

Die Kosten der Einheit

Seite 357- 365

„Am 7. Februar 1990 schrieb der Bundesfinanzminister einen Brief an die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, um das Angebot einer Wirtschafts- und Währungsunion an die DDR zu erläutern. Er ging, wie er schrieb, davon aus, die Kosten „angesichts der erreichten starken wirtschaftlichen Dynamik weitgehend aus unseren Sozialproduktzuwächsen finanzieren zu können, zumal sich die deutsche Einheit „als zusätzliches Wachstumprogramm“ erweisen werde. Kurzfristige „Sonderopfer unserer Arbeitnehmer und Unternehmer“ wurden hingegen mit Rücksicht auf die mangelnde „politische Akzeptanz derartiger Realeinkommenstransfers“ nicht vorgesehen.

Im Laufe des Einigungsvertrages aber taten sich immer größere Löcher im Haushalt sowie in der Wirtschaftskraft und somit bei den zu erwartenden Einnahmen der DDR auf. Am 17. Mai, am Tag vor der Unterzeichnung des ersten Staatsvertrags, ging das Bundesfinanzministerium von einem Haushaltsdefizit der DDR in Höhe von 33 Milliarden DM für das zweite Halbjahr 1990 und von 53 Milliarden für 1991 aus, wobei andere Schätzungen innerhalb des Ministeriums bereits um ein Viertel höher lagen. Ebenso kalkulierten die führenden wirtschaftswissenschaftlichen Institute mit deutlich höheren Zahlen als das Finanzministerium und der Staatsvertrag. Selbst sie aber rechneten im skeptischsten Falle mit einem Gesamtvolumen von nicht mehr als 750 Milliarden DM und somit etwa 50 Milliarden jährlich an erforderlichen Unterstützungsleistungen für die DDR bzw. die neuen Länder, was als wirtschaftlich vertretbar angesehen wurde. All diese Kalkulationen lag freilich die Erwartung zugrunde, privates Kapital werde in großen Strömen in die neuen Länder fließen und die Treuhand werde entsprechende Privatisierungserlöse schaffen. Diese Fehleinschätzungen des nachmals eingetretenen Verlaufs lagen also nicht allein auf Seiten der Politik, sondern entsprachen einer allgemeinen Erwartungshaltung im Hinblick auf die ökonomischen Aussichten der deutschen Einheit.

Die ursprünglich Bonner Hoffnung ging dahin, mit dem „Sonderfonds Deutsche Einheit“, der im Umfeld des ersten Staatsvertrags beschlossen wurde, die Kosten für die Anschubfinanzierung geleistet zu haben; die Länder gingen jedenfalls, was ihren Part betraf, strikt davon aus. Der Fonds stellte 115 Milliarden DM bis Ende 1994 zur Verfügung und sollte zu 20 Milliarden aus Ersparungen des Bundes finanziert werden, der Rest durch je zu Hälfte von Bund bzw. Ländern und Gemeinden getragene Kredite; dafür sollten die neuen Länder bis 1995 nicht in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden. Damit waren zwei Vorzeichen für die Finanzierung der deutschen Einheit gesetzt: zum einen die weitgehende Finanzierung auf dem Kreditweg, vor allem über vom regulären Haushalt abgetrennte Sonderfonds, zum anderen die Belastung hauptsächlich des Bundes.

In den folgenden Monaten beharrten die Länder auf dem Standpunkt, mit der Beteiligung am Fonds Deutsche Einheit das ihre getan zu haben, während sich immer neue Finanzlöcher auftaten. Als die Wirtschaftsleistung in der DDR nach dem 1. Juli 1990 unvorhergesehen tief einbrach und die Einnahmen dementsprechend hinter den Erwartungen zurückblieben, drohte die DDR nicht einmal mehr die Gehälter des öffentlichen Dienstes regulär bezahlen zu können und die Maiziere befürchtete, sie könne noch vor dem offiziellen Beitritt kollabieren. Nachdem der Bundesfinanzminister Ende Juni eine Notfallreserve für die DDR in Höhe von 8 Milliarden DM in den Haushaltentwurf für 1991 eingestellt hatte, wurde der erforderliche Bedarf bereits Anfang August auf 79 Milliarden DM, beinahe das Zehnfache, veranschlagt. Vier Wochen später kam abermals ein Mehrbedarf von 50-55 Milliarden DM hinzu, nachdem den neuen Ländern im Einigungsvertrag deutlich höhere Zuweisungen als im ersten Staatsvertrag zugestanden worden waren. Sie erhielten zusätzliche Mittel aus dem Fonds Deutsche Einheit, weitere Bundeshilfen für Infrastrukturmaßnahmen, und der Bund übernahm die Gesamtverschuldung der DDR.

Während die Kosten für die deutsche Einheit davongaloppierten und die ursprünglichen Finanzplanungen bereits Makulatur geworden waren, verkündeten die Parteivorsitzenden der Regierungskoalition noch im August, die deutsche Einheit sei ohne Steuererhöhungen zu finanzieren. Dies war, eingedenk der antizipierten negativen

„Auswirkungen auf die politische Akzeptanz“, auch die Haltung der Bundesregierung bis zur Bundestagswahl am 2. Dezember 1990. Nach der Wahl kamen die unvermeidlichen Steuererhöhungen dann doch.

Aber auch jetzt wurden sie nicht mit der deutschen Einheit begründet, sondern mit den Kosten für die Beteiligung am Golfkrieg, in dem Deutschland nach dem Muster der Scheckbuchdiplomatie Finanz-statt Kampfkraft zur Verfügung stellte. Noch immer vermied es die Bundesregierung, deutlich zu sagen, dass der Aufbau der neuen Länder- die Herstellung der inneren nach der staatlichen Einheit- nicht ohne erhebliche und langfristige Belastungen vonstattengehen werde, und dementsprechend zu handeln. Realiter nahmen die erforderlichen Volumina immer größere Ausmaße an.

Zum 1. Juli 1991 wurden die Steuern auf Mineralöl, Versicherungen und Tabak sowie die Mehrwertsteuer erhöht und ein auf ein Jahr befristeter Solidaritätszuschlag zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftssteuer in Höhe von 7,5 % der Steuerschuld erhoben, nachdem schon zum 1. April die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung um 2,5 % erhöht (dafür die Beiträge zur Rentenversicherung um einen Punkt gesenkt) worden waren. Zugleich erhielten die neuen Länder 1991 rund 5 Milliarden DM mehr aus dem Umsatzsteueraufkommen als im Einigungsvertrag vereinbart, und der Bund verzichtete zu ihren Gunsten auf seinen verbliebenen Anteil von 15 % am Sonderfonds Deutsche Einheit, dessen Volumen im Februar 1992 von 115 auf 146,3 Milliarden DM aufgestockt wurde. Zudem legte der Bund Anfang März 1991 das neue Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“ mit einem Umfang von jährlich 12 Milliarden DM für die Jahre 1991 und 1992 auf, das für Verkehrsverbindungen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ein kommunales Investitionsprogramm zur Instandsetzung von Krankenhäusern, Schulen etc. verwendet wurde. Allein 1991 gingen Nettotransfers in einer Höhe von 106 Milliarden DM in die neuen Länder, zuzüglich der Kosten für die Treuhand und den Altschuldendienst; damit hatten sich die im ersten Staatsvertrag vom Mai 1990 vorgesehenen Finanzhilfen fast verdreifacht. Doch auch dies erwies sich als unzureichend: im März 1993 wurde der erste „Solidarpakt“ mit einem Transfervolumen von knapp 56 Milliarden DM ab 1995 beschlossen; hinzu kamen der „Erblastentilgungsfonds“, ein Kreditabwicklungsfonds mit einem Volumen von 140 Milliarden DM für die Staatsschulden der DDR und die Kosten der Währungsumstellung, das Defizit der Treuhand in Höhe von 230 Milliarden DM sowie ein erheblicher Teil der Schulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in Höhe von 31 Milliarden DM. Zum 1. Jan. 1995 wurde der Solidaritätszuschlag wieder eingeführt, zunächst in Höhe von 7,5 ab 1998 von 5,5 % der Steuerschuld, von seiner Abschaffung war keine Rede mehr.

Die deutsche Einheit verschlang astronomische Summen, deren Ausmaß niemand vorhergesehen hatte. Die Gesamthöhe der Transfers ist dabei gar nicht genau bezifferbar, da sie nicht alle im Einzelnen als solche ausgewiesen, sondern auf verschiedene Posten verteilt und vielfach in allgemeine Positionen integriert waren. Die Nettotransferleistungen dürften sich bis 2006 auf eine Größenordnung von ca. 1400 Milliarden Euro - andere Schätzungen liegen etwas niedriger- belaufen und jedenfalls jährlich zwischen 4 und 5 % des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts ausgemacht haben, und somit in der Tat „in weltweit einmaliger Größenordnung“ liegen.

