

## A Service of



Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft Leibniz Information Centre

Möllemann, Jürgen W.; Steinkühler, Franz; Sinn, Hans-Werner; Murmann, Klaus

Article — Digitized Version Ein Sozialpakt für Ostdeutschland?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Möllemann, Jürgen W.; Steinkühler, Franz; Sinn, Hans-Werner; Murmann, Klaus (1992): Ein Sozialpakt für Ostdeutschland?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 1, pp. 7-18

This Version is available at: https://hdl.handle.net/10419/136837

## 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.



# Ein Sozialpakt für Ostdeutschland?

Die wirtschaftliche Lage in Ostdeutschland ist vor allem durch eine unzureichende private Investitionstätigkeit und Massenarbeitslosigkeit gekennzeichnet. Wie können die Schwierigkeiten in den neuen Bundesländern behoben werden? Verspricht ein Sozialpakt für Ostdeutschland eine Lösung der Probleme?

Jürgen W. Möllemann

# Das Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost im zweiten Jahr

u Beginn des Jahres 1991 machte die wirtschaftliche Situation in den neuen Bundesländern sehr deutlich, wie groß die Probleme waren, die die SED hinterlassen hat. Klar wurde damit auch, wie schwer es ist, den notwendigen Strukturwandel eines ehedem sozialistisch planwirtschaftlich gelenkten Systems hin zu einer dezentralen freiheitlichen Marktwirtschaft zu bewältigen. Notwendig war deshalb eine rasche, tatkräftige und vor allem unbürokratische Unterstützung beim Übergang zu marktwirtschaftlichen Strukturen, verbunden mit einer arbeitsmarktpolitischen Flankierung, die den Menschen in den neuen Bundesländern Perspektiven geben und über die schwierige Anfangsphase hinweg helfen konnte. Dies konnte nur heißen: Belebung der Investitionstätigkeit für einen dynamischen Aufholprozeß der Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze. Die Bundesregierung hat, auf der von mir entwickelten Strategie Aufschwung-Ost aufbauend, das auf zwei Jahre angelegte und mit jeweils 12 Mrd. DM für 1991 und 1992 ausgestattete Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost beschlossen.

Die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern zeigt heute, daß die Maßnahmen der Bundesregierung greifen. Das Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost hat den wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Bundesländern vorangebracht. "Die Wende zum Besseren hin sollte in den neuen Bundesländern nun geschafft sein", stellt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung fest. Umfragen belegen die Zuversicht der Bürger in den neuen Ländern.

1992 wird trotz allem schwierig werden. Das konjunkturelle Umfeld für Deutschland ist ungünstiger geworden als im ersten Jahr des Aufschwung-Ost. Viele der im überregionalen Wettbewerb stehenden Industrieunternehmen haben noch eine sehr schwierige Anpassungsphase vor sich. Daneben gibt es aber auch Bereiche, die wie die Bauwirtschaft und viele Dienstleistungszweige unmittelbar von der notwendigen radikalen Umstrukturierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern profitieren. Der Aufschwung geht aber von einem sehr niedrigen Niveau aus. Weitere unrentable Arbeitsplätze werden zunächst noch wegfallen. Unternehmen, die bereits 1991 ihre Preise fühlbar zurücknehmen mußten, sehen sich durch die beträchtlichen Lohnanhebungen unter starken Kostendruck gesetzt. Sie haben im wesentlichen durch die Treuhandanstalt abgedeckte hohe Verluste. Neue Absatzmärkte sind zu erschließen. Bis die in Vorbereitung stehenden Investitionen den Arbeitsmarkt auf breiter Front entlasten können, wird noch einige Zeit vergehen.

Die Wirtschaftspolitik steht in erster Linie vor der Aufgabe, die Voraussetzungen für Investitionen noch weiter zu verbessern, denn nur so kann die Zahl der sicheren wettbewerbsfähigen Arbeitsplätze bald schneller steigen, als unrentable wegfallen. Dieses Primärziel des Aufschwung-Ost darf nicht sehenden Auges durch falsche Weichenstellungen in der Finanz- und Tarifpolitik leichtsinnig gefährdet werden. Angesichts des tiefgreifenden Wandels bedarf es nicht nur wachstumsfördernder marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Die schaftspolitik muß auch die Flankierung des strukturellen Wandels durch eine aktive Strukturpolitik beinhalten. Das schließt auch den wirksamen Einsatz der Arbeitsmarktpolitik ein. Der Aufschwung-Ost braucht dafür auch in seinem zweiten Jahr konsequente Leitlinien:

□ Um die Investitionen weiter nachhaltig zu fördern, bedarf es vor allem eines entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Umfeldes. Daher mein Beharren auf lohnpolitischer Vernunft in Ost und West. Sie hat sich in den alten Bundesländern in den 80er Jahren sowohl für die, die einen Arbeitsplatz hatten, in steigenden Realeinkommen als auch für viele, die arbeitslos waren, in neuer Beschäftigung ausgezahlt. Es ist einfach ein Faktum, daß zu hohe Löhne zu Lasten der Beschäftigung gehen. Zu dem notwendigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld gehört auch öffentliche Ausgabendisziplin, an der ich unbeirrt festhalte.

☐ Die private Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern muß weiter nachhaltig und unvermindert gefördert werden. Deshalb fordere ich eine weitere Aufstockung der Mittel für die regionale Wirtschaftsförderung. Die bisher zur Verfügung stehenden Gelder werden angesichts der bisher vorliegenden Anträge nicht ausreichen, um die Förderung auf hohem Niveau fortzuführen. Der absehbare zusätzliche Bedarf beläuft sich auf 2 Mrd. DM einschließlich der Verpflichtungsermächtigungen für die nächsten Jahre. Ich halte diese Erhöhung für erforderlich, damit die Förderung nicht in dem Moment eingestellt werden muß, in dem viele der aufgrund der wirtschaftspolitischen Anreize ins Auge gefaßten Investitionen konkret in Angriff genommen werden sollen.

☐ Einer reibungslosen und damit dynamischen Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern stehen trotz aller Anstrengungen oft noch erhebliche Hemmnisse entgegen. Dazu gehören die ungeklärten Eigentumsfragen, noch nicht ausreichend funktionsfähige Verwaltungen, zu lange Genehmigungsverfahren und ein zu geringes Angebot an Gewerbeflächen. Die bisher in den Eigentumsfragen erreichten Fortschritte sind gemessen an den Erfordernissen noch häufig unzureichend. Wichtig ist mir in diesem Zusammenhang deshalb zweierlei: Einmal muß die Personalhilfe weiter verstärkt werden, denn Gemeinden und Vermögensämter können nur ausreichend und mit fachkundigem Personal besetzt effektiv arbeiten. Vor allem aber muß das Vermögensgesetz geändert werden, um Mißbrauchsmöglichkeiten sowie die Verschleppung von Verfahren und damit Investitionsvorhaben auszuschließen. Ich habe dazu vorgeschlagen, die bis Ende 1992 befristete Vorfahrtsregelung für Investitionen zu verlängern und das Anhörungsrecht

> Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Jürgen W. Möllemann, 46, ist Bundesminister für Wirtschaft in Bonn.

Franz Steinkühler, 54, ist Erster Vorsitzender der IG Metall in Frankfurt/Main.

Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, 43, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium.

Dr. Klaus Murmann, 60, ist Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in Köln. des Alteigentümers auf zwei Wochen zu befristen. Notwendig ist zudem, alle Verfahren vor einem oder vor wenigen Verwaltungsgerichten zu konzentrieren.

