und Personalkontrolle. Je weiter man in den Organisationen ... hinabsteigt, desto häufiger begegnen einem Ostdeutsche, (die aber nicht schon) zur Elite (gehörten), sondern ... aus dem mittleren Management der DDR (kommen) oder ... nicht selten 'Außenseiter' (waren).“<sup>9</sup>

Das eben geschilderte Muster gilt sowohl für die unmittelbare als auch für die mittelbare Verwaltung, die kommunale Selbstverwaltung eingeschlossen. Partnerschaftslösungen wurden außerdem nicht nur in den verschiedenen Verwaltungszweigen, sondern auch in der Privatwirtschaft praktiziert, z.B. zwischen den Filialen von Unternehmen im Westen und im Osten und zwischen Genossenschaftsbanken.

Als Beispiel für Transformationsprozesse im Bereich der mittelbaren Verwaltung sei auf die Umstellung der Hochschulen eingegangen und damit auf einen Bereich, in dem sich der Adressat dieser Festschrift große Verdienste erworben hat. Ähnlich wie bei Ländern und Kommunen bildeten sich auch zwischen den Hochschulen Partnerschaften. *Dietrich Börner* hatte die Ursprünge der akademischen Betriebswirtschaftslehre und die Tätigkeit *Eugen Schmalenbachs* an der früheren Handelshochschule Leipzig vor Augen und engagierte sich mit Erfolg dafür, daß sich die Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Münster diese Hochschule zum Partner wählte. Er kämpfte zunächst für den Erhalt der Handelshochschule; der sächsische Staatsminister der Finanzen, der bis heute in Münster lehrende ehemalige Kämmerer Münsters, *Prof. Dr. Georg Milbradt*, sah sich jedoch außerstande, drei wirtschaftswissenschaftliche Fakultäten in Leipzig (an der TH, an der Universität und in Form der Handelshochschule) zu finanzieren. Nachdem dies klar war, setzte sich

---

<sup>9</sup> *Derlien, H.-U.*, Elitenzirkulation, S. 15.

*Börner* für eine geordnete Überführung der Handelshochschule in die Universität ein. Dabei war das Problem zu lösen, daß die Professoren der Handelshochschule westlichen Anforderungen an Inhaber von C3- und C4-Stellen nicht genügten, daß gleichzeitig aber ein Mangel an Lehrpersonal im C1- und C2-Bereich bestand, der durch westliches Personal nicht gedeckt werden konnte, und daß mit dem Übergang in die neue Struktur natürlich auch erhebliche soziale Probleme verbunden waren. *Börner* entwickelte den — letztlich dann auch realisierten — Lösungsvorschlag, diejenigen Alt-Professoren, die im Zuge einer fachlichen Evaluation demonstrieren konnten, daß sie flexibel genug waren, auf der Basis westlicher Lehrbücher Grundveranstaltungen abhalten zu können, auf Zeit in C1- und C2-Positionen oder gleichwertige Stellungen zu übernehmen. Damit konnten die Studenten, die ihr Studium noch in der Alt-Handelshochschule begonnen hatten, unter Anleitung ihnen bekannter Tutoren und mit Hilfe der Professorenschaft aus Münster in geordneter Weise zum Examen an der Universität geführt werden; gleichzeitig wurde den entsprechend qualifizierten Alt-Professoren der Übergang in den Ruhestand erleichtert.

Die „alte“ Handelshochschule wird mittlerweile als „neue“ Handelshochschule auf privater Basis fortgeführt, und auch hierzu hat *Börner* seinen Beitrag geleistet. Den Hochschulen der neuen Länder insgesamt wird man heute (1997) bescheinigen müssen, daß ihre Verwaltungen mit denen westlicher Hochschulen vergleichbar sind. Das Engagement der (im Bereich der Wirtschafts- und Rechtswissenschaften vorwiegend aus dem Westen stammenden) Hochschullehrer hat außerdem dafür gesorgt, daß die ostdeutschen Universitäten auch in wissenschaftlicher Hinsicht wieder den Anschluß gefunden haben.

*Kommunalverwaltungen* waren in der DDR — anders als die Verwaltungen der Länder — nicht abgeschafft worden. „Entsprechend dem Prinzip des demokratischen Zentralismus, das die Einheitlichkeit und Unteilbarkeit der Staatsmacht gewährleisten sollte, fungierten die Räte, Verwaltungsorgane und Kommissionen in den Kreisen, Städten und Gemeinden der DDR als ... Organe der sozialistischen Staatsmacht.“<sup>10</sup> Es gab deshalb keine Selbstverwaltung mehr, sondern nur noch örtliche „Schalter“ der bezirklichen Fachverwaltungen. Hinzu kam, daß es in der DDR eine Last darstellte, Eigentümer eines Mietshauses zu sein, und daß viele, die in den Westen flüchteten, ihr Eigentum aufgaben oder in der Enteignungsphase zwischen 1945 und 1949 dazu gezwungen oder — als Juden — von den Nationalsozialisten enteignet worden waren. Zudem wurden keine Grundbücher mehr geführt. Deshalb waren viele Eigentumsverhältnisse nach der „Wende“ ungeklärt. Dies stellte für die Kommunen in der Phase des Neubeginns insofern eine besondere Belastung dar, als ja ein

<sup>10</sup> Lorenz, S./Wegerich, K., Aufbau der Kommunalverwaltung, S. 29. Auch die folgenden Ausführungen stützen sich auf diese Quelle und die dort angeführten Nachweise.

nicht unerheblicher Anteil der kommunalen Einnahmen westdeutschen Typs aus Abgaben besteht, die von den Bodeneigentümern zu leisten sind.

Den Neubeginn hatte die DDR am 17. Mai 1990 noch selbst mit der Verabschiedung eines Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise eingeleitet. Dieses Gesetz schuf Kommunalverfassungen, die mit westlichen Verfassungen vergleichbar waren, sich — eine Neuerung aus dem Osten — allerdings durch eine besonders starke Betonung basisdemokratischer Elemente auszeichneten. Der Umbau der Kommunalverwaltungen in einem föderalistischen Sinn, der auf der Basis dieses (zunächst noch DDR-einheitlichen) Gesetzes eingeleitet wurde und mit erheblichen Kompetenzumverteilungen zwischen den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen verbunden war, wurde in einer zweiten Veränderungswelle durch den Erlaß von jeweils besonderen Kommunalverfassungsgesetzen der neuen Länder dann noch einmal modifiziert. Spätestens mit den zweiten Kommunalwahlen 1993/94 kam es zu einem nahezu völligen Austausch der „alten“ Lokaleliten: „Ein auffallend einheitliches Gesamtbild gewinnt die neue kommunale Elite in Ostdeutschland dadurch, daß sie sich mehrheitlich aus Seiten- und Quereinsteigern zusammensetzt, die nach der Wende aus fremden Berufsbereichen, insbesondere Wirtschaftsbetrieben, Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen, rekrutiert wurden und über ein vorwiegend technisch-naturwissenschaftlich geprägtes Ausbildungsprofil verfügen.“<sup>11</sup> Dies bedeutet gleichzeitig — und darauf wurde ja schon hingewiesen —, daß die einschlägigen Verwaltungskennnisse auch auf der kommunalen Ebene über „West-Importe“ zugeliefert werden mußten.

Insgesamt ist es allen Verwaltungsebenen in Ostdeutschland gelungen, auf der Basis des neuen Rechts arbeitsfähig zu werden. Die Produktivität der Mitarbeiter und deren Fähigkeiten im Umgang mit Nicht-Routinefällen sind immer noch deutlich geringer als im Westen, und die Zahl der öffentlich Bediensteten pro Tausend Einwohner ist deshalb ebenfalls noch höher als dort. Selbst in der Steuerverwaltung, die ja besonders auf qualifizierte Mitarbeiter angewiesen ist, wird der Aufbau von der *Bundesregierung* aber als nahezu abgeschlossen bezeichnet; noch vorhandene Qualitätsmängel sollen durch besonders intensive Fortbildungsmaßnahmen bekämpft werden.<sup>12</sup> Daß wenigstens eine halbwegs befriedigende Arbeitsfähigkeit sichergestellt werden konnte, ist eine erhebliche Leistung und war eine (von Laien oft unterschätzte) Vorbedingung aller weiteren Förderungsmaßnahmen. Ein Korrelat dieses — historisch gesehen rasanten — Umbaus der Institutionen und der Verwaltung war freilich die Verunsicherung der Bevölkerung und das Gefühl, vom Westen wie

<sup>11</sup> Lorenz, S./Wegerich, K., Aufbau der Kommunalverwaltung, S. 33.

<sup>12</sup> Vgl. *Bundesregierung*, Stand der Deutschen Einheit, S. 38 f.

eine Kolonie vereinnahmt worden zu sein. Institutionen und Verwaltungen vermitteln Sicherheit, und gerade dieses Gefühl ging mit dem Eliten- und Institutionentransfer aus dem Westen verloren. In der Bevölkerung gab es ja keine „Lernbeschleuniger“, wie man sie in der Verwaltung über den „Import“ westdeutscher Eliten zur Verfügung hatte. Dies dürfte ein nicht unerheblicher Grund für die Erfolge der PDS sein, die sich mit Bedacht stets bemüht, DDR-Traditionen aufrechtzuerhalten und DDR-Eigentümlichkeiten zu betonen.

