

# Viertes Kapitel

## Die Soziale Marktwirtschaft 1990–2019

### 4.1 Die Wirtschaftsordnung

#### 4.1.1 Eine neue Wirtschaftsordnung

Die deutsche Einigung wurde durch den Beitritt der ostdeutschen Länder zum Bundesgebiet geschaffen. Es gab daher keine neue Wirtschaftsordnung mit Elementen der beiden Systeme. Nach dem Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom Mai 1990, der zum 1. Juli 1990 in Kraft trat, war die Soziale Marktwirtschaft für drei Monate nicht nur die westdeutsche, sondern auch die ostdeutsche Wirtschaftsordnung. Mit dem Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 31. August 1990, der am 3. Oktober 1990 in Kraft trat, wurde die Soziale Marktwirtschaft ohne Übergangsfrist die Wirtschaftsordnung des vereinten Deutschlands.<sup>1</sup>

Die Soziale Marktwirtschaft des vereinten Deutschland war dennoch eine andere Wirtschaftsordnung als die Soziale Marktwirtschaft der alten Bundesrepublik Deutschland. Wesentliche Bereiche wie die Währungspolitik, die Wettbewerbspolitik und die Umweltpolitik wurden auf die 1992 gegründete Europäische Union und die Europäische Zentralbank übertragen. Die Globalisierung verlangte eine Anpassung der nationalen Wirtschaftsordnungen, in Deutschland ebenso wie in anderen Ländern. Die Sozialpartnerschaft blieb der Kern der Sozialen Marktwirtschaft, wurde aber durch die Erosion der kollektiven Tarifverträge vor neuen Herausforderungen gestellt. Es ist daher sinnvoll, zwischen einer alten und einer neuen Sozialen Marktwirtschaft zu unterscheiden.<sup>2</sup>

#### 4.1.2 Die Europäisierung der Wirtschaftsordnung

**Die Europäische Union.** In dem Vertrag von Maastricht vom Februar 1992, der 1993 in Kraft trat, beschlossen die damals zwölf Mitgliedsländer der Europäischen

---

<sup>1</sup> Dieter Grosser, Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Politische Zwänge im Konflikt mit ökonomischen Regeln. Geschichte der deutschen Einheit, Bd. 2, Stuttgart 1998.

<sup>2</sup> Karl-Heinz Paqué, Hat die deutsche Einheit die Soziale Marktwirtschaft verändert? Eine Zwischenbilanz 1990–2010, in: Werner Plumpe / Joachim Scholtyscheck (Hrsg.), Der Staat und die Ordnung der Wirtschaft. Vom Kaiserreich bis zur Berliner Republik, Stuttgart 2012, S. 179–203.

Gemeinschaft, Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal und Spanien, die Gründung der Europäischen Union. Sie hatte drei Schwerpunkte, den Ausbau der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Gemeinschaft, die Gemeinsame Außenpolitik und Sicherheitspolitik sowie die Zusammenarbeit in der Innenpolitik und Rechtspolitik. Die Institutionen der Europäischen Union wurden aus den Europäischen Gemeinschaften übernommen, die Europäische Kommission, der Europäische Rat, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten waren, das Europäische Parlament und der Europäische Gerichtshof.<sup>3</sup>

Die Europäische Union besaß keine eigene demokratische Legitimation, sondern war eine Vertragsunion souveräner demokratisch legitimierter Staaten. Das Europaparlament repräsentierte nicht ein europäisches Volk, sondern die europäischen Staaten. Das Wahlrecht entsprach dem Verfahren, das bei der Direktwahl für die Europäische Versammlung 1979 eingeführt worden war. Die Zahl der Mandate, die den einzelnen Mitgliedstaaten im Parlament zustanden, war zwar nach der Größe der Länder differenziert, aber die Mandate entsprachen nicht annähernd den Unterschieden in der Bevölkerungszahl. Nach wie vor hatte ein Wähler oder eine Wählerin in einem kleinen Land das vielfache Stimmengewicht eines Wählers oder einer Wählerin in einem großen Land. Mit der zunehmenden Machtfülle der Europäischen Kommission gegenüber den nationalen Regierungen wurde das Demokratiedefizit problematisch.<sup>4</sup>

Der wirtschaftliche Kern der Europäischen Union war die Europäische Gemeinschaft. Im Unterschied zum Gemeinsamen Markt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sollte die Europäische Gemeinschaft ein „einheitlicher Binnenmarkt“ werden. Damit war gemeint, dass nicht nur die Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten aufgehoben wurden, sondern dass auch die Marktbedingungen innerhalb der Staaten angeglichen wurden, um einen europaweiten Wettbewerb zu fördern.

Die wirtschaftlichen Kompetenzen der Europäischen Union fügten sich zu einer eigenen Wirtschaftsordnung, unterschieden von den nationalen Wirtschaftsordnungen der Mitgliedstaaten. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hatte bereits die Zuständigkeit für eine europäische Außenhandelspolitik und Agrarpolitik erhalten. Die Europäische Union erhielt weitere Kompetenzen, vor allem die Wettbewerbspolitik und die Währungspolitik. Gemeinsame Zuständigkeiten von Euro-

<sup>3</sup> Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet zu Maastricht am 7. Februar 1992. Amtsblatt der über die Europäische Union vom 29. Juli 1992, S. 1–112.

<sup>4</sup> Gerold Ambrosius, Wirtschaftsraum Europa. Vom Ende der Nationalökonomien, Frankfurt 1996, S. 161–192; Berthold Rittberger, Die Europäische Union. Politik, Institutionen, Krisen, München 2021; Frank Schorkopf, Der europäische Weg. Grundlagen der Europäischen Union, Tübingen 2010.

päischer Kommission und nationalen Regierungen gab es in der Sozialpolitik, der Strukturpolitik, der Regionalpolitik und der Umweltpolitik. Die Finanzpolitik blieb den Mitgliedstaaten vorbehalten. Ein Ausgleich von Budgetdefiziten einzelner Länder durch die Europäische Union oder durch andere Länder war im Prinzip ausgeschlossen. Nur wenn ein Land durch „außergewöhnliche Ereignisse“ in Schwierigkeiten geriet, konnte die Europäische Union Unterstützungskredite gewähren.<sup>5</sup> Als Mindeststandard wurden Regeln zur Sicherung der Finanzstabilität beschlossen. Das laufende Haushaltsdefizit sollte 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten, und der Schuldenstand sollte nicht über 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts hinausgehen.<sup>6</sup>

Die Wirtschaftsordnung der Europäischen Union war vom neoliberalen Zeitgeist geprägt. Sie sollte dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet sein.<sup>7</sup> Ausnahmen von der Regel waren die Agrarpolitik, die einen großen Teil des Budgets der Union beanspruchte, und die Struktur- und Regionalpolitik, die wirtschaftsschwächere Länder und Regionen fördern sollte, um langfristig die Einkommen innerhalb der Union anzulegen.<sup>8</sup>

Das langfristige Integrationsziel war eine Wirtschafts- und Währungsunion, die in drei Phasen erreicht werden sollte. In der ersten Phase, deren Beginn rückwirkend auf den 1. Juli 1990 festgelegt wurde, waren eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die Konkretisierung des Binnenmarktprojekts vorgesehen. In einer zweiten Phase, beginnend am 1. Januar 1994, sollte die gemeinsame Währungspolitik vorbereitet werden, die für eine europäische Währung notwendig sein würde. Dazu gehörten die Gründung des Europäischen Währungsinstituts als Voraussetzung einer europäischen Zentralbank und eine enge währungspolitische Zusammenarbeit. Eine abschließende dritte Phase, die frühestens am 1. Januar 1997 beginnen sollte, sah die Gründung der Europäischen Zentralbank, die unwiderrufliche Fixierung der Wechselkurse und die Einführung der einheitlichen europäischen Währung vor.

Auf den Maastricht-Vertrag folgte eine Erweiterung der Europäischen Union. 1993 formulierte der Europäische Rat Beitragsbedingungen für neue Mitgliedsländer. Wesentlich waren institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte, Achtung von Minderheiten, eine funktionsfähige Marktwirtschaft und Anerkennung der politischen und wirtschaftlichen Unionsziele. Nach dem Ende der Systemkonkurrenz entfiel für Finn-

---

<sup>5</sup> Vertrag über die Europäische Union, Artikel 103 a, Art. 104 b.

<sup>6</sup> Vertrag über die Europäische Union, Artikel 104 c, und Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Art. 1.

<sup>7</sup> Vertrag über die Europäische Union, Artikel 3 a.

<sup>8</sup> Ambrosius, Wirtschaftsraum Europa, S. 162–174.

land, Österreich und Schweden die Rücksicht auf eine neutrale Position zwischen West und Ost; sie traten 1995 der Europäischen Union bei. 2004 schlossen die mediterranen Kleinstaaten Malta und Zypern sich der Union an. Von 2004 bis 2007 gab es die große Osterweiterung. Die 1993 beschlossenen Standards der Mitgliedschaft wurden nicht in allen Fällen beachtet. Das Ziel war, eine politische und wirtschaftliche Stabilisierung in Osteuropa zu erreichen. Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn wurden Mitglieder der Union.

Mit dem 2007 geschlossenen Vertrag von Lissabon sollte die Zusammenarbeit in der Europäischen Union gestärkt werden. Um die politische Bedeutung der Europäischen Union zu betonen, wurde ein Sekretariat für Außenpolitik eingerichtet und ein eigener diplomatischer Dienst aufgebaut. Die Europäische Gemeinschaft als Wirtschaftsraum ging in der Europäischen Union auf. Wesentliche Elemente der deutschen Wirtschaftsordnung wie die Soziale Marktwirtschaft und die Sozialpartnerschaft wurden ausdrücklich in die europäische Wirtschaftsordnung aufgenommen. Die Ziele der gemeinsamen Wirtschaftspolitik waren „die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“.<sup>9</sup> Die Sozialpartnerschaft sollte auf der Ebene der Union anerkannt und gefördert werden.<sup>10</sup>

Nach dem Lissabon-Vertrag wurde 2013 Kroatien Mitglied der Europäischen Union, Großbritannien trat dagegen im Januar 2020 aus der Europäischen Union aus. Damit blieben 27 Mitgliedstaaten: Belgien, Bulgarien Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern. Mit der Expansion wuchs die Bedeutung der Europäischen Union als Wirtschaftsraum. Aber auch die wirtschaftlichen und politischen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten nahmen zu, und es wurde schwierig, die divergierenden nationalen Interessen auszugleichen.

**Die Währungsunion.** Während der Binnenmarkt alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union umfasste, war die Teilnahme an der Währungsunion nur für Mitglieder möglich, die bestimmte währungspolitische Stabilitätskriterien erfüllten.

<sup>9</sup> Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007. Amtsblatt der Europäischen Union, 17. Dezember 2007, S. 1–271. Art. 2, Abs. 2.

<sup>10</sup> Vertrag von Lissabon, Art. 136 a.

ten. Die Stabilitätskriterien, die im Maastricht-Vertrag definiert waren, bezogen sich auf die Inflationsrate, das Zinsniveau, den Staatshaushalt und den Wechselkurs. Die Inflationsrate durfte nicht mehr als 1,5 Prozent über der durchschnittlichen Inflationsrate der drei Länder mit den niedrigsten Inflationsraten liegen. Der langfristige Zinssatz durfte den Durchschnitt aus den langfristigen Zinssätzen in den drei Ländern mit der niedrigsten Inflationsrate um höchstens zwei Prozentpunkte überschreiten. Die allgemeinen Staatsschuldengrenzen von 3 Prozent des Bruttoinlandprodukts für das laufende Defizit und 60 Prozent für den Schdenstand galten auch für die Währungsunion. Das Mitgliedsland musste mindestens zwei Jahre ohne Abwertung am Europäischen Währungssystem mit seinen festen Wechselkursen teilgenommen haben.<sup>11</sup> Im Rückblick waren die Stabilitätsanforderungen unvollständig. Es wurde keine Konvergenz der Arbeitsproduktivität und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsländer verlangt, und die Währungspolitik wurde nicht durch eine im Grunde notwendige gemeinsame Finanzpolitik ergänzt. Ein wirtschaftlich heterogener Währungsraum ohne gemeinsame Finanzpolitik war latent instabil.

Als Sitz des Europäischen Währungsinstituts, das in der zweiten Integrationsphase seine Tätigkeit aufnehmen sollte, und der künftigen Europäischen Zentralbank wurde nach längeren Diskussionen 1993 Frankfurt bestimmt. Die Entscheidung für den Standort Frankfurt bestätigte die führende Rolle der Deutschen Mark. Sie konnte auch als Hinweis interpretiert werden, dass die Europäische Zentralbank sich in der Tradition der Deutschen Bundesbank primär an der Stabilität des Preisniveaus orientieren sollte.<sup>12</sup>

Die Startbedingungen für die Währungsunion waren nicht günstig. Zu Beginn der neunziger Jahre erschütterten unterschiedliche Inflationsraten und spekulative internationale Kapitalbewegungen das 1978 gegründete Europäische Währungssystem. Die Regierungen und Zentralbanken beschlossen jedoch, den Zeitplan für die Einführung der Währungsunion nicht zu verschieben. 1994 nahm das Europäische Währungsinstitut in Frankfurt seine Tätigkeit auf. 1995 wurden die Paritäten zwischen den europäischen Währungen stabilisiert.<sup>13</sup> Als

<sup>11</sup> Vertrag über die Europäische Union, Art. 109 j.

<sup>12</sup> Daniel Gros / Niels Thygesen, European monetary integration. From the European Monetary System to Economic and Monetary Union, 2. Aufl., Harlow 1998; Kenneth H. F. Dyson / Kevin Featherstone, The Road to Maastricht. Negotiating economic and monetary union, Oxford 1999.

<sup>13</sup> Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1993, S. 90–95; Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1994, S. 99–109; Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1995, S. 100–104; Gros / Thygesen, European monetary integration, S. 191–236; Gert Haller, Die EWS-Turbulenzen 1992, 1993 und die Perspektiven für die Wirtschafts- und Währungsunion, in: Theo Waigel (Hrsg.), Unsere Zukunft heißt Europa. Der Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion, Düsseldorf 1996, S. 77–97.

gemeinsame Währung sollte der „Euro“ zu 100 Cent eingeführt werden. Es gab verschiedene Vorschläge für die Währungsbezeichnung; den „Euro“ brachte der deutsche Finanzminister Theo Waigel ein.<sup>14</sup>

Im Mai 1998 wurde beschlossen, dass elf Mitgliedsländer der Europäischen Union zum 1. Januar 1999 in die dritte Phase der Wirtschafts- und Währungsunion eintreten und den Euro als gemeinsame Währung einführen sollten: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien. In Frankfurt wurde die Europäische Zentralbank gegründet.

Die Europäische Zentralbank war den Kern eines Europäischen Systems der Zentralbanken, zu dem auch die Zentralbanken der einzelnen Mitgliedsländer der Währungsunion gehörten. Das Kapital der Europäischen Zentralbank wurde von den Zentralbanken der Mitgliedstaaten gezeichnet. Das Europäische Zentralbankensystem war föderativ aufgebaut. Bei währungspolitischen Entscheidungen galt eine Stimmengleichheit der Mitglieder. Sowohl die Europäischen Zentralbank, als auch die nationalen Zentralbanken sollten unabhängig von den Regierungen sein. Die Finanzierung von Haushaltsdefiziten der Mitgliedsländer durch die Europäische Zentralbank war untersagt. Das Ziel der Zentralbankpolitik sollte die Preisstabilität sein.

Zum 1. Januar 1999 wurde die neue europäische Währung in den elf Mitgliedsländern der Währungsunion eingeführt. Die nationalen Währungen blieben für eine Übergangszeit bestehen; sie galten allerdings nur noch als rechnerisches Äquivalent der europäischen Währung. Die Umrechnungskurse standen unwiderruflich fest. Für die Mark galt eine Parität von 1,96 DM zu einem Euro. Der Euro wurde zunächst nur als Buchgeld eingeführt. Es war möglich, Bankkonten oder auch Sparbücher in Euro eröffnen und über diese Konten durch Überweisungen, Schecks oder Lastschriften in Euro zu verfügen. Wertpapiere wurden an der Börse nur noch in Euro gehandelt. Die neue Währung war aber auf den Unternehmensbereich beschränkt. Das Publikum machte von dem Euro-Buchgeld kaum Gebrauch, denn die gewohnte Deutsche Mark bestand zunächst in Form von Münzen, Banknoten und Buchgeld weiter. Nach der Einführung des Euro führte am 1. Januar 2001 auch Griechenland den Euro ein. Die Währungsunion hatte seitdem zwölf Mitglieder.

Am 1. Januar 2002 war die Übergangsphase zur Europäischen Währungsunion abgeschlossen. Der Euro löste als alleinige Währung die nationalen Währungen der Eurozone ab (Tabelle 10). Deutschland verabschiedete sich von der Währung, die eng mit der Entstehung der Sozialen Marktwirtschaft verbunden war. Zum Stichtag wurden Münzen und Banknoten in der Eurowährung ausgegeben.

---

<sup>14</sup> Theo Waigel, Ehrlichkeit ist eine Währung. Erinnerungen, 4. Aufl., Berlin 2019, S. 215–248.

**Tabelle 10:** Umrechnungskurse des Euro.

1 Euro		
Irland	Pfund	0,79
Deutschland	Mark	1,96
Niederlande	Gulden	2,20
Finnland	Mark	5,95
Frankreich	Franc	6,56
Österreich	Schilling	13,76
Belgien	Franc	40,34
Luxemburg	Franc	40,34
Spanien	Peseta	166,39
Portugal	Escudo	200,48
Griechenland	Drachme	340,75
Italien	Lira	1936,27

ben. Es gab Münzen zu 1 Cent, 2 Cent, 5 Cent, 10 Cent, 20 Cent 50 Cent, 1 Euro und 2 Euro sowie Banknoten zu 5 Euro, 10 Euro, 20 Euro, 50 Euro, 100 Euro, 200 Euro und 500 Euro. Die Banknoten waren einheitlich gestaltet. Die Münzen dagegen hatten eine einheitliche Vorderseite, trugen auf der Rückseite aber nationale Prägungen der verschiedenen Teilnehmerländer der Eurozone. Preise, Löhne, Mieten und andere laufenden Zahlungen sowie Bankkonten und andere Geldbeträge wurden auf Euro umgestellt.<sup>15</sup>

Die Eurozone gewann nach der Einführung des Euro neue Mitglieder. 2020 hatten 19 Teilnehmerstaaten der Europäischen Union den Euro eingeführt: Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal, die Slowakei, Slowenien, Spanien und Zypern. Acht Mitgliedstaaten der Europäischen Union blieben außerhalb der Währungsunion: Bulgarien, Dänemark, Kroatien, Polen, Rumänien, Schweden, Tschechien und Ungarn. Die Währungspolitik wurde durch die Ausdehnung der Eurozone schwieriger. Die Europäische Zentralbank hatte eine Währungspolitik für die vielen Volkswirtschaften der Eurozone zu gestalten, die sich in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, ihrer Außenhandelsbilanz und ihrer Finanzpolitik erheblich unterschieden.<sup>16</sup>

**Die Wettbewerbsordnung.** Mit dem Maastricht-Vertrag von 1992 übertrugen die Mitgliedsländer ihre Wettbewerbspolitik zu einem erheblichen Teil auf die neu

---

<sup>15</sup> Tommaso Padoa-Schioppa, The Euro and its central bank. Getting united after the Union, Cambridge 2004.

<sup>16</sup> Europäische Zentralbank, Jahresbericht 2019, Frankfurt 2020.

gegründete Europäische Union. Die Wettbewerbspolitik sollte einen wesentlichen Beitrag zur Vollendung des Binnenmarktes leisten. Sie sollte das Kartellverbot durchsetzen, marktbeschränkende Fusionen verhindern und exzessive wirtschaftliche Machstellungen auflösen. Regulierungen sollten abgebaut werden, öffentliche Betriebe privatisiert werden, und das Wettbewerbsprinzip sollte auch auf Sektoren ausgedehnt werden, in denen früher das Gemeinwirtschaftsprinzip herrschte. Im Unterschied zu den nationalen Wettbewerbsbehörden hatte die Kommission auch die Verhinderung staatlicher Wettbewerbsverzerrungen zur Aufgabe. Zwar galt die deutsche Wettbewerbsordnung insgesamt als Vorbild für die europäische Wettbewerbspolitik. Die Privatisierung öffentlicher Betriebe und das aus deutscher Sicht wichtige Gemeinwirtschaftsprinzip waren aber strittige Themen.<sup>17</sup>

Der Kampf gegen Kartelle war ein Schwerpunkt der europäischen Wettbewerbspolitik. Damit das Wettbewerbsprinzip überall im einheitlichen Binnenmarkt zur Geltung kam, erhielt die Europäische Kommission bei der Verfolgung von Wettbewerbsverstößen den Vorrang gegenüber den nationalen Wettbewerbsbehörden. Da die Europäische Kommission allein aber nicht in der Lage war, das Wettbewerbsprinzip in allen Mitgliedstaaten durchzusetzen, wurde ein Verbundsystem von Europäischer Kommission und nationalen Wettbewerbsbehörden geschaffen. Die Kommission sollte sich auf die Verfolgung von Wettbewerbsbeschränkungen mit grenzüberschreitender Wirkung konzentrieren. Die Wettbewerbsbehörden der Mitgliedsstaaten hatten dagegen die Aufgabe, den Schutz des Wettbewerbs in Fällen von regionaler oder nationaler Bedeutung zu gewährleisten.<sup>18</sup>

Mehrere Reformen, die nach dem dualen System sowohl in der europäischen, als auch in der deutschen Kartellpolitik eingeführt wurden, sollten den Schutz des Wettbewerbs effizienter gestalten. Seit Ende der neunziger Jahre konzentrierten die Europäische Kommission und die deutsche Kartellpolitik sich mehr als bisher auf die wirtschaftlichen Konsequenzen von Kartellen. Absprachen, die Konsumenteninteressen oder Produktivitätsgewinne förderten, sollten toleriert werden. Um geheime Kartellabsprachen aufzudecken, führten die Europäische Kommission und das Bundeskartellamt eine Kronzeugenregelung ein. Kartellmitgliedern, die mit

---

<sup>17</sup> Wernhard Möschel, Einflüsse der europäischen auf die deutsche Wirtschaftsordnung, Jena 1998.

<sup>18</sup> Michell Cini / Lee McGowan, Competition policy in the European Union, Basingstoke 2009; Xavier Vives (Hrsg.), Competition policy in the EU. Fifty years on from the Treaty of Rome, Oxford 2009.

den Wettbewerbsbehörden kooperierten und zur Aufdeckung eines Kartells beitragen, wurde eine Reduzierung oder auch ein Erlass des Bußgeldes in Aussicht gestellt. Unternehmen, die durch Kartellabsprachen geschädigt wurden, konnten einen Anspruch auf Schadenersatz geltend machen. Auch Verbraucherverbände erhielten die Möglichkeit, gegen Kartelle vorzugehen.<sup>19</sup>

Die präventive Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen war erst spät in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eingeführt worden. Die Europäische Kommission wurde für die Fusionskontrolle zuständig, wenn ein Unternehmen mindestens ein Drittel des Umsatzes, den es im europäischen Binnenmarkt tätigte, außerhalb der Grenzen seines Heimatstaates erzielte; sonst war die Fusionskontrolle eine Aufgabe der nationalen Wettbewerbsbehörden. Fusionen wurden genehmigt, wenn sie die Wohlfahrt der Konsumenten, den technischen Fortschritt und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft förderten. Die Europäische Kommission hat in der Regel das Argument der Effizienz von Großunternehmen akzeptiert. Nur wenige der vielen geplanten Fusionen sind abgelehnt worden.<sup>20</sup>

Die trotz aller Bekenntnisse zum Wettbewerb in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union weit verbreitete Subventionspolitik führte nach Ansicht der Kommission in erheblichem Umfang zu Wettbewerbsverzerrungen. Aus der Sicht der Mitgliedstaaten waren Subventionen jedoch in vielen Fällen aus gesamtwirtschaftlichen Gründen unverzichtbar. Die Europäische Kommission zeigte sich kompromissbereit. Subventionen sollten insbesondere im Finanzsektor als gerechtfertigt gelten, wenn sie dem Schutz der Sparger, der Stabilität des Finanzsektors, der Aufrechterhaltung des Zahlungsverkehrs oder der Verhinderung von Bankpaniken dienten. Die Wettbewerbsverzerrungen durch Beihilfen sollten allerdings möglichst gering bleiben.

Staatsbetriebe stellten aus der Sicht der Kommission Wettbewerbsbeschränkungen dar. Die Kommission drängte die Mitgliedstaaten daher, die öffentlichen Betriebe zu privatisieren. Dies führte in den Mitgliedstaaten, auch in der Bundes-

---

**19** Gerd Hardach, Wettbewerbspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Werner Abelshauser (Hrsg.), Das Bundeswirtschaftsministerium in der Ära der Sozialen Marktwirtschaft. Der deutsche Weg der Wirtschaftspolitik. Wirtschaftspolitik in Deutschland 1917–1990, Bd. 4, München 2016, S. 254–259; Bernhard Heitzer, Schwerpunkte der deutschen Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaft und Wettbewerbs, 57 (2007), S. 854–864; Peter Oberender (Hrsg.), Private und öffentliche Kartellrechtsdurchsetzung, Berlin 2012.

**20** Bruce Lyons, An economic assessment of European Commission merger control 1958–2007, in: Xavier Vives (Hrsg.), Competition policy in the EU. Fifty years on from the Treaty of Rome, Oxford 2009, S. 135–175.

republik Deutschland, zu Protesten. Die Kommission musste zahlreiche Ausnahmeregelungen akzeptieren.<sup>21</sup>

Im Schienenverkehr, in der Telekommunikation und in der Versorgungswirtschaft stieß die Privatisierung zur Förderung des Wettbewerbs auf Grenzen. Es bestanden „natürliche Monopole“, da die Dienstleistungen auf der Grundlage von aufwendigen Netzsystemen angeboten wurden. Es war nicht zu erwarten und wäre auch nicht volkswirtschaftlich erwünscht gewesen, dass nach der Aufhebung von Monopolprivilegien potentielle Konkurrenten eigene Netzwerke aufbauten. Um den Wettbewerb zu fördern, wurden die Rechte der Netzeigentümer eingeschränkt, und fremde Anbieter erhielten gegen Entgelt Zugang zu den bestehenden Netzen. Der Staat legte Konditionen und Preise fest und sollte insgesamt die Interessen von Netzgesellschaften und Netzbetreibern ausgleichen. Das Ergebnis der Reform waren daher keine echten Wettbewerbsmärkte, sondern staatlich regulierte Märkte.<sup>22</sup>

### 4.1.3 Arbeitsbeziehungen

#### 4.1.3.1 Die Erosion der kollektiven Tarifverträge

Nach der Wiedervereinigung weiteten die westdeutschen Gewerkschaften und Unternehmerverbände ihre Tätigkeit auf die Neuen Bundesländer aus. Der Deutsche Gewerkschaftsbund konnte sich in den Neuen Bundesländern etablieren, weil er die Mitglieder des aufgelösten Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes übernahm. 1991 hatten die Gewerkschaften insgesamt 14 Millionen Mitglieder, davon 12 Millionen in den Gewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Der Organisationsgrad betrug 38 Prozent. Die Arbeitgeberverbände konnten vor allem die neu gegründeten größeren Unternehmen als Mitglieder gewinnen. Kleine und mittlere Betriebe blieben den Arbeitgeberverbänden allerdings von Anfang an fern.

Nach dem kurzen Aufschwung zu Beginn der neunziger Jahre ging die Bedeutung der kollektiven Interessenvertretung von Arbeit und Kapital zurück. Es gab eine Tendenz zur Individualisierung der Sozialpartnerschaft, die auch als Erosion der Verbandstrukturen bezeichnet wurde. In Ostdeutschland verließen

---

<sup>21</sup> Cini / McGowan, Competition Policy, S. 162–198; David Spector, State aids. Economic analysis and practice in the European Union, in: Xavier Vives (Hrsg.), Competition policy in the EU. Fifty years on from the Treaty of Rome, Oxford 2009, S. 176–202.

<sup>22</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Die Energiewende in Deutschland, Berlin 2012; Felix Hardach, Die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze, Baden-Baden 2010.

in der Transformationskrise viele enttäuschte Mitglieder die Gewerkschaften. Aber nicht nur in Ostdeutschland, sondern auch in Westdeutschland verloren die Gewerkschaften Mitglieder. 2017 hatten die Gewerkschaften noch 8 Millionen Mitglieder, davon 6 Millionen in den Gewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Der Organisationsgrad in den Gewerkschaften war auf 15 Prozent zurückgegangen. Auch die Mitgliedschaft der Unternehmen in Arbeitsgeberverbänden ließ nach.<sup>23</sup>

Der Mitgliederschwund wird vor allem mit den Veränderungen in der Arbeitswelt erklärt. Die Industriegewerkschaften hatten ihre Basis traditionell in den männlichen Stammbelegschaften der großen Industriebetriebe, und im öffentlichen Dienst. Der Wandel der Beschäftigung von der Industrie zum Dienstleistungssektor, die Veränderung der Erwerbsstruktur von den Arbeiterinnen und Arbeitern zu den Angestellten, die steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen und die Zunahme von prekären Beschäftigungsverhältnissen trafen die Gewerkschaften unvorbereitet. Sie reagierten auf die Probleme unter anderem mit dem Versuch, die Organisation effizienter zu gestalten. In einer Fusionswelle schlossen sich mehrere Industriegewerkschaften des DGB zusammen, um Kosten zu sparen und eine größere Wirkung erzielen. Am Ende blieben acht Industriegewerkschaften, IG Metall, Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaften (ver.di), IG Bergbau, Chemie, Energie, IG Bauen-Agrar-Umwelt, Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten, Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und Gewerkschaft der Polizei.<sup>24</sup>

Außerhalb des Deutschen Gewerkschaftsbundes gab es die Christlichen Gewerkschaften, den Deutschen Beamtenbund und mehrere Berufsgewerkschaften.

---

**23** Bernhard Ebbinghaus, Die Mitgliederentwicklung deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalem Vergleich, in: Wolfgang Schroeder / Bernhard Weßels (Hrsg.), Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Wiesbaden 2003, S. 174–197; Anke Hassel / Wolfgang Schroeder, Gewerkschaften 2030. Rekrutierungsdefizite, Repräsentationslücken und neue Strategien der Mitgliederpolitik, in: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), WSI-Report 44, Düsseldorf 2018; Wolfgang Schroeder / Stephen J. Silvia, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, in: Wolfgang Schroeder / Bernhard Weßels (Hrsg.), Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Wiesbaden 2003, S. 244–270.

**24** Heiner Dribbusch / Peter Birke, Gewerkschaften in Deutschland. Herausforderung in Zeiten des Umbruchs, Berlin 2019; Anke Hassel, Organisation: Struktur und Entwicklung, in: Wolfgang Schroeder / Bernhard Weßels (Hrsg.), Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Wiesbaden 2003; Wolfgang Schroeder / Bernhard Weßels (Hrsg.), Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden 2017.

Während die Branchengewerkschaften Mitglieder verloren, traten mit einem Erfolg neue Berufsgesellschaften auf wie die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer, die Ärztegewerkschaft Marburger Bund oder die Pilotengewerkschaft Cockpit. Die Berufsgewerkschaften gingen zum Teil aus älteren Berufsverbänden hervor, zum Teil wurden sie neu gegründet. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften kritisierten die Berufsgewerkschaften, weil sie berufsspezifische Forderungen durchsetzen wollten, ohne Rücksicht auf die Gesamtheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Auch die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände lehnte die Berufsgewerkschaften ab, da der Wettbewerb verschiedener Gewerkschaften um Mitglieder und Einfluss zu einer Überbietungskonkurrenz von Tarifforderungen führen konnte.<sup>25</sup>

Die kollektiven Tarifverträge als zentrales Element der Arbeitsbeziehungen blieben grundsätzlich erhalten. Die Bedeutung der Flächentarifverträge ging jedoch zurück. Verschiedene Berufsgruppen fühlten sich durch die großen Industriegewerkschaften, die im Deutschen Gewerkschaftsbund zusammengeschlossen waren, nicht mehr vertreten und strebten eigene Tarifverträge an. Auch das Interesse der Unternehmen an Flächentarifverträgen ließ nach. Große Unternehmen schlossen weiterhin Tarifverträge, aber mittlere und kleinere Betriebe waren eher selten Mitglied in einem Arbeitgeberverband. Betriebliche Regelungen der Arbeitsbeziehungen oder auch individuellen Vereinbarungen im Arbeitsvertrag nahmen zu.<sup>26</sup> Flächentarifverträge galten 2001 in Westdeutschland nur noch für 63 Prozent und in Ostdeutschland für 44 Prozent der Beschäftigten.<sup>27</sup>

Traditionell galt in einem Unternehmen nur ein Tarifvertrag. Durch die Gründung von Berufsgewerkschaften konnte es aber zu Tarifkollisionen kommen, wenn mehrere Gewerkschaften in einem Betrieb unterschiedliche Tarifverträge abschlossen. Das Bundesarbeitsgericht urteilte 2010, dass der Grundsatz „Ein Betrieb – Ein Tarifvertrag“ rechtlich nicht zwingend sei; eine Tarifkonkurrenz war zulässig. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und der Deutsche Gewerkschaftsbund forderten daraufhin in einer gemeinsamen Erklärung, die Tarifeinheit gesetzlich zu regeln. Sie argumentierten, dass die Tarifein-

---

<sup>25</sup> Wolfgang Schroeder / Viktoria Kalass / Samuel Greef, Berufsgewerkschaften in der Offensive. Vom Wandel des deutschen Gewerkschaftsmodells, Wiesbaden 2011.

<sup>26</sup> Jürgen Kädtler, Tarifpolitik und tarifpolitisches System in der Bundesrepublik, in: Wolfgang Schroeder / Bernhard Weßels (Hrsg.), Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Wiesbaden 2003; Werner Plumpe, Kapital und Arbeit. Konzept und Praxis der industriellen Beziehungen im 20. Jahrhundert, in: Reinhard Spree (Hrsg.), Geschichte der deutschen Wirtschaft im 20. Jahrhundert, München 2001.

<sup>27</sup> Lothar Clasen, Tarifverträge 2002: Neue Öffnungsklauseln, in: Bundesarbeitsblatt 3 / 2003, S. 20.

heit zur Tarifautonomie gehöre, die eine wesentliche Grundlage der Sozialen Marktwirtschaft sei.<sup>28</sup> Der gemeinsame Auftritt der organisierten Interessen von Arbeit und Kapital hatte Erfolg. 2015 wurde die Tarifeinheit gesetzlich festgelegt. Zur „Sicherung der Schutzfunktion, Verteilungsfunktion, Befriedigungsfunktion sowie Ordnungsfunktion“ der Tarifverträge sollte künftig die Gewerkschaft für den Abschluss eines Tarifvertrages zuständig sein, die in einem Betrieb die meisten Mitglieder hatte.<sup>29</sup> Das Tarifeinheitsgesetz vereinfachte die Tarifbeziehungen in den Betrieben. Die oligopolistische Konkurrenz zwischen verschiedenen Gewerkschaften blieb jedoch bestehen.

#### 4.1.3.2 Die Arbeitsmarktreform 2002–03

In seiner Regierungserklärung vom November 1998 kündigte Bundeskanzler Schröder eine Zusammenarbeit von Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und Staat an, mit dem Ziel, mehr Beschäftigung zu schaffen. Im Dezember 1998 wurde ein „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ mit Vertretern der Gewerkschaften, der Unternehmerverbände und der Bundesregierung gegründet, das Vorschläge zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise ausarbeiten sollte. Die sozialpartnerschaftliche Initiative scheiterte jedoch an der Unvereinbarkeit der Positionen von Arbeit und Kapital. Die Unternehmerverbände verlangten eine Deregulierung des Arbeitsmarktes, eine Reduzierung der Sozialleistungen und eine geringere Steuerbelastung der Unternehmen als Voraussetzung für mehr Wachstum und Beschäftigung. Die Gewerkschaften waren nicht bereit, einer Erosion der kollektiven Tarifverträge und einem Sozialabbau zuzustimmen. Die Beratungen im „Bündnis für Arbeit“ wurden 2002 ohne Ergebnis eingestellt; ein Jahr später wurde das Gremium aufgelöst.<sup>30</sup>

Als sich das Scheitern des „Bündnisses für Arbeit“ abzeichnete, beschloss die Bundesregierung, ein Reformprogramm ohne Beteiligung der Sozialpartner durchzuführen. Die Regierung verfügte über kein eigenes wirtschaftspolitisches Konzept. Sie verließ sich weitgehend auf die Expertise des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der im Einklang mit der Mehrheitsmeinung der Wirtschaftswissenschaft eine angebotsorientierte Politik empfahl. In seinem Jahresgutachten 2001–03 machte der Sachverständigenrat

---

<sup>28</sup> Tarifautonomie sichern – Tarifeinheit regeln. Gemeinsame Erklärung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Juni 2010.

<sup>29</sup> Gesetz zur Tarifeinheit. Vom 3. Juli 2015. Bundesgesetzblatt (BGBl.) 2015 I, S. 1130–1131.