☐ Der Absatz von Produkten aus Ostdeutschland auf den westlichen Märkten hat noch kein befriedigendes Niveau erreicht. Zur Absatzsteigerung sind kostengünstig erzeugte, moderne Produkte und ein leistungsfähiges Management notwendig. Ich werde in Fortsetzung meiner Gespräche mit Verbänden und Unternehmen weiter konsequent darauf hinwirken, daß die westdeutsche Wirtschaft die neuen Länder nicht nur als Absatzmarkt, sondern auch als neue Bezugsquelle in einem wesentlich stärkeren Maße als bisher nutzen wird. Zusätzlich halte ich Maßnahmen der Bundesregierung zur Unterstützung des Exports in die Staaten des ehemaligen RGW insbesondere in der Übergangsphase für erforderlich.

Die Anstrengungen der Bundesregierung allein können den Zusammenbruch der alten Außenwirtschaftsbeziehungen im ehemaligen RGW nicht auffangen. Um praktikable Lösungen zu finden, bedarf es einer international abgestimmten Vorgehensweise. Dies wird ein wesentliches Thema des Weltwirtschaftsgipfels sein, der im Juni 1992 unter deutschem Vorsitz in München stattfindet. Notwendige Maßnahmen und Schritte werde ich im Vorfeld mit meinen Kollegen der wichtigsten Länder aus Ost und West auf einer Wirtschaftskonferenz Anfang Mai in Münster erörtern.

Die Umstrukturierung der Wirtschaft durch die Treuhandanstalt muß fortgesetzt werden. Der effektivste Weg zur Sanierung ist und bleibt die Privatisierung, denn private Investoren bringen neue Produkte, neue Märkte und unternehmerische Führung mit, also Leistungen,

die keine Staatsholding erbringen kann.

Auch die Sanierung von überlebensfähigen Unternehmen, die noch nicht privatisiert werden können, ist eine zentrale Aufgabe der Treuhandanstalt. Entscheidendes Kriterium muß dabei sein, ob und wie Unternehmen in absehbarer Zeit die Wettbewerbsfähigkeit erreichen können. Bei den als sanierungsfähig eingestuften Unternehmen entstehen für die Treuhandanstalt besondere Herausforderungen. So muß die Managementhilfe verstärkt werden, ein strenges Beteiligungscontrolling ist vorzunehmen, und es ist eine transparente Sanierungspolitik nach einheitlichen Kriterien zu führen, wobei die Synergieeffekte der Treuhandanstalt zu nutzen sind. Ich unterstütze die Initiative der Treuhandanstalt, durch organisatorische Maßnahmen, wie z. B. die Gründung Management-Gesellschaften, dieser Aufgabe flexibel Rechnung zu tragen.

Nichts halte ich von einer Staatsholding. Sie würde den Druck auf die Sanierung und Privatisierung vermindern. Dies gilt grundsätzlich auch für unmittelbare Beteiligungen, vor allem für Mehrheitsbeteiligungen, von Bund, Ländern oder Kommunen an diesen Unternehmen. Die Kapitalmehrheit und die unternehmerische Führung sollen bei privaten Investoren liegen.

Nicht privatisierbare oder nicht sanierungsfähige Unternehmen sind abzuwickeln. Ein Aufschub der Liquidation, der erhebliche finanzielle Mittel binden würde, ginge letztlich zu Lasten der Schaffung und Förderung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze. Liquidation bedeutet nicht den Verlust aller Arbeitsplätze. Durch die effektive Gestaltung der Abwicklungspolitik der Treuhandanstalt konnten in der Vergangenheit 30% der Arbeitsplätze der betroffenen Unternehmen erhalten bleiben.

Die Treuhandanstalt wird durch die Privatisierung wie auch durch ihre Sanierungspolitik mit dazu beitragen, die "Entindustrialisierung" von ganzen Regionen zu verhindern. Mit Vorrang müssen deshalb die großen Problemfälle wie Stahl, Schiffbau, Maschinenbau, Bergbau und Chemie gelöst werden. Umgehende Entscheidungen im Hinblick auf die überlebensfähigen Kernbereiche sind dafür notwendig. Die Bundesregierung unterstützt die Neuansiedlung von Unternehmen durch ihre Infrastrukturinvestitionen und die Regionen bei der vor Ort notwendigen Bündelung von Regional- und Arbeitsmarktpolitik.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik des vergangenen Jahres muß fortgeführt werden, um die Zeit zwischen dem Wegfall alter und der Schaffung neuer Arbeitsplätze sozialverträglich zu flankieren. Besondere Priorität hat dabei die Qualifizierung. Negativen Auswirkungen des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums auf Strukturwandel und die Mobilität der

Arbeitnehmer muß allerdings entgegengewirkt werden. Hierzu gehört vor allem ein Entgelt für AB-Maßnahmen, das niedriger liegt als dasjenige normaler Arbeitsverhältnisse. Die Tarifvertragsparteien sollten deshalb spezielle ABM-Tarifverträge mit niedrigerem Entgelt vereinbaren oder AB-Maßnahmen müssen als Gemeinschaftsarbeiten in Anlehnung an frühere Regelungen ausgestaltet werden. Sie müssen auch grundsätzlich auf sechs Monate beschränkt und darüber hinaus zusätzlich mit Qualifizierungsmaßnahmen verbunden werden.

## Keine erfolgversprechende Alternative

Diese hier nur grob skizzierten Punkte bilden ein Programm, das voll in der Kontinuität der marktwirtschaftlichen Politik der Bundesregierung liegt. Ich sehe dazu keine erfolgversprechende Alternative. Es lohnt und erfordert den vollen Einsatz und die Solidarität aller Beteiligten, von Staat, Treuhandanstalt, Tarifparteien, Arbeitnehmern und Unternehmern, von den Bürgern in Ost und West.

Die neu gewonnene Einheit Deutschlands sollte nicht nur als schwierige Aufgabe, sondern vor allem als Chance für Deutschland und Europa verstanden werden. Lasten, die heute entstehen, zahlen sich mittelfristig durch mehr Arbeitsplätze, eine modernere Gesamtwirtschaft, höheres Wachstum und bessere Lebensbedingungen aus.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

## WELTKONJUNKTURDIENST

Jahresbezugspreis DM 96,-- i ISSN 0342-6335 Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

## VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

## Franz Steinkühler

# Ein Konzept zur solidarischen Finanzierung der deutschen Einheit

s ist unverkennbar: In Deutschland ist es kälter geworden. Dies hat nichts mit der Jahreszeit zu tun. Soziale Kälte breitet sich aus.

Wenn ein Bundeshaushalt zahlenmäßiger Ausdruck des Regierungsprogramms ist, dann ist der jüngst verabschiedete Bundesetat Ausdruck grober sozialer Ungerechtigkeit. Besonders die "kleinen Leute" tragen die Lasten, die "Großen" kommen ungeschoren davon, mehr noch: Sie werden zu den Nutznießern des Einigungsprozesses. Soziale Kälte wird bei der Finanzierung der Staatsausgaben deutlich: Die Bundesregierung lehnt Ergänzungsabgaben, die Verlängerung des Solidaritätszuschlages sowie einen Arbeitsmarktbeitrag von Beamten und Selbständigen ab. Statt dessen will sie die unsozialste aller Steuern erhöhen, die Mehrwertsteuer. Und gleichzeitig wagt sie sich daran, Unternehmensteuern zu senken.

Die IG Metall hat Alternativen vorgelegt, ein Konzept zur solidarischen Finanzierung und sozialen Gestaltung der deutschen Einheit. Wir haben Position bezogen gegen die verteilungspolitische Ungerechtigkeit und die strukturpolitische Konzeptlosigkeit der Bundesregierung. Es muß Schluß sein mit einer Politik, die die Kosten der Einheit vor allem den Arbeitnehmern aufbürdet und den Nutzen vor allem den Unternehmen zuschanzt. Das ist die eine Botschaft unseres Konzeptes. Eine andere ist die: Es muß ein Anfang gemacht werden mit einer Strategie, die gesellschaftliche Solidarität mit dem Osten und soziale Gerechtigkeit im Westen verbindet.

Wir wollen auch künftig die Trennung von tariflicher Einkommenspolitik und gesetzlicher Vermögenspolitik. Angemessene Einkommensverbesserungen im Westen und zügige Einkommensangleichung im Osten müssen aus sozialen wie wirtschaftlichen Gründen Hand in Hand gehen. Zum Schutz vor konjunkturellen Absatzrisiken ist das in den alten und neuen Ländern gerade jetzt wichtig.

Außerdem wollen wir die Verbindung von sanierungspolitischen Zielen und vermögenspolitischen Instrumenten. Dazu haben wir Vorschläge für ein gesetzliches Fonds-Modell unterbreitet. Das Kernstück jeder strukturpolitischen Strategie in den neuen Bundesländern muß - wo immer möglich - die Sanierung der ostdeutschen Industrie werden. Wir lehnen eine nur passive Sanierung nach engen betriebswirtschaftlichen Kriterien ab. Wir setzen auf eine aktive Sanierung, die möglichst viele Arbeitsplätze erhält und volkswirtschaftlichen Kriterien Rechnung trägt.

## Zwei Instrumente

Um die Sanierungs- und Privatisierungsformen miteinander zu verbinden, schlägt die IG Metall zwei Instrumente vor. Einmal bleibt sie bei ihrem Vorschlag, eine Treuhand-Industrieholding AG zu gründen. Auf diese Dachgesellschaft sollen alle Treuhand-Unternehmen übertragen werden, die auf mittlere Sicht sanierungs- und damit auch längerfristig ertragsfähig sind. Neu ist der Vorschlag der IG Metall, zusätzlich einen Treuhand-Vermögensfonds zu errichten, der die Vermögensanteile zusammenfaßt, die zukünftig der Bevölkerung gehören sollen.

Aufgabe der Treuhand-Industrieholding wäre grundsätzlich, Betriebe in den neuen Bundesländern zu sanieren statt zu planieren. Um dies zu erreichen, schlägt die IG Metall folgendes vor:

☐ Erstens die Reform der Sanierungskriterien. Sie ist die Grundlage für mehr finanzielle Hilfen. Obergrenze sollen die gesellschaftlichen Kosten von Arbeitsplatzverlusten sein. Sie können nach einer Studie der Unternehmensberatungsgesellschaft McKinsey bei bis zu 300000 DM pro Arbeitsplatz liegen.

☐ Zweitens die Reform der Sanierungsstrategien. Damit Betriebe eine Zukunftschance haben, sollen zu Beginn Zeit und Geld sowie Beratungs- und Managementkapazitäten bereitgestellt werden. Am Ende würden wettbewerbs- und ertragsfähige Unternehmen, überlebensfähige und unabhängige Branchen in der ostdeutschen Wirtschaft vorhanden

☐ Drittens die Reform der Organisationsstrukturen. Dazu gehört nach den Vorstellungen der IG Metall auch die paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat der Treuhand-Industrieholding AG.

Ihrer erweiterten Privatisierungsaufgabe soll die Holding ebenfalls auf dreifache Weise nachkommen:

- ☐ Ein Teil des Industrievermögens wird an Investoren veräußert.
- ☐ Ein weiterer Teil soll in Form von unabhängigen ostdeutschen Unternehmen an der Börse untergebracht werden.
- ☐ Ein dritter Teil soll an die Bevölkerung übertragen werden.

WIRTSCHAFTSDIENST 1992/I

Bei dem Ziel, das Eigentum breit zu streuen, setzt der Treuhand-Vermögensfonds an. Das Fondsvermögen könnte in drei Stufen geschaffen werden. In der Gründungsphase würde dem Fonds eine Minderheitsbeteiligung von 25% an der Treuhand-Holding übertragen werden. In der Aufbauphase würde der Fonds direkt oder indirekt Minderheitsbeteiligungen an privatisierten Treuhand-Firmen behalten, um den Fonds an den zukünftigen Gewinnen zu beteiligen. In der Schlußphase könnten schließlich Dividendenzahlungen und sonstige Erträge der Treuhand-Holding hinzukommen.

Eine der spannendsten Fragen ist, wie die Kapitalanteile des Treuhand-Vermögensfonds verteilt werden. Die IG Metall schlägt als erste Gruppe die Bevölkerung der ehemaligen DDR vor. Sie darf bei der Veräußerung des Industrievermögens nicht um die Früchte ihrer Aufbauleistungen gebracht werden. Den Menschen in der Ex-DDR soll – anders als den übrigen Anteilseignergruppen – die Hälfte des Fonds durch kostenlose Anteilscheine übertragen werden. Als Grundsatz gilt: "Ent-

schädigung gegen Enteignung."

Von einer zweiten Gruppe, den Beziehern von überdurchschnittlichen Einkommen, soll eine obligatorische Abgabe verlangt werden. Gedacht ist an eine "Sonderabgabe Aufbau Ost", die den sogenannten Solidaritätszuschlag ablösen soll. Um kleine und mittlere Einkommen zu schonen, sollen nach den Vorstellungen der IG Metall aber Einkommensgrenzen (60000 DM Ledige/ 120 000 DM Verheiratete) eingeführt werden. Bei den Besserverdienenden könnten so 9 Mrd. DM für die Sanierung ostdeutscher Unternehmen mobilisiert werden. Diese Abgabe wäre aber nicht wie der Solidaritätszuschlag ein verlorener Zuschuß, sondern die Abgabepflichtigen würden Anteilscheine für etwa ein Viertel des Fondskapitals bekommen.

Die dritte Gruppe der Anteilseigner könnten schließlich die Arbeitnehmer mit durchschnittlichen oder niedrigen Einkommen sein. Ihnen soll ermöglicht werden, 25% der Fonds-Anteilscheine – verbunden mit der gesetzlichen Sparförderung und einer garantierten Mindestdivi-

dende – zu erwerben. So könnten auf freiwilliger Basis weitere Milliarden für den Aufbau im Osten Deutschlands aufgebracht werden.

Was geschieht mit dem Geld? In einer ersten Stufe würden die Mittel des Treuhand-Vermögensfonds für den Kauf von 25% der Treuhand-Industrieholding AG verwendet. Der Kaufpreis, über den letztlich politisch zu entscheiden wäre, müßte niedrig sein. Denn die Verluste der Holding in den Anfangsjahren sind zu berücksichtigen. In der zweiten Stufe muß sichergestellt werden, daß dem Treuhand-Fonds Minderheitsbeteiligungen an den privatisierten Unternehmen erhalten bleiben. In der dritten Stufe dürfte der Fonds über zusätzliche Mittel verfügen, die der Treuhand-Industrieholding als Sanierungskredite zu überlassen wären, soweit die Gelder nicht in einer späteren Phase an die Fonds-Anteilseigner als Dividende auszuschütten sind. Der Vorteil dieses Konzepts ist, daß in allen Stufen der Holdinggesellschaft Geldmittel zufließen, um die ostdeutschen Unternehmen zu sanieren. Ich denke, dafür lohnt es sich zu streiten.

## Hans-Werner Sinn

# Sozialpakt für den Aufschwung: Noch ist es Zeit

n "drei, vier, fünf" Jahren, so heißt es aus dem Munde einflußreicher Politiker, werden sich Wirtschaftskraft und Lebensverhältnisse in beiden Teilen Deutschlands einander angeglichen haben. Welch eine Illusion wird da genährt! Es gibt wohl keinen Ökonomen, der sich mit wirtschaftlichen Wachstumsprozessen beschäftigt hat und bereit wäre, diesen Satz zu unterschreiben. Der Auf-

schwung im Osten wird hoffentlich bald zustande kommen, einen Niveauausgleich zwischen Ost und West kann man in der genannten Zeitspanne jedoch nicht einmal unter extrem optimistischen Bedingungen erwarten.

