

Neubäumer, Renate

**Article — Digitized Version**

## Die Verteilungswirkungen des Aufbaus in den neuen Bundesländern

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Neubäumer, Renate (1991) : Die Verteilungswirkungen des Aufbaus in den neuen Bundesländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 5, pp. 239-245

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136755>

**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.*

Renate Neubäumer

# Die Verteilungswirkungen des Aufbaus in den neuen Bundesländern

*Der umfangreiche Investitionsbedarf in den neuen Bundesländern kann zu einem beträchtlichen Teil nur aus zusätzlichen inländischen Ersparnissen finanziert werden.*

*In welchem Ausmaß müssen bei den verschiedenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen die gesellschaftlichen Gruppen auf Konsum verzichten? Wie kann sichergestellt werden, daß es nicht zu einer ähnlichen Vermögenskonzentration wie während des Wiederaufbaus in Westdeutschland kommt?*

Um die neuen Bundesländer als Produktionsstandort attraktiv zu machen und um dort die Lebensbedingungen zu verbessern, sind über einen längeren Zeitraum umfangreiche Investitionen nötig. Auch wenn die Schätzungen über den notwendigen Kapitalbedarf weit auseinandergehen und zum Teil spekulativen Charakter haben<sup>1</sup>, so besteht doch Einigkeit darüber, daß in großem Umfang Mittel aufgebracht werden müssen, um

- Verkehrswege und Kommunikationseinrichtungen dem westdeutschen Standard anzugleichen;
- Gebäude und Wohnungen zu sanieren, zu modernisieren oder neu zu erstellen;
- die Qualifikation ostdeutscher Arbeitnehmer durch Aus- und Weiterbildung zu verbessern; und
- „den veralteten, teilweise bereits verschlissenen und vielfach schon aufgrund immenser Umweltbelastungen nahezu wertlosen Kapitalstock“<sup>2</sup> zu erneuern und auszubauen.

Dieser hohe ostdeutsche Investitionsbedarf kann nur gedeckt werden, wenn in der gesamten Bundesrepublik (und auch im Ausland) mehr produziert und/oder mehr gespart wird. Dieser volkswirtschaftliche Zusammenhang wird hier zunächst anhand empirischen Materials analysiert mit dem Ergebnis, daß trotz eines hohen Wirtschaftswachstums in der alten Bundesrepublik die zusätzliche Produktion und der Abbau des Außenhandelsüberschusses nicht ausreichen, um bei unvermindert hoher Konsumnachfrage weitreichende Investitionen in den neuen Ländern zu ermöglichen. Entsprechend muß der öffentliche und/oder der private Verbrauch in Ost- und vor allem in Westdeutschland zurückgedrängt werden.

Entsprechende wirtschafts- und tarifpolitische Maßnahmen werden hier vor allem unter dem Verteilungsaspekt analysiert. Es wird der Frage nachgegangen, wie durch solche Maßnahmen die Sparfähigkeit der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen beeinflusst wird und wem damit das im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung zu schaffende Vermögen später gehören wird. Ohne vermögenspolitische Initiativen besteht die Gefahr, daß die starke Vermögenskonzentration, wie sie während der Wiederaufbauphase in Westdeutschland stattgefunden hat, sich in ähnlicher Weise wiederholt<sup>3</sup>. Daher werden abschließend vermögenspolitische Maßnahmen diskutiert, um eine solche Entwicklung zu verhindern.

Der Beitrag, den die ostdeutsche Wirtschaft selbst für Investitionen und die Deckung des privaten und öffentlichen Verbrauchs zu leisten vermag, muß als sehr gering eingestuft werden. Das Bruttosozialprodukt für 1989, das vom Statistischen Amt der DDR noch mit 353 Mrd. Mark beziffert worden war, wurde vom DIW – bei Zugrundelegen westdeutscher Preise – nur auf 290 Mrd. DM geschätzt<sup>4</sup>. Von diesem niedrigen Niveau aus sackte die gesamtwirtschaftliche Produktion nach der Wirtschafts- und Währungsunion weiter ab und erreichte im zweiten Halbjahr 1990 noch 105 Mrd. DM, nur 8,3% des Wertes in

<sup>1</sup> Vgl. beispielsweise die Angaben in L. Julitz: Das große Spiel mit den Milliarden – Kosten und Erträge der Einheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. 6. 1990, S. 15; sowie H. Gebhardt, U. Heilemann, H. D. von Loeffelholz: Finanzhilfen der Bundesrepublik für die DDR: Umfang, Formen, Wirkungen, in: RWI-Mitteilungen, 40 (1989), S. 323 ff.

<sup>2</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1990/1991, Z. 14\* (demnächst kurz Sachverständigenrat und Erscheinungsjahr des betreffenden Jahresgutachtens).

<sup>3</sup> Zur Vermögenskonzentration während der Wiederaufbauphase vgl. H. Lampert: Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin u.a. 1985, S. 308 ff.; und B. Molitor: Lohn- und Arbeitsmarktpolitik, München 1988.

<sup>4</sup> Bei der Angabe des Statistischen Amtes der DDR beziehen sich die Werte auf Preise und Mark der DDR. Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1990/91, in: DIW-Wochenbericht 26/1990, S. 341 ff., hier S. 342 f. und 354.

*Dr. Renate Neubäumer ist Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule Worms.*

der alten Bundesrepublik. Für 1991 rechnen das DIW und das Institut für Weltwirtschaft mit einem weiteren Rückgang um 19%<sup>5</sup>.

