

Winters, Stephan

Article — Digitized Version

## Subventionierung von Sozialbeiträgen in Ostdeutschland

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Winters, Stephan (1991) : Subventionierung von Sozialbeiträgen in Ostdeutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 10, pp. 515-519

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136808>

**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.*

Stephan Winters

## Subventionierung von Sozialbeiträgen in Ostdeutschland

*Während bei der gesamtwirtschaftlichen Produktion Ostdeutschlands erste Anzeichen einer „Trendwende“ auszumachen sind, muß von einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit ausgegangen werden. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, plädiert Stephan Winters für eine Senkung der Lohnkosten durch Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten.*

Die ökonomische Lage in den neuen Bundesländern ist nach wie vor desolat. Hinsichtlich der Produktionsentwicklung werden mittlerweile Anzeichen für eine bevorstehende „Trendwende“ gemeldet, wobei allerdings die eher bescheidenen Prognosewerte mitunter nicht ganz in Einklang stehen mit dem euphorischen Ton der Überschriften. So rechnet das RWI für 1992 mit einem Anstieg des BIP in Ostdeutschland um 5%, womit (nach einem Einbruch um 25% im laufenden Jahr) zu Beginn des Jahres 1993 ein Niveau von weniger als vier Fünftel des bereits niedrigen Standes von Ende 1990 erreicht wäre<sup>1</sup>.

In bezug auf die Arbeitslosigkeit wagt es derzeit aber niemand mehr, das Ausmaß und den Zeitpunkt einer „Gesundung“ vorherzusagen. Einstweilen liegt die Erwerbslosenquote einschließlich der mit dem Anteil des Arbeitsausfalls gewichteten Zahl der Kurzarbeiter bei über 20%<sup>2</sup>. Ohne massive Anstrengungen auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik einschließlich der Vorruhestandsregelung sowie ohne die starken und weiträumigen Pendlerbewegungen nach dem Westen wäre sie wohl annähernd doppelt so hoch.

Angesichts dieser Daten wird zunehmend die Frage diskutiert, ob die von der Bundesregierung betriebene Politik der großzügigen Förderung von Investitionen allein den Erfordernissen der Lage gerecht wird. Ein Ausgangspunkt sind dabei Berechnungen des IWF, denen zufolge jährliche Nettoinvestitionen in einer Größenordnung von 100 Mrd. DM erforderlich sind, wenn die Ar-

beitslosigkeit in den neuen Ländern binnen zehn Jahren auf einen „Normalwert“ von 6% begrenzt und der Produktivitätsrückstand abgebaut werden soll<sup>3</sup>. Ein solches Investitionsvolumen ist offenbar auch mit so kräftigen Anreizen, wie sie für das laufende Jahr gewährt werden, nicht im entferntesten zu erreichen.

Dieser Befund hat dem Gedanken Auftrieb gegeben, alternativ oder zusätzlich zur Investitionsförderung bei den Arbeitskosten anzusetzen, um einen direkten Beschäftigungseffekt in den neuen Ländern zu erzielen<sup>4</sup>. Die so in Gang gekommene Diskussion um Lohnsubventionen<sup>5</sup> wird hier nicht fortgesetzt, sondern nur gestreift. Im Mittelpunkt steht hingegen die Überlegung, daß neben den Löhnen selbst auch die Lohnnebenkosten und hier insbesondere die Sozialversicherungsbeiträge zur starken Belastung der ostdeutschen Unternehmen mit Arbeitskosten beitragen und somit als Ansatzpunkt für eine Politik der Beschäftigungsanreize in Frage kommen<sup>6</sup>. Das hier skizzierte Konzept unterscheidet sich von den Vorschlägen in Richtung auf direkte Lohnsubventionen in zweifacher Hinsicht:

<sup>1</sup> O.V.: Ostdeutsche Betriebe sind zunehmend optimistisch, in: Süddeutsche Zeitung vom 6. 8. 1991.

<sup>2</sup> Stand Juli 1991. Vgl. o.V.: Jetzt über 1 Million Arbeitslose in Ostdeutschland, in: Handelsblatt vom 7. 8. 1991.

<sup>3</sup> Siehe D. McDonald, G. Thumann: Investment Needs in East Germany, in: L. Lipschitz, D. McDonald (Hrsg.): German Unification – Economic Issues, IMF Occasional Paper Nr. 75, Washington 1990, S. 71-77.

<sup>4</sup> Dies wurde bereits frühzeitig vertreten und begründet durch H. Klodt: Wirtschaftshilfen für die neuen Bundesländer, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 12, S. 617ff.

<sup>5</sup> Siehe zuletzt E. Kantzenbach: Lohnsubventionen für Arbeitsplätze?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 7, S. 326; sowie stellvertretend für die Gegenposition H. Siebert: Brauchbares Konzept der Qualifizierungsgutscheine, in: Handelsblatt vom 3. 6. 1991.

<sup>6</sup> Diese Idee hat auch T. Necker ins Gespräch gebracht. Siehe N. Piper: Wenn der Staat die Lohntüte füllt, in: Die Zeit Nr. 22 vom 24. 5. 1991.

*Stephan Winters, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für ausländisches und internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg.*

- erstens rückt es in seiner Begründung die Manipulation der gegebenen Arbeitskosten durch den Staat in ein allokationstheoretisch günstigeres Licht;
- zweitens stellt es nicht allein auf die Höhe der Löhne insgesamt ab, sondern auch auf die Lohn- und Einkommensstruktur und berücksichtigt in Zusammenhang damit die Umverteilungsfunktion der Steuer- und Abgabepolitik.

**Überzogene Lohnerhöhungen?**

Immer häufiger wird die Verantwortung für die katastrophale Beschäftigungssituation in Ostdeutschland von Politikern und Ökonomen der gewerkschaftlichen Lohnpolitik angelastet. Durch überzogene Tarifabschlüsse sei der Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Arbeitsproduktivität verlorengegangen<sup>7</sup>. In der Tat steht einer gesamtwirtschaftlichen Produktivität von rund 30% des westlichen Vergleichswertes ein Tariflohnniveau von derzeit rund 60% gegenüber<sup>8</sup>. Der letztere Wert ermäßigt sich allerdings nach Angaben des Instituts der deutschen Wirtschaft auf etwa 46%, wenn man auf die Effektivlöhne einschließlich der Nebenleistungen abstellt<sup>9</sup>. Auch ist zu beachten, daß ein Teil der ostdeutschen Industrieproduktion durch den Ausfall von Nachfrage aus östlichen Nachbarländern sowie im eigenen Land derzeit unabhängig

von den Produktionskosten kaum absetzbar ist. Dennoch ist davon auszugehen, daß die gestiegenen und weiter steigenden Arbeitskosten für viele der alten DDR-Betriebe ein entscheidendes Rentabilitätshindernis darstellen. Dabei ist zu bedenken, daß sich hinter der genannten gesamtwirtschaftlichen Durchschnittsproduktivität von rund 30% des Westniveaus eine enorme Spanne von Branchen- und Einzelwerten verbirgt. Zum einen arbeiten die DDR-Betriebe schon vor der „Wende“ mit äußerst unterschiedlicher Effizienz, zum anderen hat die Wirtschaftsunion neben steigenden Löhnen auch sinkende Kosten z.B. für importierte Inputs mit sich gebracht, so daß sich die betrieblichen Kostenstrukturen einschneidend verändert haben<sup>10</sup>. Will man also angesichts des unzureichenden Aufbaus neuer hochproduktiver Arbeitsplätze einen Zusammenbruch der alten Strukturen auf breiter Front vermeiden, so erscheint eine hochgradig differenzierte Lohnstruktur auf insgesamt niedrigem Niveau in Anlehnung an die Produktivitäten geboten.

Eine solche Struktur ist jedoch im Hinblick auf die verfügbaren Einkommen der Beschäftigten nicht durchsetzbar. Das Lohngefälle zwischen Ost und West ist durch die drohende Abwanderung eines Großteils gerade der qualifizierten Kräfte beschränkt. Einem zu krassen internen Gefälle in Ostdeutschland steht entgegen, daß die Bevöl-

<sup>7</sup> So z.B. J.B. Donges: Arbeitsmarktpolitik und Lohnpolitik in Ostdeutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 6, S. 285.