Gerade wegen der langen Fristen, mit denen man ohnehin rechnen muß, kommt es jetzt sehr darauf an, die Weichen richtig zu stellen. Viele Jahre massiver Sozialtransfers an den Osten kann sich die deutsche Wirtschaft ersparen oder einhandeln, je nachdem welche Startbedingungen heute gesetzt werden.

Man muß anerkennen, daß trotz der Hektik des Wiedervereinigungstrubels viele Startbedingungen richtig gestaltet wurden; insbesondere die Vereinigung nach Artikel 23 des Grundgesetzes und die Schaffung stabiler gesetzlicher Rahmenbedingungen wird sich als großer Vorteil erweisen. Aber es wurden auch Fehler gemacht, die drohende Gefahren am Horizont heraufbeschwören. Noch ist es Zeit, diese Fehler zu korrigieren.

## Die Hauptfehler der Vereinigungspolitik

Neben dem Versuch der Naturalrestitution, der mit dem Hemmnisbeseitigungsgesetz vom März 1991 aufgegeben großenteils wieder wurde, müssen zwei besonders gravierende Politikfehler hervorgehoben werden. Der eine liegt in dem Versuch, den nicht der Restitution unterliegenden Teil der DDR-Wirtschaft (zwei Drittel) rentierlich und zum Nutzen der ostdeutschen Bevölkerung zu verkaufen, und der andere in dem Versuch, die ostdeutschen Löhne bis zum Jahre 1995 auf das westdeutsche Niveau zu hieven.

Mengenmäßig ist der Verkauf des volkseigenen Vermögens durch die Treuhandanstalt leidlich vorangekommen, doch gemessen an den anfänglichen Erwartungen sind die erzielten Verkaufserlöse mehr als enttäuschend. Während die Behörde noch im Herbst 1990 Erlöse in Höhe von 600 Mrd. DM avisierte, kann sie nun, nachdem allenfalls ein Drittel der Privatisierungsaufgabe erledigt ist, gerade Erlöse in Höhe von 15 Mrd. DM aufweisen. Realisiert wur-

den also nur 2,5% der erwarteten Erlöse. Es drängt sich der (auch theoretisch zu erhärtende) Verdacht auf, daß die Absorptionsfähigkeit der Realkapitalmärkte durch die Massenverkäufe der Treuhandanstalt überstrapaziert wird und daß die Verkäufe zu einer Schleuderaktion ausarten. Besonders bedauernswert ist. daß die Ostdeutschen bei dieser Schleuderaktion praktisch leer ausgehen. Da ihnen bei der Währungsumstellung kein über ihren bloßen Transaktionskassenbedarf hinausgehendes Finanzkapital gegeben wurde, sind sie außerstande, ihr "volkseigenes" Vermögen zurückzusteigern. Zumindest im ersten Jahr der Treuhandaktivität galt, daß etwa 95% der Objekte an Ausländer und Westdeutsche, doch nur 5% an Ostdeutsche vergeben wurden.

Ein noch gravierenderes Problem ist das klägliche Versagen der Tarifautonomie in den neuen Bundesländern. Man braucht kein Ökonom zu sein, um einzusehen, daß die geplante und zum Teil schon fest vereinbarte Lohnentwicklung die Leistungskraft der ostdeutschen Wirtschaft weit übersteigen wird. Die effektiven Bruttostundenlöhne der Industrie dürften derzeit bei knapp 50% des Westniveaus liegen, also bei einem Prozentsatz, der noch Raum für die Hoffnung läßt, daß sich eine modernisierte ostdeutsche Wirtschaft nach der bisherigen Talfahrt bald wieder hochkämpfen wird. Aber wenn man den Muster-Tarifvertrag der Metall- und Elektroindustrie von Mecklenburg-Vorpommern als Maßstab nehmen darf, dann wird die ostdeutsche Wirtschaft bereits im nächsten Jahr japanische oder USamerikanische Löhne und in drei Jahren die höchsten Löhne dieser Erde verkraften müssen. Dies wird der schon angeschlagenen Wirtschaft den Rest geben und auch das Entstehen neuer Strukturen stark behindern. Die Massenarbeitslosigkeit wird unnötig verlängert, und der westdeutsche Steuerzahler wird für die Finanzierung der Sozialtransfers in den Osten in einem Umfang zur Kasse gebeten werden, wie er es zur Zeit wohl nur in Alpträumen erahnt.

Wenn man nicht die ökonomische Zukunft der Bundesrepublik aufs Spiel setzen will, müssen die offenkundigen Fehler der Vereinigungspolitik schleunigst korrigiert werden. Genau diesem Ziel dient der "Sozialpakt für den Aufschwung", der in Kaltstart empfohlen und entwickelt wird. Der Pakt besteht aus zwei Teilen.

Zum einen sollen die Tarifpartner ein Lohnstillhalteabkommen schließen, das die derzeitige Relation von ost- und westdeutschen Tariflöhnen für fünf Jahre einfriert. Die im Westen ausgehandelten Tarifänderungen werden im Osten anteilig übernommen, separate Tarifverhandlungen im Osten finden nicht statt. Die Effektivlöhne bleiben indes frei und können aufgrund individueller Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

## KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis DM 135,-ISSN 0023-3439 Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Arbeitnehmer auch höher angesetzt werden. Um Mißbrauch auszuschließen und den Privatisierungsanreiz zu stärken, dürfen die noch nicht privatisierten Betriebe nur die Tariflöhne zahlen. Staatliche Behörden in grenznahen Gebieten können in Einzelfällen (z.B. als neue Berlinpräferenz) höhere Löhne bieten, wenn akute Abwanderungsgefahren bestehen.

Zum anderen wird die Privatisierung mittels Barverkauf durch eine Privatisierung mittels zurückbehaltener Restbeteiligungen ersetzt, wobei die Restbeteiligungen der ostdeutschen Bevölkerung zum Ausgleich für die Lohnzurückhaltung zu übereignen sind. Statt einen Kaufpreis zu zahlen, räumt der Erwerber eines ostdeutschen Unternehmens der Treuhandanstalt eine stimmrechtslose Minderheitsbeteiligung ein, deren Höhe, ähnlich wie jetzt der Preis, unter Berücksichtigung verbindlicher Investitionszusagen auszuhandeln ist. Idealerweise spiegelt die Mehrheitsbeteiligung den Wert der Sanierungsinvestitionen und des eingebrachten Know-hows wider, während die Minderheitsbeteiligung den Wert des von der Treuhand eingebrachten Altkapitals repräsentiert.

Wie die Minderheitsbeteiligungen weiterverteilt werden, ist sekundär; sie sollten aber schnell verteilt werden, um den Einfluß der Staatsbehörde zu verringern. Möglich ist eine Drittelung derart, daß ein Teil an die Belegschaften, ein Teil an die ostdeutschen Sparer (gemäß Artikel 25 Einigungsvertrag) und ein weiterer Teil allgemein an die ostdeutsche Bevölkerung verteilt wird. Dabei sollen die beiden letztgenannten Drittel auf dem Wege über zwischengeschaltete private Investmentfonds so diversifiziert werden, daß das Anlagerisiko minimiert wird. Bei Firmen und Vermögensobjekten, die nicht bilanziert werden, wird die Restbeteiligung durch festverzinsliche Restforderungen ersetzt, die ebenfalls über die Investmentfonds zu verteilen sind

Weder die ostdeutsche Lohnpolitik im allgemeinen noch der Sozialpakt im besonderen darf in der historischen Ausnahmesituation, in der sich die ostdeutsche Wirtschaft befindet, der alleinigen Verantwortung der Tarifparteien überlassen werden. Eine uneingeschränkte Tarifautonomie kann nur funktionieren, wenn auf beiden Seiten des Tisches potente Verhandlungspartner sitzen, die die Konsequenzen der eigenen Entscheidung tragen, doch diese Bedingung ist im Osten so lange nicht erfüllbar, wie die Privatisierung der Wirtschaft noch nicht vollzogen ist. Der Sozialpakt sollte deshalb gesetzlich abgestützt werden, wobei eine möglichst weitgehende Aufrechterhaltung der Tarifautonomie eine Nebenbedingung, nicht aber die Hauptbedingung sein darf. Die Zuteilung von Fonds- und Belegschaftsanteilen an Ostdeutsche könnte man in dem zu schaffenden Begleitgesetz von deren Zustimmung zum Sozialpakt und entsprechenden verbindlichen Erklärungen gegenüber den eigenen Gewerkschaften abhängig machen. Das Sagen dürfen in dieser Sache nicht nur die westdeutschen Tarifpartner haben. Auch die Wahlbürger und Steuerzahler in Ost und West, zu deren Lasten die Tarifverträge bislang geschlossen wurden, müssen mitentscheiden.

## Die drei wesentlichen Vorzüge

Der Sozialpakt ersetzt zukünftige Lohnansprüche durch Erstausstattungen an Vermögenswerten und ermöglicht so gewaltige Effizienzgewinne, ohne für die ostdeutschen Arbeitnehmer Verteilungsnachteile mit sich zu bringen. Die Effizienzgewinne ergeben sich, weil der Ersatz der Löhne durch Erstausstattungen die Produktionskosten senkt und die Menge der rentablen ökonomischen Aktivitäten dramatisch vergrößert. Betriebe, die in einer Übergangszeit noch sinnvoll weiterproduzieren können, bleiben wettbewerbsfähig, und es werden verstärkt Investitionen und Firmengründungen induziert, von denen allein ein kraftvoller Aufschwung getragen werden kann. Mit der Realisierung des Sozialpaktes gehört Ostdeutschland noch lange nicht zu den extremen Niedriglohngebieten der EG wie z.B. Griechenland oder Portugal, aber es hätte den Rang eines Aufsteigers wie Irland und damit eine echte Chance, auf absehbare Zeit den Anschluß zu finden.

Darüber hinaus kann von der Realisation des Beteiligungsmodells auch schon für sich genommen eine Verbesserung des Investitionsklimas erwartet werden, weil dieses Modell darauf hinausläuft, daß die Treuhandanstalt den privatisierten Unternehmen die Verkaufserlöse in Form von risikotragendem Eigenkapital zur Verfügung stellt. Dieser Vorteil des Beteiliaunasmodells ist leicht einzusehen. Würde die Treuhandanstalt unter sonst gleichen Bedingungen ihre Verkaufsstrategie dahingehend ändern, daß sie die Verkaufspreise unbefristet kreditiert und sich mit festen Zinszahlungen auf den Verkaufspreis begnügt, so würde sich das Interesse vieler kreditbeschränkter Investoren, gerade solcher aus Ostdeutschland selbst, sicherlich erhöhen. Würde sie, gegeben die mittlere Zinsbelastung, darüber hinaus Zinsen nur in dem Maße verlangen, wie der Erwerber Gewinne macht, so würde sie dessen Investitionsbereitschaft noch weiter zu steigern vermögen, denn sie übernähme jetzt auch einen Teil des Risikos. Von der Sache her würde sie nun aber genau das Beteiligungsmodell anwenden, das im Sozialpakt empfohlen wird. Das Beteiligungsmodell macht ein Engagement privater Investoren attraktiver, erhöht das Volumen der Sanierungsinvestitionen im Falle eines Engagements und erzeugt zudem höhere Einnahmen als das bislang praktizierte Verkaufsverfahren.

Es braucht nicht befürchtet zu werden, daß das Sanierungsinteresse sinkt, weil die zu schaffenden Fonds an den Erträgen beteiligt sind, denn diese Beteiligung ist ja nur der faire Ausgleich für die anfängliche Beteiligung durch Überlassung des Altkapitals. Wenn ein Investor später, nach Festlegung seiner anfänglichen Beteiligungsrechte, noch mehr Sanierungskapital von außen in das Unternehmen einführen möchte, so wird er dafür durch Aufstockung seiner Anteilsrechte entlohnt, wie das auch bei privaten Kapitalbeteiligungen der Fall ist.

Schließlich erhielten Ostdeutsche mit dem Beteiligungsmodell eine echte Chance, selber Firmen zu übernehmen. Zum einen würden ihnen mit den Fonds- und Belegschaftsaktien Vermögensbestände zugewiesen, die sie für die bei der Übernahme von Mehrheitsbeteiligungen notwendigen Sanierungsinvestitionen verkaufen oder beleihen könnten. Zum anderen brauchen sie ja keine Finanzierungsmittel für den bloßen Erwerb der von der Behörde übergebenen Altkapitalien. Die unheilvolle Trennung der deutschen Bevölkerung in westdeutsche Kapitalisten und ostdeutsche Arbeiter, die die derzeitige Politik induziert, würde überwunden, und es könnte sich originäres Unternehmertum in Ostdeutschland entwickeln. Dies ist der dritte Hauptvorteil des Sozialpaktes.

## Wende der Treuhandpolitik

Ein möglicher Einwand gegen den Sozialpakt könnte lauten, daß dieser Pakt zwar anfangs sinnvoll gewesen wäre, aber nun zu spät komme, weil die Privatisierung schon zu weit fortgeschritten sei. Richtig an diesem Einwand ist, daß die Zeit gegen den Pakt arbeitet. In "drei, vier, fünf" Jahren wird das ehemals volkseigene Vermögen verteilt sein, die Sozialtransfers in den Osten werden immer noch zwei- bis dreistellige Milliardenbeträge ausmachen, und die Lohnzurückhaltung, die dann von der Macht der Verhältnisse erzwungen werden wird, kann man nicht mehr durch die Zuweisung von Restbeteiligungen kompensieren. Dann ist es in der Tat zu spät für den Sozialpakt. Aber heute ist bei den Unternehmen erst ein Drittel der Privatisierungsaufgabe erledigt, und der weitaus größte Teil des Immobilienbestandes der Treuhandanstalt ist noch nicht verkauft. Wenn der Sozialpakt im Jahre 1992 zustande käme, dann hätte er noch eine sehr solide materielle Basis.

Wie man dieser Tage aus der Treuhandanstalt hört, wurde schon damit begonnen, in Einzelfällen nach der Restbeteiligungsmethode zu privatisieren, wobei freilich die Restbeteiligungen an die Kommunen übergeben werden. Dies ist eine hoffnungsvolle Wende der Treuhandpolitik. Die Behörde sollte sofort angewiesen werden, grundsätzlich nur noch nach der neuen Methode zu privatisieren, jedoch die Restbeteiligungen derweil noch zurückzuhalten, um das Verhandlungsobjekt für den Sozialpakt nicht zu verlieren.

#### Nur "Schrott"?

Ein von einflußreichen Kommentatoren gegen den Sozialpakt vorgebrachtes Argument bezieht sich auf die Werthaltigkeit der Objekte, an denen Restbeteiligungen vergeben werden sollen. Die mageren Verkaufserlöse bewiesen doch, so die Behauptung, daß im Osten nur "Schrott" zu verteilen sei, und man dürfe die ostdeutsche Bevölkerung nicht mit der Vergabe wertloser Anteilscheine enttäuschen. An diesem

Argument ist zweierlei falsch.

Erstens sind die Verkaufserlöse nicht mit den Barwerten der aus den Restbeteiligungen zu erwartenden Kapitaleinkommen gleichzusetzen. Wegen des massenhaften Verkaufs und der kurzfristig aus vielerlei Gründen nicht voll mobilisierbaren Zahlungsbereitschaft der Kaufinteressenten würden sicherlich auch die Preise unbestreitbar rentabler Obiekte in den Keller rutschen, wenn sie unter ähnlichen Bedingungen auf den Markt gebracht würden. Allein die bloßen Landwerte (ohne Gebäude), über die die Treuhand verfügt, dürften nach vorsichtiger Schätzung bei mindestens 250 Mrd. DM liegen, aber es ist illusorisch zu glauben, daß man diese Werte auf dem Wege des Massenverkaufs realisieren kann. Die Immobilien der Treuhandanstalt sind sicherlich kein "Schrott".

