

Siebert, Horst

Article — Digitized Version

Lang- und kurzfristige Perspektiven der deutschen Integration

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Siebert, Horst (1990) : Lang- und kurzfristige Perspektiven der deutschen Integration, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 49-55

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1431>

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.

Lang- und kurzfristige Perspektiven der deutschen Integration

Von Horst Siebert

Mit der Einführung der D-Mark in der DDR und mit der Übernahme der wichtigsten Wirtschaftsgesetze der Bundesrepublik stehen in den nächsten Wochen, Monaten und Jahren bei der deutschen Integration die realen Anpassungsprozesse im Vordergrund. Die Betriebe sind zu reorganisieren, so daß sie auf den Märkten bestehen können. Die DDR muß in die internationale Arbeitsteilung hineinwachsen, und die Sektorstruktur muß sich in die Weltwirtschaft einpassen; gleichzeitig sollten Produktivität und Einkommen pro Kopf kräftig steigen, damit sich die Lebensverhältnisse verbessern.

Integrationsgewinne

Auf eine mittlere Frist von vier bis fünf Jahren und erst recht auf längere Frist wird die deutsche Integration ein wirtschaftlicher Erfolg sein:

- Volkswirtschaften ziehen erhebliche Gewinne aus der internationalen Arbeitsteilung, indem sie Güter importieren, die sie selbst nicht so günstig erstellen können, und dafür Produkte exportieren, bei denen sie einen Produktions- oder Standortvorteil haben. Dies gilt besonders in einem einheitlichen Wirtschafts- und Währungsraum, in dem alle Handelshemmnisse beseitigt werden.
- Wir wissen aus der Integration Westeuropas, daß der Abbau von Handelshemmnissen zu beachtlichen Wohlfahrtssteigerungen für alle beteiligten Länder geführt hat. Die Delors-Initiative "Europa'92" zur Vollendung des Binnenmarktes hat die Phantasie der Menschen und die ökonomische Aktivität – etwa im Investitionsbereich – so stimuliert, daß das Gespenst der Eurosklerose aus den achtziger Jahren durch einen neuen Optimismus für die neunziger Jahre vertrieben wurde. Die deutsche Integration ist Europa'92 zwischen Rhein und Oder.
- Als Indikator dafür, wie stark ein Land in die internationale Arbeitsteilung eingebunden ist, kann die Exportquote, also das Verhältnis des Exportwerts zum Bruttosozialprodukt dienen. Kleine Länder sind in der Regel durch eine hohe Exportquote gekennzeichnet. Die DDR hat eine Exportquote von schätzungsweise 25 vH. Die räumlich größere Bundesrepublik exportiert 34 vH ihres Bruttosozialprodukts, die Niederlande mit einer ähnlichen Größe wie die DDR haben eine Exportquote von über 50 vH. Die DDR hat also die Vorteile aus der internationalen Arbeitsteilung bisher nicht ausgeschöpft. Die Exportquote für Ostdeutschland sollte auf mittlere Frist erheblich zunehmen. Dies würde Gewinne aus dem Außenhandel, auch aus der Arbeitsteilung mit Westdeutschland signalisieren.
- Die Handelsstruktur der DDR ist verzerrt. Im Jahre 1989 gingen etwa 45 vH der Exporte in die Länder des Comecon (zum Vergleich für die Bundesrepublik: 4,5 vH). Dies ist das Resultat einer Spezialisierungsphilosophie von oben, bei der die Arbeitsteilung zwischen Ländern nicht dezentral über Märkte, sondern durch politische Koordinierungsmechanismen geplant wird. Im Handel mit dem Westen liegen erhebliche potentielle Wohlfahrtsgewinne für die DDR.

In der öffentlichen Diskussion hört man oft, daß die westdeutschen Unternehmen zwar den Markt der DDR suchen, aber nicht den Produktionsstandort. Der Markt von 16 Millionen lasse sich leicht aus den westdeutschen Kapazitäten bedienen. Diese Einschätzung verkennt zunächst die Standortvorteile der DDR, die ihr aus einem allerdings nur temporären Lohnvorteil, aus der Ausstattung mit qualifizierten Arbeitskräften, aus der langfristigen Verfügbarkeit von Gewerbeflächen relativ zu den westdeutschen Ballungsräumen und auch aus der Nähe zum osteuropäischen Markt erwachsen. Zudem liegt dieser Einschätzung der DDR als Markt die Vorstellung zugrunde, daß im Außenhandel komplementäre Güter wie Erdöl gegen Maschinen getauscht werde. Mehr als die Hälfte des Handels zwischen den Industrienationen sieht heute aber völlig anders aus: Deutsche Autos werden nach Frankreich exportiert, französische Autos in Deutschland verkauft. Die Bundesrepublik ist ein großer Textilimporteur, aber gleichzeitig auch ein bedeutender Textilexporteur. Wir importieren Weine französischer, italienischer, spanischer und sonstiger Provinienz, und wir exportieren gleichzeitig deutschen Wein.