Das Hauptproblem neben der unerwarteten Dimension war dabei, dass der „optimale Mix von Einsparungen, Abgabenerhöhungen und Kreditfinanzierung“ verfehlt wurde. Dass die zusätzlichen Kosten für die Einheit- trotz Einsparungen und Steuererhöhungen – überwiegend auf dem Kreditweg finanziert wurden, führte erstens dazu, dass sich die öffentlichen Schulden zwischen 1998 und 1996 mit einem Anstieg von 929 auf 2125 Milliarden DM mehr als verdoppelten. Diese Finanzierung ging vor allem zu Lasten des Bundes, dessen Schulden bis 2008 auf über 1500 Milliarden Euro anstiegen, und insgesamt auf Kosten späterer Haftungsträger, sprich: künftiger Generationen. Darüber hinaus wurde, zweitens, die soziale Absicherung des Transformationsprozesses – Arbeitslosenunterstützung und Renten, zumal die Frühverrentungen,- die zwischen 1991 und 1995 immerhin fast ein Viertel der Transferleistungen ausmachten, durch die Versicherten der Arbeitslosen- und der Rentenversicherungen getragen. Dies setzt den Teufelskreis des beitragsfinanzierten Sozialstaats in Gang: erhöhte Sozialabgaben steigerten die Arbeitskosten, und diese wiederum führten zu steigender Arbeitslosigkeit, die abermals höhere Sozialausgaben bei geringeren Beitragseinnahmen erforderten. Die so konzipierte Sozialunion federte die gravierenden materiellen Folgen der ostdeutschen Transformation ab und verhinderte soziale Erschütterungen. Zugleich aber überlastete sie die angesichts des gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandel ohnehin reformbedürftigen Sicherungssysteme der Bundesrepublik vollends. Schließlich wurde wiederholt moniert, dass die Transfers, weil sie

für allgemeine Finanzzuweisungen, Subventionen, Arbeitsmarktpolitik und Sozialleistungen verwendet wurden, in einem zu geringen Maße für Investitionen eingesetzt wurden, um die Produktivitätslücke gegenüber dem Westen zu schließen.

Mit der Einheit stieg die Staats- und die Sozialleistungsquote, die in den achtziger Jahren mit der Konsolidierung der Staatsfinanzen zurückgeführt worden war, wieder signifikant an. Das Erbe der Einheit lag nicht zuletzt in einer erheblich angewachsenen Staatstätigkeit in Deutschland. Zugleich hatte sich das Land mit der deutschen Einheit zu den Konditionen von 1990 – schnelle Angleichung im Osten, keine Wohlstandseinbußen im Westen- strukturell übernommen. Aber gab es eine Alternative“ ?

Probleme und Perspektiven

„Nach ökonomischen Theorien modellierte wirtschaftswissenschaftliche Stufenpläne für die deutsche Einheit waren angesichts der gesellschaftlich-politischen Realitäten keine praktikable Option. Ebenso wie das Modell einer fortgesetzten Zweistaatlichkeit, die in einer europäischen Einigung aufgelöst werden würde, scheiterten sie allein schon an verfassungsrechtlichen Grundlagen- dem Recht der Ostdeutschen zum Beitritt, für den sie sich im März 1990 mit überwältigender Mehrheit aussprachen. Unter marktwirtschaftlichen Prämissen, und das war die klare Vorgabe seitens der Bundesregierung, führte in der politischen Praxis kein Weg am Beitritt der DDR vorbei, der angesichts ihren rapiden inneren Niedergangs noch viel schneller vonstattenging als ursprünglich erwartet. Dementsprechend abrupt trat dann auch der mit dieser Form der Vereinigung zwangsläufig verbundene direkte Übergang der DDR-Wirtschaft in eine marktwirtschaftliche Ordnung ein. Für dessen Gestaltung wiederum stellt auf der einen Seite die oftmals zum Vergleich herangezogene Transformation der anderen osteuropäischen Volkswirtschaften mit ihren Produktivitätssteigerungen aus eigener Kraft keine gangbare Alternative dar, weil das Lohnniveau in diesen Ländern so weit unterhalb des westdeutschen lag, dass es innerhalb Deutschlands gesellschaftlich- politisch niemals haltbar gewesen wäre. Auf der anderen Seite hätten Stützungsmaßnahmen für ostdeutsche Betriebe statt des harten Schnitts zum 1. Juli 1990 schwer zu spezifizierende Auswirkungen zeitigen mögen, in jedem Falle aber hätten sie immense Investitionen in unproduktive Strukturen bedeutet. Und wenn vormalige ostdeutsche Eliten dem schnellen Übergang die Möglichkeit von Schutzbestimmungen, Subventionen und einer Teilverstaatlichung ehemaliger Volkseigener Betrieb entgegenhielten, dann entsprang dies ebenjenen Denkstrukturen, mit denen die DDR vollständig abgewirtschaftet hatte.

Vor allem, was geäußert worden ist, hat keine Aussage hinreichend plausibel machen können, wie der Prozess der deutschen Einheit und der marktwirtschaftlichen Transformation der DDR auf eine politisch realisierbare Weise mit signifikant geringerer Arbeitslosigkeit, ohne Absturz der Deindustrialisierung, unter Aufbau selbsttragender ökonomischer Strukturen und mit deutlich geringeren finanziellen Belastungen hätte gestaltet werden können. Alles in allem eröffneten sich in diesem gewaltigen Transformationsprozess mit seiner komplexen Ausgangslage weniger konstruktive Alternativen als vielmehr unhintergehbare Dilemmata: zwischen ökonomischer Vernunft und sozialer Zumutbarkeit, zwischen juristischer Norm und historischer Realität, zwischen Recht und Moral, zwischen Aufarbeitung der Vergangenheit und Befriedung der Gegenwart. Immer wieder blieb, wie Lothar de Maiziere resümierte, „nur die Wahl zwischen zwei schlechten Lösungen“.

„Nicht in der faktischen Unumgänglichkeit der grundsätzlichen Entscheidungen lag das zentrale Problem, sondern eher in den grundlegenden Haltungen und Erwartungen, nicht zuletzt über den 3. Oktober 1990 hinaus: in überhöhten Erwartungen schnellen Wohlstands einerseits, leichter Lasten ohne Wohlstandseinbußen andererseits. Ob diese Haltung freilich auf Seiten der Bevölkerung in der alten Bundesrepublik wirklich so ausgeprägt war, wie Kohl antizipierte und seiner Politik mit Blick auf die Bundestagswahl zugrunde legte, oder ob seitens der politischen Führung durchaus mehr verzichtbereite Bürgerverantwortung aktivierbar gewesen wäre, lässt sich schwer sagen- jedenfalls versäumte die Bundesregierung den Zeitpunkt, die deutsche Einheit als mit Verzicht und Einschnitten verbundene nationale Gemeinschaftsverpflichtung zu implementieren. Stattdessen wurde sie nach den Mechanismen der bundesdeutschen Konsensdemokratie und ihres Sozialstaates gestaltet: „keiner wird wegen der Vereinigung Deutschlands auf etwas verzichten müssen“.

„Dies bedeutete für die konkrete Ausgestaltung nach dem Tag der deutschen Einheit, sie in hohem Maße auf Kredit und somit auf Kosten späterer Generationen zu finanzieren, umfassende Probleme in Einzelentscheidungen kleinzuarbeiten und das „Ost-West-Problem von vornherein als Unterproblem der Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit im föderativen Sozialstaat“, statt als ein nationales Aufbauwerk zu betreiben, das neue Antworten erforderte, auch für die alte Bundesrepublik. Die politisch Verantwortlichen und das gesamte Land waren im Zuge der schnellen staatlichen Einheit auf die Dimension der Aufgabe und der Probleme insgesamt nicht eingestellt.

Dabei entsprang es teils dieser Disposition, teils einer unvermeidlichen Unkenntnis über die Sachverhalte und Unvertrautheit mit den Herausforderungen – es gab keine Vorbilder oder Orientierungsmarken für diesen Sprung ins Dunkle-, dass die deutsche Einheit mit fundamentalen Fehleinschätzungen auf allen Seiten in Angriff genommen wurde: das Produktionsniveau und die ökonomischen Potentiale der DDR wurden erheblich überschätzt und der Sanierungsbedarf massiv unterschätzt, dementsprechend waren die erwarteten Privatisierungserlöse der Treuhandanstalt viel zu hoch angesetzt. Hinzu kamen der vollständige, freilich vorhersehbare Zusammenbruch des Osthandels, der die DDR-Wirtschaft ihrer Exportmärkte beraubte, während sie auf den neuen Märkten im Aus- und Inland nicht konkurrenzfähig war, des Weiteren die über Erwarten dramatische Deindustrialisierung im Zuge des unumgänglichen Umstellungsschock sowie der unter den Erwartungen bleibende Zufluss von privatem Investitionskapital aus dem Westen. Allgemein überschätzten die Bonner Verantwortlichen dabei die Leistungsfähigkeit und die Belastbarkeit des „Modell Deutschland“, dessen Hochkonjunktur ihnen ein schier uneingeschränktes Kraftgefühl verlieh. Dies ebenso wie die Hoffnung auf ein selbstläufiges zweites deutsches Wirtschaftswunder gründete nicht zuletzt auf der politisch-kulturellen Leitvorstellung der bundesdeutschen „Erfolgsgeschichte“ mit ihrem Gründungsmythos des „Wirtschaftswunders“ der fünfziger Jahre; sie verkannte freilich das Ausmaß der zu bewältigenden Probleme von 1948 in der einen und von 1990 in der anderen Richtung. Dabei war die Hoffnung auf eine Finanzierung der deutschen Einheit „weitgehend aus unseren Sozialproduktzuwächsen“ eine Illusion, die das vielkritisierte Finanzgebahren der sozial-liberalen Reformpolitik zu Beginn der siebziger Jahre noch übertraf. Die Erfolgsgeschichte selbst, als kritiklos gewordene Selbstzufriedenheit, wurde für die Bundesrepublik zum Problem.

Das zweite Wirtschaftswunder blieb aus; in Ostdeutschland gelang der flächendeckende Aufbau selbsttragender wirtschaftlicher Strukturen nicht. Stattdessen manifestierte sich eine extrem hohe Massenarbeitslosigkeit als dauerhaftes und gravierendstes ökonomisches, soziales und kulturelles Problem. Dabei befanden sich die Bundesregierung und die Verantwortlichen stets in der Zwangslage zwischen ökonomischen Rationalitäten und politischen Erfordernissen. Um der ostdeutschen Wirtschaft einen Standortvorteil zu verschaffen, hätten die Löhne, orientiert am tatsächlich niedrigeren Produktivitätsniveau, dauerhaft deutlich niedriger und weiter verstärkte Migration nach Westen gewesen. Diese Zwangslage deutet abermals auf die unhintergehbaren Ambivilanzen der bundesdeutschen Konsensdemokratie hin: sozialer Ausgleich auf der einen Seite, Schwebeweglichkeit gegenüber Veränderungsnotwendigkeiten auf der anderen Seite, und dies im korrespondierenden Konsens zwischen Regierenden und Regierten, spürbare Belastungen möglichst zu vermeiden. Was aber in der Spätblüte des bundesdeutschen Nachkriegswohlstandes in den achtziger Jahren funktioniert hatte, konnte angesichts der Mammutaufgabe der deutschen Einheit auf Dauer nicht mehr gutgehen.

Mit der deutschen Einheit wurde die rundherum bankrottierte DDR von Grund auf umgestaltet. Gegenüber einer Aufgabe von dieser Dimension sind alle eindeutigen Bilanzen einer „missratenen Einheit“ einerseits oder einer fortgesetzten „Erfolgsgeschichte“ andererseits einseitige Überzeichnungen. Die deutsche Einheit brachte gewaltige Aufbauleistungen in den neuen Ländern mit sich- die explosive Steigerung des Lebensstandards für die gesamte Gesellschaft, in der selbst die Verlierer materiell aufgefangen wurden, die Neugestaltung von Infrastruktur, Umweltbedingungen, Städten und so vieles mehr -, um den Preis allerdings einer erheblich ausgeweiteten Staatstätigkeit und der strukturellen Überlastung von öffentlichen Haushalten und sozialen Sicherungssystemen. Die Krise des bundesdeutschen Sozialstaats war bereits vor der Wiedervereinigung angelegt, sie wurde aber durch die deutsche Einheit massiv verschärft. Der Präsident der Deutschen Bundesbank schätzte im September 2005, dass etwa zwei Drittel der deutschen Wirtschaftsschwäche einigungsbedingt waren.

Die Deutschen – Regierende und Regierte – haben die Dimension der Herausforderung deutsche Einheit lange Zeit nicht wahrhaben wollen. Dabei geht es in historischer Perspektive um nicht weniger als Deutschlands „zweite Chance“.

Quelle und Autor: Titel „ Deutschland einig Vaterland – Die Geschichte der Wiedervereinigung – von Andreas Rödder , Bonn 2010, 490 Seiten, ISBN 978-3-8389-0047-6 bpb.de und C.H. Beck-Verlag München 2009,ISBN 978-3-406-56281-5

<http://www.chbeck.de/productview.aspx?product=26637>

http://www.bpb.de/publikationen/5QCAE1,0,0,Deutschland_einig_Vaterland.html

Autor: Andreas Rödder, ist seit 2005 Professor für Neuste Geschichte mit dem Schwerpunkt internationale Geschichte des 19. Und 20.Jahrhunderts an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Zusammengestellt für Aufarbeitungszwecke zum Thema DDR, Wiedervereinigung und politischer Bildung von sed-opfer-hilfe.de . Auszug aus Seiten 357-365 ;