<sup>30</sup> Nico Fickinger, Der verschenkte Konsens. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998–2002, Wiesbaden 2005.

vor allem die hohen Sozialleistungen für die Krise verantwortlich. Sie verteuerten nicht nur die Arbeit, sondern machten auch die geringer bezahlten Stellen unattraktiv. Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe definierten einen Anspruchslohn, den viele Arbeitslose von einer neuen Beschäftigung erwarten. Schlecht bezahlte Arbeitsplätze, deren Marktlohn unter dem Anspruchslohn lag, fänden daher keine Interessenten.<sup>31</sup>

Ein Jahr später legte der Sachverständigenrat im Jahrestagungen 2002–03 ein „Zwanzig-Punkte-Programm für Beschäftigung und Wachstum“ vor. Das Programm zielte auf eine umfassende Neuorientierung der Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft, mit einer Reduzierung der Staatstätigkeit, Senkung des Lohnniveaus und Einschnitten bei der Sozialen Sicherheit. Die wichtigsten Punkte waren eine Senkung der Steuersätze, die Reduzierung der Staatsaktivitäten zu Gunsten der individuellen Verantwortung, die Umschichtung der Staatsausgaben zu öffentlichen Investitionen und ein Abbau der Staatsverschuldung. Die Leistungen der Sozialversicherung sollten gekürzt und die Beiträge gesenkt werden. Der Kündigungsschutz sollte eingeschränkt werden, und es sollte ein umfangreicher Niedriglohnsektor ermöglicht werden. Die Arbeitslosenhilfe sollte auf das Sozialhilfeneveau gesenkt werden.<sup>32</sup>

Die Bundesregierung plante 2002 eine Reform des Arbeitsmarktes, die wesentliche Elemente des neoliberalen Paradigmas aufnehmen sollte. Eine Expertenkommission unter der Leitung von Peter Hartz, Personalvorstand der Volkswagen AG, sollte Reformvorschläge ausarbeiten. Die Kommission, die im August 2002 ihren Bericht vorlegte, empfahl vor allem eine effizientere Arbeitsvermittlung, die Förderung eines Niedriglohnsektors und eine Einschränkung der Arbeitslosenunterstützung. Arbeitslose sollten verpflichtet werden, jede Stelle anzunehmen, auch wenn sie nicht ihrer Berufsqualifikation entsprach. Die Arbeitslosenhilfe, die vom früheren Erwerbseinkommen abhing, sollte abgeschafft werden. Nach dem Ende des Arbeitslosengeldes sollte nur noch eine Unterstützung in Höhe der Sozialhilfe geleistet werden.<sup>33</sup>

In den Jahren 2002–03 wurden vier Gesetze zur Reform des Arbeitsmarktes beschlossen, die sich an dem Bericht der Expertenkommission orientierten. Nach dem Leiter der Reformkommission wurden die Gesetze in der Öffentlichkeit auch kurz als „Hartz I“ bis „Hartz IV“ bezeichnet. In den ersten drei Gesetzen vom De-

<sup>31</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für Stetigkeit – gegen Aktionismus. Jahrestagungen 2001/02, Stuttgart 2001, S. 237.

<sup>32</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahrestagungen 2002/03, Stuttgart 2002.

<sup>33</sup> Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zum Umbau der Bundesanstalt für Arbeit, August 2002.

zember 2002 ging es vor allem um eine effizientere Vermittlung von Arbeitslosen. Die Vermittlung und Weiterqualifizierung von Arbeitslosen sollte verbessert werden. Abweichungen vom „Normalarbeitsverhältnis“ durch Leiharbeit und Zeitarbeit wurden gefördert.<sup>34</sup> Um den Einstieg in eine Erwerbstätigkeit zu fördern, wurden auch prekäre Arbeitsverhältnisse mit wenigen Arbeitsstunden, niedrigem Einkommen und ohne Sozialversicherung zugelassen. Arbeitslose sollten sich auch als einzelne Unternehmer oder Unternehmerinnen etablieren können, um als Selbständige erwerbstätig zu werden.<sup>35</sup> Um die Orientierung der Arbeitsmarktpolitik zum Markt zu verdeutlichen, wurde die Bundesanstalt für Arbeit in eine Bundesagentur für Arbeit umbenannt; aus den lokalen Arbeitsämtern wurden Arbeitsagenturen.<sup>36</sup>

Das vierte Reformgesetz vom Dezember 2003 erklärte das „Fördern und Fordern“ zum Prinzip der Arbeitsmarktpolitik. Das „Fordern“ umschrieb die Vermutung, dass auch eine fehlende Motivation die Ursache von Arbeitslosigkeit sein konnte. Daher wurde der wirtschaftliche Druck verschärft, um Arbeitslose zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu zwingen. Die Arbeitslosenhilfe wurde mit der Sozialhilfe zu einem „Arbeitslosengeld II“ zusammengefasst. Das neue Arbeitslosengeld II war nicht mehr nach dem letzten Erwerbseinkommen differenziert, sondern wurde einheitlich auf das Sozialhilfeneiveau gesenkt. Die Zumutbarkeitsregel für eine Rückkehr in die Erwerbstätigkeit wurde verschärft. Jede legale Beschäftigung galt als zumutbar; den früheren Qualifikationsschutz gab es nicht mehr. Damit wurde akzeptiert, dass Qualifikationen durch eine berufsfremde Tätigkeit entwertet wurden.<sup>37</sup>

Arbeitslosigkeit wurde in den vier Reformgesetzen als ein individuelles Problem definiert. Makroökonomische Ursachen von Unterbeschäftigung wie Wirtschaftskrisen oder wirtschaftlicher Strukturwandel wurden nicht berücksichtigt. Die Arbeitsmarktreform von 2002–03 war daher umstritten. Auch in der regierenden SPD gab es Kritik. Die Regierung strebte vorgezogene Neuwahlen an, in der Hoffnung, für ihre Politik eine breite parlamentarische Basis zu gewinnen. In den Bundestagswahlen von 2005 erreichte die Koalition aus SPD und Grünen jedoch keine Mehrheit und wurde durch eine Große Koalition aus CDU und SPD unter

---

**34** Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vom 23. Dezember 2002. BGBl. 2002 I, S. 4607–4620.

**35** Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vom 23. Dezember 2002. BGBl. 2002 I, S. 4621–4636.

**36** Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vom 23. Dezember 2002. BGBl. 2003 I, S. 2848–2918.

**37** Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vom 24. Dezember 2003. BGBl. 2003 I, S. 2954–3000.

Bundeskanzlerin Angela Merkel abgelöst. Die Große Koalition bestätigte die Deregulierung des Arbeitsmarktes.

Die Arbeitsmarktreform von 2002–03 hat die Arbeitsbeziehungen in der Sozialen Marktwirtschaft verändert. Die Bedeutung des „Normalarbeitsverhältnisses“, einer stetigen Beschäftigung mit einem durch Tarifverträge gesicherten Lohn, ging zurück. Es gab viele prekäre Beschäftigungsverhältnisse von ungesicherter Dauer, und es entstand ein umfangreicher Niedriglohnsektor, in dem der Lohn weniger als zwei Drittel des Medians aller Löhne betrug.<sup>38</sup>

#### 4.1.4 Die Reform des Insolvenzrechts

Die Reform des Insolvenzrechts war ein Projekt, das schon in der alten Bundesrepublik Deutschland geplant und lange beraten worden war. Insolvenzen gehörten in den neunziger Jahren mehr denn je zum Alltag des Wettbewerbs, denn durch die Abschwächung des wirtschaftlichen Wachstums nahmen die Unternehmensrisiken zu. Das neue Insolvenzrecht wurde 1994 verabschiedet und trat nach einer längeren Überleitungsfrist 1999 in Kraft.<sup>39</sup> Als Alternative zur Liquidierung eines Unternehmens eröffnete das neue Insolvenzrecht die Möglichkeit, einen Insolvenzplan aufzustellen, um ein zahlungsunfähiges Unternehmen unter veränderten Bedingungen weiter zu führen. Für den „redlichen Schuldner“ wurde die Möglichkeit einer Restschuldbefreiung geschaffen. Wenn der Schuldner Wohlverhalten zeigte, trat nach sechs Jahren eine Befreiung von der Restschuld ein. Die Reform akzeptierte die Insolvenz als Realität des Wettbewerbs und begrenzte den wirtschaftlichen Schaden. Allerdings dauerte das Restschuldverfahren im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union immer noch lange.<sup>40</sup>

Der Mentalitätswechsel zu einer neuen Insolvenzkultur wurde einige Jahre später bestätigt. Mit dem Gesetz vom Dezember 2011, das in zwei Schritten 2012–2013 in Kraft trat, wurde die Sanierung insolventer Unternehmen weiter erleichtert. Das Ziel, ein Unternehmen zu erhalten, trat damit noch stärker als bisher gegenüber der Verteilung des Restvermögens unter die Gläubiger in den Vordergrund.<sup>41</sup>

---

**38** Karl Brenke / Klaus F. Zimmermann, Reformagenda 2010 – Strukturreform für Wachstum und Beschäftigung, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht, Nr. 11 / 2008, 13. März 2008, S. 117–124.

**39** Insolvenzrecht. Vom 5. Oktober 1994. BGBl. 1994 I, S. 2866–2910.

**40** Gerhard Pape / Wilhelm Uhlenbrück / Joachim Vogt-Salus, Insolvenzrecht, 2. Aufl., München 2010; Christoph G. Paulus, Insolvenzrecht, Frankfurt 2007.

**41** Gesetz zur weiteren Erleichterung der Sanierung von Unternehmen. Vom 7. Dezember 2011. BGBl. 2011 I, S. 2582–2591.

#### 4.1.5 Von der Deregulierung zur Re-Regulierung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007–09 löste weltweit einen ordnungspolitischen Umschwung aus. Auch in Deutschland ging durch die Krise viel Vertrauen in den Markt verloren. Der Staat griff in erheblichem Umfang stützend und regulierend in die Märkte ein. Auf die Deregulierung folgte eine Re-Regulierung.<sup>42</sup>

Der wichtigste Staatseingriff war die Stabilisierung des Bankensektors. In Deutschland und in anderen Ländern der Europäischen Union und der Euro-Zone gerieten Banken, sie sich unbekümmert in riskante Geschäfte gestürzt hatten, in Schwierigkeiten. In vielen Fällen drohte die Insolvenz. Die Bundesregierung befürchtete, dass die volkswirtschaftlichen Kosten von Bankschließungen höher sein würden als der Aufwand für eine Bankensanierung. Sie erklärte daher im Oktober 2008 die Banken zu „systemischen Unternehmen“, die für die Volkswirtschaft unentbehrlich seien, und beschloss ein umfangreiches Rettungspaket. Auf die Rettung der Banken folgten weitere Maßnahmen, um die Kreditversorgung der Wirtschaft zu gewährleisten. Die Stützung des Finanzsektors in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch Beihilfen und Garantien wurde von der Europäischen Kommission genehmigt, da sie als notwendig galt, um die Finanzinstitute in der globalen Finanzkrise zu stabilisieren. Die staatliche Unterstützung der Banken hatte zur Folge, dass eine stärkere Regulierung des Kreditsektors gefordert wurde.<sup>43</sup>

Auch in der Infrastrukturpolitik gab es einen Umschwung vom Marktprinzip zum Gemeinwirtschaftsprinzip. Aufgaben der Daseinsvorsorge wurden wieder verstärkt von den Kommunen übernommen. Schwerpunkte der Rekommunalisierung waren die Entsorgungswirtschaft, die Energienetze und die Wasserversorgung.<sup>44</sup>

#### 4.1.6 Die Soziale Marktwirtschaft in der Kritik

Die Reputation der Sozialen Marktwirtschaft war ein wesentlicher Grund dafür, dass in der friedlichen Revolution der Deutschen Demokratischen Republik

**42** Claude Ménard / Michel Ghertman (Hrsg.), Regulation, deregulation, reregulation. Institutional perspectives, Cheltenham 2009.

**43** Marc Benzler / Peter Scherer, German rescue package for the financial Sector, in: Peter Scherer / Sven Zeller (Hrsg.), Banking regulation in Germany, Frankfurt 2009, S. 235–254. Deutsche Bundesbank, Finanzstabilitätsbericht 2009, Frankfurt 2009.

**44** Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2011/2012. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/13675, S. 12.

seit November 1989 die Stimmung umschlug von Reformen im eigenen Land zu einer Vereinigung mit der Bundesrepublik Deutschland. Die Transformationskrise und die hohe Arbeitslosigkeit in den Neuen Bundesländern und das Ende des kurzen Vereinigungsbooms in den Alten Bundesländern dämpften aber das Vertrauen in die Wirtschaftsordnung. Immerhin hatten 1995 nach einer repräsentativen Meinungsumfrage des Allensbacher Instituts für Demoskopie in Westdeutschland und Ostdeutschland zusammen 54 Prozent aller Befragten eine gute Meinung vom Wirtschaftssystem.

In den folgenden Jahren ließen jedoch die Arbeitsmarktkrise und die unsichere materielle Lage die Zustimmung zur Wirtschaftsordnung dramatisch absinken. 2005 hatten nur noch 25 Prozent der Befragten eine gute Meinung von der Sozialen Marktwirtschaft. Seitdem gewann jedoch die Wirtschaftsordnung an Reputation, trotz der Krise von 2007–09. Als die Meinungsfrage 2017 wiederholt wurde, hatten 61 Prozent der Befragten eine gute Meinung von der Sozialen Marktwirtschaft. Trotz der mehrheitlichen Zustimmung stieß die Wirtschaftsordnung aber auch auf Kritik. 44 Prozent der Befragten waren überzeugt, dass eine Marktwirtschaft notwendig zu weniger Gerechtigkeit in der Gesellschaft führte; 39 Prozent sahen einen Zielkonflikt zwischen freien Märkten und einer menschlichen Gesellschaft. Vor allem die ostdeutschen Befragten waren der Meinung, dass eine Marktwirtschaft zu mehr Ungerechtigkeit und weniger Menschlichkeit führte.<sup>45</sup>

## 4.2 Bevölkerung und Sozialstruktur

### 4.2.1 Die Einwanderungsgesellschaft

Die Wiedervereinigung führte zwei Gesellschaften zusammen, die sich seit vielen Jahren, beginnend mit der deutschen Teilung von 1945 bis 1949, auseinander entwickelt hatten. Aber es gab auch Gemeinsamkeiten zwischen Ost und West. Zu den auffälligen Parallelen gehörte die demographische Stagnation, die in beiden deutschen Gesellschaften in den späten sechziger Jahren begann. Sie setzte sich im vereinten Deutschland fort. Ende 1990 hatte das vereinte Deutschland 80 Millionen Einwohner; bis 2017 stieg die Zahl nur geringfügig auf 83 Millionen an.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Renate Köcher, Der Erfolg legitimiert die Soziale Marktwirtschaft, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Wohlstand für Alle – Geht's noch? Sonderveröffentlichung der Ludwig-Erhard-Stiftung, München 2017, S. 38–39.

<sup>46</sup> Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2019, S. 26.

Die Bedeutung der Familie als Lebensform nahm in der deutschen Gesellschaft ab.<sup>47</sup> Als wichtigste Gründe für den Wandel galten nach wie vor die schwierige Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die materielle Belastung der Familien.<sup>48</sup> Die Geburtenrate war dennoch langfristig konstant. 1991 betrug sie 1,0 Prozent und 2017 ebenfalls 1,0 Prozent. Auch die Sterbeziffer blieb langfristig konstant; 1991 betrug sie 1,1 Prozent und 2017 ebenso 1,1 Prozent.<sup>49</sup> Die Sterbeziffer war höher als die Geburtenziffer; es gab Jahr für Jahr weniger Geburten als Todesfälle. Die Lebenserwartung nahm zu. Den Jungen, die in den Jahren 1991–93 geboren wurden, prognostizierte man eine durchschnittliche Lebenserwartung von 72 Jahren, den Mädchen eine Lebenserwartung von 79 Jahren. Bis 2015–2017 stieg die Lebenserwartung für Jungen auf 78 Jahre und für Mädchen auf 83 Jahre.<sup>50</sup>

Dass die Bevölkerung trotz des Geburtendefizits zunahm, lag an der Zuwanderung. In den neunziger Jahren wurde die Migration vor allem durch die „Aussiedler“ geprägt, die Einwanderer deutscher Abstammung aus der Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten sowie aus einigen anderen osteuropäischen Ländern. Von 1990 bis 1996 kamen fast 2,6 Millionen „Aussiedler“ nach Deutschland. Außerdem wurden 320 Tausend Flüchtlinge aus dem Bürgerkriegsland Jugoslawien aufgenommen.<sup>51</sup>

Nach der Jahrtausendwende kamen in wachsender Zahl Einwanderer nach Deutschland, die vor Krieg, Gewalt oder wirtschaftlicher Not in ihren Heimatländern flohen. Die Europäische Union gewährte nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, die 1967 neu gefasst worden war, Schutz vor Verfolgung. Nicht zugesichert war in der Flüchtlingskonvention dagegen Schutz vor Kriegen oder vor wirtschaftlicher Not. Nach dem Dublin-Abkommen von 1990 sollte für

**47** Elisabeth Beck-Gernsheim, Was kommt nach der Familie? Einblicke in neue Lebensformen, München 1998; Hans Bertram, Familien leben. Neue Wege zur flexiblen Gestaltung von Lebenszeit, Arbeitszeit und Familienzeit, Gütersloh 1997; Franz-Xaver Kaufmann, Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen, München 1995.

**48** Christine Amend-Wegmann, Vereinbarkeitspolitik in Deutschland, Hamburg 2003; Claudia Born, Beruf und weiblicher Lebenslauf. Plädoyer für einen Perspektivenwechsel in der Betrachtung der Frauenerwerbstätigkeit, in: Petra Beckmann / Gerhard Engelbrech (Hrsg.), Arbeitsmarkt für Frauen 2000 – Ein Schritt vor oder ein Schritt zurück? Nürnberg. 1994; Irene Hardach-Pinke, Über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Wien 1995.

**49** Statistisches Jahrbuch 1995, S. 70; Statistisches Jahrbuch 2019, S. 34.

**50** Statistisches Jahrbuch 1995, S. 76; Statistisches Jahrbuch 2019, S. 39.

**51** Hartmut Wendt (Hrsg.), Zuwanderung nach Deutschland – Prozesse und Herausforderungen. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 94, Wiesbaden 1999; Wolfgang Zank, The German melting-pot. Multiculturality in historical perspective, Basingstoke 1998, S. 214–215.

die Prüfung der Asylgründe das Land zuständig sein, in dem die Flüchtlinge ankamen. Innerhalb der Europäischen Union wurden auf der Grundlage des Abkommens von Schengen 1995 die Kontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft. Die zunehmende Flucht nach Europa stellte die Mitgliedsländer an der Außengrenze der Europäischen Union vor große Probleme, denn die Grenzen waren schwer zu kontrollieren.

Im September 2015 entschied die Bundesregierung aus humanitären Gründen, Flüchtlinge, die ohne vorherige Kontrollen nach Ungarn gelangt waren, in Deutschland aufzunehmen und hier die Asylprüfungen nachzuholen. Als mehr Flüchtlinge kamen, wurden die deutschen Grenzen geöffnet. 2016 revidierten die Europäische Union und die Bundesregierung die Flüchtlingspolitik. Die Außengrenzen der Union wurden strenger kontrolliert, Zäune und Grenzposten hinderten den Zugang. Es wird geschätzt, dass in der Zeit der offenen Grenze eine Million Flüchtlinge nach Deutschland kamen.<sup>52</sup>

Bis 2017 stieg die ausländische Wohnbevölkerung auf elf Millionen; das entsprach 13 Prozent der Gesamtbevölkerung.<sup>53</sup> Die Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung erklärt sich nicht nur aus der Einwanderung, sondern auch aus dem deutschen Staatsangehörigkeitsrecht. Die Kinder der Einwanderer blieben nach deutschem Recht Ausländer, sofern sie nicht eingebürgert wurden. Die Einwanderer deutscher Abstammung aus Osteuropa erhielten dagegen aus historischen Gründen die deutsche Staatsbürgerschaft und wurden nicht zu der ausländischen Wohnbevölkerung gerechnet.<sup>54</sup>

Durch die niedrige Geburtenrate und den Anstieg der Lebenserwartung setzte sich der Trend zum Altern der deutschen Gesellschaft fort (Tabelle 11). Die Immigration bremste vorübergehend das Altern der Gesellschaft, da die Einwanderten im Durchschnitt jünger waren als die deutsche Bevölkerung. Langfristig ist der Einfluss der Einwanderung auf die Altersstruktur aber geringer, als oft angenommen wird, weil die Eingewanderten mit der Zeit in die Altersgeneration eintreten werden.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Stefan Luft, Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikt, Folgen, 2. Aufl., München 2017; Jochen Oltmer, Die Epoche der Gewaltmigration. Flucht und Vertreibung im 20. und frühen 21. Jahrhundert, Göttingen 2018.

<sup>53</sup> Statistisches Jahrbuch 2019, S. 26, 48.

<sup>54</sup> Rainer Münz / Wolfgang Seifert / Ralf Ulrich, Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven, Frankfurt 1999.

<sup>55</sup> Herwig Birg, Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, München 2001, S. 217; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Sechster Familienbericht, Berlin 2000, S. 68; Münz / Seifert / Ulrich, Zuwanderung nach Deutschland, S. 178.

**Tabelle 11:** Die Altersstruktur der deutschen Gesellschaft 1991–2017 (Prozent).

	1991	2017
Bis 17 Jahre	19	16
18–64 Jahre	66	62
Ab 65 Jahre	15	21

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1995, S. 60; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2019, S. 32.

#### 4.2.2 Klassen und Schichten

Mit der wirtschaftlichen Transformation war in den neuen Bundesländern auch eine gesellschaftliche Transformation verbunden. Die Sozialstruktur glich sich den westdeutschen Verhältnissen an. Deutliche Unterschiede gab es aber in der subjektiven Wahrnehmung der Sozialstruktur, wie eine Erhebung aus den frühen neunziger Jahren zeigte. In Westdeutschland rechneten sich 62 Prozent der Befragten zur Mittelschicht, nur 25 Prozent zur Arbeiterschicht und 13 Prozent zur Oberschicht. In Ostdeutschland war dagegen unter dem nachwirkenden Einfluss des Gesellschaftsbildes der Deutschen Demokratischen Republik die Akzeptanz der Arbeiterschicht wesentlich höher. Nach eigener Einschätzung gehörten 62 Prozent der Befragten zur Arbeiterschicht, 37 Prozent zur Mittelschicht und nur 2 Prozent zur Oberschicht.<sup>56</sup>

Der Trend zur Polarisierung der Erwerbstätigkeit in Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen auf der einen Seite und Selbständige auf der anderen Seite setzte sich im vereinten Deutschland nicht fort. 1991 und 2017 war der Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen mit neun Prozent unverändert.<sup>57</sup>

**56** Heinz-Herbert Noll / Friedrich Schuster, Soziale Schichtung und Wahrnehmung sozialer Ungleichheit im Ost-West-Vergleich, in: Wolfgang Glatzer / Heinz-Herbert Noll (Hrsg.), Lebensverhältnisse in Deutschland: Ungleichheit und Angleichung, Frankfurt 1992.

**57** Statistisches Jahrbuch 2019, S. 358.

## 4.3 Produktion

### 4.3.1 Arbeit

**Ausbildung.** Nach der Wiedervereinigung wurden das Schulsystem und das Hochschulsystem in den Neuen Bundesländern dem westdeutschen Modell angeglichen. Ostdeutsche Jugendliche auf weiterführenden Schulen behielten aber den Vorteil, dass für sie der kürzere zwölfjährige Weg zum Abitur bestehen blieb. Der Trend zu längeren Ausbildungswegen, den es in der alten Bundesrepublik Deutschland gegeben hatte, setzte sich nach der Aufhebung der politischen Restriktionen auch in den Neuen Bundesländern durch. Die Mehrheit der Jugendlichen entschied sich für weiterführende Schulen. Die Hauptschule wurde immer mehr zu einer Restschule, und die Auswahl an Berufen, für die ein Hauptschulabschluss als ausreichende Qualifikation galt, wurde immer geringer. Eine wachsende Zahl von Jugendlichen strebte die Fachhochschulreife oder das Abitur an.<sup>58</sup> 2017 schlossen 41 Prozent der Jugendlichen die Schule mit der Fachhochschulreife oder der allgemeinen Hochschulreife ab.<sup>59</sup>

Die Bildungswege waren in den neunziger Jahren in Ostdeutschland kürzer als in Westdeutschland. Im Durchschnitt betrug 1995 das Abgangsalter von allgemeinbildenden Schulen in Ostdeutschland 17 Jahre und in Westdeutschland 18 Jahre. Eine Universitätsausbildung wurde im Durchschnitt in Ostdeutschland mit 27 Jahren und in Westdeutschland mit 29 Jahren abgeschlossen.<sup>60</sup>

Die duale Berufsausbildung, die in der Verbindung von Lehre und Berufsschule bestand, behielt in vielen gewerblichen oder kaufmännischen Berufen ihre Bedeutung. In neuen Berufen wurden die erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse aber durch flexible innerbetriebliche Ausbildungswege vermittelt.<sup>61</sup>

**Erwerbsbeteiligung.** Die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung entwickelte sich nach der Wiedervereinigung in Westdeutschland und in Ostdeutschland unterschiedlich. In Westdeutschland setzte sich die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit fort. In Ostdeutschland ging dagegen die relativ hohe Frauenerwerbstätigkeit, die es in der Deutschen Demokratischen Republik gegeben hatte, durch die Transformationskrise zurück. Frauen waren besonders stark von der Arbeitsmarktkrise

---

<sup>58</sup> Alexander Reinberg / Markus Hummel, Bildung und Beschäftigung im vereinigten Deutschland. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 226, Nürnberg 1999.

<sup>59</sup> Statistisches Jahrbuch 2019, S. 97.

<sup>60</sup> Reinberg / Hummel, Bildung und Beschäftigung, S. 38, 68.

<sup>61</sup> Inge Weidig / Peter Hofer / Helmfried Wolf, Arbeitslandschaft 2010 nach Tätigkeiten und Tätigkeitsniveau, Nürnberg 1999, S. 34–35.

betroffen. Sie resignierten auch eher als Männer und zogen sich oft ganz vom Arbeitsmarkt zurück, wenn sie ihren Arbeitsplatz verloren. Im Trend näherte sich daher die Erwerbsbeteiligung von Frauen im vereinten Deutschland durch die zunehmende Frauenerwerbsquote in Westdeutschland und die sinkende Frauenerwerbsquote in Ostdeutschland an.<sup>62</sup> 2018 betrug die Erwerbsquote der männlichen Bevölkerung 58 Prozent, der weiblichen Bevölkerung 49 Prozent.<sup>63</sup> Der demografische Wandel hatte zur Folge, dass der Anteil der Personen im Erwerbsalter an der Bevölkerung im Trend zurückging. Dennoch nahm die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung durch die Berufstätigkeit der Frauen zu. Von 1991 bis 2018 stieg die Erwerbsquote von 51 Prozent auf 56 Prozent.<sup>64</sup>

**Erwerbsbiographien.** Durch die Modernisierung der industriellen Produktionsverfahren und den Strukturwandel von der Industriearbeit zur Dienstleistungsarbeit wurde der Altersabstieg ab dem vierzigsten Lebensjahr, der die Erwerbsbiographien der Arbeiter und Arbeiterinnen in der Industriegesellschaft prägte, allmählich überwunden.<sup>65</sup>

Verschiedene Formen einer unvollständigen Erwerbsbiographie hatten zur Folge, dass das „Normalarbeitsverhältnis“, die kontinuierliche Vollzeitbeschäftigung, zurückging.<sup>66</sup> Vor allem die Teilzeitarbeit nahm stark zu. Viele Frauen entschieden sich für eine Teilzeittätigkeit, weil sie ihnen mehr Zeit für die Familie ließ. Auf der anderen Seite schätzten auch manche Unternehmen, etwa im Einzelhandel, die reduzierte Wochenarbeitszeit ihrer Beschäftigten als Instrument der Arbeitsflexibilisierung. Die Politik förderte die Teilzeitarbeit sowohl aus arbeitsmarktpolitischen, als auch aus familienpolitischen Gründen. 2001 erhielten die Beschäftigten daher einen Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit. In manchen Dienstleistungsbranchen entwickelte sich die ursprünglich als Ausnahme gedachte Teilzeitbeschäftigung zu dem vorherrschenden Arbeitsverhältnis. Eine besondere Form der Teilzeitarbeit

---

**62** Erika Schulz / Ellen Kirner, Arbeitskräfteangebot von Frauen in Deutschland bis zum Jahr 2010. Empirische Ergebnisse und Ansätze zu einer kohortenspezifischen Projektion, in: Petra Beckmann / Gerhard Engelbrech (Hrsg.), Arbeitsmarkt für Frauen 2000. Ein Schritt vor oder ein Schritt zurück? Nürnberg 1994.

**63** Statistisches Jahrbuch 2019, S. 360.

**64** Statistisches Jahrbuch 2019, S. 358.

**65** Andreas Kruse / Gabriele Maier, Psychologische Beiträge zur Leistungsfähigkeit im mittleren und höheren Erwachsenenalter – eine ressourcenorientierte Perspektive, in: Christoph von Rothkirch (Hrsg.), Altern und Arbeit. Herausforderung für Wirtschaft und Gesellschaft, Berlin 2000.

**66** Ilona Ostner, Was heißt hier normal? Normalarbeit, Teilzeit, Arbeit im Lebenszyklus, in: Hans G. Nutzinger / Martin Held (Hrsg.), Geteilte Arbeit und ganzer Mensch. Perspektiven der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt 2000.

waren die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse mit kurzer Wochenarbeitszeit und niedrigem Lohn, die in den neunziger Jahren stark zunahmen.<sup>67</sup> 1991 waren in einer Vollzeitbeschäftigung 84 Prozent aller Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und in einer Teilzeitbeschäftigung 16 Prozent. 2020 war der Anteil der Vollzeitbeschäftigen auf 65 Prozent zurückgegangen, der Anteil der Teilzeitbeschäftigten auf 25 Prozent gestiegen, und Geringfügig Beschäftigte mit einem sehr niedrigen Lohn waren 10 Prozent aller Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen.<sup>68</sup> Die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung brachte erhebliche Probleme mit sich. Teilzeitarbeit wurde überwiegend für einfache, niedrig entlohnte Tätigkeiten angeboten, sie bedeutete daher oft einen Verzicht auf Beförderungen und Karrierechancen. Da die Teilzeitbeschäftigung eine weibliche Domäne war, verstärkte sie die berufliche Diskriminierung von Frauen.

Ein neues Beschäftigungsverhältnis war auch die Zeitarbeit, die seit den neunziger Jahren zunahm. Die Unternehmen konnten mit der Beschäftigung von Zeitarbeitnehmern oder Zeitarbeitnehmerinnen einen kurzfristigen Arbeitskräftebedarf decken, ohne die Verpflichtungen einzugehen, die mit einem regulären Arbeitsverhältnis verbunden waren. Zeitarbeit bot meistens keine langfristige Perspektive, sondern wurde von jungen Arbeitnehmern oder Arbeitnehmerinnen in der Hoffnung aufgenommen, den Übergang in eine stetige Beschäftigung zu finden.<sup>69</sup>

Die hohe Arbeitslosigkeit hatte erheblichen Einfluss auf viele Erwerbsbiographien. Die meisten Arbeitslosen strebten danach, die berufliche Normalität wieder herzustellen und suchten intensiv einen Arbeitsplatz, möglichst in dem bisherigen Beruf. Einige Arbeitslose versuchten, das Beste aus der unfreiwilligen Unterbrechung ihrer Erwerbstätigkeit zu machen, und bemühten sich um eine Weiterqualifikation und eine berufliche Neuorientierung. Manche Frauen nutzten die Zeit der Arbeitslosigkeit auch für eine Familienphase. Es kam aber auch vor, dass arbeitslose Frauen oder Männer sich nach längerer vergeblicher

---

**67** Kerstin Altendorf, Hindernisse für Teilzeitarbeit und flexible Arbeitsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Mainz 1998; Volker Volkholz, Was bestimmt die Bildungslandschaft der Zukunft: die Normal-Biographie oder die Patchwork-Biographie? In: Christoph von Rothkirch (Hrsg.), Altern und Arbeit. Herausforderung für Wirtschaft und Gesellschaft, Berlin 2000.

**68** Statistisches Jahrbuch 1993, S. 118; Statistisches Bundesamt, Arbeitsverdienste, Fachserie 16, Reihe 2.3.

**69** Hanns-Georg Brose / Monika Wohlrab-Sahr / Michael Corsten, Soziale Zeit und Biographie. Über die Gestaltung von Arbeitszeit und Lebenszeit, Opladen 1993; Monika Wohlrab-Sahr, Biographische Unsicherheit, Opladen 1993.

Stellensuche mit einem Lebensstandard auf dem bescheidenen Niveau öffentlicher Transferleistungen abfanden.<sup>70</sup>

### 4.3.2 Kapital

Für die Integration der neuen Bundesländer in die Soziale Marktwirtschaft war die Eigentumsfrage von besonderer Bedeutung. Die Enteignungen, die in der Sowjetischen Zone von 1945 bis 1949 durchgeführt worden waren, wurden bestätigt. Das betraf sowohl die Bodenreform, als auch die Verstaatlichung der großen Industrieunternehmen. Für die Enteignungen von Vermögenswerten in der Deutschen Demokratischen Republik von 1949 bis 1989 wurde eine Restitution vereinbart. Die ostdeutsche Regierung hätte das Entschädigungsprinzip vorgezogen. Aber die Bundesregierung argumentierte, dass die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes das Rückgabeprinzip verlangte. Die Restitution umfasste den Boden, der von den Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften übernommen worden war, gewerbliche Unternehmen, städtischen Grundbesitz und andere Vermögenswerte. Auch die Enteignungen aus der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft von 1933 bis 1945 sollten rückgängig gemacht werden; in der Deutschen Demokratischen Republik hatte es keine Restitution jüdischen Eigentums gegeben.<sup>71</sup>

Der Verkauf der Staatsbetriebe wurde der Treuhandanstalt übertragen, die im März 1990 gegründet worden war. Die Bundesregierung legte großen Wert darauf, dass die Privatisierung schnell durchgeführt wurde. Eine längere Übergangsphase von den Staatsbetrieben zu privaten Unternehmen sollte vermieden werden. Anfangs wurden beträchtliche Einnahmen aus dem Verkauf der Staatsbetriebe erwartet. Bald setzten aber Ernüchterung und Enttäuschung ein. Die ostdeutschen Unternehmen waren ohne Übergangsfrist dem Wettbewerb mit etablierten Unternehmen in Westdeutschland und im Ausland ausgesetzt. Am Ende waren nur wenige ostdeutsche Unternehmen wettbewerbsfähig. Statt der erhofften Erträge aus dem Verkauf der Staatsbetriebe wurde die Privatisierung durch die Treuhand ein Verlustgeschäft mit einem erheblichen Subventionsbedarf. Ende 1994 wurde die Treuhandgesellschaft aufgelöst. Die Auflösung war politisch gewollt, um ein Zeichen für das Ende der Transformation zu setzen, Tatsächlich war die Privatisierung noch nicht abgeschlossen. Es wurden drei Nachfolgeorganisationen gegrün-

---

<sup>70</sup> Martin Kronauer / Berthold Vogel / Frank Gerlach, Im Schatten der Arbeitsgesellschaft. Arbeitslose und die Dynamik sozialer Ausgrenzung, Frankfurt 1993; Gerd Vonderach / Ruth Siebers / Ulrich Barr, Arbeitslosigkeit und Lebensgeschichte, Opladen 1992.

<sup>71</sup> Gerlinde Sinn / Hans-Werner Sinn, Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Wiedervereinigung, Tübingen 1991.

det, die Beteiligungs-Management-Gesellschaft zur Weiterführung der noch nicht privatisierten Betriebe, die Treuhand-Liegenschaftsgesellschaft als Immobilienverwaltung und die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben.<sup>72</sup>

Am Ende des Transformationsprozesses entstand in Ostdeutschland eine neue Unternehmensstruktur. Die Staatsbetriebe im Gewerbe und in der Landwirtschaft waren privatisiert worden, die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften waren aufgelöst. Einige Privatbetriebe, die in der Deutschen Demokratischen Republik geduldet worden waren, konnten sich den neuen marktwirtschaftlichen Bedingungen anpassen und bestanden weiter. Hinzu kamen gewerbliche oder landwirtschaftliche Unternehmen, die nach dem Wechsel der Wirtschaftsordnung neu gegründet wurden, und die Niederlassungen westdeutscher Unternehmen. Zahlreiche ostdeutsche Betriebe wurden aber stillgelegt, andere Betriebe mussten ihre Produktion stark reduzieren.

Im vereinten Deutschland gab es 2017 insgesamt 2,5 Millionen Unternehmen.<sup>73</sup> Die meisten von ihnen waren kleine Einzelbetriebe in der Landwirtschaft, im Handwerk, im Handel oder auch in neuen Dienstleistungsberufen. Von geringer Zahl, aber wirtschaftlich bedeutend waren die großen Kapitalgesellschaften. Unter dem Einfluss der Globalisierung gewannen die multinationalen Konzerne mit Produktionsstandorten und Konzerngesellschaften in vielen Ländern an Bedeutung. Viele große Unternehmen in der Industrie, im Handel, im Bankwesen und in der rasch expandierenden Informationsökonomie expandierten sowohl durch internes Wachstum, als auch durch Unternehmensfusionen und Kapitalbeteiligungen. Die Konzernbildung drängte den Markt zurück. Wirtschaftsbeziehungen, die zuvor der Markt vermittelt hatte, wurden durch die unternehmensinterne Planung der Konzerne organisiert.<sup>74</sup> Manche Unternehmensfusionen sollten außer einer stärkeren Marktposition auch Synergieeffekte zwischen den Konzernbetrieben erreichen. Es gab aber auch Fälle, in denen die Konzentration an Grenzen stieß, weil es nicht gelang, die verschiedenen Konzernteile zu einem effizienten Unternehmen zu verschmelzen. Gescheiterte Projekte waren der „integrierte Technologiekonzern“ der Daimler-Benz AG, eine Zusammenfassung von Autoproduktion, Flugzeugbau und Elektroindustrie, oder das „Allfinanzmodell“ als Verbindung von Bank und Versicherung.