## 2.2 Bestandsgrößenumverteilung: Föderalisierung und Privatisierung des Verwaltungs- und Produktivvermögens

Wie es dem Konstruktionsplan einer sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft entspricht, war die DDR — von wenigen privatwirtschaftlichen Relikten abgesehen — Eigentümer des gesamten Verwaltungs- und Produktivvermögens dieser Volkswirtschaft. Beim Übergang zur Marktwirtschaft ergab sich hieraus das Problem zu entscheiden, was als *Verwaltungsvermögen* welcher neuen Gebietskörperschaft zugeteilt werden sollte, was welche Gebietskörperschaft als *Finanzvermögen* nutzen können sollte und was als *Treuhandvermögen* betrachtet und der Privatisierung zugeführt werden sollte. Zur Lösung dieser Problematik gibt es im Prinzip zwei grundverschiedene Ansätze: den ökonomisch-funktionellen und den rechtlich-historischen.

Der *ökonomisch-funktionelle Ansatz* geht davon aus, daß die wirtschaftlichen Funktionen, die das Recht erfüllen soll, nur im Lichte der ordnungspolitischen Grundentscheidung für eine sozialistische Zentralverwaltungswirtschaft bzw. eine kapitalistische Marktwirtschaft festgelegt werden können. Ändert man diese Grundentscheidung, ändern sich folglich auch die wirtschaftlichen Funktionen des Rechts, und zwar so grundlegend, daß es *keinen historischen Anschluß* mehr gibt. Bestände von Produktivvermögen müssen folglich nach einem solchen Systemwechsel über ein *Widmungsgesetz* neu zugeordnet werden, das sich allein an den Aufgaben orientiert, welche die Vermögensgegenstände im neu geordneten Wirtschaftssystem erfüllen sollen. Eventuelle Rechtsansprüche von Alteigentümern können außerhalb der rein allokatonspolitisch auszurichtenden Widmungsentscheidung in einem besonderen Verfahren geklärt werden, das einem Flurbereinigungsverfahren ähnelt. Geht es allerdings um die Privatisierung eines Gegenstandes, für den es unbestrittene Rechtsnachfolger früherer Eigentümer gibt, so ist es zweckmäßig, die Privatisierung im Wege der Restitution vorzunehmen. Sind die Eigentumsansprüche klar, ist damit dann ja auch keine Verzögerung verbunden.

Der *rechtliche-historische Ansatz* versucht dagegen, Rechtsnachfolger derjenigen Eigentümer zu finden, denen ein Vermögensgegenstand 1945 (oder 1933) gehörte. Hier wird auf eine ordnungspolitische Grundsatzentscheidung also überhaupt keine Rücksicht genommen, und das *Restitutionsprinzip* wird gleichsam als eine Art Grundrecht eingeführt, welches keiner funktionellen Begründung bedarf. Es wird somit die Fortgeltung einer — über der Wirtschaftsordnung stehenden — Rechtsordnung fingiert und so getan, als handele es sich beim Umbau der DDR-Wirtschaft um ein Problem, das mit Mitteln gelöst werden kann, wie sie zur Entscheidung von strittigen Erbfällen eingesetzt werden.

Der ökonomisch-funktionelle Ansatz hat den Vorteil, rasch zu eindeutig geklärten Eigentumsrechten zu führen. Wie vor allem *H.-W. Sinn* in verschiedenen Publikationen betont hat, wäre es auf seiner Basis darüber hinaus vielleicht möglich gewesen, aktuelle Lohnansprüche im Osten durch eine kompensatorische Zuteilung von Vermögensbeständen produktivitätsgerecht niedrig zu halten.<sup>13</sup> Mit dem rechtlich-historischen Ansatz ist dagegen der kaum zu überschätzende Nachteil verbunden, daß ungeklärte Eigentumsrechte ein erhebliches Investitionshemmnis darstellen. Der Ansatz wird von Juristen oft mit dem Argument verteidigt, daß auf den Staat beim Beschreiten des ökonomisch-funktionellen Weges Entschädigungsansprüche in unabschätzbarer Höhe hätten zukommen können. Dem hätte der Staat in Deutschland allerdings (wie bei einem Flurbereinigungsverfahren) durch eine Naturalentschädigung in Form von Grundstücken aus dem riesigen Grundvermögen der öffentlichen Hände Rechnung tragen können, einem Vermögen, das aus ökonomischer Sicht sowieso privatisiert werden mußte und auf diese Weise marktschonend hätte privatisiert werden können. Damit wäre dann auch ein Problem vermieden worden, das sich immer dann ergibt, wenn der Staat Vermögen im Verkaufswege privatisiert: Der Ankauf von staatlichem Vermögen ist aus der Sicht der Privaten eine Investition. Verwendet der Staat die Erlöse nicht ebenfalls investiv oder zur Schuldentilgung (was er in neuerer Zeit nicht getan hat), ergibt sich aus der Bestandsgrößenumverteilung somit eine Senkung der volkswirtschaftlichen Investitionsquote und damit ein Zurückbleiben des Modernisierungsgrades des Produktivvermögens im Vergleich zum Zustand ohne Privatisierung und im Vergleich zum Ausland. Eine entgeltlose Verteilung von Produktivvermögen an die DDR-Bevölkerung (möglichst verbunden mit mehr Lohnzurückhaltung) und eine Naturalentschädigung Entschädigungsberechtigter hätten diese Investitionsquotensenkung vermieden. Das staatliche Vermögen wäre auf diese Weise natürlich verringert worden; eine nennenswerte Haushaltsbelastung wäre jedoch nicht aufgetreten.

---

<sup>13</sup> Vgl. hierzu vor allem *Sinn, G./Sinn, H.-W., Kaltstart*, und *Sinn, H.-W., Schlingerkurs*.

Trotz der eindeutigen Vorteile des ökonomisch-funktionellen Ansatzes haben sich die Entscheidungsberechtigten bei der Wiedervereinigung im Prinzip auf den rechtlich-historischen Ansatz geeinigt: Der Staatsvertrag legte das Restitutionsprinzip als Grundsatz fest, und der Einigungsvertrag traf nähere Bestimmungen über die Behandlung des Verwaltungs-, Finanz- und Treuhandvermögens sowie des Sondervermögens von Reichsbahn und Reichspost.<sup>14</sup> Relativ einfach war dabei die Frage der Aufteilung des öffentlichen Verwaltungsvermögens: Es wurde den Gebietskörperschaften nach funktionellen Gesichtspunkten zugewiesen. Sehr viel größere Probleme ergaben sich jedoch beim Finanz- und besonders beim Treuhandvermögen.

Unter „Finanzvermögen“ versteht man rechtlich jenes Vermögen, das der öffentlichen Verwaltung — anders als das unmittelbar genutzte Verwaltungsvermögen (also z.B. ein Verwaltungsgebäude) — nur mittelbar dient (z.B. zur Erzielung von Einkünften).<sup>15</sup> Im Westen Deutschlands war diese Einteilung einigermaßen klar, weil der Staat hier nur ausnahmsweise (aus ökonomischer Sicht allerdings immer noch viel zu häufig) als Unternehmer tätig war. In einer sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft ist nach dieser Definition jedoch das gesamte Produktivvermögen Finanzvermögen, soweit es nicht eindeutig Verwaltungsvermögen darstellt. Also ergab sich die Aufgabe, das „eigentliche Finanzvermögen“ auszusondern und es von dem — zu privatisierenden — Vermögen der Treuhandanstalt zu trennen. Hier hätte man sich nun abermals an die Ökonomen wenden und fragen können, welche Aufgaben der Staat in einer Marktwirtschaft denn zweckmäßigerweise verrichten und welches Vermögen folglich dem Finanzvermögen i.e.S. zugeordnet werden sollte. Vermutlich deshalb, weil sich unter Juristen hartnäckig die Fama hält, Ökonomen könnten diese Frage nicht beantworten, ist dies jedoch nicht geschehen. Statt dessen versuchte und versucht man, das Finanzvermögen i.e.S. entsprechend dem Restitutionsprinzip auf die Gebietskörperschaften aufzuteilen<sup>16</sup> — selbstverständlich, so möchte man als Ökonom sarkastisch hinzufügen, mit der Folge eines Beschäftigungsprogramms für Juristen und eines Investitionsstaus in mehrstelliger Milliardenhöhe etwa im Bereich der Versorgungswirtschaft.<sup>17</sup>

Speziell beim zu privatisierenden *Vermögen der Treuhandanstalt* ergab sich außerdem ein Zusatzproblem, das aus der unterschiedlichen Funktion von Krediten in Zentralverwaltungs- bzw. Marktwirtschaften resultiert. Wenn ein Kombinat oder VEB bei der Staatsbank

<sup>14</sup> Vgl. hierzu die Nachweise bei *Grossekettler, H.*, Die ersten fünf Jahre, S. 206 - 210.