Zweitens reflektieren die niedrigen Verkaufserlöse der Treuhandanstalt auch die Erwartung der exzessiven Lohnentwicklung, die vieles von dem kaputtmachen wird, was im Osten an industrieller Produktion unter anderen Bedingungen rentabel wäre. Jedes Jahr, um das der Sozialpakt die geplanten Lohnsteigerungen hinauszögert, vergrößert die Unternehmensgewinne und damit auch den Wert der Anteilsrechte um einen dreistelligen Milliardenbetrag. Die mageren 15 Mrd. DM, die die Treuhandanstalt bislang eingenommen hat, sind demgegenüber bloß ein Taschengeld.

# Kommunismus im neuen Gewande?

Ein sehr ernstzunehmender Einwand gegen den Sozialpakt bezweifelt die Systemkonformität einer Fondsverwaltung der Restbeteiligungen. Erhält hier nicht eine staatliche Behörde ein dauerhaftes Mitspracherecht an der ostdeutschen Wirtschaft, und wird nicht letzten En-

des der Kommunismus konserviert? Welche Investoren hätten ein Interesse, ein Ostunternehmen zu übernehmen, wenn die Treuhandanstalt "ihre Finger" in dem Unternehmen behält? Zweifel dieser Art sind verständlich, zumal eine Variante des Restbeteiligungsmodells von der IG Metall vorgeschlagen worden ist, um eine von Gewerkschaftsseite mitkontrollierte Industrieholding für Ostdeutschland zu fordern.

Den berechtigten Bedenken trägt der Sozialpakt dadurch Rechnung, daß die Restbeteiligungen stimmrechtslose, stille Teilhaberschaften begründen sollen. Ein Mindestschutz gegen eine Aushöhlung der Teilhaberschaften durch die Mehrheitseigner soll zwar gewährleistet werden, aber eine Mitbestimmung von der Art einer Sperrminorität oder dergleichen ist nicht vorgesehen. Stimmrechte sollte die Treuhand allenfalls zur Wahrung der vollen Restitutionsansprüche etwaiger Alteigentümer behalten, aber im Regelfall sind sie nicht erforderlich. Im übrigen sollten die Fonds, die die Anteile verwalten und diversifizieren, privatwirtschaftlich organisiert werden. Mit diesen Sicherungen braucht weder eine mangelnde Systemkonformität noch ein mangelndes Interesse privater Investoren an den Mehrheitsbeteiligungen befürchtet zu werden.

#### Der goldene Mittelweg

Schließlich wird gegen den Sozialpakt vorgebracht, die Lohnzurückhaltung, die er verlangt, sei angesichts des Lohnwettbewerbs auf dem gemeinsamen deutschen Arbeitsmarkt nicht durchzuhalten und auch nicht sinnvoll. Niedriglöhne führten zu einer übermäßigen Abwanderung gerade der qualifizierten Arbeitskräfte in den Westen, konservierten unproduktive Arbeitsplätze und erschwerten den notwendigen Strukturwandel im Osten. Auch diese Ar-

gumente sind falsch.

Natürlich wäre eine extreme Niedriglohnpolitik, die darauf aus ist, alle Arbeitsplätze Ostehemaligen deutschlands zu erhalten, ineffizient. Doch zwischen dem Extrem einer baldigen Lohnangleichung, die eine Tabula rasa herstellt, und einer Lohnpolitik, die die Meßlatte der Produktivität so niedrig ansetzt, daß alle alten Strukturen überleben können, gibt es einen goldenen Mittelweg. Dieser Mittelweg wird durch eine Lohnpolitik beschrieben, die durch einen echten Arbeitsmarkt-Wettbewerb zwischen ost- und westdeutschen Unternehmen diktiert wird. Ein solcher Wettbewerb würde sicherlich eine erhebliche Lohnerhöhung im Osten und damit die Vernichtung vieler ostdeutscher Arbeitsplätze bedeuten. Aber die Lohnerhöhungen würden nicht über das Optimum hinausschießen. Vernichtet würde nur, was wirklich nötig ist: Nur jene Arbeitsplätze würden aufgegeben, die trotz der hohen Transaktionskosten, die Arbeitnehmer von einer Westwanderung abschrecken, nicht in der Lage sind, hinreichend hohe Bleibelöhne zu bieten, und genau auch nur diese Arbeitsplätze sollten unter Effizienzgesichtspunkten aufgegeben werden.

Der wettbewerbliche Lohnfindungsprozeß kann prinzipiell keine Massenarbeitslosigkeit erzeugen, denn wer wandert, weil er die angebotenen Bleibelöhne nicht attraktiv findet, der kann nicht im Osten arbeitslos sein. Daß es heute im Osten eine sich auch noch verschärfende Massenarbeitslosigkeit gibt, ist ein Beleg dafür, daß die Tariflöhne weit über das Niveau hinausgeschossen sind, das der Wettbewerb am Arbeitsmarkt selbst bewirkt hätte; ja die Massenarbeitslosigkeit ist auch ein klarer Beleg dafür, daß der langfristig sicherlich notwendige Strukturwandel durch die Hochlohnpolitik schneller und brutaler erzwungen wird, als es unter volkswirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten sinnvoll sein kann. Eine organische, effiziente Transformation der kommunistischen Kommandowirtschaft in eine moderne Marktwirtschaft verlangt eine sofortige Anpassung der politischen Rahmenbedingungen, wie sie in Deutschland ja auch erfolgt ist, aber die Preise, Löhne und realen Produktionsprozesse können und sollten sich angesichts der Friktionen und Anpassungskosten, die nun einmal wirklich existieren, nur allmählich verändern. Der Wettbewerb sorgt schon selbst für die richtige Anpassungsgeschwindigkeit. Ein Hau-Ruck-Ansatz mittels politisch oktroyierter Mindestlöhne kann nur Schaden anrichten.

Die ostdeutsche Tarifpolitik der letzten anderthalb Jahre ist ein solcher Hau-Ruck-Ansatz, und sie hat rein gar nichts mit dem Ideal einer wettbewerblichen Lohnfindung gemein. Sie ist das Ergebnis von Stellvertreter-Verhandlungen, bei denen die westdeutschen Arbeitgeber die Rolle der im Osten nicht vorhandenen Kapitalbesitzer einnahmen und die westdeutschen Gewerkschaften ihren neu gegründeten Tochter-Institutionen im Osten helfend und beratend zur Seite standen.

Das oberste Ziel der westdeutschen Verhandlungsführer scheint es gewesen zu sein, eine Niedrig-Iohnkonkurrenz durch die alte DDR-Industrie von vornherein auszuschalten, das Ziel war nicht, durch eine behutsame Lohnpolitik den ostdeutschen Konkurrenten echte Wettbewerbschancen zu schaffen. Noch heute streiten sich die Tarifpartner erbittert um jeden Prozentpunkt Lohnerhöhung im Westen, haben aber für den Umstand, daß die ostdeutschen Tariflöhne, gerechnet in international handelbaren Devisen, vom Frühjahr 1990 bis zum Frühjahr 1995 um 1100% (eintausendundeinhundert Prozent) steigen sollen, nur ein Achselzucken übrig. So verständlich die Ignoranz der westlichen Tarifpartner ist, sie droht dem Osten und der gesamten Bundesrepublik die wirtschaftliche Zukunft zu rauben.

Der Sozialpakt ist eine Methode,

die sich anbahnende kollektive Unvernunft gerade noch zu verhindern. Da er sich nur auf die Tariflöhne bezieht, verhindert er die Zahlung von Bleibelöhnen nicht, wo sie zum Halten qualifizierter Arbeitskräfte notwendig sind. Aber er ermöglicht eine

organische, effiziente Systemtransformation, die letztlich für alle Beteiligten billiger wird und große Wohlfahrtsgewinne verspricht, von denen trotz des temporären Lohnverzichts die ostdeutsche Bevölkerung am allermeisten profitieren wird.

## Klaus Murmann

# Sozialpakt für den Aufschwung in den neuen Bundesländern?

deutsch-deutsche Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion war in Ostdeutschland zugleich der Start in die Tarifautonomie. Seither wurden in den neuen Bundesländern die Tarifverdienste in mehreren Stufen von zunächst rund 30% bis 35% auf nunmehr rund 50% bis 60% des Westniveaus angehoben. Angesichts dieser raschen Lohnsteigerungen, die nicht mit der Produktivitätsentwicklung in Ostdeutschland korrespondierten, werden die Tarifpartner seitens Wissenschaft, Politik und Publizistik auf breiter Front kritisiert. Hierbei wird in der Regel jedoch übersehen, daß die Tarifpolitik in den neuen Bundesländern angesichts außergewöhnlicher Umstände beim Übergang von der Zentralverwaltungs- zur Marktwirtschaft von Anfang an eine permanente Gratwanderung zwischen ökonomischer Vernunft, politischen Zwängen und sozialpolitischen Erfordernissen war.

Der bisherige Anstieg der Tarifverdienste in Ostdeutschland stellt im Ergebnis einen Vorgriff auf künftiges Produktivitätswachstum dar. Damit das Wirtschaftswachstum auf breiter Front Tritt fassen kann, kommt es nun um so mehr darauf an, daß die Tarifverdienste sich künftig strikt an der Produktivitätsentwicklung orien-

tieren. Dies gilt für Ostdeutschland, nicht minder jedoch auch für Westdeutschland. Zur Realisierung dieses Ziels ist tarifpolitische Phantasie gefragt.

In der Öffentlichkeit werden derzeit insbesondere zwei Vorschläge diskutiert, die die Tarifpolitik mit Aspekten der Vermögensbeteiligung in Arbeitnehmerhand und der Privatisierung durch die Treuhandanstalt in einen Beziehungszusammenhang setzen: zum einen das Modell der IG Metall "Zur solidarischen Finanzierung der sozialen Einigung", zum anderen der Vorschlag von Professor Sinn aus München unter dem Titel "Sozialpakt für den Aufschwung".

## Der Vorschlag der IG Metall

Die IG Metall hat in ihren Darmstädter Thesen vom Oktober 1991 "zur solidarischen Finanzierung der sozialen Einigung" vorgeschlagen, daß neben der Treuhandanstalt eine mitbestimmungspflichtige Treuhand-Holding gegründet wird, die die sanierungsfähigen Treuhand-Unternehmen übernimmt. Der Holding soll neben der Privatisierung künftig in verstärktem Ausmaß die Sanierung dieser Unternehmen obliegen. An der Holding, wie auch an künftig privatisierten Unternehmen, soll ein neu zu schaffender Treuhand-Ver-

mögensfonds eine Minderheitsbeteiligung von 25% und damit eine Sperrminorität erhalten. 50% der Fondsanteile sollen an die Bevölkerung Ostdeutschlands unentgeltlich verteilt werden; 25% sollen an "Besserverdienende" gegen eine unbefristete Ergänzungsabgabe gleichsam zwangsverkauft werden; weitere 25% sollen schließlich im Rahmen des um weitere 936 DM aufgestockten Vermögensbildungsgesetzes an Arbeitnehmer abgegeben werden.

Lohnpolitische Zurückhaltung sieht der Vorschlag nicht vor. Das skizzierte Fondsmodell soll im Gegenteil durch eine "aktive Tarifpolitik" in beiden Teilen Deutschlands ergänzt werden. Hierunter wird verstanden, daß mit den Tariflohnforderungen auch ein explizites Umverteilungselement realisiert werden soll. Da die Arbeitnehmer in ihrer Gesamtheit mehr Steuern zahlen als die Unternehmen, könnte, so die "Logik" dieser Überlegung, durch "aktive Tarifpolitik" sogar das Steueraufkommen erhöht und damit die Finanzierung der staatlichen Einheit erleichtert werden.

Daß es sich hierbei um eine Milchmädchenrechnung handelt, zeigt sich, wenn man dieses Argument

konsequent zu Ende denkt: Das Steueraufkommen wäre dann am größten, wenn die Unternehmer (einen, die Arbeitnehmer dagegen den gesamten Anteil der Wertschöpung erhielten. Daß es dann jedoch keine Unternehmer mehr gäbe, die z.B Arbeitsplätze schaffen und sichem, wird geflissentlich übersehen. Angesichts aktueller Abschwächungsendenzen der westdeutschen Konjunktur und der Anforderungen für enen breiten Wirtschaftsaufschwung in Ostdeutschland ist derzeit kein Platz für stabilitätsgefährdende Umverteilungskämpfe!

## Kein konstruktiver Beitrag

Auch aus anderen Gründen ist der Vorschlag kein konstruktiver Beitrag im Interesse der Gesundung der ostdeutschen Wirtschaft: Der Vermögensfonds könnte schwerlich vor dominierender gewerkschaftsseitiger Einflußnahme geschützt werden. Die Mitbestimmungsrechte nach dem Mitbestimmungsgesetz einerseits sowie die gesellschaftsrechtlichen Einflußmöglichkeiten des Fonds als Miteigentümer der Holding bzw. der privatisierten Unternehmen andererseits würden zu einer Überparitätder Gewerkschaftsseite im Aufsichtsrat der Holding wie auch der privatisierten Unternehmen führen.

Durch das Fondsmodell der IG Metall würde das Interesse von Investoren am Kauf von Treuhand-Unternehmen beeinträchtigt. Dies läge nicht nur an der gewerkschaftlichen Überparität, sondern auch daran, daß die Investoren den Ertrag ihrer Sanierungsinvestitionen mit denen teilen müßten, die hierzu keinen Beitrag geleistet haben.

Die Fondskonstruktion wäre ein breites Einfallstor für eine Strukturerhaltungspolitik, die sich nicht an der betriebswirtschaftlichen Sanierungsfähigkeit der Unternehmen, sondern am Erhalt nicht rentabler Arbeitsplätze orientieren würde. Letztere Zielstellung steht im Vordergrund, wenn die IG Metall derzeit eine Umformulierung des Auftrags der Treuhandanstalt hin zur Sanierung fordert. Staatliche Instanzen sind jedoch, wie die leidvollen Erfahrungen aus der DDR-Vergangenheit zeigen, am wenigsten dazu geeignet, Unternehmen wettbewerbsfähig zu sanieren. Diese Aufgabe muß von privaten Investoren erfüllt werden.

Hinter den Treuhand-Unternehmen steht als Ausfallbürge letztlich die Treuhandanstalt. Die Neigung dieser Unternehmen, gewerkschaftlichen Lohnforderungen, die die wirtschaftliche Leistungskraft übersteigen, zu widerstehen, ist ungleich geringer als diejenige von Privatunternehmen. Je mehr auch in Ostdeutschland auf Arbeitgeberseite das privatwirtschaftliche Eigentümerinteresse zum Tragen kommt, um so mehr werden sich die dortigen Tarifabschlüsse an den realen wirtschaftlichen Gegebenheiten orientieren.

Die gesamtwirtschaftlichen Kosten verfehlter Industriepolitik und unterbliebener Privatisierungen müßten von den "Besserverdienenden" und letztlich von der Gesamtheit der Steuerzahler getragen werden. Eine ineffiziente Industriepolitik auf Kosten Dritter ist aber alles andere als solidarisch.