<sup>72</sup> Marcus Böck, Die Treuhand. Idee – Praxis – Erfahrung 1990–1994, Göttingen 2018; Wolfgang Fischer / Herbert Hax / Hans Karl Schneider (Hrsg.), Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen, Berlin 1993; Hans Kemmler, Die Entstehung der Treuhandanstalt. Von der Wahrung zur Privatisierung des DDR-Volkseigentums, Frankfurt 1994.

<sup>73</sup> Statistisches Jahrbuch 2019, S. 494, 524–525.

<sup>74</sup> William Lazonick, Business organization and the myth of the market economy, Cambridge MA 1993.

Die Beteiligung ausländischen Kapitals an deutschen Unternehmen nahm zu. 2010 waren 26 Prozent der 100 größten deutschen Unternehmen, gemessen an der Wertschöpfung, mehrheitlich in ausländischem Besitz. Dazu gehörten vor allem die Niederlassungen der großen multinationalen Konzerne, wie schon in der alten Bundesrepublik Deutschland, die Autohersteller Ford und Opel, das Elektrounternehmen Philips, sowie die großen Mineralölfirmen BP, Exxon, Shell und Total. An vielen prominenten Großunternehmen hatten ausländische Investoren bedeutende Minderheitsanteile. 2010 waren bei Bayer 30 Prozent des Aktienkapitals in ausländischem Besitz, bei Rheinmetall 26 Prozent, bei Daimler 19 Prozent, bei Volkswagen 17 Prozent, bei der Allianz 16 Prozent, bei der Münchener Rückversicherung 10 Prozent, bei ThyssenKrupp 11 Prozent, bei der Deutschen Bank 9 Prozent, bei der BASF 5 Prozent.<sup>75</sup>

Unternehmen mussten aber nicht unbedingt groß sein, um erfolgreich zu werden. Es gab Unternehmen mittlerer Größe, die im Unterschied zu den großen Konzernen nur einige Hundert bis einige Tausend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigten, mit ihren Produkten aber zu den internationalen Marktführern gehörten. Sie wurden als „Hidden Champions“ bekannt. Die „Hidden Champions“ konnten sich behaupten, weil sie sich auf Produkte spezialisierten, die sie in besonderer Qualität zu günstigem Preis lieferten. Oft stellten sie Komponenten her, die in den Produkten großer Konzerne, etwa in der Autoindustrie, verarbeitet wurden. Einige dieser Unternehmen hatten eine lange Geschichte und waren in ihrem Marktsegment vertraute Namen; aber ihre Bedeutung wurde erst in den neunziger Jahren allgemein entdeckt.<sup>76</sup>

### 4.3.3 Boden

Der Boden wurde im vereinten Deutschland überwiegend von der Landwirtschaft genutzt, aber Siedlungen und Gewerbeflächen dehnten sich aus. 1993 beanspruchten die Landwirtschaft 58 Prozent des Bodens, die Wälder 27 Prozent, Siedlungen und Gewerbe 7 Prozent und der Verkehr 4 Prozent. 2020 wurden für die Landwirtschaft nur noch 51 Prozent des Bodens genutzt, für Wälder 31 Prozent, für Siedlungen und Gewerbe 9 Prozent und für den Verkehr 5 Prozent.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Monopolkommission, Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen. Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2010/2011, Baden-Baden 2012. S. 152–173.

<sup>76</sup> Hermann Simon, Hidden Champions – Aufbruch nach Globalia. Die Erfolgsstrategien unbekannte Weltmarktführer, Frankfurt 2012.

<sup>77</sup> Statistisches Jahrbuch, S. 16; Statistisches Bundesamt, Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung. Fachserie 3, Reihe 5.1, 2020, S. 7, 192.

Das Eigentum an Boden unterschied sich nach den Nutzungsarten. Siedlungsbo-  
den und Gewerbegebäuden gehörten überwiegend den Unternehmen oder privaten  
Wohnungseigentümern, die ihn nutzten. Landwirtschaftlicher Boden wurde da-  
gegen in erheblichem Umfang von den Eigentümern nicht selbst genutzt, son-  
dern an Agrarbetriebe verpachtet. 2016 betrug der Anteil der Pachtflächen an der  
landwirtschaftlichen Nutzfläche 59 Prozent; in den Neuen Bundesländern war  
der Pachtflächenanteil als Folge der Privatisierung deutlich höher als in den  
Alten Bundesländern.<sup>78</sup>

Der Wert des Bodens hing von der wirtschaftlichen Nutzung ab; städtischer  
Boden war wesentlich wertvoller als landwirtschaftliche Flächen. Der Wert des  
Bodens, getrennt von der Nutzung durch die Landwirtschaft, Forsten, Bauten  
oder Verkehr, wurde in den Volkswirtschaftlichen Vermögensbilanzen erst seit  
2010 erfasst, im Rückblick auch für die Zeit seit 1999.<sup>79</sup> Das bebaute Land hatte  
nur einen geringen Anteil an der gesamten Bodenfläche, machte 2020 aber  
87 Prozent des gesamten Bodenwertes aus. Die Bodenwerte stiegen im Prozess  
des wirtschaftlichen Wachstums stark an. 1999 machten der Boden 26 Prozent des  
gesamten Sachvermögens der Volkswirtschaft aus, das Anlagevermögen 74 Prozent.  
Bis 2020 stieg der Anteil des Bodens am gesamten Sachvermögen auf 33 Prozent,  
während der Anteil des Anlagevermögens auf 67 Prozent zurückging.<sup>80</sup>

#### 4.3.4 Wachstum und Konjunktur

##### 4.3.4.1 Geteilte Konjunktur 1990–2000

Die Wiedervereinigung weckte in Westdeutschland große Erwartungen. Nach  
optimistischen Einschätzungen sollte der politische Impuls eine nachhaltige  
Expansionsphase einleiten. Die Erweiterung des Binnenmarktes, der Nachhol-  
bedarf an Konsumgütern und Investitionsgütern in den Neuen Bundesländern  
und darüber hinaus die Öffnung des osteuropäischen Marktes sollten günstige  
Bedingungen für eine Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums bieten.  
Tatsächlich löste die Wiedervereinigung in der westdeutschen Wirtschaft durch  
die zusätzliche Nachfrage aus den neuen Bundesländern einen starken Auf-

---

<sup>78</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Agrarpolitischer Bericht der Bun-  
desregierung 2019, Berlin 2019.

<sup>79</sup> Oda Schmalwasser / Sascha Brede, Grund und Boden als Bestandteil der volkswirtschaftli-  
chen Vermögensbilanzen, in: Wirtschaft und Statistik, 2015, Heft 6, S. 43–57.

<sup>80</sup> Deutsche Bundesbank / Statistisches Bundesamt, Sektorale und gesamtwirtschaftliche  
Vermögensbilanzen 1999–2020, Frankfurt / Wiesbaden 2021, S. 6–8.

schwung aus. Der Nachholeffekt war jedoch von kurzer Dauer. Bereits 1993 brach die Vereinigungskonjunktur der westdeutschen Wirtschaft ab.<sup>81</sup>

In Ostdeutschland setzte sich die Transformationskrise, die in den letzten Monaten der Deutschen Demokratischen Republik begonnen hatte, nach der Wiedervereinigung fort. Die meisten ostdeutschen Unternehmen waren aufgrund der relativ niedrigen Produktivität nicht wettbewerbsfähig. Die ostdeutschen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen strebten eine Annäherung der Löhne an das westdeutsche Niveau an. Auch die Gewerkschaften, die ihre Organisationen rasch auf die neuen Länder ausdehnten, traten für deutliche Lohnsteigerungen ein, nicht nur aus Paritätsgründen, sondern auch, um eine Niedriglohnkonkurrenz zu Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in Westdeutschland zu verhindern. 1991 erreichte die Transformationskrise in den Neuen Ländern die Talsohle.<sup>82</sup> Die Arbeitslosenquote betrug 1991 in Westdeutschland 6 Prozent und in Ostdeutschland 10 Prozent. Danach stieg die Produktion in Ostdeutschland an, allerdings von einem niedrigen Ausgangsniveau.<sup>83</sup>

Nach der Überwindung der Transformationskrise näherte die deutsche Wirtschaft sich wieder ihrem langfristigen Entwicklungspfad an, mit moderaten Wachstumsraten der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Wachstumsimpulse gingen in den neunziger Jahren vor allem von der neuen Internetökonomie aus. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung nahm real von 1991 bis 2000 im Durchschnitt um 1,7 Prozent im Jahr zu.<sup>84</sup> Der Aufschwung kam auch in den Neuen Bundesländern an. Das wirtschaftliche Wachstum war in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland. Nachdem sich die Soziale Marktwirtschaft etabliert hatte, wurden Betriebe modernisiert oder neu gegründet. In wenigen Jahren wurde der Modernisierungsstau in den Betrieben, in der Infrastruktur und in den Städten und Dörfern abgebaut, den die Staatssozialistische Planwirtschaft nach vierzig Jahren hinterlassen hatte.

Trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs blieb die Arbeitslosigkeit hoch. Die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote stieg bis 1997 auf 13 Prozent und ging dann

**81** Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für Wachstumsorientierung – gegen lärmenden Verteilungsstaat. Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart 1992, S. 69–71.

**82** Karl Brenke, Die Jahre 1989 und 1990: Das wirtschaftliche Desaster der DDR – schleichen-der Niedergang und Schocktherapie? In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Jahrgang 2009, S. 18–31; André Steiner, From the Soviet Occupation Zone the „New Eastern States“: A survey, in: Hartmut Berghoff / Uta Andrea Balbier (Hrsg.), The East German economy, 1945–2010. Falling behind or catching up? New York 2012, S. 42–49.

**83** Statistisches Jahrbuch 1992, S. 127–129; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1992/93, S. 69–71.

**84** Statistisches Jahrbuch 2002, S. 44, 632–633.

bis 2000 leicht zurück auf 11 Prozent.<sup>85</sup> Zu den registrierten Arbeitslosen kam eine erhebliche verdeckte Arbeitslosigkeit von Männern und Frauen im Erwerbsalter, die einen Arbeitsplatz suchten, den Kontakt zum Arbeitsamt aber aufgegeben hatten und deshalb nicht in der Arbeitslosenstatistik erschienen. Nach einer Schätzung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gab es 2000 außer den registrierten 3,9 Millionen Arbeitslosen noch eine verdeckte Arbeitslosigkeit von 1,8 Millionen Personen.<sup>86</sup>

#### 4.3.4.2 Die Arbeitsmarktkrise 2001–06

Im März 2000 brach in den USA der Aufschwung, der vor allem durch die neuen Internetunternehmen beflogtelt worden war, zusammen. Anleger, die optimistisch auf das Wachstum der Neuen Ökonomie gesetzt hatten, verloren viel Kapital. Die Krise verbreitete sich von den USA in andere Länder, auch nach Deutschland. Hinzu kam, dass der Terroranschlag auf das World Trade Center in New York am 11. September 2001 sich weltweit negativ auf die Konjunktur auswirkte. Die deutsche Wirtschaft glitt 2001 in eine Krise ab. Die Arbeitslosigkeit nahm zu.<sup>87</sup>

Die Konjunkturpolitik war umstritten, Die Bundesregierung vertraute darauf, die Arbeitsmarktkrise durch eine angebotsorientierte Konjunkturpolitik zu überwinden; dazu sollten die Deregulierung des Arbeitsmarktes und eine Entlastung der Unternehmen beitragen, Kritiker verlangten dagegen, dass die Arbeitsmarktkrise durch eine aktive Konjunkturpolitik zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bekämpft werden sollte.<sup>88</sup> Die Krise erreichte 2003 ihren Tiefpunkt. Ab 2004 setzte ein neuer Aufschwung ein.<sup>89</sup> Die Arbeitslosigkeit blieb jedoch weiterhin hoch. Die neue Definition von Arbeitslosigkeit durch die Arbeitsmarktreform von 2002–03 hatte zur Folge, dass die Arbeitslosenzahlen stiegen

---

<sup>85</sup> Statistisches Jahrbuch 2001, S. 124.

<sup>86</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2002/03, S. 119.

<sup>87</sup> Statistisches Jahrbuch 2004, S. 95; Statistisches Jahrbuch 2001, S. 124.

<sup>88</sup> Carl-Ludwig Holtfrerich, Wo sind die Jobs? Eine Streitschrift für mehr Arbeit, München 2007; Gustav Horn, Die deutsche Krankheit. Sparwut und Sozialabbau, München 2005; Horst-Henning Jank / Christian Molitor, Gibt es tragfähige Alternativen zur Angebotsorientierung? In: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 83 (2003); Jürgen Kromphardt, Minderheitsvotum, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2002/03, S. 215.

<sup>89</sup> Statistisches Jahrbuch 2018, S. 331.

und ein realistischeres Bild der Arbeitslosigkeit zeigten. Im Februar 2005 gab es in Deutschland 5,2 Millionen Arbeitslose.<sup>90</sup>

In den USA schlug das Federal Reserve Board 2004 eine expansive Politik ein, um die Konjunktur zu beleben. Die steigende Liquidität und die niedrigen Zinsen förderten den Immobilienmarkt. Die Immobilienkäufe wurden zu einem großen Teil mit Krediten finanziert. Die Banken gewährten Hypothekenkredite auch an Haushalte mit niedrigem Einkommen. Für diese Kredite, die aufgrund ihrer schlechten Bonität als „subprime loans“ bezeichnet wurden, waren höhere Zinsen zu zahlen, um das größere Ausfallrisiko zu kompensieren. Viele Banken legten Fonds auf, in denen eine große Zahl von Krediten zusammengefasst war; die Immobilienkredite wurden „verbrieft“. Die Banken versprachen, dass durch die Bündelung vieler Kredite das Risiko einzelner Kreditausfälle begrenzt wäre, auch wenn einzelne Kredite von zweifelhafter Bonität waren. Die großen amerikanischen Ratingagenturen unterstützten die Werbekampagne der Banken und verliehen vielen Hypothekenfonds die Bestnote Triple A (AAA), die Qualitätsstufe von Staatsanleihen.

Die versprochenen hohen Renditen und die Nobilitierung durch die Ratingagenturen machten die Hypothekenfonds zu einem beliebten Anlageinstrument. Der Boom in Hypothekenfonds wurde unterstützt durch einen Mangel an alternativen Kapitalanlagen. Es gab ein weltweites Überangebot an Ersparnissen, denen eine zu geringe Kreditnachfrage gegenüberstand. Ben Bernanke, damals Mitglied des Federal Reserve Board und später Chairman, bezeichnete das Ungleichgewicht 2005 als ein „Global Saving Glut“, eine weltweite „Sparschwemme“.<sup>91</sup> Der Mangel an nachhaltigen Anlagermöglichkeiten erklärt, dass die Anleger sich so heftig in die Spekulation mit amerikanischen Immobilienkrediten stürzten. Der kreditfinanzierte Immobilienboom wurde als „subprime boom“ bekannt. Auch in Deutschland erwarben viele Banken die amerikanischen Hypothekenfonds auf eigene Rechnung oder vermittelten sie an ihre Kundschaft. Oft wurden Käufer, die keine Erfahrung in Wertpapiergeschäften hatten, nicht mit der nötigen Sorgfalt über die Risiken der Geldanlage informiert.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Wirtschaft und Statistik, 4 / 2005, Statistischer Teil, S. 12.

<sup>91</sup> Ben Bernanke, The global saving glut and the U.S. current account deficit. Speech delivered for the Sandridge Lecture at the Virginia Association of Economists, Richmond, 10 March 2005.

<sup>92</sup> Andreas Pfingsten, Das Sub-Prime-Virus: Ursachen und Folgen der Finanzkrise, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Jahrgang 2009, Heft 1, S. 14–24.

#### 4.3.4.3 Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2007–09

Der Immobilienboom in den USA dauerte nicht lange. Als die Konjunktur in den USA sich erholte und das Zinsniveau anstieg, gab es immer mehr Schuldner, die Zinsen und Tilgung nicht mehr aufbringen konnten. Unzählige Eigenheime wurden versteigert, die Immobilienpreise fielen, und der Erlös blieb oft weit unter der Hypothekenschuld, die auf einer Immobilie lastete. 2007 schlug der Boom in eine Krise um. Die Banken, die den Hypothekenboom angeheizt und sich mit großen Beträgen beteiligt hatten, erlitten hohe Verluste. Die Investitionsbank Lehman Brothers ging am 15. September 2008 in Konkurs. Andere Banken wurden mit staatlichen Subventionen saniert. Die Finanzkrise weitete sich zu einer Krise der amerikanischen Wirtschaft aus. Die um ihre Sicherheit besorgten Banken schränkten die Kreditgewährung ein. Familien, die ihr Haus verloren hatten, mussten ihren Konsum drastisch reduzieren, und ebenso schlecht ging es vielen privaten Anlegern, die ihre Ersparnisse verloren. Die amerikanische Krise breitete sich aufgrund der intensiven Kapitalverflechtung rasch weltweit aus. Im Sommer 2008 geriet das internationale Finanzsystem an den Rand des Zusammenbruchs.<sup>93</sup>

Deutsche Banken hatten sich bedenkenlos mit eigenen Mitteln und Kunden geldern am amerikanischen Hypothekenboom beteiligt, und entsprechend massiv waren die Auswirkungen der Finanzkrise in Deutschland. Geschäftsbanken und Landesbanken erlitten hohe Verluste. Die Finanzkrise löste eine allgemeine Wirtschaftskrise aus. 2009 ging das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland um 5,6 Prozent zurück.<sup>94</sup> Die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007–09 wurde durch eine fatale Verbindung von Marktversagen und Staatsversagen ausgelöst. Die Banken, nicht nur in den USA, sondern auch in Deutschland, stürzten durch eine verantwortungslose Geschäftspolitik die Wirtschaft in eine schwere Krise. Aber auch den Staat traf eine Mitverantwortung. Durch die allgemeine Deregulierung waren Schutzmechanismen abgebaut worden, und die Wirtschaftspolitik hatte Instrumente einer vorausschauenden Stabilisierungspolitik aus der Hand gegeben.<sup>95</sup>

Die Krise von 2007–09 war der schärfste Rückschlag, den die deutsche Wirtschaft seit der Wiedervereinigung erlebte. Die Bundesregierung griff massiv ein, um das Bankensystem zu stützen und die Konjunktur zu stabilisieren. Die Banken wurden für volkswirtschaftlich unersetzbare erklärt und mit erheblichen

---

<sup>93</sup> Adam Tooze, *Crashed. How a decade of financial crises changed the world*, New York 2018.

<sup>94</sup> Statistisches Jahrbuch 2018, S. 331.

<sup>95</sup> Carl-Ludwig Holtfrerich, Vergleichende Aspekte der Großen Krisen nach 1929 und 2007, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, 2011 / II, S. 115–138.

Subventionen gestützt.<sup>96</sup> Zur Konjunkturpolitik gehörten Steuersenkungen, umfangreiche kreditfinanzierte Investitionsprogramme und Kredite für zahlreiche von der Krise betroffene Unternehmen.<sup>97</sup> Die Europäische Zentralbank stützte die Konjunktur mit einer expansiven Geldpolitik. Sie setzte 2009 den Leitzins auf historisch niedrige 1 Prozent herab und flutete das europäische Bankensystem mit Liquidität. Eine moderate Inflationsrate von „unter, aber nahe 2 Prozent“ sollte Produktion und Beschäftigung fördern.<sup>98</sup>

#### 4.3.4.4 Relative Stabilisierung 2010–19

Die gemeinsame Konjunkturpolitik der Bundesregierung und der Europäischen Zentralbank zeigte Wirkung. 2010 begann die Erholung aus der Krise; das reale Bruttoinlandsprodukt nahm in diesem Jahr um 4,1 Prozent zu. Die Arbeitslosenquote blieb allerdings mit 7,7 Prozent hoch.<sup>99</sup> In den Jahren 2012–13 ging das wirtschaftliche Wachstum durch die Schuldenkrise in der Eurozone erneut zurück. Danach gab es wieder bis 2018 ein stärkeres Wachstum, Das Wachstum wurde wesentlich durch die starken Exporte gefördert. Die Arbeitslosigkeit ging zurück; die Arbeitslosenquote betrug 2018 noch 3,4 Prozent.<sup>100</sup>

Die Europäische Zentralbank setzte ihre Niedrigzinspolitik fort. Mehrere Mitgliedstaaten der Eurozone waren durch hohe Staatsschulden an den Rand der Zahlungsunfähigkeit geraten, und die Krise hielt in einigen Ländern an. Die niedrigen Zinsen sollten die Zinslast in den Schuldnerländern verringern und die Konjunktur fördern. Die expansive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank stieß in Deutschland auf Kritik, da die Rendite traditioneller Sparanlagen in der „Nullzinsphase“ auf ein extrem niedriges Niveau fiel. Für sichere Anlagen wie Spareinlagen oder Bundesanleihen ergaben sich unter Berücksichtigung der Preissteigerungen real sogar negative Zinsen. Die niedrigen Zinsen schädigten zahlreiche Sparer und erschwerten die Altersvorsorge.<sup>101</sup> Die Europäische Zentralbank hatte jedoch weniger Einfluss auf die Zinsen, als oft angenommen wurde. Der strukturelle Hintergrund war das „Global Saving Glut“, auf das Ben Bernanke vom Federal Reserve Board

**96** Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Jahresbericht 2011–2012, Basel 2012; Deutsche Bundesbank, Finanzstabilitätsbericht 2009, Frankfurt 2009.

**97** Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden 2009, S. 166–174.

**98** Europäische Zentralbank, Jahresbericht 2010, Frankfurt 2011; Europäische Zentralbank, Jahresbericht 2011, Frankfurt 2012; Horst Tomann, Monetary integration in Europe. The European Monetary Union after the financial crisis, 2. Aufl., Basingstoke 2017, S. 135–150.

**99** Statistisches Jahrbuch 2011, S. 76, 631.

**100** Statistisches Jahrbuch 2019, S. 367.

**101** Tooze, Crashed, S. 321–446.

bereits 2005 hingewiesen hatte. Es gab eine strukturelle Divergenz zwischen Sparen und Investieren, ein Überangebot an Ersparnissen und eine zu geringe Kreditnachfrage. Die Unternehmen konnten ihre Investitionen weitgehend aus eigenen Gewinnen finanzieren. Zu der geringen Kreditnachfrage der Unternehmen kamen in Deutschland die Folgen der 2009 beschlossenen Schuldenbremse, mit der die staatliche Kreditaufnahme stark zurückging.<sup>102</sup>

Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner nahm in Deutschland von 1991 bis 2018 real im Durchschnitt um 1,3 Prozent im Jahr zu.<sup>103</sup> 2019 schlug die Konjunktur in eine Rezession um. Die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandprodukts je Einwohner, die 2018 noch 1,6 Prozent betragen hatte, ging 2019 auf 0,6 Prozent zurück. Im Januar 2020 erwartete das Bundeswirtschaftsministerium eine konjunkturelle Erholung. Die Prognose für 2020 sah eine Zunahme des realen Bruttoinlandprodukts um 1,1 Prozent vor. Die Arbeitslosenquote würde mit 5,0 Prozent gegenüber dem Vorjahr unverändert bleiben.<sup>104</sup>

## 4.3.5 Strukturwandel der Wirtschaft

### 4.3.5.1 Postindustrieller Kapitalismus

Die Transformationskrise führte in den Neuen Bundesländern zu einem Strukturbruch. In der Landwirtschaft und in der Industrie ging die Produktion stark zurück. Der Dienstleistungssektor, der zu einem erheblichen Teil standortgebunden war und deshalb nicht dem gleichen Konkurrenzdruck ausgesetzt wurde, konnte sich dagegen besser behaupten. Die Erwerbsstruktur in den neuen Bundesländern wurde daher schockartig an die westdeutsche Dienstleistungsgesellschaft angepasst. In den Alten Bundesländern setzte sich der langfristige Strukturwandel zum Tertiären Sektor fort. Insgesamt machten Dienstleistungen 2018 zwei Drittel der gesamtwirtschaftlichen Produktion aus (Tabelle 12).

Mit der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der Sektoren veränderte sich auch die Struktur der Beschäftigung. Im Primären Sektor und auch im Sekundären Sektor ging die Zahl der Beschäftigten zurück. Mehr Arbeit gab es allein

---

<sup>102</sup> Carl-Ludwig Holtfrerich, Power or economic law? Fresh reflections on ECB policy, in: *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, 53 (2018), S. 164–169; Carl-Ludwig Holtfrerich / Jonas Horstkemper / Ute Tintemann (Hrsg.), *Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen*. Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin 2015.

<sup>103</sup> Statistisches Jahrbuch 1993, S. 50; Statistisches Jahrbuch 2019, S. 333.

<sup>104</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Jahresbericht 2020. Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität steigern – in Deutschland und Europa*, Berlin, Januar 2020, S. 67–68.

**Tabelle 12:** Das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 1994–2018 (Prozent).

	1994	2018
Primärer Sektor	1	1
Sekundärer Sektor	36	31
Tertiärer Sektor	63	68

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1995, S. 680; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2019, S. 337.

im Tertiären Sektor.<sup>105</sup> Der Strukturwandel war dramatisch. 2018 war nur noch ein Viertel aller Erwerbstäigen in der materiellen Produktion beschäftigt. Drei Viertel aller Erwerbstäigen waren damit beschäftigt, Waren zu transportieren, zu verkaufen oder zu finanzieren, Informationen auszutauschen, oder ihre Mitbürger und Mitbürgerinnen zu beraten, zu versichern, zu bedienen, zu betreuen oder zu verwalteten (Tabelle 13).

**Tabelle 13:** Die Struktur der Beschäftigung in Deutschland 1991–2018 (Prozent).

	1991	2018
Primärer Sektor	4	1
Sekundärer Sektor	41	24
Tertiärer Sektor	54	74

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2004, S. 112; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2019, S. 361.

Der Strukturwandel der Wirtschaft wurde durch die Digitalisierung beschleunigt. Im engeren Sinne meinte „Digitalisierung“ die Umwandlung von analogen Daten in digitale Daten. Der wirtschaftliche Nutzen digitaler Daten lag vor allem darin, dass sie maschinell leichter zu bearbeiten waren als analoge Daten. Im weiteren Sinne wurde die Anwendung digitaler Technologien in verschiedenen Bereichen, in der Kommunikation, in der Produktion und im Konsum, als Digitalisierung bezeichnet. Globale Plattformen für den Handel, für die Verbreitung von Informa-

---

<sup>105</sup> Statistisches Jahrbuch 1993, S. 116; Statistisches Jahrbuch 2019, S. 361.

tionen und für die soziale Kommunikation, die Vernetzung von weit entfernten Produktionsstandorten, die weltweite Verflechtung von Banken und Finanzmärkten konstituierten einen neuen „Digitalen Kapitalismus“.<sup>106</sup>

Die Digitalisierung brachte einen allgemeinen Innovationsschub. Es gab neue Investitionsfelder, neue Chancen für Beschäftigung und Produktion. Menschen und Institutionen in verschiedenen Weltregionen wurde in ein globales Kommunikationssystem einbezogen. Weit entfernte Produktionsstätten konnten vernetzt werden. Die enorme Sammlung von persönlichen Daten, von Namen, Adressen, Konsumpräferenzen und anderen Informationen, wurde aber auch zunehmend als Problem wahrgenommen. Es drohte die Gefahr einer Manipulation der Öffentlichkeit. Der Staat war aufgerufen, die Wirtschaftsordnung den neuen Bedingungen anzupassen. Schwerpunkte waren die Kontrolle der Marktmacht von Internetkonzernen und die Souveränität über persönliche Daten.<sup>107</sup>

#### 4.3.5.2 Der primäre Sektor

**Landwirtschaft.** Die Landwirtschaft der Neuen Bundesländer wurde nach der Wiedervereinigung in die Soziale Marktwirtschaft integriert. Die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften sollten nach Möglichkeit in einzelne Betriebe aufgeteilt werden, die Volkseigenen Güter wurden privatisiert. Der größte Teil des landwirtschaftlich genutzten Bodens gelangte an Großbetriebe.<sup>108</sup> In den Alten Bundesländern herrschten dagegen nach wie vor Familienbetriebe vor.<sup>109</sup> 1993 gab es in Deutschland 606 Tausend landwirtschaftliche Betriebe mit 1,7 Millionen Beschäftigten. Die Betriebe in den Neuen Bundesländern waren im Durch-

---

<sup>106</sup> Philipp Staab, Digitaler Kapitalismus. Macht und Herrschaft in der Ökonomie der Unknappheit, Berlin 2019.

<sup>107</sup> Timi Daum, Das Kapital sind wir. Zur Kritik der digitalen Ökonomie, Bonn 2018; Carsten Ochs / Michael Friedewald / Thomas Hess / Jörn Lamla (Hrsg.), Die Zukunft der Datenökonomie. Zwischen Geschäftsmodell, Kollektivgut und Verbraucherschutz, Wiesbaden 2019.

<sup>108</sup> Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Die Entwicklung der Agrarwirtschaft in den neuen Ländern. Bisherige Fortschritte – aktuelle Maßnahmen, Bonn 1993; Hanns Christian Löhr, Der Kampf um das Volkseigentum. Eine Studie zur Privatisierung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern durch die Treuhandanstalt, 1990–1994, Berlin 2002.

<sup>109</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2019, Berlin 2019.

schnitt wesentlich größer als in den Alten Bundesländern, sie beschäftigten mehr Arbeitskräfte und bewirtschafteten größere Flächen.<sup>110</sup>

Die ostdeutsche Landwirtschaft hatte nicht mehr den geschützten Binnenmarkt, sondern konkurrierte mit den modernen Betrieben kapitalistischer Länder innerhalb und außerhalb der Europäischen Union, die eine wesentlich höhere Arbeitsproduktivität aufwiesen. Produktion und Beschäftigung in der ostdeutschen Landwirtschaft gingen daher stark zurück. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften und der großen Staatsbetriebe wurden in die Arbeitslosigkeit entlassen.<sup>111</sup>

Die Europäische Union führte die protektionistische Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft fort. Die Ziele der „Gemeinsamen Agrarpolitik“ waren nach dem Maastricht-Vertrag von 1992 die Produktivitätssteigerung der Landwirtschaft, ein angemessener Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung, die Marktstabilisierung, die Sicherung der Versorgung und die Belieferung der Verbraucher und Verbraucherinnen zu angemessenen Preisen.<sup>112</sup> Seit den neunziger Jahren nahm die Kritik an der europäischen Agrarpolitik zu. Die aufwendige Marktstabilisierung beanspruchte einen großen Teil des Budgets der Europäischen Union. Die Agrarpolitik begünstigte die Großbetriebe gegenüber den kleinen und mittleren Betrieben, und sie förderte die landwirtschaftliche Massenproduktion, die negative Auswirkungen auf die Qualität der Nahrung, auf die Tiergesundheit und auf die Umwelt hatte. Die Kritik führte zu einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die Förderung wurde von der Marktstabilisierung auf eine Einkommensstabilisierung umgestellt, die sich zielorientiert an Landwirte und Landwirtinnen mit geringem Einkommen richtete und weniger aufwendig sein sollte. Die Preisgarantien wurden gesenkt und schrittweise durch Direktbeihilfen für Landwirte und Landwirtinnen ersetzt.

Um den Umweltschutz zu stärken, wurde Ende der neunziger Jahre neben der Förderung der Ernährung die Entwicklung des ländlichen Raumes zur Aufgabe der Gemeinsamen Agrarpolitik erklärt. Ein Teil der Agrarsubventionen wurde zur Förderung des biologischen Anbaus, der artgerechten Tierhaltung und der Biodiversität verwendet. Die Europäische Kommission definierte 2013 drei übergeordnete Ziele, an denen sich die Gemeinsame Agrarpolitik orientieren sollte, eine nachhaltige Ertragssicherheit, Umweltschutz und Klimaschutz

---

**110** Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1995, S. 53.

**111** Karl Eckert, Agrargeographie Deutschlands. Agrarraum und Agrarwirtschaft Deutschlands im 20. Jahrhundert, Gotha / Stuttgart 1998, S. 376–424.

**112** Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992, Artikel 33.

sowie räumliche Ausgewogenheit.<sup>113</sup> Die Bundesregierung stimmte der Neuorientierung der Agrarpolitik zu. Als Leitbild nannte sie „eine nachhaltige, ökologisch verantwortbare, ökonomisch leistungsfähige und regional verankerte Landwirtschaft, die einen angemessenen Beitrag zur Erhaltung oder Schaffung attraktiver, lebenswerter und vitaler ländlicher Regionen liefert.“<sup>114</sup>

Die Öffentlichkeit reagierte widersprüchlich auf die Agrarpolitik. Die Planierung riesiger Ackerflächen, die Kontaminierung von Land und Gewässern durch intensive Düngung und Pflanzenschutzmittel, und die Zustände der Massentierhaltung stießen zunehmend auf Proteste. Andererseits erwarteten die Verbraucher und Verbraucherinnen aber niedrige Lebensmittelpreise, die nur durch die landwirtschaftliche Massenproduktion möglich wurden. Der Weg zu einer nachhaltigen Landwirtschaft könne nur gelingen, betonte das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2019, wenn Handel und Verbraucherinnen und Verbraucher durch ihr Einkaufsverhalten die Umsetzung der veränderten gesellschaftlichen Erwartungen in der Landwirtschaft angemessen honorierten.<sup>115</sup>

Die protektionistische Agrarpolitik der Europäischen Union konnte die Strukturkrise der deutschen Landwirtschaft nicht aufhalten. Viele Betriebe wurden verdrängt, und die Beschäftigung ging zurück. 2016 gab es in Deutschland noch 275 Tausend Betriebe mit 940 Tausend Beschäftigten.<sup>116</sup>

**Forstwirtschaft.** Die Nutzung der Wälder war traditionell vor allem auf den Holzeinschlag ausgerichtet. Nachdem das Umweltbewusstsein zunahm, erkannte man, dass die Gewinnung von Holz nur ein Teil des vielfältigen Nutzens der Wälder für die Gesellschaft ist. Die Voraussetzungen für eine Neuorientierung der Forstwirtschaft waren günstig, da der größte Teil der Wälder im Besitz von Bund, Ländern und Kommunen war.

Ziel der Neuorientierung war es, den vielfältigen Nutzen des Waldes zu fördern. Der Wald trägt durch nachwachsende Rohstoffe zur wirtschaftlichen Entwicklung bei. Er reinigt die Luft, wirkt ausgleichend auf das Klima, bindet Kohlendioxid in der Biomasse und trägt damit zur Verminderung des Treibhauseffektes bei. Er reguliert den Wasserhaushalt und schützt die Trinkwasserversorgung, erhält die Bodenfruchtbarkeit und verhindert die Erosion. Im Gebirge schützt er vor Schneelawinen und Erdrutschen. Allgemein dient der Wald der Erholung. Bedroht wird der Wald durch Sturm, Feuer, Frost, Schnee und Eis, durch Schadinsekten und durch die zunehmende Luftverschmutzung. Der vielfältige

<sup>113</sup> Europäische Kommission, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Luxemburg 2019.

<sup>114</sup> Agrarpolitischer Bericht 2019, S. 12.

<sup>115</sup> Agrarpolitischer Bericht 2019, S. 13.

<sup>116</sup> Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2017, S. 24, 42.

Nutzen des Waldes wurde aber nicht bewertet und ging damit auch nicht in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ein.<sup>117</sup>

**Fischerei.** Nach dem Übergang zur Sozialen Marktwirtschaft wurden die staatlichen Fischereibetriebe in Rostock und Sassnitz privatisiert. Die Fischereiproduktionsgenossenschaften wurden aufgelöst, ihre Schiffe wurden privatisiert oder stillgelegt. Zur Unterstützung der neuen privaten Betriebe wurden Fischereigenossenschaften nach dem westdeutschen Genossenschaftsrecht gegründet. Die Ausrüstung, die Arbeitsproduktivität und damit die Konkurrenzfähigkeit der ostdeutschen Fischwirtschaft entsprachen jedoch nicht dem Standard in Westdeutschland und anderen kapitalistischen Ländern. Die ostdeutsche Fischereiflotte wurde daher massiv reduziert, und es gab eine hohe Arbeitslosigkeit.<sup>118</sup>

Die Transformationskrise der ostdeutschen Fischereiwirtschaft traf mit der seit langer Zeit anhaltenden Strukturkrise der Fischerei in der Europäischen Union zusammen. Die Europäische Union führte die Gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft fort. Die Ziele der europäischen Fischereipolitik waren die Erhaltung der Fischbestände, die Förderung einer international wettbewerbsfähigen Fischereiwirtschaft, die Anpassung der Flottenkapazitäten an die Fischbestände und die Marktverhältnisse, sowie eine gemeinsame Marktorganisation. Die Instrumente der europäischen Fischereipolitik waren Regeln für die Fischerei, Fischereiabkommen mit Staaten außerhalb der Europäischen Union und Subventionen. Die europäische Subventionspolitik wurde durch nationale Unterstützungsprogramme der Mitgliedsländer mit Stilllegungsprämien, Beihilfen und Steuerermäßigungen ergänzt.<sup>119</sup>

Die Zahl der Fischereischiffe und die Beschäftigung in der Fischerei gingen seit den neunziger Jahren stark zurück, unterstützt durch die Stilllegungsprämien der Europäischen Union und der Bundesregierung.<sup>120</sup> Relativ hoch blieb die Beschäftigung in den Fischverarbeitungsbetrieben, da sie auch importierten

---

<sup>117</sup> Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), *Unser Wald. Die Land- und Forstwirtschaft in Deutschland*, Bonn 1991; Rolf Zundel / Ekkehard Schwartz, *50 Jahre Forstpolitik in Deutschland 1945 bis 1994*, Münster 1996, S. 58–60.

