

Sanmann, Horst

**Article — Digitized Version**

## Was heißt Strukturkrise? Ein Gespräch mit Gutachter Prof. Dr. H. Sanmann

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Sanmann, Horst (1969) : Was heißt Strukturkrise? Ein Gespräch mit Gutachter Prof. Dr. H. Sanmann, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 49, Iss. 3, pp. 158-161

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133951>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

---

# Berlin Gutachten

## Was heißt Strukturkrise?

Ein Gespräch mit Gutachter Prof. Dr. H. Sanmann, Berlin

WD: Herr Prof. Sanmann, der Wert eines Gutachtens hängt in starkem Maße vom Zeitpunkt seiner Veröffentlichung ab. Halten Sie es im Zusammenhang mit der Wahl des Bundespräsidenten in Berlin für taktisch klug, daß Ihr brisantes Gutachten gerade jetzt veröffentlicht wurde?

SANMANN: Das ist eine Frage, die Sie eigentlich an den Senat von Berlin richten müßten, denn das Gutachten ist vom Senat veröffentlicht worden und nicht von uns. Wir sind zu dieser Frage vorher auch nicht gehört worden. Soweit ich informiert bin, ist die Veröffentlichung überstürzt erfolgt – und zwar im Hinblick darauf, daß ein Exemplar des Gutachtens einem Redakteur einer Zeitung der Außerparlamentarischen Opposition in die Hand gekommen sein soll, der beabsichtigte, das Gutachten zu veröffentlichen. Um dem zuvorzukommen, hat der Senat dann sehr schnell reagiert.

WD: Das Gutachten beschränkt sich nicht nur auf Wirtschaftsfragen, sondern analysiert auch die Probleme der Politik und Bildung. Von welchen Zielen sind die Gutachter im einzelnen ausgegangen?

SANMANN: Wir wollten von einer fundierten Analyse der Lage von Wirtschaft und Gesellschaft in Westberlin zu der Aufdeckung der langfristigen Ent-

wicklungsmöglichkeiten der Stadt vorstoßen. Daher haben wir uns zunächst bemüht, die Entwicklungsmöglichkeiten unter dem politischen Status quo zu umreißen. Sodann haben wir versucht, Alternativen zu dem nicht sehr befriedigenden Status quo zu erarbeiten – und zwar Alternativen, von denen wir glauben, daß sie realistischer sind als das, was man manchmal über grundsätzliche Alternativen für Berlin lesen kann.

WD: Wie sich bisher zeigt, konzentriert sich die öffentliche Kritik auf Ihre Modelle zwei und drei. Sind das nur Denkmodelle oder bereits handfeste politische Empfehlungen?

SANMANN: Wir haben im Prinzip nur Alternativen in Form von Denkmodellen aufgezeigt. Wir haben allerdings gesagt, daß wir die Alternative drei, jene also, die mit der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR operiert, gegenwärtig für unrealistisch hielten. Daher haben wir empfohlen, darüber nachzudenken, ob der künftigen Politik das Modell zwei zugrunde gelegt werden kann. Insoweit sind wir also über den Entwurf bloßer Denkmodelle hinausgegangen und haben auch eine Empfehlung gegeben.

WD: Ihre Vorliebe für das zweite Modell wurde als übertriebener professoraler Pessimismus gegenüber dem Status quo bezeichnet.

SANMANN: Ich glaube nicht, daß das ein übertriebener Pessimismus ist. Ich möchte aber betonen, daß wir das Problem unter ausgesprochen langfristigen Aspekten betrachten. Wir würden daher auch eine sehr günstige Entwicklung Westberlins unter dem Status quo für die Dauer eines Jahres oder zweier Jahre nicht als eine Widerlegung unserer These ansehen. Wir haben ausdrücklich hervorgehoben, daß zeitweilige Besserungen unsere Grundannahmen nicht ausschließen.

Ich glaube aber, daß die Anzeichen dafür, daß wir mit unserer Grundthese richtig liegen, nicht übersehen werden können, wenn Sie etwa an die Wanderungsbilanz der Arbeitskräfte denken; wenn Sie daran denken, wie es mit der Ansiedlung neuer Industrien und ähnlichem beschaffen ist; und wenn Sie auch das Meinungsklima in der Berliner Bevölkerung berücksichtigen.

WD: Trotzdem, Herr Professor, heißt es aber im Gutachten, daß von einer wirtschaftlichen Strukturkrise in Berlin allgemein keine Rede sein könne. Wie kommen Sie zu dieser überaus optimistischen Ansicht?

SANMANN: Diese Ansicht ist gar nicht so optimistisch. Sie hängt einfach davon ab, wie man den Begriff Strukturkrise definiert. Wenn man unter einer

Krise, wie in der Nationalökonomie weithin üblich, einen ziemlich plötzlichen Zusammenbruch der wirtschaftlichen Aktivität versteht und unter Strukturkrise einen solchen Zusammenbruch aufgrund struktureller Ursachen, dann gibt es eine Strukturkrise hier in Westberlin ganz gewiß nicht. Denn von einem plötzlichen Zusammenbruch der wirtschaftlichen Aktivität kann man nicht reden.

Aber auch wenn man den Begriff der Strukturkrise so definiert, wie man ihn etwa im Zusammenhang mit dem Ruhrgebiet heute zu gebrauchen pflegt, nämlich als einen eher schleichenden, langfristigen Prozeß des Rückganges und der Bedrohung der wirtschaftlichen Aktivität aus strukturellen Ursachen, trifft das für Berlin kaum zu. Wir haben seit Jahren Vollbeschäftigung. Wir haben seit Jahren ausgelastete Kapazitäten – ausgenommen in der Rezession von 1967; aber das hat sich inzwischen wieder geändert –, und wir haben seit Jahren steigende Produktion und steigendes Volkseinkommen.

Insofern kann man also nicht von einer Strukturkrise sprechen. Wir haben aber darauf hingewiesen, daß es eine Reihe von Faktoren gibt, die unter ökonomischem Aspekt negativ zu beurteilen sind, ohne daß sie bislang zu einer Krise geführt haben. Dazu gehört einmal der ungünstige Bevölkerungsaufbau, der in der überschaubaren Zukunft sowohl zu einem Rückgang der Wohnbevölkerung als auch zu einem Rückgang der Erwerbsbevölkerung führen wird, sofern keine Kompensation durch Zuwanderung erfolgt. Dazu gehört auch, daß der Berliner Haushalt nach wie vor zuschußbedürftig sein wird. Das sind jedoch allenfalls strukturelle Schwächen, keine Krise.

WD: Aber setzen sich die Unternehmen nicht in großem Um-

fang aus Berlin ab, werden nicht gerade moderne, technisch hochstehende Produktionen aus Berlin nach Westdeutschland verlagert?

SANMANN: Daß sich Unternehmen in großem Umfange absetzen, kann man nicht sagen. Es hat einige Betriebsverlagerungen gegeben, das ist das eine.

Das zweite, moderne Produktionen in Berlin, muß man ein bißchen differenzieren. Es gibt durchaus, und zwar in verschiedenen Bereichen, ganz moderne Produktionen hier in Berlin. In bezug auf andere moderne Produktionen aber besteht für Westberlin das Handikap, daß für die Stadt noch die alliierten Produktionsverbote aus dem Jahre 1946 gelten. Genauer: das Kontrollratsgesetz Nr. 43 verbietet Herstellung, Einfuhr, Ausfuhr, Beförderung und Lagerung von Kriegsmaterial, wobei die Verbotlisten auch zahlreiche solcher Güter als Kriegsmaterial aufführen, die gleichermaßen für friedliche Zwecke nützlich und notwendig sind. Dabei kann, wie die derzeitige diplomatische und propagandistische Aktivität der Ostblockländer gegen Westberlin zeigt, der Begriff Kriegsmaterial außerordentlich weit ausgelegt werden. Sie wissen, daß man etwa Elektromotoren für diverse Friedensproduktionen benötigt, daß man sie aber auch in einen Panzer einbauen kann. Insofern scheuen sich manche Industrien, die „Sowohl-als-auch-Güter“ produzieren, nach Berlin zu kommen. Und da die moderne Technologie zu einem erheblichen Teil von diesen Industrien vorangetrieben wird, leidet Berlin darunter.