<sup>8</sup> Diese Zahlen nennt das Bundeswirtschaftsministerium. Siehe o.V.: Lohnsubventionen kosten viel und bringen nichts, in: Handelsblatt vom 10. 6. 1991.

<sup>9</sup> O.V.: Transferzahlungen an die ostdeutschen Bundesländer, in: Handelsblatt vom 25. 6. 1991.

<sup>10</sup> Vgl. A. Akerlof et. al.: East Germany In From the Cold, The Economic Aftermath of Currency Union, Preliminary Draft, Berkeley 1991, S. 24ff.

**VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

Dieter Lösch,  
Olaf Steffen

**DAS WIRTSCHAFTSSYSTEM  
DER PERESTROJKA**

**Ordnungstheoretische Schlußfolgerungen aus den  
Erfahrungen der sowjetischen Umgestaltungspolitik**

In der vorliegenden Studie wird gezeigt, daß das Wirtschaftssystem der Perestrojka wesentlich zur gegenwärtigen Versorgungskrise in der UdSSR beigetragen hat. Damit wird klar, daß das Mischsystem aus Plan- und Marktwirtschaft damit nicht nur den gesamten Transformationsprozeß gefährden kann, sondern daß es auch nicht die Effizienz der Marktwirtschaft erreicht. Aus dieser Analyse werden im abschließenden Teil weitere ordnungs- und transformationstheoretische Schlußfolgerungen gezogen.

Großoktav,  
79 Seiten, 1991,  
brosch. DM 47,-  
ISBN 3-87895-413-1

**VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG**

kerung dort an ein recht hohes Maß an Gleichheit auf ökonomischem Gebiet gewöhnt ist. War schon die Einkommensverteilung in der DDR zwar nicht egalitär, aber nach westlichen Maßstäben relativ ausgeglichen<sup>11</sup>, so galt dies noch mehr hinsichtlich der Konsummöglichkeiten, die ja weniger von den verfügbaren Geldmitteln als vielmehr von der oft zufälligen Verfügbarkeit von Waren abhingen. Zudem würde eine produktivitätsorientierte Differenzierung nach unten einen Teil der Beschäftigten in relative Armut abgleiten lassen, was ebenso mit sozialen Spannungen wie mit steigenden Kosten für staatliche Sozialtransfers verbunden wäre.

### Inadäquate Sozialabgaben

Zwischen derart entgegengesetzten Ansprüchen an Niveau und Struktur der Löhne als Kostenfaktor einerseits und als Einkommensquelle andererseits zu vermitteln, wäre eine klassische Aufgabe des Steuersystems. Um hinreichend hohe und einigermaßen ausgeglichene Nettoeinkommen mit relativ niedrigen und möglichst differenzierten Arbeitskosten vereinbar zu machen, müßte die Belastung erstens insgesamt niedrig sein und zweitens progressiv. An diesem Anspruch ist im folgenden die tatsächliche Wirkung des Steuersystems in Ostdeutschland zu messen:

Zunächst ist festzustellen, daß eine Einkommensbesteuerung in der DDR derzeit kaum stattfindet. Die Mehrzahl der Einkommen liegt bislang so niedrig, daß sie einkommensteuerfrei bleiben<sup>12</sup>. Sehr wohl belastet sind sie dagegen mit Sozialabgaben. Deren Aufkommen ist 1991 höher als das aller Steuern und liegt damit als Anteil am Bruttosozialprodukt noch oberhalb des westdeutschen Vergleichswerts<sup>13</sup>. Die Lohnsteuer beträgt gerade ein Siebtel dieser Summe. Wenn man diese Abgaben aus der Sicht der Betroffenen als Quasi-Steuern einstuft, läßt sich im für die fünf neuen Bundesländer relevanten Einkommensbereich mithin eine weitgehend proportionale Belastung der Einkommen konstatieren. Da auch die Arbeitgeberanteile an den Sozialabgaben ökonomisch gesehen ein Lohnbestandteil sind, liegt diese Proportionalbelastung, bei der kein Freibetrag vorgesehen ist, bei der-

zeit rund 32% des Bruttolohns einschließlich der Arbeitgeberanteile.

Es könnte eingewandt werden, daß es sich bei den Sozialbeiträgen nicht um gegenleistungsfreie Steuern handelt. Es ist jedoch offenkundig, daß sich in der Bundesrepublik das Niveau und die relativen Kosten sozialer Sicherheit ebenso wie die Lohnhöhe erst im Zuge des Produktivitätsfortschritts herausgebildet haben. Führten die gesamten Sozialversicherungsbeiträge in der Bundesrepublik 1960 (als die gesamtwirtschaftliche Produktivität auf einem Niveau lag, das heute demjenigen in den neuen Bundesländern vergleichbar ist) noch zu Arbeitsmehrkosten bezogen auf das verbleibende Einkommen von 27,8%<sup>14</sup>, so sind es gegenwärtig 45,6%. Das an der Produktivität gemessene hohe Lohnniveau verstärkt diesen Ausgabenposten natürlich proportional. Sollen die Bürger Ostdeutschlands in den Genuß des westlichen sozialen Sicherungsniveaus kommen (und dies erscheint unabweisbar), so ist das eine politische Entscheidung, während die damit verbundenen Beitragssätze ökonomisch inadäquat sind und eine steuerförmige Belastung des Faktors Arbeit darstellen.

### Regressive Belastungswirkungen

Neben dieser beträchtlichen Proportionalbelastung fallen bei den Steuern im engeren Sinn vor allem die Verbrauchsteuern ins Gewicht, deren Anteil am Gesamtaufkommen in Ostdeutschland mit circa 70% rund doppelt so hoch liegt wie im Westen<sup>15</sup>. Die regressive Wirkung dieser Steuern<sup>16</sup> prägt somit die Inzidenz des Gesamtsystems, dessen Wirkung also ebenfalls als regressiv einzustufen ist. Es kommt hinzu, daß die Ausgangsverteilung der Reallöhne in der ehemaligen DDR durch die massive Subventionierung von Gütern des Grundbedarfs beeinflusst war. In Abhängigkeit vom Konsummuster lag die Kaufkraft einer Mark der ehemaligen DDR für ärmere Haushalte deutlich oberhalb von einer D-Mark, für anspruchsvollere Konsumentengruppen hingegen darunter<sup>17</sup>. Der zum Teil bereits vollzogene und fortschreitende Abbau von Preisstützungen verschlechtert spürbar die Position der Einkommensschwachen, was sich an stark divergierenden Steigerungsraten der Lebenshaltungskosten nach Haushaltstypen ablesen läßt<sup>18</sup>. Bemerkens-

<sup>11</sup> Siehe DIW-Wochenbericht Nr. 47/1990, S. 659.

<sup>12</sup> Siehe Bundesministerium der Finanzen: Finanznachrichten Nr. 26/1991 vom 10. 5. 1991.

<sup>13</sup> Errechnet nach Angaben des Arbeitskreises Steuerschätzungen (Sitzung vom 13.-16. Mai 1991) und des DIW (Wochenbericht Nr. 8/1991, S. 72), wo für Dezember 1990 ein Monatsaufkommen an Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von 4 Mrd. DM genannt wird.

<sup>14</sup> Siehe H. Lampert: Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin, Heidelberg 1985, S. 152.

<sup>15</sup> Nach der Vorausschätzung des DIW im Wochenbericht 39/1990, S. 554. Aktuellere Aufkommensdaten sind nicht derart aufgeschlüsselt, daß sie einen solchen Vergleich erlauben.

<sup>16</sup> Zum empirischen Nachweis dieser Wirkung für die alte Bundesrepublik siehe K. H. Dennerlein: Die Belastungs- und Verteilungswirkungen der indirekten Steuern in der BRD, Berlin 1982, S. 139; bzw. W. Kitterer, J. Fronia: Belastungswirkungen der Umsatzsteuer, Tübingen 1981, S. 226.

<sup>17</sup> Siehe T. Mayer, G. Thumann: German Democratic Republic: Background and Plans for Reforms, in: L. Lipschitz, D. McDonald (Hrsg.), a.a.O., S. 53.

<sup>18</sup> Siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 7, Heft 4/1991, S. 66.

wert ist nun, daß die vor allem zur Finanzierung der deutschen Einheit beschlossenen oder geplanten gesamtdeutschen Steueränderungen in ihrer großen Mehrheit diesen Trend zur Regressivität noch verstärken. Zu nennen sind:

- die Erhöhung spezieller Verbrauchsteuern auf Tabak, Versicherungen, Mineralöl;
- die Erhöhung der Telefongebühren, wobei insbesondere die faktische Erhöhung der Grundgebühr eindeutig als regressiv einzustufen ist;
- die für Anfang 1993 in Aussicht genommene Erhöhung der Mehrwertsteuer.

All dies bedroht nicht nur den Lebensstandard der Beziehler geringer Arbeitslosengelder in Ostdeutschland, sondern erhöht auch den Druck auf Lohnsteigerungen gerade im unteren Bereich der Skala ohne Ansehen der Produktivitätsentwicklung.

Schließlich werden, und das erscheint im Zusammenhang des hier entwickelten Arguments besonders problematisch, die Kosten der Vereinigung mit dem Ziel einer Entlastung des Staatshaushalts in erheblichem Umfang einseitig den Versicherungsträgern aufgebürdet, obwohl es sich eindeutig um versicherungsfremde, politische Lasten handelt, die von der Gesamtgesellschaft, also aus Steuermitteln, finanziert werden sollten<sup>19</sup>. Dieses Vorgehen führt zu steigenden Beitragssätzen (in der Arbeitslosen- und bald auch in der Rentenversicherung), die auch die ostdeutschen Lohnkosten weiter in die Höhe treiben.

### Ein Vorschlag

Indem also das westdeutsche System der Sozialabgaben den Arbeitseinsatz stark verteuert und in Verbindung mit dem Steuerwesen eine regressiv verteilungswirkung entfaltet, wird es der oben formulierten Aufgabe einer Vermittlung zwischen den Bedürfnissen der Unternehmen und der Einkommensbezieher nicht gerecht. Der folgende Vorschlag soll diesem Mangel abhelfen. Er kann hier allerdings nur qualitativ skizziert und in groben Zügen begründet werden:

Der Staat übernimmt den Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen für Beschäftigte in Ostdeutschland in voller Höhe sowie einen nach Einkommen gestaffelten Anteil der Arbeitnehmerbeiträge, der bei ei-

nem näher zu bestimmenden mittleren Einkommen auf Null absinkt. Unmittelbar wird damit einerseits eine Minderung der Arbeitskosten und andererseits eine Entlastung kleiner Einkommen im Sinne eines progressiven Belastungsverlaufs erreicht. Allokativ erscheint mir ein solches Vorgehen schon angesichts der oben begründeten Unangemessenheit der Beitragssätze unbedenklich, wenn nicht sogar geboten<sup>20</sup>. Somit handelt es sich der Begründung nach nur bedingt um eine Lohnsubvention, während die Wirkungsweise des Vorschlags einer solchen entspricht. Hinsichtlich der praktischen Folgen und Implikationen der genannten Maßnahme sowie unter Berücksichtigung der üblicherweise gegen die Bezuschussung von Arbeitskosten erhobenen Einwände lassen sich folgende Überlegungen anstellen:

In der Diskussion um Lohnsubventionen ist oft von der Gefahr die Rede, daß durch sie die Erhebung und Durchsetzung überzogener Lohnforderungen (weiter) erleichtert würden<sup>21</sup>. Ich halte dieses Argument generell für fragwürdig, weil sich die bisherigen Lohnabschlüsse ja gerade nicht an tatsächlichen oder mutmaßlichen „Verteilungsspielräumen“ orientiert haben, sondern das Gerechtigkeitsempfinden und die Bedürfnisse der Arbeitnehmer ausschlaggebend waren<sup>22</sup>. Unter dieser Annahme kann für die vorgeschlagene Variante sogar vom gegenteiligen Effekt einer Dämpfung des Lohnauftriebs ausgegangen werden, da die Besserstellung einkommensschwacher Gruppen den gerade von dort ausgehenden Druck auf kräftige Steigerungen der Reallöhne mildert. Zudem sinkt durch die Progression bei der Belastung der (relative) Nettoeffekt und damit die Anreizwirkung von Lohnzuwachsen in einer bestimmten Höhe.

Auch dem Einwand, einmal geschaffene Subventionstatbestände ließen sich nur schwer wieder abbauen, kann im Rahmen des Vorschlags begegnet werden: auf seiten der Arbeitnehmerbeiträge würde die Stützung im Zuge allmählicher Lohnsteigerungen von selbst wegschmelzen, für die Arbeitgeberbeiträge könnte in Einklang mit der Begründung für ihre Gewährung von vornherein eine Koppelung an die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsdifferenz gegenüber dem Westen festgelegt werden<sup>23</sup>.

### Problematische Finanzierung

Problematisch erscheint die Finanzierung der vorgeschlagenen Idee, deren Kosten sich nach gegenwärtigem

<sup>19</sup> Vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 21/1991, S. 286.

<sup>20</sup> Weiter läßt sich argumentieren, daß die Faktorpreisverhältnisse durch die Investitionsförderung bereits in die andere Richtung verzerrt sind. Insofern stellt die Senkung der Arbeitskosten der Tendenz nach einen Ausgleich dar, wenn sie zusätzlich zu den Investitionsanreizen erfolgt.

<sup>21</sup> So z.B. H. Siebert: Brauchbares Konzept der Qualifizierungsgutscheine, in: Handelsblatt vom 3. 6. 1991.

<sup>22</sup> Vgl. A. Akerlof et al., a.a.O., S. 45.

<sup>23</sup> Der einzelbetriebliche Anreiz zur Steigerung der Produktivität würde durch eine solche Regelung nicht geschwächt.

Stand grob geschätzt auf zunächst 35 Mrd. DM im Jahr belaufen würden, also knapp 9% des gesamtdeutschen Staatshaushalts<sup>24</sup>. Eine beträchtliche Summe, die gleichwohl angesichts des für 1991 geschätzten gesamten Transfervolumens von etwa 150 Mrd. DM<sup>25</sup> viel von ihrem Schrecken verliert. Ob sie als tragbar angesehen werden kann, hängt entscheidend davon ab, in welchem Maße Selbstfinanzierungseffekte in Form von Einsparungen bei anderen Haushaltsposten oder von Mehreinnahmen wirksam werden. Eine verlässliche Quantifizierung solcher Effekte ist jedoch vermutlich nicht einmal ex post möglich, da sie Haushaltsverbesserungen nicht nur gegenüber dem jetzigen (Planungs-)Stand einschließen müßte, sondern auch die Vermeidung von Belastungen, die bei Verzicht auf die Subventionierung erst noch eingetreten wären. Folgende Wirkungen kommen in Betracht:

- Einsparung bei der Unterstützung von Arbeitslosen;
- Steuer- (und Beitrags-)Mehreinnahmen durch steigende Beschäftigung;
- erhöhtes Aufkommen an Umsatzsteuern durch steigende Konsumnachfrage der Nichtentlassenen, der begünstigten Kleinverdiener sowie eventuell auch derjenigen, die sich nicht mehr in gleichem Maße wie vorher von Arbeitslosigkeit bedroht sehen (hier sind – nebenbei bemerkt – auch gesamtdeutsche Multiplikatoreffekte denkbar);
- Einsparungen bei diversen Sozialleistungen, die von Arbeitslosen und Kleinverdienern in Anspruch genommen werden;
- Einsparungen bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie eventuell auch bei anderweitigen Subventionen<sup>26</sup>.

Auch ohne Quantifizierung macht dieser Katalog immerhin deutlich, daß die Kosten der Beitragssubvention nicht isoliert betrachtet werden dürfen.

Während der Bund die Kosten der Beitragssubvention zu tragen hätte, käme ein Teil der genannten positiven Haushaltseffekte den ostdeutschen Gebietskörperschaften zugute. So würde deren Bedarf an Zuweisungen aus dem Westen *ceteris paribus* sinken und das Tauziehen zwischen dem Bund und den neuen Ländern um das Volumen und die Gestaltung solcher Haushaltshilfen zumindest geringfügig entschärft.

Mit dem Finanzierungsaufwand und seiner Bewertung untrennbar verbunden ist die Frage nach den Wirkungsaussichten der vorgeschlagenen Maßnahme. Hier ist wohl der These zuzustimmen, daß ihr Einfluß auf die Faktorkombination im Falle von Betriebsneugründungen gering sein dürfte, da die Investoren mit längerfristigen Faktorkosten kalkulieren. Positiv gewendet heißt das aber auch, daß die Subvention kein ernstes Hindernis für den Transfer zukunftstauglicher Produktionstechnologien nach Ostdeutschland darstellt. Hauptsächlicher Adressat sind somit die existierenden Betriebe in den fünf neuen Bundesländern, denen auf dem vorgeschlagenen Weg dazu verholfen würde, ihre Überlebensaussichten zu verbessern und/oder einen höheren Beschäftigungsstand zu wahren<sup>27</sup>. Auch würden sich *ceteris paribus* die Aussichten auf Privatisierung bisheriger Treuhandbetriebe verbessern, auch dies letztlich zum Wohle des Staatshaushalts<sup>28</sup>.

### Auswirkungen

Zu Entlassungen und Stilllegungen wird es dennoch kommen. Manche Betriebe produzieren so teuer, daß eine Entlastung in der vorgesehenen Größenordnung bei weitem nicht zur Kostendeckung führen würde, anderen fehlt es kostenunabhängig an Absatzchancen. Im Laufe des Subventionsabbaus müßten auch die Unternehmen ausscheiden, die mit der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung nicht Schritt halten können. Marktwirtschaftliche Selektions- und Anreizmechanismen würden also wirksam bleiben. Ihre maßvolle Milderung ist zur Vermeidung von Resultaten gerechtfertigt, die gesellschaftlich inakzeptabel sind und deshalb fast zwangsläufig Notmaßnahmen aller Art provozieren, die unsystematisch und (daher) nach Effizienzgesichtspunkten unterlegen wären bzw. schon sind. Als Beispiel sei hier nur auf die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hingewiesen: Ob deren Ausdehnung im geplanten Umfang auf sinnvolle und für die „reguläre“ Wirtschaft unschädliche Weise möglich ist, kann bezweifelt werden.

Schließlich hätte das vorgeschlagene Modell den reizvollen Nebeneffekt, ein unmittelbares Interesse des Staates an niedrigeren Beitragssätzen in der Sozialversicherung zu erzeugen. Der erwähnten Tendenz, Haushaltsprobleme auf dem Rücken der Versicherten auszutragen, wäre Einhalt geboten. Allerdings dürfte gerade dies einer Realisierung des Vorschlag politisch im Wege stehen.

<sup>24</sup> Bei einem Gesamtbeitragsvolumen von 48 Mrd. DM in Ostdeutschland und einem angenommenen Förderanteil von 50% auf Seiten der Arbeitnehmerbeiträge.

<sup>25</sup> Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft laut Handelsblatt vom 25. Juni 1991, Transferzahlungen an die ostdeutschen Bundesländer.

<sup>26</sup> Als Beispiel dafür, daß punktuelle Notmaßnahmen nicht nur im Rahmen der Treuhandanstalt bereits vorkommen, kann die Sicherung von Aufträgen für ostdeutsche Werften durch zweckgebundene Zahlungen an die Sowjetunion gelten.

<sup>27</sup> Ähnlich argumentiert E. Kantzenbach, a.a.O., S. 327.

<sup>28</sup> A. Akerlof et al., a.a.O., S. 57.