<sup>118</sup> Wulf-Heinrich Hahlbeck, *Die Geschichte der ostdeutschen Hochseefischerei (DDR / Mecklenburg-Vorpommern)*, in: Hans Otto Boysen (Hrsg.), *50 Jahre Fischerei in Deutschland 1948–1998*, Nürnberg 1998, S. 170; Hans-Joachim Jennerich, *Küstenfischerei und Kleine Hochseefischerei in der DDR*, in: Hans Otto Boysen (Hrsg.), *50 Jahre Fischerei in Deutschland 1948–1998*, Nürnberg 1998, S. 120–121; Dietrich Strobel / Wulf-Heinrich Hahlbeck, *Hiev up! So war die Hochseefischerei der DDR*, 2. Aufl., Hamburg 1997, S. 153–162.

<sup>119</sup> Europäische Kommission, *Die neue Gemeinsame Fischereipolitik*, Luxemburg 1994.

<sup>120</sup> Europäische Kommission, *Die Zukunft der Gemeinsamen Fischereipolitik*, Bd. 2, Luxemburg 2001, S. 62–63.

Fisch verarbeiteten. Die Große Hochseefischerei im Nordatlantik und anderen entfernten Fanggebieten war aufgrund der notwendigen Investitionen in die Modernisierung der Schiffe und der hohen Betriebskosten kaum mehr rentabel zu betreiben. Es blieben nur noch wenige Fischereischiffe, die zwar unter deutscher Flagge fuhren, aber ausländischen Reedereien gehörten.<sup>121</sup>

#### 4.3.5.3 Der sekundäre Sektor

Die Industrieproduktion stieg von 1991 bis 2018 mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 1,3 Prozent. Das Wachstum war damit etwas stärker als in Westdeutschland in den siebziger und achtziger Jahren. Über dem Durchschnitt lag die Produktionssteigerung in der Autoindustrie und in der Elektroindustrie. Das Produktionswachstum der Chemischen Industrie entsprach dem Durchschnitt. Unter dem Durchschnitt lag das Wachstum in der Lebensmittelindustrie und im Maschinenbau. In der Bekleidungsindustrie und in der Textilindustrie ging die Produktion weiter zurück.<sup>122</sup> Die Arbeitsproduktivität stieg, so dass die Unternehmen auch bei einer höheren Produktion weniger Arbeitskräfte benötigten. In fast allen Industriezweigen ging die Beschäftigung zurück. Im Bau gewerbe, im Maschinenbau, in der Metallwarenindustrie, in der Elektroindustrie, in der Chemischen Industrie, in der Stahlindustrie, in der Textilindustrie und in der Bekleidungsindustrie wurden Tausende von Arbeitsplätzen abgebaut.<sup>123</sup>

Eine exemplarische Übersicht über verschiedene Industriezweige zeigt, dass es in der neuen Sozialen Marktwirtschaft, wie zuvor schon in der alten Sozialen Marktwirtschaft, unterschiedliche Konstellationen von Markt und Staat gab. Industriezweige mit geringen Staatseingriffen waren etwa die Autoindustrie, die Chemische Industrie, die Elektroindustrie oder der Maschinenbau. Der Bergbau oder die Flugzeugindustrie waren dagegen durch einen intensiven Staatseinfluss geprägt.

**Autoindustrie.** Zu den großen Industriezweigen gehörte 1991 auch der Fahrzeugbau mit 980.000 Beschäftigten.<sup>124</sup> Die Autoindustrie galt zwar nach wie vor als Wachstumsbranche, aber die Produktion nahm seit den neunziger Jahren nur noch langsam zu. Die großen deutschen Autokonzerne reagierten unterschiedlich

<sup>121</sup> Deutscher Fischerei-Verband, Deutsche Fischerei 2017. Lage und Aussichten, Hamburg 2017.

<sup>122</sup> Statistisches Jahrbuch 1994, S. 227; Statistisches Jahrbuch 2000, S. 195; Statistisches Jahrbuch 2005, S. 378–380; Statistisches Jahrbuch 2009, S. 382–384; Statistisches Jahrbuch 2014, S. 538; Statistisches Jahrbuch 2019, S. 560.

<sup>123</sup> Statistisches Jahrbuch 1992, S. 203; Statistisches Jahrbuch 1993, S. 116; Statistisches Jahrbuch 2019, S. 524.

<sup>124</sup> Statistisches Jahrbuch 1992, S. 203.

auf den Strukturwandel.<sup>125</sup> Volkswagen expandierte durch die Differenzierung der Modellpalette und durch die Übernahme von anderen Marken. Der Konzern wollte alle Marktsegmente bedienen, bei Personenwagen vom Kleinwagen bis zur Luxusklasse, bei Nutzfahrzeugen vom Transporter bis zum Schwerlastwagen. Schon vor der Wiedervereinigung hatte Volkswagen die Auto-Union und den spanischen Hersteller Seat übernommen. 1991 wurde das tschechische Unternehmen Skoda erworben. Zu dem Programm an alltagstauglichen Personenwagen kam die Expansion in die Luxusklasse; 1998 wurden Bentley, Bugatti und Lamborghini erworben, 2009–12 Porsche. Um in die Märkte für schwere Lastwagen und für Omnibusse einzutreten, erwarb Volkswagen 2007–13 die Münchener MAN und 2008 den schwedischen Hersteller Scania.<sup>126</sup> Auf dem Markt für Motorräder übernahm Volkswagen 2012 den italienischen Produzenten Ducati und trat damit in Konkurrenz zu BMW. Volkswagen hatte mit seinen verschiedenen Konzernmarken Produktionsstätten in vielen Ländern.<sup>127</sup>

Daimler-Benz setzte das in den achtziger Jahren eingeleitete Projekt eines „integrierten Technologiekonzerns“ fort, um der Abhängigkeit vom zunehmend schwierigen Automarkt zu entgehen. Der Versuch, die vielen in rascher Folge eingekauften Unternehmen zu einem gewinnbringenden Konzern mit wechselseitigen Synergieeffekten zu integrieren, scheiterte jedoch. Vor allem der Einstieg in die Elektroindustrie mit der Übernahme der AEG erwies sich als kostspielige Fehlinvestition. Auch die Konzernsparte Luft- und Raumfahrt war kein dauerhafter Erfolg. Parallel zum Projekt des Technologiekonzerns baute Daimler-Benz die internationale Kooperation aus. 1998 schlossen sich die Daimler-Benz AG und der Autobauer Chrysler aus Detroit in einer viel beachteten Fusion zur Daimler-Chrysler AG zusammen. Die Fusion sollte keine Übernahme sein, sondern ein „merger of equals“. Stuttgart dominierte jedoch in dem deutsch-amerikanischen Konzern. Der Zusammenschluss war ein Misserfolg; die beiden Unternehmen passten nicht zusammen. 2007 wurde Chrysler verkauft. Der Stuttgarter Konzern firmierte seitdem als Daimler AG.<sup>128</sup> Opel verlor den Anschluss an den Markt, obwohl die Modellpalette ständig weiterentwickelt wurde. Die Konzergesellschaft

---

**125** Willi Diez, Wohin steuert die deutsche Automobilindustrie? 2. Aufl., Berlin 2018; Heike Proff, Multinationale Automobilunternehmen in Zeiten des Umbruchs. Herausforderungen, Geschäftsmodelle, Steuerung, Wiesbaden 2019; Julius Spatz / Peter Nunnenkamp, Globalisierung der Automobilindustrie. Wettbewerbsdruck, Arbeitsmarkteffekte und Anpassungsreaktionen, Berlin 2002.

**126** Johannes Bähr / Ralf Banken / Thomas Flemming, Die MAN. Eine deutsche Industriegeschichte, München 2008, S. 373–474.

**127** Manfred Grieger / Markus Lupa, Vom Käfer zum Weltkonzern. Die Volkswagen-Chronik, Wolfsburg 2015; Mark C. Schneider, Volkswagen. Eine deutsche Geschichte, München 2016.

**128** Saskia Freye, Ein Rückzug aus der Deutschland AG? Die strategische Neuausrichtung von Daimler-Benz in den 1980er Jahren, in: Ralf Ahrens / Boris Gehlen / Alfred Reckendrees (Hrsg.),

von General Motors erzielte über Jahre hinweg Verluste. General Motors gab schließlich das Interesse an dem Unternehmen auf, das es 1929 übernommen hatte. 2016 wurde Opel an den französischen Konzern PSA verkauft.

Ein Problem in der Automobilindustrie blieb die Schadstoffbelastung. Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor trugen erheblich zur Belastung der Umwelt mit Kohlenmonoxid, Kohlendioxid, Schwefeldioxid, Feinstaub und anderen Schadstoffen bei. Viele Länder verordneten daher Höchstgrenzen der zulässigen Schadstoffemissionen. Katalysatoren und andere technische Verbesserungen sollten die schädlichen Abgase reduzieren. Volkswagen verkaufte aber seit 2006 Autos verschiedener Konzernmarken mit einer täuschenden Software, die bei stationären Tests niedrige Schadstoffemissionen suggerierte. 2015 entdeckten die Umweltbehörde des Bundesstaates Kalifornien und die nationale Umweltbehörde der USA die Täuschung. Volkswagen wurde in den USA, in Deutschland und anderen betroffenen Ländern zu hohen Geldstrafen verurteilt, und einige Manager von Volkswagen erhielten in den USA Haftstrafen. Vielen betrogenen Käufern wurde Schadenersatz zugesprochen, weil ihre Autos nach der Aufdeckung des Betrugs an Wert verloren. Bei weiteren Nachforschungen stellte sich heraus, dass auch BMW und Daimler in ihre Autos betrügerische Software installiert hatten, um bei Abgastests günstige Emissionswerte vorzutäuschen.<sup>129</sup>

Eine neue Ära der Autoindustrie begann mit dem Übergang zur Elektromobilität. Der Staat unterstützte die Verbreitung von Elektroautos durch Kaufprämien, durch finanzielle Vorteile und durch den Ausbau der Ladestationen. Nachteile des Elektroautos im Wettbewerb mit dem traditionellen Verbrennungsmotor waren allerdings der hohe Preis, die Abhängigkeit von Ladestationen und die begrenzte Reichweite. Umstritten blieb der Umweltnutzen der Elektromobilität im Vergleich zu Verbrennungsmotoren bei einer Gesamtbilanz von der Produktion bis zum Alltagsbetrieb. Zur Produktion von Elektroautos wurden Rohstoffe gebraucht, die stark umweltbelastend waren.<sup>130</sup> Da sich der Inlandsmarkt der Sättigungsgrenze näherte, war die Automobilindustrie sehr exportorientiert. 2018 lieferten die deutschen Autohersteller 70 Prozent ihrer Produktion ins Ausland. Hinzu kam der Absatz der Fabriken, die von deutschen Unternehmen im Ausland errichtet wurden.<sup>131</sup> Durch die Produktivitätsfortschritte konnten viele Betriebe

---

Die „Deutschland AG“. Historische Annäherungen an den bundesdeutschen Kapitalismus, Essen 2013, S. 323–350.

<sup>129</sup> Jack Ewing, Faster, higher, farther. The inside story of the Volkswagen scandal, 2. Aufl., London 2018; Schneider, Volkswagen, S. 291–307.

<sup>130</sup> Diez, Automobilindustrie; Verband der Automobilindustrie, Elektromobilität in Deutschland, 2020.

<sup>131</sup> Diez, Automobilindustrie, S. 90.

mit weniger Personal mehr produzieren. Die Beschäftigung ging im Fahrzeugbau bis 2017 auf 870.000 Personen zurück.<sup>132</sup>

**Bergbau.** Bergbau bedeutete in Deutschland vor allem Steinkohlebergbau, aber auch Braunkohlebergbau, Erzbergbau und Kalibergbau.<sup>133</sup> 1991 hatte der Bergbau insgesamt 290.000 Beschäftigte.<sup>134</sup> In den frühen fünfziger Jahren galten Kohle und Stahl noch als Schlüsselsektoren des Wiederaufbaus, nicht nur in Westdeutschland, sondern auch in den westeuropäischen Nachbarländern. Seit den späten fünfziger Jahren geriet der Steinkohlebergbau jedoch in eine anhaltende Strukturkrise. Die hohen Förderkosten der einheimischen Kohle und die sinkenden Transporttarife hatten zur Folge, dass Importkohle billiger wurde, wenn Unternehmen und Haushalte nicht gleich zum Öl übergingen. Nach der Wiedervereinigung setzte sich die Strukturkrise unvermindert fort. Trotz erheblicher Produktivitätssteigerungen war der deutsche Steinkohlebergbau international nicht konkurrenzfähig und konnte nur mit hohen Subventionen erhalten werden. Der Steinkohlebergbau wurde daher stetig reduziert und verschwand schließlich völlig; 2018 wurde die letzte Zeche stillgelegt.

Im Braunkohlebergbau kamen nach der Wiedervereinigung westdeutsche und ostdeutsche Reviere zusammen. Im ostdeutschen Braunkohlenbergbau war die Produktivität wesentlich niedriger als im rheinischen Braunkohletagebau. Ein großer Teil der Tagebauten wurde daher stillgelegt. In reduziertem Umfang wurde der Braunkohlebergbau aber fortgesetzt. Die Kohle wurde zur Stromgewinnung genutzt.

Die Bedeutung des deutschen Erzbergbaus für die Stahlindustrie ging stark zurück. Importiertes Erz wurde durch die sinkenden Transportkosten immer günstiger. 1997 wurde der Erzbergbau in Deutschland eingestellt.

Im Kalibergbau wurden die Schächte in Westdeutschland und Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung in der Kali und Salz AG zusammengefasst. Die Situation der Branche war schwierig. Die ostdeutschen Kalibergwerke hatten eine niedrige Produktivität und entsprechend hohe Kosten. Auf dem Weltmarkt für Kali gab es Überkapazitäten und einen starken Preisdruck. Ein Teil der Schächte wurde daher stillgelegt. Kalisalz fand aber weiterhin als Düngemittel für die Landwirtschaft und als Rohstoff für die Chemische Industrie im

---

132 Statistisches Jahrbuch 2019, S. 524.

133 Michael Farrenkopf, Wiederaufstieg und Niedergang des Bergbaus in der Bundesrepublik, in: Dieter Ziegler (Hrsg.), Geschichte des deutschen Bergbaus, Bd. 4, Münster 2013, S. 183–302.

134 Statistisches Jahrbuch 1992, S. 203.

Inland und im Ausland Absatz.<sup>135</sup> Bis 2017 ging die Beschäftigung im Bergbau insgesamt auf nur noch 52.000 Personen zurück.<sup>136</sup>

**Chemische Industrie.** Mit 720.000 Beschäftigten gehörte die Chemische Industrie zu den großen Industriebranchen.<sup>137</sup> Die Chemische Industrie galt als Wachstumsindustrie, wies seit den neunziger Jahren aber nur noch eine moderate Zunahme der Produktion auf. Traditionelle Schwerpunkte wie Grundchemikalien, Farben, Kunststoffe und Kunstfasern verloren durch eine stagnierende Nachfrage und durch die ausländische Konkurrenz an Bedeutung. Als innovative Bereiche galten die Pharmaproduktion und der Pflanzenschutz, der vor allem ein Exportgeschäft war. Die Bayer AG konzentrierte sich auf zwei Geschäftsbereiche, Pharmazieprodukte und Agrarchemie. Innovationen sollten nicht nur im Unternehmen entwickelt werden, sondern wurden auch durch die Übernahme von forschungsstarken Firmen eingekauft. 2006 erwarb Bayer die Schering AG, ein Berliner Pharma-Unternehmen mit großem Forschungspotential. Weniger erfolgreich war 2016 die Übernahme des US-amerikanischen Unternehmens Monsanto. Bayer wollte mit dem sehr teuren Einkauf seine Position auf dem Weltmarkt für Pflanzenschutz stärken. Bald darauf wurde aber dem wichtigsten Produkt von Monsanto, dem Pflanzenschutzmittel Glyphosat, vorgeworfen, schwere Gesundheitsschäden hervorzurufen.<sup>138</sup>

Die Hoechst AG wurde ein Opfer des Strukturwandels. Einzelne Produktionsbereiche, die keine Gewinne mehr einbrachten, wurden aufgegeben. Die Bereiche Kosmetik und Feinchemikalien wurden verkauft. Die Farbenproduktion wurde in ein zusammen mit Bayer und der BASF gegründetes Unternehmen ausgelagert. 1999 ging Hoechst eine Fusion mit der französischen Firma Rhone-Poulenc ein. Das neue Unternehmen mit Sitz in Straßburg erhielt den Namen Aventis; der Firmename Hoechst verschwand. Aventis spezialisierte sich auf die Pharmaproduktion. Der Pflanzenschutz wurde an Bayer verkauft. 2004 wurde Aventis von dem französischen Unternehmen Sanofi übernommen und trat seitdem als Sanofi-Aventis auf.<sup>139</sup> Die Fotochemie wurde seit den neunziger Jahren durch die digitale Fotografie verdrängt. Das deutsch-belgische Un-

---

<sup>135</sup> Ulrich Eisenbach / Akos Paulinyi (Hrsg.), *Die Kaliindustrie an Werra und Fulda. Geschichte eines landschaftsprägenden Industriezweigs*, Darmstadt 1998; Farrenkopf, Wiederaufstieg und Niedergang, S. 280–302.

<sup>136</sup> Statistisches Jahrbuch 2019, S. 524.

<sup>137</sup> Statistisches Jahrbuch 1992, S. 203.

<sup>138</sup> Henning Jauernig / Katja Braun, Stationen des Niedergangs, in: *Der Spiegel*, 14. Mai 2019.

<sup>139</sup> Gerd Hardach, Kontinuität und Wandel. Hessens Wirtschaft seit 1945, Darmstadt 2007, S. 151–152; Hansjörg W. Vollmann, Eigenständigkeit und Konzernintegration. Die Cassella, ihre Eigentümer und ihr Führungspersonal, Darmstadt 2011.

ternehmen Agfa-Gevaert, 1964 durch die Fusion der deutschen Agfa AG und der belgischen Gevaert NV entstanden, endete 2005 in einer Insolvenz.<sup>140</sup> Insgesamt ging die Beschäftigung in der Chemischen Industrie bis 2017 auf 484.000 Personen zurück.<sup>141</sup>

**Elektroindustrie.** Die Elektroindustrie war 1991 mit 1,1 Millionen Beschäftigten der drittgrößte Industriezweig.<sup>142</sup> Die ostdeutsche Elektroindustrie konnte in den neunziger Jahren mit westdeutschem Kapital und Technologietransfer in vielen Bereichen den Produktivitätsrückstand aufholen und die Transformationskrise überwinden.<sup>143</sup> Auch die mikroelektronische Industrie, mit Schwerpunkt in Dresden, fand in Forschung, Entwicklung und Anwendung den Anschluss an den internationalen Standard. Die sächsischen Mikroelektroniker bezeichneten sich selbstbewusst als „Silicon Saxony“.<sup>144</sup>

Mit einem breiten Produktsortiment, ständigen Innovationen und expandierenden Märkten konnte die Elektroindustrie ihre Produktion steigern. Dennoch ging die Beschäftigung zurück; die Produktionssteigerung wurde durch eine zunehmende Arbeitsproduktivität erreicht. Drei Viertel der Produktion entfielen 2009 auf Investitionsgüter, auf Energietechnik, Windkraftanlagen, Stromnetze, Prozessautomatisierung, Messtechnik, elektrische Antriebe, Steuerungen, Schaltgeräte, Information und Kommunikation, Medizintechnik, Fahrzeugtechnik, Schienenfahrzeuge, Installation und Kabel sowie Elektrowerkzeuge. Konsumgüter waren Haushaltsgeräte und Unterhaltungselektronik, die ständig verbessert wurden.<sup>145</sup>

Das traditionsreiche Elektrounternehmen AEG wurde Teil des von Daimler-Benz aufgebauten „integrierten Technologiekonzerns“. Die mit großen Erwartungen angekündigte Zusammenfassung von Elektroindustrie, Autoindustrie und Flugzeugbau wurde aber kein Erfolg. Die AEG erwirtschaftete in den meisten ihrer Geschäftsfelder Verluste. Nach und nach wurden Unternehmensteile

---

**140** Silke Fengler, Entwickelt und fixiert. Zur Unternehmens- und Technikgeschichte der deutschen Fotoindustrie, dargestellt am Beispiel der Agfa AG Leverkusen und des VEB Filmfabrik Wolfen (1945–1990), Essen 2009.

**141** Statistisches Jahrbuch 2019, S. 524.

**142** Statistisches Jahrbuch 1992, S. 203.

**143** Kai Hachmann / Wolfgang Kühn / Karsten Schuldt, Zur Lage der Metall- und Elektroindustrie in Ostdeutschland, Berlin 1998.

**144** Inge Gerdes / Jörg Marschner / Ulrich Prüger / Jürgen Schnell, Silicon Saxony. Die Story, Dresden 2008.

**145** Andreas Guntermann / Michael Grömling, Die deutsche Elektroindustrie. Schlüsselbranche für Innovation und Wachstum, Köln 2001.

verkauft, in der Hoffnung, ein profitables Kerngeschäft erhalten zu können. Doch eine Konsolidierung gelang nicht, 1996 wurde die AEG stillgelegt.<sup>146</sup>

**Energiewirtschaft.** In der Energiewirtschaft setzte sich der Strukturwandel fort, der schon in der alten Sozialen Marktwirtschaft eingesetzt hatte.<sup>147</sup> Der Verbrauch an Erdöl und Erdgas nahm zu. Steinkohle wurde seit 2018 nicht mehr in Deutschland gefördert, wurde aber weiterhin importiert. Braunkohle wurde zur Stromgewinnung gewonnen. 1991 trugen zum Verbrauch an Primärenergie Mineralöl 38 Prozent bei, Braunkohle 17 Prozent, Erdgas ebenfalls 17 Prozent, Steinkohle 16 Prozent, Kernenergie 11 Prozent und erneuerbare Energien 1 Prozent.<sup>148</sup> Wesentlichen Einfluss auf die Energiewirtschaft hatte die Umweltpolitik. Mit der Emission von Kohlendioxid trugen die Kraftwerke wesentlich zum Klimawandel bei. In den neunziger Jahren galt die Kernenergie noch als eine wichtige Option für die Zukunft, um die fossilen Brennstoffe Kohle, Öl und Erdgas zu ersetzen.<sup>149</sup> Der politische Widerstand gegen die Nutzung der Kernenergie nahm jedoch zu. Die Bundesregierung vereinbarte 2000 mit den Energieunternehmen einen Ausstieg aus der Kernkraft. Neue Atomkraftwerke sollten nicht errichtet werden, die Betriebsdauer der bestehenden Anlagen wurde begrenzt. Die konservativ-liberale Bundesregierung revidierte 2010 die Ausstiegsvereinbarung. Das Verbot neuer Atomkraftwerke wurde beibehalten, die Laufzeiten der bestehenden Anlagen wurden jedoch verlängert. Die neue Regelung galt aber nur kurze Zeit. Die Nuklearkatastrophe, die nach einem Erdbeben am 11. März 2011 in Fukushima in Japan eintrat, veränderte die deutsche Atompolitik. Der Ausstieg aus der Kernenergie wurde beschleunigt; die letzten Kernkraftwerke sollten bis Ende 2022 stillgelegt werden.<sup>150</sup>

Die Energiewirtschaft hatte 2017 in ihren verschiedenen Zweigen insgesamt 230.000 Beschäftigte.<sup>151</sup> Langfristiges Ziel der Energiepolitik war es, den Energieverbrauch zu senken und den Anteil erneuerbarer Energien zu erhöhen. Die

<sup>146</sup> Peter Strunk, *Die AEG. Aufstieg und Niedergang einer Industrielegende*, Berlin 2000, S. 161–203.

<sup>147</sup> Falk Illing, *Energiepolitik in Deutschland. Die energiepolitischen Maßnahmen der Bundesregierung 1949–2015*, 2. Aufl., Berlin 2016, S. 163–322; Wolfgang Ströbele / Wolfgang Pfaffenberger / Michael Heuterkes, *Energiewirtschaft. Einführung in Theorie und Politik*, 3. Aufl., München 2012.

<sup>148</sup> Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen, *Auswertungstabellen zur Energiebilanz Deutschland*. Daten für die Jahre 1990 bis 2018, März 2020, Tabelle 2.1.

<sup>149</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, *Umwelt 1994. Politik für eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung*. Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/8451, 6. September 1994.

<sup>150</sup> Joachim Radkau / Lothar Hahn, *Aufstieg und Fall der deutschen Atomwirtschaft*, München 2013.

<sup>151</sup> Statistisches Jahrbuch 2019, S. 524.

Energieeffizienz der deutschen Wirtschaft wurde erheblich verbessert. Trotz des wirtschaftlichen Wachstums ging der Verbrauch von Primärenergie zurück. In der Zusammensetzung der Energieträger gab es erhebliche Veränderungen. Der Beitrag von Steinkohle, Braunkohle, Erdöl und Kernenergie zum Verbrauch an Primärenergie ging zurück. Eine Zunahme gab es bei Erdgas und erneuerbaren Energien. 2018 trugen zum Verbrauch an Primärenergie Mineralöl 34 Prozent bei, Erdgas 24 Prozent, erneuerbare Energien 14 Prozent, Braunkohle und Steinkohle jeweils 11 Prozent, Kernenergie 6 Prozent und sonstige Energieträger 2 Prozent.<sup>152</sup> Der größte Teil der Energie wurde importiert. Der Importanteil betrug 2020 bei Steinkohle 100 Prozent, bei Mineralöl 98 Prozent und bei Erdgas 95 Prozent. Einheimische Energieträger waren Braunkohle, erneuerbare Energien und bis zur geplanten Stilllegung Ende 2022 Kernkraft.<sup>153</sup>

**Flugzeugbau.** Der Kern der deutschen Luftfahrtindustrie war die Produktion des Verkehrsflugzeugs Airbus, zusammen mit Frankreich, Spanien und Großbritannien. Zu dem Airbus kamen weitere Produkte, kleinere Flugzeuge für zivile Zwecke, Militärflugzeuge und Raumfahrtkomponenten. Das Produkt Airbus stand seit dem Erstflug 1972 für Kontinuität, aber die Konzernstruktur wurde mehrfach geändert. Das deutsche Unternehmen im Airbus-Konsortium, Messerschmitt-Bölkow-Blohm, gehörte seit 1988 zur Daimler-Benz AG. Die Flugzeugproduktion sollte ein wichtiger Schritt auf dem Weg des Autobauers zum „integrierter Technologiekonzern“ werden. Die Luftfahrtbeteiligungen von Daimler-Benz wurden 1989 in der Deutsche Aerospace AG (DASA) zusammengefasst. 1995 wurde daraus die Daimler-Benz Aerospace AG, 1998 die DaimlerChrysler Aerospace AG. 2000 beschlossen die Mitglieder des Airbus-Konsortiums die Fusion zu einem gemeinsamen Unternehmen. Die DaimlerChrysler Aerospace wurde mit der französischen Aérospatiale-Matra und der spanischen CASA in die neue European Aeronautic Defence and Space N.V. (EADS) eingebbracht. Da der Flugzeugbau für den Industriestandort Deutschland technologisch und ökonomisch besondere Bedeutung hatte, finanzierte der Staat nicht nur den größten Teil der Forschungs- und Entwicklungskosten, sondern erwarb auch 2012 über eine Beteiligungsgesellschaft 11 Prozent des Kapitals der EADS. Zusammen mit Frankreich und Spanien hatten die Gründerstaaten des Airbus eine Sperrminorität von 26 Prozent des Kapitals. Die Daimler AG, wie der Autobauer inzwischen hieß, zog sich 2013 aus der Flugzeugbranche zurück und verkaufte sämtliche Anteile an der EADS. Nachdem die AEG bereits

---

<sup>152</sup> Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen, Auswertungstabellen zur Energiebilanz Deutschland. Daten für die Jahre 1990 bis 2018, März 2020, Tabellen 2.1, 7.1.

<sup>153</sup> Weltenergierat Deutschland, Energie für Deutschland. Fakten, Perspektiven und Positionen im globalen Kontext 2021, Berlin 2021.

1996 liquidiert worden war, hatte die Episode des „integrierten Technologiekonzerns“ ihr Ende gefunden. Die Aktien der EADS, die nicht im Staatsbesitz gehalten wurden, waren seitdem in Streubesitz. 2014 wurde die EADS nach ihrem bekanntesten Produkt in die Airbus Group umbenannt; 2017 wurde sie eine Aktiengesellschaft nach europäischem Recht, die Airbus SE. Der Airbus wurde ständig modernisiert und um neue Typen erweitert. Er war im Wettbewerb mit der amerikanischen Boeing auf dem Markt für Verkehrsflugzeuge international erfolgreich. Zum militärischen Programm des Unternehmens gehörten Kampfflugzeuge, Transporter und Hubschrauber. Außerdem wurden Raumfahrtprodukte für die Forschung, aber auch für kommerzielle Zwecke hergestellt.<sup>154</sup>

**Maschinenbau.** Der Maschinenbau war 1991 mit 1,4 Millionen Beschäftigten nach dem Baugewerbe, das 2,7 Millionen Beschäftigte hatte, der zweitgrößte Industriezweig.<sup>155</sup> Nach der Wiedervereinigung erlebte der Maschinenbau einen starken Aufschwung. Auch einige ostdeutsche Betriebe konnten sich auf die Marktwirtschaft umstellen; die Stammbelegschaften an qualifizierten Facharbeiterinnen und Facharbeitern waren eine günstige Ausgangsbasis. Nach dem Ende des Wiedervereinigungsbooms gab es Überkapazitäten. Die Branche geriet in eine Strukturkrise, und viele Betriebe wurden stillgelegt. Es folgte jedoch ein neuer Aufschwung, getragen von der weltweiten Nachfrage nach modernen Maschinen und Produktionsanlagen. Grundlage des technischen Fortschritts war die enge Zusammenarbeit der Maschinenbaufirmen mit ihren Kunden bei der Entwicklung neuer Produkte. Deutsche Unternehmen leisteten erhebliche Direktinvestitionen im Ausland in Produktionsbetriebe, Zulieferbetriebe und in das Vertriebsnetz. Der Maschinenbau hatte eine hohe Exportquote. Deutschland gehörte zusammen mit Japan und den USA zu den wichtigsten Maschinenexportländern.<sup>156</sup> Die Rüstungsproduktion des Maschinenbaus ging durch die Reduzierung der Bundeswehr stark zurück. Nach einem Konzentrationsprozess blieben nur zwei Unternehmen, die Panzer, Artillerie und anderes schweres Gerät für die Bundeswehr und

<sup>154</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Die Luftfahrtstrategie der Bundesregierung, Berlin 2014; Ulrich Kirchner, Geschichte des bundesdeutschen Verkehrsflugzeugbaus. Der lange Weg zum Airbus, Frankfurt 1998.

<sup>155</sup> Statistisches Jahrbuch 1992, S. 203; Statistisches Jahrbuch 1993, S. 116.

<sup>156</sup> Peter Kalkowski, Technologiestandort Deutschland. Produktinnovation im Maschinenbau: Traditionelle Stärken – neue Herausforderungen, Berlin 1995; Barbara Ostendorf, Produktionsstrukturen des ostdeutschen Maschinenbaus in der Transformation. Eine empirische Analyse, Opladen 1998; Hans-Günther Vieweg / Carsten Dreher / Herbert Hofmann / Steffen Kinkel / Gunter Lay / Ulrich Schmoch, Der Maschinenbau im Zeitalter der Globalisierung und der „New Economy“, München 2002; Ulrich Widmeier (Hrsg.), Der deutsche Maschinenbau in den neunziger Jahren. Kontinuität und Wandel einer Branche, Frankfurt 2000.

andere NATO-Mitgliedstaaten produzierten. Krauss-Maffei und Wegmann schlossen sich 1999 zusammen, Rheinmetall übernahm mehrere Rüstungsbetriebe.<sup>157</sup> Obwohl der Maschinenbau ein wichtiger Industriezweig blieb und auch wesentlich zum Export beitrug, ging die Beschäftigung bis 2017 auf 1,1 Millionen Personen zurück.<sup>158</sup>

**Textilindustrie und Bekleidungsindustrie.** Die Textilindustrie und die Bekleidungsindustrie hatten zu Beginn der neunziger Jahre durch die Zusammenführung von westdeutschen und ostdeutschen Produktionsstätten relativ große Bedeutung. 1991 gab es in der Textilindustrie 290.000 Beschäftigte und in der Bekleidungsindustrie 210.000 Beschäftigte.<sup>159</sup> Die Strukturkrise, die in Westdeutschland schon in den sechziger Jahren begonnen hatte, setzte sich jedoch seit den neunziger Jahren dramatisch fort. Der Niedergang der Textilindustrie und der Bekleidungsindustrie war eine Folge der Weltmarktintegration. Zahlreiche Unternehmen mit Tausenden von Beschäftigten wurden durch die Einfuhr von Textilien und Kleidung aus Ländern mit wesentlich niedrigeren Produktionskosten verdrängt. Besonders schwierig war die Lage der Textilindustrie und der Bekleidungsindustrie in den Neuen Bundesländern. Die Produktionsanlagen waren veraltet, die Arbeitsproduktivität war niedrig, und die Exporte waren in der Zeit der Staatssozialistischen Planwirtschaft überwiegend in die Länder des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe gerichtet gewesen. Einige Unternehmen errichteten Produktionsstätten im Ausland, um dort zu niedrigen Kosten zu produzieren; die Arbeitsplätze in Deutschland gingen dadurch jedoch verloren. Eine Marktnische gab es für Stoffe oder Bekleidung von besonderer Qualität. Diese Produkte wurden auch exportiert; 2018 betrug die Exportquote in der Textilindustrie 49 Prozent und in der Bekleidungsindustrie 37 Prozent. Die Einfuhr von Textilien und Bekleidung war jedoch weit größer als die Ausfuhr.<sup>160</sup> Trotz der Erfolge einzelner Unternehmen ging die Beschäftigung in den einstmal bedeutenden Konsumgüterindustrien, der Textilindustrie und der Bekleidungsindustrie, drastisch zurück. 2017 hatte die Textilindustrie nur noch 78.000 Beschäftigte und die Bekleidungsindustrie 42.000 Beschäftigte.<sup>161</sup>

---

<sup>157</sup> Dieter Hanel, Die Bundeswehr und die deutsche Rüstungsindustrie, Bonn 2003; Hartmut Küchle, Die deutsche Heeresindustrie in Europa. Perspektiven internationaler Kooperationen und industriepolitischer Nachholbedarf, Düsseldorf 2002.

<sup>158</sup> Statistisches Jahrbuch 2019, S. 524.

<sup>159</sup> Statistisches Jahrbuch 1992, S. 203.

<sup>160</sup> Michael Breitenacher / Ulrich Adler / Sylvia Brander / Dirk Haase, Die Textilindustrie der neuen Bundesländer im Umbruch, München 1991.

<sup>161</sup> Statistisches Jahrbuch 2019, S. 524.

#### 4.3.5.4 Der tertiäre Sektor

Im Tertiären Sektor hatten die komplementären Dienstleistungen wie Verkehr, Kommunikation, Handel, Banken, Versicherungen sowie Beratung und Information, die mit der materiellen Produktion verbunden waren, die größte Bedeutung, gemessen an der Beschäftigung. Die zweite Stelle nahmen die individuellen Dienstleistungen ein wie Gesundheitswesen, Kultur und Unterhaltung sowie die alltäglichen persönlichen Dienstleistungen. An dritter Stelle folgten die administrativen Dienstleistungen wie die Verwaltung von Bund, Ländern und Gemeinden, die Beschäftigten der Sozialversicherung sowie Organisationen und der Verbände, das Bildungswesen und auch das Militär. 2018 waren in den komplementären Dienstleistungen 52 Prozent aller Beschäftigten des tertiären Sektors tätig, in den individuellen Dienstleistungen 25 Prozent und in öffentlichen Dienstleistungen 22 Prozent.<sup>162</sup> Der größte Bereich der komplementären Dienstleistungen war 2018 der Handel mit 5,8 Millionen Beschäftigten. Im Verkehrswesen gab es 1,7 Millionen Beschäftigte, in Kommunikation und Information ebenfalls 1,7 Millionen Beschäftigte und in Banken und Versicherungen 1,3 Millionen Beschäftigte.<sup>163</sup>

**Banken.** Das westdeutsche Bankensystem, mit den vier Segmenten der Geschäftsbanken, Sparkassen, Genossenschaftsbanken und Spezialbanken, wurde schon vor der Wiedervereinigung, nach dem Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, auf die Deutsche Demokratische Republik ausgedehnt. Die Deutsche Bank und die Dresdner Bank teilten unter sich die Zweigstellen der Deutschen Kreditbank auf, die im April 1990 aus der Staatsbank der Deutschen Demokratischen Republik ausgegliedert worden war. Die Berliner Stadtbank wurde auf die Berliner Bank übertragen. Die Commerzbank und weitere Geschäftsbanken gründeten neue Filialen. Zahlreiche Sparkassen und Genossenschaftsbanken wurden nach westdeutschen Vorbildern, und zumeist auch mit Beratung durch westdeutsche Institute, neu gegründet. Verschiedene westdeutsche Landesbanken dehnten ihren Geschäftsbereich auf die neuen Bundesländer aus. Nur in Sachsen wurde eine eigene Landesbank gegründet.<sup>164</sup> Die Bankengruppen behaupteten auf dem gesamtdeutschen Markt ungefähr die Positionen, die sie in Westdeutschland vor der Wiedervereinigung hatten. Ende 1991 hatten die Sparkassen und Landesbanken einen Anteil von 36 Prozent am Geschäftsvor-

---

<sup>162</sup> Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2018. Arbeitsmarkt. Fachserie 1, Reihe 4.1.

<sup>163</sup> Mikrozensus 2018. Arbeitsmarkt. Fachserie 1, Reihe 4.1.

<sup>164</sup> Hans E. Büschgen, Währungsreform und Wiedervereinigung, in: Hans Pohl (Hrsg.), Geschichte der deutschen Kreditwirtschaft seit 1945, Frankfurt 1998, S. 431–461.

lumen aller Banken, die Geschäftsbanken 26 Prozent, die Genossenschaftsbanken mit ihren Zentralen 15 Prozent und die Spezialbanken 23 Prozent.<sup>165</sup>

Der Sektor der Geschäftsbanken wurde nach wie vor von den Großbanken dominiert, der Commerzbank, der Deutschen Bank, der Dresdner Bank und der Bayerischen Hypo- und Vereinsbank, die 1998 durch die Fusion der Bayerischen Vereinsbank mit der Bayerischen Hypotheken- und Wechsel-Bank entstand. Es gab zahlreiche Fusionen und Konzernverflechtungen, auch über die Grenzen hinweg. Vor allem die Deutsche Bank erwarb in einer großen Einkaufstour mehrere Banken im Inland und im Ausland.<sup>166</sup> Die Bayerische Hypotheken- und Wechsel-Bank übernahm 1997 die Bank Austria, die größte österreichische Bank, die 1998 auf die neue Bayerische Hypo- und Vereinsbank überging. 2005 wurde die Bayerische Hypo- und Vereinsbank von der italienischen UniCredit übernommen, 2009 gab sie den Traditionsnamen auf und firmierte als UniCredit AG. Nach langen Verhandlungen über eine Fusion zwischen den deutschen Großbanken übernahm die Commerzbank 2008 die Dresdner Bank, um ein „National Champion“ mit einer führenden Rolle in Europa zu werden.<sup>167</sup> Die Grundlage des Firmengeschäfts der Großbanken waren traditionell die engen Beziehungen zu den großen Unternehmen in der Industrie und im Handel. Die Geschäftsbeziehungen wurden durch Beteiligungen der Banken am Aktienkapital der Unternehmen, durch das Depotstimmrecht, das den Banken einen großen Einfluss sicherte, und durch Verflechtungen in den Aufsichtsräten unterstützt. Die Macht der Banken war umstritten. Das Depotstimmrecht, das mehr noch als die Kapitalbeteiligungen die Grundlage für den Einfluss der Banken war, wurde in mehreren Phasen reformiert. Die Banken sollten bei der Ausübung des Stimmrechts sorgfältig zwischen ihren eigenen Geschäftsinteressen und den Interessen der von ihnen vertretenen Aktionäre trennen.<sup>168</sup>

Unter dem Einfluss der Globalisierung trat eine wesentliche Änderung im Firmengeschäft der Banken ein. Die deutschen Großbanken entdeckten das internationale Investment Banking als aussichtsreiches Geschäftsfeld. Die Börseneinführung von Aktien und Anleihen, der Wertpapierhandel, die Begleitung von Fusionen und Unternehmenskäufen und die Vermögensverwaltung versprachen höhere Gewinne

---

**165** Monatsbericht der Deutschen Bundesbank März 1992, Statistischer Teil, S. 32.

**166** Werner Plumpe / Alexander Nützenadel / Catherine R. Schenk, Deutsche Bank. Die globale Hausbank 1870–2020, Berlin 2020, S. 530–686.

**167** Stephan Paul / Friederike Sattler / Dieter Ziegler, Hundertfünfzig Jahre Commerzbank 1870–2020, München 2020, S. 549–556.

**168** Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich. Vom 27. April 1998. BGBl. 1998 I, S. 786–794; Gesetz zur Umsetzung der Aktionärsrichtlinie. Vom 30. Juli 2009. BGBl. 2009 I, S. 2479–2494; Gesetz zur Umsetzung der zweiten Aktionärsrechtrichtlinie. Vom 12. Dezember 2019. BGBl. 2019 I. S. 2637–2651.

als das traditionelle Kreditgeschäft. Ziel war es, weltweit präsent zu sein und im Wettbewerb mit den führenden Banken in den USA als „Global Player“ aufzutreten. Da die deutschen Banken im internationalen Investment Banking wenig Erfahrung hatten, hofften sie, die Kompetenzen durch die Übernahme von Investmentbanken in Großbritannien und den USA einzukaufen.<sup>169</sup> Die Deutsche Bank hatte bereits 1989 die Londoner Investmentbank Morgan Grenfell übernommen. 1999 erwarb sie das New Yorker Bankhaus Bankers Trust. Die Dresdner Bank übernahm 1995 die Londoner Investmentbank Kleinwort Benson.<sup>170</sup> Im Zuge der Neuorientierung auf das globale Investment Banking reduzierten die Großbanken ihre Kapitalbeteiligungen an Unternehmen. Das Investmentbanking war der Geschäftszweig, in dem Prestige, hohe Gehälter und üppige Bonuszahlungen verteilt wurden. Aber es war auch die Quelle großer Risiken. Die Koordinierung der heterogenen Geschäftsbereiche war schwieriger als erwartet. Außerdem fehlten den deutschen Banken, obwohl sie seit langer Zeit Auslandsrepräsentanzen unterhielten, Kompetenzen auf den britischen und US-amerikanischen Märkten. In der Krise der „New Economy“ von 2000–04 erlitten die deutschen Banken durch den Zusammenbruch der internationalen Kapitalmärkte empfindliche Verluste.<sup>171</sup>

Um im Privatkundengeschäft und im Firmenkundengeschäft mit kleinen und mittleren Unternehmen mit den Sparkassen und Genossenschaftsbanken zu konkurrieren, hatten die Großbanken umfangreiche Filialnetze aufgebaut. Trotz der Expansion des Investmentbanking galt das regionale Geschäft weiterhin als attraktiv. Allerdings hatten alle Großbanken im regionalen Geschäft hohe Kosten und niedrige Renditen. Die Deutsche Bank versuchte 1999 eine Differenzierung ihres Angebots. Die „Deutsche Bank“ sollte sich auf das Geschäft mit Unternehmen und vermögenden Privatkunden konzentrieren. Die Geschäfte mit dem allgemeinen Publikum und mit kleinen Unternehmen wurde auf eine neue „Deutsche Bank 24“ übertragen, die günstige Konditionen, aber auch einen reduzierten Standard von Beratung bot. Die Deutsche Bank 24 war aber ein Misserfolg; sie hatte das unattraktive Image einer Billigbank für Kunden und Kundinnen, denen der Zugang zur echten Deutschen Bank verwehrt war. Nach nur drei Jahren wurden die Deutsche

---

**169** Harald Wixforth, „Global Player“ im „Europäischen Haus“? Die Expansionsstrategien deutscher Großbanken nach 1945, in: Ralf Ahrens / Harald Wixforth (Hrsg.), Strukturwandel und Internationalisierung im Bankwesen seit den 1950er Jahren. Geld und Kapital. Jahrbuch der Gesellschaft für mitteleuropäische Banken- und Sparkassengeschichte, Stuttgart 2010, S. 97–120.

**170** Plümpe / Nützenadel / Schenk, Deutsche Bank, S. 530–631.

**171** Stefan Kirmse / Olaf Scheer, Aktuelle Aspekte des Bankgeschäfts in Deutschland und Europa, in: Stefan Kirmse / Olaf Scheer (Hrsg.), Aktuelle Studien zu den Entwicklungen des Bankgeschäfts in Deutschland und Europa, Frankfurt 2011.

Bank 24 und die Deutsche Bank wieder zusammengeführt. Nachdem die Ausgliederung der Deutschen Bank 24 gescheitert war, erwarb die Deutsche Bank mehrere Banken, die im Geschäft mit Privatkunden und kleinen Unternehmen etabliert waren, 2006 die Berliner Bank und die Norisbank und 2009 die privatisierte Postbank AG. Die Konzernbanken sollten im Privatkundengeschäft reduzierte Bankdienstleistungen zu niedrigen Kosten anbieten.<sup>172</sup>

Seit den achtziger Jahren galt in Westdeutschland der Zusammenschluss von Banken und Versicherungen zu „Allfinanzinstituten“ als Zukunftsmodell. Vom Allfinanzkonzept erwartete man Synergieeffekte beim Vertrieb von Versicherungsleistungen und Bankleistungen, aber auch Vorteile des Größenwachstums, wenn das Kapital einer Versicherung und einer Bank zusammen verwaltet wurden. Die Deutsche Bank war Ende der achtziger Jahre in das Versicherungsgeschäft eingestiegen. Im vereinten Deutschland galt das Allfinanzmodell weiter. 2007 kaufte die Deutsche Bank die britische Lebensversicherung Abbey Life, Deutschlands größtes Versicherungsunternehmen, die Allianz AG aus München, übernahm 2001 eine der Großbanken, die Dresdner Bank AG, und etablierte sich damit als „Integrierter Finanzdienstleister“. Die Dresdner Bank behielt zwar ihren selbständigen Status und ihren Sitz in Frankfurt, unterstand aber nunmehr der Konzernleitung in München. Schon nach wenigen Jahren scheiterten die Allfinanzprojekte. Es gelang nicht, eine tragfähige Unternehmenspolitik für die heterogenen Finanzkonzerne zu entwickeln. Die Allianz verkaufte im August 2008 die Dresdner Bank an die Commerzbank.<sup>173</sup> Die Deutsche Bank trennte sich 2016 von der Abbey Life.<sup>174</sup>

Für die Sparkassen galt nach wie vor das Regionalprinzip. Die kommunalen Träger waren aber bestrebt, durch den Zusammenschluss von benachbarten Sparkassen die Marktposition zu stärken und die Kosten zu senken. Es gab daher einen deutlichen Konzentrationsprozess. Ende 1990 waren in Deutschland 771 Sparkassen tätig, Ende 2019 gab es noch 380 Sparkassen.<sup>175</sup> Die Landesbanken traten aus ihrer traditionellen Rolle als Dienstleister der Sparkassen heraus. Sie behielten zwar ihre Funktion als Girozentralen der Sparkassen, dehnten ihre Geschäftstätigkeit aber im Wettbewerb mit den großen Geschäftsbanken aus, um als universelle Großbanken im Investmentbanking und im globalen Kreditgeschäft aufzutreten.

---

<sup>172</sup> Plumpe / Nützenadel / Schenk, Deutsche Bank, S. 665–685.

<sup>173</sup> Barbara Eggenkämper / Gerd Modert / Stefan Pretzlik, Die Allianz. Geschichte des Unternehmens 1890–2015, München 2015, S. 357–358; Paul / Sattler / Ziegler, Commerzbank, 549–556.

<sup>174</sup> Plumpe / Nützenadel / Schenk, Deutsche Bank, S. 710, 778.

<sup>175</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 1991, Statistischer Teil, S. 32; Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik März 2020. Statistisches Beiheft 1 zum Monatsbericht, Frankfurt 2020, S. 10–14.

Die Europäische Kommission, die wenig Verständnis für die deutsche Tradition der differenzierten Bankengruppen hatte, drängte die Bundesregierung zu einem Abbau der Regulierung im Sparkassensektor. Die kommunale Trägerschaft und die besonderen Garantien durch die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung gehörten aus deutscher Sicht zur Gemeinnützigkeit der Sparkassen, waren aber nach Ansicht der Europäischen Kommission eine unzulässige Wettbewerbsverzerrung. 2001 vereinbarten die Bundesregierung und die Europäische Kommission einen Kompromiss. Der Grundsatz, dass die Sparkassen mit wenigen traditionellen Ausnahmen in kommunaler Trägerschaft sein mussten, wurde aufrechterhalten. Die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung wurden jedoch 2001 aufgehoben. Die Verantwortung der Träger für die Sparkassen und Landesbanken bestand seitdem nur in der üblichen Eigentümerhaftung.<sup>176</sup>

Für die Genossenschaftsbanken galt ähnlich wie für die Sparkassen das Regionalprinzip. Die Konzentration nahm aber auch in diesem Sektor zu, weil benachbarte Genossenschaften sich zusammenschlossen. Auch suchten viele der ländlichen Raiffeisenbanken den Anschluss an Volksbanken, weil die Bedeutung der Landwirtschaft abnahm. Die Zahl der Genossenschaftsbanken ging daher sehr stark zurück. Aus vielen kleinen Genossenschaftsbanken wurden Zweigstellen. Ende 1990 gab es in Deutschland 3392 Genossenschaftsbanken; Ende 2019 waren es noch 842 Banken.<sup>177</sup>

Das Hypothekengeschäft wurde für die Großbanken weniger interessant. Die großen Geschäftsbanken, die Commerzbank, die Deutsche Bank und die Dresdner Bank, verschmolzen 2002 ihre Hypothekenbanken, die Rheinische Hypothekenbank, die Europäische Hypothekenbank und die Deutsche Hypothekenbank, zur Eurohypo AG. Bald darauf übernahm die Commerzbank die Anteile der anderen Großbanken und wurde bis auf einen geringen Streubesitz Alleineigentümerin. Als Spezialbank für Immobilienkredite, Staatsfinanzierung und Pfandbriefemissionen wurde die Eurohypo die größte Hypothekenbank in Europa.<sup>178</sup>

Alle Banken waren bestrebt, an dem allgemeinen Wettlauf zur Rationalisierung und zur Steigerung der Arbeitsproduktivität teilzunehmen. Vor allem die

<sup>176</sup> Bernd Rudolph, Die Sparkassen im wiedervereinigten Deutschland und in Europa, in: Hans Pohl / Bernd Rudolph / Günter Schulz, Wirtschafts- und Sozialgeschichte der deutschen Sparkassen im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2005, S. 429–476.

<sup>177</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 1991, Statistischer Teil, S. 32; Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik März 2020. Statistisches Beiheft 1 zum Monatsbericht, Frankfurt 2020, S. 10–14.

<sup>178</sup> Eurohypo AG, Die Bank für Immobilien und Staatsfinanzierung, Eschborn o. J. (2007); Paul / Sattler / Ziegler, Commerzbank, S. 532–535.

Automatisierung und die Vernetzung im Internet sollten zu Kostensenkungen führen. Geldautomaten ersetzten zunehmend den Gang zum Bankschalter. Der Geldautomat bedeutete für die Banken Personaleinsparungen, und das Publikum wurde von den Öffnungszeiten der Banken unabhängig. Mit der allgemeinen Verbreitung des Internet weitete sich das Online-Banking aus. Neue Online-Banken verzichteten auf Geschäftsstellen, sparten damit Personal und konnten Bankdienstleistungen günstiger anbieten als die traditionellen Banken, leisteten aber keine Beratung. Die etablierten Geschäftsbanken, Sparkassen und Genossenschaften boten ergänzend zum Service in der Geschäftsstelle das Online-Banking für den bargeldlosen Zahlungsverkehr oder auch für den Wertpapierhandel an.

In vielen Ländern, auch in Deutschland, wurden strengere Vorschriften für das Eigenkapital und die Liquidität der Banken gefordert. Der Ausschuss für Banksicherheit bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel empfahl 1998 allgemeine Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften, um die Stabilität der Banken zu verbessern („Basel I“). Diese Regeln wurden in vielen Ländern eingeführt, auch in Deutschland. 2004 wurde eine Reform beschlossen, mit der die unterschiedlichen Kreditrisiken berücksichtigt werden sollten („Basel II“).<sup>179</sup>

Bis zum Vorabend der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007–09 konnten die Geschäftsbanken vor allem durch die Ausdehnung der internationalen Geschäfte ihren Marktanteil etwas vergrößern, während die Genossenschaftsbanken zurückfielen. Ende 2006 hatten die Geschäftsbanken einen Anteil von 28 Prozent am Geschäftsvolumen aller Banken, der Sparkassensektor 34 Prozent, der Genossenschaftssektor 12 Prozent und die Spezialbanken 25 Prozent.<sup>180</sup>

Die Finanzkrise von 2007–09 erschütterte die Bankenwelt. Offensichtlich hatten die Banken, aber auch die Aufsichtsgremien fundamentale Schwächen im Banksystem übersehen. Der Zusammenbruch der Investmentbank Lehmann in den USA im September 2008 löste eine weltweite Finanzkrise aus. Auch in Deutschland wurden die Anlagen der Banken entwertet, die Reserven wurden aufgezehrt. Das Vertrauen der Banken untereinander schwand. Interbankkredite waren kaum noch zu bekommen. Mehrere Banken standen vor der Insolvenz.<sup>181</sup> Die Bundesregierung gab im Oktober 2008 eine Garantie für alle privaten Bankeinlagen ab, um eine Bankpanik zu verhindern. Ein neuer Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung unterstützte die Bankenrettung durch staatliche Beteiligungen, Subventionen und

---

**179** Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Jahresbericht 2007/2008.

**180** Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik April 2007. Statistisches Beiheft 1 zum Monatsbericht, Frankfurt 2007, S. 10–14.

**181** Tooze, Crashed, S. 143–165.

Garantien. Die Europäische Zentralbank gab den Banken in Deutschland und anderen Ländern der Eurozone großzügige Kredite.<sup>182</sup>

Die Bankensanierung führte zu großen Veränderungen in der deutschen Bankenlandschaft. Die schwer angeschlagene Hypothekenbank Hypo Real Estate wurde im Oktober 2009 vollständig vom Bund übernommen. Die Commerzbank, die sich im August 2008 nach der Übernahme der Dresdner Bank auf dem Weg zur führenden Bank wählte, war Ende 2008 zahlungsunfähig. Der Staat erwarb 25 Prozent „plus eine Aktie“ des Aktienkapitals und hatte damit entscheidenden Einfluss auf die Bank. Die Landesbanken, die durch riskante Geschäfte große Verluste erlitten hatten, wurden reorganisiert. Die Westdeutsche Landesbank und die Sächsische Landesbank wurden abgewickelt. Ihre Funktionen als Girozentralen für die Sparkassen wurden von benachbarten Landesbanken übernommen. Die HSH Nordbank wurde als Geschäftsbank privatisiert. Die verbleibenden fünf Landesbanken schränkten ihre Geschäftstätigkeit ein und konzentrierten sich auf ihre Aufgabe als Zentralinstitute der Sparkassen.<sup>183</sup> Nachdem die Regeln des Baseler Ausschusses von 1998 und 2004 sich als unzulänglich erwiesen hatten, wurde 2011 eine Reform mit strenger Vorschriften für das Eigenkapital und die Liquidität der Banken beschlossen („Basel III“).<sup>184</sup>

Trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs, der 2010 einsetzte, erholten die Banken sich nur mühsam von der Krise. Der weltweite „Saving Glut“, in Deutschland auch als „Sparschwemme“ bekannt, und die damit verbundene Nullzinsphase machten das kurzfristige Bankgeschäft schwierig. Hinzu kamen Managementfehler. Die Deutsche Bank, nach dem Ende der Dresdner Bank, der Übernahme der Hypo-Vereinsbank durch die Unicredit und der Teilverstaatlichung der Commerzbank die einzige private deutsche Großbank, war in illegale Geschäfte verwickelt und musste hohe Geldstrafen und Entschädigungen zahlen. Die Strategie der globalen Expansion wurde im Rückblick als Fehler eingeschätzt. Die Deutsche Bank schränkte ihr Auslandsgeschäft ein und konzentrierte sich wieder stärker auf den Inlandsmarkt.<sup>185</sup> Die Geschäftstätigkeit der Landesbanken war seit der Reorganisation reduziert, und damit büßte auch der Sparkassensektor insgesamt seine Vorrangstellung ein. Ende 2019 hatten die Geschäftsbanken einen Anteil von

---

<sup>182</sup> Tomann, Monetary integration, S. 138–150.

<sup>183</sup> Bernd Rudolph, Hintergründe und Verlauf der internationalen Finanzkrise 2008, in: Johannes Bähr / Bern Rudolph, Finanzkrisen 1931–2008, München 2011, S. 143–241.

<sup>184</sup> Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Jahresbericht 2001/2012, S. 89.

<sup>185</sup> Plumpe / Nützenadel / Schenk, Deutsche Bank, S. 733–798.

42 Prozent am Geschäftsvolumen aller Banken, der Sparkassensektor 25 Prozent, der Genossenschaftssektor 12 Prozent und die Spezialbanken 21 Prozent.<sup>186</sup>

Außerhalb des staatlichen Währungsmonopols entstanden „Kryptowährungen“, digitale Währungen, die auf privaten Netzwerken beruhten. Das bekannteste System wurde das 2009 geschaffene „Bitcoin“. Kryptowährungen wurden durch Computerprogramme generiert; die Programme begrenzten das Angebot und sollten damit die Stabilität der Währung gewährleisten. Sämtliche Konten und Transaktionen wurden verschlüsselt und dadurch anonymisiert. Die weltweite Verfügbarkeit machte Kryptowährungen beliebt. Sie waren gegenüber den staatlichen Währungen aber keineswegs stabil, sondern wiesen erhebliche Wechselkurschwankungen auf. Öffentliche Kritik zogen Kryptowährungen wie Bitcoin auf sich, weil sie aufgrund ihrer Anonymität zur Finanzierung illegaler Geschäfte genutzt wurden, im Waffenhandel, im Rauschgifthandel oder bei Erpressungen.<sup>187</sup>

**Handel.** Die westdeutschen Einzelhandelskonzerne hatten schon vor der Wiedervereinigung begonnen, ihre Filialnetze nach Ostdeutschland auszudehnen. Die großen Einkaufszentren am Rand der Städte breiteten sich in Westdeutschland weiter aus. In Ostdeutschland wurden sie allerorts zum Symbol der neuen Marktwirtschaft. Die Kaufhäuser, die traditionellen Konsumtempel im Zentrum der Städte, verloren an Bedeutung.

Im Handel mit Lebensmitteln und Haushaltswaren dominierte ein Oligopol mit den Privatunternehmen Aldi Nord, Aldi Süd und Lidl/Kaufland und den Genossenschaftsunternehmen Edeka und Rewe. Auf dem Drogeriemarkt und im Handel mit Elektrogeräten und Unterhaltungselektronik gab es ebenfalls eine starke Konzentration.<sup>188</sup> In einigen Marktsegmenten konnten sich aber kleine und mittlere Einzelhandelsgeschäfte behaupten. Die Großbetriebe mit einem Umsatz ab 10 Millionen Euro hatten 2004 einen Anteil von 61 Prozent am Gesamtumsatz.<sup>189</sup>

Seit den neunziger Jahren führte das Internet zu einer spektakulären Expansion des Versandhandels. Der Wettbewerbsvorteil des Online-Handels gegenüber dem stationären Handel bestand in einer Reduzierung der Transaktionskosten der Haushalte. Dem Publikum wurde eine einfache und schnelle Auswahl, Be-

<sup>186</sup> Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik März 2020. Statistisches Beiheft 1 zum Monatsbericht, Frankfurt 2020, S. 10–14.

<sup>187</sup> Michael Casey / Paul Vigna, Cryptocurrency. Wie virtuelles Geld unsere Gesellschaft verändert, Berlin 2015; Daniel Kerscher, Bitcoin. Funktionsweise, Risiken und Chancen der digitalen Währung, 2. Aufl., Dingolfing 2014.

<sup>188</sup> Handel aktuell, 2006 / 2007, S. 194.

<sup>189</sup> Hauptverband des Deutschen Einzelhandels, Zahlenspiegel 2006. Daten zum Einzelhandel in Deutschland, Berlin 2006, S. 17.

stellung, Bezahlung und Lieferung angeboten. Die Waren wurden mit dem heimischen Computer ausgewählt, bestellt und bezahlt und wurden in kurzer Zeit angeliefert. Es gab keine Beratung; wer die wünschte, musste sich an den stationären Handel wenden.

Das weltweit agierende US-amerikanische Unternehmen Amazon erreichte eine dominierende Position auf dem deutschen Markt. Amazon wurde 1994 als Versandhandel für Bücher gegründet. Seitdem wurde das Angebot auf alle Waren, die standardisiert und leicht transportierbar waren, ausgeweitet. Auf dem Weltmarkt waren auch die chinesischen Online-Händler Alibaba und Tencent erfolgreich. Die führenden Online-Handelskonzerne hatten durch ihr aufwendiges Netzwerk und die umfangreiche Datensammlung eine dominante Marktposition. Der Wettbewerbspolitik der Bundesregierung und der Europäischen Kommission fiel es schwer, die Marktmacht im neuen Online-Handel zu kontrollieren.<sup>190</sup>

Auf andere Weise nutzte das 1995 in den USA gegründete Unternehmen eBay das Internet. Ebay war eine Auktionsplattform, auf der beliebige Waren angeboten und gekauft werden konnten. Die Verkäufer oder Verkäuferinnen zahlten eine Gebühr, für die Käufer oder Käuferinnen war die Transaktion kostenlos. Ähnlich wie im Internet-Handel lag der Vorteil für die Haushalte in der Senkung der Transaktionskosten durch den einfachen und schnellen Zugang vom privaten Computer aus.<sup>191</sup>

**Kommunikation.** Die Deutsche Post der Deutschen Demokratischen Republik wurde in die Deutsche Bundespost mit ihren drei Teilbetrieben Postdienst, Telekommunikation und Postbank integriert. Nachdem die Integration der ostdeutschen Post abgeschlossen war, wurde 1994 die Postreform, die schon in den achtziger Jahren begonnen hatte, fortgesetzt. Die Deutsche Bundespost wurde aufgelöst. Ihre drei Geschäftsbereiche wurden in die selbständigen Unternehmen Deutsche Post AG, Deutsche Telekom AG und Deutsche Postbank AG überführt. Das Bundesministerium für Post und Telekommunikation wurde aufgelöst; die Regulierungsaufgaben wurden auf eine neue Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post übertragen. Der Vertriebsverbund von Postdienst und Postbank blieb bestehen. Die Kunden und Kundinnen konnten nach wie vor am gleichen Schalter Briefmarken kaufen, Pakete oder Einschreibesendungen aufgeben und mit ihrem Postsparbuch Geld einzahlen oder abheben.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Peter Oberender (Hrsg.), Wettbewerb in der Internetökonomie, Berlin 2003; Ralf Peters, Internet-Ökonomie, Hamburg 2010.

<sup>191</sup> Philip Kiefer / Markus Wilde / Sabine Wals, Das eBay Handbuch, Düsseldorf 2004.

<sup>192</sup> Wolfgang Lotz, Die deutsche Post von der Postreform I bis zum Börsengang 1989–2000, Frankfurt 2007, S. 107–193; Eberhard Witte, Telekommunikation. Vom Staatsmonopol zum pri-

Seit den neunziger Jahren veränderten die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte und neue Technologien die weltweite Telekommunikation. Staatsfinanzierte Grundlagenforschung und innovative Unternehmen verbanden sich bei der Entwicklung und Verbreitung von Internet, Mobiltelefon, Glasfasernetzen und Satellitenkommunikation. Große Datenmengen konnten in kürzester Zeit global übertragen werden. Die neuen Telekommunikationsunternehmen schufen durch die Kontrolle über Daten und Netze „natürliche Monopole“, die zu einer Herausforderung für die staatliche Regulierungspolitik wurden.

Auf dem Markt für die traditionellen Festnetzanschlüsse machten neue Anbieter der privatisierten Deutsche Telekom AG erfolgreich Konkurrenz. 2020 hatte die Telekom einen Marktanteil von 45 Prozent der insgesamt 38 Millionen Festnetzanschlüsse. Die traditionellen Kupferkabel wurden allmählich durch Glasfaserkabel ersetzt. Glasfasernetze beschleunigten die Übertragung von Daten. Es war aber ein erheblicher Aufwand erforderlich, um die Netze zu verlegen. Die Versorgung von Endkunden mit Glasfaseranschlüssen kam daher in Deutschland nur langsam voran.<sup>193</sup>

Mobile Telefone, die über Funk mit einer Zentrale verbunden waren, kamen in den achtziger Jahren in den USA auf. In Deutschland wurden seit den neunziger Jahren Mobilfunknetze eingerichtet. Ein Mobilfunknetz bedurfte einer staatlichen Genehmigung. 1992 wurden in Deutschland zwei Netzbetreiber lizenziert, die Deutsche Telekom und die Mannesmann Mobilfunk, die später von dem britischen Unternehmen Vodafone übernommen wurde. Mit dem Telekommunikationsgesetz von 1996 wurde der Markt für Telekommunikation, darunter auch der Mobilfunk, liberalisiert.<sup>194</sup> Die staatliche Regulierung ging vom Bundespostministerium auf eine neue Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post über; 2005 wurde daraus die Bundesnetzagentur. Im Rahmen der staatlichen Regulierung wurde der Wettbewerb gefördert, es gab mehr Anbieter, und die Preise für Mobiltelefone gingen stark zurück.<sup>195</sup> Das Mobiltelefon, in Deutschland mit einem Pseudoanglizismus als „Handy“ bekannt, wurde zu einem unentbehrlichen Kommunikationsmittel im geschäftlichen oder privaten Alltag. Die Telefon-

---

vaten Wettbewerb, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ergänzungsheft 3/2002, Wiesbaden 2002.

<sup>193</sup> Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2020/2021, Bonn 2021.

<sup>194</sup> Telekommunikationsgesetz. Vom 25. Juli 1996. BGBl. 1996 I, S. 1120–1150.

<sup>195</sup> Jörn Kruse, Entwicklung des Mobilfunk-Wettbewerbs und Regulierungsperspektiven, in: Jörn Kruse / Justus Haucap (Hrsg.), Mobilfunk zwischen Wettbewerb und Regulierung, München 2004, S. 7–45.

zellen, die früher im Stadtbild zu sehen waren, verschwanden. Seit Beginn des einundzwanzigsten Jahrhunderts gab es wesentlich mehr Mobilfunkverbindungen als Festnetzanschlüsse.<sup>196</sup>

In den achtziger Jahren war es in den USA gelungen, Computer an verschiedenen Standorten zu miteinander zu verbinden. 1991 wurde am europäischen Kernforschungszentrum CERN das World Wide Web entwickelt. Die neue Technik machte es möglich, Computer weltweit zu vernetzen. Seit Mitte der neunziger Jahre wurden die kommerziellen Möglichkeiten der neuen Netzwerktechnologie genutzt. Das Internet verband Millionen von Nutzern in einem weltweiten Kommunikationsnetz. Die materielle Grundlage der Internetökonomie war die Entwicklung der Computertechnik. Der Computerhersteller Apple, bereits 1976 gegründet, brachte die passenden Personal Computer auf den Markt, die den Zugang zum Internet ermöglichen. Zahlreiche andere Computerfirmen in vielen Ländern folgten mit der Produktion von Computern oder einzelnen Elementen. Zur Technik war auch eine passende Software notwendig. Microsoft, 1975 in den USA gegründet, führte in den neunziger Jahren ein Betriebssystem für das Internet ein und erreichte damit eine dominierende Marktposition.

Das Internet eröffnete privaten Unternehmen verschiedene neue Geschäftsfelder. Seit 1998 bot Google ein einzigartiges Informationssystem an, das weltweite Bedeutung erlangte. Für die Nutzer waren die Informationen kostenlos. Gewinne generierte Google durch Werbeeinnahmen. Andere Unternehmen erzielten mit dem Online-Handel und dem Online-Banking große Gewinne. Eine andere Anwendung waren die sozialen Netzwerke. Zwei amerikanische Unternehmen waren auf diesem Markt führend, Facebook, 2004 gegründet, und Twitter, 2007 gegründet. Millionen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern fanden es attraktiv, über ein soziales Netzwerk ihre Meinungen zu verbreiten, die Meinungen anderer Leute kennenzulernen, oder in einen Austausch von Meinungen einzutreten. In der Politik wurden Facebook und Twitter unentbehrliche Instrumente der Kommunikation. Für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer war die Nutzung der sozialen Netzwerke kostenlos. Facebook erzielte durch Werbung und durch die Nutzung der Adressen Gewinne. Twitter verzichtete auf Werbung und verdiente allein durch die Nutzung seiner Datensammlung.<sup>197</sup> Das Internet machte die Kommunikation zwischen Unternehmen, Haushalten und staatlichen Institutionen schneller und dichter. Die Konferenzschaltung konnte die aufwendige Anreise der Tagungen ersetzen, Produktionsprozesse in Industriebetrieben an unterschiedlichen Standorten konnten zentral gesteuert

---

<sup>196</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2020/2021.

<sup>197</sup> Tim ‘O Reilly / Sarah Milstein, Das Twitter-Buch, Köln 2009.

werden, und in Korrespondenzen, beruflich oder privat, ersetzte der Austausch von E-Mails oft den Briefwechsel.<sup>198</sup>

Erhebliche Bedeutung für viele Formen von Kommunikation hatte die Satellitenkommunikation, die durch die Weltraumforschung eingeleitet wurde und sich seit den neunziger Jahren rasch ausbreitete. Die Satelliten ermöglichen eine globale Vernetzung unabhängig von terrestrischen Verbindungen. Satelliten konnten auf verschiedenen Umlaufbahnen um die Erde positioniert werden. Für die meisten Funktionen wurden geostationäre Satelliten installiert. Sie bewegten sich auf einer Kreisbahn mit der Geschwindigkeit der Erdumdrehung und standen daher immer über der gleichen Stelle der Erde. Über Satelliten konnten weltweite Telefonverbindungen hergestellt werden. In einem dicht besiedelten Land wie Deutschland wurden die meisten Telefonverbindungen terrestrisch über Kabel oder Funk vermittelt. Die Satellitenkommunikation ermöglichte aber darüber hinaus den Kontakt zu entfernten Regionen mit einer schwachen Infrastruktur. Eine weitere Funktion war die globale Verbreitung von Fernsehen und Rundfunk. Die meisten Programme wurden in Deutschland terrestrisch verbreitet. Über Satelliten konnten aber Programme wie die Deutsche Welle weltweit ausgestrahlt werden, oder umgekehrt Programme aus weit entfernten Ländern empfangen werden. Eine besondere Funktion der Satellitenkommunikation war die Positionsbestimmung. Das in den USA entwickelte General Positioning System (GPS), das europäische System GALILEO und andere Navigationssysteme machten es möglich, über einen Satelliten den eigenen Standort zu bestimmen. Vor allem für die Seefahrt waren die Navigationssysteme von unschätzbarem Wert, da sie die traditionellen aufwendigen Kursberechnungen ablösten.<sup>199</sup>

**Verkehr.** Durch die Wiedervereinigung wurden zwei unterschiedliche Bahnbetriebe zusammengeschlossen, die Deutsche Bundesbahn mit 236.000 Beschäftigten und die Reichsbahn, die ein wesentlich kleineres Streckennetz bediente, mit 253.000 Beschäftigten. Bundesbahn und Reichsbahn wurden 1994 in dem neuen Unternehmen Deutsche Bahn AG zusammengefasst. Die Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft sollte die unternehmerische Verantwortung der Bahn stärken. Die Bahn blieb zwar im Staatsbesitz, aber sie sollte sich zu einem rentablen Betrieb entwickeln. Auf die Dauer wurde eine Privatisierung angestrebt. Der Privati-

---

<sup>198</sup> Manuel Castello, Die Internet-Galaxie. Internet, Wirtschaft und Gesellschaft, Wiesbaden 2005; Carsten Ochs / Michael Friedewald / Thomas Hess / Jörn Lamla (Hrsg.), Die Zukunft der Datenökonomie. Zwischen Geschäftsmodell, Kollektivgut und Verbraucherschutz, Wiesbaden 2019; Ralf Peters, Internet-Ökonomie, Hamburg 2010.

<sup>199</sup> Hans Dodel, Satellitenkommunikation. Anwendungen, Verfahren, Wirtschaftlichkeit, Heidelberg 1999.

sierung standen aber die regelmäßigen Verluste der Bahn entgegen. Die Erhaltung und Modernisierung des Streckennetzes und des rollenden Materials erforderte große Investitionen. Vor allem im ostdeutschen Bahnnetz gab es einen erheblichen Sanierungsbedarf. Hinzu kamen Defizite im laufenden Betrieb. Die staatlichen Subventionen ermöglichten aber einen hohen technologischen Standard der Bahn. Eine neue Ära in der Eisenbahngeschichte begann 1991 mit der Einführung der Hochgeschwindigkeitszüge. Für den Intercity Express „ICE“ wurden neue Trassen gebaut, um hohe Geschwindigkeiten zu ermöglichen.<sup>200</sup>

Als Folge der Liberalisierung des Bahnverkehrs traten verschiedene private Eisenbahnunternehmen als Wettbewerber der Deutsche Bahn AG auf. Das Streckennetz blieb im Besitz der Deutsche Bahn AG und konnte von anderen Bahnbetrieben gegen eine Gebühr genutzt werden. Die Bahn versuchte, mit radikalen Personaleinsparungen die Anpassung an den Markt zu erreichen. 2019 hatte sie noch 202.000 Beschäftigte.<sup>201</sup> Die Marktstrukturen entwickelten sich auf den verschiedenen Teilmärkten des Bahnverkehrs unterschiedlich. 2019 war die Deutsche Bahn im Personenfernverkehr unangefochten; sie hatte einen Marktanteil von nahezu 100 Prozent an den Beförderungsleistungen. Im Personennahverkehr erreichten die Wettbewerber der Deutsche Bahn AG zusammen einen Marktanteil von 28 Prozent. Im Güterverkehr schrumpfte der Marktanteil der Deutsche Bahn AG auf 46 Prozent. Die Monopolkommission empfahl 2021, das Streckennetz vom Verkehrsbetrieb zu trennen, um den Wettbewerb zu stärken.<sup>202</sup>

Der Seeverkehr war für die exportorientierte deutsche Wirtschaft von erheblicher Bedeutung. Containerschiffe, Massengutfrachter und Tankschiffe bewegten den größten Teil des Außenhandels. Seit den neunziger Jahren gab es im Seeverkehr eine starke Unternehmenskonzentration und einen Trend zu immer größeren Schiffen, um die Betriebskosten zu senken. Vor allem im Containerverkehr war der Wandel ausgeprägt. Der Container wurde in den USA entwickelt, aber die amerikanischen Containerlinien wurden seit den neunziger Jahren durch die Konkurrenz aus Europa und aus Ostasien verdrängt. Unter den zehn größten Containerreedereien der Welt war auch die deutsche Hapag-Lloyd AG. Moderne Frachter nahmen Tausende von Containern auf. Neue Terminals wurden gebaut, um die Schiffe in kurzer Zeit zu beladen und entladen.<sup>203</sup> In der Finanz- und Wirtschaftskrise von

**200** Hans-Peter Schwarz, Wiedervereinigung und Bahnreform, in: Lothar Gall / Manfred Pohl (Hrsg.), Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis in die Gegenwart, München 1999, S. 377–418.