Der Hauptgrund dafür ist, daß es der ostdeutschen Wirtschaft an marktfähigen Produkten fehlt. Die Waren ehemaliger DDR-Betriebe sind häufig technisch veraltet und/oder von minderer Qualität, und ihr Sortiment, ihr „outfit“ und ihr Image entsprechen nicht den Verbraucherpräferenzen. Hinzu kommen hohe Produktionskosten und – vor allem im Investitionsgüterbereich – die Ausrichtung an den technischen Normen des RGW, durch die viele Produkte und Produktionsanlagen nicht mit westlichen Technologien kompatibel sind<sup>6</sup>. Entsprechend hat sich die gestiegene ostdeutsche Nachfrage auf die alten Bundesländer verlagert. In den ersten sieben Monaten nach der Währungsunion gingen in der westdeutschen Verbrauchsgüterindustrie 17% mehr Aufträge aus dem Inland ein, und die Einzelhandelsumsätze stiegen um 13%; dagegen mußte der ostdeutsche Einzelhandel Umsatzeinbußen von 45% hinnehmen<sup>7</sup>. Auch wird ein zunehmender Teil der noch niedrigen Investitionsnachfrage aus westdeutscher Produktion gedeckt.

### Ausgelastete Kapazitäten

Daher überrascht es nicht, daß die Produktion in den alten Bundesländern stark ausgeweitet wurde. Das reale Bruttosozialprodukt stieg im vergangenen Jahr um 4,6%. Es nahm damit stärker zu als die Produktionsmöglichkeiten, die im Gefolge der kräftigen Investitionskonjunktur um knapp 3% gewachsen sind, so daß die Kapazitätsanspannung, die bereits 1989 deutlich über der Normalauslastung lag, noch größer geworden ist<sup>8</sup>. Eine weitere kräftige Ausweitung von Lieferungen in die neuen Bundesländer würde daher die Preisniveaustabilität gefährden, auch wenn weniger Ausfuhren und vor allem steigende Einfuhren ein „Ventil“ bieten.

Der Handelsbilanzüberschuß der alten Bundesrepublik ist 1990 mit 92 Mrd. DM um 41 Mrd. DM zurückgegangen. Das Exportwachstum hat aufgrund der verhaltenen konjunkturellen Entwicklung in wichtigen Partnerländern sowie der gegenüber dem Yen und dem Dollar höher bewerteten D-Mark an Schwung verloren, während die

Importe kräftig zunahm<sup>9</sup>. Dies ist zunächst im Zusammenhang mit dem starken Nachfrageanstieg in den neuen Bundesländern zu sehen, da ein großer Teil der für die ehemalige DDR bestimmten Einfuhren über Westdeutschland getätigt wird<sup>10</sup>. Hinzu kamen Lieferschwierigkeiten heimischer Hersteller, die vor allem bei Investitionsgütern höhere Importe bewirkten.

Insgesamt dürfte die Produktionsausweitung in Westdeutschland und der Abbau des Handelsbilanzüberschusses in Zukunft jedoch kaum ausreichen, um neben der teilweisen Deckung des Konsumbedarfs in Ostdeutschland Investitionen in größerem Umfang zu ermöglichen. Dazu müssen die inländische Verwendung in den alten Bundesländern, vor allem der staatliche und der private Verbrauch, sowie ein Teil der konsumtiven Ausgaben in der ehemaligen DDR zurückgedrängt werden.

Weniger Staatsausgaben könnten durch den Abbau von Vergünstigungen, eine schlechtere Versorgung mit öffentlichen Gütern sowie einem Einkommensverzicht der Staatsbediensteten erreicht werden. Dazu bieten sich beispielsweise Subventionskürzungen in bestimmten Regionen und Industriezweigen, in der Landwirtschaft und im Steinkohlebergbau an, der Abbau von Steuervergünstigungen<sup>11</sup>, die Verschiebung des Neu- und Ausbaus von Straßen, Krankenhäusern und Bildungseinrichtungen oder restriktivere Regelungen von Sozialtransfers. Dies bedeutet aber in jedem Fall einen Verzicht für bestimmte gesellschaftliche Gruppen und ruft deren Widerstand hervor. Aus Sicht der Betroffenen ist nicht einzusehen, warum sie ein „Sonderopfer“ für die Deutsche Einheit erbringen sollen.

Damit lassen sich Kürzungen der öffentlichen Ausgaben politisch nur schwer durchsetzen, wie auch die Ergebnisse der bisherigen Sparanstrengungen zeigen. Zwar beziffert der Bund seine „Haushaltsentlastung“ für 1991 mit 45 Mrd. DM, aber bei näherem Hinsehen bleibt davon wenig übrig: Kürzungen von 7,6 Mrd. DM waren bereits in dem längst aus dem Verkehr gezogenen Budgetentwurf vom vergangenen Sommer eingeplant; mehr als 18 Mrd. DM gehen auf die Beitragserhöhung zur Arbeitslosenversicherung zurück, und die Telekom muß 2 Mrd. DM mehr an den Bund entrichten<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Die Angabe erfolgt in einem gemeinsamen Gutachten für das Bundeswirtschaftsministerium. Vgl. o. V.: Bruttolöhne im Osten durchschnittlich 1357 DM, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 4. 1991, S. 15.

<sup>6</sup> Vgl. Sachverständigenrat 1990, Z. 87.

<sup>7</sup> Vorjahresvergleich, nominal. Die Veränderung der Einzelhandelsumsätze bezieht sich in den neuen Bundesländern auf das dritte Quartal 1990. Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, März 1991.

<sup>8</sup> Vgl. Sachverständigenrat 1990, S. 310 (Tab.).

<sup>9</sup> Exporte + 2,5%; Importe + 8,7% (jeweils gegenüber dem Vorjahr).

<sup>10</sup> Das kommt auch in den niedrigen Importen der ehemaligen DDR zum Ausdruck, die 1990 mit 50 Mrd. DM knapp ein Zehntel der westdeutschen Importe erreichten.

<sup>11</sup> Zum Potential für den Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen vgl. Sachverständigenrat 1990, Z. 365 ff.

<sup>12</sup> Zudem wurden Einsparungen gegenüber fiktiven Haushaltsansätzen ermittelt, die sich unter Berücksichtigung der „üblichen“ Zuwachsraten und des Postens im Haushalt der ehemaligen DDR ergeben. Vgl. K.-P. Schmidt: Chaos als Konzept, in: Die Zeit vom 22. 2. 1991, S. 25 f.

Auch die Bereitschaft der Länder zu Einsparungen hält sich in Grenzen. Ihre Steuermehreinnahmen durch die Wiedervereinigung lassen sich für 1991 in der Größenordnung von 4 Mrd. DM ansiedeln<sup>13</sup>, denen vor allem Haushaltsmehrbelastungen durch den Fonds Deutsche Einheit in Höhe von 1 Mrd. DM<sup>14</sup> sowie durch die Hilfe beim Aufbau der ostdeutschen Verwaltungen gegenüberstehen. Zudem verzichten die alten Länder auf etwa 5 Mrd. DM, indem sie den neuen Bundesländern je Einwohner den gleichen Umsatzsteuerbetrag zubilligen – und nicht nur 55% des westdeutschen, wie im Einigungsvertrag vorgesehen<sup>15</sup>. Insgesamt gesehen macht das keine größeren Budgetkürzungen nötig.

### Unterschiedliche Verteilungswirkungen

Da es der öffentlichen Hand somit nicht gelungen ist, in größerem Umfang Vergünstigungen abzubauen und Ausgaben zu reduzieren, bleibt ihr nur, den privaten Konsum durch zusätzliche Abgaben und Steuern zurückzudrängen, will sie nicht die Investitionen – und damit die zukünftigen Produktionsmöglichkeiten – beeinträchtigen. Je nachdem, welche Zahlungen an den Fiskus heraufgesetzt wurden und werden, müssen die verschiedenen Gruppen der Gesellschaft in ganz unterschiedlichem Ausmaß auf Konsum verzichten.

Unter diesem Verteilungsgesichtspunkt werden hier verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen, vor allem die Anfang März beschlossenen Steuererhöhungen<sup>16</sup>, analysiert, nicht ohne auch Allokations- und Wachstumsaspekte in die Betrachtung einzubeziehen.

□ Mit der Erhöhung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung werden einseitig sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zum „Sparen gezwungen“, während Selbständige, Beamte und Besserverdienende<sup>17</sup> ganz oder teilweise ausgespart bleiben. Zudem ergibt sich ein nicht zu rechtfertigender Allokationseffekt, weil personalintensive – und damit häufig kleinere und mittlere – Betriebe stärker belastet und in ihrer Investitionsfähigkeit eingeschränkt werden. „Gerechter“ wäre eine allgemeine Arbeitsmarktabgabe, die alle Erwerbstätigen trifft. Um allo-

kationsneutral(er) zu sein, müßte sie allerdings kapitalintensive Unternehmen stärker einbeziehen<sup>18</sup>.

□ Die für 1993 geplante Heraufsetzung der Mehrwertsteuer wird eine große Breitenwirkung erzielen und alle Bürger erfassen, wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Aufgrund ihrer hohen Konsumquote werden kinderreiche Familien und/oder Bezieher niedriger Einkommen überproportional getroffen, es kommt zu einer regressiven Verteilungswirkung<sup>19</sup>. Eine Anhebung der Mehrwertsteuer bringt zudem die Gefahr von Preissteigerungen mit sich, die deutlich über die den Unternehmen auferlegte Steuerzahllast hinausgehen. Erfahrungsgemäß nutzen die Anbieter, besonders bei ausgelasteten Kapazitäten, diese „Gelegenheit“, um die Preise stärker heraufzusetzen, und in der nächsten Tarifrunde werden die Gewerkschaften versuchen, einen gewissen Ausgleich für den Preiseffekt der Mehrwertsteuererhöhung durchzusetzen. Auf der anderen Seite entspricht diese gezielte Konsumbesteuerung am besten dem Ziel, den privaten Verbrauch einzuschränken, ohne die Investitionen zu belasten.

□ Die Mineralölsteuererhöhung wird zum einen die Konsummöglichkeiten der Privaten einschränken, wobei eine regressivere Verteilungswirkung zu vermuten ist, die sich jedoch nur schwer abschätzen läßt, weil die Anteile der Kraftstoffkosten am Budget der Haushalte zu wenig bekannt sind<sup>20</sup>. Zum anderen wird der Produktionsmitteleinsatz in den Unternehmen verteuert, so daß es zu einer Beeinträchtigung ihrer Investitionsneigung kommen kann. Schließlich hat die Verteuerung von Energie den aus ökologischer Sicht erwünschten „Nebeneffekt“, daß die Umweltbelastung reduziert wird. Je besser dies allerdings gelingt, desto weniger wird der fiskalische Zweck, die Erzielung von Steuermehreinnahmen, erfüllt<sup>21</sup>.

□ Mit dem generellen Zuschlag auf die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer werden aufgrund der Pro-

<sup>13</sup> Dabei wurde – in Anlehnung an die Schätzung des DIW für 1990 – ein zusätzliches Wachstum durch die Wiedervereinigung von 1 1/2% unterstellt, das bei einer Aufkommenselastizität der Ländersteuern von deutlich mehr als 1 zu etwa 2% mehr Steuereinnahmen, rund 4 Mrd. DM, führt.

<sup>14</sup> Zins- und Tilgungszahlungen, die allerdings in den kommenden Jahren größer werden und sich über einen Zeitraum von 27 Jahren oder länger erstrecken. Vgl. R. Peffekoven: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 7, S. 346 ff., hier S. 346.

<sup>15</sup> Vgl. Art. 7, Abs. 3 Einigungsvertrag. Dafür überläßt der Bund seinen Anteil von 15% am Fonds Deutsche Einheit, der Bundesaufgaben vorbehalten ist, den neuen Ländern.

<sup>16</sup> Zu den steuerpolitischen Beschlüssen vgl. Bundesministerium der Finanzen: Koalitionsbeschlüsse vom 25. 2. 1991 zur Verbesserung der Einnahmen. Text aus dem Referat Presse, Bonn 1991; Deutsche Bundesbank: Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern, Monatsbericht März 1991, S. 15 ff.; und o. V.: Mehr Geld für das „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 3. 1991, S. 1 f.

<sup>17</sup> Auf das Einkommen, das über der Beitragsbemessungsgrenze liegt, findet die Beitragssatzerhöhung keine Anwendung.

<sup>18</sup> Damit soll nicht einer „Maschinensteuer“ das Wort geredet, sondern sichergestellt werden, daß personalintensive Betriebe nicht übermäßig mit den Anpassungskosten am ostdeutschen Arbeitsmarkt belastet werden.

<sup>19</sup> Vgl. Sachverständigenrat 1990, Z. 378 ff.

<sup>20</sup> Zudem werden Pendler durch die Heraufsetzung der Kilometerpauschale um 15 auf 65 Pfennig entlastet, so daß bei höheren Grenztuersätzen ihre Steuerzahlschuld per saldo sogar zurückgehen kann.

<sup>21</sup> Vgl. Sachverständigenrat 1990, Z. 335. Als weitere Verbrauchsteuern werden noch die Versicherungs- und die Tabaksteuer erhöht.

gression Besserverdienende stärker zur Kasse gebeten, gemessen an ihrem zu versteuernden Einkommen steigt ihre Steuerschuld überproportional<sup>22</sup>. Dies entspricht auf der einen Seite der verteilungstheoretischen Vorstellung eines gleichen relativen Opfers, d.h. jedem Steuerpflichtigen soll ein gleich großer Verzicht auf private Bedürfnisbefriedigung auferlegt werden. Da von einem sinkenden Grenznutzen des Einkommens ausgegangen wird, ist ein progressiver Tarif sowie ein prozentual gleicher Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld gerechtfertigt<sup>23</sup>. Auf der anderen Seite ist der Zuschlag zur Einkommensteuer unter dem Investitions- und Wachstumsaspekt kritisch zu beurteilen, weil er zu höheren und schneller steigenden Grenzsteuersätzen führt. Davon befürchtet der Sachverständigenrat Substitutionseffekte und eine sinkende Leistungsbereitschaft „bei Managern und qualifizierten Arbeitnehmern, aber nicht nur bei ihnen“ sowie eine nachlassende „Innovationsfreudigkeit mittelständischer Unternehmen“<sup>24</sup>. Zudem werde die Benachteiligung des Eigenkapitals und damit des Risikokapitals verschärft, die darauf zurückzuführen sei, „daß ein großer Teil der Zins-einkommen de facto unbesteuert bleibt<sup>25</sup> und daß Zins-einkommen darüber hinaus auch legal – beispielsweise durch die geltenden Regelungen des Gewerbesteuerrechts – begünstigt sind“.

□ Eine Ergänzungsabgabe nur für Besserverdienende, wie sie von der Opposition gefordert wurde, hätte eine noch deutlichere Umverteilung zugunsten von Beziehern niedriger Einkommen bewirkt und einen gewissen Ausgleich für ihre Benachteiligung an anderer Stelle geschaffen. Allerdings hätten sich dadurch die „abträglichen Wirkungen“ auf Leistungsmotivation, Investitionen und Wirtschaftswachstum noch verstärkt, weil bei gleichem Einkommen der Zuschlag zur Einkommensteuerschuld und damit der Anstieg der Grenzsteuersätze hätte größer ausfallen müssen.

□ Schließlich wird die Schaffung von Produktionskapazitäten in den neuen Bundesländern durch eine Reihe von Maßnahmen, wie eine Investitionszulage, Sonderabschreibungsmöglichkeiten und verbilligte Kredite, gefördert und forciert. Diese Vergünstigungen bleiben vor al-

lem Unternehmen und Selbständigen sowie den Beziehern hoher Einkommen vorbehalten und bewirken damit eine Umverteilung zugunsten dieser Gruppen. Hinzu kommt, daß bei einer progressiven Ausgestaltung der Einkommen- und Körperschaftsteuer Möglichkeiten der Steuerersparnis bei hohen Einkommen stärker zu Buche schlagen<sup>26</sup>.

Betrachtet man die abgaben- und steuerpolitischen Beschlüsse in ihrer Gesamtheit, so wurde auf eine relativ gleichmäßige Verteilung der „Kosten der deutschen Einheit“ zugunsten des Wachstumsziels verzichtet: Die unteren und mittleren Einkommensschichten werden relativ stärker belastet. Zu dieser Beurteilung trägt bei, daß die Ergänzungsabgabe, die einen progressiven Verteilungseffekt hat und damit als „Gegengewicht“ zu den regressiv wirkenden Erhöhungen der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und bestimmter Verbrauchsteuern gesehen werden kann, auf ein Jahr begrenzt ist und die bereits für 1993 angekündigte Mehrwertsteueranhebung eine eindeutig regressiv verteilungswirkung hat. Zudem darf nicht übersehen werden, daß die verschiedenen Maßnahmen zur Investitionsförderung vor allem die Betriebe und die Bezieher hoher Einkommen begünstigen.

Der private Konsum läßt sich neben abgaben- und steuerpolitischen Maßnahmen durch geringere als sonst mögliche Tarifabschlüsse einschränken. In diese Richtung geht beispielsweise die Forderung des Sachverständigenrates, zu einer „Lohnpolitik mit Augenmaß zurückzufinden“, die „die Arbeitskostenbelastung der Wirtschaft nicht weiter anschwellen läßt, sondern zurückführt“<sup>27</sup>. Durch die beschleunigte Gewinnexpansion während des lang anhaltenden Aufschwungs der achtziger Jahre ist es – wie in früheren Konjunkturzyklen auch<sup>28</sup> – zu einer starken Verteilungsänderung zugunsten der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen gekommen: Die bereinigte Lohnquote ist zwischen 1981 und 1989 um fast 7 Prozentpunkte auf 58% gefallen, den niedrigsten Stand seit den fünfziger Jahren; in die gleiche Richtung weist der Anstieg der Gewinn-Erlös-Relation von 2,3% 1981 auf 8,3% 1989. Der sich anschließende Boom mit erschöpftem Arbeitsmarkt<sup>29</sup> und ausgelasteten Kapazitä-

<sup>22</sup> Zudem führen steuer- und abgabenrechtliche Regelungen, die Alleinverdienerhepaare bevorzugen, zu einer höheren Belastung von Doppelverdienern und Ledigen.

<sup>23</sup> Vgl. beispielsweise H. Zimmermann, K.-D. Henke: Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 3. Aufl., München 1982, S. 118 ff. Das Opferkonzept basiert auf der Nutzentheorie und unterliegt damit der gleichen Kritik.

<sup>24</sup> Sachverständigenrat 1990, Z. 379. Dort sind auch die folgenden Zitate entnommen.

<sup>25</sup> Die Folgerung daraus sollte meines Erachtens allerdings eine andere sein, nämlich die Besteuerung von Zins-einkommen konsequenter durchzusetzen.

<sup>26</sup> Zu den verschiedenen Maßnahmen der Investitionsförderung in den neuen Bundesländern vgl. Deutsche Bundesbank: Wirtschaftsförderung, a.a.O.

<sup>27</sup> Sachverständigenrat 1990, Z. 322 und 402.

<sup>28</sup> Zu den Änderungen der Einkommensverteilung im Konjunkturzyklus vgl. U. Teichmann: Grundriß der Konjunkturpolitik, 2. Aufl., München 1978, S. 26 ff.

<sup>29</sup> Dies gilt in diesem Boom nur in Teilbereichen, denn im Durchschnitt des vergangenen Jahres waren noch immer 1,9 Mill. Menschen ohne Arbeit. Dabei handelt es sich vor allem um ältere und andere Langzeitarbeitslose, die während der langen Unterbeschäftigungsphase aus dem Erwerbsprozeß „aussortiert“ wurden. Vgl. R. Neubaumer: Arbeitslose – Gibt's die noch?, erscheint demnächst in: WSI-Mitteilungen.

ten bot den Gewerkschaften in der Vergangenheit die Möglichkeit, die Verteilungskorrektur des Aufschwungs zu einem großen Teil rückgängig zu machen, indem sie Reallohnsteigerungen durchsetzten, die deutlich über den Produktivitätsanstieg hinausgingen und die Gewinne beeinträchtigten.

Übten die Arbeitnehmer aus Rücksicht auf die deutsch-deutsche Entwicklung Lohnzurückhaltung, wofür es derzeit allerdings keine Anzeichen gibt, so verschlechterte sich ihre Verteilungsposition auf längere Sicht. Andererseits würden niedrigere Tarifabschlüsse Investitionsmaßnahmen begünstigen. Bei guter Ertragslage könnten die Unternehmen auch weiterhin einen Großteil ihrer Investitionen ohne den Rückgriff auf Kredite finanzieren. Dies spielt vor allem bei besonders risikobehafteten Projekten, wie sie zum Teil in den neuen Bundesländern anzutreffen sind, eine Rolle.

### Zukünftige Vermögensverteilung

Investitionen erfordern nicht nur Ersparnisse und damit Verzicht auf Konsum, sondern führen als „angenehme Kehrtseite“ auch zur Entstehung von Vermögen, das in der Zukunft Einkommen erbringt und zusätzliche Verbrauchsmöglichkeiten eröffnet. Dabei gilt allerdings nicht immer, daß denjenigen, die heute auf Konsum verzichten (müssen), auch später das so gebildete Vermögen gehört. Entscheidend ist, welche der diskutierten wirtschafts- und tarifpolitischen Maßnahmen zur Finanzierung der deutschen Einheit eingesetzt werden:

□ Durch Instrumente wie die Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes wird vor allem das verfügbare Einkommen und damit die ohnehin geringe Spartätigkeit von Schlechterverdienenden und kinderreichen Familien eingeschränkt, so daß ihre Vermögensbildung deutlich zurückgehen dürfte. Die Bezieher höherer Einkommen sind weniger betroffen und können sich durch weiterhin hohe Ersparnisse einen großen Teil des neugeschaffenen Vermögens sichern.