<sup>15</sup> Vgl. *Eckert, L.*, DDR-Vermögen, S. 41.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu die Gesamtdarstellung der diffizilen Rechtsprobleme in *Eckert, L.*, DDR-Vermögen.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu z.B. die Darstellung des Streits um kommunale Eigentumsrechte im Bereich der Stromwirtschaft in *Czada, R./Lehmbruch, G.*, Transformationspfade, S. 120 ff.

der DDR einen Kredit aufnahm, so stellte das eine zunächst einmal nur konzerninterne Verschuldung dar (vgl. Übersicht 1). Diese wurde in der DDR benutzt, um über die Kreditvergabe sicherzustellen, daß die Kombinate und VEB auch im Rahmen des sogenannten Vertragssystems den Volkswirtschaftsplan einhielten, denn Plankonformität war Voraussetzung der Kreditvergabe. Außerdem wurden damit konzerninterne Steuerungszwecke verfolgt. Wollte ein Kombinat etwa eine westdeutsche Maschine kaufen, mußte es einen Kaufpreis zahlen, bei dem wenigstens ein Wechselkurs von vier Mark für eine DM angesetzt wurde (das entsprach etwa dem Kurs in westlichen Wechselstuben), oft jedoch auch ein noch höherer Kurs. Der Kauf war dann über Kredite zu finanzieren, deren Kapitaldienst den Prämienfonds schmälerte. Auf diese Weise sollte ein Anreiz zum Verzicht auf den Kauf westlicher Maschinen gesetzt werden (der sowieso besonders beantragt und begründet werden mußte). Ergo: Die Kreditvergabe in der DDR war eine konzerninterne In-sich-Verschuldung und diente internen Anreiz- und Kontrollzwecken; sie unterschied sich damit grundlegend von einer marktwirtschaftlichen Kreditaufnahme am Kapitalmarkt (obwohl der Kapitalmarkt als solcher natürlich auch Ausgleichs- und Lenkungsarbeiten erfüllt, aber eben solche anderer Art). Bezüglich der Behandlung der Kredite ergab sich deshalb im Lichte der unterschiedlichen Funktionen in den beiden Wirtschaftssystemen wiederum die Notwendigkeit, zwischen zwei Behandlungsweisen zu unterscheiden, und zwar abermals zwischen einer ökonomisch-funktionellen und einer rechtlich-historischen.

Aus *ökonomisch-funktioneller Sicht* hätte man die Kredite in der DDR vor Trennung der verschiedenen Vermögensteile und vor allem vor ihrer Privatisierung erst einmal konsolidieren müssen. Übrig geblieben wäre dann eine *Außenverschuldung* des „DDR-Konzerns“ gegenüber dem Ausland und gegenüber inländischen Sparern. Diese Außenverschuldung hätte nach Tragfähigkeitsgesichtspunkten auf die zu privatisierenden Unternehmen verteilt werden können.

Beim *rechtlich-historischen Ansatz* behandelt man die Kombinate und VEB dagegen so, als hätte es gar keinen grundlegenden Systemwechsel gegeben, d.h. als seien diese Betriebe marktwirtschaftlich gewachsene Unternehmen, die jeweils für ihre Schulden geradestehen und bei Überschuldung liquidiert werden müssen.

Man hat auch bei dieser zweiten Strategiewahl wieder dem rechtlich-historischen Ansatz den Vorzug gegeben. Was für groteske Folgen hieraus zum Teil entstanden, soll an einem Beispiel verdeutlicht werden, das aus einem Vermerk des *Bundesministeriums der Justiz* zum DM-Bilanzgesetz stammt: Ein Kombinat X, das viele seiner Anlagen aus dem Westen beziehen durfte und gerade deswegen relativ modern ausgestattet war und vergleichsweise gute Überlebenschancen hatte, kaufte 1989 in der Bundesrepublik eine Maschine für eine

Million DM. Es wurde ein Wechselkurs von 4,5 Mark für eine DM angesetzt. So entstand durch den Kauf ein Aktivposten in Höhe von 4,5 Mio. Mark, dem eine Kreditverbindlichkeit in gleicher Höhe gegenüber der Staatsbank entsprach. Bei der Erstellung der DM-Eröffnungsbilanz wurde die Darlehensschuld mit dem Kurs 2:1 angesetzt, d.h. mit 2,25 Mio. DM. Auf der Aktivseite war der Wiederbeschaffungswert einzusetzen, hier (nach Abzug der Abschreibung für eine einjährige Nutzung) 800.000 DM. Damit ergab sich buchmäßig ein Nettoverlust aus diesem Geschäft in Höhe von 1,45 Mio. DM. Außerdem waren 2,25 Mio. DM als Kredite zu verzinsen. Wollte man vermeiden, daß es bei Unternehmen, bei denen solche und ähnliche Umstände eine größere Rolle spielten, allein aufgrund von Bilanzierungsvorschriften zu Konkursen kam, die von der Substanz und den Marktchancen her nicht erforderlich waren, mußte man entweder die Schulden erlassen (was dann aber Ausgleichsforderungen bei den zum Teil ja schon privatisierten Staatsbanknachfolgern ausgelöst hätte) oder aber den Produktionsunternehmen selbst Ausgleichsforderungen gegenüber der Treuhandanstalt einräumen.

Das Resümee aus den vorstehenden Überlegungen lautet: Da man bei den verschiedenen Entscheidungen, die bei der Föderalisierung und Privatisierung des Verwaltungs- und Produktivvermögens zu fällen waren, stets der rechtlich-historischen Sicht den Vorzug vor der ökonomisch-funktionellen eingeräumt und damit implizit fingiert hat, es hätte keinen grundlegenden Systemwechsel gegeben, hat man sich zusätzlich zu den unvermeidlichen Problemen des Umbruchs weitere eingehandelt, die bei einer sachgerechten Behandlung an sich vermeidbar gewesen wären. Betrachtet man vor diesem Hintergrund den Stand der Neugruppierung des Vermögens, ist erstaunlich viel erreicht worden:

- ◆ Die Zuordnung des Verwaltungsvermögens und des in einem engen (westdeutschen Verhältnissen und dem Grundgesetz entsprechenden) Sinn interpretierten Finanzvermögens hat eine beachtliche Erledigungsquote erreicht. Die für den Vollzug zuständigen Oberfinanzpräsidenten und der Präsident der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben hatten z.B. Ende 1996 bereits 60 v.H. der bis dato beantragten 1,9 Mio. Zuordnungsverfahren für Flurstücke erledigt.<sup>18</sup> Bedenkt man, daß das für die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung wichtigere Vermögen und die Hauptteile des Finanzvermögens vermutlich vorrangig zugeordnet wurden (Belege hierfür gibt es allerdings nicht), ist eine solche Erledigungsquote höchst beachtlich; sie rechtfertigt die Aussage der *Bundesregierung*, daß die Verfahrensbeteiligten trotz erheblicher Interessengegensätze in aller Regel konstruktiv zusammengearbeitet haben.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Vgl. *Bundesregierung*, Stand der Deutschen Einheit, S. 69.

<sup>19</sup> Vgl. *Bundesregierung*, Stand der Deutschen Einheit, S. 69.

- ◆ Die Privatisierungsaufgaben (und ein Teil der Kommunalisierungsaufgaben) sind von der *Treuhandanstalt* erledigt worden. Diese wurde noch in der DDR (zur Zeit der Regierung *Modrow*) mit „einem Beschluß zur Gründung der Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums (Treuhandanstalt)“ vom 01.03.1990 ins Leben gerufen<sup>20</sup> und hatte ursprünglich — wie es der Wortlaut des Beschlusses zum Ausdruck bringt — die Aufgabe, Kombinate und VEB in Kapitalgesellschaften umzuwandeln und diese treuhänderisch „zu verwalten“. Mit dem Treuhandgesetz vom 17.06.1990 wurde dieser Auftrag von der Regierung *de Maizière* in einen Privatisierungs- und Kommunalisierungsauftrag umgewandelt.<sup>21</sup> Einen Großteil dieses Mammutauftrages hatte die Treuhandanstalt bis zu ihrer planmäßigen Auflösung Ende 1994 erfüllt. Man hatte ursprünglich gehofft, daß das Vermögen der Anstalt per saldo positiv sein würde. Statt dessen mußte mit dem Jahresabschluß 1994 ein Gesamtdefizit von fast 260 Mrd. DM ausgewiesen werden, das zum größten Teil vom sogenannten Erblastentilgungsfonds übernommen wurde.<sup>22</sup>

Über die Strategien der Treuhandanstalt ist viel gestritten worden.<sup>23</sup> Fest steht jedoch, daß sie in sehr kurzer Zeit Privatisierungsaufträge in einem Volumen erledigt hat, das alles überstieg, was bis dato jemals bankmäßig abgewickelt worden war. Dabei kam es nicht etwa nur darauf an, das Vermögen „irgendwie“ zu versilbern. Statt dessen sollte dafür gesorgt werden, daß die ehemaligen Kombinate und VEB mit westlichem Management-Know-how versehen wurden und sich möglichst schnell aus eigener Kraft im Wettbewerb behaupten konnten. Deshalb wurde bei Übernehmern nicht nur dieses Know-how geprüft, sondern es wurden auch Investitionsauflagen und Arbeitsplatzgarantien ausgehandelt. Diese Zusagen beliefen sich auf mehr als 207 Mrd. DM an Investitionen und 1,5 Mio. Arbeitsplätze.<sup>24</sup> Ein Teil der Treuhandaufgaben konnte bis 1994 allerdings nicht erledigt werden und wurde deshalb auf Nachfolgeorganisationen übertragen (z.B. die Überwachung noch laufender Verträge und die marktschonende Privatisierung von Grundstücken).<sup>25</sup>

<sup>20</sup> Vgl. den Abdruck des einschlägigen Gesetzblattes der DDR vom 08.03.1990 in *Breuel, B.*, Treuhand, S. 33.

<sup>21</sup> Vgl. den Gesetzesabdruck in *Breuel, B.*, Treuhand, S. 48 ff.

<sup>22</sup> Zu Einzelheiten und Literaturangaben vgl. *Grossekettler, H.*, Die ersten fünf Jahre, S. 205. Der Erblastentilgungsfonds dient vor allem der Konsolidierung der verschiedenen „Schulentöpfe“, die mit der Wiedervereinigung entstanden waren und vermutlich auch dem — zwar nicht offiziell eingestandenen, wohl aber stillschweigend geduldeten — Zweck dienten, die Gesamthöhe der vereinigungsbedingten Verschuldung dem Ausland gegenüber zu verschleiern, um das gute Rating Deutschlands nicht zu gefährden.