**201** Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Verkehr in Zahlen 2021/2022, Flensburg 2021, S. 45.

**202** Monopolkommission, Bahn 2021. Wettbewerb in den Takt! Baden-Baden 2021.

**203** Arthur Donovan / Joseph Bonney, The box that changed the world. Fifty years of container shipping – an illustrated history, East Windsor NJ 2006.

2007–09 gingen der Welthandel und damit auch der Seeverkehr stark zurück. Der konjunkturelle Einbruch fiel mit einer Strukturkrise zusammen, die durch die weltweite Expansion der Handelsflotten und Überkapazitäten verursacht wurde. Die deutsche Handelsflotte wurde reduziert, und die Beschäftigung ging zurück. Seit dem wirtschaftlichen Aufschwung nahm der Seeverkehr jedoch wieder zu. 2016 hatte Deutschland die viertgrößte Handelsflotte der Welt.<sup>204</sup>

Der Flugverkehr wurde seit den neunziger Jahren weltweit dereguliert. In Deutschland wurde 1992 beschlossen, die bis dahin gemischtwirtschaftliche Deutsche Lufthansa AG, an der der Staat noch eine Mehrheitsbeteiligung besaß, zu privatisieren. Bis 1997 zog der Staat sich vollständig aus dem Unternehmen zurück.<sup>205</sup> Das Tourismusflugunternehmen Condor blieb nach mehrfachem Besitzwechsel mit eingeschränktem Flugbetrieb erhalten. Die Deregulierung des Flugverkehrs führte zu einem intensiven Wettbewerb. Neue Fluggesellschaften wie Ryanair boten Flüge mit eingeschränktem Komfort zu niedrigen Preisen an und brachten damit die etablierten Unternehmen in Bedrängnis. In Deutschland hatte die Wiedervereinigung zur Folge, dass Berlin für die Lufthansa und andere interessierte Flugunternehmen geöffnet wurde. Die 1978 in den USA gegründete Air Berlin nutzte die Gelegenheit und zog 1991 nach Berlin um. Sie begann mit Touristikflügen, baute aber rasch ein Netz von europäischen und transatlantischen Verbindungen auf und etablierte sich nach der Lufthansa als zweitgrößte deutsche Fluglinie. Hohe Verluste führten aber 2017 zu Insolvenz.<sup>206</sup>

Der in Westdeutschland schon lange zu beobachtende Trend zur Verlagerung des Personenverkehrs und des Güterverkehrs von der Schiene zur Straße setzte sich fort. 2019 entfielen im Personenverkehr auf den individuellen Autoverkehr 78 Prozent der Verkehrsleistungen, auf die Bahn 9 Prozent, auf den Öffentlichen Personennahverkehr 7 Prozent und auf den Luftverkehr 6 Prozent. Im Gütertransport entfielen auf den Straßenverkehr 72 Prozent der Verkehrsleistungen, auf die Bahn 19 Prozent, auf die Binnenschifffahrt 7 Prozent und auf Rohrfernleitungen 3 Prozent.<sup>207</sup>

**204** Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Fünfter Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung und Zukunftsperspektiven der maritimen Wirtschaft in Deutschland, Berlin 2017; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Siebter Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung und Zukunftsperspektiven der maritimen Wirtschaft in Deutschland, Berlin 2021.

**205** Sven Andreas Helm, Die Deutsche Lufthansa AG. Ihre gesellschafts- und konzernrechtliche Entwicklung. Eine wirtschaftsrechtlich-historische Analyse der Privatisierungsgeschichte, Frankfurt 1999.

**206** Karl-Dieter Seifert, Der deutsche Luftverkehr 1955–2000. Weltverkehr, Liberalisierung, Globalisierung, Bonn 2001.

**207** Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Verkehr in Zahlen 2021/2022, Flensburg 2021, S. 221, 247.

**Versicherungen.** Nachdem im Juli 1990 der Vertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion in Kraft trat, entstand ein gesamtdeutscher Versicherungsmarkt. Die Allianz AG erwarb im Juli 1990 eine Mehrheitsbeteiligung an der Deutschen Versicherungs-AG, der ehemaligen staatlichen Versicherung der Deutschen Demokratischen Republik. 1998 wurde die Deutsche Versicherungs-AG in die Allianz integriert. Auch andere westdeutsche Versicherungsunternehmen erhielten Zugang zum ostdeutschen Markt. Die ostdeutschen Länder gründeten mit der Unterstützung westdeutscher Institute Öffentliche Versicherungsanstalten.<sup>208</sup>

Ende der neunziger Jahre galt die „Allfinanz“ als Zukunftsmodell, die Verbindung von Versicherung und Großbank. Der Zusammenschluss sollte Synergieeffekte bei der gemeinsamen Verwaltung der Ressourcen und Vorteile bei der Kundenwerbung ergeben. Die Initiative konnte von einer Bank ausgehen, wie im Fall der Deutschen Bank, oder auch von einer Versicherung. Die Allianz erwarb 2001 die Dresdner Bank. Die Erwartungen wurden jedoch enttäuscht. Es gelang nicht, das Bankgeschäft in den Versicherungskonzern zu integrieren. Schon 2008 verkaufte die Allianz die Dresdner Bank an die Commerzbank.<sup>209</sup>

Eine enge Kooperation gab es traditionell zwischen den Öffentlichen Versicherungen und den Sparkassen. Im Zuge der Liberalisierung des Versicherungsmarktes wurden die Öffentlichen Versicherer 1994 von den Ländern auf die regionalen Sparkassen- und Giroverbände übertragen. Das Monopol für die Gebäudeversicherung, das die Öffentlichen Versicherungen in einigen Bundesländern hatten, wurde aufgehoben. Auf die Neuordnung folgte ein starker Konzentrationsprozess. 1990 gab es 47 Öffentliche Versicherungen, 2020 waren noch 9 Versicherungen geblieben.<sup>210</sup> Eine enge Verbindung von Versicherungsgeschäft und Bankgeschäft gab es auch im Genossenschaftssektor. Die R + V Versicherung war eine Aktiengesellschaft, gehörte aber den Genossenschaftsbanken.<sup>211</sup>

Die Internationalisierung der Versicherungswirtschaft, die in den achtziger Jahren begonnen hatte, setzte sich seit den neunziger Jahren verstärkt fort. Sie wurde gefördert durch die allgemeine Deregulierung der Finanzmärkte. In der Europäischen Union wurde die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes für

**208** Peter Borscheid, Mit Sicherheit Leben. Die Geschichte der deutschen Lebensversicherungswirtschaft und der Provinzial-Lebensversicherungsanstalt von Westfalen, 2 Bde., Münster 1993, Bd. 2, S. 138; Barbara Eggenkämper / Gerd Modert / Stefan Pretzlik, Die Staatliche Versicherung der DDR. Von der Gründung bis zur Integration in die Allianz, München 2010, S. 141–210; Peter Koch, Geschichte der Versicherungswirtschaft in Deutschland, Karlsruhe 2012, S. 469–528; Eckhard Wandel, Banken und Versicherungen im 19. Und 20. Jahrhundert, München 1998.

**209** Eggenkämper / Modert / Pretzlik, Allianz, S. 357–358; Paul / Sattler / Ziegler, Commerzbank, S. 549–556.

**210** Sparkassen-Finanzgruppe, Finanzbericht 2020, S. 11.

**211** Wandel, Banken und Versicherungen, S. 69, 139.

Versicherungen angestrebt. 1994 wurden die nationalen Regulierungen der Versicherungsmärkte in den Mitgliedstaaten vereinheitlicht und liberalisiert.<sup>212</sup> Die großen deutschen Versicherungsunternehmen wie die Allianz und Gerling errichteten Niederlassungen im Ausland; umgekehrt wurden ausländische Versicherungen wie die französische AXA, die italienische Generali oder die Schweizer Zurich auf dem deutschen Markt tätig. Die Rückversicherungsunternehmen, an der Spitze die Münchener Rückversicherung, waren aufgrund der bedeutenden Risiken, die sie versicherten, schon vorher weltweit ausgerichtet.<sup>213</sup>

**Individuelle Dienstleistungen.** Die großen Bereiche der individuellen Dienstleistungen waren 2018 die Gesundheitsversorgung und Pflege. Es folgten Gastgewerbe, Tourismus und weitere persönlichen Dienstleistungen, darunter Sport, Unterhaltung und Erholung.<sup>214</sup>

Die Gesundheitsversorgung trug wesentlich zur Ausdehnung des Tertiären Sektors bei. Sie hatte schon vor der Wiedervereinigung in beiden deutschen Staaten langfristig expandiert. Dieser Trend setzte sich im vereinten Deutschland fort. Ursachen waren die steigenden Kosten der medizinischen Dienstleistungen und der demographische Wandel. Die durchschnittliche Lebenserwartung stieg langfristig an, nicht zuletzt durch die Fortschritte der Medizin. Da die ältere Generation mehr medizinische Behandlung und Pflege benötigte als jüngere Generationen, nahm in der alternden Gesellschaft der Bedarf an Gesundheitsversorgung zu.<sup>215</sup>

Der Tourismus war schon vor der Wiedervereinigung verbreitet und stieg seitdem weiter an. 2019 unternahmen 55 Millionen Menschen eine Urlaubsreise von mindestens fünf Tagen Dauer. Die „Urlaubsintensität“ stieg damit auf 78 Prozent der Bevölkerung. Drei Viertel aller Urlaubsreisen führten ins Ausland. In Deutschland waren die Nordseeküste und die Ostseeküste, die Alpen und die Mittelgebirge die beliebtesten Reiseziele, im Ausland die südeuropäischen Länder mit viel Sonne und, aufgrund des Einkommensgefälles, niedrigen Kosten.<sup>216</sup>

**212** Thomas Rabe, Liberalisierung und Deregulierung im Europäischen Binnenmarkt für Versicherungen, Berlin 1997.

**213** Peter Borscheid / Saskia Feiber, Die langwierige Rückkehr auf den Weltmarkt. Die Internationalisierung der deutschen Versicherungswirtschaft 1950–2000, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2003 / II, S. 143–149.

**214** Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2018. Arbeitsmarkt. Fachserie 1, Reihe 4.1.

**215** Reinhard Busse / Miriam Blümel / Diana Ognyanova, Das deutsche Gesundheitssystem. Akteure, Daten, Analysen, Berlin 2013; Falk Illing, Gesundheitspolitik in Deutschland. Eine Chronologie der Gesundheitsreformen der Bundesrepublik, Wiesbaden 2017; Eckard Nagel (Hrsg.), Das Gesundheitswesen in Deutschland. Struktur, Leistungen, Weiterentwicklung, 5. Aufl., Köln 2013; Rolf Rosenbrock / Thomas Gerlinger, Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung, Bern 2014.

**216** Forschungsstelle Urlaub und Reisen, Reiseanalyse 2020.

Mit zunehmendem Umweltbewusstsein kam als neue Richtung der „Ökotourismus“ auf, der Rücksicht auf das ökologische Gleichgewicht in den Urlaubsregionen nahm. Ungelöst war aber bei dem hohen Anteil von Auslandsreisen die große Belastung des Klimas durch den Flugverkehr.<sup>217</sup>

**Öffentliche Dienstleistungen.** Zur Expansion der öffentlichen Dienstleistungen trug vor allem der Ausbau des Bildungswesens von den Kindertagesstätten bis zu den Hochschulen bei. 2018 war das Bildungswesen mit 2,8 Millionen Beschäftigten der größte Bereich der öffentlichen Dienstleistungen. In der Verwaltung von Bund, Ländern und Gemeinden gab es 1,7 Millionen Beschäftigte, und in der inneren und äußeren Sicherheit, der Polizei, der Rechtspflege und der Verteidigung, 825.000 Beschäftigte.<sup>218</sup>

Die Wiedervereinigung führte zwei Wehrpflichtarmeen zusammen, die Bundeswehr mit 509.000 Soldaten oder Soldatinnen und die Nationale Volksarmee mit 163.000 Soldaten oder Soldatinnen. Im Zwei-plus-Vier-Vertrag zur Wiedervereinigung war vereinbart, die Stäke der Bundeswehr bis 1994 auf 340.000 Soldaten oder Soldatinnen herabzusetzen. Die Nationale Volksarmee wurde am 2. Oktober 1990 aufgelöst. Nur ein kleiner Teil des Personals wurde von der Bundeswehr übernommen. Das Ende des Kalten Krieges führte zu einer Neuorientierung der Bundeswehr im Rahmen NATO. Die Aufgabe der Landesverteidigung, zusammen mit den Verbündeten, trat zurück, da Deutschland, wie man annahm, nunmehr von Freunden umgeben war. Aber die Welt war nicht friedlicher geworden, und in einer Zeit der Globalisierung wurden auch ferne Konflikte als eine mögliche Bedrohung der nationalen Sicherheit interpretiert. Die neue Aufgabe bestand darin, dass die Bundesrepublik Deutschland sich mit der Bundeswehr im Rahmen der NATO, der Vereinten Nationen und der Europäischen Union weltweit an der Bekämpfung des Terrors, an der Beendigung lokaler Konflikte oder am Aufbau stabiler staatlicher Strukturen beteiligte. Im „Weissbuch 2016“ wurde definiert, dass die Bundeswehr nicht nur der Landesverteidigung dienen sollte, sondern vor allem das Instrument einer globalen Außenpolitik und Sicherheitspolitik sein sollte.<sup>219</sup> Für die neue Aufgabe sollte eine wesentlich kleinere Armee genügen. Die Wehrpflicht, die im September 1990 noch 15 Monate betrug, wurde schrittweise auf 6 Monate reduziert und 2011 ausgesetzt. Die Bundeswehr wurde eine Berufsarmee. 2014

<sup>217</sup> Rüdiger Hachtmann, Tourismus-Geschichte, Göttingen 2007; Hartmut Rein / Wolfgang Strasdas, Nachhaltiger Tourismus. Eine Einführung, Konstanz 2015; Hans-Werner Prahl, Entwicklungsstadien des deutschen Tourismus seit 1945, in: Hasso Spode (Hrsg.), Zur Sonne, zur Freiheit! Beiträge zur Tourismusgeschichte, Berlin 1991.

<sup>218</sup> Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2018. Arbeitsmarkt. Fachserie 1, Reihe 4.1.

<sup>219</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Weissbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016.

hatte die Bundeswehr 180.000 Soldaten und Soldatinnen. Sie nahm an zahlreichen Auslandseinsätzen teil, in Kambodscha, in Somalia, auf dem Balkan, in Afghanistan, in Mali. Vor allem der Auslandseinsatz in Afghanistan löste eine heftige politische Debatte aus.<sup>220</sup>

#### 4.3.6 Umwelt

Seit den neunziger Jahren gewann die Umweltpolitik auf allen Ebenen an Bedeutung, in Deutschland, in der Europäischen Union und in der internationalen Politik. In Deutschland wurde 1994 der Schutz der Lebensgrundlagen in das Grundgesetz aufgenommen. „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Recht und Gesetz durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“.<sup>221</sup> Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen war hier ein Sammelbegriff, in dem man die verschiedenen Dimensionen des Umweltschutzes zusammenfasste. Durch den Verfassungsrang wurde die Umweltpolitik gestärkt, auch im Wettbewerb mit anderen Politikfeldern. Nach der Erwartung des Bundesumweltministeriums sollte eine neue „Soziale Marktwirtschaft in ökologischer Verantwortung“ wirtschaftliches Wachstum, Soziale Sicherheit und Umweltschutz verbinden. „Die Soziale Marktwirtschaft in ökologischer Verantwortung stellt einen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rahmen dar, der den Leistungswillen des einzelnen mit dem sozialen Ausgleich und dem Umweltschutz verbindet und Marktkräfte im Sinne sozialer und ökologischer Zielsetzungen wirksam werden lässt.“<sup>222</sup>

Ziele und Instrumente der gesamtdeutschen Umweltpolitik wurden aus der westdeutschen Umweltpolitik übernommen. Die Umweltpolitik sollte Boden, Wasser und Luft vor Schadstoffen schützen und die Beachtung des Nachhaltigkeitsprinzips bei der Nutzung endlicher Ressourcen fördern. Die Instrumente

---

**220** Detlef Bald, Die Bundeswehr 1955–2005. Eine kritische Geschichte, München 2005; Wilfried von Bredow, Die Geschichte der Bundeswehr, Berlin 2017; Jochen Maurer / Martin Rink (Hrsg.), Einsatz ohne Krieg? Die Bundeswehr nach 1990 zwischen politischem Auftrag und militärischer Wirklichkeit, Göttingen 2021; Christopher Muhler, Transformation wider Willen? Die Bundeswehr im Kontext deutscher Auslandseinsatzpolitik 1989–2011, Berlin 2018.

**221** Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes. Vom 27. Oktober 1994. BGBl. 1994 I, S. 3146–3148, Artikel 20a.

**222** Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umwelt 1994. Politik für eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung, 6. September 1994. Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/8451, S. 9.

der Umweltpolitik waren Gebote oder Verbote und die Beeinflussung durch Steuern oder Abgaben.<sup>223</sup> Eine vordringliche Aufgabe war die ökologische Sanierung in den Neuen Ländern. Die Staatssozialistische Planwirtschaft hatte eine enorme Schadstoffbelastung von Boden, Wasser und Luft hinterlassen. Viele Industriebetriebe, die durch mangelnde Schutzvorrichtungen zur Umweltbelastung beigetragen hatten, wurden aus wirtschaftlichen Gründen in der Transformationskrise stillgelegt. Der Braunkohlebergbau und die Verwendung von Braunkohle wurden stark reduziert. Der Uranbergbau in Sachsen und in Thüringen wurde eingestellt.<sup>224</sup>

Die Europäische Union bestätigte in dem Maastricht-Vertrag von 1992 ihre umweltpolitische Verantwortung, die sie 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte beansprucht hatte.<sup>225</sup> Als Ziele der europäischen Umweltpolitik wurden im Maastricht-Vertrag die Erhaltung und der Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität, der Schutz der menschlichen Gesundheit, die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen und die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme definiert.<sup>226</sup> In dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der 2007 im Rahmen des Lissabon-Vertrages beschlossen wurde, übernahm die europäische Klimapolitik weitgehend die Ziele des Maastricht-Vertrages. Es wurde lediglich hinzugefügt, dass insbesondere internationale Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels gefördert werden sollten. Die globale Klimaerwärmung stand inzwischen im Mittelpunkt der internationalen Umweltdebatte.<sup>227</sup> Die Europäische Umweltpolitik wurde durch mehrjährige Umweltaktionsprogramme gesteuert.<sup>228</sup>

Die internationale Umweltpolitik der Vereinten Nationen erhielt durch die zweite Weltumweltkonferenz, die zwanzig Jahre nach der Konferenz von Stockholm 1992 in Rio de Janeiro stattfand, neue Impulse. Auf der Konferenz von Rio de Janeiro wurde ein Aktionsprogramm „Agenda 21“ für die Umweltpolitik beschlossen. Ein Schwerpunkt des Programms war die Verbindung von Umweltpolitik und Entwicklungspolitik. In den Ländern der Peripherie, die den industrielkapita-

<sup>223</sup> Eberhard Feess, Umweltökonomie und Umweltpolitik, 3. Aufl., München 2007.

<sup>224</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umwelt 1994, S. 10–14, 25.

<sup>225</sup> Einheitliche Europäische Akte vom 17. Januar 1986. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 29. Juni 1987, S. 1–28.

<sup>226</sup> Vertrag über die Europäische Union, Art. 130 r, Abs. 1.

<sup>227</sup> Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 13. Dezember 2007. Amtsblatt der Europäischen Union, C 83, 30. März 2010, S. 47–199. Art. 191, Abs. 1.

<sup>228</sup> Andrew Jordan / Camilla Adelle, Environmental policy in the EU. Actors, institutions and processes, 3. Aufl., Abingdon 2013.

listischen Entwicklungsweg einschlagen wollten, galten Umweltbedenken als Wachstumshindernis. Nach der „Agenda 21“ sollte die globale Umweltpolitik durch Transferleistungen an die Regionen der Peripherie unterstützt werden, damit Umweltziele und Wachstumsziele vereinbart werden konnten. Ein weiterer Schwerpunkt der Umweltkonferenz von Rio de Janeiro war die Klimapolitik. In einer Klima-Rahmenkonvention wurde vereinbart, die von Menschen verursachten Treibhauseffekte zu reduzieren.<sup>229</sup> Die Klimapolitik wurde seitdem ein besonderer Schwerpunkt der Umweltpolitik, sowohl auf der internationalen Ebene, als auch in der Europäischen Union und in Deutschland.<sup>230</sup> Auf der Weltklimakonferenz der Vereinten Nationen in Kyoto 1997 wurde die internationale Klimapolitik konkretisiert. Die Industrieländer, wie die postindustriellen Länder damals noch genannt wurden, sollten die Emission von Treibhausgasen mit festen Jahresraten reduzieren. Schwellenländer und Entwicklungsländer sollten die Emission von Treibhausgasen reduzieren, ohne aber zu festen Jahresraten verpflichtet zu sein. Nach langen Verhandlungen trat das Kyoto-Abkommen 2005 in Kraft. Das Abkommen wurde von 191 Staaten ratifiziert. Die USA lehnten die Vereinbarung ab, weil sie die wirtschaftspolitische Souveränität des Landes gefährdet sahen. China und Indien nahmen an dem Abkommen teil, galten aber als Schwellenländer und waren daher nicht zu festen Reduktionsraten verpflichtet. Die Klimaschutz-Verpflichtungen des Kyoto-Abkommens waren auf einen Zeitraum von fünf Jahren befristet. Der Klimaschutz wurde daher von Zeit zu Zeit aktualisiert. 2015 wurde die „Agenda 2030“ für nachhaltige Entwicklung verabschiedet. Ziel sollte es sein, die globale Entwicklung wirtschaftlich, sozial, ökologisch und nachhaltig zu gestalten. Klimapolitik, nachhaltige Entwicklung aller Volkswirtschaften weltweit und Armutsbekämpfung sollten zusammenwirken.

Die Implementierung der internationalen Vereinbarungen zum Klimaschutz war Aufgabe der nationalen Regierungen. In Europa zog die Europäische Union als Mittlerinstanz zwischen der globalen Umweltpolitik und den Mitgliedstaaten wachsende Kompetenzen an sich. Die Europäische Union führte 2005 als neues Instrument der Klimapolitik Emissionszertifikate ein. Für die Mitgliedsländer wurden Höchstgrenzen der Schadstoffemission festgelegt, die in Übereinstimmung mit den internationalen Klimazielen in festen Raten reduziert werden sollten. Die Mitgliedstaaten verteilten die zugelassenen Emissionen an Kraftwerke, Industriebetriebe und andere große Schadstoffemittenten. Nutzten Unternehmen die Emissionsrechte nicht aus, konnten sie die freien Anrechte als Zertifikate ver-

---

<sup>229</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umwelt 1994, S. 39–41.

<sup>230</sup> Ottmar Edenhofer / Michael Jakob, Klimapolitik. Ziele, Konflikte, Lösungen, München 2017.

äußern. Die Zertifikate sollten als ökonomischer Anreiz die Reduzierung der Umweltbelastung fördern.<sup>231</sup> Die Klimaziele in der Europäischen Union und in den Mitgliedsstaaten erforderten erhebliche Anstrengungen, weil nahezu alle Wirtschaftsbereiche zur Schadstoffemission beitrugen. In Deutschland verursachten 2017 die Energiewirtschaft 40 Prozent der gesamten Emission von Treibhausgasen, die Industrie 21 Prozent, der Verkehr 18 Prozent, die Haushalte 10 Prozent, die Landwirtschaft 8 Prozent und alle anderen Bereiche 3 Prozent.<sup>232</sup>

Die „Agenda 2030“ für nachhaltige Entwicklung galt als ein wichtiger Fortschritt in der internationalen Umweltpolitik. Das Bundesumweltministerium stellte jedoch 2019 fest, dass die bisherigen weltweiten Verbesserungen zu langsam waren, um die angestrebten Ziele bis 2030 zu erreichen. Das dominante Problem der Umweltpolitik war nach wie vor der Klimawandel. Die Erderwärmung verursachte ein Abschmelzen der polaren Gletscher, einen Anstieg des Meeresspiegels und eine Zunahme von extremen Wetterlagen wie Hitzewellen, Trockenheit, Unwetter, Hagel und Stürme. Als Haupursache des Klimawandels galt der Ausstoß von Treibhausgasen, vor allem Kohlendioxid.<sup>233</sup> Auch die Europäische Umweltagentur warnte, dass die Ergebnisse der Umwelt- und Klimapolitik unzureichend waren. Europa stehe „vor ungelösten, schwerwiegenden Problemen, etwa beim Verlust von Biodiversität, der Ressourcennutzung, den Auswirkungen des Klimawandels und den umweltbedingten Risiken für Gesundheit und Wohlergehen.“<sup>234</sup>

### 4.3.7 Internationale Beziehungen

#### 4.3.7.1 Globalisierung

In den neunziger Jahren kam der Begriff der „Globalisierung“ auf, um die zunehmende weltweite Verflechtung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu charakterisieren. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion löste sich 1991 der Rat

**231** Feess, Umweltökonomie und Umweltpolitik, S. 71–79; Wolfgang Seidel / Yvonne Kerth, Umsetzungsprobleme internationaler Umweltschutzkonventionen: Das Beispiel des Kyoto-Protokolls – Emissionshandel als Instrument internationaler, europäischer und staatlicher Umweltpolitik, in: Peter-Christian Müller-Graff / Eckhard Pache / Dieter H. Scheuing (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft in der internationalen Umweltpolitik, Baden-Baden 2006, S. 149–168.

**232** Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Umweltbericht 2019. Umwelt und Natur als Fundament des sozialen Zusammenhalts, 19. September 2019. Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/13400, S. 7–8.

**233** Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Umweltbericht 2019.

**234** Europäische Umweltagentur, Die Umwelt in Europa. Zustand und Ausblick 2020. Zusammenfassung, Luxemburg 2019, S. 6.

für Gegenseitige Wirtschaftshilfe auf. Russland und die anderen Nachfolgstaaten der Sowjetunion suchten den Anschluss an die kapitalistische Weltwirtschaft. In China erlaubte die Diktatur, die nach wie vor eine staatssozialistische Fassade präsentierte, die Entwicklung eines kapitalistischen Wirtschaftssystems. Die Zahl der „Schwellenländer“ auf dem Weg zur Industriegesellschaft nahm zu. Aus vielen abhängigen Staaten wurden Partner und Konkurrenten. Indien und andere Schwellenländer gaben ihre protektionistische Politik auf und integrierten sich in die internationale Arbeitsteilung. Die Uruguay-Runde der internationalen Zollverhandlungen, die 1986 begonnen hatte, wurde 1994 abgeschlossen. Es wurde eine neue World Trade Organization (WTO) gegründet, um die Einhaltung der Freihandelsabkommen zu überwachen. Parallel zum GATT wurde ein neues General Agreement on Trade in Services vereinbart, das den Dienstleistungshandel fördern sollte. 2001 begann in Doha in dem Golfstaat Katar eine neue Verhandlungs runde zur Handelsliberalisierung.<sup>235</sup>

Nicht nur in Deutschland kam nach dem Ende des Kalten Krieges die Erwartung auf, dass in Europa eine neue Ära der friedlichen Kooperation begonnen hatte, die auch auf den Rest der Welt ausstrahlen würde. Grundlage der neuen Friedensordnung sollte eine zunehmende Verflechtung der Volkswirtschaften sein. Der internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen nahm zu, die Kapitalbeziehungen wurden intensiver, Kommunikation und Verkehrsnetze wurden dichter, große Konzerne expandierten zu multinationalen Organisationen mit Standorten in vielen Ländern.<sup>236</sup> Regionale Konflikte in Europa wie der Bürgerkrieg nach der Auflösung Jugoslawiens, in den die NATO 1999 eingriff, oder Russlands Angriff auf die Ukraine 2014, der zur Annexion der Krim und der Installierung von Separatistenregimen im Osten der Ukraine führte, sollten begrenzt bleiben und durch Verhandlungen gelöst werden.

Ein weltweites Einkommensgefälle blieb bestehen. Das Zentrum der Weltwirtschaft, mit hoher Produktivität und entsprechend hohen Pro-Kopf-Einkommen, bestand nach wie vor aus Nordamerika, Westeuropa, Japan, Australien und Neuseeland. Die Länder in der Peripherie der Weltwirtschaft blieben relativ arm. 2019 erreichte das Pro-Kopf-Einkommen in Lateinamerika 13 Prozent des Niveaus der USA, in Indien, Bangladesch und Pakistan weniger als 5 Prozent und in den meisten afrikanischen Ländern weniger als 3 Prozent.<sup>237</sup> Einkommensarmut bedeutete vor allem Hunger. Es wurde geschätzt, dass 2019 weltweit 652 Millionen Men-

---

<sup>235</sup> Gerd Hardach, Internationale Arbeitsteilung, in: Reinhard Sieder / Ernst Langthaler (Hrsg.), *Globalgeschichte 1800–2010*, Wien 2010, S. 205–211; Jürgen Osterhammel / Niels P. Petersson, *Geschichte der Globalisierung*, München 2003.

<sup>236</sup> Bernard M. Hoekman / Michael M. Kostecki, *The political economy of the world trading system*, 2. Aufl., Oxford 2001.

<sup>237</sup> United Nations Statistical Yearbook 2021, S. 191–210.

schen unterernährt waren, vor allem in Asien und Afrika.<sup>238</sup> Zur Armut gehörten aber auch unzulängliche Wohnverhältnisse, mangelnde medizinische Versorgung, wenig Bildungsmöglichkeiten und schlechte Berufsaussichten.<sup>239</sup> Die Kluft zwischen reichen und armen Ländern gab Anlass zu großen Migrationsbewegungen.<sup>240</sup>

Die USA blieben mit ihrer großen Bevölkerung und einem hohen Pro-Kopf-Einkommen die stärkste Wirtschaftsmacht. Sie wiesen aber ständig Importüberschüsse auf. Der Rest der Welt sammelte hohe Dollarreserven an. Vor allem China erzielte regelmäßig Exportüberschüsse gegenüber den USA. Es ergab sich die paradoxe Situation, dass ein relativ armes Land einem relativ reichen Land mehr Produkte lieferte, als es von dort empfing.<sup>241</sup>

Die Expansion des Welthandels und die Intensivierung der internationalen Kapitalbeziehungen wurden wiederholt von Krisen unterbrochen. Die lateinamerikanischen Staaten erholten sich in den frühen neunziger Jahren von der Schuldenkrise von 1982–83. Die Auslandsverschuldung blieb aber hoch, und damit bestand auch die Krisenanfälligkeit weiter. 1994 brachen neue Währungskrisen in Mexiko und in Brasilien aus.<sup>242</sup> In den neu industrialisierten Ländern Asiens, vor allem Indonesien, Malaysia, den Philippinen, Singapur, Südkorea und Thailand, gab es in den neunziger Jahren einen ausgeprägten Boom. Die Länder nahmen erhebliche Auslandskredite auf, mit denen produktive Investitionen, aber auch Immobilienspekulationen finanziert wurden. Eine Abschwächung des wirtschaftlichen Wachstums und ein Zusammenbruch der Immobilienspekulation führten 1997 in Hongkong, Indonesien, Malaysia, den

**238** United Nations Food and Agriculture Organization, World food and agriculture. Statistical Yearbook 2021, Rom 2021, S. 248–252.

**239** Hans P. Binswanger / Pierre Landell-Mills, The World Banks strategy for reducing poverty and hunger. A report to the development community, Washington DC 1997; Ana Gonzales-Pelaez, Human rights and world trade. Hunger in international society, London 2005; OECD, A balancing act. OECD economic outlook, December 2001; United Nations Food and Agriculture Organization, The state of food insecurity in the world 2006. Eradicating world hunger – taking stock ten years after the World Food Summit, Rom 2006.

**240** Hein de Haas / Stephen Castles / Mark J. Miller, The age of migration. International population movements in the modern world, 6. Aufl., London 2020; United Nations International Organization for Migration, World migration report 2022, Genf 2022.

**241** United Nations Statistical Yearbook 2021, S. 191–209, 305–320.

**242** Vittorio Corbo, Latin America and the External Crisis of the Second Half of the 1990's, in: Enrique Bour / Daniel Heyman / Fernando Navajas (Hrsg.), Latin American Economic Crises, Basingstoke 2004, S. 24–39; Christian Suter, Weltwirtschafts- und Globalisierungskrise in Lateinamerika, in: Peter Feldbauer / Gerd Hardach / Gerhard Melinz (Hrsg.), Von der Weltwirtschaftskrise zur Globalisierungskrise 1929–1999, Wien / Frankfurt 1999, S. 145–159.

Philippinen, Singapur, Südkorea und Thailand zu einem Ende der Auslandskredite, zu Kapitalflucht und zu fallenden Wechselkursen. Die ausländischen Gläubiger erlitten empfindliche Verluste. Im Inland verschärfe die Schuldenkrise die Wirtschaftskrise, mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts und steigender Arbeitslosigkeit.<sup>243</sup> Der Einfluss der Asien-Krise auf den deutschen Außenhandel war begrenzt. Zwar ging der deutsche Export nach Südostasien stark zurück. Da die Krisenländer aber insgesamt nur einen geringen Anteil am deutschen Außenhandel hatten, nahmen die Exporte und Importe insgesamt in den Krisenjahren von 1997 bis 1999 weiter zu.<sup>244</sup> Als die Krise von 2001–03 die deutsche Wirtschaft erfasste, war der Außenhandel ein Stabilitätsfaktor. Export und Import nahmen in den Jahren von 2001 bis 2003 zu, und es gab weiterhin Exportüberschüsse. Der Exportboom hielt bis zur Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007–09 an. Die anhaltenden Exportüberschüsse wurden zum großen Teil in Staatsanleihen der USA angelegt, zum Teil auch in Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland.<sup>245</sup>

Die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007–09 zeigte die Risiken der Globalisierung. Banken und andere Kapitalanleger erlitten weltweit durch die Finanzkrise in den USA erhebliche Verluste. Exporte und Importe gingen stark zurück. Die Weltwirtschaftskrise dauerte allerdings nicht lange. Seit 2010 stieg die Produktion wieder an. Auch die deutschen Exporte und Importe nahmen seitdem zu und übertrafen 2011 bereits das Niveau vor der Krise.<sup>246</sup> In einigen Mitgliedsländern der Europäischen Union hielt die Wirtschaftskrise allerdings aufgrund der Staatsschuldenkrise länger an.<sup>247</sup>

Die Orientierung zum Weltmarkt war schon für die westdeutsche Wirtschaft wichtig gewesen und nahm im vereinten Deutschland weiter zu. 1991 betrug die Exportquote 22 Prozent des Bruttoinlandsprodukts; bis 2019 stieg sie auf 38 Prozent. Zur Expansion des Außenhandels trug auch die Globalisierung der Wertschöpfungsketten bei. In ein Endprodukt, das in der Handelsbilanz als deutscher Export registriert wurde, konnten importierte Zwischenprodukte aus mehreren Ländern eingehen.<sup>248</sup> Die Exporte waren höher als die Importe; es

**243** Graham Bird / Alistair Milne, *Miracle to Meltdown. A Pathology of the East Asian Financial Crisis*, in: Graham Bird (Hrsg.), *International Finance and the Developing Economies*, Basingstoke 2004, S. 74–91.

**244** Außenwirtschaftliche Anpassungen in den Industrieländern nach den Krisen in wichtigen Schwellenländern, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 1999, S. 27–38.

**245** Statistisches Bundesamt, Deutscher Außenhandel. Export und Import im Zeichen der Globalisierung. Ausgabe 2017, Wiesbaden 2017, S. 7.

**246** Statistisches Bundesamt, Deutscher Außenhandel 2017, S. 7.

**247** Tooze, *Crashed*, S. 319–446.

**248** Statistisches Bundesamt, Deutscher Außenhandel 2017, S. 9.

wurden regelmäßig Exportüberschüsse erzielt. Ein großer Teil des deutschen Außenhandels war der Nachbarschaftshandel mit den Mitgliedsländern der Europäischen Union. Außerhalb der Europäischen Union waren die wichtigsten Handelspartner bei der Ausfuhr an erster Stelle die USA, gefolgt von China und mit großem Abstand Russland und Japan. Bei der Einfuhr stand an erster Stelle China, danach die USA, Russland und Japan.<sup>249</sup> Die Importquote war 1991 mit 21 Prozent etwas niedriger als die Exportquote und stieg bis 2019 auf 32 Prozent. Importiert wurden Rohstoffe, Lebensmittel, Energie, Zwischenprodukte und Fertigwaren.<sup>250</sup> Die Energieversorgung, die Grundlage allen Wirtschaftens, war extrem vom Ausland abhängig. Im Vertrauen auf die friedensstiftende Wirkung von Handelsbeziehungen dehnte Deutschland die Einfuhr von Gas, Erdöl und Steinkohle aus Russland stark aus. Auch der russische Angriff auf die Ukraine 2014 wurde nicht als Warnsignal wahrgenommen. Parallel zur Ostsee-Pipeline Nord Stream 1, die russisches Gas nach Deutschland brachte, wurde eine weitere Pipeline Nord Stream 2 geplant und gebaut. Die neue Pipeline sollte die Importkapazität durch die Ostsee verdoppeln. Sie war aber politisch, wirtschaftlich und umweltpolitisch umstritten.<sup>251</sup>

#### 4.3.7.2 Die europäische Schuldenkrise

Die 1992 gegründete Europäische Union förderte die wirtschaftliche Integration zwischen der wachsenden Zahl der Teilnehmerländer. Sie betrieb nicht nur eine gemeinsame Außenwirtschaftspolitik für die Mitgliedsländer, sondern sollte auch ein „Einheitlicher Binnenmarkt“ werden. Der gemeinsame Außenzoll der Europäischen Union auf Rohstoffe und Industriewaren sowie die nicht-tarifären Handelshemmisse waren in den Verhandlungsrounden des General Agreement on Tariffs and Trade erheblich reduziert worden. Auch im Dienstleistungsverkehr und im Kapitalverkehr waren die Grenzen zunehmend offen. Die Landwirtschaft wurde in der Europäischen Union jedoch weiterhin durch hohe Zölle und Importkontingente geschützt. Der Agrarprotektionismus der Europäischen Union wurde durch die Osterweiterung von 2004 bis 2007 gestärkt, da die Landwirtschaft in vielen der neuen Mitgliedstaaten auf die Abwehr aus-

---

<sup>249</sup> Statistisches Jahrbuch 2019, S. 428–436.

<sup>250</sup> Statistisches Bundesamt, Außenhandel. Fachserie 7, Reihe 1, Ausgabe 2020, Wiesbaden 2021, S. 184.

<sup>251</sup> Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen, Auswertungstabellen zur Energiebilanz Deutschland. Daten für die Jahre von 1990 bis 2020, Berlin 2021; Anne Neumann / Leonard Göke / Franziska Holz / Claudia Kemfert / Christian von Hirschhausen, Erdgasversorgung: Weitere Ostsee-Pipeline ist überflüssig, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW-Wochenbericht, 27 / 2018, S. 585–597; Weltenergierat Deutschland, Energie für Deutschland.

wärtiger Konkurrenz angewiesen war. 1991 nahmen die damals elf Handelspartner in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 50 Prozent der deutschen Exporte auf und lieferten 56 Prozent der Importe.<sup>252</sup> Durch die Ausdehnung der Europäischen Union gewann der Nachbarschaftshandel noch an Bedeutung. 2018 nahmen die inzwischen 27 Handelspartner in der Europäischen Union 59 Prozent der deutschen Exporte auf und lieferten 57 Prozent der Importe.<sup>253</sup>

Der Kern der Integrationspolitik war die Europäische Währungsunion. Die Währungsunion entwickelte sich zu einem eigenen Wirtschaftsraum, denn aus der gemeinsamen Währung folgte die Notwendigkeit einer engeren wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit.<sup>254</sup> Die Währungsunion sollte die Integration fördern, brachte aber erhebliche Risiken mit sich. Zwischen den Mitgliedsländern gab es große Unterschiede in der Arbeitsproduktivität, im Pro-Kopf-Einkommen und in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Da keine Anpassung über den Wechselkurs möglich war, gab es in Ländern mit niedriger Produktivität einen Druck auf die Löhne und die Beschäftigung. Außerdem fehlte eine gemeinsame Finanzpolitik, die in einem Währungsraum eigentlich die Geldpolitik ergänzen müsste. Die Schuldenkriterien des Maastricht-Vertrages wurden nicht in allen Ländern eingehalten.

Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007–09 geriet die Währungsunion an den Rand des Zusammenbruchs. In mehreren Ländern des Euroraums verdichteten sich eine Staatsschuldenkrise, eine Bankenkrise und eine Außenwirtschaftskrise zu einer allgemeinen Wirtschaftskrise, mit einem drastischen Rückgang der Produktion, einer Reduzierung des Außenhandels und einem scharfen Anstieg der Arbeitslosigkeit.<sup>255</sup> Die Krise begann in Griechenland. Das Land hatte schon vor der Krise eine defizitäre Finanzpolitik betrieben, mit zu hohen Staatsausgaben und zu niedrigen Steuereinnahmen. Die laufenden Haushaltsdefizite und der Schuldenstand lagen über den Maastricht-Kriterien. Die Staatsschulden und das Defizit der Leistungsbilanz konnten durch die großzügige Kreditgewährung von Banken aus anderen Euroländern finanziert werden. Im Grunde war die mühelose Schuldenfinanzierung in Griechenland ein Aspekt des „saving glut“, der globalen Sparschwemme, die Ben Bernanke vom Federal Reserve Board 2005 diagnostiziert hatte.<sup>256</sup> Banken, die nach Anlagentmöglichkei-

---

<sup>252</sup> Statistisches Jahrbuch 1995, S. 302.

<sup>253</sup> Statistisches Jahrbuch 2019, S. 428–436.

<sup>254</sup> Europäische Zentralbank, Jahresbericht 2019, Frankfurt 2020

<sup>255</sup> Falk Illing, Die Eurokrise. Analyse der Europäischen Strukturmehrheit, Wiesbaden 2017; Tooze, Crashed, S. 319–446, 510–539.

<sup>256</sup> Ben Bernanke, The global saving glut and the U.S. current account deficit. Speech delivered for the Sandridge Lecture at the Virginia Association of Economists, Richmond, 10 March 2005.

ten suchten, hielten griechische Staatsanleihen für attraktiv, weil die Bonität des Schuldners durch die Mitgliedschaft in der Eurozone gesichert schien; die Risiken wurden übersehen. 2010, als sich die deutsche Wirtschaft bereits von der Krise erholte, drohte in Griechenland ein Staatsbankrott. Die Steuereinnahmen gingen zurück, Bankkredite zur Schuldenfinanzierung waren kaum noch zu erhalten, und die enorme Einschränkung der Staatsausgaben, die zu einem Budgetausgleich notwendig gewesen wäre, war kurzfristig nicht zu erreichen.<sup>257</sup>

Politiker und Politikerinnen, Experten und Expertinnen in der Europäischen Union sahen die Verantwortung für die Staatsschuldenkrise bei der griechischen Regierung; sie sollte für einen ausgeglichenen Haushalt sorgen. Es wurde aber befürchtet, dass ein Staatsbankrott Griechenlands, sollte die Haushaltskonsolidierung nicht gelingen, eine allgemeine Panik auslösen könnte, die auch auf andere Länder übergreifen würde. Nach mühsamen Verhandlungen wurde daher 2010 ein Rettungsprogramm zur griechischen Staatsschuldenkrise vereinbart, an dem die Mitgliedsländer der Europäischen Union, die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank und der Internationales Währungsfonds beteiligt waren.

Die Mitgliedsländer der Europäischen Union gewährten der griechischen Regierung Kredite. Kritiker bemerkten, dass die Gelder nicht der Sanierung der griechischen Wirtschaft dienten, sondern dass sie die europäischen Banken schützen sollten, die Griechenland Kredite gewährt hatten. Der Europäischen Kommission war die Finanzierung von Haushaltsdefiziten der Mitgliedsländer in der Regel untersagt; der Maastricht-Vertrag betonte, dass die Europäische Union keine „Transferunion“ sein sollte. Ein „Notstandsartikel“ des Vertrages erlaubte allerdings Ausnahmen.<sup>258</sup> Auf der Grundlage dieses Notstandsartikels gewährte die Europäische Kommission Griechenland einen Kredit. Die Europäische Zentralbank stützte die Kreditwürdigkeit Griechenlands und stärkte die Liquidität des europäischen Bankensystems, indem sie auf dem Sekundärmarkt griechische Staatsanleihen kaufte. Kritiker sahen in den Anleihekäufen eine Umgehung des Verbots der Staatsfinanzierung. Die Europäische Zentralbank argumentierte aber, dass die Anleihekäufe ein Instrument ihrer Offenmarktpolitik waren, um die Liquidität des Bankensystems zu erhöhen. Auch der Internationale Währungsfonds beteiligte sich an der Rettungsaktion und gewährte Griechenland einen Kredit. Im Gegenzug zu den Unterstützungsmaßnahmen musste die griechische Regierung sich zu einem harten Sanierungskurs verpflichten. Die Steuern wurden erhöht, die Staatsausgaben

---

<sup>257</sup> Europäische Zentralbank, Jahresbericht 2010, Frankfurt 2011, S. 80; Illing, Eurokrise, S. 35–37; Tooze, Crashed, S. 323–325.

<sup>258</sup> Vertrag über die Europäische Union, Art. 103 a.

wurden reduziert, zahlreiche Staatsangestellte wurden entlassen, die Verwaltung wurde reformiert und Staatsbetriebe wurden privatisiert. Lohnsenkungen sollten die internationale Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft verbessern. Ein Teil der Schulden wurde erlassen. Vertreter der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und des Internationalen Währungsfonds überwachten die Durchführung der Auflagen.<sup>259</sup>

Die Schuldenkrise breitete sich rasch aus. Nach Griechenland gerieten weitere Länder der Eurozone, Irland, Portugal, Italien und Spanien, durch steigende Staatsausgaben und sinkende Staatseinnahmen in Schuldenkrisen. In mehreren Ländern trug die staatliche Unterstützung für illiquide Banken wesentlich zu den steigenden Staatsausgaben bei. Schuldenkrisen und Bankenkrisen waren daher eng verbunden. Der Präsident der Europäischen Zentralbank, Mario Draghi, erklärte im Juli 2012 eine viel beachtete Stabilitätsgarantie für den Euro. „Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough.“<sup>260</sup> Die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank konnten die Krisen mit umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen auffangen.

Die Unterstützung war, ähnlich wie in Griechenland, mit strengen Sanierungsauflagen verbunden.<sup>261</sup> Die Restriktionspolitik hatte in den betroffenen Ländern eine anhaltende Wirtschaftskrise zur Folge, mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts und einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Von 2007 bis 2012 ging das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Griechenland um 25 Prozent zurück, in Irland um 11 Prozent, in Italien und Spanien um 9 Prozent und in Portugal um 7 Prozent. Die Arbeitslosenquote stieg bis 2012 in Griechenland und Spanien auf 25 Prozent, in Italien auf 19 Prozent, in Irland und Portugal auf 16 Prozent. Eine Erholung mit einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts begann in Irland 2013, in Griechenland, Portugal und Spanien 2014, in Italien 2015. Die Arbeitslosigkeit ging mit dem Aufschwung der Produktion allmählich zurück, aber 2019 betrug die Arbeitslosenquote immer noch in Griechenland 17 Prozent, in Spanien 14 Prozent und in Italien 10 Prozent.<sup>262</sup> Die Europäische Währungsunion verlangte von manchen Mitgliedsländern erhebliche Anpassungslasten.

---

**259** Europäische Zentralbank, Jahresbericht 2011, Frankfurt 2012; Europäische Zentralbank, Jahresbericht 2012, Frankfurt 2013; Illing, Eurokrise, S. 51–67.

**260** European Central Bank, Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank, at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012.

**261** Tooze, Crashed, S. 319–446, 510–539.

**262** Eurostat, Statistik des Bruttosozialprodukts, Januar 2022; Eurostat, Statistik der Arbeitslosigkeit, Januar 2022.

### 4.3.7.3 Die Europäische Freihandelsassoziation

Nachdem die Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Ende der achtziger Jahre beschlossen, den Gemeinsamen Markt zu einem Einheitlichen Binnenmarkt auszubauen, wurde über engere Beziehungen zu den Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation (European Free Trade Association – EFTA) verhandelt. 1992 vereinbarten die Europäische Union und die Europäische Freihandelsassoziation den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), der 1994 in Kraft trat. Zu dem Europäischen Wirtschaftsraum gehörten die damals zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Union und sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation, Finnland, Island, Liechtenstein, das seit 1991 als eigenständiges Mitglied auftrat, Norwegen, Österreich und Schweden. Die Schweiz blieb Mitglied der EFTA, lehnte aber nach einem Referendum die Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum ab. Der Europäische Wirtschaftsraum war eine Freihandelszone. Die Binnenzölle wurden abgeschafft. In den grenzüberschreitenden Beziehungen sollten die „vier Freiheiten“ gelten: freier Warenverkehr, freier Dienstleistungsverkehr, freier Kapitalverkehr und freie Bewegung von Personen. Es gab aber keinen gemeinsamen Außenzoll und auch keine gemeinsame Außenhandelspolitik. Seit sich 1995 Finnland, Österreich und Schweden der Europäischen Union anschlossen, blieben in der Europäischen Freihandelsassoziation noch Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz; mit Ausnahme der Schweiz gehörten diese Länder auch zum Europäischen Wirtschaftsraum.<sup>263</sup>

## 4.4 Verteilung

### 4.4.1 Der Anteil des Staates

Seit dem Maastricht-Vertrag, der 1993 in Kraft trat, griff die Europäische Union zunehmend in die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten ein. Um die wirtschaftliche Integration im europäischen Binnenmarkt zu fördern, vereinbarten die Mitgliedsländer gemeinsame Regeln für eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik. Das laufende Haushaltsdefizit sollte in allen Mitgliedsstaaten drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen, und der Gesamtbetrag der Staatsschulden sollten nicht über sechzig Prozent des Bruttoinlandsprodukts hinausgehen. Im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 und im Europäischen Fiskalpakt von 2012 wurden die Regeln noch verschärft. Wenn

---

<sup>263</sup> Georges Baur, The European Free Trade Association. An intergovernmental platform for trade relations, Cambridge 2020.

die Schuldenquote sechzig Prozent überstieg, sollte das laufende Haushaltsdefizit bis auf 0,5 Prozent reduziert werden.

Die Steuerquote betrug 1991 im vereinten Deutschland 24 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die Lohn- und Einkommensteuer trug 39 Prozent zum Steueraufkommen bei, die Umsatzsteuer 27 Prozent, die Gewerbesteuer 6 Prozent, die Körperschaftsteuer 5 Prozent, die Vermögensteuer, die häufig im Zusammenhang mit der Vermögenskonzentration diskutiert wurde, 1 Prozent und alle übrigen Steuern 22 Prozent.<sup>264</sup>

Die Vermögensteuer war im Grundgesetz als Ländersteuer vorgegeben (Art. 106 Abs. 2 GG) und wurde viele Jahre problemlos erhoben. Allerdings war der Anteil am Steueraufkommen gering, und die Verwaltungskosten waren relativ hoch. 1995 erklärte das Bundesverfassungsgericht die Berechnung der Steuer für verfassungswidrig. Grund war die unterschiedliche Besteuerung verschiedener Vermögensformen. Immobilienvermögen wurden nach realitätsfernen „Einheitswerten“ relativ gering besteuert. Geldvermögen und Betriebsbeteiligungen wurden dagegen zu aktuellen Marktwerten zur Vermögenssteuer herangezogen. Das Gericht verlangte vom Gesetzgeber, einheitliche Bemessungsgrundlagen für die Vermögensteuer zu schaffen. Außerdem müsse die Substanz des Vermögens gewahrt werden. Die Vermögensteuer dürfe daher nicht mehr als die Hälfte der Vermögenserträge beanspruchen.<sup>265</sup> Da es im Bundestag zu keiner verfassungskonformen Lösung kam, wurde die Vermögensteuer zwar nicht abgeschafft, aber seit 1997 nicht mehr erhoben.<sup>266</sup> Eine politische Entscheidung wurde aufgeschoben. Da der bescheidene Ertrag der Vermögensteuer bei einer Novellierung nach dem „Halbteilungsgrundsatz“ des Bundesverfassungsgerichts noch geringer ausfallen würde, zeigten die Länder kein großes Engagement, ihre Steuer zurück zu bekommen. Die Sozialpartner vertraten zur Vermögensteuer gegensätzliche Auffassungen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund forderte, die Vermögensteuer auf der Grundlage eines verfassungskonformen Gesetzes wieder zu erheben. Die Vermögensteuer sei notwendig, um die Vermögenskonzentration zu reduzieren und zusätzliche Investitionen in bessere Infrastruktur, in die öffentliche Daseinsvorsorge und in den ökologischen Umbau der Industrie zu finanzieren.<sup>267</sup> Der Bundesverband der Deutschen Industrie lehnte dagegen die Vermögensteuer grundsätzlich ab. Die

**264** Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11, Wiesbaden 2010, S. 370–371.

**265** Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1995. 2 BvL 37/91.

**266** Stefan Bajohr, Grundriss staatliche Finanzpolitik. Eine praktische Einführung, Opladen 2003, S. 105–110.

**267** Deutscher Gewerkschaftsbund, Vermögenskonzentration macht Umverteilung nötig. Klartext Nr. 3 /2022, 21. Januar 2022.

Steuer sei ein schwerer Schaden für den Wirtschaftsstandort Deutschland.<sup>268</sup> Die Abschaffung der Vermögenssteuer hätte allerdings eine verfassungsändernde Mehrheit im Bundestag erfordert und war daher nicht realistisch.

Für die Kapitalertragsteuer war 1976 eine Reform eingeführt worden, die eine Doppelbesteuerung ausgeschütteter Kapitalerträge bei den Unternehmen und bei den Empfängern der Erträge vermeiden sollte. Die Kapitalertragsteuer der Unternehmen wurde seitdem bei den individuellen Kapitalertragsteuern angelehnt. Die Steuererhebung war jedoch kompliziert, und es wurde vermutet, dass es eine schwer zu kontrollierende Steuervermeidung gab. Um die Körperschaftsteuer zu vereinfachen, wurde 2001 wieder eine doppelte Besteuerung der Kapitalerträge in den Unternehmen und bei den Empfängern der ausgeschütteten Gewinne eingeführt. Die ausgeschütteten Gewinne wurden aber beim Empfänger nur zur Hälfte zur Kapitalertragsteuer herangezogen, und der Steuersatz wurde für einbehaltene oder ausgeschüttete Gewinne einheitlich auf 25 Prozent festgelegt.<sup>269</sup>

Nach der Wiedervereinigung wurden mit dem „Solidarpakt“ umfangreiche Subventionen für die neuen Bundesländer eingeführt, um die Lebensverhältnisse in Ostdeutschland und Westdeutschland anzunähern. Zur Finanzierung wurde seit 1995 ein „Solidaritätszuschlag“ auf die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer erhoben. Die bisherige Berlinförderung wurde eingestellt. Berlin erhielt aber Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich, aus dem Solidarpakt und für besondere Hauptstadtfunktionen. Die Ausdehnung des Finanzausgleichs hatte zur Folge, dass die Finanzkraft zwischen den Bundesländern nicht nur nivelliert wurde, sondern dass sich die Verhältnisse zwischen strukturstarken und strukturschwachen Ländern am Ende sogar umkehrten. Für die finanzwirtschaftliche Solidarität der Bundesländer gab es gute Gründe, aber das große Volumen, das der Finanzausgleich nach der Wiedervereinigung erreichte, setzte wirtschaftspolitisch die falschen Signale. Die eigenen Anstrengungen eines Bundeslandes zur Verbesserung des Wirtschaftswachstums und zur Stärkung der Finanzkraft wurden mit Einnahmeverlusten sanktionsiert. Auf der anderen Seite forderten die Zuwendungen aus dem Finanzausgleich in den Empfängerländern die Verstetigung von Strukturschwäche und geringer Finanzkraft. Angesichts der steigenden Belastungen klagten die Geberländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen 1999 vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den bestehenden Finanzausgleich. Sie bestritten nicht die Berechtigung der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft, argu-

**268** Bundesverband der Deutschen Industrie, Vermögensteuer: Schwerer Schaden für den Standort Deutschland, April 2021.

**269** Bajohr, Staatliche Finanzpolitik, S. 103–104.

mentierten aber, dass die Überkompensation der Finanzkraft je Einwohner der Eigenstaatlichkeit der Länder und dem föderalen Wettbewerb widersprach. Sie forderten, dass der Finanzausgleich auf die hälftige Teilung der überdurchschnittlichen Finanzkraft begrenzt werden sollte. Die Geberländer würden dann mindestens die Hälfte der Einnahmen, die über den Bundesdurchschnitt hinausging, behalten. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte, dass der Finanzausgleich eine Balance zwischen der Eigenstaatlichkeit der Länder und der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft anstreben müsse. Der horizontale Finanzausgleich dürfe daher nicht zu einer Nivellierung der Finanzkraft oder gar zu einer Umkehrung der Finanzkraft unter den sechzehn Bundesländern führen. Auch der vertikale Finanzausgleich dürfe nur in begründeten Ausnahmefällen dazu führen, dass die strukturschwachen Länder eine überdurchschnittliche Finanzkraft erhielten. Diese Ausnahmen, zu denen insbesondere die Folgen der Wiedervereinigung gehörten, müssten zeitlich befristet werden.<sup>270</sup> Daraufhin wurde 2001 eine Reform des Finanzausgleichs beschlossen, die 2005 in Kraft trat. Der Solidarpakt, der die Grundlage für die überdurchschnittliche Finanzausstattung der strukturschwachen Länder war, wurde mit jährlich abnehmenden Raten bis 2019 befristet.<sup>271</sup>

Die finanziellen Folgen der Wiedervereinigung und die kreditfinanzierten Konjunkturprogramme führten seit den neunziger Jahren zu erheblichen Defiziten in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden. Der Schuldenberg nahm zu, und das wirtschaftliche Wachstum war nicht stark genug, um die Schuldenquote, definiert als Relation der Staatsschulden zum Bruttoinlandsprodukt, zurückzuführen. 2005 betrugen das laufende Defizit 3,4 Prozent und die Staatschuldenquote 67 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.<sup>272</sup> Die Stabilitätskriterien der Europäischen Währungsunion waren damit verfehlt. Die Krise von 2007–09 verschärzte die Finanzprobleme, mit einem Anstieg der Staatsausgaben und einem konjunkturbedingten Rückgang der Einnahmen. 2009 stieg die Staatsschuldenquote auf 73 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.<sup>273</sup> Die Regierung der Großen Koalition befürchtete, dass die Staatsschulden außer Kontrolle gerieten. Auf Vorschlag der Regierung beschloss daher der Bundestag im Juli 2009 mit verfassungsändernder Mehrheit, eine Staatsschuldenbremse in

---

**270** Urteil vom 11. November 1999. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 101, S. 158–238.

**271** Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“. Vom 20. Dezember 2001. BGBl. 2001 I, S. 3955–3963.

**272** Eurostat, Government finance statistics. Summary tables 1995–2017, Luxemburg 2018, S. 42.

**273** Eurostat, Government finance statistics, S. 42.

das Grundgesetz aufzunehmen. Die traditionelle „goldene Regel“, dass der Staat Kredite zur Finanzierung von Investitionen aufnehmen konnte, wurde aufgegeben. In Artikel 109 des Grundgesetzes wurde eine neue Stabilitätsregel eingeführt. Die Haushalte von Bund und Ländern sollten grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden. Eine geringfügige Kreditaufnahme in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts blieb erlaubt. Die 1969 eingeführte Ausnahmeregel wurde eingeschränkt. Nur bei Naturkatastrophen oder „außergewöhnlichen Notsituationen“ sollte eine Kreditaufnahme gestattet sein. Die Schuldenbremse sollte 2011 beginnen. Für die Anpassung der öffentlichen Haushalte war eine Übergangsfrist vorgesehen. Ausgeglichene Haushalte waren für den Bund ab 2016, für die Länder ab 2020 verbindlich.<sup>274</sup> Die Schuldenbremse zeigte Wirkung. Das laufende Defizit wurde seit 2011 zurückgeführt, und seit 2012 wurden die öffentlichen Haushalte ausgeglichen. Die „Schwarze Null“, ein ausgeglichener Haushalt mit einer Tendenz zu einem leichten Überschuss, wurde zur finanzpolitischen Maxime der Regierung der Großen Koalition und bald darauf auch der konservativ-liberalen Regierung. Die Staatsschuldenquote ging durch die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts zurück und war 2017 mit 64 Prozent nahe am Stabilitätskriterium der europäischen Währung.<sup>275</sup>

Mit der Schuldenbremse engte der Staat die Möglichkeiten seiner Finanzpolitik als Instrument der Konjunkturstabilisierung erheblich ein, und er verzichtete auf die zuvor allgemein akzeptierte „goldene Regel“, dass der Staat Investitionen durch Kreditaufnahme finanzieren konnte. Als in der Nullzinsphase die reale Verzinsung öffentlicher Anleihen fiel und schließlich negativ wurde, konnte der Bund die günstigen Kreditkonditionen nicht nutzen, um Anleihen zur Verbesserung der Infrastruktur, der Bildung und anderer dringender öffentlicher Investitionen aufzunehmen.<sup>276</sup> Trotz der heftigen Diskussionen über die öffentlichen Finanzen blieb die Höhe der Steuern in Relation zum Bruttoinlandprodukt langfristig stabil. 2018 betrug die Steuerquote 24 Prozent des Bruttoinlandsprodukts unverändert.<sup>277</sup>

---

<sup>274</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91 c, 91 d, 104 b, 109 a, 115, 143 d). Vom 29. Juli 2009. BGBl. 2009 I, S. 2248–2250, Artikel 1.

<sup>275</sup> Eurostat, Government finance statistics, S. 42.

<sup>276</sup> Holtfrerich / Horstkemper / Tintemann, Staatsschulden.

<sup>277</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden 2019, S. 65.

#### 4.4.2 Erwerbseinkommen

Die Verhandlungen über Löhne und Arbeitsbedingungen, der zentrale Bereich der Sozialpartnerschaft, wurden seit den neunziger Jahren durch die Abschwächung des wirtschaftlichen Wachstums, durch den Strukturwandel der Wirtschaft und durch die Deregulierung der Arbeitsbeziehungen schwieriger. Die Löhne stiegen zwar, aber nicht mehr so stark wie in früheren Zeiten.<sup>278</sup> Die durchschnittlichen tariflichen Monatsverdienste vollbeschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Industrie nahmen von 1995 bis 2019 real, nach Berücksichtigung der steigenden Verbraucherpreise, um 1,3 Prozent im Jahr zu. Sie waren damit 2019 um ungefähr ein Drittel höher als 1995.<sup>279</sup> 2019 verdienten vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in der Industrie und im Dienstleistungsbereich im Durchschnitt 3994 Euro brutto im Monat.<sup>280</sup>

Die Differenzierung der Lohnstruktur nach Qualifikation und Einkommen nahm zu. Für anspruchsvolle Tätigkeiten in der Industrie, im Handwerk und auch in manchen Dienstleistungsberufen wurden hohe Anforderungen an Ausbildung und Qualifikation gestellt, und auch die entsprechenden Löhne oder Gehälter gezahlt. Einfache Tätigkeiten mit geringeren Qualifikationsansprüchen wurden schlecht entlohnt. Auch die zunehmende Teilzeitarbeit brachte nur geringe Einkommen.<sup>281</sup> 2014 wurde ein Mindestlohn von 8,50 Euro brutto die Stunde eingeführt, der ab Januar 2015 galt.<sup>282</sup> Der Mindestlohn wurde schrittweise erhöht. 2019 erhielten knapp zwei Millionen Beschäftigte den Mindestlohn von 9,19 Euro.<sup>283</sup>

Die funktionale Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital wies starke Fluktuationen auf. Der Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen hing von der Zahl der abhängig Erwerbstätigen, von der Verhandlungsposition der Sozialpartner und von der Konjunktur ab. 1991 betrug die Lohnquote

**278** Hartmut Görgens, Irrtum und Wahrheit über die Reallohnentwicklung seit 1990. Gegen den Mythos einer jahrzehntelangen Reallohnstagnation, Marburg 2018.

**279** Statistisches Bundesamt, Index der Tarife und Arbeitszeiten. Fachserie 16, Reihe 4.3, 1. März 2022; Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindizes für Deutschland. Lange Reihen ab 1948, Wiesbaden 2022.

**280** Statistisches Bundesamt, Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2021, S. 166.

**281** Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Lebenslagen in Deutschland. Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2021, S. 207–268.

**282** Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns. Vom 11. August 2014. BGBl. 2014 I, S. 1348–1354.

**283** Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sechster Armuts- und Reichtumsbericht, S. 219.

70 Prozent. Seitdem verschob sich die Einkommensverteilung von der Arbeit zum Kapital; bis 2007 ging die Lohnquote auf 64 Prozent zurück. Danach konnten die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ihre Verteilungsposition verbessern, bis 2018 stieg die Lohnquote auf 69 Prozent an.<sup>284</sup>

Die Erwerbseinkommen blieben die wirtschaftliche Basis der meisten Haushalte. 2017 trugen im Durchschnitt aller Haushalte Erwerbseinkommen 64 Prozent zum Haushaltseinkommen bei, öffentliche Transfereinkommen 22 Prozent, Vermögenserträge 10 Prozent und sonstige Einkommen, zum Beispiel Betriebsrenten, 4 Prozent.<sup>285</sup> Die Löhne und Gehälter prägten daher auch die Entwicklung der Haushaltseinkommen.

#### 4.4.3 Vermögen

Im vereinten Deutschland setzten die Haushalte insgesamt die westdeutsche Tradition einer relativ hohen Sparquote fort, nicht die ostdeutsche Tradition einer niedrigen Sparquote. Die Sparquote der Haushalte betrug 1991 im gesamtdeutschen Durchschnitt 13 Prozent des verfügbaren Einkommens. Bis 2000 ging sie auf 9 Prozent zurück. Danach stieg sie wieder etwas an und fluktuierte von 2002 bis 2019 zwischen 10 und 11 Prozent.<sup>286</sup> Durch das wirtschaftliche Wachstum nahmen die Vermögen der Haushalte erheblich zu. 1991 betrug das durchschnittliche Nettovermögen der Haushalte, nach Abzug der Schulden, 250.000 DM.<sup>287</sup> Bis 2019 stieg es auf 233.000 Euro. Damit waren die Vermögen 2017 nominal um 112 Prozent höher und real, nach Berücksichtigung der Preissteigerung, um 36 Prozent höher als 1991. Der hohe Durchschnittswert wurde vor allem durch die großen Vermögen geprägt. Der Median, der die Haushalte in zwei Hälften mit einem höheren und einem niedrigeren Vermögen teilt, betrug 2017 nur 71.000 Euro.<sup>288</sup> Der größte Teil des Vermögens entfiel auf Immobilien; sie machten 2017 nach einer

**284** Statistisches Jahrbuch 2019, S. 333.

**285** Statistisches Jahrbuch 2019, S. 177–178.

**286** Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Januar 2003, Statistischer Teil, S. 66; Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Januar 2008, Statistischer Teil, S. 67; Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Januar 2014, Statistischer Teil, S. 69; Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2021, Statistischer Teil, S. 72.

**287** Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der privaten Vermögenssituation seit Beginn der neunziger Jahre, in: Monatsbericht Januar 1999, S. 43; Statistisches Jahrbuch 1993, S. 70.

**288** Deutsche Bundesbank, Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2019, S. 33; Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex für Deutschland. Lange Reihen ab 1948, Wiesbaden 2022.

Schätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung 61 Prozent des gesamten Vermögens aus. Auf Geldvermögen in Form von Sparguthaben und anderen Konten, Wertpapieren, Versicherungen und Bausparguthaben entfielen 9 Prozent des Gesamtvermögens, auf Unternehmensbeteiligungen 14 Prozent und auf Sachvermögen wie Autos oder Einrichtungsgegenstände 5 Prozent.<sup>289</sup> Bei der Anlage in Wertpapieren bevorzugten die meisten Sparer und Sparerinnen festverzinsliche Papiere wie Bundesanleihen oder Unternehmensanleihen. Aktien besaßen 2017 nur 11 Prozent aller Haushalte, und indirekten Aktienbesitz in Investmentfonds weitere 16 Prozent.<sup>290</sup>

Der Staat griff mit verschiedenen Instrumenten ein, um eine breitere Vermögensverteilung zu erreichen. Die Bildung kleiner und mittlerer Vermögen wurde durch Sparprämien und durch die Wohnungsbauförderung unterstützt. Außerdem sollte der Vermögenskonzentration durch die Erbschaftssteuer und bis 1996 durch die Vermögensteuer entgegengewirkt werden.<sup>291</sup> Die Vermögenspolitik war aber nicht sehr erfolgreich. Wie schon die große Spanne zwischen dem Durchschnitt und dem Median zeigt, waren die Vermögen ungleich verteilt. Viele Haushalte hatten nur ein sehr geringes Vermögen, oder gar kein Vermögen, und wenige Haushalte hatten ein großes Vermögen. 2017 besaßen die Haushalte in der unteren Hälfte der Vermögenspyramide nur 3 Prozent des Gesamtvermögens, die 10 Prozent der Haushalte in der Spitze der Vermögenspyramide dagegen 55 Prozent des Gesamtvermögens.<sup>292</sup> Als Kriterium für ein großes Vermögen galt, wie schon in der alten Bundesrepublik Deutschland, oft die Million. Für 1995 wurde geschätzt, dass 2 Prozent der Bevölkerung über ein Vermögen von 1 Million DM oder mehr verfügten.<sup>293</sup> Mit der Einführung des Euro wurde die Millionärsschwelle höher gelegt, und die Millionärsgruppe wurde etwas kleiner. Für 2017 wurde geschätzt, dass 1,3 Prozent der Bevölkerung ein Vermögen von 1 Million Euro oder mehr besaßen.<sup>294</sup> Die ungleiche Vermögensverteilung hatte mehrere Ursachen. Die Sparquote war vom

**289** Carsten Schröder / Charlotte Bartels / Konstantin Göbler / Markus M. Grabka, Johannes König, MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht, 29 / 2020, Tabelle 3.

**290** Deutsche Bundesbank, Vermögen und Finanzen, S. 38.

**291** M. M. Grabka / C. Halbmeier, Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz deutlich steigender Nettovermögen anhaltend hoch, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW-Wochenbericht, 40 / 2019, S. 736–745.

**292** Deutsche Bundesbank, Vermögen und Finanzen, S. 23.

**293** Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Lebenslagen in Deutschland. Daten und Fakten. Materialband zum ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Anhangtabelle I.39.

**294** Schröder / Bartels / Göbler / Grabka / König, MillionärInnen unter dem Mikroskop, S. 512; Statistisches Jahrbuch 2019, S. 31.

Einkommen abhing. Haushalte mit niedrigen Einkommen benötigten ihre Einkünfte für den Lebensunterhalt und konnten so gut wie gar nicht sparen. Mit steigenden Einkommen konnte trotz eines höheren Konsums in erheblichem Umfang gespart werden. Besitz wurde von Generation zu Generation tradiert. Für 2017 wurde der Anteil der ererbten Vermögen am gesamten Nettovermögen auf 35 Prozent geschätzt.<sup>295</sup> Größere Vermögen waren vor allem in Immobilien, Aktien oder Unternehmensbeteiligungen angelegt. Sie nahmen im Prozess des wirtschaftlichen Wachstums durch Kapitalerträge und Wertsteigerungen zu. Aktien erreichten langfristig höhere Erträge als festverzinsliche Wertpapiere, trotz der Kurseinbrüche von 2001–03, 2007–09 und 2018. Kleinere Vermögen wurden zu einem großen Teil auf Sparkonten angelegt. Sie brachten nur geringe Erträge. In der Nullzinsphase, die auf die Finanzkrise von 2007–09 folgte, verloren Sparguthaben sogar Jahr für Jahr real an Wert. Schließlich gab es ein beharrliches regionales Vermögensgefälle von den Alten Bundesländern zu den Neuen Bundesländern. Ostdeutsche Haushalte besaßen als Folge der Abwertung der Vermögen bei der Währungsumstellung von 1990, der Transformationskrise und der insgesamt niedrigeren Einkommen im Durchschnitt wesentlich geringere Vermögen als westdeutsche Haushalte.<sup>296</sup> In der Bevölkerung galten nicht individuelle Faktoren wie Leistung oder Sparneigung, sondern strukturelle Bedingungen als Determinanten der Vermögensverteilung. Bei einer Befragung 2018–19 nannten 74 Prozent der Befragten familiäre Ausgangsbedingungen und 71 Prozent das Wirtschaftssystem als Ursache der Vermögenskonzentration.<sup>297</sup>

#### 4.4.4 Sozialeinkommen

##### 4.4.4.1 Kritik des Sozialstaats

Die Wiedervereinigung war auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit bereits mit dem Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion im Juli 1990 vorweggenommen worden. Die Deutsche Demokratische Republik übernahm damit das westdeutsche System der Sozialen Sicherheit. Die einheitliche Sozialversicherung wurde aufgelöst; an ihre Stelle traten die getrennten Sozialversicherungszweige, die Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Rentenversicherung und Unfallversicherung. Auch das System der staatlichen Sozialleistungen, wie die Familienförderung und die Sozialhilfe, sowie die berufliche Altersversorgung

---

<sup>295</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sechster Armuts- und Reichtumsbericht, S. 85.

<sup>296</sup> Deutsche Bundesbank, Entwicklung der privaten Vermögenssituation, S. 47.

<sup>297</sup> Sechster Armuts- und Reichtumsbericht, S. 191–192.

wurden auf Ostdeutschland übertragen.<sup>298</sup> Leistungen und Beiträge der Sozialversicherung wurden in Ostdeutschland dem westdeutschen Modell angeglichen. Da die Beitragseinnahmen in den Neuen Bundesländern aufgrund der Transformationskrise niedrig waren, wurde die Sozialversicherung aus dem westdeutschen Beitragsaufkommen subventioniert.