□ Von einem Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer werden Unternehmen und Besserverdienende überproportional getroffen und in ihrer Sparfähigkeit eingeschränkt, so daß die niedrigere Sparquote in den mittleren und vor allem den unteren Einkommensklassen teilweise ausgeglichen wird und eine gleichmäßigere Verteilung des zusätzlichen Vermögens zu erwarten ist. Allerdings muß damit gerechnet werden, daß die volkswirtschaftlichen Ersparnisse und damit die Investitionen und das zukünftige Vermögen insgesamt geringer ausfallen werden.

□ Investitionsfördernde Maßnahmen begünstigen die Entstehung von Produktionskapazitäten im Unternehmen und damit eine Form der Sachvermögensbildung, die vor allem Betrieben, Selbständigen und Besserverdienenden vorbehalten bleibt. Werden solche Maßnahmen ausschließlich eingesetzt, führen sie, wie die Erfahrungen während der Wiederaufbauphase in Westdeutschland belegen<sup>30</sup>, zu einer Unternehmens- und Vermögenskonzentration.

□ Schließlich reduziert lohnpolitische Zurückhaltung das Einkommen und die Sparleistung der abhängig Beschäftigten. Den Unternehmen dagegen entsteht zusätzlicher Spielraum für Investitionen und – bei unveränderter Gewinnausschüttung – die Erhöhung ihrer Substanz. Für Anteilseigner und andere Eigentümer bedeutet das ein höheres Vermögen.

Insgesamt macht die Diskussion der verschiedenen abgabe-, steuer- und tarifpolitischen Möglichkeiten folgendes Dilemma sichtbar: Maßnahmen, die die Kosten der deutschen Einheit entsprechend der steuerlichen Leistungsfähigkeit auf die verschiedenen Gruppen der westdeutschen Bevölkerung verteilen, drängen nicht nur den Konsum zurück, sondern beeinträchtigen auch die Investitionen in West- und Ostdeutschland und damit die zukünftigen Produktionsmöglichkeiten. Umgekehrt bewirken Verbrauchsteuererhöhungen sowie niedrigere Lohnsteigerungen, die die Investitionen unbehelligt lassen, eine Einkommensumverteilung und führen damit zu einer (noch) ungleicheren Vermögensverteilung in der Zukunft. Dieser Konflikt zwischen Wachstums- und Verteilungsziel legt die Frage nahe, wie abhängig Beschäftigte, vor allem die Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen, an den Risiken und Chancen von Investitionen und damit auch an der Bildung von Vermögen beteiligt werden können.

Pläne, um die Arbeitnehmer am Gewinn und damit in der Regel auch an der Bildung von Vermögen zu beteiligen, unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Zielsetzung, der Bemessungsgrundlagen für die Vermögensbildung, der Haftungsbeteiligung und der Entscheidung für eine betriebliche oder überbetriebliche Lösung.

Anfang der achtziger Jahre propagierte Weitzman eine betriebliche Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer als Weg aus der Arbeitslosigkeit<sup>31</sup>. Indem ein Teil des Lohn- einkommens von der Gewinnsituation des Unternehmens abhängig gemacht wird, sollen flexiblere und stärker differenzierte Löhne und damit ein hoher Beschäftigungsstand erreicht werden. Entsprechend wird einer investiven Festlegung von Einkommensbestandteilen als

<sup>30</sup> Vgl. H. Lampert, a.a.O., S. 319 f.

Mittel, eine breitere Vermögensstreuung zu erreichen, keine Bedeutung beigemessen. Diese Zielsetzung hatten sich dagegen verschiedene Vermögensbildungspläne zu eigen gemacht, die in den sechziger und siebziger Jahren entwickelt wurden, u.a. die vermögenspolitische Initiative des Sachverständigenrates<sup>32</sup>. An diese Vorschläge sollte angeknüpft werden, um eine Vermögenskonzentration durch die Wiedervereinigung und die sich daran anschließende Aufbauphase in den neuen Ländern zu vermeiden<sup>33</sup>. Wichtig ist dabei, auch die Bürger Ostdeutschlands an dem neu entstehenden Vermögen zu beteiligen.

### Investivlohn oder investive Gewinnbeteiligung?

Vor dem Hintergrund des hohen Investitionsbedarfs in den neuen Bundesländern sollte von Investivlohnplänen Abstand genommen werden, bei denen ein Teil des Lohnes bzw. Gehaltes investiven Zwecken zugeführt und den Arbeitnehmern übereignet wird und insgesamt eine über das Produktivitätswachstum hinausgehende Lohnsteigerung angestrebt wird<sup>34</sup>. Vor allem aufgrund der damit verbundenen Kostenerhöhung ist die Gefahr einer sinkenden Investitionsneigung nicht von der Hand zu weisen<sup>35</sup>. Dagegen ist eine investive Gewinnbeteiligung, bei der die Arbeitnehmer einen bestimmten Anteil am erzielten Unternehmensertrag erhalten und für Investitionszwecke zur Verfügung stellen, „kreislaufneutral“, d.h. Kosten- und Erlöskurven bleiben *ceteris paribus* unverändert<sup>36</sup> und lassen das Investitionskalkül daher unbeeinflusst<sup>37</sup>. Bei der praktischen Umsetzung bereitet es allerdings Pro-

bleme, daß der Gewinn keine einfach feststellbare Größe ist, sondern durch die Ausnutzung von Bewertungswahlrechten und Ermessensspielräumen beeinflusst werden kann.

Werden die Arbeitnehmer neben dem Gewinn auch am unternehmerischen Risiko beteiligt, indem sie mit ihrer Kapitaleinlage oder Teilen davon haften<sup>38</sup>, so ist sogar eine zunehmende Investitionstätigkeit denkbar. Würde nämlich ein Teil der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand auf die Lohnerhöhung angerechnet<sup>39</sup>, so ließe sich auf diesem Wege mehr Risikokapital mobilisieren, das für den Aufbau in den neuen Bundesländern dringend benötigt wird. Die abhängig Beschäftigten würden damit zwar ein Vermögensrisiko übernehmen, würden aber auch an den auf Dauer höheren Einkommen aus Investitionen teilhaben<sup>40</sup>.

Rein betriebliche Lösungen, bei denen die Belegschaftsmitglieder zu Miteigentümern werden, können eine produktivitätssteigernde Wirkung für sich reklamieren, weil eine stärkere Identifikation der Arbeitnehmer mit dem Unternehmen und damit eine höhere Motivation erwartet werden kann. Dem steht jedoch eine Reihe von Nachteilen gegenüber. Die Mobilität der Beschäftigten wird eingeschränkt, und die Arbeitnehmer entwickeln ein Interesse daran, die Arbeitsplätze im Unternehmen zu monopolisieren und Neueinstellungen zu verhindern.

<sup>31</sup> Im Weitzman-Modell wird auf Dauer sogar eine Übernachfrage nach Arbeit erreicht. Vgl. M. L. Weitzman: Some Macroeconomic Implications of Alternative Compensation Systems, in: *Economic Journal*, 93 (1983), S. 763 ff.; ders.: *The Share Economy*, Cambridge 1984; ders.: *The Simple Macroeconomics of Profit Sharing*, in: *American Economic Review*, 75 (1985), S. 837 ff. Zu zum Teil kritischen Stellungnahmen vgl. H. Siebert: Vollbeschäftigung durch Gewinnbeteiligung, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 66. Jg. (1986), H. 11, S. 555 ff.; O. Hübler: Beschäftigungseffekte durch Gewinnbeteiligung?, in: *Konjunkturpolitik*, 34 (1988), S. 291 ff.; und H. Wagner: Durch Gewinnbeteiligung zur Vollbeschäftigung?, in: *Konjunkturpolitik*, 35 (1989), S. 329 ff.

<sup>32</sup> Einen guten Überblick über die verschiedenen Vermögensbildungspläne gibt W. Mueckl: *Vermögenspolitische Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 1975. Zur daran anknüpfenden vermögenspolitischen Initiative des Sachverständigenrates vgl. Sachverständigenrat 1972, Z. 496 ff.; Sachverständigenrat 1975, Z. 370 ff.; sowie B. Molitor: Gewinnbeteiligung bei begrenzter Haftung – Zum vermögenspolitischen Konzept des Sachverständigenrates, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 19 (1974), S. 89 ff.; und O. Hübler: Gewinnbeteiligung bei begrenzter Haftung der Arbeitnehmer – Zwei Vorschläge des Sachverständigenrates, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 28 (1977), S. 196 ff.

<sup>33</sup> Darüber hinaus könnte durch die Privatisierung öffentlichen Produktivvermögens, beispielsweise durch die Ausgabe von Volksaktien, wie sie in der Vergangenheit u.a. für die VEBA und die VIAG stattgefunden hat, der private Vermögensbestand verteilungswirksam erhöht werden. Dabei müßten die gesellschaftlichen Gruppen, die relativ stärker zur Finanzierung der Deutschen Einheit herangezogen wurden, eine „Vorzugsbehandlung“ erfahren, indem sie zu einem niedrigeren „Sozialkurs“ kaufen könnten und/oder die Bezugsberechtigung an bestimmte Einkommensobergrenzen gebunden würde. Vgl. B. Molitor, a.a.O., S. 167 f.; und H. Lampert, a.a.O., S. 323.

<sup>34</sup> Die Zuführung zu investiven Zwecken kann dabei direkt oder über Institutionen (z.B. Fonds) erfolgen. Vgl. H. Lampert, a.a.O., S. 325; sowie H. Meinhold: *Investivlohn und Soziale Marktwirtschaft*, in: G. Leber (Hrsg.): *Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand*, Frankfurt am Main 1965, S. 61 ff.

<sup>35</sup> Vor dem Hintergrund der gesamtdeutschen Entwicklung dürfte dagegen die von einem Investivlohn erwartete Steigerung der Sparquote (und der damit verbundene Nachfrageausfall) erwünscht sein.

<sup>36</sup> *Ceteris paribus* bedeutet hier vor allem, daß Abwehrstrategien der Unternehmen erfolglos bleiben. Der Begriff der „Kreislaufneutralität“ geht auf Föhl zurück. Vgl. W. Höhnert: *Vermögenspolitik*, in: *Handwörterbuch der Volkswirtschaft*, 2. Aufl., Wiesbaden 1980, Sp. 1358 ff., hier Sp. 1367.

<sup>37</sup> Denkbar ist allerdings, daß Investitionen unterbleiben, weil durch die Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer ein zunehmender Einfluß von Gewerkschaften, Fondsverwaltungen oder ähnliches erwartet wird. Vgl. auch D. Kath: *Sozialpolitik*, in: *Vahliens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Bd. 2, 2. Aufl., München 1985, S. 401 ff., hier S. 447.

<sup>38</sup> Vgl. Sachverständigenrat 1972, Z. 506 ff. Der Rat sieht in dieser „Gewinnbeteiligung bei begrenzter Haftung“ eine weitere Voraussetzung dafür, daß die Investitionsneigung durch die Gewinnbeteiligung nicht sinkt. Siehe dazu auch die abweichende Meinung von O. Hübler: *Gewinnbeteiligung bei begrenzter Haftung der Arbeitnehmer*, a.a.O., S. 215.

<sup>39</sup> Nach der Vorstellung des Sachverständigenrates verzichten die Arbeitnehmer in einer Periode auf einen Teil der sonst kontraktgebundenen Lohnerhöhung im Austausch gegen eine risikobehaftete Erfolgsbeteiligung.

<sup>40</sup> Damit bei Risikoscheu eine Anlagemöglichkeit mit größerer Streuung des erzielbaren Einkommens wahrgenommen wird, muß sie einen höheren Erwartungswert als eine sichere Anlagemöglichkeit haben, d.h., für eine Vielzahl von Fällen wird das durchschnittlich erzielte Einkommen höher liegen.

Darüber hinaus tragen die Beschäftigten ein „doppeltes Risiko“, nämlich beim Untergang des Unternehmens sowohl den Arbeitsplatz als auch das Vermögen zu verlieren, und schließlich unterscheiden sich die Unternehmen je nach Wirtschaftszweig, Kapitalintensität, Größe u.a. in ihrer Ertragskraft, so daß es zu einer ungleichen Verteilung innerhalb der Arbeitnehmerschaft kommen kann. Die letzten beiden Nachteile wiegen in den neuen Ländern besonders schwer, weil dort in den nächsten Monaten noch zahlreiche Betriebe ihre Produktion einstellen werden und besonders große Unterschiede hinsichtlich der Chancen und Risiken von Investitionen bestehen.

Auch deshalb ist einer überbetrieblichen Lösung der Vorzug zu geben, bei der die den Arbeitnehmern zufließenden Gewinne in einen gemeinsamen Fonds eingezahlt werden, der gleichzeitig dem Ausgleich von Verlusten dienen sollte. Übernimmt dieser Fonds auch die Anlage des Vermögens, so ist vor einer zu starken Zentralisierung zu warnen, die zur Entstehung wirtschaftlicher Macht führen und die Gefahr einer zunehmenden Büro-

<sup>41</sup> Vgl. D. Kath, a.a.O., S. 447.

<sup>42</sup> Vgl. Sachverständigenrat 1972, Z. 510.

<sup>43</sup> Beteiligungsgesellschaften wäre der Vorzug gegenüber Wertpapierfonds zu geben, weil damit weiterhin eine Beteiligung an den Risiken und Chancen von Investitionen erfolgt.

<sup>44</sup> H. Lampert, a.a.O., S. 306 (das Zitat wurde umgestellt).

kritisierung und Anonymisierung des Wirtschaftsgeschehens mit sich bringen kann. Statt dessen könnten die Tarifparteien für einzelne Branchen und Regionen eine überbetriebliche Erfolgsbeteiligung vereinbaren. Träger der Vermögensbildung wären dann Tariffonds, die gemeinsam von Gewerkschaften und Arbeitgebern verwaltet werden<sup>41</sup>. Schließlich könnte der Fonds – wie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen – nur als „Clearing-Stelle“ dienen, die die zugeflossenen Residualeinkommen nach einem zu vereinbarenden Schlüssel wieder auf die Beschäftigten verteilt<sup>42</sup>. Um eine Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand zu erreichen, müßte dann allerdings eine Wiederanlage der Mittel sichergestellt werden, beispielsweise in dafür zu gründenden Beteiligungsgesellschaften<sup>43</sup>.

Insgesamt ist nicht zu leugnen, daß die praktische Umsetzung von Vermögensbildungsplänen mit einer Reihe von Problemen verbunden ist. Dennoch sollte nicht unversucht bleiben, eine ähnliche Vermögenskonzentration wie während der Wiederaufbauphase in Westdeutschland zu verhindern, denn „in einer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, die ganz entscheidend auf dem Leistungsdenken und dem Leistungswettbewerb beruht“, ergibt sich „die Notwendigkeit zu... einer breiteren Streuung der Vermögensbildungschancen und der Vermögensverteilung“<sup>44</sup>.

## ARBEITSRECHT

Helmut Neumann

# Die Vorschläge der Deregulierungskommission

*Dieser Tage hat die Deregulierungskommission den zweiten Teil ihres Gutachtens vorgelegt<sup>1</sup>. Zu den schon im Vorfeld strittigsten Abschnitten gehören die Vorschläge zur Deregulierung des Arbeitsrechts. Dr. Helmut Neumann stellt die theoretische Konzeption und die Vorschläge der Kommission dar und unterwirft sie einer kritischen Würdigung.*

Die Diskussion der Arbeitsmarktregulierung ist durch zwei Besonderheiten charakterisiert: Zum einen wird – aus nachvollziehbaren Gründen – kaum ein ökonomisches Problem ähnlich emotional diskutiert, zum anderen ist die Debatte von verteilungspolitischen Argumen-

ten geprägt. Während neoliberale Ökonomen, wie der Kronberger Kreis<sup>2</sup>, Regulierung als ein Instrument der Gewerkschaften zur Absicherung von Insider-Vorteilen sehen, kritisieren Gewerkschaftsvertreter Versuche einer Deregulierung als offenkundiges Bemühen, Macht zugunsten der Unternehmen umzuverteilen. Während auf

*Dr. Helmut Neumann, 34, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Volkswirtschaftslehre der TU Berlin.*

<sup>1</sup> Vgl. Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb (zweiter Bericht), Bonn 1991.

<sup>2</sup> Vgl. Kronberger Kreis: Mehr Markt im Arbeitsrecht, Bad Homburg 1986.