## Tarifvertragliche Investivlohnmodelle

Auf eine weitere Stoßrichtung dieses Vorschlags sei hierzu abschließend hingewiesen: Gerade unter dem Eindruck der wirtschaftlichen Probleme in den neuen Bundesländern wird seit einem Jahr wieder verstärkt über die Möglichkeit tarifvertraglicher Investivlohnvereinbarungen diskutiert. Die IG Metall betrachtet Investivlohnmodelle nicht zuletzt

aus organisationspolitischen Gründen mit großer Skepsis. Das von ihr vorgeschlagene Modell ist der Versuch, die Investivlohndebatte durch einen eigenen Alternativvorschlag zu beenden.

Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand ist ein Anliegen, das von den Arbeitgebern nachhaltig unterstützt wird. Ob tarifvertragliche Investivlohnmodelle die aktuellen Probleme der ostdeutschen Wirtschaft also z.B. den Mangel an Risikokapital und Managementwissen bei gleichzeitig hoher Lohnkostenbelastung – lösen könnten, ist allerdings eher fraglich. In jedem Fall müßte ein tarifvertragliches Investivlohnmodell sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern die individuelle Entscheidung überlassen, ob auf betrieblicher Ebene eine Vermögensbeteiligung vereinbart wird und wie die betreffenden Lohnbestandteile des Arbeitnehmers angelegt werden. Tariffondsmodelle sind hierfür gänzlich ungeeignet. Investivlöhne dürften zudem im Vergleich zum Barlohn nicht zu einer Lohnkostenmehrbelastung führen. Da zur Verwirklichung tarifvertraglicher Investivlohnmodelle noch zahlreiche rechtliche Fragen geklärt werden müssen, wofür ein gesetzlicher Rahmen erst noch zu schaffen wäre, kann der Investiv-Iohn zumindest in der nahen Zukunft wohl kaum als tarifpolitisches Aktionsfeld genutzt werden.

#### Der Vorschlag von Sinn

Der von Professor Sinn in die Diskussion gebrachte "Sozialpakt für den Aufschwung" weist gewisse Ähnlichkeiten, jedoch auch bedeutsame Unterschiede zu dem Modell der IG Metall auf: Die Treuhandanstalt privatisiert, so der Vorschlag von Professor Sinn, die ihr unterstehenden Unternehmen künftig nicht mehr gegen Entgelt; vielmehr erhält sie als Gegenwert vom Käufer eine Restbeteiligung an dem von ihm

übernommenen Unternehmen. Die Restbeteiligungen werden einem Fonds zugeführt, aus dem den Arbeitnehmern bzw. den Bewohnern der ehemaligen DDR Anteilsrechte unentgeltlich überlassen werden: Zum einen soll die Belegschaft der privatisierten Unternehmen Anteile erhalten. Zum anderen sollen die Bewohner Ostdeutschlands einen Ausgleich für die Vermögensverluste aus der Währungsumstellung bekommen und am ehemaligen "Volksvermögen" partizipieren, dessen Bildung sie durch staatlich verordneten Konsumverzicht finanziert haben. Tarifpolitisch bedeutsam ist, daß die Tarifpartner im Gegensatz zu dem Vorschlag der IG Metall als "Gegenleistung" für die der ostdeutschen Bevölkerung bzw. Arbeitnehmerschaft überlassenen Anteilsrechte ein vierjähriges Lohnmoratorium vereinbaren sollen. Während dessen Laufzeit sollen die Anteilscheine nicht handelbar sein.

Die Privatisierung gegen Restbeteiligung soll den Privatisierungsauftrag der Treuhandanstalt befördern und insbesondere den befürchteten Preisverfall der zu privatisierenden Vermögenswerte verhindern; das Lohnmoratorium könnte die Unternehmen von der Kostenseite her entlasten und damit zum Wirtschaftsaufschwung in den neuen Bundesländern beitragen. Trotz dieser begrüßenswerten Zielsetzungen ist jedoch auch dieser Vorschlag letztlich kein gangbarer Weg zur Lösung der ökonomischen Übergangsprobleme in den neuen Bundesländern.

Auch hier ist ein staatlicherseits zu begründender Beteiligungsfonds vorgesehen. Anders als bei einem privatwirtschaftlichen, nach Rentabilitätskriterien geführten Beteiligungsfonds besteht bei einer solchen Konstruktion immer die Gefahr, daß der Fonds interessenpolitisch instrumentalisiert wird. Diese Gefahr darf gerade angesichts der bestehenden arbeitsmarktpolitischen Probleme in den neuen Bundesländern nicht unterschätzt werden.

### **Geringe Chancen**

Weder ist die Arbeitgeberseite deckungsgleich mit den potentiellen Käufern von Treuhand-Unternehmen, noch umfaßt die Gruppe der von tarifvertraglichen Vereinbarungen erfaßten Arbeitnehmer die Gesamtheit der Bevölkerung der ehemaligen DDR. Aufwand und Nutzen des "Sozialpaktes für den Aufschwung" fielen für die Beteiligten somit auseinander, was den Abschluß einer solchen Vereinbarung in Frage stellen würde. Der "Sozialpakt für den Aufschwung" müßte zudem von den zahlreichen Tarifträgerverbänden für sämtliche Branchen und Bereiche in den neuen Bundesländern simultan abgeschlossen werden. Dies wäre praktisch kaum durchführbar.

Wohl keine Gewerkschaft wäre aufgrund der Interessenlage ihrer Mitglieder bereit, sich auf einen solchen "Sozialpakt" einzulassen: Gegen eine sichere Lohnerhöhung tauschten die Arbeitnehmer eine für mehrere Jahre nicht fungible und in ihrem künftigen Marktwert ungewisse Beteiligung ein. Das Lohnmoratorium würde sich Professor Sinn zufolge lediglich auf die neuen Bundesländer erstrecken.

Auch bei diesem Vorschlag bestünde schließlich das Problem, daß der potentielle Investor den künftigen Ertrag seiner Sanierungsinvestition mit Dritten teilen müßte, die hierfür nichts aufzuwenden und die für etwaige Verluste nicht einzustehen hätten. Privatisierungsmodelle, die den potentiellen Käufer von Treuhand-Unternehmen zur Aufnahme eines Miteigentümers verpflichten, behindern den Privatisierungsauftrag der Treuhandanstalt. Die zügige Privatisierung ist jedoch, wie bereits

aufgezeigt wurde, auch im Interesse einer produktivitätsorientierten Tarifpolitik in Ostdeutschland unabdingbar.

## Notwendiger Ansatzpunkt: Lohnzuwachsraten

Aus den bisherigen Ausführungen folgt, daß ein tragfähiger Sozialpakt für den Aufschwung in den neuen Bundesländern nicht den Umweg über Fondslösungen oder tarifvertragliche Investivlohnmodelle nehmen kann, sondern unmittelbar an den Lohnzuwachsraten ansetzen muß. Die Tariflohnsteigerungen müssen sich strikt an dem erwarteten Produktivitätszuwachs orientieren. Keinesfalls dürfen die zur Finanzierung der Einheit erfolgten Steuererhöhungen zum Anlaß zusätzlicher Lohnforderungen macht werden. Dies käme dem Versuch gleich, die Deutsche Mark zweimal ausgeben zu wollen.

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hat sich bereits 1990 in gemeinsamen Erklärungen zusammen mit dem DGB einerseits und der DAG andererseits zu einer verantwortungsvollen Tarifpolitik im Rahmen ihrer Einflußmöglichkeiten im Interesse des wirtschaftlichen Aufschwungs in Ostdeutschland bekannt. Ein gemeinsamer Konsens wurde also bereits erzielt. Wenn er zwischenzeitlich etwas in den Hintergrund getreten ist, so ist es heute um so wichtiger, sich seiner zu erinnern. Dieser Konsens einer verantwortungsvollen Lohnpolitik darf allerdings nicht nur für die neuen, sondern muß auch für die bisherigen Bundesländer gelten: Wer im Westen durch unrealistisch hohe Lohnforderungen den verteilungspolitischen Rahmen sprengt, riskiert eine Stabilisierungskrise, die nicht zuletzt den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Bundesländern nachhaltig beeinträchtigen würde.