<sup>23</sup> Vgl. z.B. *Bös, D.*, Treuhand, und die bei *Grossekettler, H.*, Die ersten fünf Jahre, S. 205 angegebene Literatur.

<sup>24</sup> Vgl. *Bundesregierung*, Stand der Deutschen Einheit, S. 94.

<sup>25</sup> Im einzelnen vgl. hierzu *Bundesregierung*, Stand der Deutschen Einheit, S. 94 - 96.

- ◆ Ein moralisch besonders fragwürdiges — ja beschämendes — Verfahren wurde mit dem *Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (EALG)* für diejenigen Enteignungen getroffen, die zwischen 1945 und 1949 von der Besatzungsmacht verfügt worden waren und für die das Restitutionsprinzip — nach Aussagen der Bundesregierung aufgrund einer Forderung der UdSSR — nicht gelten sollte. Für die Betroffenen wurden lächerlich geringe Ausgleichsleistungen festgelegt,<sup>26</sup> obwohl eine volle Naturalentschädigung nach dem Muster eines Flurbereinigungsverfahrens ohne weiteres möglich gewesen und gerade Verfolgten des Naziregimes und Widerstandskämpfern gegenüber moralisch dringend geboten gewesen wäre (dieser Kreis stellte einen nicht unerheblichen Teil der Betroffenen). Gegen dieses Gesetz laufen verschiedene Verfassungsklagen; die mit dem Gesetz verbundenen Abwicklungen kommen anscheinend gleichwohl gut voran.<sup>27</sup>
- ◆ Mit dem rechtlich-historischen Privatisierungs- und Föderalisierungsansatz waren unausweichlich Verzögerungen bei der Klärung der Eigentumsrechte und daraus resultierende Investitionshemmnisse verbunden. Um diese abzumildern, wurde am 15.03.1991 ein sogenanntes *Investitionsvorranggesetz* erlassen, das ursprünglich 1995 auslaufen sollte, inzwischen aber bis Ende 1998 verlängert worden ist und sich nach Aussagen der Bundesregierung bewährt hat.<sup>28</sup>

Insgesamt ist damit — auch unter Berücksichtigung aller oben angedeuteten Vorbehalte — ein nicht unerhebliches Ausmaß an Erfolgen bei der Anpassung der Vermögensbestände an eine marktwirtschaftliche Ordnung erreicht worden. Bedenkt man, daß die Kapitalintensivierung im westlichen Teil Deutschlands trotz der Abflüsse von Kapital in den Osten (und über die Privatisierungsmethode — wie dargelegt — zum Teil auch in den Konsum) natürlich immer weiter fortschreitet, dürfte allerdings unmittelbar einleuchten, daß die Kapitalintensität und der Modernitätsgrad des Produktivvermögens in Westdeutschland noch lange deutlich höher als in Ostdeutschland sein werden. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität und die Lohnstückkosten und damit auf wichtige Stromgrößen, auf die nun einzugehen ist.

### 2.3 Stromgrößenbeeinflussung: Infrastrukturentwicklung und Wirtschaftsförderung

Wie es sich für eine „Bilanz“ gehört, spielen Bestandsgrößen in diesem Aufsatz eine besondere Rolle, vor allem die mit ihnen verbundenen Zuordnungsprobleme. Von der Entwicklung der Bestandsgrößen, die langsame Variablen darstellen, geht aber ein starker Einfluß

<sup>26</sup> Zu näheren Literaturangaben vgl. *Grossekettler, H.*, Die ersten fünf Jahre, S. 206.

<sup>27</sup> Vgl. *Bundesregierung*, Stand der Deutschen Einheit, S. 67.

<sup>28</sup> Vgl. *Bundesregierung*, Stand der Deutschen Einheit, S. 71.

auf die Entwicklung der Stromgrößen aus, welche die laufende Produktions- und Einkommensentstehungs- sowie Einkommensverteilungs- und Einkommensverwendungstätigkeiten beschreiben und schnelle Variablen sind. Ein wichtiger Zusammenhang wird über die Bestimmungsfaktoren der Arbeitsproduktivität und der Lohnstückkosten hergestellt. Für die Arbeitsproduktivität  $\pi_A = Y/A$  gilt wegen  $Y/A = Y/K \cdot K/A = \pi_K \cdot \iota_K$ , daß sie direkt vom Modernitätsgrad des Produktivvermögens (der die Kapitalproduktivität  $\pi_K$  bestimmt) und von der Kapitalintensität  $\iota_K$  abhängt ( $Y = \text{Output}$ ,  $A = \text{Arbeitsinput}$ ,  $K = \text{Kapitalinput}$ ). Die Arbeitsproduktivität beeinflusst nun ihrerseits die Lohnstückkosten  $\kappa_L$ , d.h. die Lohnsumme  $L = lA$  pro Produkteinheit  $Y$  ( $l = \text{Lohnsatz}$ ). Aus  $\kappa_L = L/Y = lA/Y = l/\pi_A$  ergibt sich, daß die Lohnstückkosten um so höher sind, je höher die Stundenlöhne und je niedriger die Arbeitsproduktivität sind. Da im weltweiten Wettbewerb alle Kostenelemente außer den Lohnstückkosten weitgehend gleich sind, bestimmen diese Kosten entscheidend die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen eines Standorts.

Die Arbeitsproduktivität in der DDR lag 1989 etwa bei 20 bis 25 v.H. der westlichen Arbeitsproduktivität und wies wegen der Vernachlässigung des Kapitalstocks und der Infrastruktur eine sinkende Tendenz auf (zur Beruhigung der Bevölkerung wurde die Konsumquote auf Kosten der Investitionsquote hoch gehalten). Bei einer so geringen Produktivität waren selbst Unternehmen nicht konkurrenz- und damit überlebensfähig, die über ein technisch wettbewerbsfähiges Produkt verfügten. Das galt jedenfalls, wenn man eine Währungsunion wollte (was politisch unumgänglich war) und direkte Subventionen für Ostprodukte (u.a. mit Blick auf das EU-Recht und die Unerwünschtheit innerdeutscher Grenzkontrollen) ablehnte. Also mußte versucht werden, die Lohnstückkosten irgendwie zu senken. Wegen  $\kappa_L = l/\pi_A$  konnte dies entweder über relativ niedrige Löhne oder eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität geschehen. Niedrige Löhne hätten ceteris paribus selbst für Beschäftigte einen niedrigen Lebensstandard mit sich gebracht und Anreize für Wanderungen in den Westen gesetzt. Man hätte sie zur Abwehr dieser Konsequenzen aber mit Lohnsubventionen kombinieren können. Dies hätte dem Charakter der *Doppelzielsetzung* „(1) produktivitätsgerechte Löhne“ und „(2) unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten vertretbare und Westwanderungen verhindernde Arbeitnehmereinkommen“ entsprochen: *Beiden* Zielsetzungen wäre — wie es der ökonomischen Kunstlehre entspricht — jeweils ein zweckmäßiges Mittel zugeordnet worden. Lohnzurückhaltung im Verein mit Lohnsubventionen wären also *ein* Weg zur Senkung der (zu) hohen betriebswirtschaftlichen Lohnstückkosten gewesen. Der *andere* Weg führte über die Erhöhung der Arbeitsproduktivität durch Kapitalintensivierung und Fortschrittsförderung, d.h. durch Melioration des öffentlichen Kapitalstocks (Infrastrukturverbesserung), Sachkapitalintensivierung (Investitionsförderung) und Humankapitalintensivierung (Schulung und Umschulung von Arbeitskräften).

Der erste Weg (Lohnzurückhaltung plus Lohnsubventionen) hätte *schnell* zu einer Senkung der Stückkosten führen können, war politisch jedoch schwer „zu verkaufen“ und mußte mit Blick auf den irgendwann erforderlich werdenden Wiederabbau der Subventionen auch als gefährlich eingestuft werden.<sup>29</sup> Der zweite Weg führt nur *langsam* zum Ziel, denn der produktivitätswirksame Aufbau von Bestandsgrößen braucht (sehr viel) Zeit. Daß man sich gleichwohl entschieden hat, ihn zu beschreiten, hängt wohl auch mit der Interessenstruktur derjenigen zusammen, welche die ersten Tarifverhandlungen führten. Da es in der DDR keine Tarifverhandlungen in einem marktwirtschaftlichen Sinn gegeben hatte, stützten sich sowohl die Arbeitgeber- wie auch die Arbeitnehmervertreter auf ihre jeweiligen Kollegen aus dem Westen; da außerdem der Aufbau privater Unternehmen in den Anfangsjahren der neuen Bundesländer erst allmählich anlief, kann man *cum grano salis* sagen, daß die ersten Tarifverhandlungen von westlichen Arbeitgeber- und westlichen sowie östlichen Arbeitnehmervertretern geprägt wurden, nicht jedoch von ostdeutschen Arbeitgebervertretern. Unterstellt man, daß die Beteiligten nicht ausschließlich uneigennützig verhandelten, ergibt sich folgende Interessenstruktur: Westdeutsche Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter hatten kein Interesse daran, sich im Osten Konkurrenz in Form eines Niedriglohngebietes heranzuzüchten, und die ostdeutschen Arbeitnehmervertreter mußten mit stark steigender Arbeitslosigkeit rechnen und waren deshalb an hohen Ausgangslöhnen als Basis für die Berechnung der Arbeitslosenunterstützung interessiert. Hinzu kam, daß jeder, der für hohe Ost-Löhne plädierte, von der öffentlichen Meinung als „sozial und gerecht“ eingestuft wurde und sich entsprechenden Beifalls sicher sein konnte. Im Vergleich zur Produktivität zu hohe Löhne waren bei einer solchen Interessenstruktur programmiert und wurden auch realisiert. Der schnelle Weg zur Anpassung der Lohnstückkosten über Lohnzurückhaltung war somit blockiert, und man mußte diese Kosten allein durch Infrastrukturverbesserungen sowie Sachkapital- und Humankapitalintensivierung zu senken versuchen. Dies ist ein Weg, der — bildlich gesprochen — kurvenreich und langsam ist, wenn man das Vollbeschäftigungsziel im Auge hat, der allerdings vielleicht sogar schneller als der Weg der Lohnzurückhaltung zu einer langfristig tragfähigen und modernen Industriestruktur führt.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Zur Diskussion über die Vor- und Nachteile von Lohnsubventionen vgl. *Grossekettler, H.*, Die ersten fünf Jahre, S. 219, und die dort angegebene Literatur.

<sup>30</sup> Betrachtet man die Faktorproportionen, so hat die Wiedervereinigung zu einem sehr geringen Zuwachs an verwertbarem Sachkapital und einem hohen Zuwachs an Arbeitskräften geführt. Aus dieser Sicht hätte die Lohn-Zins-Relation folglich kurzfristig sinken müssen, und zwar dadurch, daß der Durchschnittslohn in ganz Deutschland fällt, weil der Zins international vorgegeben ist. Eine sinkende Erwerbsbevölkerung wird andererseits auf längere Sicht zu einer wachsenden Kapitalintensivierung führen. Dies wird durch das Ausbleiben der Lohnsenkung nun gleichsam schon vorweggenommen. Wenn die Lohn-Zins-Relation kurzfristig sinken soll und langfristig steigen wird, kann man das heutige Einschwenken auf den Anstiegspfad folglich auch als eine Abkürzung ansehen.

Die Maßnahmen, die zur allgemeinen *Infrastrukturverbesserung* und vor allem auch zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur ergriffen worden sind, wurden in einer ersten Sofortreaktionsphase 1990/91 zunächst nicht auf der Basis eines abgestimmten Programms initiiert, sondern auf der Basis eines Konglomerats von Vorschlägen der einzelnen Ministerien. Diese überschritten sich teilweise und führten dazu, daß der Staat bis zur Hälfte der Investitionsausgaben für Projekte in den neuen Ländern übernahm. Erst in der Konsolidierungsphase ab 1992 kam es dann zu einer Rationalisierung der Programmstruktur. Mit Blick auf die Senkung der Bedeutung von Mitnahmeeffekten und die Erhöhung der Zielkonformität baute man dabei Maßnahmen wie Abschreibungsvergünstigungen ab und verstärkte solche wie Investitionszulagen; außerdem konzentrierte man sich stärker auf Problembereiche wie das Verarbeitende Gewerbe und produktionsnahe Dienstleistungen. Auf die Programmelemente im einzelnen einzugehen, ist im Rahmen dieses Aufsatzes unmöglich; hervorzuheben sind vor allem die Schwerpunktverlagerung der Investitionen des Bundes sowie von Post und Bahn in den Osten und die Förderung über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.<sup>31</sup> Einige Kernaussagen mögen aber immerhin verdeutlichen, welche erheblichen Infrastrukturverbesserungen seit 1990 erzielt wurden:

- ◆ Der Modernitätsgrad im Bereich der Verkehrsinfrastruktur (also das Verhältnis von Netto- zu Bruttoanlagevermögen) hat ein in etwa mit Westdeutschland vergleichbares Niveau erreicht; bei Flughäfen ist er sogar höher, bei Stadtbahnen, Fernstraßen und Wasserstraßen besteht dagegen Nachholbedarf.<sup>32</sup>
- ◆ Die schnellstmögliche Erreichbarkeit der neuen Bundesländer aus ausgewählten EU-Regionen liegt in Minuten zwischen 293 und 373 und ist damit weitgehend mit der in den alten Bundesländern vergleichbar, die zwischen 282 und 365 liegt.<sup>33</sup>
- ◆ In den Bereichen Energie- und Wasserversorgung, Abwasserklärung, Nachrichtenübermittlung und Verkehr wird bei Fortführung der jetzigen Investitionstätigkeit bis zum Jahr 2000 eine Infrastrukturintensität (= Infrastrukturvermögen pro Kopf des Erwerbsspersonenpotentials) in Höhe von fast 80 v.H. des westdeutschen Niveaus erreicht wer-

<sup>31</sup> Einen Überblick über die Förderprogramme insgesamt vermitteln die folgenden Veröffentlichungen des *Bundesministeriums für Wirtschaft*: *Aufbau Ost*, *Wirtschaftsförderung Ost* und *Wirtschaftsförderungsbilanz Ost*. Speziell zu den Investitionen des Bundes und seiner Sondervermögen sei außerdem verwiesen auf *Bundesregierung*, *Stand der Deutschen Einheit*, S. 125 ff.

<sup>32</sup> Vgl. *ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, *Strukturfonds*, S. 33.

<sup>33</sup> Vgl. *ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, *Strukturfonds*, S. 34.

den; speziell bei der Energieversorgung, dem Eisenbahnverkehr und dem Autobahnnetz ist sogar ein Vergleichsniveau von 100 v.H. zu erwarten.<sup>34</sup>

- ◆ Bei der (gelben) Post „ist in fast allen Bereichen der postalischen Infrastruktur eine Angleichung in den neuen Ländern an den Standard der alten Bundesländer erreicht worden.“<sup>35</sup>
- ◆ Auch auf dem Gebiet der Telekommunikationsdienstleistungen ist eine weitgehende Angleichung an den Standard der alten Bundesländer erreicht worden; beim Digitalisierungsgrad wird dieses Niveau sogar übertroffen.<sup>36</sup>

Die *Sachkapitalintensivierung* im Bereich der privaten Wirtschaft hat ebenfalls erhebliche Fortschritte gemacht. Im Jahresdurchschnitt 1994 bis 1996 sind pro Einwohner in Ostdeutschland z.B. 10.843 DM investiert worden, in Westdeutschland 7.788 DM, im Osten also 3.055 DM oder rund 40 v.H. mehr als im Westen.<sup>37</sup> Dies hat zur Folge gehabt, daß der Kapitalstock der Unternehmen (ohne Wohnungsvermietung) von rund 47 v.H. des Wertes im Westen (1992) auf rund 64 v.H. gestiegen ist (1996).<sup>38</sup> Die Modernität und Größe des Anlagenbestandes in ostdeutschen Industrieunternehmen wurde 1996 in einer repräsentativen Stichprobe von 74 v.H. (Ausrüstungen) bzw. 55 v.H. (Bauten) der Befragten als wenigstens ausreichend modern und von 72 v.H. (Ausrüstungen) bzw. 64 v.H. (Bauten) als ausreichend groß eingeschätzt; 22 v.H. (Ausrüstungen) bzw. 16 v.H. (Bauten) schätzen ihre Anlagen sogar als „auf dem modernsten Stand“ befindlich ein.<sup>39</sup>

Über die *Humankapitalentwicklung* wird von der Bundesregierung leider nur inputorientiert berichtet: Man beschreibt, was ausgegeben, nicht jedoch, welcher Ausbildungsstand erreicht wurde.<sup>40</sup> An Weiterbildungsmaßnahmen nahmen im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 1996 in Ostdeutschland nahezu ebenso viele Arbeitnehmer teil wie in Westdeutschland (rund 320.000 versus 330.000 Personen pro Jahr).<sup>41</sup> Die Struktur der Erwerbstätigkeit in den neuen Bundesländern entsprach vor der Wiedervereinigung etwa der westdeutschen Struktur der 50er Jahre, hat sich inzwischen aber deutlich an die heutige westdeutsche Struktur angenähert; das Verarbeitende Gewerbe sowie Kreditinstitute und Versicherungen

<sup>34</sup> Vgl. *ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, Strukturfonds, S. 37.

<sup>35</sup> *Bundesregierung*, Stand der Deutschen Einheit, S. 139.

<sup>36</sup> Vgl. *Bundesregierung*, Stand der Deutschen Einheit, S. 140.

<sup>37</sup> Vgl. *ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, Strukturfonds, S. 30.

<sup>38</sup> Vgl. *ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, Strukturfonds, S. 31.

<sup>39</sup> Vgl. *ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, Strukturfonds, S. 54.

<sup>40</sup> Vgl. *Bundesregierung*, Stand der Deutschen Einheit, S. 200 ff.

<sup>41</sup> Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Tabellensammlung Ost, S. 28.

sind im Osten unterrepräsentiert, die Bereiche Land- und Forstwirtschaft, Baugewerbe und öffentlicher Sektor dagegen — immer gemessen an der westdeutschen Struktur — überrepräsentiert.<sup>42</sup> Gleichwohl gibt es — vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen — trotz erheblicher Investitionshilfen noch deutliche Rückstände im Bereich Personal- und Organisationsentwicklung; dem soll mit Sonderprogrammen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie abgeholfen werden.<sup>43</sup>

Die vorstehend geschilderten Entwicklungen haben zu einer erheblichen Verbesserung der ostdeutschen *Arbeitsproduktivität* geführt: Operationalisiert man diese als BIP pro Erwerbsperson, so stieg das relative Niveau von 31 v.H. des westdeutschen Standards (1991) auf rund 57 v.H. (1996).<sup>44</sup> Deutlich war der Anstieg im (von internationaler Konkurrenz intensiv bedrohten) Produzierenden Gewerbe (Wachstum von 29 v.H. des westdeutschen Niveaus auf 56 v.H.), schwach beim Dienstleistungsgewerbe (annähernde Konstanz des relativen Niveaus). Leider kann man allerdings nicht davon ausgehen, daß der Produktivitätsanstieg allein der Kapitalintensivierung und Modernisierung zu verdanken ist; ein nicht unerheblicher Teil dürfte vielmehr auch daraus resultieren, daß die (zu) hohen Löhne zur Entlassung von Personal gezwungen haben, dessen Grenzproduktivität zu niedrig war.

Diese Produktivitätsentwicklung spiegelte sich auch in der Entwicklung der *Lohnstückkosten* wider: Statistisch definiert als Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je beschäftigter Person, bezogen auf die Bruttowertschöpfung zu jeweiligen Preisen je erwerbstätiger Person, fielen diese Kosten — gemessen am westdeutschen Niveau — von rund 147 v.H. auf rund 126 v.H.; besonders günstig war die Entwicklung im Produzierenden Gewerbe (Fallen von 149 v.H. auf 110 v.H.), besonders ungünstig im Bereich Handel und Verkehr (Anstieg von 144 v.H. auf 148 v.H.).<sup>45</sup> Sicher ist das heute erreichte Niveau immer noch kein wettbewerbsfähiges und damit befriedigendes; man muß bei der Beurteilung der Entwicklung aber bedenken, daß im Westen ja ebenfalls Rationalisierungsmöglichkeiten ergriffen wurden und daß im Osten gleichzeitig eine (für die Beschäftigung allerdings verheerende) Anhebung der Löhne stattfand, und zwar von rund 47 v.H. des westdeutschen Niveaus (1991) auf rund 74 v.H. (1996).<sup>46</sup> So gesehen muß das, was über eine Bestandsgrößenverbesserung bei der Infrastruktur sowie dem Sach- und Humankapitalstock erreicht wurde, als wirklich bemerkenswert bezeichnet werden. Vermutlich hat es noch niemals eine schnellere Anpassung der *relativen* Bestandsgrößenniveaus gegeben.

<sup>42</sup> Vgl. *ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, Strukturfonds, S. 40.

<sup>43</sup> Vgl. *Bundesregierung*, Stand der Deutschen Einheit, S. 210.

<sup>44</sup> Zu dieser und der folgenden Angabe vgl. *ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, Strukturfonds, S. 41.

<sup>45</sup> Vgl. *ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, Strukturfonds, S. 44.

<sup>46</sup> Zu diesen Zahlen vgl. *ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, Strukturfonds, S. 43.

### 3. Redistributionspolitik

Redistributionspolitik ist darauf gerichtet, Primäreinnahmen, die Wirtschaftssubjekte (einschließlich öffentlicher Haushalte) via Wirtschaftstätigkeit oder Besteuerungskompetenz als „eigene Einnahmen“ erhalten haben, in personeller oder regionaler Hinsicht umzuverteilen. Die Redistribution im öffentlichen Bereich wird als (aktiver) *Finanzausgleich* bezeichnet und kann in einen *direkten Finanzausgleich* unterteilt werden (der an Budgetdaten anknüpft, die seine Bemessungsgrundlage bilden und über den Ausgleich verändert werden) und einen *indirekten Finanzausgleich* (der an Wirtschaftsstrukturen anknüpft und die Budgetstrukturen nur mittelbar beeinflusst). Eine Redistribution im privaten Bereich wird über das *Steuer-Transfer-System* bewirkt und kann einerseits *statisch* orientiert sein (es sollen bestimmte Verteilungszustände realisiert werden) und andererseits *dynamisch* (Verteilungsgerechtigkeit wird über Chancengleichheit und Hilfen zur Selbsthilfe angestrebt).

Die wichtigste Form des *direkten Finanzausgleichs* ist in Deutschland der Bund-Länder-Finanzausgleich. Wäre der Staat ein allwissender und wohlthätiger Diktator, müßte er den Ausgleich so gestalten, wie es in Art. 106 Abs. 3 GG in der Sprache der Juristen gefordert wird: Ökonomisch ausgedrückt müßte das verfügbare Einkommen der Inländer im Sinne des Zweiten Gossenschen Gesetzes soweit umverteilt werden, daß die letzte ausgiebbare Mark beim Bund, bei den Ländern (einschließlich Gemeinden) und bei den Steuerzahlern den gleichen Grenznutzen stiftet.<sup>47</sup> Da diese Forderung des Artikels 106 keine operationale und justitiable Formulierung darstellt, war die Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern (und unter den Ländern), die über die Festlegung von — im Grundgesetz nicht quantifizierten — Anteilen am Umsatzsteueraufkommen erfolgt, auch schon vor der Wiedervereinigung unsystematisch und umstritten. Hätte man das vor der Vereinigung geltende Finanzausgleichsgesetz (ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz) beibehalten, hätte sich eine Umverteilung ergeben, die vor allem die West-Länder hätten tragen müssen. Angesichts der Tatsache, daß der Finanzausgleich unter den Ländern vor der Vereinigung nun aber als Spitzenausgleich unter weitgehend homogenen Ländern mit annähernd gleicher Wirtschafts- und Steuerkraft konzipiert war, konnte die bestehende Regelung nicht beibehalten werden. Deshalb wurden bereits im Einigungsvertrag (Art. 7 Abs. 2 und 3) befristete Sonderregelungen vereinbart.

Diese liefen auf ein zweikreisiges Finanzausgleichssystem hinaus: Die West-Länder und die Ost-Länder bildeten jeweils einen Ausgleichskreis, und der Bund fungierte als Clearing-Stelle und unterstützte Berlin über gesonderte Finanzzuweisungen; den gesamtdeutschen

---

<sup>47</sup> Ähnlich *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, Einnahmenverteilung, S. 19.

Ausgleich (und damit die Funktion eines Kopplungsgliedes zwischen den Kreisen) übernahmen Zahlungen aus einem Fonds „Deutsche Einheit“. Angesichts des Zeitbedarfs für die Umstellung eines Finanzausgleichssystems war dies sicher eine angemessene Lösung. Im Anschluß an diese Sofortreaktion hätte man nun Zeit gehabt, einen systematisch-sachorientierten Ausgleichsmechanismus auszuarbeiten und zu verabschieden. Vorschläge hierzu hat es gegeben,<sup>48</sup> die Chance ist jedoch vertan worden. Statt dessen hat man sich auf ein seit 1995 geltendes Finanzausgleichsgesetz geeinigt, das zwar einige Schwächen früherer Gesetze beseitigt, insgesamt aber deutlich erkennen läßt, daß es aus Verhandlungen hervorgegangen ist, die von den „politischen Schwergewichten“ in einer sogenannten „Elefantenrunde“ auf der Basis der jeweiligen Machtpositionen geführt wurden. Die Ergebnisse zeigen, daß es den Teilnehmern nicht nur an Sachorientierung, sondern auch an Sachkenntnis gefehlt hat; deshalb ist es auch nicht erstaunlich, daß bereits zwei Jahre nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes wieder mit Verfassungsgerichtsprozessen gedroht wird, die auf eine Gesetzesänderung gerichtet sind. Ein solches Ergebnis ist deshalb besonders bedauerlich, weil der Bund-Länder-Finanzausgleich gleichzeitig als eine Form des dynamischen Ausgleichs im privaten Bereich angesehen werden kann: Da die Länder die Hauptträger der Bildungs- und Wissenschaftspolitik sind, bestimmten ihre Ausgaben in erheblicher Weise die Startchancen, die junge Menschen in verschiedenen Teilen Deutschlands haben.

Der *indirekte Finanzausgleich* ergibt sich aus der Raumwirksamkeit verschiedener Politikarten, einer Raumwirksamkeit, die so gestaltet ist, daß das regionale BIP (und damit indirekt auch die regionale Steuerkraft) auch dann stabilisiert wird, wenn asymmetrische (d.h. sich in den Teilen des Bundesgebietes ungleichmäßig auswirkende) Schocks für regionale Strukturkrisen sorgen. Der Ausgleich kann in dieser Funktion als ein Ersatz für regionale Wechselkurse aufgefaßt werden, die es in einem Nationalstaat ja nicht gibt. Die wichtigsten hierzu nennenden Politikarten sind die Regionalpolitik (die Rückstandsgebiete besonders fördert), die Infrastrukturpolitik des Bundes und seiner (ehemaligen) Sondervermögen (die nach der Wiedervereinigung vor allem auf die Beseitigung von Infrastrukturengpässen in den neuen Ländern gerichtet war) und die Sozialpolitik. Die ersten beiden Politikarten sind primär allokativ orientiert und wurden schon angesprochen. Auf die Sozialpolitik ist nun noch kurz einzugehen.

Diese Politik ist nicht nur ein Element des indirekten Finanzausgleichs und damit der (räumlichen) Umverteilung im öffentlichen Bereich, sondern gleichzeitig das Hauptmittel der interpersonellen *Umverteilung im privaten Bereich*. Ihre Wirkung im Bereich der regionalen Umverteilung (indirekter Finanzausgleich) kommt dadurch zustande, daß sie bei ei-

<sup>48</sup> Vgl. hierzu *Hummel, M./Nierhaus, W.*, Finanzausgleich, und die dort im Literaturverzeichnis genannten Arbeiten.

ner regionalen Strukturkrise und der damit verbundenen überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit über die Stützung der regionalen Kaufkraft verhindert, daß das regionale BIP und damit die regionale Steuerkraft ins Bodenlose stürzen und die betroffenen Länder deshalb ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen können (was z.B. beim stark montanabhängigen Saarland oder beim werftenabhängigen Bremen sonst leicht hätte der Fall sein können). Die personelle Umverteilungswirkung im privaten Bereich ergibt sich über die Transferzahlungen des Sozialversicherungssystems. Diese mögen zwar nicht dazu führen, daß bestimmte — wie auch immer definierte — Gerechtigkeitsvorstellungen bezüglich der Einkommens- und Vermögensverteilung realisiert werden; sie beseitigen jedoch Formen des Marktversagens im Bereich der Märkte für Sozialversicherungsleistungen (das sind Märkte, die unter Entwicklungsstörungen leiden oder — wie die Arbeitslosenversicherung — rein privat gar nicht entstanden wären) und sichern damit wenigstens ein Mindestmaß an menschenwürdigen Lebensumständen für die Betroffenen.

Die Stütz- und Ausgleichsleistung des Sozialversicherungssystems kam dadurch zustande, daß das westdeutsche Recht innerhalb kürzester Zeit auf den Osten Deutschlands ausgedehnt wurde.<sup>49</sup> Ohne dieses Netz hätte der Zusammenbruch weiter Teile der ostdeutschen Industrie zu einer sozialen Katastrophe geführt. Gleichzeitig muß allerdings auch darauf hingewiesen werden, daß das westdeutsche System für ein sehr wohlhabendes Land konzipiert war und daß das Niveau der hiesigen Sozialpolitik zum Teil über dem Niveau von Löhnen lag, die im Osten produktivitätsgerecht waren. Deshalb ergab sich nicht nur ein sehr hohes Transfervolumen, sondern es kam in manchen Bereichen auch zu einer Hemmung bei der Aufnahme von gering bezahlten Arbeiten.

*Insgesamt* wird man sagen müssen, daß sich die Umverteilung im öffentlichen Bereich als in Art. 106 GG verfassungsmäßig zu schlecht vorbereitet erwiesen hat, daß die Umverteilung über das Transfersystem aber eine erhebliche Unterstützungsleistung vollbracht hat.

---

<sup>49</sup> Im einzelnen vgl. *Grossekettler, H.*, Die ersten fünf Jahre, S. 216 ff., und *Bundesregierung*, Stand der Deutschen Einheit, S. 160 ff.

#### 4. Stabilisierungspolitik

Die West-Ost-Transferzahlungen, der aufgestaute Bedarf im Osten und die Möglichkeit, vorher gebildete Zwangsparnisse nun endlich in Konsumnachfrage umsetzen zu können, haben dazu geführt, daß die Wiedervereinigung wie ein temporäres Konjunkturprogramm für die westdeutsche Wirtschaft wirkte und daß es zu einer Abkoppelung von der kontinentaleuropäischen Konjunkturentwicklung kam. Wie die linke Bildfolge in *Übersicht 2* zeigt, lassen die Entwicklungen der Realisationsgrade der Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes gleichwohl ausschließlich bei *einem* Ziel erkennen, daß die Wiedervereinigung einen deutlichen Strukturbruch verursacht hat: beim Leistungsbilanzsaldo, der von einem sehr stark ausgeprägten Überschuß in ein deutliches Defizit umschlug. Dies war Ausdruck der Tatsache, daß sich Deutschland — bildlich gesprochen — Güter und Faktoren vom Ausland geborgt hat, um den Konsumhunger in den neuen Bundesländern zu befriedigen. Bei den anderen Zielen führten weder die Gebietsvergrößerung noch die Transfers zu eindeutig erkennbaren Abweichungen von Trends, wie sie vorher auch schon für Westdeutschland galten (das ungewöhnlich hohe Wirtschaftswachstum 1989 - 1992 hatte eher den Charakter einer Episode).

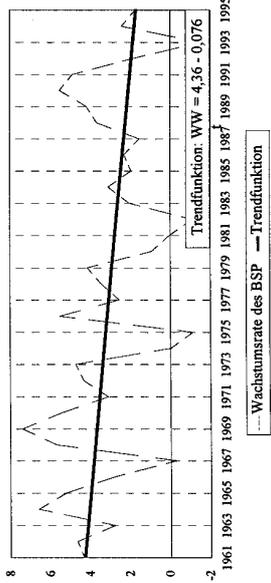
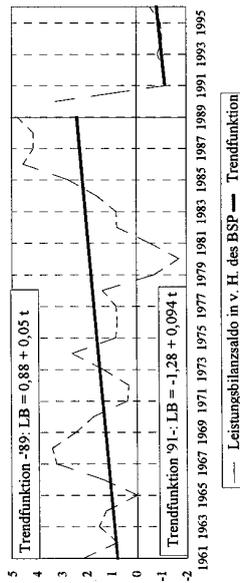
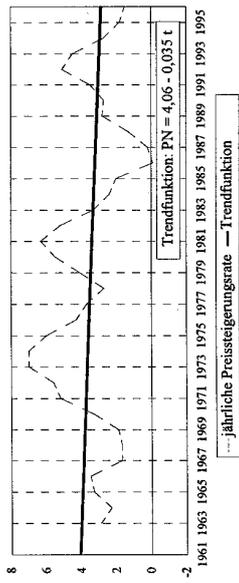
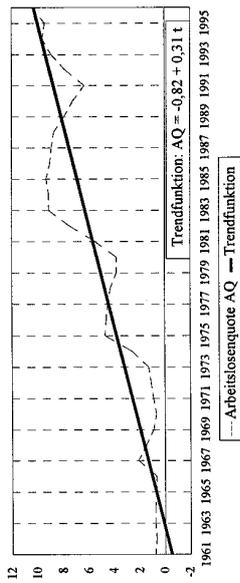
Betrachtet man den Einfluß von Auslastungsgradschwankungen auf die Realisationsgrade der Ziele (rechte Bildfolge in *Übersicht 2*), so wird die mittel- und langfristig erstaunlich geringe Zielrelevanz der Wiedervereinigung noch deutlicher. Das theoretisch zu erwartende Bild einer negativen Korrelation zwischen den Abweichungen des Auslastungsgrades des Produktionspotentials vom Normalniveau und den Abweichungen der Arbeitslosenquote sowie des Leistungsbilanzsaldos von den jeweiligen Trendwerten bleibt in der Umbruchphase ebenso erhalten wie das Bild einer positiven Korrelation zwischen Auslastungsgradabweichungen und Preisniveau- bzw. Wachstumsratenabweichungen vom Trend. Hierin zeigt sich zum einen, wie robust die jeweiligen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sind, und zum anderen, wie groß das Gewicht der westdeutschen Wirtschaft im Vergleich zu der des Beitrittsgebiets war und ist. Eine bewußte Politik der Nachfragestabilisierung ist im Gefolge der Wiedervereinigung nicht betrieben worden. Was sich sehr stark ausgewirkt hat, war aber natürlich die automatische Stabilisierungswirkung, die sich daraus ergab, daß erhöhte Sozialversicherungsausgaben und subventionsbedingte Steuerausfälle über Kredite finanziert wurden.<sup>50</sup>

---

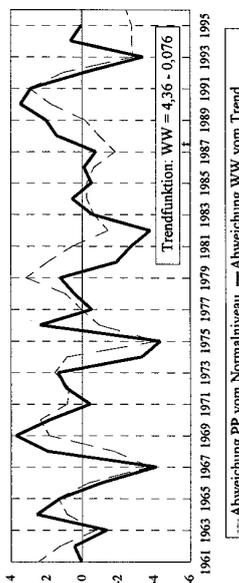
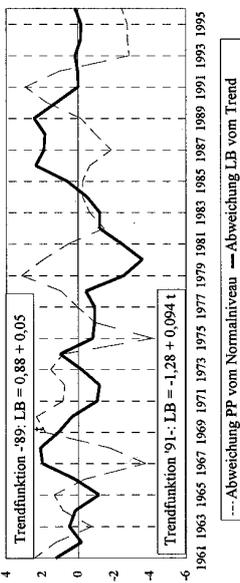
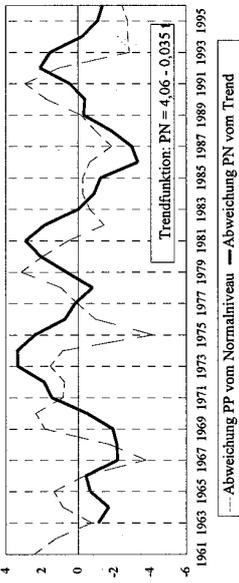
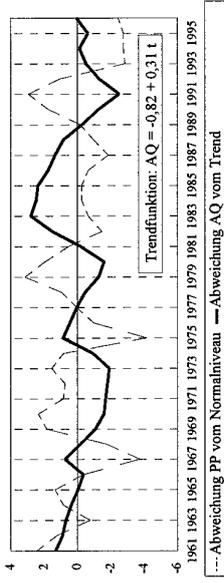
<sup>50</sup> Zur Entwicklung der Staatsverschuldung im Gefolge der Wiedervereinigung vgl. *Grossekettler, H.*, Die ersten fünf Jahre, S. 252 ff.

Übersicht 2  
 Entwicklungstendenzen der Realisationsgrade der Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes  
 und Einfluß von Auslastungsgradschwankungen\*

Realisationsgrade der Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes  
 im Zeitablauf



Einfluß von Auslastungsgradschwankungen auf die Realisationsgrade der Ziele  
 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes



in Prozentpunkten

in Prozent

\* Vgl. Grosseckler, H., Die ersten fünf Jahre, S. 198 (aktualisierte Fassung).

Aus der Sicht der ostdeutschen Bevölkerung war natürlich die Entwicklung der Arbeitslosenquote besonders bedrückend. Diese war durchweg sehr viel höher als im Westen, und der Abstand vergrößerte sich von  $10,3 - 6,3 = 4$  v.H. (1991) noch dazu auf  $16,7 - 10,2 = 6,5$  v.H. (1996).<sup>51</sup> Dabei ist die erhöhte Zahl der Personen, die sich im Osten in ABM-Maßnahmen bzw. Kurzarbeit befanden, ebensowenig berücksichtigt wie die Zahl der Westpendler, die auch 1997 noch bei etwa 420.000 gelegen haben dürfte.<sup>52</sup> So bedrückend diese Ergebnisse auch sein mögen, so ist es doch richtig, daß man auf gezielte Konjunkturprogramme nachfrageorientierter Art verzichtet hat, denn die hohen Arbeitslosenquoten sind im wesentlichen strukturell und damit angebotsseitig bedingt und könnten über solche Programme nicht verbessert werden. Entsprechende Vorschläge sind bisher auch nicht ernsthaft diskutiert worden.

### 5. Zusammenfassung und Ausblick

In diesem Aufsatz wurde versucht, die allokatons-, redistributions- und stabilisierungspolitischen Hauptmaßnahmen zu resümieren, die zur Bewältigung der wirtschaftlichen Lasten der lang ersehnten Wiedervereinigung ergriffen wurden. Das Schwergewicht lag dabei auf den allokatonspolitischen Maßnahmen und damit auf den Aufbauleistungen institutioneller und materieller Art, die im Osten vollbracht werden mußten. Man kann nicht leugnen, daß aus ökonomischer Sicht insbesondere bei der Bewältigung der Eigentumsproblematik und hier speziell der Vermögenszuordnung vieles hätte besser gemacht werden können; dazu hätte man sich vor Augen halten müssen, daß wirtschaftsverfassungsrechtliche Entscheidungen im Lichte der jeweils gültigen Wirtschaftsordnung und damit ökonomisch-funktionell gesehen und gefällt werden müssen. Obwohl statt dessen vielfach eine zweifelhafte und auf vielen Fiktionen beruhende rechtlich-historische Sicht eingenommen wurde, ist beachtlich viel erreicht worden: Die Eliten sind mit einer historisch einmaligen Konsequenz ausgetauscht worden (was den Bremseinfluß von Alt-Eliten minimiert hat, der sich in anderen Transformationsländern bemerkbar macht), Landes- und Kommunalverwaltungen sind in historisch sehr kurzer Zeit arbeitsfähig gemacht worden, und die relative Annäherung der Bestandsgrößen und die davon ausgehende Annäherung bei der Arbeitsproduktivität und bei den Lohnstückkosten war ebenfalls höchst bemerkenswert. Gleichzeitig konnte die Ausdehnung der sozialen Sicherungssysteme wirklich große soziale Krisen verhindern, und zu anhaltenden konjunkturellen Turbulenzen kam es auch nicht.

<sup>51</sup> Vgl. *ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, Strukturfonds, S. 49.

<sup>52</sup> Vgl. *ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, Strukturfonds, S. 49.

Es ist vielfach üblich, über das zu klagen, was im Zuge der Wirtschafts- und Finanzpolitik zur Integration der neuen Bundesländer wirklich oder angeblich alles versäumt worden ist. Hält man sich die allokatons-, distributions- und stabilisierungspolitischen Ergebnisse vor Augen, die innerhalb von nur acht Jahren erzielt worden sind, muß man demgegenüber betonen, daß insgesamt doch wohl eine große Leistung vollbracht wurde. Man täusche sich jedoch nicht: Gemessen am bisherigen Tempo des Aufholprozesses bei der Arbeitsproduktivität und bei den Lohnstückkosten (vgl. S. 20 f.) wird sich die Schockabsorbtion noch bis in das erste Jahrzehnt des neuen Jahrtausends hinziehen. Angesichts der Umstellungsanforderungen, die gleichzeitig von der Globalisierungsbewegung ausgehen, müßte die Wirtschaftspolitik zur Vermeidung eines zu großen Umstellungsstressses deshalb an sich für soviel Kalkulationssicherheit wie irgendetmöglich sorgen. Sie müßte dem *Euckenschen* Grundsatz der Konstanz der Wirtschaftspolitik somit eine hohe Priorität einräumen, einem Grundsatz, der es u.a. verlangt, Langfristprobleme rechtzeitig anzugehen und damit für Verlässlichkeit und Stetigkeit zu sorgen. Die Fakten sehen jedoch anders aus: Viele Ökonomen sehen mit Bangen einer Zeit entgegen, in der ein erneuter großer Schock in Form des Übergangs zur Europäischen Währungsunion folgt und gleichzeitig immer noch nicht geklärt ist, wie die deutsche Volkswirtschaft mit den Problemen fertig werden soll, die sich aus der Bevölkerungsentwicklung für die Systeme der sozialen Sicherung ergeben werden.

## Literaturverzeichnis

- Autorenkollektiv*, Sozialistische Betriebswirtschaft. Industrie. Berlin (Ost) 1986, S. 34, zitiert nach Erdmann, K./Kratk, K., Der institutionelle Aufbau des Wirtschaftssystems (Leitungssystem, Organisationsstruktur), in: Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, BT-Drucksache 11/11, S. 111 - 118 (Sozialistische Betriebswirtschaft).
- Bös, Dieter*, Privatization in Eastern Germany: The Never-Ending Story of the Treuhand, in: H. Giersch (Ed.), Privatization at the End of the Century, Berlin/Heidelberg 1997, S. 175 - 197 (Treuhand).
- Breuel, Birgit* (Hrsg.), Treuhand intern, Frankfurt/M./Berlin 1993 (Treuhand).
- Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.), Aufbau Ost — Chancen und Risiken für Deutschland und Europa. Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung in den neuen Ländern vom 25. September 1996, Bonn 1996 (Aufbau Ost).
- Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.), Wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern, Bonn 1997 (Wirtschaftsförderung Ost).
- Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.), Bilanz der Wirtschaftsförderung des Bundes in Ostdeutschland bis Ende 1996, Bonn 1997 (Wirtschaftsförderungsbilanz Ost).
- Bundesregierung*, Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1997, o.O. (Bonn), o.J. (1997) (Stand der Deutschen Einheit).
- Czada, Roland/Lehmbruch, Gerhard* (Hrsg.), Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik, Frankfurt/M./New York 1998 (Transformationspfade).
- Derlien, Hans-Ullrich*, Elitenzirkulation in Ostdeutschland 1989 bis 1995, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage Nr. 5/98 zur Wochenzeitung Das Parlament, S. 3 - 17 (Elitenzirkulation).
- Deutsche Bundesbank*, Abschlußbericht der Vorläufigen Verwaltungsstelle Berlin, o.O. (Frankfurt/M.) 1992 (Abschlußbericht).
- Eckert, Lucia*, Öffentliches Vermögen der ehemaligen DDR und Einigungsvertrag, Bonn (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 53) 1994 (DDR-Vermögen).
- Eucken, Walter*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen 1990 (Wirtschaftspolitik).
- Grossekettler, Heinz*, Die ersten fünf Jahre. Ein Rückblick auf die gesamtdeutsche Finanzpolitik der Jahre 1990 bis 1995, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 53 (1996/97), S. 194 - 303 (Die ersten fünf Jahre).

- Hummel, Marlies/Nierhaus, Wolfgang*, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Verteilungszielen, München (ifo studien zur finanzpolitik, Bd. 54) 1994 (Finanzausgleich).
- ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, Die europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern. Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996, Dresden (ifo dresden studien 12) 1997 (Strukturfonds).
- Keynes, John Maynard*, Die wirtschaftlichen Folgen des Friedensvertrages (autorisierte Übersetzung von M.J. Bonn und C. Brinkmann), München und Leipzig 1920 (Folgen des Friedensvertrages).
- Lorenz, Sabine/Wegerich, Kai*, Lokale Ebene im Umbruch: Aufbau und Modernisierung der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage Nr. 5/98 zur Wochenzeitung Das Parlament, S. 29 - 38 (Aufbau der Kommunalverwaltung).
- Sinn, Gerlinde/Sinn, Hans-Werner*, Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung, 3. Aufl., München 1993 (Kaltstart).
- Sinn, Hans-Werner*, Schlingerkurs: Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern, in: Gutmann, G. (Hrsg.), Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft. Ausgangslage, Handlungserfordernisse, Perspektiven, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 239, Berlin 1995, S. 23 - 60 (Schlingerkurs).
- Statistisches Bundesamt*, Tabellenanhang zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, Ausgabe 6/97, Wiesbaden 1997 (Tabellensammlung Ost).
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern. Probleme und Lösungsmöglichkeiten, 2. Aufl., Bonn (Schriftenreihe des BMF, Heft 56) 1996 (Einnahmenverteilung).
- Wollmann, Hellmut*, Um- und Neubau der politischen und administrativen Landesstrukturen in Ostdeutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage Nr. 5/98 zur Wochenzeitung Das Parlament, S. 18 - 28 (Um- und Neubau der Landesstrukturen).