Daß die DDR nur als Markt, nicht aber als Produktionsstandort betrachtet wird, erinnert an die Argumentation der fünfziger Jahre, als die deutschen Winzer befürchteten, sie würden durch den französischen Wein vom Markt geschwemmt. Heute wissen wir, daß Länder mit ähnlichen Gütern Handel treiben und daß unterschiedliche Produktpreferenzen der Nachfrager diesen Handel erklären. Der Handel vollzieht sich innerhalb des gleichen Sektors, also intrasektoral. Die Arbeitsteilung ist zu einem beachtlichen Teil nicht mehr wie bei Wein gegen Tuch oder wie bei Erdöl gegen Maschinen komplementär, sondern substitutiv. Auch die DDR wird an dieser intraindustriellen Arbeitsteilung partizipieren. Wir werden den Export ostdeutscher Werkzeuge und Maschinen und gleichzeitig den Import westdeutscher Werkzeuge und Maschinen sehen. Ähnliches gilt für andere Investitions- und auch für Konsumgüter.

Die Integration der beiden deutschen Staaten bedeutet, daß zwei Länder mit unterschiedlichen Faktorausstattungen verschmelzen: die reichlich mit Kapital und Technologie ausgestattete Bundesrepublik und die relativ reichlich mit Arbeit ausgestattete DDR. Aus dieser unterschiedlichen Faktorausstattung folgen notwendigerweise Gewinne aus Handel. Die DDR verfügt über qualifizierte Arbeitskräfte. Die Berufsausbildung wird allgemein gelobt, die naturwissenschaftlichen Disziplinen sind auf einem hohen Niveau, und es gibt Traditionen in der Ingenieurkunst. Es fehlt allerdings das Vertrautsein mit moderner Technologie und Organisations- und Managementwissen.

Der Kapitalstock der DDR ist weitgehend obsolet. Er ist auf falsche Energie- und verzerrte Umweltpreise ausgerichtet. Der Kapitalstock ist aber auch in einem technischen Sinn obsolet. 55 vH der Ausrüstung (ohne Gebäude) in der Industrie ist älter als 10 Jahre, 21,1 vH älter als 20 Jahre; 45,1 vH der Ausrüstungsinvestitionen im Post- und Fernmeldewesen sind älter als 20 Jahre. Das ist nur das rechnerische Alter der Maschinen. Eine Maschine, die vor zwei Jahren aus der Sowjetunion bezogen wurde, entspricht dem technischen Stand der fünfziger Jahre. Schließlich kann die Qualität der Produkte in vielen Fällen international nicht mithalten. Dies alles führt zu dem Urteil, daß die Produktivität der DDR vor dem Start in die Währungsunion auf ein Drittel der westdeutschen Produktivität zu veranschlagen ist. Diese zeitpunktbezogene Produktivitätslücke gibt das Potential an Produktivitätszuwachs an, das die DDR bei einer Annäherung an westdeutsche Verhältnisse in einem Zeitraum von fünf bis zehn Jahren realisieren kann.

Wachstumseffekte

Wachstumspolitisch haben Länder mit einer reichlichen Ausstattung an qualifizierter Arbeit und einem obsoleten Kapitalstock gute Ausgangsbedingungen für hohe reale Wachstumsraten. Sicherlich ist vieles nicht mit 1948 in Westdeutschland vergleichbar, in einer Beziehung jedoch stimmt die Situation überein: gut ausgebildete Arbeitnehmer, aber fehlendes Kapital. Damals war der Kapitalstock zum großen Teil vom Krieg zerstört, in der DDR ist er wirtschaftlich und ökologisch obsolet. Nach der Währungsreform 1948 stieg der Index der industriellen Produktion in Westdeutschland in fünf Monaten um 55 vH. Für die Jahre, für die wir statistische Daten zum Bruttosozialprodukt haben, verzeichneten wir beachtliche reale Wachstumsraten, die heute unerreichbar scheinen, nämlich 18,7 vH (zweites Halbjahr 1949), 13,5 vH (erstes Halbjahr 1950), 19,6 vH (zweites Halbjahr 1950) und 20,6 vH (erstes Halbjahr 1951).

Vergleichende empirische Untersuchungen über Wachstumsprozesse verschiedener Länder zeigen, daß nach 1945 Länder mit überwiegend zerstörtem Kapitalstock besonders hohe reale Wachstumsraten (Bundesrepublik 7,5 vH für 1950-1959, Japan 8,1 vH, Italien 5,7 vH) hatten, während Länder mit intaktem Kapitalstock geringe Raten erzielten (Vereinigte Staaten 3,2 vH, Vereinigtes Königreich 2,6 vH). Die hohen Wachstumsraten gingen mit einer hohen Investitionsquote einher. Nach diesen Erfahrungen hat die DDR ein günstiges Wachstumsszenario vor sich.

Die Analogie zu 1948 stimmt auch insoweit, als Marktprozesse mehr Effizienz als die Planwirtschaft mit sich bringen und mehr Phantasie in den dezentralen Entscheidungen freisetzen. So lassen sich ähnlich wie 1948 Produktivitätsgewinne durch Engpaßinvestitionen erzielen, die "Flaschenhälse" beseitigen. Auch die schlagartige Verfügbarkeit von Vor- und Zwischenprodukten durch Importe von außen fördert die Produktivität, weil die Lagerhaltung und die Fertigungstiefe verringert werden können. Nicht zuletzt ist zu berücksichtigen, daß sich die Motivation der Menschen, und zwar sowohl der Arbeitnehmer als auch im unternehmerischen Bereich, entscheidend verändert. Dadurch sind in der DDR schnell Produktivitätssteigerungen möglich.

Diese Grundlinien verdeutlichen, daß die deutsche Integration bei richtiger Wirtschaftspolitik auf mittlere Frist ein Erfolg werden wird. Man beachte, daß der Integrationseffekt und der Wachstumseffekt sich überlagern. Der Wachstumseffekt wird sich auch in einer geschlossenen Volkswirtschaft ergeben, wenn durch den Übergang von einer Planwirtschaft zur Marktwirtschaft eine größere Motivation freigesetzt wird und wenn durch Kapitalakkumulation das Produktionsergebnis steigt. Der Integrationseffekt wird sich bei isolierter Betrachtung auch für ein Land einstellen, das von relativer Autarkie zu einer stärkeren Integration in die Weltwirtschaft übergeht. Im Fall der DDR überlagern sich beide Effekte.

Auf mittlere Frist ist die deutsche Integration ein Wachstumsstimulus für die DDR, für die beiden deutschen Staaten, aber auch international. In der Stagnationsthese Alvin Hansens - nachempfunden aus der amerikanischen Erfahrung der Ausdehnung des Wirtschaftsraums über den Mississippi und über die Rockies - ist das Fehlen einer neuen Grenze, der "new frontier", eine entscheidende Ursache für die wirtschaftliche Stagnation. John F. Kennedy hat auf Grundlage dieser These mit dem Apollo-Programm eine "neue Grenze" in das Weltall projiziert. Die DDR stellt eine solche neue Grenze und im Sinne Schumpeters eine Investitionschance dar. Das bestehende Produktivitätsgefälle signalisiert mögliche Produktivitätsgewinne; von der Angebotsseite her steigt der Realzins. Die deutsche Integration ist ein positiver Angebotsschock, auch für Europa und die Weltwirtschaft.

Kapitalbedarf

Um den Kapitalbedarf der DDR abzuschätzen, kann man unterstellen, daß die DDR nach dem Anpassungsprozeß einen ähnlichen Kapitalkoeffizienten wie die Bundesrepublik haben wird. Gemäß dem Bevölkerungsanteil von 26 vH müßte der Kapitalstock der DDR sich danach für den Unternehmenssektor (ohne Wohnungswirtschaft), auf 1 150 Mrd. DM (Bundesrepublik 4 410 Mrd. DM) belaufen. Selbst wenn man unterstellt, daß der gesamte Kapitalstock der DDR derzeit obsolet wäre, können diese Investitionen in einem Anpassungszeitraum von mehreren Jahren über die privaten Kapitalmärkte finanziert werden. Schließlich hat die Bundesrepublik in den letzten beiden Jahren jeweils etwa 120 Mrd. DM Kapital exportiert, und die DDR ist ja auch für internationale Investoren z.B. aus Japan interessant.

Auch in der öffentlichen Infrastruktur ist der Investitionsbedarf der nächsten Jahre erheblich. Sieht man von den Altlasten im Umweltbereich ab, so würde sich der Kapitalstock für die gesamte Volkswirtschaft der DDR, und zwar privat und öffentlich, auf 2 700 Mrd. DM belaufen (26 vH des Kapitalstocks der Bundesrepublik von 10 725 Mrd. DM). Davon entfielen 1 150 Mrd. DM auf den Kapitalstock der Unternehmen; dieser Betrag ist auf jeden Fall privat zu finanzieren. Im Wohnungsbereich würde der Kapitalstock 1 110 Mrd. DM betragen (Bundesrepublik 4 265 Mrd. DM), auch diese Investitionen wären im wesentlichen in Zukunft privat zu finanzieren. Für den Kapitalstock im Infrastrukturbereich (staatlicher Hoch- und Tiefbau) errechnet sich ein Betrag von etwa 500 Mrd. DM (Bundesrepublik 2 045 Mrd. DM). Unterstellt man, daß die Verkehrsinfrastruktur und Gebäude in der DDR nicht völlig obsolet sind, so kann man den öffentlichen Finanzbedarf für die nächsten acht bis zehn Jahre auf vielleicht 300-400 Mrd. DM veranschlagen. Ein solcher Betrag sollte finanzierbar sein. Dabei sind die eigenen Steuereinnahmen der DDR, die Erlöse aus der Privatisierung der Staatsunternehmen, die Zuwächse in den Steuereinnahmen in Westdeutschland und innovative Formen der Finanzierung der Infrastruktur etwa durch Nutzergebühren zu berücksichtigen.

In der Summe von 300-400 Mrd. DM sind die erforderlichen Umweltinvestitionen nicht enthalten. Die Sanierung der Altlasten der DDR erfordert hohe Investitionen. Zum Finanzierungsbedarf der öffentlichen Hand sind über die Finanzierung des öffentlichen Kapitalstocks hinaus noch eine Reihe weiterer Faktoren hinzuzuzählen, wie die Anschubfinanzierung der Sozialsysteme, die Lösung des Sonderproblems der langfristigen Lieferverträge mit der Sowjetunion und die vorübergehende Finanzierung des Budgetdefizits der DDR, die ja zunächst sowohl aus der Lohnsteuer als auch aus der Körperschaftsteuer der Unternehmen keine hohen Steuereinnahmen erwarten kann.

Konjunkturelle Wirkungen

Neben den mittel- und langfristig wirkenden Integrations- und Wachstumseffekten¹ ist ein kurzfristiger Nachfrageeffekt² zu nennen. Solange sich die DDR-Unternehmen in ihren Produktqualitäten noch nicht angepaßt haben, bringt dieser Nachfrageeffekt eine Verlagerung der bisherigen DDR-Nachfrage weg von den Produkten der DDR und hin zu den auf den internationalen Märkten angebotenen Gütern. Dies bedeutet einen Nachfrageeinbruch und damit vorübergehend eine Depression in der DDR. Dieser Nachfrageausfall wird

¹ Horst Siebert, *The Economic Integration of Germany*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 160, Mai 1990.

² Günter Flemig, Enno Langfeldt, Klaus-Werner Schatz, Peter Trapp, "Bundesrepublik Deutschland: Wirtschafts- und Währungsunion mit der DDR stützt Konjunktur", in diesem Heft.

verstärkt, wenn sich die Absatzbedingungen der DDR-Unternehmen in Osteuropa verschlechtern. Verbunden mit dem Nachfrageausfall ist ein Beschäftigungseffekt. Die westdeutsche Konjunktur erfährt durch die Nachfrageverlagerung zugunsten westdeutscher Produkte einen Impuls, so daß vorübergehend Ost- und Westdeutschland durch eine gesplante Konjunktur gekennzeichnet sind.

Soweit die Nachfrageverlagerung zugunsten von Nicht-DDR-Produkten in Westdeutschland nicht bedient werden kann, nimmt die Importnachfrage zu. Von daher ist zu erwarten, daß der westdeutsche Leistungsbilanzüberschuß geringer wird.

Auch wird die Nachfrage nach Kapital den Zins vermutlich auf hohem Niveau halten, damit den westdeutschen Kapitalexpert abbauen und spiegelbildlich den Leistungsbilanzüberschuß in der Anpassungsphase zurückführen. Höhere Zinsen können von der Angebotsseite her eine Aufwertung der D-Mark mit sich bringen, und diese Aufwertung ist das Vehikel, mit dem der Leistungsbilanzüberschuß zurückgeführt wird. Eine Aufwertung könnte Druck auf ein Realignment im EWS ausüben.

Fiskalpolitisch werden beachtliche Transfers von Westdeutschland nach Ostdeutschland erforderlich werden, die wohl zu einem großen Teil über Anleihen finanziert werden. Dies bedeutet eine verstärkte Nachfrage des Staates nach Finanzmitteln. Die Geldpolitik kommt in die Rolle, der expansiven Fiskalpolitik im Hinblick auf die Preisniveaustabilität entgegenzuwirken. Konjunkturpolitisch dürfte sich eine Situation wie in den Vereinigten Staaten in den frühen achtziger Jahren ergeben: expansiv die Fiskalpolitik, restriktiv die Geldpolitik.

Die Anpassung der Unternehmen und die Rolle der Treuhand

Nachdem der Staatsvertrag verabschiedet ist und damit die institutionellen Rahmenbedingungen der Marktwirtschaft auch in der DDR gelten, lautet die entscheidende Frage, wie sich die Unternehmen der DDR an die neue Situation anpassen. Jetzt muß der Markt bestimmen, welche Unternehmen und Unternehmensteile wettbewerbsfähig sind. Auf den Gütermärkten wird signalisiert, ob die Produkte ihre Nachfrage finden. Ist dies nicht der Fall oder können die Kosten der Produktion nicht hereingefahren werden, so ist die Produktion um- oder einzustellen. Auf den Kapitalmärkten wird entschieden, ob Finanzmittel in eine Unternehmung oder in einen Wirtschaftsbereich fließen sollen. Kapital wird nur dann in einen Wirtschaftsbereich hineingehen, wenn die Chance besteht, das eingesetzte Kapital durch das Produktionsergebnis wieder zu erwirtschaften. Die Politik kann sich gerade bei der Transformation einer ineffizienten Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft nicht über die wirtschaftlichen Notwendigkeiten hinwegsetzen. Sie hat auch nicht die Information darüber, für welche Betriebe wirtschaftliche Chancen bestehen. Sie muß die Umstrukturierung der Betriebe dem Markt überlassen.

Bei der Umstrukturierung der Unternehmen sind drei Aspekte zu unterscheiden: die organisatorische Umstrukturierung, die rechtliche Verselbständigung und die Privatisierung.³ Bei der organisatorischen Umstrukturierung geht es um die Frage, wie die bisherigen Kombinate in neue leistungsfähige Einheiten zu zerlegen sind. Die einzelnen Unternehmenseinheiten eines Kombinats sollten organisatorisch verselbständigt werden: Serviceleistungen wie Kindergärten, Bauhof, Reparaturabteilungen sollten ausgegliedert, spezialisierte Produktionsbereiche herausgelöst und unternehmensinterne Zulieferer zur Verringerung der Fertigungstiefe ausgegründet werden. Diese organisatorische Umstrukturierung der Betriebe

³ Horst Siebert, "Die entscheidende Frage lautet: Auf welche Weise kann man Betriebe aus der Treuhand herauslösen?" Handelsblatt, 18.06.1990.

erfolgt idealerweise in einem Prozeß der Spontaneität aus den Betrieben heraus, da hier die relevante Information vorliegt. Allerdings geht dieser Prozeß der organisatorischen Verselbständigung derzeit recht langsam vor sich.

Bei der rechtlichen Verselbständigung werden rechtlich selbständige Einheiten unterhalb der Kombinatsebene geschaffen. Idealerweise würde diese rechtliche Verselbständigung mit der organisatorischen Umstrukturierung einhergehen. Dies ist jedoch zu zeitraubend. Es ist daher sinnvoll, daß die rechtliche Verselbständigung per Gesetz vorgenommen wurde. Die sich auf diese Weise ergebenden etwa 8 000 Betriebe sind zwar nicht nach Effizienzgesichtspunkten abgegrenzt, aber sie sind hinreichend dezentralisiert, so daß daraus neue Einheiten gebildet werden können.

Die organisatorische Umstrukturierung und die rechtliche Verselbständigung der Unternehmen lösen nicht die Frage der Privatisierung. Denn Unternehmen, die in privatrechtliche Gesellschaften (AG, GmbH) umgewandelt sind, stehen zunächst im Eigentum der Treuhand. Es ist von zentraler Bedeutung, daß die rechtlich verselbständigten Unternehmen schnell privatisiert werden, damit die wirtschaftlichen Chancen und Risiken einer Unternehmung und nicht Kriterien der politischen Akzeptanz den Strukturwandel bestimmen. Gleichzeitig ist mit einer Privatisierung das Problem gelöst, wer die Kontrolle über die Unternehmen ausübt. Die entscheidende Frage lautet, wie man die Betriebe aus der Treuhand herauslösen kann.

Es besteht die Gefahr, daß die Treuhand sich als Organisation perpetuiert und das Interesse an ihrer ureigenen Aufgabe, die Betriebe zu privatisieren, verliert. Es wäre nicht die erste staatliche Behörde, die Parkinson's Gesetz bestätigt. Darüber hinaus gibt es aber auch das große Risiko, daß die Treuhand eine Supermaschinerie zur Steuerung des Strukturwandels wird. Zwangsläufig ist die Versuchung groß, daß der politische Prozeß in die Arbeitsweise der Treuhand eingreift. Folglich sind institutionelle Regelungen erforderlich, die eine Fehlentwicklung bei der Treuhand und damit auch des Umstrukturierungsprozesses vermeiden.

Zunächst einmal sollte die Treuhand eine unabhängige Institution sein, die dem politischen Prozeß entzogen ist und bleibt. Es hätte sich eine Autonomie ähnlich wie die der Bundesbank empfohlen. Die Treuhand sollte als zeitlich befristete Einrichtung interpretiert werden. Idealerweise hätte man in ihrer Aufgabenstellung grobe zeitliche Zielvorgaben einführen sollen, bis wann welche Anteile der Firmen privatisiert sein müssen. Ferner ist dafür Sorge zu tragen, daß die Treuhand als Sanierungsgesellschaft nach marktwirtschaftlichen Kriterien operiert. Das Management muß in diesen Kategorien denken können; die Beauftragung ehemaliger Verwaltungsstrukturen mit Treuhandfunktionen – dafür gibt es Beispiele – ist auszuschließen. In konkreten Fällen sollte die Treuhand unabhängige Sanierer bestellen.

Die Treuhand darf nicht berechtigt sein, wie eine Finanzholding Privatisierungserlöse in neue Projekte zu investieren. Die Finanzierung von Investitionen ist Aufgabe des Kapitalmarktes. Es ist auch nicht sinnvoll, Privatisierungserlöse für die zeitliche Streckung der Strukturanpassung einzusetzen, also letzten Endes für nicht lebensfähige Betriebe und Wirtschaftszweige. Diese Mittel werden vergeudet. Sie würden wesentlich besser für die Beseitigung von Engpässen in der Infrastruktur oder über den Kapitalmarkt für private Investitionen eingesetzt. Privatisierungserlöse sind grundsätzlich an den Staat (oder an die Bürger der DDR) abzuführen.

Um den Privatisierungsprozeß voranzubringen, sollte ein Initiativrecht eingeführt werden, Betriebe von innen (Belegschaft, Manager) und von außen (Unternehmer, die eine Chance

erkennen) zu privatisieren. Den einzelnen, selbständig gewordenen Unternehmen könnte beispielsweise das Recht eingeräumt werden, der Treuhand einen Käufer nachzuweisen. Die Treuhand muß das Unternehmen gemäß dem ausgehandelten Vertrag innerhalb einer Frist (z.B. nach zwei Monaten) in Privateigentum entlassen, nachdem der Vertrag veröffentlicht worden ist und andere Angebote nicht eingegangen sind (Ausschreibungsverfahren). Wenn ein günstigerer Anbieter auftritt, kommt er zum Zuge. Ferner ist innerhalb der Frist zu überprüfen, ob der Verkauf zu akzeptablen Konditionen geschieht. Die Veröffentlichung des Vertrags ist eine wichtige Absicherung gegen einen zu ungünstigen Preis.

Das verankerte Recht der Unternehmen, sich zu privatisieren, ist der beste institutionelle Schutz davor, daß sich die Treuhand als staatliche Holding verselbständigt und zu einer immensen Investitionslenkungszentrale degeneriert, die zum Objekt des Rent-seeking wird. Denn es wäre eine institutionelle Vorkehrung dafür, daß sich die Treuhand letztlich einmal auflösen wird.

Sicherlich entsteht bei einer solchen Privatisierung die Frage nach der Bestimmung des Firmenwerts; denn Aktienmärkte zur Bewertung von Unternehmen werden sich erst entwickeln. Andererseits kann die Privatisierung der Unternehmen nicht lange hinausgeschoben werden, und dieses Zeitargument überwiegt.

Für den Umstrukturierungsprozeß der bestehenden Betriebe muß letzten Endes die Budgetrestriktion ziehen. Kann ein Betrieb aus eigener Kraft nicht genügend Einnahmen für die Deckung seiner Ausgaben erzielen und gelingt ihm auch nicht eine private Kapitalzufuhr von außen, so sollte ein Vergleich oder auch ein Konkurs dem Betrieb einen neuen Anfang gestatten.

Das Schicksal der AEG und ihr Wiederaufstieg und die amerikanischen Regelungen des "Chapter 11" belegen hinreichend, daß Vergleiche und Konkurse ein Umstrukturierungsmittel sind, wenn die in einer Firma vorhandene Kombination von qualifizierten Arbeitnehmern und physischen Anlagen nach Abstreifung der Schulden überlebensfähig ist. Dies gilt um so mehr bei einem Übergang von einer Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft. Denn die wirtschaftliche Position der Betriebe ist das Resultat einer ineffizienten Planwirtschaft.

Auch die Schulden der Betriebe sind mehr oder weniger willkürliche "Erbschaften" aus der Vergangenheit. Nach einer Umstellung der Schulden im Verhältnis 2:1 starten die Betriebe noch mit einer erheblichen Last in den Wettbewerb, und viele Betriebe werden den Zinsdienst nicht erbringen können. Die erlassenen Schulden müßten von der Treuhand übernommen und aus Privatisierungserlösen anderer Einheiten gedeckt werden. Wenn ein hinreichender Wettbewerb von Anbietern im zu privatisierenden Unternehmen besteht, sollte sichergestellt sein, daß die Möglichkeit des Konkurses nicht als eine generelle Einladung verstanden wird, die Schulden abzustreifen. Ein solches Moral-hazard-Problem wird auch dadurch vermieden, daß ein Konkursverwalter eingesetzt wird, der alle Verwendungsoptionen abprüft. Schließlich werden die Unternehmen im eigenen Interesse den Konkurs nur als letztes Mittel einsetzen, da ein Konkurs die Belegschaft verunsichert und zur Abwanderung anregen kann.

Eine wichtige Voraussetzung für den Umstrukturierungsprozeß der Unternehmen ist, daß die bestehenden Unternehmen Zugang zum Kapitalmarkt und auch zum Aktienmarkt haben. Der Zugang zum Kapitalmarkt würde es den leistungsfähigen Unternehmen der DDR erlauben, sich ohne eine Direktinvestition von außen mit einer Kapitalspritze für den Übergangsprozeß zu versorgen. Dieser Zugang zum Kapitalmarkt würde die Marktkräfte beim Umstrukturierungsprozeß der Unternehmen verstärken; er würde vermeiden, daß der Markt für "mergers and acquisitions" zu dünn ist. Auch die Einbeziehung internationaler

Investoren ist deshalb wichtig. Letztlich geht es darum, einen Wettbewerbsprozeß auch bei der Bereitstellung von Kapital für die Unternehmen der DDR zu haben. Dies ist etwa durch eine Auktionierung beim Verkauf von Firmen zu erreichen. Eine solche Maßnahme würde auch sicherstellen, daß Investoren um die Firmen der DDR in den Wettbewerb treten und damit auch ein zu niedriger Privatisierungserlös vermieden wird, der sich einstellen kann, wenn die Privatisierung informell auf dem Verhandlungsweg erfolgt.

Es wird Betriebe geben, denen keine privatwirtschaftliche Überlebenschance eingeräumt wird. Einige wenige können vom Staat übernommen werden, soweit es sich um staatliche Funktionen handelt (Kindergärten, Krankenhäuser). Die anderen sind von der Treuhand zu schließen.

Neue Unternehmen

Von zentraler Bedeutung für den Strukturwandel ist das Entstehen neuer Unternehmen. Damit kann die DDR ihre Produktpalette ändern, neue Produktionsverfahren einführen, international mögliche Marktnischen besetzen und den Umbau ihrer Wirtschaft, insbesondere den Ausbau des Dienstleistungssektors, vollziehen. Neue Unternehmen sind aber auch deshalb entscheidend, weil neue Arbeitsplätze bereitgestellt werden müssen, um die in den alten Sektoren freigesetzten Arbeitnehmer zu binden. Denn in der Übergangsphase ist die Arbeitslosigkeit ein Schnittstellenproblem: Gelingt es, genügend neue Arbeitsplätze in den neuen Unternehmen zu schaffen, damit die freigesetzten Arbeitskräfte aufgenommen werden können? Gerade in bezug auf die Arbeitsplätze ist auf die kleinen Unternehmen und auf den Mittelstand zu setzen. Leider bestehen in der DDR häufig falsche Vorstellungen über die Bedeutung der kleinen Unternehmen. In der Bundesrepublik haben in der Zeit von 1970 bis 1987 Betriebe mit mehr als 49 Beschäftigten 955 000 Arbeitsplätze abgebaut, während

- 960 000 Arbeitsplätze in Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten,
 - 590 000 Arbeitsplätze in Betrieben mit 10-19 Beschäftigten und
 - 175 000 Arbeitsplätze in Betrieben mit 20-49 Beschäftigten
- geschaffen wurden.

In der Bundesrepublik bestehen 28 vH der vorhandenen Arbeitsplätze in der gewerblichen Wirtschaft in Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten, 23 vH in Betrieben mit 10-49 Beschäftigten (59 vH in Betrieben mit 1-99 Beschäftigten, 78 vH in Betrieben mit 1-499 Beschäftigten).⁴ Verglichen mit den Verhältnissen in der Bundesrepublik müßte die DDR - außerhalb der Landwirtschaft - 2,9 Mill. Beschäftigte in den kleinen und mittleren Betrieben (bis 49 Beschäftigte) haben (anteilig zur Bundesrepublik gemäß 26 vH der Bevölkerung). Stellt man auf die Selbständigen ab, so müßte die DDR 700 000 Selbständige haben (derzeit etwa 100 000). Bei einer durchschnittlichen Zahl von 3-5 Arbeitsplätzen je Selbständigen können bei einer Gründungswelle rund 2-4 Mill. neue Arbeitsplätze entstehen.

Bei der Konzipierung von Förderprogrammen sollte man auf die kleinen Unternehmen setzen. Die verabschiedete Investitionszulage begünstigt aber nach allen Erfahrungen eher die großen Unternehmen.

Die DDR sollte alle Voraussetzungen dafür schaffen, daß neue Firmen schnell gegründet werden können. Der freie Marktzugang ist das wichtigste Instrument, um den Wettbewerb zu stimulieren. Genehmigungsverfahren sind zu vereinfachen; man kann innerhalb eines

⁴ Klaus-Dieter Schmidt, "Die Renaissance des Kleinbetriebs". In: Marlene Kück (Hrsg.), Betriebswirtschaftliche Schriften, Aspekte der Finanzierung des Kleinbetriebssektors. H. 131, Berlin 1990, (S. 12-22) S. 13.

bestimmten Rahmens auch an eine Generalgenehmigung denken. Die DDR sollte nicht alle einengenden Regulierungen der Bundesrepublik anwenden und bereits im Vorgriff die liberalen Regelungen der EG realisieren. Existenzgründungsprogramme sind wichtig. Insbesondere muß auch Gewerbefläche bereitgestellt werden.

Aufgaben des Staates

Die Altlasten im Umweltbereich (Chemie, Maschinenbau, Textil) können privatwirtschaftlich nicht übernommen werden. Hier ist also eine staatliche Lösung anzustreben.

Unternehmen mit langfristigen Lieferverträgen an die Sowjetunion stellen ein besonderes Problem dar. In der Regel sind feste Lieferpreise vereinbart, aber bei arbeitsintensiven Gütern werden die Produktionskosten steigen (u.a. im Schiffbau und Waggonbau). Einmal ist hier zu berücksichtigen, daß ein starker Druck auf alle Comecon-Länder besteht, von der bisher politisch beeinflussten Spezialisierungsphilosophie und dem Kompensationshandel abzurücken. Dafür sorgt auch die größere Konvertibilität der Comecon-Währungen. Langfristige Lieferverpflichtungen verlieren also schnell an Bedeutung. Zum anderen: Wenn Lieferungen an die Sowjetunion politisch eine deutsche Verpflichtung sind, so würden idealerweise diese Verpflichtungen unter allen deutschen Anbietern - auch den westdeutschen - "ausgelobt", also auf einer Auktion dem günstigsten Anbieter zugeschlagen. Da der Staat nicht in der Lage ist, die von den Unternehmen bereitgestellten Informationen über Produktionskosten zu überprüfen, würde eine "Auslobung" der Verträge den Staat vor zu hohen Subventionen schützen. Auf jeden Fall ist eine Subventionierung langfristiger Lieferverpflichtungen zeitlich und der Höhe nach zu begrenzen.

Der technischen Infrastruktur (Verkehr, Telekommunikation) kommt entscheidende Bedeutung zu, da sie ein wichtiger Standortfaktor ist. In aller Regel sind mit dem Ausbau der Infrastruktur wie auch mit dem Bau von Wohnungen und Industriegebäuden hohe Beschäftigungseffekte verbunden. Wichtig ist, im Infrastrukturbereich auch neue innovative Finanzierungsmodalitäten - etwa über private Finanzierungen - zu suchen.

Die Umstrukturierung der Unternehmen ist jetzt die zentrale Frage der deutschen Integration. Wenn die organisatorische Zerlegung in kleinere und effizientere Einheiten und die Privatisierung schnell gelingen, sollte es möglich sein, zügig hohe Wachstumsraten in der Produktivität und im Produktionsergebnis zu erzielen. Zusammen mit neuen Firmen würde dann auch ein allzu starker Beschäftigungseinbruch vermieden. Die deutsche Wirtschaftspolitik wäre gut beraten, den Strukturwandel in der DDR dem Markt zu überlassen.

Die J-Kurve der Beschäftigung

Kurzfristig dominiert das Anpassungsproblem der Unternehmen und der Beschäftigung. Mit der Währungsunion müssen sich die Unternehmen in der DDR dem internationalen Wettbewerb stellen, soweit sie handelbare Güter produzieren. Denn für handelbare Güter gibt es nur einen Preis. Dafür sorgt die Arbitrage. In einer Währungsunion können Wechselkursänderungen als Schockabsorber die Anpassung der Unternehmen nicht mehr erleichtern.

Die Umstrukturierung der bestehenden Unternehmen der DDR wird mit erheblichen Freisetzen von Arbeitnehmern einhergehen. Die Beschäftigung wird einer J-Kurve folgen, mittel- und langfristig mit einer kräftig aufsteigenden Tendenz, kurzfristig aber mit einer Delle oder einem Tal nach unten gerichtet. Es kann nicht sinnvoll sein, unrentable Betriebe oder ganze Sektoren zu schützen oder zu subventionieren. Dagegen muß es das Ziel

der Wirtschaftspolitik sein, solche Voraussetzungen für die Gründung neuer Firmen zu schaffen, daß dort schnell und kräftig neue Arbeitsplätze entstehen. Außerdem sollte man den Arbeitnehmern den Übergang in die Marktwirtschaft durch eine Qualifizierungsstrategie erleichtern. Auch wird man das Anpassungsproblem der Arbeitnehmer durch eine besondere Kurzarbeiterregelung auffangen, die allerdings zeitlich befristet sein sollte. Individualtransfers mildern die soziale Frage der Umstrukturierung, unternehmens- oder sektorspezifische Subventionen dagegen verschlimmern auf mittlere Frist die Strukturkrise.

Von einer Subventionierung nichtleistungsfähiger Unternehmen und Branchen ist strikt abzuraten. Dies gilt auch für eine Subventionierung außerhalb des Staatshaushalts, wenn Unternehmen von der Treuhandanstalt über Wasser gehalten werden. Zollähnliche und subventionierende Maßnahmen verfestigen sich im politischen Geflecht eines Rent-seeking, und die geschützten Sektoren werden in ihrer alten Struktur festgeschrieben werden. Sie sind nicht dem Zwang ausgesetzt, sich der internationalen Arbeitsteilung zu stellen. Es ist auch an die westdeutschen Erfahrungen der mangelnden Anpassung der Altindustrien zu erinnern.⁵

Die J-Kurve der Beschäftigung wird entscheidend von dem institutionellen Arrangement des Arbeitsmarktes in der DDR beeinflusst. Wenn Tarifparteien sich auf die, wenn auch zeitlich eingeschränkte, Unkündbarkeit von Arbeitnehmern verständigen, wenn die westdeutschen Sozialplanregelungen für den Übergang von einer ineffizienten Planwirtschaft zu einem marktwirtschaftlichen System angewendet werden und wenn kräftige Lohnerhöhungen einen wichtigen temporären Standortvorteil der DDR abbauen, sind die Anreize, Arbeit nachzufragen relativ gering. Dies heißt letztlich auch, daß der Anreiz in der DDR zu investieren von den institutionellen Regelungen des Arbeitsmarkts und von der Lohnhöhe beeinflusst ist.

Politik versus Markt

Wenn die Politik in die Umstrukturierung eingreift, kann man das Schumpeter-Szenario der neuen Grenze und der Innovationschancen an der Garderobe der Geschichte ablegen und gegen das Ruhrgebiet-Syndrom austauschen. Währungsunionen an sich sind keine Erfolgsgarantie der wirtschaftlichen Entwicklung. Beispiele sind der Mezzogiorno in der 1861 geschaffenen italienischen Wirtschafts- und Währungsunion und die langsame Entwicklung der Südstaaten der Vereinigten Staaten nach dem Sezessionskrieg 1865 auch in einer Währungsunion: Eine Währungsunion hat Platz für Kalabrien und Kalifornien.

Die Politik steht unter dem Erwartungsdruck der Bürger in der DDR. Die Bevölkerung der DDR hat die wirtschaftlichen Bedingungen und die Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik gesehen; sie will ein ähnliches Konsumniveau, aber auch ein ähnliches Freizeitangebot, bessere Wohnungen und eine höhere Umweltqualität. Die Erwartungen und Ansprüche sind also hoch. Hierin besteht ein Unterschied zu 1948. Diese politischen Forderungen lassen sich jedoch nicht schlagartig erfüllen. Beispielsweise wird die Umweltpolitik in der Bundesrepublik jetzt bereits seit über zwanzig Jahren betrieben. Die politische Aufgabe besteht wohl darin, den Zeitbedarf der Anpassung zu verdeutlichen und die langfristig positiven Chancen nicht zuzuschütten.

⁵ Die Außenhandelspolitik Lateinamerikas in den letzten 30 Jahren beruhte auf der Strategie, potentielle Exportsektoren zu schützen; diese Strategie ist total gescheitert. Von Erfolg gekrönt war dagegen die Außenorientierung der asiatischen Länder.

Die Politik entscheidet jetzt über den langfristigen Erfolg der deutschen Integration. Sie muß bei der Einführung der Marktwirtschaft in der DDR dem Markt seine Chance geben.⁶ Beim Wechselkurs hat man nicht auf die Marktkräfte gesetzt. Man hat es – aus verständlichen Gründen – nicht dem Markt überlassen, den Wechselkurs für den Umstellungszeitpunkt zu bestimmen, sondern den Wechselkurs politisch fixiert. Auch bei der Lohnumstellung hat man nicht auf die Marktkräfte gesetzt, sondern die Lohnumstellung politisch vorgenommen. Die spannende Frage für die deutsche Wirtschaftspolitik der neunziger Jahre wird sein, wann sich die Politik, außer bei der Setzung des institutionellen Rahmens und der Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur, aus der konkreten Gestaltung des deutschen Integrationsprozesses zurückzieht. Die Frage lautet: Hat die Politik den Mut und den langen Atem, auf die Märkte zu setzen?

⁶ Horst Siebert, "Die Politik muß auf den Markt setzen – Wer ist der Ludwig Erhard der 90er Jahre?". Handelsblatt, 13.06.1990.