

Matthäus-Maier, Ingrid; Henkel, Hans-Olaf; Watrin, Christian; Pohl, Rüdiger; Scharrer, Hans-Eckart

Article — Digitized Version

Fünf Jahre deutsche Wirtschafts- und Währungsunion

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Matthäus-Maier, Ingrid; Henkel, Hans-Olaf; Watrin, Christian; Pohl, Rüdiger; Scharrer, Hans-Eckart (1995) : Fünf Jahre deutsche Wirtschafts- und Währungsunion, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 6, pp. 291-303

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137249>

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.

Fünf Jahre deutsche Wirtschafts- und Währungsunion

Am 1. Juli jährt sich der Abschluß der deutsch-deutschen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zum fünften Mal'. Welche Bilanz der wirtschaftlichen Vereinigung Deutschlands läßt sich heute ziehen?

Ingrid Matthäus-Maier

Die größte Herausforderung seit Bestehen der Bundesrepublik

Mit dem Fall der Mauer am 9. November 1989 wurde nicht nur die Teilung unseres Landes und Kontinents überwunden, sondern zugleich auch die gefährliche Konfrontation der beiden Blöcke, die den Weltfrieden fortwährend bedroht hatte. Gemessen an der historischen Dimension dieser Ereignisse sind Klagen über finanzielle Belastungen der Einheit nicht nur kleinmütig, sondern in hohem Maße kurzsichtig. Die Kosten der Teilung wären auf Dauer ungleich höher gewesen, ganz zu schweigen von dem militärischen Bedrohungsszenario. Der 3. Oktober 1990, an dem die deutsche Einheit rechtlich vollendet wurde, bleibt deshalb ein Tag der Freude.

Faktisch wurde die deutsche Einheit aber nicht am 3. Oktober 1990, sondern bereits am 1. Juli 1990 mit Beginn der deutsch-deutschen Wirtschafts- und Wäh-

rungsunion vollzogen. Die Währungsunion war notwendig, weil nur sie die begründete Aussicht auf eine schnelle und unwiderrufliche Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation in der damaligen DDR bot. Das haben auch anfängliche Kritiker der raschen Währungsunion, wie etwa der damalige Bundesbank-Chef Karl-Otto Pöhl, einräumen müssen. Angesichts des wachsenden Übersiedlerstroms gab es in Wahrheit damals politisch keine realistische Alternative.

Die Währungsunion brachte natürlich auch Probleme. Mit dem Import der D-Mark in Ostdeutschland begann ein dramatischer Verfall der ostdeutschen Wirtschaft. Die bis dahin gegenüber dem Weltmarkt abgeschottete Wirtschaft in Ostdeutschland wurde über Nacht der westdeutschen und internationalen Konkurrenz schutzlos ausgesetzt. Dadurch wurden Mißstände und Unzulänglichkeiten der damaligen DDR schonungslos offengelegt. Produktionsstrukturen, die nicht den Verbraucherwünschen entspra-

chen, sondern nach staatlichen Vorgaben gelenkt wurden, waren über Nacht obsolet. Die durch das faktische Verbot von Entlassungen versteckte Unterbeschäftigung verwandelte sich in offene Arbeitslosigkeit. Die Anzahl der Erwerbstätigen schrumpfte von damals 8,8 Mill. auf heute 6,2 Mill. Verschärft wurde die Situation durch den Zusammenbruch der Ostmärkte durch Aufhebung des Transferrubel-Systems sowie durch eine Explosion der Löhne in Ostdeutschland.

Politisches Mißmanagement

Heute ist unbestritten, daß durch politisches Mißmanagement bei der Verwirklichung der Währungsunion fundamentale Fehler begangen wurden, die den wirtschaftlichen Anpassungsprozeß in Ostdeutschland unnötig verzögert, um viele Milliarden D-Mark verteuert und zu großen Enttäuschungen im Osten wie im Westen geführt haben.

Zwar gab es in Anbetracht der Einmaligkeit und Dimension des

¹ Vgl. auch das Zeitgespräch „Eine Wirtschafts- und Währungsunion mit der DDR?“ mit Beiträgen von Ingrid Matthäus-Maier, Tyll Necker, Christian Watrin, Rüdiger Pohl und Hans-Eckart Scharrer, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70 Jg. (1990), H. 2, S. 63 ff.

Umstellungsprozesses keine Blaupause für einen solchen Transformationsprozeß. Erkennbar unrealistisch aber waren Versprechungen, etwa die von Bundeskanzler Kohl, im Osten werde es in kürzester Zeit „blühende Landschaften“ geben und niemandem im Westen würden dafür Opfer abverlangt. Ob bewußtes Täuschungsmanöver oder Selbsttäuschung, die Wirkung auf die Opferbereitschaft der Menschen in West und Ost war verheerend.

Oder: Das investitionshemmende Restitutionsprinzip, statt eines klaren Vorrangs von Entschädigungszahlungen, hat unnötigen Attentismus bei Investoren bewirkt und die Menschen verunsichert.

Auch die Entscheidung, ostdeutsche Unternehmen in Industrie und Landwirtschaft zur Übernahme von Altkrediten aus der Zeit der Planwirtschaft zu verpflichten, war eine schwere Hypothek für diese Unternehmen, was den Einigungsstreß unnötig verschärft hat. Statt dessen hätten Managementhilfen und Modernisierungskredite verstärkt werden müssen.

Und: Die von der Bundesregierung vorgenommene falsche Art der Einigungsfinanzierung, die zu einer explosionsartigen Ausweitung der Staatsverschuldung geführt hat, hat durch ihre zinssteigernde Wirkung die in der Folge auftretende Rezession zweifellos vertieft, mit der Folge einer bis dahin für unvorstellbar gehaltenen Zunahme der Arbeitslosigkeit in ganz Deutschland. Durch konsequente Kürzungen und Umschichtungen der Staatsausgaben, u.a. im Verteidigungsetat, sowie durch Einnahmeverbesserungen hätten die Zinsen niedriger gehalten und die Einheit solide finanziert werden können.

Schließlich: Die Modernisierung der Infrastruktur ging nicht schnell und entschlossen genug voran. Rasche und nachhaltige Investitionen in die Infrastruktur hätten wegen ihres Vorleistungscharakters nicht nur Wachstumsimpulse ausgelöst und die Standortbedingungen Ostdeutschlands verbessert, sondern zugleich dringend notwendige Beschäftigungseffekte bewirkt.

All diese Fehler haben dazu beigetragen, daß wir fünf Jahre nach Beginn der deutsch-deutschen Währungsunion von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse noch weit entfernt sind.

Was ist zu tun? Im Westen Deutschlands wird man sich auch weiter darauf einstellen müssen, daß der materielle Lebensstandard in den kommenden Jahren bestenfalls unverändert bleiben wird. Für Westdeutsche, die an eine fast automatische Steigerung ihres Lebensstandards gewöhnt sind, ist das eine bittere Erfahrung. Nach wie vor klafft eine gewaltige Lücke zwischen Produktion und Güternachfrage: Während die Nachfrage im Osten 1995 rund 610 Mrd. DM betragen wird, liegt die ostdeutsche Güterproduktion nur bei 380 Mrd. DM, also lediglich bei rund der Hälfte. Bis diese Produktionslücke zumindest annähernd geschlossen ist, wird an Finanztransfers, in welcher Form auch immer, kein Weg vorbeiführen. Patentrezepte gibt es heute so wenig wie im Jahr 1990. Allerdings muß aus Fehlern der Vergangenheit gelernt werden.

Die Menschen in Ost und West brauchen realistische Einschätzungen über Schwierigkeiten, Dauer und Höhe der finanziellen Belastungen. Kurzatmige, an Wahlkampfterminen ausgerichtete Politik muß vermieden werden.

Der Zustand der öffentlichen Infrastruktur ist immer noch eine der entscheidenden Entwicklungsbremsen beim Aufbau in den neuen Ländern. Deshalb müssen Investitionen in die Infrastruktur weiterhin Vorrang haben. Neben Investitionen in eine leistungsfähige Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur müssen Bau und Modernisierung von Wohnungen, die Sanierung verfal-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Ingrid Matthäus-Maier, 49, MdB, ist stellvertretende Vorsitzende und Finanzexpertin der SPD-Bundestagsfraktion.

Hans-Olaf Henkel, 55, ist Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) in Köln.

Prof. Dr. Christian Watrin, 64, ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft.

Prof. Dr. Rüdiger Pohl, 50, ist Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und lehrt Volkswirtschaftslehre an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Prof. Dr. Hans-Eckart Scharer, 57, ist Vizepräsident und Leiter der Abteilung Internationale Finanzen, Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrieländern des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

lender Stadtteile, die Beseitigung von Umweltschäden, Investitionen in die Forschungslandschaft verstärkt und das Angebot an sozialen und kulturellen Leistungen ausgebaut werden. Nur so können die Standortbedingungen in den neuen Ländern verbessert werden.

□ Die traditionelle Form der regionalen Wirtschaftspolitik, wie sie derzeit in den neuen Ländern noch immer praktiziert wird, darf nicht fortgesetzt werden. Statt einer Gießkannen-Förderung muß gezielter gefördert werden, weil sonst die Hilfen weitgehend versickern.

□ Die Mittelstandspolitik muß effizienter werden, damit es nicht am Ende nur einige wenige Inseln der Produktivität gibt, wie z.B. bei Opel in Eisenach oder BASF in Schwarzheide, die umgeben von einer Wüste der Arbeitslosigkeit sind. Neben verbesserten Eigenkapital- und Existenzgründungshilfen gehört letztlich dazu auch eine stärkere Lohndifferenzierung – regional, betriebsbezogen und

sektoral – ebenso wie die Überprüfung von Genehmigungsvorschriften und Reglementierungen aller Art – übrigens nicht nur im Osten.

□ Aktive Arbeitsmarktpolitik auf hohem Niveau bleibt in Ostdeutschland unverzichtbar. Ein von Haushaltsrestriktionen bestimmtes Stop-and-go sollte vermieden werden. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind nicht nur aus sozialen Erwägungen notwendig. Wenn in der Arbeitsmarktpolitik Qualifizierung durch Fortbildung und Umschulung sowie – in Anbetracht des Lehrstellenmangels – die Förderung betrieblicher und überbetrieblicher Ausbildungsplätze im Mittelpunkt stehen, verbessern diese Maßnahmen auch die gesamtwirtschaftlichen Angebotsbedingungen. Allerdings: Arbeitsmarktpolitik muß in gleicher Weise durch intelligente Investitionsförderung und Verbesserung des Investitionsklimas erfolgen.

□ Die ostdeutsche Wirtschaft muß vorhandenes Know-how auf osteuropäischen Märkten ver-

stärkt einsetzen. Die bisherige Exportschwäche Ostdeutschlands auf westlichen Märkten kann wettgemacht werden durch Erfahrungen ostdeutscher Unternehmen, die sie auf den Märkten Mittel- und Osteuropas haben.

Die deutsche Einheit ist die größte Herausforderung, der sich die Bundesrepublik seit ihrem Bestehen wirtschaftlich, politisch, sozial und kulturell gegenüber sieht. Die Antwort auf diese Herausforderung darf nicht in kurz-sichtiger Verteidigung von Besitzständen und kleinmütigem Aufrechnen von Belastungen liegen. Am Ende des Aufbauprozesses in den neuen Ländern wird ohne jeden Zweifel eine hochmoderne, ökologisch verträgliche und leistungsfähige Industrie- und Dienstleistungslandschaft entstanden sein, durch die die letzten Spätfolgen des Zweiten Weltkrieges endgültig beseitigt sein werden. Bis dahin sind Geduld, Zuversicht, Kreativität und Mut die wichtigsten Tugenden, auf die sich Deutsche in Ost und West besinnen sollten.

Hans-Olaf Henkel

Fünf Jahre deutsche Wirtschafts- und Währungsunion: Aufschwung mit Schönheitsfehlern

Fünf Jahre liegt die Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Juli 1995 zurück. Damals überschlugen sich die Ereignisse, es bestand permanenter Entscheidungsdruck. In Massen kehrten die Bürger der damaligen DDR ihrem Staat den Rücken.

Der durch die Währungsunion ausgelöste Strukturwandel hat die ostdeutsche Bevölkerung einem

enormen Anpassungsdruck ausgesetzt. Die rasche Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen und die entschlossene Privatisierung haben ihren Tribut gefordert. Dennoch wird der Anpassungsprozeß, dessen Kosten von allen Bundesbürgern zu tragen sind, als historische Leistung gewürdigt werden. Die stabile Bewertung der D-Mark zeigt auch, wie überzeugt das Ausland davon

ist, daß diese historische Aufgabe gut bewältigt werden wird.

Heute können wir schon auf deutlich sichtbare Fortschritte hinweisen. Die neuen Bundesländer gelten mit einer 9%igen Steigerung des Bruttoinlandsproduktes im vergangenen Jahr als wachstumsstärkste Region Europas. Die ostdeutsche Industrie gewinnt nach den starken Produktionsein-

brüchen der letzten Jahre mit Zuwachsraten von 14% stark an Fahrt.

Die Grundlagen für diese beeindruckende Entwicklung finden sich nicht nur in den hohen Investitionen, die für 1995 pro Einwohner auf das Eineinhalbfache des Niveaus im Westen geschätzt werden. Es ist vor allem der dynamische, innovative Unternehmer, der – um mit Schumpeter zu sprechen – den Prozeß der schöpferischen Zerstörung und gleichzeitig der Erneuerung vorantreibt. So waren bis Anfang 1995 in den neuen Bundesländern fast 1,2 Mill. Existenzgründungen zu verzeichnen, von denen auch nach Abzug der Abmeldungen fast 700 000 verblieben sind.

Einen wichtigen Anteil am Aufschwung Ost hat der Ausbau der Infrastruktur. Ohne schnelle Verkehrsanbindung, sei es Straße oder Schiene, und ohne ein modernes Telekommunikationsnetz können Unternehmer nicht zu Investitionen ermutigt werden. Zukunftsweisende Bedeutung kommt daher neben den 17 Verkehrsprojekten Deutsche Einheit und dem Bau der Transrapidstrecke Berlin-Hamburg auch dem Ausbau des Telefonnetzes zu. Mit einer Steigerung der Telefonanschlüsse von 1,8 Mill. in 1990 bis auf 5,8 Mill. Mitte 1995 ist ein Aufbau geleistet worden, der international ohne Vergleich ist.

Für den einzelnen Bürger in den neuen Ländern ist der Aufschwung spürbar. Nicht nur sein Lebensstandard ist beträchtlich gestiegen. Auch am Arbeitsmarkt zeichnet sich mit dem erstmaligen Anstieg der Beschäftigung im vergangenen Jahr eine Wende ab.

Probleme noch nicht gelöst

Diese Entwicklungen ermutigen uns, sie dürfen dennoch nicht den

Blick verstellen für die noch bestehenden Probleme. Denn noch immer kann nicht von einem selbsttragenden Aufschwung gesprochen werden.

Nach 82% im letzten Jahr wird auch in diesem Jahr die Inlandsnachfrage der neuen Bundesländer die selbsterwirtschaftete Leistung um 76% weit übertreffen. Hier zeigt sich, wie stark die ostdeutsche Wirtschaft noch von westlichen Transferzahlungen abhängig ist. Die Anpassung des Lebensstandards durch nicht produktivitätsorientierte Lohnsteigerungen und hohe Sozialtransfers infolge des Beschäftigungseinbruchs sind hierfür ursächlich.

Konsequenz der Lohnsteigerung ist die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie. Daß der Aufschwung auch fünf Jahre nach der Einheit noch hauptsächlich aus der Produktion für lokale Märkte resultiert, macht nachdenklich. Verglichen mit Westdeutschland kommen auf jeden Industriearbeitsplatz im Osten doppelt so viele Arbeitsplätze im Handwerk. Diese allein können den Aufschwung nicht selbsttragend machen. Der Anteil der überregional- und exportorientierten Branchen muß zunehmen. Nur diese können durch Produktlieferungen die Warenströme nach Ostdeutschland letztlich bezahlbar und die neuen Länder von Transfers unabhängig machen. Der Strukturbruch innerhalb des Industriesektors ist deshalb noch lange nicht bewältigt.

Auch im Niveau ist der Aufbau-prozeß in der Industrie noch nicht beendet. Gemessen an Westdeutschland müßten gut 1,5 Mill. Menschen in der Industrie beschäftigt sein. 1994 waren es erst 600 000. Die Produktivität pro Industriearbeitsplatz betrug 1994 erst 40 000 DM gegenüber 87 000

DM im Westen. Die Lohnstückkosten lagen dagegen bei 138% des Westniveaus.

Was bleibt zu tun?

Um das Hauptproblem der ostdeutschen Industrie in den Griff zu bekommen, die Schwäche im überregionalen und internationalen Wettbewerb, muß sie vor allem auf der Kostenseite entlastet werden. Hier bleiben die Tarifpartner in der Verantwortung, durch mäßige Abschlüsse und Lohnzurückhaltung die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und rentable Arbeitsplätze zu schaffen.

Durch die jüngsten Tarifabschlüsse ist der ostdeutschen Industrie kein Dienst erwiesen worden. In der Metall- und Elektroindustrie haben ostdeutsche Unternehmen 1995 eine Kostensteigerung von 20,1% gegenüber 6,4% in Westdeutschland zu bewältigen. Der Kostendruck erzwingt weitere Anpassungen der ostdeutschen Industrie. Die Tarifpolitik weist in die falsche Richtung.

Diese Nachteile im Wettbewerb kann der Staat durch seine Förderung der Wirtschaft in den neuen Ländern nicht ausgleichen. Trotzdem muß die staatliche Unterstützung in den Bereichen Investitionsförderung, Bedingungen der Eigen- und Fremdfinanzierung sowie Forschung und Entwicklung zeitlich befristet fortgeführt werden. Sie kann den Aufholprozeß beschleunigen helfen. Allerdings müssen die Maßnahmen auf ihre Zielgerichtetheit und Wirksamkeit geprüft werden. Sie sind zu straffen. Wesentlich ist die Konzentration der Mittel auf die noch vorhandenen Problembe-reiche.

In der Investitionsförderung sollte eine Konzentration auf die im überregionalen Wettbewerb stehende Industrie, insbesondere

den Mittelstand, und eine räumliche Schwerpunktbildung erfolgen. Die Förderung mit der Gießkanne ist nicht zielführend.

Das Eigenkapitalhilfeprogramm sollte bis 1998 verlängert werden. Es mobilisiert Risikokapital und trägt bei zu Management- und Know-how-Transfer. Genauso können durch ein neues Beteiligungsförderprogramm Beteiligungen an ostdeutschen Mittelständlern unterstützt werden.

Die Förderung von Forschung und Entwicklung muß auf hohem Niveau fortgeführt werden. Forschung und Entwicklung sind von strategischer Bedeutung, stecken aber andererseits noch in gravierenden Problemen. Mehr Zielorientierung und Effizienz würde eine bessere Koordination der Fördervielfalt bringen. Die Bündelung der Programme, wie im KfW-

Innovationsprogramm, wäre ein Modell.

Fazit

Strukturumbrüche und Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Industrie können durch befristete Fortführung und gleichzeitige Konzentration der Wirtschaftsförderung für die neuen Länder auf die verbleibenden Problembereiche sowie eine Verminderung des Kostendrucks durch Lohnzurückhaltung bei den Tarifabschlüssen bewältigt werden. Die Beschäftigung im industriellen Bereich würde ansteigen und kostenintensive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen weitgehend überflüssig machen.

Die neuen Länder müssen durch die rasche Steigerung der selbsterwirtschafteten Leistung von den westlichen Transferzahlungen unabhängig werden. Dies ist auch aus gesamtwirtschaftli-

cher Sicht erforderlich. Denn die Staatsquote ist durch die deutsche Einheit bedenklich angestiegen. Die Soziallasten werden stark belastet, und jeder Steuerzahler spürt dies durch den Solidaritätszuschlag und andere Abgabenerhöhungen am eigenen Budget.

1995 wird mit einem Rückgang des Nettotransfers um 8 Mrd. DM gerechnet. Notwendig sind noch klarere Signale, damit der entstehende finanzielle Spielraum bei der öffentlichen Hand zur Haushaltskonsolidierung und Kostenentlastung der Unternehmen genutzt werden kann. So werden schließlich statt Arbeitsplätze zu subventionieren die Voraussetzungen zur Schaffung der dringend notwendigen wettbewerbsfähigen Arbeitsplätze nachhaltig verbessert. Der Wirtschaftsstandort Deutschland wird insgesamt gestärkt.

Christian Watrin

Fehlstart? Anmerkungen zur wirtschaftlichen Vereinigung Deutschlands

In diesem Jahrhundert stand die deutsche Einheit zweimal zur Debatte. In beiden Fällen mußte ein hoher Preis für sie erbracht werden. Den ersten Fall beschreibt John M. Keynes in seiner Streitschrift über die wirtschaftlichen Folgen des Friedensvertrages (1920). Dort kommentiert er die Haltung der damaligen Reichsregierung als „vor allem anderen (durch) die Erhaltung der deutschen Einheit“ bedingt. Und es heißt bei ihm weiter: „Die Unterzeichnung des Friedens war in erster Linie der Preis, den manche Deutsche für die Einheit zu zahlen gewillt waren, denn diese Einheit war alles, was ihnen von 1870 geblieben war.“ Der zweite Fall

nimmt seinen Ausgang beim Zusammenbruch des Hitlerreiches und der fünfundsiebenzig Jahre später erfolgten Wiedervereinigung der getrennten Landesteile. Im Gegensatz zum Ersten Weltkrieg deuten alle Zeichen darauf hin, daß dieses Mal die Geschichte einen günstigeren Verlauf nimmt, und zwar sowohl was die politische als auch was die wirtschaftliche Zukunft angeht.

Von hier aus gesehen ist der Ausgangspunkt für die wirtschaftliche Beurteilung der Geschehnisse das Ziel: die politische Einheit. Sie hat sich in den letzten fünf Jahren überraschend geräuschlos vollzogen. Die neuen Bundesländer sind Teil des de-

mokratisch-rechtsstaatlichen Systems der „alten“ Länder, und die politischen Prozesse nehmen ihren gewohnten Gang. Aber auch in diesem Fall ist im übertragenen wie auch im ökonomischen Sinne ein hoher Preis zu zahlen. Aus wirtschaftlicher Perspektive ist zu fragen, ob dieser in den letzten fünf Jahren zu hoch war, d.h., ob in der Vereinigungspolitik „kostengünstigere“ Alternativen übersehen wurden. Die Wiedervereinigungsfrage als solche steht längst nicht mehr zur Debatte.

Wenig realistische Alternativen

Zu Beginn des Jahres 1990 konzentrierte sich die wirtschaftspolitische Diskussion auf die

Doppelfrage der Einführung der Marktwirtschaft in der ehemaligen DDR und der wirtschaftlichen Integration beider Landesteile. Es wurden zahlreiche Vorschläge zur allmählichen Transformation der weitgehend autark geplanten sozialistischen Wirtschaft in eine auf den Regeln des Marktes beruhende Ordnung präsentiert. Gleichzeitig sollte der wirtschaftliche Zusammenhalt der beiden Landesteile bei offenen Grenzen und uneingeschränkter Freizügigkeit von Ost nach West über ein System zunächst flexibler und später fester Wechselkurse bewerkstelligt werden. Die Anpassungskosten sollten so tolerabel und die Annäherung allmählich vollzogen werden.

Von heute aus gesehen wirkt diese Alternative wenig realistisch. Sie hätte nicht nur die Fortexistenz der „DDR“ – unter neuem Namen(?) – als selbständige politische Einheit bedeutet und das Risiko heraufbeschworen, die alten Kader – wie in anderen osteuropäischen Ländern – wieder so mächtig werden zu lassen, daß der Übergangsprozeß zur Marktwirtschaft gefährdet gewesen wäre. Gleichzeitig darf mit Fug und Recht bezweifelt werden, ob das währungspolitische Gelenk in einer Situation des langsamen Übergangs funktioniert hätte. Schließlich aber wurde in diesen Vereinigungsplänen die Frage einer „Finanzunion“ völlig ausgeblendet. Sie ist ein zentraler Bestandteil der am 1. Juli 1990 begonnenen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion.

Härteste Schocktherapie

Der schließlich eingeschlagene Weg darf getrost als die härteste Schocktherapie bezeichnet werden, die bisher in der Wirtschaftsgeschichte zum Zuge kam. Die durch die Verträge vom 18. Mai

und 31. August 1990 hergestellte rechtliche und ordnungspolitische Einheit wurde allerdings von vielen so mißverstanden, daß sie neben der Einheit des Geldwesens auch schnell die realwirtschaftlichen Probleme lösen würde. Ausweislich eines erst in jüngerer Zeit bekanntgewordenen DDR-Geheimpapiers befand sich die DDR jedoch um die Jahreswende 1989 vor dem Staatsbankrott. Die Verfasser dieser Studie fürchteten, daß angesichts der hohen Auslandsschulden eine so strikte Austerity-Politik erforderlich wäre, daß die Bevölkerung dagegen aufbegehren würde. Die DDR war also – auch wenn sie weiter fortbestanden hätte – aus eigener Kraft nicht mehr existenzfähig und hätte vielfältiger Hilfen bedurft. In einer solchen Situation war der abrupte Übergang zur Marktwirtschaft die bessere, weil die Leiden abkürzende Therapie.

Seit dem 1. Juli 1990 sind die Bürger der ehemaligen DDR mit der gigantischen Aufgabe konfrontiert, die ungeheuren Schäden der früheren sozialistischen Mißwirtschaft zu überwinden. Dabei werden ihnen gigantische Hilfen aus dem Westen zuteil. Zwischenzeitlich wurden alte Hindernisse beseitigt, neue türmen sich jedoch auf. Aber weder die Sorge, daß Westdeutschland zum „kranken Mann“ Europas, noch die Befürchtung, daß die neuen Bundesländer zu einem „Mezzogiorno“ absinken würden, hat sich bislang bewahrheitet. Dieses besagt nicht, daß der Gipfel (oder das Ziel) bereits in Reichweite liegt, noch daß alle Absturzgefahren gebannt sind. Es wird darauf ankommen, aufgetretenen Fehlentwicklungen entgegenzusteuern, wenn im Osten Deutschlands der angestrebte sich selbsttragende Aufschwung Wirklichkeit werden soll.

Zu den zentralen Voraussetzungen der Entfaltung des marktwirtschaftlichen Prozesses gehören die privaten Eigentumsrechte an sachlichen Produktionsfaktoren, besonders an Boden und an Produktionsstätten. Ihr weitgehendes Fehlen in der ersten Phase der wirtschaftlichen Vereinigung war mit ein Hauptgrund dafür, daß sich die Investitionsabsichten, die fast jedes zweite deutsche Unternehmen im Hinblick auf das Beitrittsgebiet bekundete, in der Aufbruchstimmung der Jahre 1990/91 nicht realisieren ließen. Lösungen dieser essentiellen Frage ließen lange auf sich warten. Das schließlich dekretierte Prinzip der Rückgabe an die alten Eigentümer wurde durch zahlreiche Ausnahmen durchlöchert und damit Quelle anhaltender Rechtsstreitigkeiten. Das behinderte den schnellen Zustrom privaten Kapitals und die Entfaltung eines dynamischen Expansionsprozesses. Folglich konnte sich die mehrfach in der Wirtschaftsgeschichte, zuletzt 1948, gemachte Erfahrung nicht wiederholen, daß nach politischen und militärischen Katastrophen Länder oft überraschend schnell aus eigener Kraft zum wirtschaftlichen Wohlstand zurückfinden.

Inzwischen hat zwar die Treuhandanstalt mit hohen Subventionen den größten Teil der noch veräußerbaren Produktionskapazität mit teils hohen Investitions- und Beschäftigungsaufgaben privatisiert. Die neuen Bundesländer sind, so gesehen, den ehemaligen RGW-Ländern weit voraus. Aber die Bodenmärkte sind nach wie vor eng; das frei finanzierte Wohnungsangebot ist noch gering, und lediglich bei Industrieansiedlungen scheinen (wegen der damit verbundenen Beschäftigungswirkungen) funktionsfähige Märkte zu existieren. Der durch Sonderab-

schreibungen, Investitionszulagen und Zuschüsse massiv geförderte Bauboom hat allerdings zu Entwicklungen geführt, die eine künftige „Reinigungs“-Krise nicht ausschließen.

Ein wirtschaftspolitischer Fehler

Der Aufwertungseffekt bei der Umstellung der Löhne im Verhältnis von 1:1 (1990) und die aggressive Lohnpolitik der Folgejahre haben eine fast ausweglos erscheinende Preis-Kosten-Klemme entstehen lassen. Statt der erforderlichen Senkung der Lohnstückkosten zogen diese stark an. So wurde der Hauptvorteil verspielt, den die neuen Länder im innerdeutschen und internationalen Standortwettbewerb anbieten konnten. Das hohe Ausmaß der Arbeitslosigkeit ist somit nicht allein oder in erster Linie die Folge von Mängeln bei der Produktionskapazität und der Infrastrukturausstattung, sondern gewissermaßen „hausgemacht“. Nur Abwanderungen im großen Stil könnten hier noch helfen. Sie sind jedoch wegen der Rigiditäten des gesamtdeutschen Arbeitsmarktes

in vielen Fällen zwecklos, da Lohnkostenvorteile nicht ausgespielt werden können und dürfen. Solange nicht grundlegende institutionelle Änderungen im System der Tarifbildung stattfinden, wird Übergangsarbeitslosigkeit und langandauernde Unterbeschäftigung das Schicksal vieler bleiben. Der wirtschaftspolitische Fehler liegt in der Übertragung des westdeutschen Tarifvertragssystems ohne grundlegende Reformen auf die neuen Länder. Weder Solidarpakte noch zweite Arbeitsmärkte aber können darüber hinwegtäuschen, daß ein hohes Ausmaß an Lohnflexibilität eine zentrale Voraussetzung für die Rückgewinnung der Vollbeschäftigung ist.

Der Zusammenbruch großer Teile der Produktion in den neuen Ländern machte einen Ressourcentransfers in bisher nicht gekannter Höhe notwendig. Innerhalb der letzten fünf Jahre (unter Einschluß des Jahres 1995) dürften die Netto-Transfers aus öffentlichen Mitteln knapp 700 Mrd. DM betragen. Besonders in den Jahren 1992 und 1993 wurde wegen des großen Anteils kreditfinanzier-

ter Transfers befürchtet, daß die Bundesrepublik in eine unheilvolle Verschuldungsfalle gerate, in der eine rapide steigende Zinslastquote die öffentlichen Haushalte immobilisiere.

Die Finanzlage des Staates hat sich jedoch 1994 gebessert, und mit einer ähnlichen Entwicklung ist im laufenden Jahr zu rechnen. Die Abgabenbelastung der Bürger insgesamt ist jedoch nicht gesunken. Viel wird daher davon abhängen, ob sich der Konsolidierungskurs weiter durchhalten läßt.

Gegenwärtig ist das Bild, das die neuen Länder abgeben, günstig. Erhebliche Fortschritte sind auf vielen Gebieten zu verzeichnen. Allerdings ist der bisher erreichte Wohlstand in erheblichem Umfang vom Fortbestand des Ressourcentransfers aus dem Westen abhängig. Den Ressourcentransfer abzubauen bei gleichzeitiger Stärkung der Widerstandskraft der Unternehmen in den neuen Ländern wird die Aufgabe der nächsten Jahre sein. Die Rede vom „Fehlstart“ hat sich glücklicherweise nicht bewahrheitet.

Rüdiger Pohl

Dynamisch voran – noch nicht am Ziel: Die ostdeutsche Wirtschaft fünf Jahre nach der Währungsunion

Fünf Jahre nach der deutsch-deutschen Währungsunion kann es nicht mehr darum gehen, die wirtschaftliche Situation Ostdeutschlands alleine für sich zu bewerten, so als ob Ostdeutschland eine eigene Volkswirtschaft wäre wie Tschechien oder Polen. Die wichtigere Frage ist, wie Deutschland als Ganzes wirtschaftlich die Währungsunion und

die Wiedervereinigung verkraftet hat. Können die wirtschaftlichen Probleme Ostdeutschlands als interne, regionale Probleme in Deutschland begriffen werden? Oder beeinträchtigen sie zugleich die internationale Reputation Deutschlands? Sprechen wir also nicht sogleich von Ostdeutschland, sondern erst einmal von Deutschland.

Die Wiedervereinigung verkraftet

Während die Deutschen immer noch (zunehmend?) in Kategorien von West und Ost empfinden, spielt diese Differenzierung im internationalen Kontext kaum eine Rolle. Hier wird die deutsche Wirtschaft als Ganzes gesehen. Im Vergleich mit anderen Industrieländern läßt sich eine positive

Bilanz ziehen: Deutschland ist durch die Wiedervereinigung nicht in eine wirtschaftliche Schieflage geraten.

Die Gefahr ausufernder Staatsdefizite ist gebannt. In den öffentlichen Haushalten führten zwar beträchtliche finanzielle Lasten nach der Währungsunion anfänglich zu einer bedenklichen Ausweitung der Budgetdefizite. Doch nun wird im Zuge der Konsolidierung das Finanzierungsdefizit (einschließlich Treuhandanstalt) mit 72 Mrd. DM 1995 nur noch halb so groß sein wie 1993. Im Vergleich mit anderen Industrieländern, zumal europäischen, ist das deutsche Staatsdefizit niedrig. Sicherlich ist die Reduktion des Defizits durch eine beträchtliche Erhöhung der Abgabenquote erkauft worden – dies ist eine Last, die in Zukunft abgetragen werden muß. Doch ist der Teufelskreis von anschwellendem Defizit, steigender Zinsbelastung und zunehmender Immobilität der öffentlichen Haushalte gebrochen.

Die deutsche Zahlungsbilanz ist in keine instabile Situation geraten. Durch die Erweiterung des DM-Wirtschaftsraumes nach Ostdeutschland entstand ein immenser Kapitalbedarf, dem keine gleich hohe zusätzliche Ersparnis in Deutschland gegenübersteht. Deutschland ist seither Netto-Kapitalimporteur, die deutsche Leistungsbilanz ist defizitär. Doch das Leistungsbilanzdefizit ist mit 1% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gering, nur halb so groß wie etwa das amerikanische Defizit. Im Außenhandel bleibt die Bilanz positiv, der Außenhandelsüberschuß hat sich seit 1991 mehr als verdreifacht. Dies ist keine Zahlungsbilanzstruktur, die als außenwirtschaftliches Ungleichgewicht zu werten wäre.

An den internationalen Finanzmärkten genießt Deutschland eine

hohe Reputation. Im Jahr der Währungsunion stiegen die langfristigen Zinsen in Deutschland sprunghaft an, auch im Vergleich zu den amerikanischen. Soweit sich in den Zinssprüngen Unsicherheit, vielleicht sogar Mißtrauen gegenüber der weiteren Wirtschaftsentwicklung in Deutschland niederschlug, war es nicht von Dauer. Die Zinsen sind schon ab 1991 wieder kräftig gesunken. Es gibt zudem kaum einen besseren Beleg für die positive Einschätzung der deutschen Wirtschaft an den internationalen Märkten als die Aufwertung der D-Mark. Seit 1991 steigt der reale Außenwert der D-Mark Jahr für Jahr an. Daß internationale Kapitalanleger Engagements in Deutschland suchen, signalisiert ihr Grundvertrauen in gesunde wirtschaftliche Verhältnisse in Deutschland.

Deutschland hat die Wiedervereinigung also wirtschaftlich gemeistert. Wo das Land von internationalen Beobachtern kritische Bewertungen erfährt, haben die angeführten Gründe (Überregulierung, Inflexibilität, zu hohe Löhne, Innovationsschwäche) nichts mit der Wiedervereinigung zu tun. Diese für Deutschland insgesamt positive Bilanz ist der Tatsache zu verdanken, daß sich die ostdeutsche Wirtschaft in den letzten Jahren dynamisch entwickelt hat. Das Wirtschaftswachstum ist mit einer Rate von 8% und mehr ausgesprochen kräftig. Die Produktivität der ostdeutschen Wirtschaft – anfangs extrem niedrig – steigt zügig an. Der Wachstumsprozeß hat an Breite gewonnen und erfaßt neben Bauwirtschaft und Dienstleistungen nun auch die Industrie. In zahlreichen Betriebsgründungen kommt die Mobilisierung des unternehmerischen Potentials Ostdeutschlands zum Ausdruck.

Daß die sozialistische DDR-Wirtschaft zur Privatwirtschaft wurde, kann sich die oft befehdete Treuhandanstalt zugute schreiben. Die Lebensbedingungen der Menschen haben sich grundlegend verbessert.

Diese Erfolgsbilanz überzeugt nicht jeden, zumal in Ostdeutschland nicht. Die hohe Arbeitslosigkeit wird dem Transformationsprozeß angelastet. Die massive Wirtschaftsförderung stößt auf ordnungspolitische Vorbehalte. Doch derartige Interpretationen sind nicht haltbar.

Weniger, aber mehr rentable Arbeitsplätze

Der Beschäftigungseinbruch gehört zu den sozial stark belastenden Entwicklungen. Von 9,7 Mill. Personen 1989 ist die Anzahl der Erwerbstätigen auf 6,2 Mill. 1993 abgesackt; seit 1994 steigt sie an, ohne jedoch die vorangegangenen Einbußen auch nur annähernd ausgleichen zu können. Die ökonomische Bewertung darf jedoch nicht nur die Anzahl der Arbeitsplätze, sondern muß auch deren wirtschaftliche Qualität (Rentabilität) berücksichtigen. Die DDR hatte bei Arbeitsplätzen die Rentabilität ignoriert; das hat ihren Zusammenbruch mitbewirkt. Der Wettbewerbsprozeß, der mit der Öffnung der Grenzen und der Einführung der D-Mark in Ostdeutschland einsetzte, hat die mangelnde Rentabilität der ostdeutschen Arbeitsplätze schlagartig offengelegt und den Arbeitsplatzabbau erzwungen. Gleichzeitig haben aber die unternehmerischen Aktivitäten der letzten Jahre – Investitionen, Rationalisierung – immer mehr Arbeitsplätze rentabel gemacht. Während also die Gesamtzahl der Arbeitsplätze ab 1990 stark zurückging, hat die Anzahl rentabler Arbeitsplätze von einem sehr niedrigen Wert 1990

aus kontinuierlich zugenommen, und sie nimmt weiter zu. An der Zunahme rentabler Arbeitsplätze, nicht am Abbau unrentabler Arbeitsplätze ist der volkswirtschaftliche Erfolg des Transformationsprozesses zu messen.

In der Summe gibt es heute weniger (rentable) Arbeitsplätze als Beschäftigungswünsche der Bevölkerung. Es ist keine rhetorische Frage, ob es zu wenig Arbeitsplätze oder zu viele Beschäftigungswünsche gibt. Im Vergleich zu Westdeutschland war 1994 die Anzahl verfügbarer Arbeitsplätze in Ostdeutschland (59 je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüber 62 in Westdeutschland) kaum niedriger, aber die Anzahl der Arbeitsuchenden (82 von 100 Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüber 70 in Westdeutschland) weit höher. Dies offenbart ein Dilemma. Seit 1990 wird alles getan, um in Ostdeutschland die gleichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie in Westdeutschland herzustellen: Wirtschaftsgesetze, Regulierungen am Arbeitsmarkt, das Steuer- und Abgabensystem sind übernommen; westdeutsche Löhne werden in Niveau und Struktur angestrebt. Zu volkswirtschaftlichen Bedingungen, die denen in Westdeutschland gleichen, werden aber in Ostdeutschland nicht mehr Arbeitsplätze (relativ zur Bevölkerung) entstehen als in Westdeutschland. Es gibt so gesehen zu viele Beschäftigungswünsche.

Die Übertragung der westdeutschen Wirtschaftsordnung auf Ostdeutschland war richtig und von der Mehrheit der ostdeutschen Bevölkerung auch gewollt. Es blieb Ostdeutschland dadurch erspart, in einer kontroversen, kräftezehrenden und letztlich entwicklungshemmenden Auseinandersetzung eine eigene Wirt-

schaftsordnung ausprägen zu müssen (was ohnehin mit der Wiedervereinigung nicht vereinbar war). Doch werden in Ostdeutschland noch nicht überall die Konsequenzen akzeptiert: Da ein Lohnrückstand gegenüber Westdeutschland auf die Dauer nicht akzeptiert wird, wird die ostdeutsche Bevölkerung ihre Beschäftigungswünsche auf das Maß reduzieren müssen, welches sich in Westdeutschland herausgebildet hat.

Wirtschaftsförderung gegen den Markt

Die marktwirtschaftliche Erneuerung der ostdeutschen Wirtschaft wird keineswegs „dem Markt“ überlassen, sondern durch massive staatliche Wirtschaftsförderung gesteuert. Die öffentlichen Finanztransfers für Ostdeutschland beliefen sich 1994 auf fast 200 Mrd. DM (einschließlich Budgetdefizite der Treuhandanstalt) – bei einem ostdeutschen Bruttoinlandsprodukt von 343 Mrd. DM. Eine so hohe Förderintensität erscheint vielen ordnungspolitisch höchst bedenklich (die Standardargumente lauten hierbei: Mitnahmeeffekte, Subventionsmentalität, Förderung falscher Strukturen). Mag es derartige Fehlentwicklungen auch geben, darf dennoch nicht übersehen werden: ohne eine massive Wirtschaftsförderung wäre überhaupt keine Erneuerung der ostdeutschen Wirtschaft zustande gekommen.

Die meisten ostdeutschen Unternehmen, soweit sie überregional handelbare Güter produzieren, hatten seit 1990 auf sich alleine gestellt keine Überlebenschancen. Ihre Produkte waren der westlichen Konkurrenz in Qualität, Design, Herstellungskosten unterlegen, was sofort drastische Nachfrage- und Produktionsein-

schränkungen auslöste. Mit bewußt niedrigen Preisen den Absatz zu halten, hätten die Unternehmen finanziell nicht verkraftet. Vor allem haben wirtschaftspolitische Entwicklungen einer Niedrigpreisstrategie den Boden entzogen: Die Abwertung als Instrument der Exportförderung stand mit der Einführung der D-Mark in Ostdeutschland nicht mehr zur Verfügung; anfängliche Lohnvorteile wurden durch eine hochexpansive Lohnpolitik rasch reduziert.

Es soll hier nicht bestritten werden, daß die Währungsunion historisch-politisch richtig war (sie war ein wichtiger Schritt auf dem Wege zur Wiedervereinigung); es soll auch nicht bestritten werden, daß eine weitgehende Beibehaltung der niedrigen DDR-Löhne psychologisch nicht realisierbar war (dies hätte zu unerwünschten Abwanderungen geführt). Doch das, was historisch-politisch-psychologisch richtig war, hatte eben auch einen wirtschaftlichen Preis: Die Überlebenschancen der Unternehmen wurden dadurch drastisch verschlechtert. Unter diesen Voraussetzungen hätten die Marktkräfte zerstörerisch gewirkt; die meisten ostdeutschen Unternehmen wären im Verdrängungswettbewerb mit auswärtigen Anbietern einfach untergegangen.

Der Zusammenbruch vorhandener Unternehmen wäre nicht durch Neugründungen ausgeglichen worden. Zwar schien die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals in Ostdeutschland wegen des anfänglichen Kapitalmangels hoch zu sein, und das hätte nach dem Lehrbuch einen Investitionsboom entfalten müssen. Aber dem standen nicht nur gravierende Infrastrukturmängel entgegen, die Ostdeutschland als einen unattraktiven Standort auswiesen. Es bestand vor allem kein Investi-

tionsbedarf, denn es braucht keiner Produktion aus Ostdeutschland, um die Güternachfrage in Ostdeutschland oder anderswo zu befriedigen; die Marktkräfte hätten die Produktion dorthin gezogen, wo freie Kapazitäten verfügbar waren, und das war überall in der Welt der Fall.

Im Wettbewerb zerriebene Unternehmen, ausbleibende Investitionen: Wenn in Ostdeutschland eine leistungsfähige Wirtschaft entstehen sollte, dann mußte das gegen die Marktkräfte durchgesetzt werden, und das konnte nur staatliche Wirtschaftsförderung schaffen. Die dynamische Entfaltung der ostdeutschen Wirtschaft ist auch der Wirtschaftsförderung als Erfolg gutschreiben. Doch ist das nur ein Etappensieg.

Letztlich will und muß die Wirtschaftsförderung zu Strukturen führen, die ohne weitere Wirtschaftsförderung auskommen können und unter Wettbewerb dauerhaft lebensfähig sind; andernfalls wäre Dauersubventionierung die bittere und teure Perspektive. Fünf Jahre nach der Währungsunion ist die ostdeutsche Wirtschaft noch nicht in einem Zustand, der es erlauben würde, die Wirtschaftsförderung abzubauen.

Die Produktionslücke schließen

Trotz der dynamischen Entwicklung der letzten Jahre stimmt die gesamtwirtschaftliche Bilanz in Ostdeutschland noch nicht. Das Produktionsvolumen von 380 Mrd. DM (1995) bleibt weit hinter der Güternachfrage von 610 Mrd. DM zurück. Nicht die Nachfrage ist zu hoch (gemessen am westdeutschen Maßstab), sondern die Produktion ist zu niedrig. Die Produktionslücke löst den Finanztransfer von West- nach Ostdeutschland aus. Solange dies so bleibt, hat

Deutschland ein regionalwirtschaftliches Problem: Ostdeutschland als Subventionsregion.

Die Produktionslücke spiegelt zugleich ein Ungleichgewicht im ostdeutschen Außenhandel (mit Westdeutschland und dem Ausland) wider, denn die Differenz zwischen Produktion und Inlandsnachfrage ist rechnerisch gleich der Differenz zwischen Ausfuhr und Einfuhr. Ausfuhrschwäche und Einfuhrlastigkeit sind gleichermaßen ausgeprägt. Die ostdeutsche Ausfuhr macht mit 4300 DM je Einwohner weniger als ein Drittel des westdeutschen Wertes (15000 DM), die ostdeutsche Einfuhr mit 18500 DM jedoch um die Hälfte mehr als den westdeutschen Wert (11300 DM, alle Angaben für 1994) aus. Die Subventionsabhängigkeit Ostdeutschlands kann nur verringert werden, wenn die Produktionslücke geschlossen wird; und dies kann nur gelingen, wenn die Ausfuhr kräftig ausgeweitet und verstärkt Gütereinfuhr durch eigene Produktion substituiert wird. Ostdeutsche Unternehmen müssen ihren auswärtigen Konkurrenten Marktanteile abnehmen. Das können nur Unternehmen schaffen, die über eine entsprechende Wettbewerbskraft verfügen. Gibt es davon genügend?

Viele Unternehmen sind auf Wachstumskurs und bestehen gegenüber der Konkurrenz. Aber zahlreiche Unternehmen sind existentiell gefährdet (nach Schätzungen von Industrie- und Handelskammern trifft das für 15 bis 20% der kleinen und mittelständischen Unternehmen zu). Der Mangel an Eigenkapital spielt eine Rolle. In vielen Fällen sind es aber einfach auch betriebswirtschaftlich schlecht geführte Betriebe. Schon hat im Unternehmenssektor der Ausleseprozeß begonnen.

Da nur die leistungsfähigen Unternehmen überleben, wird sich die ostdeutsche Unternehmerschaft von Jahr zu Jahr wettbewerbsfähiger präsentieren. Das ist die positive Perspektive.

Dennoch bleiben Sorgen. Die Gefahr besteht, daß der wettbewerbsfähige Unternehmensbereich zu klein bleibt, um die Produktionslücke schließen zu können. In fünf Jahren, noch in zehn kann es so sein, daß sich die ostdeutsche Unternehmerschaft stabilisiert hat, gleichwohl die Region Ostdeutschland (oder Teilregionen davon, denn es prägt sich in Ostdeutschland ein regionales Leistungsgefälle aus) mit einer weiterhin zu hohen Produktionslücke subventionsabhängig bleibt. Vorrangiges Ziel der Wirtschaftsförderung muß es daher bleiben, die unternehmerische Basis zu verbreitern. Dies kann nicht bedeuten, schlecht geführte Unternehmen durch immer neue staatliche Hilfen zu stützen. Doch bleiben Fördermaßnahmen für Investitionen weiterhin erforderlich, da die Sanierung der Infrastruktur noch längst nicht abgeschlossen ist.

Aber auch für die Wirtschaftsförderung gilt bei zunehmendem Finanzvolumen und immer längerer Dauer das Gesetz der abnehmenden Grenzproduktivität. Der Staat kann nicht ausgleichen, was die Unternehmer an Wettbewerbsfähigkeit selbst nicht herstellen können. Für die wirtschaftliche Entwicklung der Region Ostdeutschland in den nächsten Jahren kommt es mehr denn je auf die Unternehmer selbst an. Im Interesse der Arbeitnehmer liegt es nicht, die ohnehin schwierige Aufgabe der Unternehmer, Wettbewerbsfähigkeit herzustellen, durch einen forschen lohnpolitischen Kurs zu erschweren.

Hans-Eckart Scharrer

Keine Alternative zur Schockstrategie

Eine ökonomische Bewertung der Ergebnisse der deutschen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion (WWSU), fünf Jahre nach ihrer Realisierung, muß mit drei Vorbemerkungen zu den Rahmenbedingungen des Unterfangens beginnen. Erstens, es handelte sich um ein Vorhaben, das wesentlich von *politischen* Zielen und Motiven geleitet war: Die WWSU war innen- wie außenpolitisch ein wichtiger Katalysator im Prozeß der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands, und sie wurde – mindestens vom Bundeskanzler – in diesem Sinne instrumentalisiert.

Zweitens, die WWSU wurde von den Bürgern der damaligen DDR erzwungen. „Kommt die D-Mark, bleiben wir, kommt sie nicht, geh'n wir zu ihr“ – diese Parole kennzeichnet treffend das Dilemma der Wirtschaftspolitik im Osten wie im Westen im Frühjahr 1990. Eine Beschränkung oder gar Aufhebung der Niederlassungsfreiheit für Ostdeutsche in der (damaligen) Bundesrepublik war aus rechtlichen und politischen Gründen nie eine realistische Option.

Drittens, zur Strategie einer raschen Verwirklichung der WWSU, mit den Kernelementen der Ein-

führung der D-Mark in der DDR und dem Wegfall der Wirtschaftsgrenze zur Bundesrepublik (und damit zum Weltmarkt), gab es aus den genannten Gründen keine Alternative. Insbesondere schied der „mittel- und osteuropäische Weg“ der temporären Aufrechterhaltung eines separaten ostdeutschen Wirtschaftsgebietes mit eigener Währung unter völliger Abkopplung des ostdeutschen vom westdeutschen Einkommensniveau aus politischen und praktischen Gründen aus.

DDR-Wirtschaft am Boden

Damit war zugleich die Entscheidung für eine Schockstrategie und gegen Gradualismus bei der Transformation der ostdeutschen Wirtschaft gefallen, wie auch immer die theoretische Abwägung des Für und Wider dieser Strategie ausfallen mochte. Kritisch – und durchaus auch selbstkritisch – ist anzumerken, daß das Ausmaß der Anpassungsprobleme der ostdeutschen Wirtschaft allgemein weit unterschätzt wurde. Zwar erreichte die physische Arbeitsproduktivität der ostdeutschen Wirtschaft möglicherweise wirklich ein Drittel der westdeutschen, bewertet mit den unter internationalen Wettbewerbsbedingungen erzielbaren Preisen für die damals produzierten Güter lag die Arbeitsproduktivität – ebenso wie die Kapitalproduktivität – aber nahe Null, und dies über fast die gesamte Bandbreite der Produktion.

Die Prognose erwies sich (leider) als richtig: Bei einer Um-

stellung der ostdeutschen Preise und Löhne¹ von Mark auf D-Mark im Verhältnis 1:1 „(wäre) ein erheblicher Teil der DDR-Industrieproduktion ... auf einen Schlag nicht mehr absetzbar ... Trabi und Wartburg, Kühlschränke und Fernseher, PCs und die meisten Kunststoffe würden vom Markt verschwinden, hunderttausende Arbeitskräfte ihren Arbeitsplatz verlieren“². Mit dem Übergang zur WWSU stellte sich auch der industrielle Kapitalstock als wertlos heraus – die Treuhandanstalt konnte ihn (bei dem herrschenden Lohnniveau) nur unter Mitgift riesiger Subventionen „an das Unternehmen“ bringen.

Unterschätzt wurde aber nicht nur die tatsächliche Schwäche der DDR-Wirtschaft, sondern vor allem der für eine umfassende ökonomische Restrukturierung erforderliche Handlungs- und Zeitbedarf. Was den Handlungsbedarf betrifft, so gab es Politiker und Ökonomen, die bereits in der Übertragung des Ordnungsrahmens der Bundesrepublik auf Ostdeutschland und der damit erwarteten „Befreiung der Produktivkräfte“ das Erfolgsrezept sahen: Das Erhardsche „Wirtschaftswunder“ mußte sich in der DDR bzw. den neuen Bundesländern ganz einfach wiederholen lassen. Übersehen wurde dabei, daß sowohl die weltwirtschaftlichen als auch die internen Rahmenbedingungen 1990 ganz andere waren als 1948 und daß das anspruchsvolle und kostspielige soziale und regulative Netz der reifen Bundesrepublik nur noch wenig mit der Sozialen

¹ Die monatlichen Arbeitseinkommen in der Industrie lagen damals in der DDR bei rund 1300 Mark, in der Bundesrepublik bei 3650 DM. Unmittelbar vor oder kurz nach der Währungsunion wurden die Löhne und Gehälter in den meisten Wirtschaftssektoren noch auf rund die Hälfte des westdeutschen Niveaus angehoben.

² Hans-Eckart Scharrer: Schocktherapie statt Gradualismus, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 2, S. 76.

Marktwirtschaft der frühen Jahre gemeinsam hatte.

Zeitbedarf unterschätzt

Allerdings gab es zur Übertragung des westdeutschen Ordnungsrahmens auf Ostdeutschland nur eine Alternative: diesen Rahmen selbst den durch die ökonomische Vereinigung veränderten Bedingungen und Erfordernissen anzupassen. Hierzu fehlte im Vereinigungsprozeß nicht nur die politische Kraft, sondern in den gesellschaftlichen Gruppen auch die Bereitschaft. Wenn der wirtschaftliche Aufholprozeß in Ostdeutschland wirklich nur eine Frage der kurzen Frist war, dann gab es dafür auch keine Notwendigkeit. Freilich hätten schon die bekannten Schwierigkeiten bei der Belegung von Problemregionen in den alten Bundesländern und in Westeuropa Zweifel daran wecken müssen, daß eine ganze fehlspezialisierte Volkswirtschaft im Eiltempo den Anschluß an das westdeutsche Produktions- und Einkommensniveau finden könne, und schon einfache Simulationsrechnungen zum notwendigen Wachstumstempo³ hätten diese Zweifel stützen können.

So wurde zwar der Übergang zur WWSU so gut gemanagt, wie man dies angesichts der kurzen Vorbereitungszeit nur erwarten konnte: Die Umtauschrelation für die finanziellen Bestände von 1,8:1 war angemessen, die monetäre Expansion im Vereinigungsprozeß blieb weitgehend unter Kontrolle, der wirtschafts- und sozialrechtliche Ordnungsrahmen für die

WWSU wurde zügig geschaffen, flankierende finanz- und sozialpolitische Maßnahmen⁴ wurden spätestens mit der Wiedervereinigung ergriffen, desgleichen Maßnahmen zur Überwindung der größten infrastrukturellen Engpässe.

Massiv falsche Signale gingen freilich von der Lohnpolitik aus⁵, und auch ungelöste Eigentumsfragen und Planungsengpässe erwiesen sich zunächst als Investitionshemmnisse. Über die Tätigkeit der – noch zu DDR-Zeiten gegründeten – Treuhandanstalt, die vor der gigantischen Aufgabe stand, eine ganze Volkswirtschaft kurzfristig zu verkaufen, läßt sich ein abschließendes, gerechtes Urteil noch nicht fällen. Zwar gelang es ihr, rund 1,5 Mill. Arbeitsplätze in den privatisierten Unternehmen zu erhalten. Der finanzielle Einsatz dafür war freilich hoch: Zusätzlich zu (erwarteten) Privatisierungserlösen von 73 Mrd. DM werden letztlich Kredite von 264 Mrd. DM in die zwischenzeitliche Fortführung der Unternehmen, ihre Entschuldung, die ökologische und finanzielle Sanierung, Sozialpläne und andere Aufgaben geflossen sein⁶.

Anhaltender Rückstand

Fünf Jahre nach der WWSU bleibt das wirtschaftliche Erscheinungsbild der neuen Bundesländer, entgegen dem äußeren Anschein, hinter den damals gehegten Erwartungen zurück. Ihr Bruttoinlandsprodukt 1995 wird zwar gegenüber 1991, dem ersten vollen Jahr nach der wirtschaftli-

chen und politischen Vereinigung, real um genau 50% gewachsen sein; dies entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von durchschnittlich 10,6%. Allerdings war das BIP 1991 gegenüber dem Vorjahr – bei allen statistischen Vorbehalten – um über 30% zurückgefallen, so daß – wiederum mit allen Vorbehalten – das Produktionsniveau von 1990 erst in diesem Jahr wieder erreicht wird. Gemessen am gesamtdeutschen BIP hat der Anteil Ostdeutschlands zwischen 1991 und 1995 als Ergebnis des dynamischen Aufholprozesses von 6,7 auf 10,9% zugenommen⁷; er bleibt damit aber noch immer weit hinter dem Bevölkerungsanteil von 19,4% (1992) zurück. Pro Kopf der Bevölkerung wird das BIP in Ostdeutschland deshalb mit 24350 DM 1995 nur gut die Hälfte des westdeutschen Niveaus von 47700 DM erreichen.

Eine andere Facette des Erscheinungsbildes der ostdeutschen Wirtschaft ist, daß von der ostdeutschen „Inlandsnachfrage“ von 610 Mrd. DM noch immer nur 63% aus „heimischer“ Produktion gedeckt werden; nahezu 40% werden aus Westdeutschland und dem Rest der Welt importiert. In diesem massiven realen Ressourcentransfer, einem Element des Entwicklungsprozesses, kommt zugleich die unveränderte Abhängigkeit von privaten Kapitalzuflüssen und öffentlichen Finanztransfers zum Ausdruck. Auch 1995 werden, wie in den Vorjahren, die Mittelübertragungen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen (ohne Zinszahlungen auf aufgelaufene Schulden) wieder bei rund 170 Mrd. DM liegen. Der anhaltende Bedarf an privaten

³ Vgl. z.B. Hans-Eckart Scharrer: The impact of German unification on international financial markets and the financing of developing countries, in: J. M. van Brabant (ed.): The revolutions in the East and their implications for developing countries, in: Journal of Development Planning, Nr. 23/1992, New York 1993, S. 332 ff.

⁴ Vgl. Hans-Eckart Scharrer: Schocktherapie statt Gradualismus, a.a.O., S. 76 f.

⁵ Vgl. z.B. Gerlinde und Hans-Werner Sinn: Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 3. Aufl., München 1993.

⁶ Vgl. Treuhandanstalt: Daten und Fakten zur Aufgabenerfüllung der Treuhandanstalt, Berlin, 30. 12. 1994, S. 18 f.

⁷ Alle Daten gemäß Gemeinschaftsdiagnosen der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute.

Kapitalzuflüssen zur Bildung von Realkapital wird nicht zuletzt an der weiterhin hohen Arbeitslosigkeit deutlich: Fünf Jahre nach der WWSU stehen 6,1 Mill. Beschäftigten (ohne ABM-Kräfte) noch 1 Mill. offen und 850000 verdeckt Arbeitslose gegenüber. Ihre Beschäftigung bedarf eines entsprechenden Kapitalstocks.

Standortbedingungen verbessern

Die Aufgabe, die in den nächsten Jahren deshalb vordringlich anzugehen ist, besteht in einer durchgreifenden Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen in Deutschland. Unternehmerisches Kapital ist mobil, es läßt sich nicht mit Appellen im Lande halten oder anziehen, sondern nur durch eine entsprechende Anreizstruktur. In der Vergangenheit haben sich die Bemühungen einseitig darauf gerichtet, finanzielle und steuerliche Anreize

für Investitionen in Ostdeutschland zu schaffen. Sie waren und bleiben notwendig, können aber nur begrenzte Wirkung zeigen, wenn die Bundesrepublik insgesamt nicht als begehrter Investitionsstandort gilt. Tatsächlich fließen die internationalen Direktinvestitionsströme, soweit sie sich auf Europa konzentrieren, an der Bundesrepublik vorbei: Deutschland rangiert weit hinter Großbritannien, Frankreich und Spanien im hinteren Feld der Investitionsskala.

In den letzten Jahren gab es zwareinige Bemühungen, Deutschland – immerhin der größte nationale Markt im Herzen Europas – als Produktionsstandort im internationalen Wettbewerb attraktiver zu machen. Stärker zu Buche schlagen aber die Negativposten: der ohne klare Befristung erhobene Solidaritätszuschlag, der weitere kostenträchtige Ausbau des

Sozialsystems (Pflegeversicherung, Kindertagesstätten), der unterlassene Subventionsabbau, starke Tariflohnerhöhungen bei weiterer Arbeitszeitverkürzung (vor dem Hintergrund einer kräftigen DM-Aufwertung) und die anhaltende Fokussierung der innenpolitischen Diskussion auf Verteilungsfragen. Sie lassen potentielle Investoren daran zweifeln, daß die wirtschaftspolitischen Prioritäten in Deutschland richtig gesetzt werden. Fünf Jahre nach der wirtschaftlichen und politischen Vereinigung ist es deshalb endgültig an der Zeit, damals Versäumtes nachzuholen: die konsequente Anpassung des deutschen wirtschafts- und sozialpolitischen Ordnungsrahmens an die Bedingungen einer Welt mit hoher Kapital- und Wissensmobilität. Nicht nur der Aufholprozeß in Ostdeutschland könnte sonst alsbald zum Stillstand kommen.

Thomas Blanke (Hrsg.)

Außertarifliche Angestellte

Ein Handbuch

Die Zahl der außertariflichen Angestellten nimmt stetig zu. AT-Angestellte befinden sich dabei in der betrieblichen Hierarchie in einer Zwischenstellung: Sie rechnen nicht mehr zum Tarifpersonal, sind aber auch keine leitenden Angestellten. Daraus resultiert ihre arbeitsrechtliche Sonderstellung. In vielen Unternehmen dient der AT-Bereich auch als Testfeld für neue Formen der Arbeits- und Vertragsgestaltung.

Das vorliegende Werk richtet sich an außertarifliche Angestellte und an alle, die im betrieblichen und gewerkschaftlichen Alltag mit ihnen zu tun haben. Als umfassendes Standardwerk arbeitet es die mitunter recht komplizierte Rechtslage gründlich auf. Fast alle denkbaren Vertragsfragen werden detailliert erörtert. Daneben bietet es Beispielsfälle, Mustervereinbarungen und einen Abriß zur Interessenlage von AT-Angestellten aus sozialwissenschaftlicher Sicht.

Insgesamt stellt das Handbuch eine wertvolle Arbeitshilfe für eine zunehmend bedeutsame Gruppe von Arbeitnehmern in der betrieblichen Praxis dar.

1995, 233 S., brosch., 38,- DM, 296,50 öS, 38,- sFr, ISBN 3-7890-3757-5
(Arbeits- und Sozialrecht, Bd. 37)



NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden

