

Kantzenbach, Erhard

Article — Digitized Version

## Thesen zur deutschen Wirtschaftspolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Kantzenbach, Erhard (1992) : Thesen zur deutschen Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 5, pp. 239-246

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136879>

**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.*

Erhard Kantzenbach\*

## Thesen zur deutschen Wirtschaftspolitik

*Der Übergang zur Marktwirtschaft führte in den neuen Bundesländern zu stärkeren Produktionseinbrüchen und einer höheren Arbeitslosigkeit als selbst von Skeptikern angenommen wurde. In welchem Ausmaß ist diese Entwicklung auf Fehler in der Wirtschaftspolitik zurückzuführen? Welche wirtschaftspolitischen Aufgaben sind jetzt vordringlich?*

Seit dem Angebot des Bundeskanzlers an die DDR-Regierung auf Bildung einer Währungsunion sind zwei Jahre vergangen. Dieses Angebot löste damals heftige Diskussionen unter Fachökonomern aus. Es ging um die Zweckmäßigkeit einer solchen Währungsunion und um angemessene Modalitäten<sup>1</sup>. Inzwischen liegt die Realisierung der Währungsunion schon 1<sup>3</sup>/<sub>4</sub> Jahre zurück und die der staatlichen Einheit 1<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Jahre. Der erste Schritt schuf die institutionellen Voraussetzungen für eine Integration der Produkt- und Faktormärkte, der zweite diejenigen für eine einheitliche Wirtschaftspolitik<sup>2</sup>.

Die bisherigen wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Politik sind jedoch enttäuschend. Die industrielle Produktion im Gebiet der ehemaligen DDR ist seit dem Sommer 1990 um etwa 70%, die Zahl der Vollarbeitsplätze um etwa 35% zurückgegangen<sup>3</sup>. Während aber bei der industriellen Produktion der Tiefpunkt inzwischen offenbar erreicht worden ist, ist er bei der Beschäftigung überhaupt noch nicht abzusehen. Dementsprechend ist zu erwarten, daß viele Jahre vergehen werden, bis sich die Produktionsbedingungen in den neuen Bundesländern an diejenigen der alten angeglichen haben werden<sup>4</sup>.

Aufgrund der enttäuschenden Ergebnisse scheint es dringend geboten, die bisherige Wirtschaftspolitik einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Dabei geht es weniger um Schuldzuweisungen an die Verantwortlichen, obwohl auch diese nicht ganz unberechtigt sind. Die meisten Fehleinschätzungen waren aber weit verbreitet und stießen damals kaum auf engagierte Kritik. Es geht vor

allem darum, die inzwischen vorliegenden Erfahrungen daraufhin zu überprüfen, ob sie nicht eine Revision der bisherigen wirtschaftspolitischen Konzeption für die Zukunft nahelegen.

Die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik im Hinblick auf die deutsche Vereinigung läßt sich nicht allein aufgrund ökonomischer Kriterien beurteilen – abgesehen davon, daß eine exakte Trennung der „ökonomischen“ von den „nicht-ökonomischen“ Kriterien ohnehin kaum möglich ist. Die Bildung der Wirtschafts- und Währungsunion im Sommer 1990 ist vielmehr nur als ein Schritt einer umfassenden deutschlandpolitischen Strategie zu verstehen, und ihre Auswirkungen erstrecken sich auf alle Lebensbereiche, insbesondere der ostdeutschen Bevölkerung.

Dementsprechend sind auch die Möglichkeiten für wertfreie „wissenschaftliche“ Aussagen zu diesem Fragenkomplex noch geringer, als dies ohnehin in den Sozialwissenschaften allgemein der Fall ist. Viele kritische Analysen von Ökonomen zur deutschen Vereinigungs-

\* Überarbeitete Fassung eines Referats gehalten auf dem jour fixe der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute am 14.1.1992 in Bonn. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des HWWA-Instituts danke ich für eine Vielzahl von Einzelinformationen und kritischen Einwänden.

<sup>1</sup> Siehe dazu Erhard Kantzenbach: Ökonomische Probleme der deutschen Vereinigung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 35. Jg., Tübingen 1990, S. 307, sowie die dort angegebene Literatur.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Erhard Kantzenbach: Wirtschaftspolitische Probleme der Systemtransformation in Ostdeutschland und der deutschen Vereinigung, in: U. Jens (Hrsg.): Der Umbau, Baden-Baden 1991.

<sup>3</sup> Quellen: Statistisches Bundesamt: Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, 1992; und Autorengemeinschaft: Der Arbeitsmarkt 1991 und 1992 in der Bundesrepublik Deutschland; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 24. Jg. 1991, H. 4, S. 629.

<sup>4</sup> Siehe HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg: Konjunktur von morgen, Nr. 856 vom 20. 2. 1992.

*Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, 61, ist Präsident des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg und Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik an der Universität Hamburg.*

politik haben diese Zusammenhänge nicht hinreichend berücksichtigt. Sie konzentrieren sich auf scheinbar „rein ökonomische“ Fragen, vernachlässigen gesellschaftliche Wertvorstellungen und scheuen davor zurück, eigene Wertprämissen zu explizieren. Diese Schwächen erklären meines Erachtens auch, warum der Einfluß ökonomischer Sachverständiger auf die reale Vereinigungspolitik so gering war. In der folgenden Beurteilung soll versucht werden, diese Schwächen zu vermeiden.

### Die Grundaussage

Aufgrund meiner persönlichen Wertvorstellungen und meiner Einschätzung der außenpolitischen Möglichkeiten und Risiken komme ich zu dem Urteil, daß die deutsche Vereinigungspolitik im Jahre 1990 eine Leistung von historischer Bedeutung war. Sie zeichnet sich durch Weitblick und Entschlußkraft aus. Angesichts der außenpolitischen Risiken, die insbesondere in der Instabilität der Sowjetunion lagen, wäre jede Verzögerung unverantwortlich gewesen.

In diesem Zusammenhang ist auch die schnelle Bildung der deutsch-deutschen Währungsunion zu beurteilen, die von manchen Ökonomen damals heftig kritisiert wurde und auch heute noch kritisiert wird. In einer Situation rasch zunehmender Destabilisierung der staatlichen und wirtschaftlichen Ordnung der DDR mit der Gefahr blutiger Konflikte und weiter anschwellender Flüchtlingsströme hatte das Angebot einer Währungsunion eine nicht zu überschätzende Signalwirkung für die ostdeutsche Bevölkerung. Die Währungsunion verband die Wirtschaft der DDR unwiderruflich mit derjenigen der Bundesrepublik und schuf dadurch Vertrauen in die weitere wirtschaftliche und politische Entwicklung Ostdeutschlands. Es ist schwer vorstellbar, wie bei offenen Grenzen und extremen Produktivitätsunterschieden zwei deutsche Staaten und Währungsgebiete überhaupt hätten nebeneinander existieren können.

Nicht die schnelle Schaffung der Währungsunion ist deshalb zu kritisieren, sondern die völlig unzureichende, flankierende Wirtschaftspolitik. Sie war der einmaligen historischen Herausforderung in keiner Weise gewachsen. Es mangelte sowohl an der Fähigkeit, die mit der Vereinigung entstehenden wirtschaftspolitischen Probleme richtig einzuschätzen, als auch an der Kraft, notwendige, aber vielleicht unpopuläre Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen. Statt die westdeutsche Bevölkerung zu außergewöhnlichen Leistungen zu motivieren und ihre Bereitschaft zu Solidaritätsoffern zu wecken, folgte sie dem Weg des geringsten politischen Widerstandes.

Die verfehlte Wirtschaftspolitik und die dadurch mit bewirkte wirtschaftliche Fehlentwicklung in den neuen östli-

chen Bundesländern beruht meines Erachtens auf zwei grundlegenden Ursachen.

Sie beruht erstens auf einer Überschätzung der spontanen Wachstumskräfte, die allein durch eine Beseitigung der planwirtschaftlichen Zwänge in Ostdeutschland freigesetzt wurden. Offenbar hat die ordnungspolitische Diskussion in Westdeutschland, die einseitig auf eine Zurückdrängung staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft gerichtet war (Deregulierung), den Blick dafür verstellt, in welchem Maße eine Marktwirtschaft von einer funktionsfähigen öffentlichen Verwaltung und Rechtsprechung abhängig ist, die in Ostdeutschland erst wieder geschaffen werden mußte.

Zweitens beruhen die Fehlentwicklungen auf der politischen Entscheidung, der westdeutschen Bevölkerung im Zuge der Vereinigung keinerlei fühlbare Opfer und Belastungen zuzumuten. Diese Entscheidung mag auf seiten der Politiker durch wahltaktische Überlegungen begründet sein, wie sie von der ökonomischen Theorie der Demokratie beschrieben werden. Auf seiten der Wissenschaftler ist die Vernachlässigung von Verteilungsaspekten wohl nur mit der Scheu vor expliziten Werturteilen zu erklären. Dabei wird häufig übersehen, daß die Forderung auf Beibehaltung einer gegebenen Verteilung oder die Hinnahme jeder beliebigen sich aus dem Allokationsprozeß ergebenden Verteilung genauso Werturteile implizieren, wie die Forderung nach Umverteilung.

Im Ergebnis trug die verfehlte Wirtschaftspolitik mit zu dem eingangs erwähnten Einbruch der Produktion und Beschäftigung in Ostdeutschland bei, der von Karl-Otto Pöhl als eine „Katastrophe“ bezeichnet wurde. Sie führte darüber hinaus zu einer Staatsverschuldung der Bundesrepublik, die wachstums- und verteilungspolitisch bedenklich ist und den finanzpolitischen Handlungsspielraum des Staates längerfristig erheblich einschränken wird. Diese Beurteilung soll im folgenden erläutert und begründet werden.

### Fehleinschätzung der Wachstumskräfte

Von vielen Ökonomen ist der Einbruch der Produktion und der Beschäftigung in Ostdeutschland als Folge der geplanten Währungsunion vorausgesagt worden<sup>5</sup>. Insbesondere vom Sachverständigenrat ist die Regierung eindringlich vor einem solchen Schritt gewarnt worden<sup>6</sup>. Die Geschwindigkeit, mit der der Einbruch unmittelbar nach der Währungsunion erfolgte, seine Tiefe und vor allem

<sup>5</sup> Siehe z.B. Lutz Hoffmann: Wider die ökonomische Vernunft, in: FAZ vom 10. 2. 1990.

<sup>6</sup> Siehe insbesondere Brief des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat) an den Bundeskanzler vom 9. 2. 1990, abgedruckt im Jahresgutachten 1990/91, S. 306 ff.

die heute erwartete Dauer des Anpassungsprozesses an die westdeutschen Produktionsbedingungen haben ursprünglich aber nur wenige vorausgesehen.

Dementsprechend wurde der wirtschaftspolitische Handlungsbedarf anfangs weit unterschätzt. Man vertraute zu sehr auf die spontanen Wachstumskräfte sich entwickelnder Märkte in Ostdeutschland, nachdem die Rechtsordnung der Bundesrepublik übernommen, die planwirtschaftlichen Handlungsbeschränkungen der Bürger aufgehoben und die Versorgungsengpässe beseitigt waren. Eine darüber hinausgehende, konsistente wachstumspolitische Konzeption wurde nicht entwickelt.

Erst als Reaktion auf den Beschäftigungseinbruch wurde der wirtschaftspolitische Mitteleinsatz schrittweise erheblich gesteigert. So wurden die seit Bildung der Währungsunion gezahlten Investitionszulagen im Frühjahr 1991 im Rahmen des sogenannten „Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost“ durch Sonderabschreibungen und Investitionszuschüsse ergänzt, die insgesamt zu einer Subventionierung der Investitionen bis zu 50% kumuliert werden konnten. Zur Entlastung des Arbeitsmarktes wurden die gültigen Vorruhestands- und Kurzarbeiterregelungen für Ostdeutschland erweitert und eine wachsende Zahl von Arbeitsplätzen in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sowie bei ABM-Programmen geschaffen. Die Finanzierung erfolgte durch zusätzliche Verschuldung des Bundes am Kapitalmarkt<sup>7</sup>.

Charakteristisch an dieser Politik ist, daß sie keinerlei allgemeine Maßnahmen zum Schutz bestehender Betriebe und Arbeitsplätze vorsieht<sup>8</sup>. Die Förderung konzentriert sich vielmehr auf die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten durch Investitionen. Die Arbeitsmarktpolitik ist darauf beschränkt, die Arbeitslosen finanziell abzusichern und ihre Qualifikation für spätere Beschäftigungsmöglichkeiten zu erhalten und zu fördern.

Auch unter sehr viel günstigeren ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, als sie in der ehemaligen DDR existierten, hätte eine solche Politik den notwendigen Strukturwandel nicht ohne erhebliche Arbeitslosigkeit bewältigen können. Während viele alte Arbeitsplätze unter dem plötzlichen Wettbewerbsdruck sofort verschwinden, bedarf es vieler Jahre, bis eine entsprechende Zahl neuer Arbeitsplätze durch Investitionen geschaffen werden kann. Eine am Beschäftigungsziel orientierte Politik hätte deshalb auch bei optimistischer Beurteilung der Wach-

tumskräfte einen vorübergehenden Schutz bestehender Arbeitsplätze erfordert.

### Investitionshemmende Bedingungen

Die Verzögerung der erwarteten Wachstumsimpulse hatte eine Reihe von Ursachen. Der Mangel einer leistungsfähigen Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur war schon vor der Vereinigung bekannt, und es wurden relativ früh Pläne für einen schnellen Ausbau entwickelt. Der Mangel an geeigneten Führungskräften in den Unternehmen und in der öffentlichen Verwaltung wurde indes erst mit der Einführung marktwirtschaftlicher Bedingungen offensichtlich. Seine Behebung stößt auch heute noch auf erhebliche Schwierigkeiten.

Großenteils ist die Verzögerung aber darauf zurückzuführen, daß in den Einigungsverträgen rechtliche Rahmenbedingungen fixiert wurden, die wirtschaftlich funktionswidrig waren. Dies gilt insbesondere für die Naturalrestitution alter Eigentumsrechte an verstaatlichten Grundstücken und Betrieben, die einer schnellen Übereignung an investitionswillige Käufer im Wege stand. Es gilt aber auch für die Belastung bestehender Betriebe mit Verbindlichkeiten, Sozialverpflichtungen und Umweltlasten aus dem alten planwirtschaftlichen System.

Hier wurde ein ordnungspolitisches Prinzip zu Tode geritten. Richtig ist, daß innerhalb eines marktwirtschaftlichen Systems Eigentums- und Verfügungsrechte und rechtliche Verpflichtungen garantiert sein müssen, damit funktionsgerechte Verhaltensanreize gesetzt werden. Nach einem radikalen Regimewechsel aber, wie er in der DDR stattgefunden hat, verlieren die überkommenden Rechte, die im alten Regime unter ganz anderen Bedingungen geschaffen wurden, ihre systemsteuernde Funktion.

Dies wird besonders deutlich bei den Verbindlichkeiten der Betriebe. Im planwirtschaftlichen System der DDR waren sie ein Instrument der staatlichen Planbehörden zur zentralen Steuerung der Investitionen. Da den Betrieben keinerlei Selbstfinanzierungsmittel vom Staat belassen wurden, waren die Kredite der Staatsbank die einzige Finanzierungsquelle. Die so entstandenen Verbindlichkeiten, die nicht einmal auf einer unternehmerischen Entscheidung der früheren sozialistischen Betriebsleiter beruhten, den neuen Eigentümern anzulasten, entbehrt jeder systematischen Grundlage. Das gleiche gilt für die Sozialverpflichtungen und Umweltlasten entsprechend. Es handelt sich bei allen um Folgekosten des überwundenen politischen Systems, die von der Allgemeinheit zu tragen sind. Systemgerecht wäre es deshalb gewesen, allen Betrieben der ehemaligen DDR vor der Privatisierung nach einheitlichen Kriterien eine Anfangsausstattung an Barvermögen und Verbindlichkeiten zuzuweisen.

<sup>7</sup> Siehe Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1991/92, Tab. 38; HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg: Konjunktur von morgen, Nr. 857 vom 5. 3. 1992.

<sup>8</sup> Im Ergebnis laufen jedoch eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen, wie z.B. Beschäftigungsaufgaben der Treuhandanstalt bei Privatisierungen und Liquiditätskredite an Betriebe im Eigentum der Treuhandanstalt, auf eine – allerdings selektive – Erhaltung von Arbeitsplätzen hinaus.

Inzwischen sind die investitionshemmenden Wirkungen der genannten Belastungen weitgehend korrigiert. Durch das sogenannte „Beschleunigungsgesetz“ wurde die Übereignung von Grundstücken und Betrieben aus Treuhandbesitz an investitionswillige Käufer vereinfacht und beschleunigt, und beim Verkauf von Betrieben und Grundstücken war die Treuhandanstalt in den meisten Fällen bereit, alte Verbindlichkeiten und Haftungsverpflichtungen zu übernehmen. Abgesehen von den verursachten Verzögerungen kann diese Lösung aber auch deshalb nicht voll befriedigen, weil die Entlastung ad hoc und punktuell erfolgt und dadurch Wettbewerbsverzerrungen und Rechtsunsicherheiten hervorruft.

### Alternative Wachstumsstrategien

Angesichts der Tatsache, daß die Wachstumsimpulse in Ostdeutschland sehr viel schwächer sind als ursprünglich erwartet und der Anpassungsprozeß an die westdeutschen Produktionsverhältnisse sehr viel mehr Zeit in Anspruch nehmen wird als ursprünglich geschätzt, erscheint die bisherige einseitig auf Investitionsförderung gerichtete Wirtschaftspolitik als verfehlt. Ihre Auswirkungen wurden durch den Verzicht des Staates auf jegliche Einkommenspolitik noch verstärkt. Die Hinnahme extremer Lohnsteigerungen in Ostdeutschland – nachdem durch die Währungsumstellung ohnehin schon ein überhöhtes Lohnkostenniveau geschaffen worden war – hat den Zusammenbruch der alten Betriebe und den Verlust der betreffenden Arbeitsplätze noch beschleunigt.

Sinn und Sinn<sup>9</sup> haben diese Politik treffend als die „Hochlohn-High-Tech-Strategie“ bezeichnet und scharf kritisiert. Effizienter und sozial verträglicher wäre ihrer Auffassung nach eine „organische Systemtransformation“ gewesen, die die Steigerung der Lohnkosten an die Entwicklung der Arbeitsproduktivität angepaßt hätte. Ob dazu aber allein eine nachfrageorientierte Lohnentwicklung bei gleichzeitiger Abwanderung eines großen Teils der Arbeitskräfte nach Westdeutschland ausgereicht hätte, wie die Autoren annehmen, muß bezweifelt werden. Ohne eine umfassende staatliche Einkommenspolitik mit einer bewußten Umverteilung zugunsten der ostdeutschen Bevölkerung wäre meines Erachtens dieses Ziel kaum zu erreichen gewesen.

Eine andere, teilweise entgegengesetzte Auffassung vertritt der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten. Auch er erkennt zunächst an, daß der Anpassungsprozeß zeitraubend sein wird: „Die Erwartung derer, die geglaubt hatten, mit der Währungs-, Wirt-

schafts- und Sozialunion und einer gehörigen Anschubfinanzierung sei die sozialistische Wirtschaft der DDR binnen kurzem in eine blühende Marktwirtschaft zu verwandeln, hat, wie vorauszusehen, gründlich getrogen.“<sup>10</sup>

Erstaunlich ist jedoch, welche Konsequenzen der Sachverständigenrat aus dieser Erkenntnis zieht, und zwar sowohl für die Beurteilung der bisherigen Wirtschaftspolitik als auch bezüglich seiner Empfehlungen für die Zukunft. Er stellt dazu, meines Erachtens sehr prägnant, „zwei grundverschiedene Konzeptionen“ zur wirtschaftlichen Integration Ostdeutschlands gegenüber<sup>11</sup>, die sogenannte „wachstumsorientierte“ und die „stärker erhaltungsorientierte“ Strategie.

Die „wachstumsorientierte“ Strategie entspricht der bisherigen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung. Der Sachverständigenrat sieht sie jedoch in zunehmendem Maße durch sozial motivierte staatliche Interventionen gefährdet. Wie schon in seinem Sondergutachten vom April 1991 spricht er sich wieder nachdrücklich für die Beibehaltung des bisherigen Kurses aus.

Die „stärker erhaltungsorientierte“ Strategie setzt dagegen eine stärkere staatliche Lenkung des Transformationsprozesses voraus. „Zu dieser Konzeption gehört, daß möglichst viele alte Arbeitsplätze erhalten werden, so lange es an genügend neuen fehlt. In Kauf genommen wird dabei, daß der Staat oder die Versicherungsgemeinschaft bei den Löhnen zuzahlen müssen, was der Markt nicht hergibt ...“<sup>12</sup>

Die Frage, welcher der beiden Strategien der Vorzug zu geben ist, kann nicht unabhängig von der erwarteten Dauer der Anpassungsprozesse beurteilt werden. Wird dieser auf wenige Jahre geschätzt, wie es bei der ursprünglichen Politik der Bundesregierung zumindest implizit der Fall gewesen zu sein scheint, so mag eine Strategie, die nur die möglichst schnelle, vollkommene und reibungslose Erreichung des Endzustandes im Auge hat, ausreichend sein.

Für einen Anpassungszeitraum von 15 bis 20 Jahren, der heute für realistischer gehalten wird<sup>13</sup>, gilt dies jedoch nicht. Zu berücksichtigen sind dann auch die wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen während des Anpassungsprozesses. Der Sachverständigenrat erkennt zwar: „Auch bei konsequenter Wachstumsorientierung läßt sich die grundlegende Erneuerung der ostdeutschen Wirtschaft, die nach vierzig Jahren des Sozialismus not-

<sup>9</sup> Gerlinde Sinn, Hans-Werner Sinn: Kaltstart, Tübingen 1991, insb. S. 122 ff.

<sup>10</sup> Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1991/92, TZ 40\*.

<sup>11</sup> Ebenda, TZ 42\*.

<sup>12</sup> Ebenda, TZ 42\*.

<sup>13</sup> HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg: Konjunktur von morgen, Nr. 856 vom 20. 2. 1992.

wendig ist, nicht binnen zwei, drei Jahren schaffen.“<sup>14</sup> Er zieht daraus aber nicht die notwendigen Konsequenzen.

Die unzureichende Betrachtungsweise des Sachverständigenrates wird an zwei Punkten besonders deutlich, der Beurteilung der Arbeitslosigkeit und der Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz.

„Nicht den Arbeitsplatz oder die Unternehmen gilt es zu schützen, sondern die vom Strukturwandel betroffenen Menschen“, schreibt der Sachverständigenrat in seinem Sondergutachten vom 13. 4. 1991<sup>15</sup>. Angewendet auf eine relativ geringe Zahl friktionell Arbeitsloser in einer vom Strukturwandel betroffenen, global aber vollbeschäftigten Volkswirtschaft ist das sicherlich vertretbar. Der einzelne Arbeitslose soll veranlaßt werden, sich möglichst schnell einen neuen produktiveren Arbeitsplatz zu suchen und dadurch zum gesamtwirtschaftlichen Produktionsanstieg beizutragen.

Voraussetzung dafür ist aber, daß das Verhältnis von Arbeitsuchenden und freien Arbeitsplätzen zumindest global ausgeglichen ist oder durch Erweiterungsinvestitionen kurzfristig ausgleichbar ist. Im Gegensatz dazu besteht für einen hohen Anteil der Arbeitslosen in Ostdeutschland bei der bisherigen Wirtschaftspolitik für die nächsten Jahre kaum eine Chance auf Wiederbeschäftigung. Langzeitarbeitslosigkeit ist aber nicht nur ein Problem der Einkommenserzielung. Es geht auch um die Erhaltung der Qualifikation, um Fragen des sozialen Status usw. Auch die beste Arbeitslosenunterstützung vermag in dieser Situation eine aktive Beschäftigungspolitik nicht zu ersetzen.

### Verfehlt Effizienzvorstellungen

Fehlerhaft und irreführend ist die Verwendung des Effizienzbegriffs durch den Sachverständigenrat. Als „effizient“ werden von ihm insbesondere neu errichtete Betriebe und Arbeitsplätze bezeichnet, die die modernsten in Westdeutschland und anderen Hochlohnländern eingeführte Produktionstechniken verwenden<sup>16</sup>. Dieser einzelwirtschaftlich-umgangssprachliche Gebrauch des Effizienzbegriffs weicht jedoch erheblich von dem wirtschaftstheoretischen Begriff ab, der allein für die Beurteilung der Wirtschaftspolitik relevant ist. Effizienz im wirtschaftstheoretischen Sinne ist ein Zustand optimaler Faktorallokation bei voller Ausschöpfung des technischen Wissens.

Da wir davon ausgehen müssen, daß aufgrund der beschränkten Mobilität der Arbeitskräfte und des Realkapi-

tals gegenwärtig in beiden Teilen Deutschlands unterschiedliche Faktorproportionen bestehen, sind in beiden Teilen auch unterschiedliche Produktionsverfahren effizient: im Westen kapitalintensivere und weniger arbeitsintensive als im Osten. Beide müssen dabei allerdings den neuesten Stand des technischen Wissens berücksichtigen.

Auch die Tatsache, daß die Löhne in Ostdeutschland gegenwärtig erheblich über der dort bestehenden durchschnittlichen Arbeitsproduktivität liegen und voraussichtlich in wenigen Jahren das westliche Niveau erreicht haben werden, ändert nichts an den unterschiedlichen Effizienzbedingungen. Zwar führt das überhöhte Lohnniveau und die Investitionsförderung im Osten zur Errichtung von Produktionsanlagen, die mindestens so kapitalintensiv sind wie diejenigen im Westen. Aber diese Investitionen sind gegenwärtig dort (noch) nicht effizient, weil sie auf verzerrten Faktorkosten basieren. Sie bewirken eine Kapitalverschwendung in einzelnen Produktionszweigen, denen eine verbreitete Unterauslastung des Arbeitskräftepotentials gegenübersteht.

Rentabilitätsorientierte Investitionsentscheidungen führen nur dann zu gesamtwirtschaftlicher Effizienz, wenn sie auf knappheitsbedingten Faktorpreisen beruhen. Diese Voraussetzung mag in Westdeutschland annäherungsweise erfüllt sein. In Ostdeutschland ist sie einerseits durch die Währungsumstellung und die nachfolgenden Lohnerhöhungen, andererseits durch die Subventionierung der Investitionen gröblich verletzt. Ohne eine wirtschaftspolitische Korrektur der Faktorpreise kann der Markt dort keine effizienten Investitionsentscheidungen hervorbringen.

Allerdings sind bei dieser Betrachtung zwei Einschränkungen zu berücksichtigen:

- Erstens ist das Ausmaß der zu erwartenden Fehlallokation abhängig von der Nutzungsdauer der betreffenden neuen Produktionslagen. Ist diese sehr lang, wie beispielsweise bei Bau- und Infrastrukturinvestitionen, so können diese im Zeitablauf in die Effizienz hineinwachsen.
- Zweitens orientiert sich der technische Fortschritt überwiegend an den Produktionsbedingungen hochindustrialisierter Länder und ist daher überwiegend arbeitsparend. Dies bringt die Investoren weniger entwickelter Länder, zu denen in dieser Hinsicht gegenwärtig auch noch die ostdeutschen Bundesländer zu zählen sind, in das Dilemma, entweder moderne, aber zu kapitalintensive oder veraltete Technik verwenden zu müssen.

Gesamtwirtschaftliche Fehlallokationen großen Ausmaßes sind deshalb weniger bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Investitionen zu erwarten als beim Ab-

<sup>14</sup> Sachverständigenrat: Jahrgutachten 1991/92, TZ 45\*.

<sup>15</sup> Ebenda, TZ 43.

<sup>16</sup> Ebenda, TZ 87\*. Vgl. dazu insbesondere das Sondergutachten des Sachverständigenrates vom 13. 4. 1991, TZ 18-21, abgedruckt im Jahrgutachten 1991/92, S. 251 ff.

bau alter Arbeitsplätze infolge Wettbewerbsunfähigkeit zu den herrschenden verzerrten Faktorpreisen. Hier hätte in der Tat die Möglichkeit bestanden, eine große Zahl gesamtwirtschaftlich effizienter Arbeitsplätze zumindest vorübergehend durch eine generelle Lohnsubventionierung zu erhalten.

In der vordergründigen ordnungspolitischen Diskussion dieser Vorschläge wurde der grundlegende Unterschied übersehen zwischen diesen Subventionen, die in der Ausnahmesituation einer Systemtransformation überhaupt erst effiziente Produktionsbedingungen schaffen würden, und den rein verteilungspolitisch motivierten Subventionen in bestehenden Marktwirtschaften, die in der Regel effizienzmindernd wirken. Die Diskussion der Vorschläge von Georg A. Åkerlof u. a.<sup>17</sup> und von Wolfram Engels<sup>18</sup> zeigen, daß eine anreizkompatible Ausgestaltung zwar kompliziert, aber keinesfalls unmöglich ist.

In den letzten beiden Jahren ist ein erheblicher Anteil der ostdeutschen Betriebe durch die Treuhandanstalt verkauft worden, größtenteils an westdeutsche Unternehmen und zu sehr günstigen Bedingungen für die Erwerber<sup>19</sup>. Auf seiten der Erwerber stand dabei neben dem Ziel kostengünstiger Produktionserweiterung auch das Motiv, die bisherige Marktstellung im erweiterten deutschen Markt zu erhalten, d. h. neue zusätzliche Konkurrenz möglichst zu verhindern<sup>20</sup>.

Viele Betriebe wurden vor dem Verkauf von der Treuhandanstalt mit erheblichen Aufwendungen saniert. In den Verkaufsverhandlungen wurden sie häufig entschuldigt und von Altlasten und Altrisiken freigestellt. Betriebe, die im Besitz der Treuhandanstalt verblieben sind, erhielten zur Existenzhaltung erhebliche Liquiditätskredite. Private Unternehmer klagen über nicht kostengerechte Wettbewerbsverhältnisse gegenüber diesen Treuhandunternehmen sowie gegenüber Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften.

Alle diese Maßnahmen haben an irgendeiner Stelle Arbeitsplätze erhalten. Im Gegensatz zu allgemeinen Lohnsubventionen wirken sie aber punktuell und unsystematisch

und verzerren deshalb die Wettbewerbsverhältnisse innerhalb der neuen Bundesländer. Unter Effizienzgesichtspunkten sind sie deshalb allenfalls Second-best-Lösungen.

Die Voraussetzungen für allgemeine Lohnsubventionen haben sich durch die Vielzahl punktueller Maßnahmen wesentlich verschlechtert. Im Gegensatz zum Zeitpunkt der Währungsumstellung muß heute mit hohen Mitnahmeeffekten gerechnet werden. Dennoch erscheint mir die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Alternative, nämlich den Abbau noch bestehender Arbeitsplätze auch in Zukunft tatenlos hinzunehmen und allein auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Investitionen zu vertrauen, angesichts der zu erwartenden Dauer des Anpassungsprozesses weder wirtschafts- noch sozialpolitisch vertretbar.

### Aufgaben staatlicher Einkommenspolitik

Mit der deutschen Vereinigung wurde aus zwei getrennten Wirtschaftssystemen mit extremen Produktivitätsunterschieden ein einheitliches Staats- und Wirtschaftsgebiet geschaffen. Für handelbare Güter und für Kapital bildeten sich sehr schnell einheitliche Marktbedingungen. Auf den Arbeitsmärkten erfolgte eine schrittweise Angleichung der Löhne weniger durch Übersiedler und Pendler als durch die Orientierung der ostdeutschen Tarifpartner an den westdeutschen Einkommensverhältnissen.

Für die Wirtschaftspolitik ergab sich daraus das zentrale Problem,

- die Lohnkosten im Osten so niedrig zu halten, daß ein möglichst großer Teil der Produktion trotz der niedrigen Arbeitsproduktivität unter den neuen Marktbedingungen wettbewerbsfähig blieb, und
- gleichzeitig die Einkommen so stark steigen zu lassen, daß soziale Konflikte und Wanderungsbewegungen von Ost nach West begrenzt blieben.

Die Mehrzahl der Ökonomen hat in dieser Dilemma-Situation ihr Augenmerk auf die Entwicklung der Lohnkostenkonzentriert. Gefordert wurde zu Recht ihre Orientierung an der Entwicklung der Arbeitsproduktivität. Unter Berücksichtigung nicht nur der technischen Produktivitätsunterschiede in Ost und West, sondern darüber hinaus der unterschiedlichen Qualität und Attraktivität der hergestellten Produkte, hätte dies ein Lohngefälle zum Zeitpunkt der Währungsumstellung von mehr als 1:10 bedeutet<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Dabei wird unterstellt, daß der Gleichgewichtswechselkurs 1989 etwa 1 Westmark = 4 Ostmark betrug und das Lohnniveau im Osten auch nominell nur etwa ein Drittel des westlichen betrug.

<sup>17</sup> Georg A. Åkerlof u. a.: East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 1, 1991, S. 1 ff.

<sup>18</sup> Wolfram Engels: Produktionsgesellschaften statt Beschäftigungsgesellschaften, unveröffentlichtes Manuskript, Frankfurt 1991, derselbe: Offensiv vertreten, in: Wirtschaftswoche, Nr. 26, 1991, S. 109 ff.; vgl. auch Till Necker: Lohnsubventionen, Blockade des Denkens, in: Wirtschaftswoche, Nr. 36, 1991, S. 52 ff.

<sup>19</sup> Gerlinde Sinn, Hans-Werner Sinn: Kaltstart, a.a.O., S. 67 ff.

<sup>20</sup> Erhard Kantzenbach: Initiierung des Wettbewerbs, in: B. Gahlen, H. Hesse, H.J. Ramser (Hrsg.): Von der Plan- zur Marktwirtschaft – Eine Zwischenbilanz, Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Tübingen, erscheint demnächst.

Es gehört wenig Phantasie dazu sich vorzustellen, daß ein derartiges Einkommensgefälle von der ostdeutschen Bevölkerung nicht hingenommen worden wäre. Es hat auch wenig Sinn, die Lohnkosten als „ökonomischen“ Faktor isoliert zu analysieren und das Einkommensgefälle als „nicht-ökonomisch“ aus der Betrachtung auszuschließen, denn bekanntlich wirken die nicht-ökonomischen sozialen Faktoren auf die ökonomische Entwicklung zurück. So besteht weitgehend Einigung darüber, daß das stabile politische System und die relativ ausgeglichenen sozialen Verhältnisse in Westdeutschland wesentlich zu der befriedigenden wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten beigetragen haben.

Das Dilemma, vor dem die Wirtschaftspolitik in bezug auf die Lohnhöhe im Osten stand, war somit nicht durch die einseitige Orientierung am Einkommens- oder am Kostenaspekt der Löhne zu lösen. Als einziger Ausweg aus dem Dilemma bot sich eine systematische Entkopplung beider Größen durch Transferzahlungen aus dem Westen an. Diese hätten die Form von Lohnsubventionen für die Betriebe zur Senkung zu hoher Lohnkosten annehmen können oder die Aufstockung der zu niedrigen Einkommen bei produktivitätsorientierten Löhnen<sup>22</sup>.

Angesichts der vierfachen Bevölkerungszahl im Westen und eines dreimal höheren Pro-Kopf-Einkommens unmittelbar nach der Währungsumstellung bestanden für eine umfassende Verteilungsinitiative zugunsten des Ostens günstige Voraussetzungen. Ein Verzicht der Westdeutschen auf 8% ihres Einkommens hätte annähernd eine Einkommensverdoppelung der Ostdeutschen ermöglicht. Möglicherweise wäre für die großzügige Umverteilungspolitik die Bildung einer großen Koalition nötig gewesen, jedenfalls aber eine Abstimmung der Regierung mit den Sozialpartnern im Rahmen einer „konzertierten Aktion“.

### Versäumnisse der Bundesregierung

Offenbar war es aber von Anfang an ein vorrangiges Ziel der Bundesregierung, die deutsche Vereinigung ohne eine kurzfristig fühlbare Belastung der westdeutschen Bevölkerung zu vollziehen. Maßgeblich dafür mögen angesichts der bevorstehenden Bundestagswahl wahltaktische Überlegungen gewesen sein. Die ökonomische Theorie der Demokratie bietet plausible Erklärungen für derartige Verhaltensweisen von Politikern<sup>23</sup>.

Die Bundesregierung hoffte offenbar, zur Initiierung eines Wirtschaftsaufschwungs im Osten mit einer wenige

Jahre umfassenden „Anschubfinanzierung“ auszukommen. Die dann notwendigen Mittel sollten (unter Zwischenschaltung des „Fonds der deutschen Einheit“) auf dem Kapitalmarkt aufgenommen und aus den erwarteten späteren Steuer Mehreinnahmen verzinst und getilgt werden. Unter der ursprünglichen Annahme sehr starker spontaner Wachstumskräfte im Osten mag dieser Plan realistisch erschienen sein.

Jedenfalls war es aber unvertretbar, sich auf diesen Plan schon öffentlich festzulegen, als der weitere politische und wirtschaftliche Verlauf des Vereinigungsprozesses überhaupt noch nicht vorhersehbar war. Nach dem Ausbleiben des erwarteten Aufschwungs war der Weg in die steigende Staatsverschuldung damit vorprogrammiert.

Im Frühjahr und im Sommer 1990 hätte die Bundesregierung die Möglichkeit gehabt, die breite Zustimmung zu der sich abzeichnenden Wiedervereinigung dazu zu nutzen, die westdeutsche Bevölkerung von der Notwendigkeit eines Solidaropfers zugunsten der ostdeutschen Mitbürger zu überzeugen. Um nur einige Zahlen zu nennen: eine Kürzung aller Subventionen um 20% hätte etwa 26 Mrd. DM erbracht, ein Zuschlag zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer von 10% etwa 30 Mrd. DM und ein Verzicht auf die am 1.1.1990 in Kraft getretene 2. Stufe der Steuerreform etwa 24 Mrd. DM. Selbst damit wäre aber nur etwa die Hälfte der Transferzahlungen gedeckt gewesen, die im Jahre 1991 aus den öffentlichen Haushalten geleistet worden sind.

Da die Transferleistungen im Osten größtenteils in den Konsum fließen, wäre es sowohl wachstumspolitisch als auch verfassungsrechtlich geboten gewesen, sie überwiegend durch Einschränkungen des laufenden Konsums im Westen zu finanzieren. Angesichts der hohen Kapazitätsauslastung und der optimistischen Wachstums- und Gewinnerwartungen im Jahre 1990 wären die konjunkturellen Risiken einer solchen Finanzierung auch begrenzt gewesen.

Mit anderen Worten: Bei richtiger Einschätzung der Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland und bei der Bereitschaft zu unpopulären Maßnahmen im Westen hätte die Bundesregierung die Finanzierung der Transferleistungen weniger wachstumsschädlich und ihren Einsatz produktiver gestalten können. Bei gleichem Transfervolumen hätte sie mehr Arbeitsplätze erhalten können und deshalb weniger Arbeitslose unterstützen müssen. Sie hätten darüber hinaus ihren finanzpolitischen Spielraum für die kommenden Jahre weniger eingeschränkt. Voraussetzung dafür wäre eine frühzeitig und offensiv vertretene Umverteilungspolitik zugunsten der ostdeutschen Bevölkerung gewesen.

<sup>22</sup> Vgl. Erhard Kantzenbach: Die DDR muß sich entscheiden, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 1, S. 2 f.

<sup>23</sup> Anthony Downs: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968.

### Führungslose Einkommensentwicklung

Bekanntlich führten die kreditfinanzierten Transferleistungen der öffentlichen Hand zu einem Nachfrageschub der ostdeutschen Bevölkerung nach westdeutschen Waren. Infolge dieses unbeabsichtigten Konjunkturprogramms erreichten die Kapazitätsauslastung, die Beschäftigung und die Gewinne im Westen Spitzenwerte. Der zusätzliche Wachstumseffekt wurde auf 2 Prozentpunkte geschätzt<sup>24</sup>.

Wie nicht anders zu erwarten, führte diese Situation im Jahre 1991 zu Lohnabschlüssen, die weit über dem Produktivitätszuwachs lagen und deshalb als stabilitätswidrig eingeschätzt wurden. Da sich die Löhne im Osten an der Lohnentwicklung im Westen orientierten, öffnete sich auch im Osten die Schere zwischen der Lohn- und der Produktivitätsentwicklung weiter und verschlechterte damit die Beschäftigungsaussichten nochmals.

Diese Situation entspricht ziemlich genau den bereits in den sechziger Jahren in Amerika entwickelten Zwei-Sektoren-Modellen inflationären Wachstums<sup>25</sup>. In diesen Modellen wird ein ständiger inflationärer Kostendruck damit erklärt, daß sich die Löhne in dem vom Strukturwandel begünstigten Sektor an der überdurchschnittlichen Produktivitäts- und Gewinnentwicklung orientieren, während die Arbeiter in dem schrumpfenden Sektor trotz der unterdurchschnittlichen Produktivitäts- und Gewinnentwicklung versuchen, die bestehenden Lohnrelationen aufrechtzuerhalten.

Auch in Westdeutschland orientierten sich 1991 die Lohnabschlüsse der Tarifpartner an der günstigen Gewinnentwicklung, die durch den Nachfrageschub aus dem Osten hervorgerufen worden war. Die Abschlüsse in Ostdeutschland waren dagegen auf einen schrittweisen Abbau des Lohngefälles zum Westen gerichtet. Unberücksichtigt blieben in beiden Fällen die unbefriedigende Rentabilitäts- und Beschäftigungsentwicklung im Osten.

Eine größere Lohnzurückhaltung der westdeutschen Gewerkschaften hätte in dieser Situation allenfalls indirekt die Beschäftigungssituation im Osten verbessern können. Direkt wäre sie zunächst einmal den ohnehin gut verdienenden westdeutschen Unternehmen zugute gekommen. Dies hätten die Funktionäre der Gewerkschaften gegenüber ihren Mitgliedern nur schwer legitimieren können.

Eine gesamtwirtschaftlich vertretbare Lohnentwicklung hätte sich deshalb nur durch eine umfassende einkommenspolitische Initiative des Staates erreichen lassen. Diese hätte darauf gerichtet sein müssen, die durch den zusätzlichen Nachfrageschub aus dem Osten im Westen anfallenden zusätzlichen Gewinne steuerlich abzuschöpfen und zur Finanzierung von Transferleistungen einzusetzen<sup>26</sup>.

Am einfachsten und wirksamsten hätte dies durch einen frühzeitigen Solidaritätszuschlag zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer geschehen können, wie er später tatsächlich verwirklicht wurde. Im Rahmen einer „konzertierten Aktion“ hätte sich dafür möglicherweise eine größere Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften erreichen lassen. Wegen der erheblichen Progressionswirkung eines solchen Steuervorschlags hätte dies jedenfalls im verteilungspolitischen Interesse der Gewerkschaften gelegen.

In den kommenden Jahren stehen diese Möglichkeiten nicht mehr offen. Sinkende Wachstumsraten und steigender Inflationsdruck werden den Verteilungsspielraum einschränken<sup>27</sup>. Eine Zurückhaltung bei den Lohntarifabschlüssen wird deshalb 1992 keine zusätzlichen Transfermittel für den Osten freisetzen. Sie ist vielmehr eine Voraussetzung dafür, daß der bestehende Beschäftigungsgrad im Westen überhaupt gehalten werden kann.

Damit die Finanzpolitik ihren Handlungsspielraum zurückgewinnt, ist eine Zurückführung der öffentlichen Verschuldung dringend notwendig. Dies kann, wegen der damit verbundenen konjunkturellen Auswirkungen, nur behutsam erfolgen. Unter den gegenwärtigen Bedingungen ist jedoch unter Einbeziehung der vielen Schattenhaushalte noch mit einem weiteren Anstieg der Verschuldung zu rechnen<sup>28</sup>.

Die Wirtschaftsforschungsinstitute haben deshalb immer wieder einen Abbau der Subventionen und der Steuerergünstigungen gefordert. Diese Aufgabe wird sich in den kommenden Jahren mit noch größerer Dringlichkeit stellen. Sie wird von den Politikern ein sehr viel höheres Maß an Härte gegenüber den Forderungen der Interessengruppen verlangen. Anderenfalls droht die so erfolgreich vollzogene Wiedervereinigung die deutsche Wirtschaft in eine Periode der Stagnation und der Instabilität zu führen.

<sup>24</sup> Siehe Die westdeutsche Wirtschaft unter dem Einfluß der ökonomischen Vereinigung Deutschlands, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 43. Jg. (1991), H. 10, S. 18 f.

<sup>25</sup> Siehe Herbert Timm: Bemerkungen zum inflationären Wachstum, in: H. Jürgensen (Hrsg.): Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für A. Predöhl, Göttingen 1964, S. 523 ff., insb. S. 525 ff. sowie die dort angegebene Literatur.

<sup>26</sup> Erhard Kantzenbach: Für eine konzertierte Aktion, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 2, S. 54 f.

<sup>27</sup> Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1991, S. 26.

<sup>28</sup> Vgl. Helmut Schmidt: Ein Paket für die Einheit, in: Die Zeit vom 14. 2. 1992.