Die Sozialeistungsquote war schon in der alten Bundesrepublik Deutschland angestiegen, und dieser Trend setzte sich im vereinten Deutschland fort. 1991 entsprach die Sozialeistungsquote 25 Prozent des Bruttosozialprodukts; bis 2002 stieg sie auf 30 Prozent.<sup>299</sup> Die hohen Sozialeistungen führten zu einem Anstieg der Lohnnebenkosten. Die Beiträge zur Sozialversicherung machten 1992 im Durchschnitt 37 Prozent der Löhne und Gehälter aus und stiegen bis 2002 auf 41 Prozent.<sup>300</sup> Kritiker sahen in den hohen Lohnnebenkosten ein Hemmnis für Investitionen, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung und eine Bedrohung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.<sup>301</sup> Der Anstieg der Beiträge brachte das System der Sozialen Sicherheit in einen Konflikt zwischen Bewahren und Sparen.

Um die finanzielle Basis der Sozialversicherung zu stärken, wurde die Beitragspflicht 1999 auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse erweitert. Dagegen gab es aber erhebliche Proteste. Ein Streitpunkt waren vor allem die Beiträge zur Rentenversicherung. Erwerbstätige mit einem geringen Einkommen erwarben mit ihren Beitragszahlungen so bescheidene Rentenansprüche, dass sie ihnen im Alter nichts nutzen würden, weil sie unter dem Niveau der Sozialhilfe blieben. Die Ausweitung der Beitragspflicht wurde daher schon 2002 wieder aufgehoben.<sup>302</sup>

Im März 2003 stellte die Bundesregierung ein Reformprogramm „Agenda 2010“ vor. Es sollte die Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine Einschränkung des Sozialstaats stabilisieren. Der Anstieg der Sozialausgaben sollte gebremst werden, um die Sozialeistungsquote zu senken. Damit sollten das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung zu gefördert werden. Ein systematischer Entwurf war die „Agenda 2010“ nicht. Es wurden lediglich

**298** Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1990, Bonn 1990, S. 14–20.

**299** Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbudget 2019, Bonn 2020, S. 8. – Die Sozialeistungsquote ist mit den Angaben für die alte Bundesrepublik nicht vergleichbar.

**300** Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen 2020, S. 260.

**301** Ute Klammer, Reformbedarf und Reformoptionen der sozialen Sicherung vor dem Hintergrund der „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“, in: Kai Eicker-Wolf / Ralf Käpenick / Torsten Niechoj / Sabine Reiner / Jens Weiß (Hrsg.), Die arbeitslose Gesellschaft und ihr Sozialstaat, Marburg 1998, S. 249–287.

**302** Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Vom 24. März 1999. BGBl. 1999 I, S. 388–395; Zweites Gesetz für Moderne Dienstleistungen vom 23. Dezember 2002. BGBl. 2002 I, S. 4621–4636.

einzelne Reformprogramme, die bereits begonnen hatten, unter einem einprägsamen Begriff weitergeführt, die Arbeitsmarktreform, die Rentenreform und die Gesundheitsreform.<sup>303</sup> Durch die Sparpolitik wurde der Anstieg der Sozialausgaben gebremst. 2019 betrug die Sozialeistungsquote 29 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Der größte Teil der Sozialleistungen entfiel auf die Rentenversicherung und die Krankenversicherung.<sup>304</sup> Die Beitragsquote zur Sozialversicherung war 2019 mit 40 Prozent der Löhne und Gehälter etwas niedriger als 2002.<sup>305</sup>

#### 4.4.4.2 Sozialversicherung

**Arbeitslosenversicherung.** Die Arbeitslosenversicherung war vor allem in den Neuen Bundesländern von Bedeutung, nachdem die Transformationskrise zu einer hohen Arbeitslosigkeit führte. Aber auch in den Alten Bundesländern hatte die anhaltende Arbeitsmarktkrise zur Folge, dass die Arbeitslosenunterstützung als Sozialeinkommen an Bedeutung gewann.<sup>306</sup> Arbeitslose erhielten zwölf Monate lang ein Arbeitslosengeld, das sich am früheren Lohn orientierte. Für ältere Arbeitslose konnte das Arbeitslosengeld auf 32 Monate verlängert werden. Nach dem Arbeitslosengeld stand den Arbeitslosen eine unbefristete Arbeitslosenhilfe zu, die sich auch nach dem früheren Lohn richtete, aber niedriger war als das Arbeitslosengeld und eine individuelle Bedürftigkeit voraussetzte.

Als ein Instrument gegen die Arbeitslosigkeit wurde 1997 das Kurzarbeitergeld eingeführt. Es sollte verhindern, dass Betriebe bei einem vorübergehenden Arbeitsausfall ihre Beschäftigten in die Arbeitslosigkeit entließen. Die Betriebe hatten in diesem Fall nur den Lohn für die reduzierte Arbeitsleistung zu zahlen. Die Differenz zum vollen Lohn wurde von der Bundesanstalt für Arbeit ausgeglichen. Der Standardsatz entsprach 60 Prozent des Lohns, ein erhöhter Leistungssatz für Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen mit Kindern 67 Prozent.<sup>307</sup>

Die Arbeitsmarktreform von 2002–03 führte zu einer Reduzierung der Arbeitslosenunterstützung. Mit der Herabsetzung der Unterstützung sollte nicht nur das Sozialbudget entlastet werden, sondern es sollte auch der Druck auf die Arbeitslosen erhöht werden, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Die Bezugsdauer von Ar-

---

<sup>303</sup> Sitzung des Bundestages vom 14. März 2003. Verhandlungen des Bundestages. Stenographische Berichte, 15. Wahlperiode, Bd. 215, S. 2481.

<sup>304</sup> Sozialbudget 2019, Bonn 2019, S. 8–14.

<sup>305</sup> Rentenversicherung in Zeitreihen 2020, S. 260.

<sup>306</sup> Gisela Plassmann, Der Einfluss der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in Deutschland, Nürnberg 2002.

<sup>307</sup> Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung. Vom 24. März 1997. BGBl. 1997 I, S. 594–721.

beitslosengeld für ältere Arbeitslose wurde auf 18 Monate herabgesetzt. Diese Entscheidung wurde später teilweise zurückgenommen; 2008 wurde die Frist auf 24 Monate verlängert. Die nach dem Einkommen differenzierte Arbeitslosenhilfe, die bedürftige Arbeitslose im Anschluss an das Arbeitslosengeld erhielten, wurde zum Jahresende 2004 eingestellt. Als neue Mindestsicherung für Arbeitslose wurde ein „Arbeitslosengeld II“ eingeführt, das nur noch dem Sozialhilfeneiveau entsprach.<sup>308</sup>

Es wurde erwartet, dass Arbeitslose sich aktiv um eine Erwerbstätigkeit bemühen sollten. Wenn Arbeitslose den Anforderungen der Arbeitsagentur nicht nachkamen, galt dies als Pflichtverletzung.<sup>309</sup> Das Arbeitslosengeld II konnte bei einer Pflichtverletzung um 30 Prozent gekürzt werden, im Wiederholungsfall um 60 Prozent, danach konnte es ganz wegfallen.<sup>310</sup> Das Bundesverfassungsgericht schränkte 2019 die Sanktionen ein. Das Grundgesetz gewährleistete nach dem Urteil der Verfassungsrichte durch das Sozialstaatsgebot und durch den Schutz der Menschenwürde auch bei individuellem Fehlverhalten ein menschenwürdiges Existenzminimum. Eine Kürzung des Arbeitslosengeldes sei daher höchstens um 30 Prozent zulässig.<sup>311</sup>

**Krankenversicherung.** Die Gesundheitsversorgung wurde zu einem großen Teil durch die Sozialversicherung finanziert. Als Folge der steigenden Aufwendungen musste der Beitragssatz zur Öffentlichen Krankenversicherung mehrfach heraufgesetzt werden.<sup>312</sup> Mit zahlreichen Reformgesetzen wurde versucht, den Anstieg der Gesundheitskosten zu bremsen. Es sollte mehr Wettbewerb gefördert werden zwischen den zahlreichen Allgemeinen Ortskrankenkassen, Ersatzkassen, Betriebskassen, Innungskassen und Berufskassen, die insgesamt die Öffentliche Krankenversicherung ausmachten. Patienten oder Patientinnen wurden verpflichtet, bei einigen Behandlungen Zuzahlungen zu übernehmen, und einige Leistungen wurden aus dem Programm der Öffentlichen Krankenkassen gestrichen. Um Lücken in der allgemeinen Gesundheitsversorgung zu schließen, wurde 2007 für alle Bürger und Bürgerinnen der Abschluss einer Krankenversicherung

**308** Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vom 24. Dezember 2003. BGBl. 2003 I, S. 2954–3000.

**309** Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vom 24. Dezember 2003. BGBl. 2003 I, S. 2954–3000.

**310** Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Vom 20. Juli 2006. BGBl. 2006 I, S. 1706–1720, § 31.

**311** Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019. 1 BvL 7/16.

**312** Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, Koordination und Integration – Gesundheitsversorgung in einer Gesellschaft des längeren Lebens. Sondergutachten 2009, Bonn 2009.

verbindlich. Soweit nicht eine Pflichtversicherung oder freiwillige Versicherung bei einer Öffentlichen Krankenkasse bestand, war die Versicherung bei einer Privaten Krankenkasse abzuschließen.<sup>313</sup> Die Reformen haben die erwünschte Wirkung aber nicht erreicht.<sup>314</sup> 1992 betrug der Beitragssatz 12 Prozent; bis 2019 stieg er 2019 auf 15 Prozent.<sup>315</sup>

Private Krankenversicherungen boten eine Krankenversicherung für Personen an, die nicht Mitglied einer Öffentlichen Krankenkasse waren. Dazu gehörten Angestellte, deren Einkommen über der Pflichtversicherungsgrenze lag, Beamte und Beamtinnen sowie Selbständige. Nachdem 2007 eine allgemeine Versicherungspflicht eingeführt wurde, boten die Privaten Krankenversicherungen einen Basistarif an, der den Leistungen und Beiträgen der Öffentlichen Krankenversicherung entsprach. Langfristig gehörten zehn bis zwölf Prozent der Bevölkerung einer Privaten Krankenversicherung an, mit geringen Fluktuationen.<sup>316</sup>

**Pflegeversicherung.** Als ein neuer Zweig der Sozialversicherung wurde 1994 auf Initiative von Arbeitsminister Norbert Blüm die Pflegeversicherung eingeführt. Die Leistungen der Pflegeversicherung waren nach fünf Pflegestufen differenziert, von einer geringen Beeinträchtigung der Selbständigkeit bis zu einer schwersten Beeinträchtigung. Der Beitragssatz betrug 1,7 Prozent vom Lohn oder Gehalt.<sup>317</sup> Das Altern der Gesellschaft hatte zur Folge, dass die Kosten der Pflegeversicherung stark zunahmen.<sup>318</sup>

**Rentenversicherung.** Die Renten der Öffentlichen Rentenversicherung waren im Lebenslauf ein wichtiges Sozialeinkommen. Der Übergang von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand trat langfristig später im Leben ein. 1993 gingen Erwerbstätige mit 60 Jahren in Rente, 2019 mit 62 Jahren. Der Ruhestand wurde

<sup>313</sup> Gesetz zur Reform des Versicherungsvertragsrechts. Vom 23. November 2007. BGBl. 2007 I, S. 2631–2678. Art. 11, § 193.

<sup>314</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, Bedarfsgerechte Steuerung der Gesundheitsversorgung. Gutachten 2018, Berlin 2018.

<sup>315</sup> Rentenversicherung in Zeitreihen 2019, S. 254.

<sup>316</sup> Uwe Bannenberg, Private Krankenversicherung, in: Eckard Nagel (Hrsg.), Das Gesundheitswesen in Deutschland. Struktur, Leistungen, Weiterentwicklung, 5. Aufl., Köln 2013, S. 111–119; Busse / Blümel / Ognyanova, Gesundheitssystem, S. 130–134; Rosenbrock / Gerlinger, Gesundheitspolitik, S. 126.

<sup>317</sup> Jörg Alexander Meyer, Der Weg zur Pflegeversicherung. Positionen – Akteure – Politikprozesse, Frankfurt 1996; Heinz Rothgang / Anke Vogler, Die zukünftige Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen bis zum Jahre 2040 und ihre Einflußgrößen, Bremen 1997; Ulrich Schneekloth / Udo Müller, Wirkungen der Pflegeversicherung, Baden-Baden 2000.

<sup>318</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Soziale Sicherung im Überblick, Bonn 2019, S. 135–154.

durch den Anstieg der Lebenserwartung verlängert; 1995 dauerte er im Durchschnitt 16 Jahre, bis 2019 stieg er auf 20 Jahre.<sup>319</sup> Für diese Zeit wurde ein verlässliches Einkommen gebraucht.

Die Rentenreform, die 1989 in der alten Bundesrepublik Deutschland beschlossen worden war, trat in den Neuen Bundesländern zum 1. Januar 1991 und in den Alten Bundesländern zum 1. Januar 1992 in Kraft. Die wichtigste Neuerung war der Übergang von der Bruttoanpassung zur Nettoanpassung der Renten an die Löhne und Gehälter.<sup>320</sup> 1992 betrug der Beitragssatz zur Rentenversicherung 17,7 Prozent.<sup>321</sup> In den Neuen Bundesländern wurden bei der Berechnung der Renten nicht die tatsächlich verdienten niedrigen Löhne und Gehälter aus der Zeit der Staatssozialistischen Planwirtschaft angewandt, sondern Äquivalenzeinkommen, die den westdeutschen Löhnen entsprachen.<sup>322</sup>

Trotz der Rentenreform stieg der Beitragssatz zur Rentenversicherung an. Durch den demographischen Wandel wurde die intergenerative Umverteilung von Einkommen schwieriger. Eine schmalere Generation im Erwerbsalter hatte eine wachsende Ruhestandsgeneration zu versorgen. Als magische Grenze, die nicht überschritten werden sollte, galt ein Beitragssatz von 20 Prozent. Bei einem höheren Beitragssatz, so wurde argumentiert, würden die Lohnnebenkosten zu höherer Arbeitslosigkeit führen. 1997 wurde die Grenze mit 20,7 Prozent knapp überschritten.

Mit der Rentenreform von 1997 wurde ein „demographischer Faktor“ in die Rentenberechnung eingeführt. Wenn der Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung zu einer Verlängerung der Ruhestandsphase führte und sich dadurch die Relation zwischen den beitragspflichtigen Erwerbstägigen und den Rentnern oder Rentnerinnen veränderte, sollten die Renten nicht mehr zu hundert Prozent, sondern mit einem reduzierten Faktor an den Anstieg der Löhne und Gehälter angepasst werden.<sup>323</sup> Außerdem wurde der staatliche Zuschuss zur Rentenversicherung zum Ausgleich der versicherungsfremden Leistungen erhöht. Die Verlagerung der Finanzierung von Beiträgen zu Steuern änderte

<sup>319</sup> Rentenversicherung in Zeitreihen 2020, S. 131, 147, 158.

<sup>320</sup> Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Vom 18. Dezember 1989. BGBl. 1989 I, S. 2261–2395.

<sup>321</sup> Rentenversicherung in Zeitreihen 2020, S. 192–193.

<sup>322</sup> Detlev Merten, Rentenversicherung und deutsche Wiedervereinigung, in: Stefan Fisch / Ulrike Haerendel (Hrsg.), Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der Alterssicherung im Sozialstaat, Berlin 2000; Winfried Schmähl, Alterssicherungspolitik in Deutschland. Vorgeschichte und Entwicklung von 1945 bis 1998, Tübingen 2018, S. 841–1133.

<sup>323</sup> Bundestagssitzung vom 10. Oktober 1997. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, 13. Wahlperiode, Bd. 189, S. 17847–17893.

zwar nichts an dem Gesamtaufwand, galt aber als sinnvoll, weil damit die Lohnnebenkosten sanken.<sup>324</sup>

Die sozial-liberale Regierung vertraute 1998 zunächst auf einen konjunkturrellen Aufschwung und hob die Leistungskürzungen der Rentenversicherung auf.<sup>325</sup> Der Beitragssatz blieb jedoch bis Anfang 1999 unverändert hoch bei 20,7 Prozent. Mit einer weiteren Reform wurde daraufhin 2001 ein Rentenmodell eingeführt, das ähnlich wie schon vier Jahre vorher eine reduzierte Anpassung der Renten an die Löhne und Gehälter vorsah. Da zu befürchten war, dass durch die geplante Absenkung des Rentenniveaus viele Renten auf das Sozialhilfeneveau sinken würden, wurde eine „Grundsicherung“ im Alter oder bei Invalidität eingeführt. Die Grundsicherung war eine staatlich finanzierte Unterstützung für Rentner oder Rentnerinnen; ihre Leistungen sollen über der Sozialhilfe liegen. Die Träger der Grundsicherung waren wie bei der Sozialhilfe die Gemeinden.<sup>326</sup> Die Reform hatte zur Folge, dass die Einkommen beim Übergang von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand stärker als bisher absanken.<sup>327</sup>

Nachdem die Reform von 2001 nicht ausreichte, um den Beitragssatz zu stabilisieren, wurde das Rentenmodell 2004 noch einmal modifiziert. Die Anpassung der Renten an die Löhne und Gehälter wurde weiter reduziert. Im Zuge der Reformen wurde auch die institutionelle Struktur der Rentenversicherung modernisiert. Die Arbeiterversicherung und die Angestelltenversicherung wurden 2005 zur „Deutschen Rentenversicherung“ zusammengefasst.<sup>328</sup> Als weitere Sparmaßnahme wurde 2007 beschlossen, die Erwerbsphase zu verlängern. Die Regelaltersgrenze für den Rentenbezug wurde ab 2012 schrittweise heraufgesetzt; 2034 sollten die Erwerbstätigen mit 67 Jahren in den Ruhestand tre-

**324** Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Vom 16. Dezember 1997. BGBl. 1997 I, S. 2998–3038; Gesetz zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung. Vom 19. Dezember 1997. BGBl. 1997 I, S. 3121–3126.

**325** Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung. Vom 19. Dezember 1998. BGBl. 1998 I, S. 3843–3852.

**326** Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Vom 21. März 2001. BGBl. 2001, S. 403–418; Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Vom 26. Juni 2001, BGBl. 2001, S. 1310–1343.

**327** Wolfgang Rombach, Anpassung mit Transparenz, in: *Bundesarbeitsblatt*, 6–7 / 2001, S. 37; Winfried Schmähle, Wem nutzt die Rentenreform? Offene und versteckte Verteilungseffekte des Umstiegs zu mehr privater Altersvorsorge, in: *Die Angestelltenversicherung. Zeitschrift der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, 50 (2003), S. 354; Holger Viebrok / Ralf K. Himmelreicher / Winfried Schmähle, Private Vorsorge statt gesetzlicher Rente: Wer gewinnt, wer verliert? Münster 2004, S. 43–50.

**328** Winfried Hain / Albert Lohmann / Eckhard Lübke, Veränderungen bei der Rentenanpassung durch das „RV-Nachhaltigkeitsgesetz“, in: *Deutsche Rentenversicherung*, 6–7 / 2004.

ten.<sup>329</sup> Das durchschnittliche Rentenalter lag stets vor dem Regelalter, vor allem aufgrund der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit. Durch die verschiedenen Leistungskürzungen konnte der Rentenbeitrag unter der Zwanzig-Prozent-Schwelle gehalten werden; 2019 betrug er 18,6 Prozent.<sup>330</sup>

Da die Renten aus der Erwerbstätigkeit abgeleitet wurden, gab es erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede. Männer waren im Alter deutlich besser gestellt als Frauen, da sie meistens länger erwerbstätig waren und höhere Löhne oder Gehälter bezogen. Die Altersrente oder Erwerbsunfähigkeitsrente betrug 2019 im Durchschnitt für Männer 1153 Euro und für Frauen 774 Euro.<sup>331</sup>

Die Öffentliche Rentenversicherung wurde ergänzt durch die berufliche Altersversorgung, zu der die öffentlichen Pensionssysteme, die betriebliche Altersversorgung und die besonderen Alterssicherungssysteme der Selbständigen gehörten.<sup>332</sup> Mit der Rentenreform von 2001 wurde eine neue Art der Betriebsrente eingeführt, die nicht von den Betrieben, sondern von den Beschäftigten selbst finanziert wurde. Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen konnten den Betrieb beauftragen, einen Teil ihres Lohnes in einer betrieblichen Altersversorgung anzulegen. Die Vorsorgeleistungen wurden durch staatliche Zuschüsse oder Steuerbegünstigungen gefördert. Vorgesehen waren betriebliche oder tarifliche Vereinbarungen über eine institutionell selbständige betriebliche Altersversorgung durch Pensionskassen, Lebensversicherungen oder rechtlich selbständige Pensionsfonds.<sup>333</sup>

#### 4.4.4.3 Familienförderung

Die Leistungen der Familienförderung wurden seit den neunziger Jahren verbessert. Sowohl das Kindergeld, als auch die Steuerermäßigung wurde heraufgesetzt.<sup>334</sup> Die

<sup>329</sup> Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demographische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung. Vom 20. April 2007. BGBl. 2007 I, S. 554–575.

<sup>330</sup> Rentenversicherung in Zeitreihen 2021, S. 260.

<sup>331</sup> Rentenversicherung in Zeitreihen 2020, S. 192–193, 260.

<sup>332</sup> Harald Deisler, Die Alterssicherung der Landwirte, in: Jörg E. Cramer / Wolfgang Förster / Franz Ruland (Hrsg.), Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland, Frankfurt 1998; Uwe Fachinger / Angelika Oelschläger / Winfried Schmähl, Alterssicherung von Selbständigen. Bestandsaufnahme und Reformoptionen, Münster 2004; Michael Jung, Berufsständische Versorgung, in: Jörg E. Cramer / Wolfgang Förster / Franz Ruland (Hrsg.), Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland, Frankfurt 1998.

<sup>333</sup> Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Vom 26. Juni 2001, BGBl. 2001 I, S. 1310–1343.

<sup>334</sup> Bernd Schäfer, Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung und empirische Analyse des bestehenden Systems und ausgewählte Reformvorschläge, Frankfurt 1996.

Staffelung des Kindergeldes nach der Kinderzahl, mit der besonderen Förderung großer Familien, blieb bestehen. 2017 betrug das Kindergeld für das erste und zweite Kind 192 Euro, für das dritte Kind 196 Euro und für das vierte Kind und alle weiteren Kinder 223 Euro. Auch die steuerliche Familienförderung, die bei einer relativ hohen Progressionsstufe der Einkommensteuer attraktiv war, wurde verbessert; der Steuerfreibetrag wurde heraufgesetzt.<sup>335</sup> Das neue Instrument der Familienförderung, der mit einem Elterngeld unterstützte Erziehungsurlaub, wurde ausgebaut. Der Erziehungsurlaub, seit 1992 als „Elternzeit“ bezeichnet, und die Bezugsdauer des Elterngeldes wurden verlängert. Auch die Anerkennung von Erziehungszeiten als Beitragsjahre in der Rentenversicherung wurde ausgedehnt.<sup>336</sup>

Der Lebensstandard von Kindern und Jugendlichen beruhte weiterhin vor allem auf der Solidargemeinschaft der Familie. Obwohl die Familienförderung ausgebaut wurde, dominierten bei den Einkommen der Jugendgeneration immer noch die familialen Leistungen. In den neunziger Jahren wurde geschätzt, dass der Gesamtaufwand für die heranwachsende Generation im Durchschnitt zu ungefähr 75 Prozent von den Familien getragen wurde, wenn man den Zeitaufwand für die Betreuung der Kinder berücksichtigte.<sup>337</sup>

#### **4.4.4.4 Wohnungspolitik**

In den frühen neunziger Jahren war die Hauptaufgabe der Wohnungspolitik die Integration der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in die Soziale Marktwirtschaft. Die Wohnungen in Ostdeutschland gehörten den Städten, Genossenschaften oder Privateigentümern. Es gab erhebliche Restitutionsansprüche, und viele enteignete Wohnungen wurden an die früheren Eigentümer oder ihre Erben zurückgegeben. Mit der Neuordnung der Eigentumsverhältnisse setzte in den Neuen Bundesländern ein starker Bauboom ein. Nach Jahren des Verfalls wurden viele Wohnungen saniert oder neu gebaut. Die Mieten stiegen mit dem Übergang in die Marktwirtschaft erheblich an.<sup>338</sup>

---

<sup>335</sup> Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 2017, S. 109; Mechtild Veil, Frauenarbeit, Steuern und Familie: Familienbesteuerung aus der Sicht von Frauen, in: Zeitschrift für Frauenforschung, 3 (1995).

<sup>336</sup> Barbara Bertram / Gisela Erler / Monika Jaeckel / Jürgen Sass, Europa im Umbruch – Wo steht die Familie? Einstellungen von Eltern im Ost-West-Vergleich, München 1995.

<sup>337</sup> Max Wingen, Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme, Bonn 1997, S. 186.

<sup>338</sup> Helmut Jenkis, Überführung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft, in: Helmut Jenkis (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. Aufl., München 2001, S. 673–733; Stefan Kofner, Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft, München 2004, S. 193–210.

Trotz steigender Realeinkommen blieb Deutschland ein Land der Mieterinnen und Mieter.<sup>339</sup> 2011 lebten in Mietwohnungen 54 Prozent aller Haushalte, in Eigenheimen oder Eigentumswohnungen 46 Prozent.<sup>340</sup> Auf dem Wohnungsmarkt gab es große regionale Unterschiede. In den Großstädten herrschte ein Mangel an Wohnungen, die für Haushalte mit einem durchschnittlichen Einkommen bezahlbar waren. Der Bestand an Sozialwohnungen ging zurück, die Mietsubventionierung durch das Wohngeld erreichte nur einen kleinen Teil der Haushalte. Es war schwierig, eine Wohnung zu finden, und die Mieten beanspruchten einen steigenden Teil des Haushaltseinkommens. In strukturschwachen Regionen gab es dagegen ein Überangebot an Wohnungen und oft auch einen beträchtlichen Leerstand. Insgesamt beanspruchten 2018 die Ausgaben für Wohnung, mit Energie, im Durchschnitt 23 Prozent des verfügbaren Einkommens. In Großstädten konnte die Mietbelastung wesentlich höher sein. 17 Prozent der Haushalte gaben 40 Prozent und mehr des Einkommens für die Miete aus.<sup>341</sup>

Die Wohnungspolitik reagierte spät auf die Wohnungsnot in den Großstädten. Mit dem Mietrechtsnovellierungsgesetz von 2015 wurde versucht, den Mietanstieg zu dämpfen. Die Landesregierungen konnten „angespannte Wohnungsmärkte“ definieren. Auf den angespannten Wohnungsmärkten durften die Mieten höchstens um 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Ausgenommen von der Mietpreisbremse waren Neubauten, die nach 2014 entstanden waren, sowie die ersten Mietverträge nach einer umfassenden Renovierung.<sup>342</sup> Die Mietpreisbremse galt nicht als besonders erfolgreich, da es zu viele Umgehungsmöglichkeiten gab. In den Großstädten konnten sich Berufstätige, die für die Stadtgemeinschaft unentbehrlich waren, in der Polizei, in der Feuerwehr, in der Verwaltung oder im Einzelhandel, Wohnungen im innerstädtischen Bereich oft nicht mehr leisten und mussten in die Randbezirke ausweichen.<sup>343</sup>

---

**339** Johann Eekhoff, Wohnungspolitik, 2. Aufl., Tübingen 2002, S. 196–205; Kofner, Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft, S. 131–133; Annette Mayer, Theorie und Politik des Wohnungsmarktes. Eine Analyse der Wohnungspolitik in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der ökonomischen Theorie der Politik, Berlin 1998, S. 207–215.

**340** Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011. Gebäude- und Wohnungsbestand in Deutschland. Endgültige Ergebnisse, Hannover 2015.

**341** Statistisches Jahrbuch 2019, S. 167, 338.

**342** Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnraumvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz). Vom 21. April 2015. BGBl. 2015 I, S. 610–612.

**343** Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.), Soziale Wohnungspolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin 2018; Dieter Rink / Björn Egner, Lokale Wohnungspolitik; Agenda, Diskurs, Forschungsstand, in: Dieter Rink / Björn Egner (Hrsg.), Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städ-

#### 4.4.4.5 Sozialhilfe

Die Leistungen der Sozialhilfe wurden verbessert, und auch der Zugang zur Sozialhilfe wurde vereinfacht. Dennoch blieb die Sozialhilfe im System der Sozialen Sicherung das Programm der Not. Durch das vierte Gesetz zur Arbeitsmarktreform vom Dezember 2003 wurde die Arbeitslosenhilfe abgeschafft. Erwerbsfähigen Personen, die nicht über andere Einkünfte oder Vermögen verfügten, hatten nunmehr Anspruch auf das neue Arbeitslosengeld II. Es war nicht mehr nach dem früheren Erwerbseinkommen differenziert, sondern entsprach dem Niveau der Sozialhilfe.<sup>344</sup> Die Sozialhilfe blieb die Mindestsicherung für Menschen, die weder erwerbsfähig waren, noch ihren Lebensunterhalt durch andere Einkünfte oder Vermögen bestreiten konnten.

Trotz des anhaltenden wirtschaftlichen Wachstums geriet eine große Zahl von Menschen in Armut.<sup>345</sup> Armut wurde, und wird, nach unterschiedlichen Kriterien definiert. In der Europäischen Union wurde der Status der „Armutgefährdung“ eingeführt. Eine Armutgefährdung wurde angenommen, wenn das Einkommen weniger als 60 Prozent des durchschnittlichen Einkommens betrug, gemessen am Median. Dieses Kriterium wurde auch in der Bundesrepublik Deutschland oft angewendet. Allerdings misst die „Armutgefährdung“ nur die Einkommensverteilung und nicht das Einkommensniveau. Wenn alle Realeinkommen verdoppelt würden, bliebe die „Armutgefährdung“ unverändert.<sup>346</sup> Näher an den Lebenslagen ist als Indikator der Armut die Zahl der Menschen, die auf eine Mindestsicherung angewiesen waren. Zur Mindestsicherung gehörten seit den Arbeitsmarktreformen von 2002–03 und den Rentenreformen von 2001–04 das Arbeitslosengeld II, die Sozialhilfe und die Grundsicherung im Alter. 2018 waren 9 Prozent der Bevölkerung auf eine Mindestsicherung der einen oder anderen Art angewiesen.<sup>347</sup>

---

ten Baden-Baden 2019, S. 9–42; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Jahrestatuten 2018/19, Wiesbaden 2018, S. 353–355.

**344** Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vom 24. Dezember 2003. BGBl. 2003 I, S. 2954–3000.

**345** Berthold Dietz, Soziologie der Armut, Frankfurt 1997; Walter Hanesch, Armut im vereinten Deutschland. Konturen einer Armut im Umbruch, in: Wolfgang Glatzer / Heinz-Herbert Noll (Hrsg.), Getrennt vereint. Lebensverhältnisse in Deutschland seit der Wiedervereinigung, Frankfurt 1995; Stephan Leibfried / Lutz Leisering / Petra Buhr / Monika Ludwig / Eva Mädje / Thomas Olk / Wolfgang Voges / Michael Zwick, Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt 1995.

**346** Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Lebenslagen in Deutschland. Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2005, S. 44–46.

**347** Statistisches Jahrbuch 2019, S. 244.

Unvollständige Familien mit alleinerziehenden Müttern oder Vätern lebten häufig von einem eingeschränkten Erwerbseinkommen, von öffentlichen Transferleistungen oder von privaten Unterhaltszahlungen. Das hatte sowohl für die Erwachsenen, als auch für die Kinder einen relativ niedrigen Lebensstandard zur Folge. Die Zunahme der unvollständigen Familien war der Hauptgrund dafür, dass die Kinderarmut inmitten einer reichen Gesellschaft anstieg. 2019 betraf die Armutgefährdung, mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeneinkommens, insgesamt 16 Prozent der Bevölkerung, in der Jugendgeneration unter 18 Jahren aber 21 Prozent.<sup>348</sup> Die Kinderarmut fand in der Wissenschaft und in der Politik als ein Problem der intergenerativen Einkommensverteilung zunehmend Beachtung.<sup>349</sup>

#### 4.4.5 Konsum

Der Konsum der Haushalte änderte sich mit den steigenden Einkommen. Für Lebensmittel wurde ein geringer Teil des Budgets ausgegeben. Das Wohnen wurde dagegen teuer, und auch die Ausgaben für den Verkehr nahmen zu, vor allem durch das eigene Auto. 2018 gaben die Haushalte für Wohnung, Heizung und Licht 23 Prozent des Einkommens aus, für Verkehr 15 Prozent, für Lebensmittel, einschließlich alkoholische Getränken und Tabak, nur noch 14 Prozent, für Freizeit, Unterhaltung, Kultur und Bildung 10 Prozent, für Haushaltsgeräte und Einrichtung 7 Prozent, für Kleidung 5 Prozent, für Gastronomie und Hotels 6 Prozent, für Gesundheit 5 Prozent, für Nachrichten 3 Prozent, für verschiedene andere Waren und Dienstleistungen 13 Prozent.<sup>350</sup>

Durch die höheren Einkommen nahm auch die Ausstattung der Haushalte mit technischen Konsumgütern weiter zu. Bei vielen Produkten näherte sich die Versorgung der Sättigungsgrenze. 2018 hatten von den typischen Haushaltsgeräten einen Kühlschrank 100 Prozent aller Haushalte, eine automatische Waschmaschine 95 Prozent, einen Geschirrspüler 72 Prozent. An Produkten zur Kommunikation und Information gab es ein Mobiltelefon in 97 Prozent aller Haushalte, ein Festnetztelefon, das allmählich aus der Mode kam, 85 Prozent und einen Computer

---

<sup>348</sup> Sechster Armuts- und Reichtumsbericht, S. 478.

<sup>349</sup> Eva Reichwein, Kinderarmut in der Bundesrepublik Deutschland. Lebenslagen, gesellschaftliche Wahrnehmung und Sozialpolitik, Wiesbaden 2012, S. 271–367.

<sup>350</sup> Statistisches Jahrbuch 2019, S. 338.

90 Prozent. Von den Verkehrsmitteln besaßen ein Auto 77 Prozent aller Haushalte und ein Fahrrad 78 Prozent. Motorräder oder Motorroller waren weniger wichtig, sie waren nur in 11 Prozent der Haushalte vertreten.<sup>351</sup>

Öffentliche Güter gewannen für den Lebensstandard an Bedeutung. Materielle öffentliche Güter gestalteten den Alltag, etwa Verkehrswege, Bauten oder auch Denkmäler. Eine starke Zunahme gab es bei den Dienstleistungen, im Bildungswesen, im Gesundheitswesen oder auch in der Verwaltung. Die Bedeutung der Verteidigung als öffentliches Gut ging nach dem Ende des Kalten Krieges zurück. Seit den neunziger Jahren herrschte die Auffassung, dass eine Bedrohungssituation für die Bundesrepublik Deutschland nicht mehr gegeben war. Der Fokus der Bundeswehr verschob sich von der Landesverteidigung zu einer globalen Außenpolitik und Sicherheitspolitik.<sup>352</sup> Die Vertiefung der Europäischen Integration hatte zur Folge, dass wichtige öffentliche Dienstleistungen von europäischen Institutionen bereitgestellt wurden, etwa die Währung oder die Wettbewerbsordnung.<sup>353</sup>

Im Zuge der Globalisierung nahm die Bedeutung grenzüberschreitender öffentlicher Güter zu. Wichtige globale öffentliche Güter waren der Klimaschutz und die Bewahrung der natürlichen Ressourcen. Im weiteren Sinne wurde auch die Stabilisierung der Lebensbedingungen in allen Weltregionen als globales öffentliches Gut betrachtet, die Überwindung des Hungers, Trinkwasserversorgung, Gesundheit, Bildung. Mit der Stabilisierung der Lebensbedingungen sollten auch die Ursachen der großen Fluchtbewegungen überwunden werden.<sup>354</sup>

Die Vereinten Nationen verabschiedeten 2015 die Agenda für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Ziel war es, die globale Entwicklung wirtschaftlich, sozial, ökologisch und nachhaltig zu gestalten.<sup>355</sup> Die Qualität der globalen öffentlichen Güter hing allerdings von den nationalen politischen Systemen ab. Nur in Demokratien hatten die Bürgerinnen und Bürger Einfluss auf die öffentlichen

---

<sup>351</sup> Statistisches Jahrbuch 2019, S. 182.

<sup>352</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Weissbuch 2016, S. 88–93.

<sup>353</sup> Richard Cornes / Todd Sandler, *The theory of externalities, public goods and club goods*, 2. Aufl., Cambridge 1996.

<sup>354</sup> Achim Brunnengräber (Hrsg.), *Globale öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck*, Münster 2003; Matthias Maring (Hrsg.), *Globale öffentliche Güter in interdisziplinärer Perspektive*, Karlsruhe 2012.

<sup>355</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, *Umweltbericht 2019*. Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/13400, 19. September 2019, S. 163–164.

Güter, die der Staat anbot. In Autokratien konnte die Staatstätigkeit sich auch gegen die Bürgerinnen und Bürger wenden; und diese Gefahr drohte nicht selten. Nach dem von der Bertelsmann-Stiftung erhobenen „Bertelsmann-Transformations-Index“ gab es 2022 in nur 67 Staaten von insgesamt 137 Staaten demokratische Systeme, in 70 Staaten dagegen autoritäre Systeme.<sup>356</sup>

---

**356** Hauke Hartmann / Peter Thiery, Globale Ergebnisse BTI 2022, Gütersloh 2022, S. 8.