WD: Aber es ist doch nicht allein dieses Verbot?

SANMANN: Das Verbot ist nicht das einzige. Das Verbot erklärt, daß bestimmte Produktionen hier nicht stattfinden. Das zweite, was ins Gewicht fällt,

ist das, was man als spezifisches Berlinrisiko zu bezeichnen pflegt. Es resultiert aus der Unsicherheit in bezug auf den politischen Status quo der Stadt; es ist das Risiko, in der Stadt gelegene ökonomische Werte einer politisch bedingten Gefährdung auszusetzen. Dabei kommt es durchaus nicht auf die objektive Größe, sondern entscheidend auf die subjektive Einschätzung des Risikos an. Ganz offensichtlich wird dieses Risiko von den Wirtschaftssubjekten relativ hoch eingeschätzt, und wir meinen, man müsse damit rechnen, daß es langfristig als weiter steigend angesehen wird.

WD: Gäbe es in diesem Zusammenhang nicht die Möglichkeit von Staatsgarantien – etwa einer HERMES-Deckung für Berlin-Investitionen?

SANMANN: Wir haben etwas Ähnliches kurz in Erwägung gezogen, nämlich eine Staatsbürg-

## Die Denkmodelle

**Modell I:** Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Westberlins wird unter der Beibehaltung des Status quo vorangetrieben.

**Modell II:** Die Zugehörigkeit Westberlins zum Rechts-, Wirtschafts- und Finanzsystem der Bundesrepublik bleibt erhalten. Auf gewisse Präferenzen des Bundes in Berlin wird verzichtet (Wahl des Bundespräsidenten, Amtssitz des Bundespräsidenten, Bundesparteitage usw.).

**Modell III:** Die Bundesrepublik und die DDR werden völkerrechtlich als zwei deutsche Staaten anerkannt und erkennen sich gegenseitig an. Westberlin erhält einen Sonderstatus, dessen Unantastbarkeit von allen vier Siegermächten garantiert wird.

schaft für ökonomische Werte in Berlin; sie müßten gerechterweise nicht nur für Unternehmensvermögen gelten, sondern auch für Privatvermögen. Wir meinen aber, daß zwei Gründe gegen eine solche Maßnahme sprechen. Einmal nämlich würde eine solche Bürgschaft nur bis zum Eintritt des Bürgschaftsfalles wirken können; es kommt aber gerade darauf an, dieses Ereignis überhaupt zu verhindern. Zum andern würde die Verunsicherung der Bevölkerung durch die Bürgschaft nicht beseitigt, sondern eher nur noch gesteigert werden – mit allen negativen Rückwirkungen etwa auf die Wanderungsbewegung, die ich hier im einzelnen wohl nicht auszumalen brauche.

WD: Also keine Staatsgarantie. Dafür aber eine sinkende Investitionsquote, Stagnation in der Ansiedlung neuer Industriebetriebe und eine geringe Neubeschäftigung. Tatsächlich ist ja seit dem Mauerbau auch kein Unternehmen von erheblichem wirtschaftlichem Gewicht in Berlin angesiedelt worden. Sind das nicht Argumente, die doch für eine strukturelle Krise sprechen würden?

SANMANN: Durchaus nicht; es sei denn, Sie definieren Krise anders, als ich es vorhin getan habe.

Was nun die Investitionsquote betrifft, so ist sie seit einiger Zeit ein politisch sehr umstrittener Punkt hier in Berlin. Die Ausgangsthese einiger Kritiker war, die Berliner Wirtschaft habe im ganzen, verglichen mit dem Bundesgebiet, zu wenig investiert, weil die Investitionsquote – ausgedrückt als Anteil der Bruttoinvestitionen am Brutto-sozialprodukt – unter dem Bundesdurchschnitt liege. Unsere Kommission hat darüber ausführliche Untersuchungen angestellt. Sie hat insbesondere etwas gemacht, was jene Kritiker nicht gemacht haben, nämlich

eine strukturdifferenzierte Untersuchung. D. h. sie hat mit Hilfe der Branchen-Investitionsquoten des Bundesgebietes fiktive Sollgrößen für Berlin errechnet und diesen die tatsächlichen Investitionen in Berlin gegenübergestellt. Dabei zeigt sich, daß im Zeitraum 1951-1965 die tatsächlichen Investitionen in Berlin global etwas über dem Soll gelegen haben. Nach Sektoren aufgegliedert, zeigt sich in Berlin nur in einem Fall eine wirklich schwerwiegende Investitionslücke, nämlich im Wohnungsbau.

Die hohen globalen Investitionsquoten des Bundesgebietes rühren ja unter anderem daher, daß etwa in der Schwerindustrie, im Schiffbau usw. enorm hohe Investitionen notwendig sind, um einen bestimmten Kapazitätseffekt zu erzielen. Da es solche Industrien in Berlin nicht gibt, von den Standortvoraussetzungen her auch nicht geben kann, kann man die Investitionsquote des Bundesgebietes, die dadurch hochgedrückt ist, vernünftigerweise auch nicht als Norm für die Berliner Wirtschaft setzen.

WD: Würde das heißen – überspitzt formuliert – „bezogen auf die ungünstige Wirtschaftsstruktur Berlins gibt es keine Investitionslücke“?

SANMANN: Ich korrigiere Sie etwas: bezogen auf die Wirtschaftsstruktur Berlins, sind die Investitionen – ich betone noch einmal, ausgenommen den Wohnungsbau – nicht zu niedrig gewesen. Ob die Wirtschaftsstruktur Berlins ungünstig ist, das möchte ich mit einem erheblichen Fragezeichen versehen. Wir haben einige Industrien hier, die ausgesprochene Wachstumsindustrien sind. Daß die Struktur durch Heranziehen neuer Betriebe der gleichen Branche oder anderer Branchen noch verbessert werden kann, das, glaube ich, hat Berlin mit vielen anderen Regionen in der Bundesrepublik gemeinsam.

WD: Wie steht es aber mit dem Argument, der statistisch zu verzeichnende Produktionsanstieg sei verzerrt und durch Präferenzen begünstigt?

SANMANN: Sie spielen mit dem Argument der Verzerrung offensichtlich auf die tabakverarbeitende Industrie an. Es hat sich aber längst eingebürgert, in der Statistik den Verbrauchsteueranteil zu reduzieren, also mit korrigierten Ziffern zu arbeiten. Das haben wir hier auch getan, und insofern ist also die Berliner Ziffer nicht überhöht. Was das Argument betrifft, der Produktionsanstieg sei durch Präferenzen begünstigt, so ist das richtig. Aber gerade das ist ja der Zweck der Präferenzen.

WD: Wie sollte nun nach Ihrer Ansicht eine realistische und erfolgversprechende Wirtschaftspolitik in Berlin aussehen?

SANMANN: Die Kernpunkte der Vorschläge der Kommission laufen etwa auf folgendes hinaus: Man muß erstens im Bereich der Investitionspolitik (Abschreibungsvergünstigungen und Investitionsprämien) die bisherige Präferenzierung im Grundsatz beibehalten, aber sehr viel mehr differenzieren, als es bisher getan worden ist.

Der zweite Schwerpunkt ist, Arbeitskräfte für Berlin zu gewinnen bzw. in Berlin zu halten. Da hier ein erheblicher Engpaß auch an wenig qualifizierten Arbeitskräften und weiblichen Arbeitskräften für die Industrie besteht, sind wir der Auffassung, daß man die Berlinzulagen zum Lohn umbauen sollte, und zwar in der Weise, daß die Bezieher niedrigerer Einkommen höhere absolute Beträge bekommen als jetzt. Außerdem sollte man erwägen, diese Zulagen zu dynamisieren, etwa in Analogie zu Rentendynamisierungen. Unter Umständen könnte man, jedenfalls für eine gewisse Zeit, um dem akuten Mangel zu begeg-

nen, Frauen stärker begünstigen als Männer. Wir glauben, daß man von dem etwa 350 000 Personen umfassenden Potential in Berlin wohnender Frauen im erwerbsfähigen Alter noch einiges ausschöpfen könnte. Man muß ihnen nur entsprechende Anreize bieten. Dazu gehört unter anderem auch der forcierte Bau von Kindertagesstätten — eine Aufgabe, die nach frapierenden Erfolgen in einigen Industriebetrieben durchaus vom Staat aufgegriffen werden sollte.

Im übrigen ist natürlich die Wohnungspolitik wichtig. Man muß Wohnraum bieten können, der sowohl in der Ausstattung angemessen ist als auch im Preis erträglich und der sich in günstiger Verkehrslage befindet. Kurzum, alles das, was auf Arbeitnehmerpräferenzierung hinausläuft, sollte der Generallinie einer Familienpolitik folgen.

WD: Und wie ist Ihre Einstellung zu den umstrittenen Absatzpräferenzen?

SANMANN: Diese Präferenzen sind der wichtigste Schwerpunkt. Denn man kann die Produktion

und die Anwerbung von Arbeitskräften noch so sehr fördern, all das ist letztlich unwirksam, wenn für die Produkte, die dann erzeugt werden, keine Absatzmöglichkeit besteht.

Die Kommission hat schon in einem Sondergutachten im März 1968 zur Frage der Novellierung der Absatzpräferenzen Stellung genommen — im Zusammenhang mit der Umstellung unseres Umsatzsteuersystems auf die Mehrwertsteuer. Kern unseres Vorschlages ist, in der Weise Absatz- und Produktionsförderung miteinander zu verbinden, daß wir als Bemessungsgrundlage für die Absatzpräferenzierung Bestandteile der Wertschöpfung vorschlagen und nicht wie bisher den bloßen Umsatz. Das wäre die Präferenzierung für die Berliner Produzenten. Außerdem gibt es ja noch die 4,2-prozentige Absatzpräferenzierung für den westdeutschen Abnehmer Berliner Produkte. Im Gegensatz zum Ifo-Institut, das vorgeschlagen hatte, darauf zu verzichten, sind wir der Meinung, daß das unbedingt erhalten bleiben sollte.

WD: Das alles sind eigentlich nur graduelle Veränderungen. Konzeption und Stil der offiziellen Wirtschaftspolitik in Berlin wollen Sie also nicht grundsätzlich ändern?

SANMANN: Ich weiß nicht recht, was Sie unter grundsätzlichen Änderungen verstehen. Vielleicht ordnungspolitische Kehrtwendungen? Sie sind unter den gegebenen Bedingungen und Möglichkeiten ganz gewiß unrealistisch. Andererseits: unter der — in diesem Gespräch stillschweigend unterstellten — Voraussetzung des politischen Status quo ist die Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik begrenzt, weil der politische Faktor zu stark durchschlägt. Die Berliner Wirtschaft wird daher dem Wirtschaftspolitiker erst dann keine besonderen Sorgen mehr bereiten, wenn die Zugangswege Berlins gesichert sind und damit das spezifische Berlinrisiko auch und gerade in seiner Einschätzung durch die Menschen nachhaltig verringert ist. Vor allem unter diesem Blickwinkel sollten unsere politischen Alternativmodelle gesehen werden.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIVS

**Helmut Giesecke INDUSTRIEINVESTITIONEN  
IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN**  
Risiken und Chancen

Großoktav, 166 Seiten, 1963, brosch. DM 18,—, Glb. DM 20,—

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG