
CZINKÓCZI SÁNDOR:

Hogyan nő össze, ami összetartozik?

Németország keleti tartományainak felzárkóztatása¹

„Ihre Hilfe aus dem Westen verstehen wir als Hilfe zur Selbsthilfe. Auf Dauer wollen wir nichts geschenkt haben. Wir wollen uns unsere Zukunft selbst erarbeiten.“

Lothar de Maizière

Bevezetés

A címben szereplő Willy Brandt-mondat parafrázálásával azt kívántam szemléltetni, hogy a német újraegyesülés után az új tartományok felzárkóztatása a régiókhoz szükségszerű, de korántsem automatikus folyamatnak tekinthető. Az eredeti kijelentés, miszerint „összenő, ami összetartozik”, jól visszaadja annak a politikai elhatározásnak a lényegét, amely mindvégig átmenetinek tekintette Németország megosztottságát és az újraegyesítésre törekedett. A fal 1989-es leomlásával, majd amikor az addigi az Német Demokratikus Köztársaság részét képező keleti tartományok is csatlakoztak a Német Szövetségi Köztársasághoz, ezek a törekvések politikai szempontból révbe értek. Az addigra már kifulladásban lévő gazdasági struktúrára épített keleti régiók integrálása a nyugat jól működő piacgazdasági viszonyaihoz máig érzékelhető társadalmi-, szociális- és gazdasági problémát idézett elő. A német nép egyesítésének költségeinek vállalását az elvi kötelelességeken túl a gazdasági racionalitás is megkövetelte, hiszen az országon belül így keletkezett hatalmas területi egyenlőtlenségek hosszú távon Németország versenyképességét is rontották volna. Így a német kohéziós politika egyik legfőbb céljává az új tartományok felzárkóztatása vált. Ennek végrehajtásához jelentős belső forrásokat különítenek el, hogy a szövetségi állam egész területén biztosítható legyen az életfeltételek egyenértékűsége. Ennek elérésére az ország adóbevételeinek újraosztásánál egy több szintű kiegyenlítő mechanizmust építettek be, amelynek hatékonysága a mai napig erősen vitatott

A dolgozat először áttekinti a Németország föderális hagyományait, majd bemutatja a kettéosztottsághoz vezető utat és a keleti és nyugati tartományok között tátongó gazdasági szakadék kialakulásának hátterét. Végül pedig elemzi Németország szolidaritáson alapuló területi politikájának fő eszközét, a kompenzációs juttatások rendszerét.

¹ A dolgozat a XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Társadalomtudományi Szekciója nemzetközi tanulmányok tagozatában I. helyezést ért el. Konzulens: Szentgyörgyi József

1. A föderalizmus a Német-római Birodalom bukásától a második világháborúig

Németország föderális berendezkedésének hagyományai egészen a Német-római Birodalom idejére nyúlnak vissza, hiszen az azt alkotó királyságok, fejedelemségek, püspökségek és városok jelentős autonómiával rendelkeztek. A Birodalom 1806-os felbomlását követően több kísérlet is történt arra, hogy új alapokra helyezték a német területek közötti együttműködést. Ezek közé sorolható a francia nyomásra létrehozott Rajnai Szövetség (*Rheinbund*) (1806-1813), amelyhez Ausztria és Poroszország kivételével minden fontosabb német állam csatlakozott. A Rajnai Szövetség a tagállamok laza konföderációjának volt tekinthető. „A szövetség valójában sokkal inkább az érintett fejedelemségek és a napóleoni Franciaország közötti katonai szövetség volt, mint egy önálló államalakulat[...]”²

Majd a franciák vereségével a Szent Szövetség ösztönzésére a Rajnai szövetség helyébe a Német Szövetség (*Deutscher Bund*) lépett 1815-ben. Ennek már tagja volt Ausztria és Poroszország is. Még a Német Szövetség sem tekinthető szövetségi államnak, hiszen nem volt sem közös, szövetségi államfő, sem közös törvényhozói-, végrehajtó- és igazságszolgáltató szervezete, de szövetségi alkotmánya sem (Szente, 2003:287.). Az egyes tagállamok szuverenitása érintetlen maradt. Azonban ekkor még a Poroszország és Ausztria közötti rivalizálás ellehetetlenítette egy életképes szövetségi állami kialakulását (Münch, 2008.).

Fontos megjegyezni, hogy a német egység kialakulásának folyamatában a politikai patthelyzet ellenére mégis történtek jelentős előrelépések, méghozzá gazdasági téren: 1834-ben létrejött a vámunió (*Zollverein*), amely új lökést adott az ipari forradalomnak és elősegítette a nemzeti alapú gazdaság kialakulását. Az így keletkezett 23-25 milliós egységes piacból csupán Ausztria és némely más ellenérdekelt államok maradtak ki.

Az egész Németországra érvényes alkotmány a 1848-as márciusi forradalom követeléseinek közé tartozott, így tavaszi választások után már 1848. május 18-án Frankfurtban, a Szent Pál-templomban (*Paulskirche*) összeült az új nemzetgyűlés (*Nationalversammlung*) ennek megalkotására. A német nemzetállam határának megállapítása súlyos vitákat váltott ki, mivel tovább éleződött a vetélkedés Ausztria és Poroszország között. Kezdetben a képviselők többsége egy nagynémet megoldás (*großdeutsch*) mellett állt. Ebben az esetben viszont Ausztriának le kellett volna mondania a nem német lakosságú területeiről. Ennek lehetőségét az osztrák miniszterelnök, Felix zu Schwarzenberg elutasította. Schwarzenberg programja szerint az egész Habsburg Monarchiának az összes német állammal közösen egy közép-európai államszövetséget kellett volna alkotnia. Ezzel szemben állt a kisméretű megoldás (*kleindeutsch*), amely porosz vezetéssel képzelte el a német egységet, amelyet később esetleg kibővítettek volna még Ausztriával (*Doppelbund*). Az Ausztriában 1849-ben elfogadott márciusi alkotmány erősen centralista jegyeket mutatott, így a frankfurti nemzetgyűlés számos képviselője, akik eddig a nagynémet megoldást támogatták, átléptek a kisméretű egységet pártoló frakciójába.

² SZENTE Zoltán: A német fejedelemségek önállósodása. In: MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. Osiris Kiadó, 2003. 285. old.

Az 1849. március 28-án elfogadott ösznémet alkotmány (*paulkirchei alkotmány*) főbb intézményekként a császárt, a Birodalmi Gyűlést (*Reichstag*) (ez két kamarára felosztva *Volkshaus* és *Staaenhaus*) valamint a Birodalmi Törvényszéket (*Reichsgericht*) nevezte meg. Az állami hatásköröket pedig a birodalmi szint (*Reich*) és a tagállamok között osztotta fel. Az államformát szövetségi alkotmányos monarchiaként határozta meg. Bár az örökletes uralkodóknak megválasztott IV. Frigyes viszonylag széles hatalmi jogosítványokat kapott volna, mégsem fogadta el a német császári címet, mivel számára nem volt elfogadható a szövetségi rendszer, a kétkamarás törvényhozás és az alkotmányos jogok jelentette korlátozás (Szente, 2003:289-290.).

Az 1866-os porosz-osztrák háború véglegesen eldöntötte a német egység területi lehatárolásának kérdését: a legyőzött Ausztria már nem számíthatott arra, hogy vezető szerepre tehet szert, kivált Németországból. Továbbá formálisan feloszlatták a Német Szövetséget is. Majd nem sokkal később porosz vezetés alatt a Majnától északra elterülő államok 1867-ben megalapították az Észak-Német Szövetséget (*Norddeutscher Bund*). Ehhez 1871-ben a déli államok is csatlakoztak a német-francia háború nyomán, amivel gyakorlatilag megalakult a Német Birodalom. Az 1871. április 16-i alkotmány szövetségi államként határozta meg a Birodalmat. Ennek keretében a tagállamok alkotmányjogi és politikai státusza fennmaradhatott, viszont a Birodalom további fejlődéséről szóló döntések a birodalmi szervek kezébe kerültek át. Az államszervezet legfontosabb föderatív intézménye a tagállamok képviselőit ellátó Szövetségi Tanács (*Bundesrat*) volt. A rendszerből azonban hiányoztak a vertikális ellenőrzési lehetőségek, nem volt kiegyenlített erőviszony az egyes tagállamok valamint a Birodalom és a tagállamok között. Továbbá a porosz túlsúllynak³ köszönhetően Otto von Bismarck birodalmi kancellár a Szövetségi Tanácsot eszközként tudta használni arra, hogy biztosítsa a korona hatalmát és megakadályozza, hogy a Birodalmi Gyűlésben átvegyék a kormányhatalmat. Majd az első világháború kitörése utáni a hadigazdálkodás keretében nagymértékű centralizáció ment végbe a rendszerben a szövetségi berendezkedés terhére (Münch, 2008.).

Miközben a weimari alkotmány korának egyik legdemokratikusabb társadalmi-politikai rendszerét igyekezett létrehozni, a szövetségi államberendezkedésre nézve inkább központosító hatása volt. „Az 1919-es weimari, birodalmi alkotmány képezte az alapját a weimari köztársaság látszóföderalizmusának, amivel tartományokká minősítették le és további hatásköreiktől fosztották meg az államokat.”⁴ A birodalmi szint törvényhozási és igazgatási hatásköröit jelentősen kibővítették. A Szövetségi Tanács helyébe a Birodalmi Tanács lépett, amely már jelentősen gyengébb vétőhatalommal rendelkezett, mint elődje. A tartományok pénzügyileg a birodalmi szinttől függtek. A birodalmi vezetés bizonyos esetekben ki is kényszerítette a tartományi kormányok bukását (*Reichsexekution*): 1923 októberében a birodalmi hadsereg bevetésével érték el a kommunista-szociáldemokrata tartományi kormányok bukását

³ Poroszország a Német Birodalom területének 65 százalékát, lakosságának pedig 62 százalékát adta. A Szövetségi Tanácsba pedig ők küldték a legnagyobb számú képviselőcsoportot (17).

⁴ (Münch, 2008.)

Szászországban és Thüringiában.⁵ Az a 1932-es esemény (*Preußenschlag*) pedig már egyértelműen a föderalizmus és a tartományok autonómiájának végóráját jelezte, amikor a Poroszországban kialakult kormányválság miatt Paul von Hindenburg birodalmi elnök felmentette a szociáldemokrata Otto Braun tartományi kormányát, a végrehajtó hatalom élére pedig birodalmi megbízottnak (*Reichskommissar*) Franz von Papen birodalmi kancellárt nevezte ki. Később a porosz kormány és a délnémet tartományok panasza ellenére a lipcsei törvényszék a birodalmi végrehajtó kinevezését jóváhagyta. Az ekkor lezajlott centralizáció - különösen az, hogy a porosz rendőrség is birodalmi irányítás alá került - a nemzetiszocialista hatalomátvétel után megkönnyítette Hitler dolgát a totalitárius állam kiépítésében⁶.

Hatalomátvételük után a nemzetiszocialisták azonnal hozzá is láttak a tartományi autonómiák felszámolásához, hogy eltávolíthassanak minden rendszerkritikus minisztert és képviselőt. Azokban a tartományokban és városállamokban, ahol az NSDAP még nem volt kormányon, ott erőszakos akciókkal és tömeges felvonulásokkal provokáltak nyugtalanságot, elfoglalták a közigazgatás és a városi tanácsok épületeit. A Reichstag felgyújtása után elfogadott rendeletre (*Reichstagsbrandverordnung*) hivatkozva pedig leváltották a tartományi kormányokat, helyükre pedig saját embereik közül kiválasztott birodalmi megbízottakat ültettek. A szövetségi berendezkedés felszámolására tett lépéseiket jogszabályokkal is alátámasztották. 1933 márciusában elfogadtak egy átmeneti törvényt a tartományok Birodalomba való beolvasztásáról⁷, majd egy héttel később ezt kiegészítették. Ezzel gyakorlatilag kiiktattak minden olyan minisztert, képviselőt és magasabb beosztású állami hivatalnokot, aki nem az NSDAP-hez tartozott. A tartományok élére közvetlenül Hitler alá rendelt helytartókat állítottak, akik gondoskodtak a nemzetiszocialista párt politikájának végrehajtásáról. Majd 1934-ben a Birodalom újjáépítéséről szóló törvénnyel⁸ teljesen felszámolták a tartományi parlamenteket, a tartományi jogok a birodalmi szintre szálltak át, végül a Birodalmi Gyűlést is feloszlatták, ezzel megszűnt a föderális berendezkedés.⁹

2. Út a kettéosztottság felé

A háború utáni Németország területeinek rendezéséről már 1945 előtt megindultak a tárgyalások a szövetségesek között. A legfontosabb rendező elvek ezek közül egy esetleges német revans ellehetetlenítése és a kibontakozó hidegháborús játszmákkal számoló geopolitikai megfontolások voltak. Az ország felosztására vonatkozó, olyan radikálisabb elképzeléseket leszámítva, mint például Henry Morgenthau terve, a szövetséges hatalmak között látszólagos konszenzus volt

⁵ Deutsches Historisches Museum: Der „deutsche Oktober“ 1923 Forrás: <http://www.dhm.de/lemo/html/weimar/innenpolitik/oktober/index.html> Letöltés ideje: 2012. 08. 22.

⁶ Deutsches Historisches Museum: Der „Preußenschlag“ Forrás: <http://www.dhm.de/lemo/html/weimar/innenpolitik/preussenschlag/index.html> Letöltés ideje: 2012. 08. 22.

⁷ „Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich“

⁸ „Gesetz über den Neuaufbau des Reiches“

⁹ Deutsches Historisches Museum: Gleichschaltung der Länder Forrás: <http://www.dhm.de/lemo/html/nazi/innenpolitik/laendergleichschaltung/index.html> Letöltés ideje: 2012. 08. 22.

abban, hogy meg kell őrizni a német gazdasági egységet. A szovjetek a biztonságpolitikai megfontolások mellett az egységes Németország által látták biztosítottnak jóvátételi igényük kielégíthetőségét. Az Egyesült Államok és a britek pedig az új európai egyensúly kialakításában komoly szerepet szántak egy gazdaságilag és politikailag stabil Németországnak. Továbbá ezt az államot mindannyian föderális berendezkedésűnek képzelték el, hogy így a jövőben elkerülhetőek legyenek a túlzott hatalomkoncentrációból fakadó antidemokratikus törekvéseket. 1945 júliusában a potsdami konferenciát a tárgyaló felek meg is egyeztek ezekben a pontokban, azonban a jóvátétel kérdése kiélezte az ellentéteket. Mindezeket a megegyezést hátráltató tényezőket tovább erősítette a fokozódó hidegháborús bizalmatlanság. Így a megszálló hatalmak egyre inkább csak saját zónáik integrálására koncentráltak. Az 1945/46 telén tapasztalt ellátási gondok szükségessé tették, hogy a megszállási zónákból egy ésszerű elrendezésű, működőképes gazdasági egységet alakítsanak ki. Ennek létrehozásáról azonban a négy megszálló hatalom nem tudott megegyezni. Így külön megoldást választva James F. Byrnes amerikai külügyminiszter 1946 szeptemberében bejelentette, hogy a brit és az amerikai területek egyesítésével létrejön az úgynevezett *Bizónia*, amely 1947. január 1-jétől Schleswig-Holsteint, Hamburgot, Niedersachsent, Brémát, Nordrhein-Westfalent, Hessent, Bajorországot és a későbbi Baden-Württemberg északi részét foglalta magába. Mivel a britek és az amerikaiak a Bizóniát a potsdami egyezményre hivatkozva hozták létre, így a franciákat és a szovjeteket is felszólították a csatlakozásra. Végül 1949. április 8-án a francia területek csatlakozásával az egység *Trizóniává* bővült. A nyugati területek gazdasági és közigazgatási egyesítése nagy előrelépést jelentett a Német Szövetségi Köztársaság megalapítása felé. Ugyanakkor a szovjet féllel folytatott a tárgyalások kudarcra előrevetítette, hogy csökken az esélye egy gazdaságilag és politikailag egységes Németország létrehozásának. Mivel nyugati szövetségesek a nyugatnémet állam mihamarabbi megalapítására törekedtek, így 1947 tavaszán a Moszkvában a külügyminiszterek konferenciáján már nem indultak komolyabb négyhatalmi tárgyalások Molotov az egységes Németországot támogató felvetésére. (Németh; 1997).

Ugyan 1947 júniusában Hans Ehard, Bajorország miniszterelnöke (CSU) még összehívta az akkori 17 tartomány vezetőit, hogy tegyenek Németország megosztottságának további elmélyülése ellen és föderális alapon találjanak megoldást a gazdasági problémákra. Mivel azonban a miniszterelnököknek a napirend beosztásáról sem sikerül megegyezniük, így a konferencia a keletnémet kormányfők távozásával végződött (Müncsh, 2008.).

Az amerikaiak június 5-én meghirdetették Európai Újjáépítési Programot, amely újra működésbe kívánta hozni a világgazdaságot, továbbá biztosította volna azokat a feltételeket, amelyek szükségesek a szabad intézmények működéséhez. Mivel azonban egy ekkora mértékű fejlesztési támogatás elfogadása ellentétben állt volna Moszkva nyugatellenes politikájával és gazdasági érdekeivel, ezért keleti blokk országai egységesen utasították el azt. Ezeknek az eseményeknek a tükrében a nyugati szövetségesek egyre inkább belátták, hogy nem tudnak majd megfelelő kompromisszumot kötniük a Szovjetunióval.

A hidegháborús feszültségeket tovább éllezte, hogy 1948-ban a szovjet megszállási övezet országában kommunista fordulat zajlott le. Ebben a helyzetben a nyugati szövetségesek inkább a védekezésre helyezték a hangsúlyt. Ennek érdekében az Egyesült Államok támogatása mellett Franciaország, Nagy-Britannia és a Benelux államok 1948. március 17-én létrehozták a Brüsszeli szerződést, amely az egy évvel később megalapított NATO közvetlen előzményének számított.

1948 februárjában a három nyugati szövetséges és a Benelux államok által Londonban megrendezett hathatalmi konferencián már az önálló német állam megalapításának feltételeiről állapodtak meg. Itt elismerték, hogy Franciaország is részt vehet a Ruhr-vidék nemzetközi ellenőrzésében. Ezen túl meghatározták a nyugatnémet állam létrehozásának alapelveit, amelyet Londoni Ajánlásokként foglaltak össze. Javasataikat a katonai igazgatás vezetői július 1-én adták át egy három dokumentumból álló csomag formájában az ellenőrzésük alá tartozó 11 tartomány miniszterelnökeinek (*Frankfurti Dokumentumok*). Ezekben felhatalmazást adtak a tartományi kormányzatokat, hogy szeptember 1-ig hívják össze az alkotmányozó gyűlést, hogy az megalkossa az állam demokratikus alkotmányát, „amely a résztvevő tartományok számára létrehoz egy föderalista típusú kormányzati reformot, amely leginkább megfelelő arra, hogy végre helyreállítsák a jelenleg szétzilált német egységet és megvédi a résztvevő tartományok jogait”¹⁰. Továbbá az ajánlások meghatározták a német kormányzat és a szövetséges hatóságok viszonyát. A tartományok területének beosztására a kettes számú dokumentum ad iránymutatást. Ebben felkéri a tartományok miniszterelnökeit, hogy vizsgálják felül a szövetségesek által kialakított tartományok határait és tegyék meg a javasataikat a kívánt változtatásokra. Iránymutatásul kikötötték: „Ezeknek a változtatásoknak figyelembe kell venniük a hagyományos formákat és lehetőleg el kell kerülniük az olyan tartományok létrehozását, amelyek más tartományokhoz viszonyítva túl nagyok vagy túl kicsik.”¹¹

Az ország területi beosztásában még a német alaptörvény (*Grundgesetz*) hatályba lépése után is történtek változások. 1949. május 12-én a tervezetet ratifikálók között még külön tartományként szerepelt Baden, Württemberg-Baden és Württemberg-Hohenzollern. Hosszas viták után a három tartomány lakossága végül egy 1951 decemberében rendezett népszavazáson döntött a területek egyesítése mellett. A tartomány formálisan csak 1952. április 25-én, a közös tartományi kormány felállása után alakult meg. Majd az addig csak „*délnémet tartományként*” emlegetett állam a tartományi alkotmány hatályba lépése után, 1953. november 19-én vette fel hivatalosan a Baden-Württemberg nevet. A fenti eset az eddigi egyetlen német példa arra, hogy a lakosság a tartomány újjászervezése mellett döntött¹²

A déli tartományok fúziójával a Német Szövetségi Köztársaságot alkotó tartományok száma kilencre csökkent. Eközben az ötvenes évek elejétől fogva egyre inkább terhelte a német-francia viszonyokat a Saar-vidék kérdése, amely francia

¹⁰ Frankfurter Dokumente Forrás: http://www.zeit.de/reden/die_historische_rede/200232_frankfurter_dokumente
Letöltés ideje: 2012. 08. 24.

¹¹ u.o.

¹² Gründung des Landes Baden-Württemberg, Forrás: <http://www.landtagswahl-bw.de/2637.html?&MP=2621-4627>
Letöltés ideje: 2012. 08. 24.

fennhatóság alatt önálló valutával, állampolgársággal és saját alkotmánnyal rendelkező, autonóm területként működött.¹³ Azzal, hogy a terület lakosságának többsége (67,7 százalék) az 1955 októberében lebonyolított népszavazáson – a párizsi és a bonni vezetés meglepetésére – elutasította azt a különleges európai státuszt (*Saar-statutum*), amelyről a Pierre France-Mendès francia miniszterelnök és Konrad Adenauer német szövetségi kancellár 1954-ben megállapodtak; Franciaországnak le kellett mondania a Saar-vidékről. Így 1956. október 27-én a Luxemburgban aláírt megállapodás értelmében Franciaország hozzájárult, hogy a régió politikailag¹⁴ egyesüljön a Német Szövetségi Köztársasággal, amely 1957. január 1-én következett be¹⁵. Ez által a nyugatnémet állam tízedik tartományával egészült ki, amely a többi – nem városállamnak számító – tartománynál arányaiban lényegesen kisebb területtel és lakossággal rendelkezik. Az ország területi beosztását újjászervezni szándékozó tervekben már többször felmerült, hogy a Saar-vidéket a hatékonyság érdekében össze kellene vonni más tartományokkal, azonban a korábbi évek széleskörű autonómiájának hagyománya okán ezeket a felvetéseket mindig éles elutasítás fogadta.

3. A tartományok helyzete a Német Demokratikus Köztársaságban

Mivel a szovjetek ellenőrzés alatt tartott, keleti országrészekben az föderalista berendezkedés nem volt összeegyeztethető a kommunista vezetés által vallott „*demokratikus centralizmus*” elvével és a centralizált tervgazdálkodási elképzelésekkel, ezért a tartományi struktúrákat és intézményeket valódi súly és tartalom nélkül alakították ki. A megszálló hatalmak közül a szovjetek hozták létre először a tartományok elődeinek tekinthető közigazgatási egységeiket. Bár ezek végleges formájukat csak később nyerték el, miután a Szövetséges Ellenőrző Tanács 1947-ben elrendelte Poroszország felosztását, helyén a szovjet megszállási övezetekben új tartományokat hoztak létre. Míg Szászország, Thüringia és Mecklenburg-Elő-Pomeránia tartományokat a weimari időszakból származó jogelődök mintájára szervezték meg, addig Brandenburg és Szász-Anhalt tartományok új egységként a porosz területek helyébe léptek. Valós tartományi autonómia azonban nem tudott kialakulni, mivel az itt létrehozott közigazgatási szervek a kommunista vezetés irányítása alatt álltak. Annak ellenére sem volt politikai súlyuk és valós mozgásterük a központi irányítással szemben, hogy 1946-ban tartományi kormányokat választottak élükre (Müncsh, 2008.).

A Német Demokratikus Köztársaság 1949. október 7-én hatályba lépett alkotmányának első változata ugyanakkor elismerte a tartományok működését. Képviselőikre pedig létrehozta a Tartományi Kamarát (*Länderkammer*). Ennek viszont csekély politikai súlya volt a törvényhozó Népi Kamarával (*Volkskammer*)

¹³ A Saar-vidék ötvenes évek eleji önállóságát jól mutatja, hogy az állam sportolói saját zászlójuk alatt indultak a Helsinkiben megrendezésre került 1952. évi nyári olimpiai játékokon.

¹⁴ A szerződés a gazdasági egyesítésnek lassabb ütemet szabott, így az 1959-ig húzódott el. Ugyanakkor továbbra is gazdasági előnyöket biztosított Franciaország számára.

¹⁵ Karsten Redmann: *Zeitgeschichte Heim ins Reich. Die Zeit* 2009. május 12., <http://www.zeit.de/online/2007/01/Saarland/komplettansicht> Letöltés ideje: 2012. 08. 24.

szemben. A törvényhozói és közigazgatási határhörök leginkább a központi kormány hatáskörébe tartoztak (Münch, 2008.).

A pszeudo-föderalizmust aztán A tartományok és községek további demokratizálásáról szóló 1952. évi törvény¹⁶ felszámolta. Az eddigi öt tartományt 14 megyével (Bezirk) váltották fel. A jogszabály indoklása jól tükrözi az állampárt, a SED¹⁷ antiföderalista felfogásának lényegét: „A saját tartományi kormányzatokkal rendelkező tartományokba valamint nagy kerületekre való adminisztratív felosztás még a császári Németországból származó rendszere nem biztosítja államunk új feladatainak megoldását.”¹⁸ A kommunista vezetés a tartományokat a háború előtti rendszerek „elnyomó jellegével” azonosította, amelyet az 1945-ös változtatások ellenére is a „új fejlődés egyik béklyójává” váltak. A tartományi autonómiák felszámolását és az ezzel járó centralizációt a demokrácia kiszélesítéseként és a nép államügyekben való részvételi jogának tágításaként értékelte: „A nagytőkések és nagybirtokosok régi német állama, amely tudatosan elkülönült a dolgozó néptől, arra törekedett, hogy a népet távol tartsa a politikától és kivonja az államügyekben való mindennapi részvételből. A Német Demokratikus Köztársaság új szocialista állama ezzel szemben csak akkor tudja megmutatni legyőzhetetlen erejét, ha közel áll a dolgozó néphez, ha a dolgozókat bevonja a politikába [...]”¹⁹ A tartományi kamara „föderalista emlékműként”²⁰ még névlegesen tovább működött 1958-ig.

Viszont az 1968-as, szocialista alkotmány kidolgozásánál az állampártnak már nem kellett figyelembe vennie az ellenzéki „blokkpártok” szempontjait, mint 1948/49-ben, így a demokratikus centralizmus jegyében érvényesíteni tudta központosító törekvéseit. Az 1986-as alkotmány már említést sem tesz a tartományokról. A törvény harmadik szakaszának negyedik fejezete, amely a helyi népképviselőket és azok szerveit taglalja, területi szintként már a kerületeket, a járásokat, a városokat, a városi kerületeket, a községeket valamint a községek közötti egyesüléseket említette meg.²¹ Továbbá államépítő elvként a demokratikus centralizmust jelölte meg, melynek alapján a „dolgozó nép” szuverenitása megvalósul. Az alkotmány centralizáló jellegén az 1974-es módosítások sem változtattak. Az állampárt retorikája ellenére az Német Demokratikus Köztársaság állampolgárainak nem volt tényleges beleszólási lehetősége az állam ügyeibe, a döntéseket felülről vezérelték, a többpártrendszer valójában nem volt versengő. Ahogy az néhány évtizeddel korábban is látható volt: a nem demokratikus alapokon álló rezsimnek érdekében állt a föderális struktúrák mihamarabbi felszámolása és területi egységek vertikális szétaprózása. Hiszen a bizonyos fokú önállósággal rendelkező régiók saját oktatási rendszerük vagy pénzügyi függetlenségük révén akár ellensúlyt is képesek képezni a központi kormányzat akaratával szemben. Még a nyugatnémet területeken ez számított

¹⁶ Gesetz über die weitere Demokratisierung in Länder, Kreisen und Gemeiden

¹⁷ Sozialistische Einheitspartei Deutschlands

¹⁸ Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Länder in der Deutschen Demokratischen Republik Forrás: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr52.htm> Letöltés ideje: 2012. 08. 27.

¹⁹ U.o.

²⁰ Münch, 2008.

²¹ Kapitel 4 Die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe In: Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik Forrás: <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr.html#KAPITEL%204-3> Letöltés ideje: 2012. 08. 27.

legfőbb érvnek a szövetségi államszervezet kialakítása mellett, addig az a keleti területeken sem az államot irányító kommunistáknak, sem a mögöttük álló szovjeteknek nem állt érdekében, hiszen sem az ideológiai homogenitással, sem a központosított irányított tervgazdasággal nem volt összeegyeztethető.

4. A keletnémet tervgazdaság kényszerpályái és bukása

A második világháború előtt a későbbi szovjet megszállási zóna területei – Mecklenburg és Brandenburg nagybirtokos területeitől nyugatra- az iparosodottabb régiókhoz tartoztak. Az 1936-tól induló háborús előkészületek során a nemzetiszocialista gazdaságpolitika felismerte, hogy Kelet-Németország területén nagyobb biztonságban vannak az ellenséges bombatámadásoktól, így itt építették ki a barnaszénipart és hadipari gyárakat hoztak létre. A háborús termelés 1936 és 1944 között érte el a csúcspontját. A keleti front megérkezése után a harcokban csupán az ipari kapacitás 15 százaléka pusztult el, így a keleti területek 1945 után még mindig nagyobb ipari kapacitással rendelkeztek, mint a háború előtt (Roesler,2002:14.).

Az NDK gazdasága jelentős strukturális hátrányokkal indult az NSZK-hoz képest. Egyrészt szovjet nyomásra lemondtak a Marshall-terv fejlesztési támogatásai által kínált lehetőségekről. A termelés beindításában komoly nehézségeket okozott, hogy Kelet-Németország 1944-ben meglévő állóeszköz-állományának majd egy harmadát a szovjetek leszerelték, és az otthoni újjáépítésnél használták fel. Ez leginkább a kohászatot valamint az autó- és gépgyártást érintette súlyosan. Amelyik üzem akár tovább is tudott dolgozni, onnan a leszerelések miatt hiányoztak a modernebb berendezések, azért az elavult technikák alkalmazása megemelte a javítási költségeket és a kézi munka arányát. Ezért termelékenység a háború előtti időkhöz képest jelentősen visszaesett (Roesler, 2002:15.). További hátráltató tényezőként jelentek meg a magas újjáépítési költségek és az, hogy a megszállási zónák határai korábban egységes gazdasági térségeket is feldaraboltak. „Németország kettészakadását követően az NDK területére az ipari kapacitások harmada jutott. Alacsony volt a részesedése a feketeszen-, a kocsz- és az acéltermelésből; a megfelelő kikötők jóformán hiányoztak.”²² Az ország termelése már az ötvenes évek elején is harmadával elmarad Nyugat-Németországtól.

A keletnémet tervgazdaságot tudatosan a nyugati liberális és piaci alapú kapitalista rendszer ellenmodelljeként hozták létre. Ugyanakkor az NDK gazdasági fejlődését lényegében a tervgazdaság alapvető, ösztönzési, információs és innovációs problémái határozták meg. Dr. André Steiner az NDK gazdaságtörténetéről írt tanulmányában²³ három olyan körülményt emelt ki, amelyek a tervgazdaság alapvető ellentmondásai ellenére mégis hosszú ideig elfedték ezeket a strukturális problémákat:

²² dr. SZEGEDI Nándor: Németország In: PROBÁLD Ferenc: Európa regionális földrajza. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2000. 250. old.

²³ André STEINER : Der Weg der DDR in den Untergang. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2010. szeptember 28., <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/wirtschaftsgeschichte-der-weg-der-ddr-in-den-untergang-11043750.html> (letöltve: 2012. 08. 27.)

1. A tervgazdaság is mutatott bizonyos rugalmasságot, de ezt elsősorban a tervezés hézagjai és tökéletlensége eredményezte.
2. A keletnémet állam alapításánál nagy gazdasági potenciállal rendelkezett, amelyet a hatékonyság hiánya fokozatosan felemésztett. Valamint a háború utáni években a rendszer még viszonylag jó helyzetben működött, hiszen ekkor extenzív módon tudta feltárni a parlagon heverő növekedési forrásokat. Azonban mikor ezek az ötvenes évek vége körül kimerültek, akkor már megmutatkoztak a rendszer korlátai.
3. Az ötvenes évek végétől a nyolcvanas évekig jelentős mértékben folytak be az NDK-ba közvetlen és közvetett támogatások a Szovjetunióból. A közvetett támogatások nagy részét az árucserének biztosított állami támogatások tették ki. Ennek keretében a szovjetek a világpiaci ár alatt biztosítottak nyersanyagot a keletnémet ipar számára, míg onnan az ipari termékeket pedig annál jóval drágábban vásárolták fel. Ezeknek a forrásoknak a kimerülése a nyolcvanas években súlyos következményekkel járt.

A nem versenyképes termelésre alapított gazdasági rendszer megreformálására tett kísérletek is sorra kudarcot vallottak. Azt ötvenes évek masszív, nehézipari fejlesztései után 1958-ban Walter Ulbrich az SED V. kongresszusán meghirdette a Nagy Ugrás (*Großer Sprung*) programját. Ennek fő célkitűzése szerint az NDK egy főre jutó fogyasztása a fontosabb fogyasztási cikkeknél 1961-ig utolérje a nyugatnémet szintet. A terv teljes kudarcát mi sem mutatta jobban, mint hogy a termelés visszaesése miatt 1960-ban korlátozni kellett egyes alapvető élelmiszerek forgalmazását. Ezzel tovább nőtt az ország külső függősége. Az életkörülmények romlása valamint a mezőgazdaságban és az iparban lezajló kollektivizálás elvándorlási hullámot indítottak el az NDK-ban, amelyet csak a berlini fal felépítése tudott felfogni 1961-ben.

1963-ban ismét kísérletet tettek a gazdasági szerkezet megreformálására. Annak érdekében, hogy a gazdasági irányítás rugalmasabban működhessen, piacgazdasági elemekkel és több ösztönző bevezetésével kezdtek el kísérletezni. Mivel azonban a koncepciót továbbra is az az ellentmondás feszítette, hogy a rendszer politikai alapjaiban nem változott és továbbra is kitarítottak központi tervgazdaság alapelvei mellett, így a keletnémet gazdaság továbbra sem volt képes ledolgozni versenyképességi hátrányát. A *Tervezés és irányítás új gazdasági rendszerének*²⁴ nevezett reformfolyamat szintén kudarcra végződött.

A tervgazdasági modellt a hetvenes évek olajárrobbanásai végzetes kényszerpályára állították, hiszen energia- és nyersanyagárak emelkedésének következtében tovább kellett halasztani a modernizációs lépéseket. A lakosság elégedetlenségének csillapítására Erich Honecker 1971-től növelte a lakossági fogyasztást, kiszélesítette a szociális ellátások mértékét és nagy ívű lakásépítési

²⁴ Neues Ökonomisches System der Planung und Leitung (NÖSPL)

programot indított. Politikájában a gazdaság irányítását deklaráltan alárendelte a szociálpolitikának.²⁵ Az NSZK-val szembeni versenyhátrány ledolgozásának célját feladták az életszínvonal javításáért. Azonban a jóléti intézkedések meghaladták az ország teljesítőképességét, így egyre nőtt az ország külső eladósodottsága, amely számos beruházás elhalasztásához vezetett. A hetvenes évek olajválságai miatt jelentősen megnőtt a nyersanyagok világpiaci ára, továbbá az ország finanszírozhatóságát tovább nehezítette, hogy világszerte megemelkedtek a kamatok is. Az NDK energiaellátásának hosszú távú modernizációs terveit viszont eredetileg a kőolajra és a földgázra alapozták. A megugrott energiaárak miatt ismét a barnakőszén vált a legfontosabb energiaforrássá, amely visszalépést jelentett a húszas, harmincas évek technológiájához. A beruházások visszaesése és az import korlátozása miatt csökkent termékek világszintű versenyképessége. Ezeket leginkább már csak a keleti blokk piacain lehetett értékesíteni. A lehetőségeken túlmutató életszínvonal visszavágása politikai okokból szóba sem jöhetett, mivel a vezetés tartott attól, hogy az a rendszer destabilizálásához vezetne. Mivel másrésről az ország fizetőképességét is fenn kellett tartani a külföldi hitelezők felé, így inkább az energetikai és infrastrukturális beruházásokat halasztották el, tovább rontva a termelékenységét (Steiner, 2010), (Martens, 2010)

A keletnémet gazdaság egészen a politikai rendszer nyolcvanas évek végi összeomlásig nem volt képes lekerülni erről a kényszerpályáról. A megújulási kísérletek sorozatos kudarca esélytelenné tette az ország felzárkózását az NSZK mögé. Amint azt az 1. táblázat összehasonlítása is jól szemlélteti, hogy a foglalkoztatottság szerkezete az NDK-ban 1970-hez képest alig változott: a szolgáltató szektor részaránya rendkívül alulfejtett volt a nyugatihoz képest valamint túl nagy volt a mezőgazdaságban dolgozók aránya. Az NDK gazdaságának állapotáról 1989 őszén írták az utolsó, szigorúan titkos jelentés, aminek elkészítésére Honecker helybe lépő Egon Krenz, az állampárt Központi Bizottságának főtitkára adott utasítást. Ezek szerint a fizetéképtelenség elkerülése érdekében a lakossági fogyasztás szintjén 25-30 százalékkal kellett volna csökkenteni (Plickert, 2010).

Gazdasági ágazat	Német Demokratikus Köztársaság		Német Szövetségi Köztársaság	
	1970	1989	1970	1989
Erdő- és mezőgazdaság, halászat	11,8	10,0	8,5	3,7
Energia- és vízellátás, bányászat	3,3	3,6	2,1	1,7

²⁵ A Honecker gazdaságpolitikai programja a Gazdaság-és szociálpolitika egysége nevet viselte (*Einheit von Wirtschaft- und Sozialpolitik*)

Kereskedelem	9,3	8,7	12,6	13,0
Szolgáltató vállalkozások	5,6	6,3	11,0	18,00
Hitelintézetek, biztosítók	0,7	0,6	2,2	3,1
Egyéb szolgáltató vállalkozások	4,9	5,7	8,8	15,0
Állam	17,4	20,9	11,2	15,4

Táblázat I.: Foglalkoztatottság szerkezete az NDK-ban és az NSZK-ban 1990 előtt²⁶.

Az elmaradó beruházások miatt kialakult infrastrukturális elmaradottság német újraegyesít idején szinte minden területen megmutatkozott. Jelentős hiányosságok voltak a telekommunikáció, a szennyvíztisztítás, a közúti közlekedés és a hulladékkezelés területén. Ráadásul a korszerűtlen termelési módszerek és a szűrőberendezések hiányából kifolyólag a környezetben okozott károk is súlyosak voltak. Az újraegyesítést követően ezek a tényezők hátráltatták a beruházásokat és a privatizációt, ami nehezebbé tette a keleti régiók felzárkózását. Ezért az infrastruktúra és a környezetvédelem fejlesztése az integrációs politika fontos prioritásává vált (Ludwig, 2011).

5. Az átmenet vívmányai

Ahogy 1989-től a határok fokozatosan nyitottabbá váltak, áttelepülési hullám indult meg nyugat felé. Ebben az évben összesen 343 854 polgár települt át az NSZK területére és Nyugat-Berlinbe. Ez kitette az NDK lakosságának 2,1 százalékát (Hahn, 1994). A jelenség fontos szerepet játszott a pártállami vezetés hatalmának megingásában. Az 1990 márciusában lezajlott első szabad kelet-németországi választások után Lothar de Maizière (CDU) áprilisban megalakuló kormányának elemi érdeke volt, hogy meginduljanak a tárgyalások a két német állam közötti valuta-, gazdasági- és szociális unió létrehozásáról. A tárgyaló felek bíztak abban, hogy a politikai és gazdasági helyzet stabilizálásával megállítható a migrációs hullám. A szerződést az NDK és a NSZK pénzügyminiszterei 1990. május 18-án írták alá, majd az július 1-én lépett életbe. Ezzel egy időben az NSZK belügyminisztériuma megszüntette a keletről áttelepülőkre vonatkozó különleges jogállást. A különleges jogállás és a beilleszkedési segélyek megszüntetéséig hivatalosan 582 238 áttelepülést regisztráltak az 1989 és 1990 közötti időszakban. Ezt követően az áttelepülési hullám mérséklődött (Hahn, 1994).

²⁶ Forrás: Statistisches Bundesamt (1994), Zeitreihen für das frühere Bundesgebiet sowie Sonderreihe mit Beiträgen für das Gebiet der ehemaligen DDR, Heft,(Ludwig, 2011)

A valuta-, gazdasági- és szociális unió bevezetéséről szóló államszerződést Helmut Kohl szövetségi kancellár (NSZK) és Lothar de Maizière miniszterelnök (NDK) a szerződést a német egység felé vezető út mérföldköveként méltatta. Ugyanakkor Lothar de Maizière az aláírást követő nyilatkozatában megjegyezte:

„Senki sem felejtetheti el, hogy az NDK márkája ma mennyit érne valójában a szabad piacon. És senkinek sem lehetnek illúziói az NDK gazdasági válságának mélysége felől. Nem tudtuk és nem tudjuk úgy csinálni tovább, ahogy eddig. Nem minden álom teljesülhet, amelyeket némelyek az államszerződéshez fűztek. Viszont senkinek sem fog rosszabbul menni, mint eddig. Ellenkezőleg.”²⁷

Az államszerződéssel²⁸ egy **egységes valutaövezet** hoztak létre, amelynek 1990. július 1-jétől a német márka volt a hivatalos fizetőeszköze. Az övezet jegybankjaként a Német Szövetségi Bankot (*Deutsche Bundesbank*) jelölték meg. Valamint kikötötték azt is, hogy az NDK márkájával kapcsolatos összes kötelezettséget és követelést német márkára váltanak át²⁹.

A szerződés deklarálta, hogy a két német állam közötti **gazdasági unió** közös gazdasági alapelve a *szociális piacgazdaság*, amelyben a magántulajdon, a teljesítmény alapú versengés, a szabad árképzés valamint a munkaerő, a tőke, az áruk és a szolgáltatások szabad áramlása a meghatározó. Külön kiemelték, hogy mindkét fél szem előtt tarja a környezetvédelmi követelményeket³⁰.

Kikötötték, hogy a valuta- és gazdasági unió egységet képez a szociális unióval is. A szociális rendszer meghatározó elemeiként emelték ki a szociális piacgazdaságnak megfelelő munkajogi szabályozást, valamint a társadalombiztosítás teljesítményelvűségét és a szociális kompenzációt is átfogó rendszerét³¹.

5.1. A valutaunió

A szerződés valutaunióról szóló fejezete meghatározta, hogy a béreket, a fizetéseket, az ösztöndíjakat, a nyugdíjakat, a bérleti díjakat és a haszonbérleteket valamint a további ismétlődő kifizetéseket egy az egyhez arányban kell a Német Szövetségi Bank által kibocsátott márkára átváltani. Ugyanakkor kikötötték, hogy az NDK által kibocsátott bankjegyeket és pénzürméket csak azok személyek vagy szervezetek válthatják át, akik az NDK területén rendelkeznek lakóhellyel vagy székhellyel és keletnémet pénztintézetnél volt számlájuk.³² Az NDK területén lakóhellyel rendelkező természetes személyeknél korosztályok szerinti differenciálást alkalmaztak.

A valutaunió gyors létrehozása elsősorban politikai döntés volt, így akarták elkerülni egy komolyabb árfolyamválság kialakulását. Az NSZK kormánya is erősen megosztott volt a kérdésben: Theo Waigel pénzügyminiszter ekkoriban óva intett a valutaunió hirtelen megteremtésétől, Helmut Haussmann gazdasági miniszter is egy

²⁷ Forrás: http://www.2plus4.de/chronik.php3?date_value=18.05.90&sort=001-000 Letöltés ideje: 2012. október 3.

²⁸ Szerződés a valuta-, gazdasági és szociális unió létrehozásáról a Német Szövetségi Köztársaság és a Német Demokratikus Köztársaság között (államszerződés), 1990. május 18.

²⁹ 1. cikk (2) bek.

³⁰ 1. cikk (3) bek.

³¹ 1. cikk (4) bek.

³² 10. cikk (10) bek.

lassabb ütemű közeledést támogatott. Otto Pöhl a Német Szövetségi Bank akkori elnöke, aki másoknál lényegesen többet tudott a keletnémet deficitről, nem tartotta érettnak rá az időt. Tévútnak tartotta az egy az egyhez arányú átváltást (Plickert, 2010).

A valuta egy az egyhez arányú átváltása minden folyó kifizetés, fizetés és munkabér esetében az ártermelő üzemek számára a termelési költségek megnégyszereződését hozta. Az így megugrott árak súlyos pénzügyi helyzetbe sodorták az ártermelőket, akik a nem túl attraktív termékeik és elavult termelési technológiák miatt egyébként is nehéz helyzetben voltak a piacon (Ludwig, 2011).

5.2. A gazdasági unió

Az NDK-nak biztosítania kellett, hogy monetáris- és fiskális politikai intézkedései összhangban állnak majd a szociális piacgazdasággal. A szerződés kikötötte, hogy az intézkedéseket úgy kell meghozni, hogy azok a piacgazdaság keretein belül hozzájárulnak az árszínvonal stabilitásához, a magas foglalkoztatottsági szinthez, a külkereskedelmi mérleg egyensúlyához és egy folyamatos, méltányos gazdasági növekedéshez³³. Az NDK-nak meg kellett teremtenie az alapfeltételeket a piaci erők kibontakozásához és az egyéni kezdeményezésekhez, támogatva ezzel a strukturális átalakulást, modern munkahelyek teremtését, a kis- és közepes vállalkozások széles bázisát és a környezet védelmét³⁴.

Ugyanakkor gazdasági egyesítés nem ment nehézségek nélkül. A két német állam közötti gazdasági egyenlőtlenségek ekkor váltak csak igazán szembetűnővé.

Az állami vállalatokat az állami vagyonkezelő vette át. Átszervezésekkel és eladással igyekeztek versenyképesebbé tenni őket, hogy munkahelyeket őrizhessenek meg. Egy idő után a privatizációs politikában egyre inkább a minél gyorsabb privatizációra, a határozott szanálásra és az óvatos bezárásokra helyezték a hangsúlyt. Hozzáálltak az addigi 8500 üzem feldarabolásához, így ezek helyén 1994 végére már 15 ezer gazdasági egység működött. Az üzemek 70 százaléka került magánkézbe vagy köztulajdonba. A többit felszámolták. Alig egyötödök részük került vissza az eredeti tulajdonoshoz. Harmadukat a vállaltok addigi vezetősége vásárolta fel. A vállalati szférából leginkább a kis- és középvállalkozások maradtak életben. Rendszerint kutatás-fejlesztést és szociális tevékenységet³⁵ végző részlegek kiváltak belőlük. A nagyüzemek közül csak kevésnek sikerült alkalmazkodnia a piacgazdasági viszonyokhoz. A nagy egységek privatizációja mellett sok gyógyszertár, vendégház és hotel is új tulajdonosokhoz került (Ludwig, 2011).

5.3. A szociális unió

Ezzel a fejezettel az NDK vállalta a nyugati munkajogi szabályok és társadalombiztosítási rendszer átültetését. Az államszerződésben a felek megegyeztek arról, hogy az NDK-ban érvényesülni fog az egyesülési jog, a

³³ 11. cikk (1) bek.

³⁴ 11. cikk (29) bek.

³⁵ A gyerekgondozással foglalkozó intézmények az önkormányzatokhoz kerültek át.

bérautonómia, a bérharcához való jog, biztosítják az üzemi alkotmányok megalkotásának jogát, a munkáltatói és munkavállalói együttműködést és a felmondások korlátozását³⁶. A fejezet további rendelkezései lefektették a nyugdíj-, beteg- és balesetbiztosítás és a szociális juttatások alapelveit.

A termelési feltételeket tovább nehezítette, hogy a bérautonómia révén a munkavállalók és munkáltatók képviselői – leginkább az acéliparban – elérték, hogy 1994-ig a keletnémet béreket igazítsák ki a nyugati szinthez. Udo Ludwig tanulmányában megjegyezte, hogy a minkét oldal képviselőitében majdnem kizárólag nyugatról érkezett tárgyalók léptek fel, akiknek alapvető érdeke volt, hogy a magas bérszinttel távol tartsák a nyugati piacoktól és munkahelyektől a potenciális keleti konkurenciát (Ludwig, 2011: 14).

A Német Szövetségi Belügyminisztérium számára készített 2011-es tanulmány az újraegyesülés óta történt felzárkóztatási folyamatokat értékelve megállapította, hogy míg az 1990-es években még a legerősebb keletnémet régiók is rosszabb helyzetben voltak a leggyengébb nyugatnémettől, addig az állítás napjainkban már nem állja meg a helyét. Ugyanis a legjobban teljesítő keleti térségek már képesek felülmúlni a gyengébb nyugatiak teljesítményét. Ez a tény pedig megköveteli a kiegyenlítési folyamat célrendszerének átgondolását (Ragnitz, 2011: 54). Az új szemlélet kialakításának szükségességét a dolgozat következő fejezete a fiskális föderalizmus kiegyenlítő mechanizmusainak szempontjából mutatja be.

6. Az egyenértékűség biztosítása

Németország területi politikájának legfontosabb alapelvét a német alaptörvény fogalmazza meg, mikor kimondja, hogy a szövetségi állam területén biztosítani kell az életkörülmények egyenértékűségét³⁷. Ez lényegében meghatározza a területi politika célrendszerét, amelynek így a legfontosabb feladata, hogy mérsékelje az egyes régiók közötti – történelmi vagy földrajzi okokból előállt - egyenlőtlenségeket.

A *kompensációs elv* már a német újraegyesítés előtt is a német területi politika célrendszerének fontos részét képezte, de 1990 után a jelentős strukturális lemaradással rendelkező, keleti tartományok csatlakozása szükségessé tette az addigi megfogalmazás korrekcióját. Így lépett az alaptörvény 72. cikkének 1994-es módosítása nyomán „az életkörülmények egységességének biztosítása” megfogalmazás helyébe a mai, amely az „*egyenértékű életkörülmények előállítását*” írja elő. Tekintetbe véve az újraegyesítés után megindult nagymértékű felzárkóztatási programokat, nem mondható, hogy ezzel a területi egyenlőtlenségek kiegyenlítésének célja vesztett volna fontosságából.

Egyenértékű gazdasági, infrastrukturális, szociális és kulturális életkörülmények alatt elsősorban a közellátáshoz való hozzáférés, kereseti lehetőségek, az infrastruktúra kiépítettsége és a környezetvédelem tekintetében vett

³⁶ 7. cikk

³⁷ Grundgesetz (GG)72. cikk (2) bek., 106. cikk (3) bek.

esélyegyenlőséget kell érteni. Fontos tisztázni, hogy regionális kontextusban milyen mértékű eltérés megengedhető még a térségek összességének átlagától anélkül, hogy az veszélyeztetné az egyenértékűség elvének érvényesülését (IW Köln, BAW 2009:184.). A berlini fal leomlása óta eltelt időszak felzárkóztatási politikájának értékelésénél ez az egyik legfontosabb kérdés, hogy meg lehessen határozni az új tartományok további integrációjával és az egész szövetségi állam területfejlesztésével kapcsolatos új irányvonalakat.

A német területi politika támogatási rendszere párhuzamost struktúrákra épül. Ennek egyik eleme a német alaptörvény 91a cikkéből levezetett, szövetségi és tartományi közös feladat ellátása, amely előírja a regionális gazdasági struktúrák fejlesztésében való együttműködést a két szint között (a továbbiakban: GRW³⁸). Ez a klasszikusnak tekinthető, regionális politikai koordinációs rendszer és támogatási eszköz már 1969 óta működik. Az idők során persze jelentős hangsúlyátolódásokon ment át. Az Európai Unió regionális politikájának kiépülésével az eszköz visszaszorult, kiegészítő jellegűvé vált. Majd az újraegyesítést követően pedig az újonnan csatlakozott tartományok fejlesztése vált fő feladatává. Az erőforrásait elsősorban a termelő beruházások támogatására és a versenyképes infrastruktúra kiépítésére koncentrálja. A támogatási keretéről és a kedvezményezett területekről a szövetség részéről a gazdasági miniszter, a tartományok részéről pedig a pénzügyekért felelős miniszterek vagy szenátorok a Koordinációs Bizottságban közösen döntenek. A GRW támogatásai általában az Európai Unió strukturális támogatásaival társfinanszírozásban kerülnek felhasználásra. A 2007-2013-as időszakra kijelölt kedvezményezett területek térképét összevetve az Európai Bizottság által az erre az időszakra megállapított konvergencia régiók határai nagyrészt egybeesnek. A GRW eszközeinek 6/7 része a keleti tartományokban kerül felhasználásra³⁹.

A felzárkóztatási politika egyéb forrásai a központi költségvetés bevételeinek újraelosztásából származnak. Ugyan a Grundgesetz pénzügyi fejezetében kimondja, hogy a szövetségi szint és a tartományok költségvetésükkel önállóan gazdálkodnak és azok egymástól függetlenek⁴⁰, teljesen önálló adóautonómiáról nem beszélhetünk, a közösségi⁴¹ és szövetségi⁴² adók részaránya igen nagy. Az alaptörvény meghatározza az adóbevételek bizonyos kiegészítő mechanizmusok szerinti elosztásának és a szövetségi szint kiegészítő juttatásainak alapjait is⁴³. A rendszer részleteit az újraosztás mértékéről szóló mértéktörvény, (*Maßstabgesetz – MaßstG*) valamint a szövetségi és a tartományi szint közötti kiegyenlítő mechanizmust részletesen szabályozó törvény (*Finanzausgleichsgesetz – FAG*) határozza meg. Ezek

³⁸ Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW)

³⁹ Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2012

⁴⁰ GG 109. cikk (1) bek

⁴¹ A közösségi adókhöz tartozik a bér- és jövedelemadó (*Lohn-Einkommenssteuer*), a társulati adó (*Körperschaftsteuer*), a forgalmi adó (*Umsatzsteuer*) és a tőkehozamadó (*Kapitalertragssteuer*)

⁴² A szövetségi adókhöz tartoznak a vámok (*Zoll*), a fogyasztási adók (*Verbrauchssteuer*), a tőkemozgások adója (*Kapitalverkehrssteuer*), a biztosítási adó (*Versicherungsteuer*), a váltóforgalmi adó (*Wechselsteuer*), vagyoadó (*Vermögensabgabe*). Ebből a kategóriából kerülnek fizetésre az Európai Unió felé az uniós vámok és egyéb bevételek.

⁴³ GG 107. cikk (2) bek.

a jogszabályok a kompenzációs rendszer működését a 2005 és 2019 közötti időszakra határozzák meg. 2019. december 31-én mindkét törvény hatályát veszti^{44,45}.

Az állam bevételeinek legnagyobb részét kitevő közösségi adónemek (a *jövedelemadó, a társasági adó és a forgalmi adó*) előre meghatározott arányban a szövetségi szint és a tartományok között kerülnek felosztásra. A jövedelemadó és a forgalmi adó bevételeiből származó bizonyos rész a községek számára is rendelkezésre áll. A bér- és jövedelemadóból 42,5 százalék kerül a szövetségi szinthez, ugyanennyi a tartományi szinthez, a községek pedig 15 százalékot kapnak. A társasági adó a szövetség és a tartományok között 50-50 százalékos arányban oszlik meg. A forgalmi adó bevételei a szövetségi szint, a tartományok és a községek között 53:45:2 arányban oszlik meg.

6. 1. A forgalmi adó kompenzációs felosztása

A rendszer második szintjét horizontális elosztásnak nevezik, amelynél azokról a bevételekről van szó, amelyek felett az egyes tartományok rendelkeznek. A *helyi bevételek elve* szerint a társasági adóból és a bér- és jövedelemadóból származó pénzeket úgy osztják fel, hogy megközelítőleg minden tartomány a szerint részesüljön a bevételekből, ahogy azt a területén élő lakosság befizette. Ugyanakkor a forgalmi adó tartományokat megillető részére helyi bevételek elve már nem vonatkozik. Ezen a szinten már belép a rendszerbe az egyik kompenzációs elem is, hiszen a szóban forgó összeg 25 százalékát az csekélyebb bevételekkel rendelkező tartományok között osztják el. Ebből a kiegészítő részből azok a tartományok kaphatnak, amelyeknek a jövedelemadóból, társasági adóból és a tartomány adókból származó bevételeik lakosonként nem éri el a tartományok átlagát. A forgalmi adó tartományokra eső részének fennmaradó 75 százalékát lakosságszám szerint ítélik meg⁴⁶.

6.2. Horizontális kompenzáció

Az újraelosztási rendszer további elemei már egészében az alacsonyabb pénzügyi kapacitással rendelkező tartományokkal szembeni szolidaritáson alapulnak. Ezek lényege, hogy alacsonyabb bevételekkel rendelkező, földrajzi vagy történelmi okokból strukturális nehézségekkel küzdő tartományoknak is rendelkezésre álljon elég forrásuk az egyenértékű életkörülmények biztosításához. Mivel a rendszer kiegyenlítő mechanizmusa, az úgynevezett **Finanzausgleich** (Illés, 2008.) nagyvonalú juttatásokat biztosít a kedvezményezett tartományoknak, ezért Németország területfejlesztési politikájának egyik legvitatottabb elemének számít.

A Finanzausgleich első eleme horizontálisan osztja el a forrásokat, azaz a tartományok közötti jövedelemelosztáson alapul. Azt, hogy a rendszeren belül melyik tartomány számít kedvezményezettnek vagy befizetésre kötelezettnek, egy pénzügyi index (*Finanzmesszahl*) és egy kompenzációs index (*Ausgleichsmesszahl*) aránya alapján dől el. A pénzügyi indexet a tartomány adóbevételeinek és a tartomány

⁴⁴ FAG § 20

⁴⁵ MaßstG § 15

⁴⁶ Bundesministerium der Finanzen: Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2011

községeihez befolyó adóbevételek összegéből számítják ki⁴⁷. A kompenzációs index az egy főre eső szövetségi adóbevételek és a tartományok súlyozott lakosságszámának szorzatából áll⁴⁸. Tehát kompenzációs index megállapításánál egyes tartományok külön kedvezményeket élveznek, mivel a mérőszám egy főre történő kivetítésénél a külön súlyozás miatt lakosságszámuk felértékelődik. Ilyen kedvezményt kapnak a városállamok (Berlin, Bréma, Hamburg), hiszen polgárainak számát 135 százalékban számítják be⁴⁹. Ugyan ennél mérsékeltbben, de a kompenzációs rendszer kiemeli a ritkán lakott, keleti tartományokat is: Mecklenburg-Elő-Pomeránia (105 százalék), Brandenburg (103 százalék), Szász-Anhalt (102 százalék)⁵⁰. Az a tartomány válhat a rendszer kedvezményezettjévé, amelyik pénzügyi indexe alacsonyabb a kompenzációs indexénél⁵¹. A többiből lesznek a befizetőik.

6.3. Vertikális kompenzáció: Szövetségi juttatások

A kompenzációs rendszer második eleme a szövetségi szint kiegészítő juttatásaiból áll (*Bundesergänzungszuweisungen*). Ezek a kötetlen eszközök azt a célt szolgálják, hogy fedezzék a gyengébben teljesítő tartományok általános pénzügyi szükségleteit. Különbséget kell tenni általános szövetségi juttatások és különleges szükségletek szerinti szövetségi juttatások között. Az általános szövetségi juttatásokkal azokat a gyengén teljesítő tartományokat kompenzálják, akiknek súlyozott lakosságszám alapján a pénzügyi kapacitásai a horizontális kiegyenlítő mechanizmus kifizetése után is elmaradnak az átlag 95, 5 százalékától. Ekkor a hiányzó összeg 77,5 százalékát térítik meg⁵². A különleges szükségletek fedezésére szolgáló juttatásoknál viszont rendkívüli helyzeteket veszik figyelembe. A mértéktörvény kiköti, hogy ezek a juttatások nem olyan tervek finanszírozására vagy pénzügyi nehézségek korrigálására szolgálnak, amelyek a tartomány politikai döntéseinek közvetlen vagy előre látható következményei. A különleges terheket rövidtávú pénzügyi zavarokkal sem lehet igazolni⁵³.

Ugyanakkor kivételt képező célként megjelöli, hogy a juttatások kivételes esetben hozzájárulhatnak ahhoz is, hogy a kedvezményezett tartomány pénzügyi kapacitása meghaladja az átlagot⁵⁴.

A FAG felsorolja azokat az új tartományokat, amelyek a német kettéosztottságból fakadó infrastrukturális hiányosságaik leküzdésére és az átlagon aluli helyi bevételeik pótlására a szövetségi állam rendkívüli juttatásokat folyósít. Ezek kivétel nélkül az egykori NDK-s tartományok: Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Elő-Pomeránia, Szászország, Szász-Anhalt és Thüringia. A támogatások mértékét a törvény a 2005 és 2019-es időszakra felosztva degresszív módon állapította meg.

⁴⁷ *Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Länder (Finanzausgleichsgesetz – FAG) 6 § (1) bek.*

⁴⁸ FAG 6§ (1) bek.

⁴⁹ FAG 6.§ (2) bek.

⁵⁰ FAG 9 § (3)

⁵¹ FAG 5§ (2)

⁵² Bundesministerium der Finanzen: Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2011

⁵³ MaßstG § 12 (1)

⁵⁴ MaßstG § 12 (2)

Tárgyév	Éves jutattás
2005	10 535 613 000 euró
2006	10 481 484 000 euró
2007	10 379 225 000 euró
2008	10 225 838 000 euró
2009	9 510 029 000 euró
2010	8 743 091 000 euró
2011	8 027 083 000 euró
2012	7 260 345 000 euró
2013	6 544 536 000 euró
2014	5 777 598 000 euró
2015	5 061 790 000 euró
2016	4 294 852 000 euró
2017	3 579 043 000 euró
2018	2 812 105 000 euró
2019	2 096 297 000 euró

Táblázat II.:A kettéosztottságból fakadó különleges terhek enyhítésére elkülönített különleges juttatások 2005 és 2019 között. Forrás FAG:§ 11 (3)

Ezekon felül az új tartományok juttatásban részesülnek a politikai vezetés átlagon felüli költségeinek fedezésére⁵⁵, a strukturális munkanélküliség kezelésére⁵⁶ is.

A fenti rendszerrel kapcsolatban rendre felmerülő kritika, hogy komplexitásán túl a kellő átláthatóságot sem biztosítja. Továbbá az is nehezen megismerhető a polgárok számára, hogy a kedvezményezett körbe tartozó tartományaik önerejükből mekkora bevételt voltak képesek előteremteni és mekkora részét kapták kompenzációként (Fuest, Thöne, 2009: 21). Továbbá a mechanizmus horizontális elemeinek negatív ösztönző hatásai vannak a tartományok adóbeszedési hajlandóságára, hiszen ha egy a rendszer szempontjából kiemelt helyzetben lévő tartomány (alacsony bevételek, alacsony lakosság szám) nem tesz meg mindent adóbevételei növelése érdekében, mulasztását a többi tartomány és a szövetségi szint korrigálni fogja. Ugyanakkor a gazdasági válság teremtette helyzet megkérdőjelezte a rendszer fenntarthatóságát, mivel egyre inkább csökken a befizető tartományok száma. Amennyiben igazolható, hogy a mechanizmus által felértékelt új tartományok az integráció legfontosabb szakaszán már túl vannak, érdemes újratárgyalni a mechanizmus kifutási határidejét és a juttatások kiosztásának módját is.

Véleményem szerint a horizontális elemek mérséklése mellett a területi támogatásoknál az Európai Unió regionális politikájának mintájára érdemes lenne bevezetni a *koncentráció elvét*, azaz a pénzek felhasználását bizonyos

⁵⁵ FAG § 11 (4)

⁵⁶ FAG 11§ (3a)

célkitűzésekhez kötni. Ezzel növelni lehetne a támogatások hatékonyságát, amely új lendületet adhatna a területi különbségek mérséklésében.

Felhasznált irodalom

André STEINER: Der Weg der DDR in den Untergang. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2010. szeptember 28.,

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/wirtschaftsgeschichte-der-weg-der-ddr-in-den-untergang-11043750.html> (letöltve: 2012. 08. 27.)

Bernd MARTENS: Die Wirtschaft in der DDR Forrás: <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47076/ddr-wirtschaft?p=all> Letöltés ideje: 2012. szeptember 28.

Bundesministerium der Finanzen: Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2011 Forrás: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/Standardartike/1/Migration/2012/02/analysen-und-berichte/b03-Ergebnisse-des-Laenderfinanzausgleichs-2011/Ergebnisse-des-Laenderfinanzausgleichs-2011.html> Letöltve: 2012. október 11.

Clemens FUEST, Michael THÖNA: Reform des Finanzföderalismus in Deutschland. Stiftung Markwirtschaft, Berlin, 2009.

dr. SZEGEDI Nándor: Németország. In: PROBÁLD Ferenc: *Európa regionális földrajza*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2000. 250. old.

A. HAHN (1994a). Geschichte und Szenarien der Übersiedlung. In R. SCHWARZER & M. JERUSALEM (Hrsg.), *Gesellschaftlicher Umbruch als kritisches Lebensereignis. Psychosoziale Krisenbewältigung von Übersiedlern und Ostdeutschen* (pp. 23-48). München: Juventa. Forrás: http://www.andre-hahn.de/downloads/pub/1994/1994_Kap2_Geschichte_und_Szenarien_der_Uebersiedlung.pdf Letöltés ideje: 2012. október 3.

ILLÉS Iván: *Regionális gazdaságtan – Területfejlesztés*. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Typotex Kiadó, Budapest, 2008. 235. old.

Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2012. Bundesministerium des Innern, 2012. 3-17. oldal Forrás: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2012/jahresbericht_de_2012.html (letöltve: 2012. október 11.)

Joachim RAGNITZ: Konvergenzziele im Lichte struktureller Unterschiede. In: *Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland*. IWH, Halle, 2011. 52-57. oldal

Jörg ROESLER: Die Wirtschaft der DDR. Forrás: http://www.thueringen.de/imperia/md/content/lzt/wirtschaft_der_ddr.pdf (letöltés ideje: 2012. 08. 24.)

PLICKERT, Philip: Ein Neuanfang nach der DDR-Pleite. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2010. június 30. Forrás: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/20-jahre-waehrungsunion-ein-neuanfang-nach-der-ddr-pleite-1997951.html> (Letöltve: 2012. október 5.)

Raumwirtschaftliches Zielsystem. In: Institut der deutschen Wirtschaft Köln GmbH és BAW Institut für regionale Wirtschaftsforschung GmbH Bremen: Koordinierung raumwirksamer Politiken, Köln 2009. 181-210. oldal Forrás: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gutachten-koordinierung->

[raumwirksamer-politiken,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf](#)

(letöltve: 2012. október 9.)

Udo LUDWIG: Ausgangslage im Jahr 1990 und Schlüsselentscheidungen zur Transformation. In: Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland. IWH, Halle, 2011.11-14. oldal