

Boss, Alfred et al.

**Article — Digitized Version**

## Bundesrepublik Deutschland: Konjunkturabschwächung im Westen - Produktionsbelebung im Osten

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Boss, Alfred et al. (1991) : Bundesrepublik Deutschland: Konjunkturabschwächung im Westen - Produktionsbelebung im Osten, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 26-44

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1488>

**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.*

# **Bundesrepublik Deutschland: Konjunkturabschwächung im Westen – Produktionsbelebung im Osten**

Von **Alfred Boss, Malte Fischer, Enno Langfeldt, Eckhard Nitschke, Klaus-Werner Schatz und Peter Trapp**

Die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland ist im ersten Halbjahr 1991 weiterhin tief gespalten. Im Osten brach die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe im Januar gegenüber dem Vormonat nochmals um rund ein Viertel ein, vor allem weil die Ausfuhr in die osteuropäischen Länder im Zusammenhang mit der Umstellung des Handels zwischen den früheren RGW-Ländern auf konvertierbare Währungen drastisch sank (Schaubild 1). Die Abnahme der Zahl der Beschäftigten ist bislang deutlich hinter der der Produktion zurückgeblieben. Die Zahl der Arbeitslosen und die der Kurzarbeiter haben in den ersten fünf Monaten dieses Jahres sogar verlangsamt zugenommen. Dies ist vor allem auf Kündigungsschutzabkommen, von der Treuhandanstalt verbürgte Liquiditätskredite sowie auf umfangreiche Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zurückzuführen.

In den alten Bundesländern hat sich der Produktionsanstieg im ersten Quartal 1991 in hohem Tempo fortgesetzt; die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung stieg nochmals leicht. Dazu trug vor allem die anhaltend kräftige Nachfrage aus Ostdeutschland bei. Dagegen gingen von der Auslandsnachfrage dämpfende Wirkungen aus; die Ausfuhr stagniert nunmehr seit rund einem Jahr. Dies ist vor allem Reflex der weltweiten Konjunkturschwäche. Von der Nachfrage aus Ostdeutschland sind besonders die konsumnahen Bereiche stark begünstigt worden, die ihre Produktion in außergewöhnlichem Maße ausweiteten. Dagegen war der Produktionsanstieg im Investitionsgütergewerbe vergleichsweise verhalten; die Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern blieb schwach, die Lieferungen ins Ausland nahmen erheblich ab.

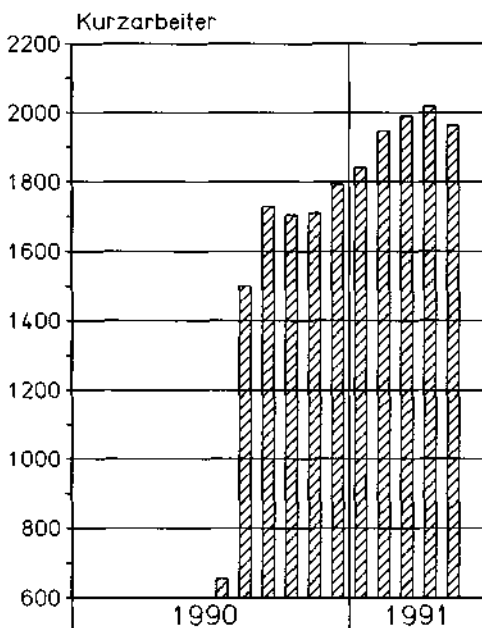
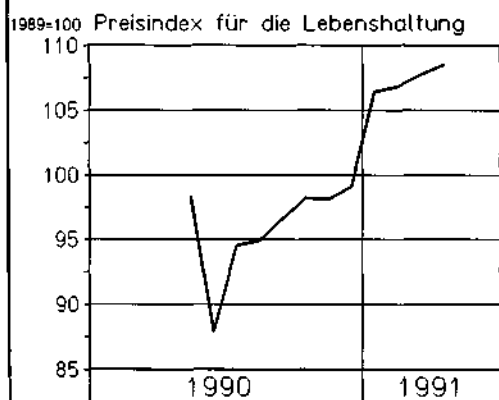
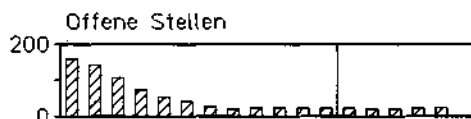
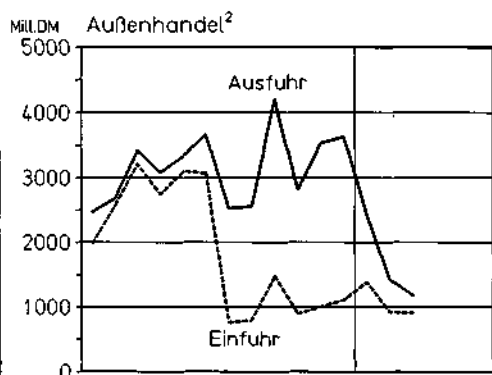
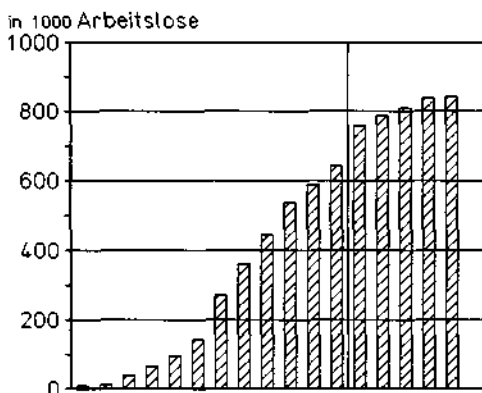
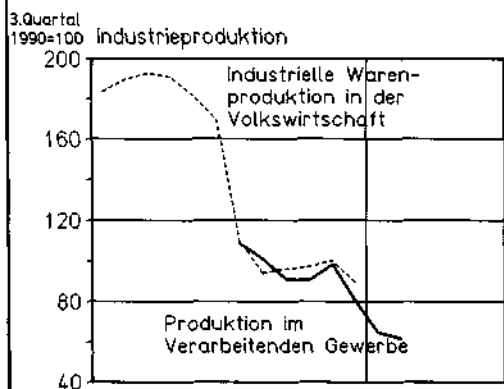
Mit der Produktionsausweitung ging eine kräftige Zunahme der Zahl der Beschäftigten einher, die Zahl der Arbeitslosen verringerte sich trotz der starken Ausweitung des Arbeitsangebots durch Übersiedler und Pendler aus den neuen Bundesländern deutlich (Schaubild 2). Der Preisauftrieb blieb ungeachtet der günstigen Konjunktur insgesamt mäßig, allein im Baubereich kam es zu erheblichen Preissteigerungen.

## **Straffe Geldpolitik**

Für das Jahr 1991 hat die Bundesbank erstmals ein gesamtdeutsches Geldmengenziel angekündigt; danach soll die Geldmenge M3 mit einer laufenden Rate von 4 bis 6 vH ausgeweitet werden. Im April dieses Jahres lag die Expansionsrate mit 3,7 vH am unteren Rand des Korridors. Die Verlangsamung der Expansion im Vergleich zum zweiten Halbjahr 1990 (reichlich 5 vH) ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Bundesbank im Verlauf des Winterhalbjahres die Leitzinsen mehrfach erhöhte; sie spiegelt aber auch wider, daß in Ostdeutschland Geldbestände in höher verzinsliche Kapitalanlagen umgeschichtet wurden. Die Verschärfung der Geldpolitik hat zu einer inversen Zinsstruktur geführt; seit Februar sind die kurzfristigen Zinsen rund einen halben Prozentpunkt höher als die langfristigen.

Schaubild 1

# Indikatoren<sup>1</sup> zur wirtschaftlichen Lage in Ostdeutschland



Nach Angaben des Gemeinsamen Statistischen Amtes, des Statistischen Bundesamtes sowie der Bundesanstalt für Arbeit.

<sup>1</sup>Nicht saisonbereinigt. - <sup>2</sup>Ohne innerdeutschen Handel.



Tabelle 1 – Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1991/1992

	Westdeutschland		Ostdeutschland		Bundesrepublik Deutschland	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Bruttoinlandsprodukt <sup>1</sup> .....	3,0	1,5	- 23	8	1,0	2,0
Bruttosozialprodukt <sup>1</sup> .....	2,5	1,5	- 20	7	1,0	2,0
Beschäftigte Arbeitnehmer <sup>2</sup> (1000 Personen) .....	26 180	26 300	6 420	6 000	32 600	32 300
Arbeitslose (1000 Personen) .....	1 700	1 850	1 200	1 450	2 900	3 300
Kurzarbeiter (1000 Personen) .....	200	200	1 900	1 200	2 100	1 400
Finanzierungssaldo Staat <sup>3</sup> (Mrd. DM) .....	.	.	.	.	150	145
Leistungsbilanzsaldo .....	.	.	.	.	- 10,0	- 5,0

<sup>1</sup> In konstanten Preisen, Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH. – <sup>2</sup> Im Inland. – <sup>3</sup> Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Quelle: Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und einer empirisch gestützten Modellrechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin. – Eigene Schätzungen.

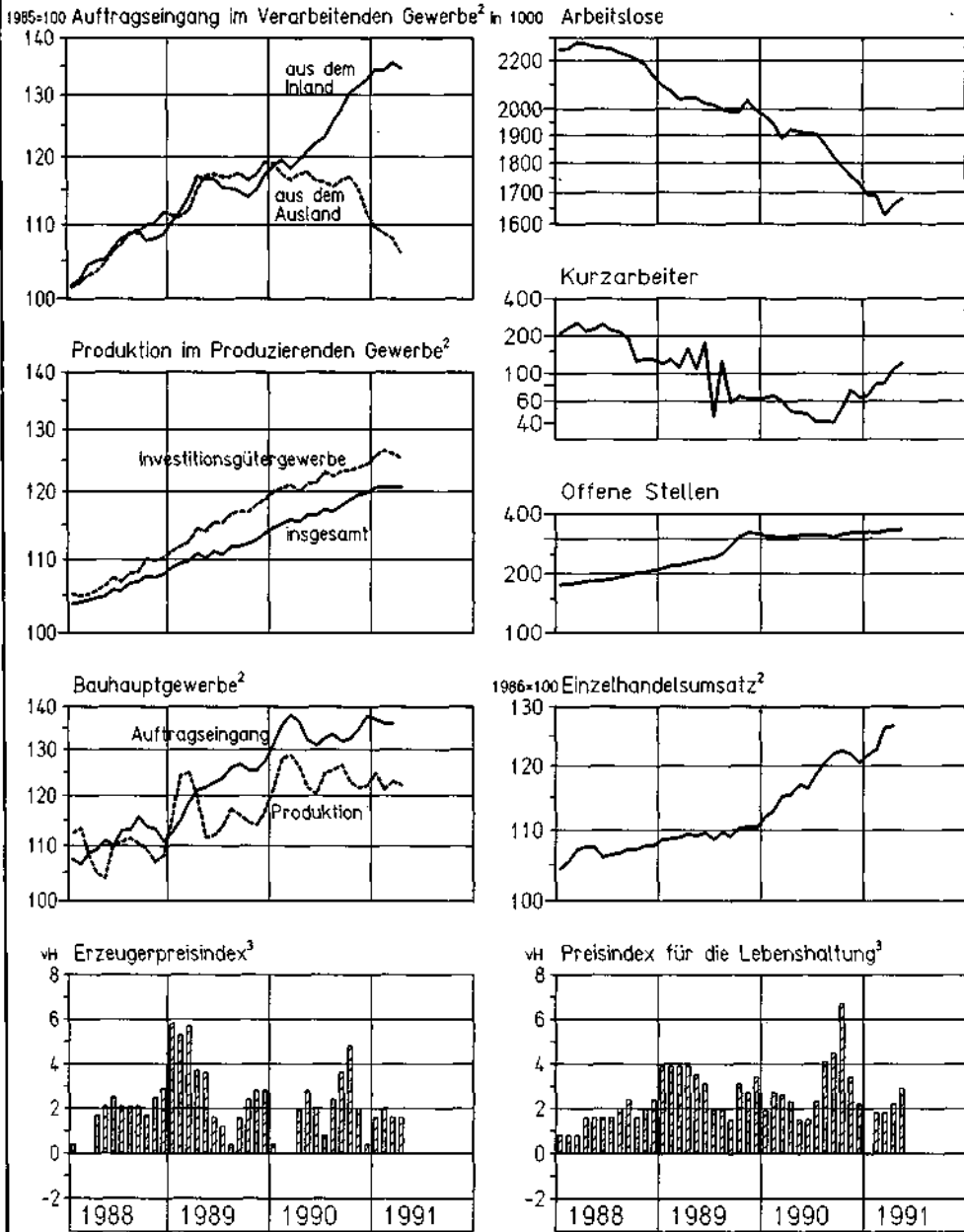
Die Bundesbank hat deutlich gemacht, daß sie ihren engen geldpolitischen Kurs auch im weiteren Verlauf dieses Jahres fortsetzen will. Sie ist nicht bereit, einen stärkeren Preisanstieg zu alimentieren, der aus den hohen Lohnabschlüssen, der Anhebung von Steuern, Sozialabgaben und administrierten Preisen sowie aus der Schwäche der D-Mark, insbesondere gegenüber dem US-Dollar aber auch gegenüber EWS-Währungen, resultiert. Für unsere Prognose haben wir unterstellt, daß die Geldmenge M3 im Jahr 1991 um rund 4 vH zunimmt; dies entspricht dem unteren Rand des Geldmengenziels. Für das kommende Jahr erwarten wir mit 5 vH eine etwas höhere Zuwachsrates, da sich dann die Konjunktur merklich abgeschwächt hat und die Inflationsgefahr wohl weniger akut ist. Diese Zuwachsrates halten wir für in etwa potentialgerecht. Bei dieser Geldpolitik sind der Ausweitung der Produktion im Prognosezeitraum monetär zunächst enge Grenzen gesetzt. Die dämpfenden Wirkungen der Temporeduktion bei der Geldmengenausweitung werden wohl erst im frühen Verlauf von 1992 abklingen.

Angesichts der Unsicherheit über die Höhe der staatlichen Aufwendungen für die Sanierung der Wirtschaft in Ostdeutschland, aber auch der öffentlichen Ausgaben, die eine forcierte Angleichung der Einkommen an das Niveau im Westen mit sich bringen würde, ist gegenwärtig nicht auszuschließen, daß die Budgetdefizite größer sein werden, als von uns erwartet (Tabelle 1). Dies könnte an den Finanzmärkten zu höheren Kapitalmarktzinsen sowie zu einer niedrigeren Bewertung der D-Mark führen. In diesem Fall sollte die Geldpolitik an einem potentialorientierten Kurs festhalten. Der Zinsanstieg würde die Nachfrageausweitung verringern und dem Anstoß für die Inflation entgegenwirken, der von einer schwächeren D-Mark befürchtet werden kann. Eine monetäre Bremsaktion würde die Konjunktur in den alten Bundesländern zusätzlich dämpfen und die strukturelle Anpassung in den neuen Bundesländern erschweren.

### Finanzpolitik: Nachfrageimpulse klingen ab

Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte im Gebiet der jetzigen Bundesrepublik Deutschland (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) sind nach der Jahresmitte 1990 – be-

# Indikatoren<sup>1</sup> zur Konjunkturlage in Westdeutschland



Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sowie der Bundesanstalt für Arbeit.

<sup>1</sup>Saisonbereinigt. - <sup>2</sup>Real, gleitender Dreimonatsdurchschnitt. - <sup>3</sup>Veränderung gegenüber dem Vormonat, Jahresrate, gleitender Dreimonatsdurchschnitt.



dingt durch den deutschen Einigungsprozeß – sehr stark gestiegen. Eine besondere Rolle spielen dabei die Zahlungen an die öffentlichen Haushalte im Gebiet der ehemaligen DDR (2. Halbjahr 1990: 43 Mrd. DM, 1. Halbjahr 1991: 65 Mrd. DM), diese Transfers dienen dem Aufbau öffentlicher Verwaltungen, dem Ausbau der Infrastruktur sowie der Finanzierung von Sozialleistungen (vor allem an Rentner, Arbeitslose und Kurzarbeiter).

Im weiteren Verlauf des Jahres 1991 dürfte sich die Expansion der Staatsausgaben deutlich abschwächen. So sind die Ausgaben für die Landesverteidigung gekürzt worden. Auch beabsichtigen viele Länder und Gemeinden im Westen, ihre Budgetdefizite zu begrenzen; zu diesem Zweck werden insbesondere Investitionsvorhaben zurückgestellt. Die öffentlichen Investitionen in den neuen Bundesländern werden allerdings kräftig zunehmen, zumal der Bund ursprünglich für den Westen geplante Ausgaben umgeschichtet hat. Bei insgesamt abgeschwächter Expansion der öffentlichen Ausgaben werden die Finanzhilfen wohl verstärkt zunehmen. So werden die Hilfen für die Landwirtschaft angesichts der hohen Lagerbestände bei vielen Agrarprodukten stark steigen;<sup>1</sup> auch werden viele Betriebe in Ostdeutschland beträchtlich subventioniert werden.<sup>2</sup>

Die Steuern und Sozialabgaben werden im Verlauf des Jahres 1991 trotz abgeschwächter Nachfrageexpansion beschleunigt steigen. Zum 1. April 1991 wurde – bei gleichzeitiger Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um einen Prozentpunkt – der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 4,3 auf 6,8 vH angehoben; per saldo sind infolge dieser Änderungen – auf ein Jahr gerechnet – Mehreinnahmen der Sozialversicherung von 15 Mrd. DM zu erwarten. Das Steueraufkommen wird ebenfalls verstärkt zunehmen. Allein infolge der progressionsbedingten Erhöhung der Lohn- und Einkommensteuerbelastung sind Mehreinnahmen (10 Mrd. DM auf Jahresbasis) zu erwarten. Hinzu kommt, daß ab dem 1. Juli 1991 für ein Jahr ein 7,5%iger Zuschlag auf die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer erhoben wird (22 Mrd. DM). Schließlich werden die Mineralölsteuer und die Versicherungssteuer zur Jahresmitte 1991 massiv angehoben (15 Mrd. DM). Die Steuer- und Abgabenerhöhungen werden dazu beitragen, daß die Konsum- und Investitionsausgaben der Privaten verlangsamt expandieren.

Im Jahr 1992 werden in größerem Maße als 1991 Subventionen abgebaut werden (Zonenrand- und Berlinförderung, Verbrauchersubventionen in den neuen Bundesländern, Subventionen für den Kohlenbergbau). Zudem wird die Tabaksteuer erhöht, und die Lohn- und Einkommensteuerprogression wird die Zunahme der Nettoeinkommen begrenzen. Entlastend wirkt, daß zu Jahresbeginn das Kindergeld und der Kinderfreibetrag bei der Bemessung der Lohn- und Einkommensteuer deutlich erhöht werden und daß zur Jahresmitte der Zuschlag auf die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer entfallen wird. Die nachfrageanregende Wirkung dieser Maßnahmen wird aber gering sein, weil mit Wirkung zum 1. Januar 1993 die Mehrwertsteuersätze erhöht werden sollen, um einen Anstieg des Budgetdefizits zu vermeiden. Insgesamt werden die Impulse der Finanzpolitik für die Konjunktur 1992 wohl nochmals schwächer werden.

Das Finanzierungsdefizit aller öffentlichen Haushalte (einschließlich des Fonds Deutsche Einheit und der Treuhandanstalt sowie der Sozialversicherungen in Ost und West) dürfte sich – in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – 1991 auf rund 150 Mrd. DM belaufen; dem entsprechen knapp 5,5 vH des Bruttosozialprodukts. Im

---

<sup>1</sup> Zur Entwicklung der Subventionen vgl. Astrid Rosenschon, „Subventionen in den alten Bundesländern“, in diesem Heft.

<sup>2</sup> Vgl. Alfred Boss, „Subventionen in den neuen Bundesländern“, in diesem Heft.

Jahre 1992 wird das Budgetdefizit bei der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung etwas abnehmen (5 vH des Bruttosozialprodukts).

Richtig aus angebotspolitischer Sicht wäre es gewesen, wie ursprünglich beabsichtigt, die Gewerbesteuer- und die Vermögensteuer in den neuen Bundesländern dauerhaft nicht einzuführen sowie die Gewerbesteuer und die Vermögensteuer im bisherigen Bundesgebiet abzuschaffen. Damit hätten sich die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen verbessert. Nun ist es um so wichtiger, daß es 1992 oder 1993 zu der angekündigten Reform der Unternehmensbesteuerung kommt. Vorschläge dazu hat die Reformkommission unterbreitet. Sie beinhalten insbesondere die Abschaffung der Substanzsteuern und eine Senkung des Spitzensatzes bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer auf 46 vH, also angebotsfördernde Maßnahmen.<sup>3</sup>

Auf mittlere Sicht wirken sich auch Subventionsverkürzungen anregend auf das Angebot und damit das wirtschaftliche Wachstum aus, weil Verzerrungen der Wirtschaftsstruktur verringert werden. Die gegenwärtig diskutierten Maßnahmen zum Subventionsabbau betreffen zu einem erheblichen Teil die Steuervergünstigungen (beispielsweise für das Versicherungssparen). Eine Strategie des Subventionsabbaus sollte aber auch vorsehen, daß die Finanzhilfen kräftig gekürzt werden, die ebenfalls allokativen Verzerrungen bewirken; auch könnte damit der Anstieg der öffentlichen Ausgaben verringert und die Ausweitung der Staatsverschuldung begrenzt werden.

Subventionskürzungen und eine Verringerung des Anstiegs sonstiger Staatsausgaben sollten im Zentrum aller Bemühungen stehen, die Neuverschuldung des Staates zu verringern. Höhere Steuern sind freilich der für den Staat bequemere Weg. Zu berücksichtigen ist aber, daß eine Steuererhöhung nicht notwendigerweise bedeutet, daß die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte und die Zinsen auf die öffentlichen Schulden geringer werden als sonst. Vielmehr spricht die Erfahrung dafür, daß die Staatsausgaben dann höher ausfallen als bei einem Verzicht auf Steuererhöhungen. Ausgabenwünsche lassen sich – wie sich zuletzt Anfang der 80er Jahre zeigte – offenbar nur begrenzen, wenn die Haushaltskasse leer ist. Wird der für den Staat bequeme Weg eingeschlagen, dann ist es am ehesten angebracht, die Mehrwertsteuer anzuheben; dies würde die Anreize zur Einkommenserzielung weniger beeinträchtigen. Die Bundesregierung erwägt mit Blick auf die höheren Steuersätze in einigen anderen EG-Ländern, die Mehrwertsteuersätze zum 1. 1. 1993 zu erhöhen. Eine Rolle spielt auch die Absicht, die neuen Bundesländer stärker als bisher geplant zu alimentieren und so zu verhindern, daß dort die öffentlichen Einnahmen (bei rückläufigen Zuflüssen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“) mittelfristig nur wenig steigen. Der Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer sollte auch angesichts der erwogenen Erhöhung der Mehrwertsteuer über die jetzt festgelegte Frist hinaus keinesfalls beibehalten werden.

### **Stark steigender Lohnkostendruck**

Trotz des gravierenden Mangels an Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen, der nach Beginn der Währungs- und Wirtschaftsunion offenkundig geworden ist, haben die Tarifparteien in Ostdeutschland Tariflohnhebungen vereinbart, die das Lohnniveau im zweiten Halbjahr 1991 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um rund 50 vH erhöhen. Außerdem wurde für eine Reihe von Branchen (Bauwirtschaft, Metall-

<sup>3</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Finanznachrichten, 33/91 vom 12. Juni 1991.

und Elektroindustrie, Glasindustrie) beschlossen, daß die Tariflöhne in den neuen Bundesländern von rund 60 vH (Ende 1991) stufenweise bis 1994 an die vergleichbaren westdeutschen Tarifentgelte herangeführt werden. In den übrigen Sektoren gibt es ähnliche Bestrebungen. Es ist daher wahrscheinlich, daß die Tariflöhne im zweiten Halbjahr 1992 im Vorjahresvergleich nochmals um rund ein Fünftel steigen. Nivellierungstendenzen gibt es auch in bezug auf die Arbeitszeit und die Dauer des Urlaubs. Daraus resultieren für die Unternehmen in diesem und im nächsten Jahr ein überaus starker Anstieg der Arbeitskosten und ein Druck zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität. Mangels anderer Alternativen können die bestehenden Betriebe dem zumeist nur durch Entlassungen von Arbeitskräften zu entsprechen versuchen. Auf diese Weise steigt zwar die durchschnittliche Arbeitsproduktivität in den überlebenden Betrieben. Ein hoher Beschäftigungsstand würde jedoch verlangen, daß zahlreiche neue Arbeitsplätze in Unternehmen entstehen, die ähnlich produktiv wie die Unternehmen in den alten Bundesländern sind. Dies wird bis 1994 sicher nicht der Fall sein. Dem stehen schon Mängel in der Infrastruktur, der Verwaltung und der Qualifikation der Arbeitskräfte entgegen, insbesondere aber die vereinbarten Lohnerhöhungen. Sie sind eine Vorbelastung der Erträge potentieller Arbeitgeber, die mit dem Risiko konfrontiert sind, daß sich die Ansiedlung eines Unternehmens in den neuen Bundesländern oder das Existenzgründen dort nicht lohnt.

Das Lohnniveau signalisiert, daß den besonderen Risiken bei dem Schaffen von Arbeitsplätzen keine besondere Risikoprämie durch niedrige Arbeitskosten entspricht, und dies schreckt sicherlich Investoren ab. Investitionsprojekte, die verwirklicht werden, dürften auch wegen der bestehenden Investitionsförderungen (Investitionszulage, Sonderabschreibungen, Investitionszuschüsse sowie die Gewährung zinsgünstiger Kredite) recht kapitalintensiv sein. Damit ist zu erwarten, daß die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern auf einige Zeit hartnäckig hoch bleiben wird. Mit der Arbeitslosigkeit wird auch der Druck zur Abwanderung von Arbeitskräften in den Westen bestehenbleiben: Das Argument, die rasche Lohnangleichung an das westliche Niveau könne eine Abwanderung verhindern, ist nicht haltbar. Umfragen signalisieren im übrigen, daß die Beschäftigten in den neuen Bundesländern durchaus bereit wären, durch Lohnzurückhaltung ihre bestehenden Arbeitsplätze sicherer zu machen.

In den alten Bundesländern wird sich der Lohnkostendruck 1991 verstärken. In der diesjährigen Lohnrunde wurde eine Erhöhung der tariflichen Stundenlöhne um durchschnittlich rund 7 vH vereinbart. Vielfach wurden dabei für die unteren Lohngruppen stärkere Lohnanhebungen vorgenommen. Die Arbeitskosten nehmen ferner infolge insgesamt höherer Beitragssätze zur Sozialversicherung zu. Angesichts der Verlangsamung des Produktionszuwachses werden die Lohnstückkosten in diesem Jahr mit 4,5 vH deutlich rascher als in den Vorjahren steigen. In der Lohnrunde des kommenden Jahres wird die konjunkturelle Abschwächung klar sichtbar sein, und die Arbeitslosigkeit wird bei weiter zunehmendem Arbeitsangebot aus den neuen Bundesländern erstmals seit längerer Zeit tendenziell steigen. Dies wird sich wohl mäßigend auf die Lohnabschlüsse auswirken. Freilich wird der Preisanstieg zu Beginn von 1992 mit rund 4 vH deutlich höher als in diesem Jahr sein. Es ist nicht wahrscheinlich, daß bei den Tarifverhandlungen in ausreichendem Maße berücksichtigt wird, daß in der Inflationsrate Steuer- und Abgabenerhöhungen enthalten sind, der Preisanstieg also insoweit die Unternehmensgewinne nicht vergrößert. Die Ankündigung der zum 1. Januar 1993 geplanten Mehrwertsteuererhöhung wird die Lohnrunde zusätzlich belasten. Wir haben für 1992 eine nur etwas geringere Steigerung der tariflichen Stundenlöhne von knapp 6 vH als für 1991 unterstellt. Lohnsteigerungen in dieser Höhe belasten nicht nur die Wiederherstellung der Preisstabilität, sie bewirken vor allem, daß die weitere Beschäftigungsentwicklung ungünstiger als in den vergangenen Jahren verläuft.



## Ostdeutschland: Talsohle wird noch 1991 durchschritten

Die ostdeutsche Wirtschaft befindet sich in einer schweren Anpassungskrise. Im industriellen Bereich sind die meisten Unternehmen dem Wettbewerb westlicher Anbieter nicht gewachsen. Mit der Umstellung des Warenhandels zwischen den ehemaligen RGW-Staaten auf konvertible Währungen ist es nach der Jahreswende 1990/91 bei den Lieferungen nach Osteuropa zu einem schweren Einbruch gekommen. Darüber hinaus mindern kräftige Lohnsteigerungen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Sorge bereiten muß weniger das Zusammenbrechen alter Strukturen, sondern vielmehr, daß der Neuaufbau nur zögerlich vorankommt. Der Zusammenbruch ist wohl unumgänglich, weil die überkommenen Betriebe zu einem großen Teil Produkte erzeugen, die nur in der Abschottung der Zentralplanwirtschaft gegenüber der Weltmarktkonkurrenz Absatz fanden, die Produktionsanlagen veraltet sind und die Betriebsleiter kaum das für die Umstellung der Betriebe an die neuen Bedingungen erforderliche Wissen haben.<sup>4</sup>

Befragungen zeigen, daß das Tempo des Anpassungsprozesses in den einzelnen Branchen sehr unterschiedlich ist.<sup>5</sup> In der Industrie wurde bislang vor allem passive Sanierung betrieben: Personal wurde reduziert, Kurzarbeit eingeführt und die Produktpalette eingeschränkt. Ohne Hilfe von außen, vor allem durch Privatisierung, erscheint für viele Betriebe ein grundsätzlicher Neuanfang nicht möglich. Bislang ist nur für einen geringen Teil der Industrieunternehmen ein Käufer gefunden worden; dabei handelt es sich zudem vornehmlich um kleinere und mittlere Betriebe. Freilich muß berücksichtigt werden, daß die Treuhandanstalt ihre Arbeit erst nach der deutschen Vereinigung in vollem Umfang aufnehmen konnte, dann eine handlungsunfähige eigene Unternehmensstruktur schaffen sowie eine Bestandsaufnahme der ihr übereigneten ehemals volkseigenen Betriebe durchführen mußte. Die Privatisierung hat deutlich an Tempo gewonnen, dürfte aber schwieriger werden, weil vermutlich zunächst die relativ problemlosen Fälle abgewickelt wurden. Die Treuhandanstalt macht deshalb stärker als bislang Zugeständnisse bei der Höhe des Verkaufspreises, treibt die Entflechtung von Großbetrieben voran und sucht im Ausland neue Käuferschichten zu erschließen; viele Unternehmen werden sich wohl nur zu einem negativen Preis verkaufen lassen. Viele Betriebe müssen auch geschlossen werden, weil die Zuzahlungen der Treuhandanstalt im Verkauf unvertretbar hoch sein müßten.

Deutlich weiter fortgeschritten als in der Industrie ist die Umstrukturierung im Handwerk, im Handel und in anderen Teilen des Dienstleistungsgewerbes. Im Handel und im Gaststättengewerbe befindet sich inzwischen der Großteil der Objekte in privater Hand. Hinzu kommt, daß seit Beginn 1990 in beträchtlichem Umfang Neugründungen stattgefunden haben. Bis Ende April 1991 sind rund 320 000 zusätzliche Gewerbe (nach Abzug der Abmeldungen) registriert worden. Zwar dürfte die Zahl der Betriebe, in denen eine echte Neugründung erfolgte, deutlich niedriger sein; sie ist realistisch bei allenfalls 100 000 anzusetzen.<sup>6</sup> Dennoch darf nicht übersehen werden, daß in jenen Betrieben, die nur eine Ummeldung vorgenommen haben, tiefgreifende Veränderungen stattfinden, sind sie doch jetzt dem Wettbewerb ausgesetzt. Bislang sind wohl im Dienstleistungsbereich per saldo

<sup>4</sup> Vgl. dazu die Beschreibung des Übergangproblems der amerikanischen Wirtschaft nach Ende des Zweiten Weltkriegs in Klaus-Werner S c h a t z , Klaus Dieter S c h m i d t , German Economic Integration: Real Economic Adjustment of the East German Economy in the Short and in the Long Run. Beitrag zur Kieler-Woche-Konferenz 1991.

<sup>5</sup> Vgl. DIW, Berlin und IfW, Kiel, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Zweiter Bericht, Berlin und Kiel im Mai 1991.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 45.

Arbeitsplätze entfallen. Die Gründe für diese Entwicklung liegen vor allem in einer schwachen Nachfrage nach Dienstleistungen. Dies gilt sowohl für haushaltsbezogene Dienstleistungen als auch für Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit der Güterproduktion stehen. Für letztere kommt der Wettbewerb von seiten westdeutscher Anbieter erschwerend hinzu.

Trotz des abermaligen deutlichen Schrumpfens der gesamtwirtschaftlichen Produktion im ersten Halbjahr 1991 gibt es Anzeichen, daß die Talsohle in der zweiten Jahreshälfte dieses Jahres durchschritten sein wird. So verlieren einige rechtliche und administrative Investitionshemmnisse an Gewicht. Mit dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen hat die Bundesregierung die sogenannte Vorfahrtsregelung für Investitionen geschaffen, die zu greifen scheint. Auch ist der Aufbau arbeitsfähiger Verwaltungen vorangekommen. Umfragen zeigen ferner, daß die Kommunen ihre Investitionsbudgets erheblich aufstocken. Mit den Finanzzuweisungen aus dem „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ verfügen sie über beträchtliche finanzielle Mittel. Zudem zeichnet sich ab, daß zusätzliche Maßnahmen beschlossen werden, die für die ostdeutschen Gebietskörperschaften auch mittelfristig eine ausreichende Finanzausstattung versprechen. Insgesamt ist damit zu rechnen, daß im zweiten Halbjahr 1991 von seiten der Kommunen verstärkt Aufträge vergeben werden. Hinzu kommt das Anlaufen großer Investitionsvorhaben im Energiebereich, bei der Telekommunikation und der privaten Unternehmen.

Bauwirtschaft und Handwerk werden im weiteren Verlauf dieses Jahres und in 1992 wohl einen kräftigen Aufschwung erfahren. Wie das zunehmende Engagement westlicher Unternehmen in der Baumaterialienindustrie zeigt, dürften auch die vor- und nachgelagerten Bereiche ihre Aktivität ausweiten. Für die Industrie insgesamt zeichnet sich keine durchgreifende Erholung ab; im späten Verlauf dieses Jahres wird sich die Produktion aber stabilisieren und dann allmählich steigen. Zwar wird die Zahl der Betriebsschließungen zunächst noch zunehmen. Viele dieser Unternehmen haben aber ihre Produktion bereits drastisch verringert; der mit den Betriebsschließungen verbundene Produktionsausfall dürfte daher nicht hoch sein. Dagegen werden privatisierte und neugegründete Unternehmen allmählich ihre Produktionstätigkeit aufnehmen oder ausdehnen.

Trotz der leichten Belebung im Verlauf des zweiten Halbjahres wird das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 1991 insgesamt um knapp ein Viertel niedriger sein als im Vorjahr (Tabelle 1). Für das kommende Jahr ist mit einem deutlichen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion zu rechnen. Impulse gehen dabei vor allem von der Investitionstätigkeit aus. Die Investitionsprogramme in den Bereichen Telekommunikation, Energie und Verkehr dürften dann voll greifen, und die privatisierten und neugegründeten Unternehmen werden eine rege Investitionstätigkeit entfalten. Wir erwarten für 1991 Anlageinvestitionen in den neuen Bundesländern aus öffentlichen und privaten Quellen von insgesamt 60 Mrd. DM; für 1992 haben wir 75 Mrd. DM angenommen. Das entspricht einem Anteil von rund 30 vH am Bruttosozialprodukt der neuen Bundesländer (Anteil der Investitionen am Bruttosozialprodukt in den alten Bundesländern 1991: 22 vH) und bedeutet eine starke Beschleunigung des Wachstums.

Der private Verbrauch wird nach dem kräftigen Nachfrageschub im vergangenen Jahr in diesem Jahr wohl deutlich zurückgehen. Zwar nimmt die Kaufkraft der Haushalte durch hohe Tariflohnsteigerungen sowie eine kräftige Anhebung der Transfers zu; dem steht aber entgegen, daß das Arbeitsvolumen spürbar zurückgeht und daß die Belastung mit Steuern und Sozialabgaben steigt. Hinzu kommt, daß sich die Konsumentenpreise wegen der Anhebung von Mieten und administrierten Preisen beträchtlich erhöhen. Die reale Kaufkraft der Haushalte wird daher 1991 etwas niedriger sein als im Vorjahr, das Niveau des

Jahres 1989 wird jedoch deutlich übertroffen. Mit der Abflachung des Beschäftigungsrückgangs und weiterhin hohen Tariflohnsteigerungen wird es 1992 wieder zu einem Anstieg des real verfügbaren Einkommens und damit des privaten Verbrauchs kommen.

Selbst wenn Aufträge in voller Höhe des von der Bundesregierung für Lieferungen in die Sowjetunion bereitgestellten Bürgschaftsrahmens in Höhe von rund 10 Mrd. DM erteilt werden, wird die Nachfrage nach ostdeutschen Produkten aus den RGW-Ländern 1991 erheblich niedriger als im Vorjahr sein. Dies resultiert aus der Verteuerung der ostdeutschen Waren und der Devisenknappheit der osteuropäischen Länder. Mit der allmählich beginnenden Neuaufnahme von Produktionen und der Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung wird sich die Ausfuhr 1992 wohl wieder etwas beleben. Der Importsog wird in diesem wie auch im nächsten Jahr groß bleiben, rund die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage Ostdeutschlands wird durch Bezüge aus Westdeutschland und aus dem westlichen Ausland gedeckt werden.

Die Lage am Arbeitsmarkt wird sich im Verlauf des Jahres 1991 verschärfen und auch 1992 ernst bleiben. Mit dem Auslaufen verschiedener Schutzabkommen wie der Warteschleifenregelung im öffentlichen Dienst, der Kündigungsschutzabkommen und der Sonderregelung bei der Kurzarbeit wird es im zweiten Halbjahr 1991 und auch noch zu Beginn von 1992 zu umfangreichen Entlassungen kommen. Allerdings wird der Rückgang der Beschäftigung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (frühzeitige Verrentung, Aus- und Weiterbildungsprogramme, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) sowie durch verstärktes Einpendeln nach Westdeutschland gedämpft. 1992 werden wohl vermehrt neue Arbeitsplätze entstehen. Die Zahl der Beschäftigten ohne Kurzarbeiter dürfte im kommenden Jahr um rund eine viertel Million höher sein als 1991. Die Arbeitslosigkeit dürfte im Winterhalbjahr 1991/92 bei rund 1,5 Millionen liegen und danach etwas abnehmen. Die Zahl der Kurzarbeiter, die gegenwärtig noch bei rund 2 Millionen liegt, wird sich deutlich auf 1,5 Millionen am Jahresende 1991 und auf rund 1 Million Ende 1992 verringern.

### **Westdeutsche Konjunktur vor dem Abschwung**

Die Konjunktur in Westdeutschland war bis zum Frühjahr sehr günstig, nun mehren sich die Zeichen für eine Abschwächung. Die Nachfrage aus dem Ausland ist im Winterhalbjahr kräftig gesunken. Die Inlandsbestellungen, die sich zuvor sprunghaft erhöht hatten, sind seit der Jahreswende kaum noch gestiegen; im April waren sie sogar merklich rückläufig. Dies hat die Auftragsbestände deutlich reduziert. Das Geschäftsklima und das Konsumklima haben sich eingetrübt. All dies kommt nicht überraschend. Von der Geldpolitik gehen seit geraumer Zeit dämpfende Effekte aus. Sie wurden bislang insbesondere durch die sprunghaft gestiegene Nachfrage aus Ostdeutschland kompensiert. Zwar bleiben die Lieferungen in die neuen Bundesländer auch im weiteren Verlauf dieses Jahres hoch; ihr konjunktureller Impuls wird nach dem starken Anstieg im zweiten Halbjahr 1990 und zu Beginn von 1991 jedoch geringer werden. Hinzu kommt, daß sich die Erhöhung von Steuern und Sozialabgaben dämpfend auf die Konsum- und Investitionsneigung im Westen auswirken wird.

Ausgeprägt wird die konjunkturelle Abschwächung im Verlauf des Jahres 1991 beim privaten Verbrauch sein. Zwar sind die Lohnsteigerungen in diesem Jahr deutlich höher als im Vorjahr. Dem steht aber entgegen, daß zur Jahresmitte die Steuer- und Abgabenbelastung spürbar steigt und der Preisauftrieb deutlich höher ausfällt. Auch wird sich die Beschäftigungsausweitung verlangsamen. Insgesamt wird der Anstieg der Realeinkommen im Verlauf des Jahres 1991 deutlich abgeschwächt. Abgemildert wird der Umschwung

dadurch, daß die Haushalte nach Inkrafttreten der Steuer- und Abgabenerhöhung die Sparneigung, die nach der Steuersenkung zu Beginn des zurückliegenden Jahres kräftig gestiegen war, nun reduzieren werden. Insgesamt wird der Anstieg des privaten Verbrauchs deutlich gedämpft. Auch im ersten Halbjahr 1992 wird die Ausweitung des privaten Verbrauchs verhalten sein, da die genannten Belastungsfaktoren fortwirken werden. Kurzfristig dämpfend wirkt auch, daß die Tariflohnsteigerungen im nächsten Jahr etwas niedriger als 1991 ausfallen dürften. Erst im späteren Verlauf des Jahres 1992 ist wieder mit einer Belebung des Konsums zu rechnen, da dann der Solidaritätszuschlag entfällt und sich der Preisanstieg etwas abschwächt. Im Vorjahresvergleich wird der Zuwachs des privaten Verbrauchs in diesem Jahr wegen des hohen Niveaus der Ausgaben am Jahresbeginn trotz der starken Verlangsamung im Jahresverlauf etwa 2,5 vH betragen; 1992 dürfte der Zuwachs nur ungefähr 1,5 vH ausmachen, bei deutlich steigender Tendenz im Verlaufe des Jahres (Tabelle 2).

Die Dynamik der Unternehmensinvestitionen war zu Beginn des Jahres 1991 sehr groß. Gleichwohl wird sich die Investitionstätigkeit im weiteren Verlauf des Jahres abschwächen; die Auslandsnachfrage neigt seit geraumer Zeit zur Schwäche, und die Nachfrageimpulse aus den neuen Bundesländern werden geringer. Auch die internen Auftriebskräfte sind schwächer als zuvor. Mit zunehmendem Lohnkostenanstieg geraten die Unternehmensgewinne unter Druck. Bei anhaltend hohen Zinsen werden damit Investitionen in Finanzaktiva attraktiv. Allerdings ist die Ertragslage der Unternehmen derzeit vergleichsweise gut. Dies läßt vermuten, daß die Abschwächung der Unternehmensinvestitionen weniger ausgeprägt als in vorangegangenen Abschwungphasen sein wird.

Stärker als der Anstieg der Ausrüstungs- und der gewerblichen Bauinvestitionen wird die Expansion im Wohnungsbau und im öffentlichen Bau zurückgehen. Im Einfamilienhausbau ist die Nachfrage infolge höherer Zinsen und Baupreise sowie der zu erwartenden Verlangsamung des Realeinkommensanstiegs deutlich rückläufig; zu Beginn dieses Jahres unterschritten die Baugenehmigungen ihren Vorjahresstand um rund 30 vH. Im Geschößwohnungsbau ist mit einer verlangsamten Ausweitung der Nachfrage zu rechnen. Wegen der zusätzlichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte durch die Vereinigung werden wohl vermutlich bereits in diesem, vor allem aber im nächsten Jahr, Abstriche bei den öffentlichen Bauinvestitionen im Westen vorgenommen werden. Die Abschwächung der Bautätigkeit wird wegen des derzeit noch hohen Bauüberhangs wohl erst im nächsten Jahr voll sichtbar werden.

Die Perspektiven für die Ausfuhr Westdeutschlands bleiben zunächst ungünstig. Zwar hat die Aufwertung des amerikanischen Dollar die Preiswettbewerbsposition deutscher Anbieter gegenüber Konkurrenten aus dem Dollarraum etwas verbessert, doch die schwache Konjunktur im Ausland dämpft die Nachfrage nach Exportgütern. Erst mit der für die zweite Jahreshälfte erwarteten allmählichen Belebung der Produktion in den Industrieländern dürften die westdeutschen Ausfuhren nach und nach anziehen. Dagegen dürften die Warenlieferungen Westdeutschlands in die neuen Bundesländer – sie werden wegen der weiterhin getrennten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die alten und die neuen Bundesländer als Export Westdeutschlands verbucht – trotz der Abschwächung im Jahresverlauf 1991 noch einmal deutlich zulegen. Mit der Belebung der ostdeutschen Investitionstätigkeit wird sich die Warenstruktur dabei zunehmend von Konsum- auf Investitionsgüter verlagern. Insgesamt wird der Export in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in diesem Jahr – trotz der starken Abflachung im Verlauf – den Vorjahresstand um 12 vH übertreffen, weil das Niveau der Ausfuhren am Jahresanfang beträchtlich über dem Durchschnitt im vergangenen Jahr lag. Die konjunkturelle Bele-

Tabelle 2 – Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in Westdeutschland 1988–1992

	1990	1988	1989	1990	1991 <sup>1</sup>	1992 <sup>1</sup>
Verwendung des Bruttosozialprodukts in jeweiligen Preisen	Mrd. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH				
Privater Verbrauch .....	1 291,3	4,2	4,6	7,0	6,0	5,0
Staatsverbrauch .....	447,3	3,8	1,6	6,8	6,0	5,5
Anlageinvestitionen .....	510,7	6,3	10,3	13,0	10,0	7,0
Ausrüstungsinvestitionen .....	234,5	7,7	12,3	14,5	11,5	6,0
Bauinvestitionen .....	276,1	5,1	8,7	11,7	9,0	8,0
Vorratsveränderung (Mrd. DM)	25,5	(9,00)	(23,48)	(25,49)	(23,0)	(20,0)
Ausfuhr .....	868,3	7,8	14,3	10,5	14,5	8,0
Einfuhr .....	717,5	7,7	13,6	11,8	15,0	7,5
Außenbeitrag (Mrd. DM) .....	150,8	(122,17)	(143,39)	(150,75)	(168,0)	(185,0)
Bruttosozialprodukt .....	2 425,5	5,2	6,5	8,0	7,0	5,5
Inländische Verwendung .....	2 274,8	5,0	5,8	8,2	7,0	5,0
Verwendung des Bruttosozialprodukts in Preisen von 1985						
Privater Verbrauch .....	1 204,2	2,8	1,5	4,3	2,5	1,5
Staatsverbrauch .....	393,9	2,2	-1,6	2,9	1,5	1,0
Anlageinvestitionen .....	459,1	4,6	7,2	8,8	5,0	2,5
Ausrüstungsinvestitionen .....	220,9	6,6	9,8	12,9	8,5	4,0
Bauinvestitionen .....	238,1	3,1	5,1	5,2	2,5	1,5
Vorratsveränderung (Mrd. DM)	27,4	(11,38)	(24,67)	(27,39)	(24,0)	(20,0)
Ausfuhr .....	840,2	5,8	11,1	9,7	12,0	5,5
Einfuhr .....	786,0	5,7	8,3	11,8	13,0	5,0
Außenbeitrag (Mrd. DM) .....	54,2	(40,29)	(63,08)	(54,21)	(52,0)	(57,0)
Bruttosozialprodukt .....	2 138,7	3,7	3,8	4,5	2,5	1,5
Inländische Verwendung .....	2 084,5	3,6	2,7	5,1	3,0	1,5
Preisniveau des Bruttosozialprodukts	1985 = 100					
Privater Verbrauch .....	107,2	1,4	3,0	2,5	3,5	3,5
Ausrüstungsinvestitionen .....	106,2	1,0	2,3	1,4	3,0	2,0
Bauinvestitionen .....	116,0	2,0	3,4	6,2	6,5	6,0
Ausfuhr .....	103,3	1,9	2,8	0,8	2,5	2,5
Einfuhr .....	91,3	1,9	4,9	-0,1	2,0	2,5
Bruttosozialprodukt .....	113,4	1,5	2,6	3,4	4,5	4,0
Inländische Verwendung .....	109,1	1,4	3,1	3,0	4,0	3,5
Entstehung des Bruttoinlandsprodukts in Preisen von 1985	Mrd. DM					
Arbeitsvolumen .....	.	0,9	0,8	2,0	1,5	0,0
Produktivität .....	.	2,8	2,4	2,7	1,5	1,5
Bruttoinlandsprodukt .....	2 118,8	3,7	3,2	4,7	3,0	1,5
Einkommensverteilung						
Volkseinkommen .....	1 869,7	5,5	6,0	7,8	6,0	4,5
Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen .....	557,1	9,7	9,9	8,7	3,0	2,5
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit .....	1 312,6	4,0	4,5	7,5	7,5	5,5
in vH des Volkseinkommens .....	.	71,5	70,4	70,2	71,0	71,5
Lohnkosten je Produkteinheit <sup>2</sup> .....	.	0,2	0,4	2,4	4,5	3,7
Staat <sup>3</sup>						
Einnahmen .....	1 066,5	3,8	8,0	4,4	10,5	6,5
Ausgaben .....	1 117,7	4,3	2,6	10,0	14,0	5,0
Finanzierungssaldo (Mrd. DM) .....	-51,2	(-44,75)	(5,35)	(-51,21)	(-95,0)	(-80,0)
Arbeitslose (Mill.) .....	.	2,24	2,04	1,88	1,70	1,85
Erwerbstätige (Mill.) .....	.	27,26	27,64	28,42	29,15	29,25

<sup>1</sup> Geschätzt. – <sup>2</sup> Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Beschäftigten bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen. – <sup>3</sup> Gebietskörperschaften und Sozialversicherung.

bung in wichtigen Partnerländern wird die Ausfuhr in die Industrieländer 1992 zügig zunehmen lassen. Die Produktionserholung in Ostdeutschland wird zu nochmals höheren Lieferungen westdeutscher Unternehmen führen. Insgesamt wird die Ausfuhr 1992 wohl um reichlich 5 vH höher sein als im Vorjahr.

Die westdeutschen Importe werden im weiteren Verlauf von 1991 deutlich verlangsamt steigen, vor allem weil die heimische Konjunktur sich stark abflacht. Auch expandiert die Nachfrage aus den neuen Bundesländern weniger rasch, die – direkt oder indirekt – westdeutsche Importe zur Folge hat.

Wegen des hohen Überhangs zu Beginn des Jahres werden die Importe 1991 das Vorjahresniveau aber um reichlich 13 vH übertreffen. Für 1992 ist zwar im Verlauf mit einer spürbaren Belebung der Einfuhren zu rechnen; das Vorjahresniveau dürfte gleichwohl nur um rund 5 vH überschritten werden.

Die gesamtdeutsche Leistungsbilanz, die bereits in den ersten vier Monaten dieses Jahres einen Negativsaldo aufwies, wird auch im Gesamtjahr 1991 defizitär sein. Zwar ist im Waren- und Dienstleistungsverkehr noch ein Überschuß zu erwarten. Dieser wird jedoch nicht ausreichen, das infolge des deutschen Beitrags zur Finanzierung des Golfkriegs sowie der Zahlungen an die Sowjetunion im Zusammenhang mit der Rückführung der sowjetischen Soldaten deutlich gestiegene Defizit in der Übertragungsbilanz auszugleichen. Mit dem Abbau des Konjunkturgefälles zum Ausland wird sich die Leistungsbilanz 1992 wohl nicht weiter passivieren.

Insgesamt wird die westdeutsche Konjunktur nach der kräftigen Expansion im ersten Quartal 1991 im weiteren Jahresverlauf zur Schwäche tendieren und zeitweilig sogar stagnieren. Im Verlauf von 1992 wird sich die wirtschaftliche Aktivität jedoch mehr und mehr beleben. Wegen des hohen Überhangs zu Beginn des Jahres wird das reale Bruttoinlandsprodukt 1991 das Vorjahresniveau aber um 3 vH übertreffen. Im kommenden Jahr wird der Zuwachs trotz der konjunkturellen Belebung im Jahresverlauf dagegen nur 1,5 vH betragen. Die Ausweitung der Beschäftigung wird sich 1991 verlangsamen, im Verlaufe von 1992 wird sie zum Stillstand kommen. Die Zahl der Arbeitslosen wird schon in diesem Jahr leicht ansteigen. Der Preisanstieg wird sich im zweiten Halbjahr 1991 infolge der Steuererhöhungen und des verstärkten Lohnkostendrucks deutlich beschleunigen, bevor er sich im Verlauf von 1992 allmählich wieder zurückbildet.

### **Wirtschaftspolitik für Ostdeutschland**

Die ernste Lage der ostdeutschen Wirtschaft, der wohl zu erwartende Zusammenbruch vieler Betriebe und der bevorstehende Anstieg der Arbeitslosigkeit haben vielfach zu der Meinung geführt, der Markt versage in Ostdeutschland, und mit marktwirtschaftlichen Mitteln sei die Erneuerung der Wirtschaft nicht zu bewältigen, jedenfalls nicht rasch genug. Die Bundesregierung sah sich veranlaßt, zahlreiche Programme aufzulegen, mit denen das Entstehen neuer Unternehmen und das Existenzgründen gefördert werden sollen, und die Treuhandanstalt gewährt oder verbürgt Kredite, mit denen die Stilllegung von Betrieben hinausgezögert oder die Umstellung erleichtert werden soll. Auch sind vom Bund Bürgschaften und Kredite bereitgestellt worden, um den völligen Zusammenbruch des für die ostdeutsche Wirtschaft bisher so wichtigen Exports in die Länder des RGW zu verhindern. Diese Schritte haben noch nicht zu einer grundlegenden Besserung geführt. Es sind deshalb vielfach Forderungen nach weiteren staatlichen Unterstützungsmaßnahmen laut geworden, insbesondere sollte der Staat eine aktive Strukturpolitik betreiben, um den

Kollaps der überkommenen Betriebe abzuwenden und den Aufbau neuer Fertigungen voranzutreiben.

Der Einbruch der ostdeutschen Wirtschaft war vorhersehbar, und er ist, wenn wohl auch nicht mit der vollen Tiefe, von den meisten Ökonomen vorhergesagt worden: die Tiefe ist unterschätzt worden, weil nicht hinlänglich bekannt war, wie schlecht der Zustand der ostdeutschen Wirtschaft tatsächlich war; weil der Zusammenbruch in den RGW-Ländern, die Umstellung des Handels dieser Länder auf konvertible Währung und damit der abrupte Niedergang der Ostexporte der ostdeutschen Betriebe nicht gesehen wurde, wohl auch nicht gesehen werden konnte; weil nicht damit gerechnet wurde, daß die Tarifvertragsparteien angesichts der Produktions- und Beschäftigungseinbrüche Lohnsteigerungen vereinbaren würden, die die Leistungsfähigkeit der bestehenden Betriebe weit überschreiten, viele Investoren abschrecken und das Schaffen von Arbeitsplätzen auch durch Existenzgründer oft unattraktiv machen.

Vorhergesehen wurde, daß die Betriebe mit der Aufgabe der Zentralplanwirtschaft auch den Schutz vor Konkurrenz verlieren würden, den das alte System und die damit verbundene Autarkie bedeutete. Damit mußte sich schlagartig herausstellen, daß die ostdeutsche Wirtschaft in vielerlei Hinsicht fehlspezialisiert war und Betriebe zu Kosten produzierten, die ihnen im internationalen Wettbewerb von vornherein keine Chance ließen. Die Unternehmen des ehemaligen sozialistischen Industriebereichs standen aus drei Gründen vor kaum zu bewältigenden Umstellungsaufgaben: es fehlte ein marktgängiges Produktsortiment, der Kapitalstock war obsolet und erlaubte die Produktionsumstellung und die Einführung moderner Produktionsverfahren nicht, den Betriebsleitern fehlt das nötige Wissen, um Marktlücken zu erschließen, neue Produkte zu entwickeln und die Verfahren umzustellen, weil sie es nie erworben haben. Der Schock der Währungs- und Wirtschaftsunion, also die Einführung der DM in Ostdeutschland und damit die des DM-Wechselkurses, mußte den durch den Systemwechsel von der Zentralplanwirtschaft zur Weltmarktoffenheit ausgelösten krisenartigen Anpassungsdruck dramatisch verstärken; zugleich wurden nämlich die Löhne zum Kurs 1:1 umgestellt, und sie stiegen in der Folge drastisch an, weil jeglicher Widerstand gegen Lohnforderungen fehlte. Dieses bedeutete für die Betriebe, daß sie sich zu einem Wechselkurs behaupten sollten, der, gemessen an ihren Kosten und ihrer Leistungsfähigkeit, weit überhöht war. Zudem verschafften die Einführung der D-Mark, die Umstellung von laufendem Einkommen zum Kurs 1:1 und die Umstellung der Konten den Verbrauchern die Kaufkraft, östliche durch westliche Produkte zu ersetzen, was sogleich in großem Umfang geschah. Auch substituierten die Betriebe östliche durch westliche Vorprodukte. Aus diesen Gründen war der Einbruch großer Teile der Industrie unvermeidbar, und ein Wiederanstieg von Produktion und Beschäftigung erfordert Zeit, weil er vielfach den völligen Neuaufbau industrieller und sonstiger Unternehmen voraussetzt.

Angesichts dieser Problemlage bergen alle Vorschläge und Forderungen, der Staat oder die Treuhandanstalt solle durch Strukturpolitik oder durch Sanierung den Niedergang der alten sozialistischen Industrie verhindern oder bremsen und Arbeitsplätze erhalten, die offenkundige Gefahr der Dauersubventionierung und der Strukturkonservierung. Die alten Betriebsleiter haben das Wissen nicht, das zur Sanierung der Betriebe erforderlich wäre, und Subventionen würden vielfach wohl nur genutzt, um die Beschäftigung aufrechtzuerhalten. Tatsächlich kann verbreitet beobachtet werden, daß zwar alte Fertigungen aufgegeben, neue jedoch nicht in Angriff genommen und die Kredite für die Zahlung der Löhne und Gehälter verwendet werden.<sup>7</sup> Für die Umstellung der Wirtschaft ist ent-

<sup>7</sup> DIW/IfW, a.a.O.

scheidend, wie das für eine Sanierung erforderliche Humankapital in die Betriebe gelangen kann. Weil weder die Treuhandanstalt noch der Staat über solches Wissen verfügen, gibt es nur den Weg, es dort zu suchen, wo es auch sonst zu finden ist, nämlich im Markt und bei den Investoren, die bereit sind, ihr Geld und ihr Wissen einzusetzen, weil sie von anderen nicht gesehene Chancen wittern. Privatisierung ist deshalb der effiziente Weg zur Sanierung. Es dürfte auf die Dauer allemal billiger sein, bei der Privatisierung eine Zuzahlung zu leisten, wenn mit der Übernahme der Unternehmen besondere Risiken oder Altlasten verbunden sind, als die Unternehmen in der Obhut der Treuhandanstalt zu belassen.

Es ist allerdings nichts weiter als eine verdeckte Strukturpolitik, wenn die Treuhandanstalt Beschäftigungs- oder Investitions Garantien verlangt und Unternehmenskonzepte prüft, und dann auch bereit ist, Preiszugeständnisse beim Verkauf der Unternehmen zu machen. Auf diese Weise maßt sie sich nämlich überlegenes Wissen darüber an, wo Arbeitsplätze oder Investitionen Gewinn für die Volkswirtschaft versprechen und welche Unternehmenspläne die größten Chancen eröffnen. Für den Fall, daß aus politischen Gründen die Aufrechterhaltung von Produktion oder Beschäftigung in einem Betrieb in einem bestimmten Umfang gewollt ist, sollte die finanzielle Verantwortung dafür auf die entsprechende Gebietskörperschaft übergehen.<sup>8</sup>

Die von der Bundesregierung ergriffenen Stützungsmaßnahmen für den Ostexport mögen zwar, so die Begründung, einen Fadenriß im Osthandel verhindern; sie bedeuten aber, daß den Kunden im Osten Mittel zufließen, die es den Betrieben in den neuen Bundesländern ermöglichen, alte Produktsortimente weiterzuproduzieren; sie wirken also strukturkonservierend.

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit hat zu Forderungen geführt, in großem Umfang und auf überregionaler Basis Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften zu gründen, für die die Mittel aus öffentlichen Haushalten aufgebracht werden. Die Beschäftigung in solchen Gesellschaften, in die auch bestehende Betriebe umgewandelt werden sollen, verdeckt die Arbeitslosigkeit nur. Außerdem ist die Gefahr groß, daß Arbeitskräfte in alten Verwendungen gebunden bleiben und Kapital in eine Produktion fließt, die keinen Markt findet. Da es kaum durchsetzbar ist, die Arbeitskräfte in solchen Gesellschaften deutlich niedriger als in privaten Unternehmen zu entlohnen, dürfte auch der Anreiz für die Arbeitnehmer gering sein, in die Privatwirtschaft abzuwandern; damit zeichnen sich derartige Einrichtungen als dauerhafte Subventionsfälle ab. Zudem scheint es zweifelhaft, daß in solchen Gesellschaften Qualifikationen an Arbeitnehmer vermittelt werden können, die künftig am Markt gefragt sind.

Freilich besteht an Maßnahmen zur Qualifizierung von Arbeitskräften in Ostdeutschland Bedarf. Ihm könnte man durch die Ausgabe von Gutscheinen an Arbeitslose nachkommen, die diese für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen nach eigenem Ermessen sowohl bei Unternehmen als auch bei anerkannten Bildungseinrichtungen einlösen können.<sup>9</sup> Eine solche Subventionierung des Neuaufbaus von Humankapital würde die einseitige staatliche Förderung des Sachkapitalaufbaus und die damit verbundene Tendenz zu kapitalintensiven Produktionen zumindest teilweise korrigieren. Besser wäre es freilich gewesen, die Subventionierung des Kapitaleinsatzes ganz zu unterlassen und statt dessen niedrige Sätze bei

<sup>8</sup> Vgl. dazu Rainer MAURER, Birgit SANDER, Klaus-Dieter SCHMIDT, „Privatisierung in Ostdeutschland – Zur Arbeit der Treuhandanstalt“, in diesem Heft.

<sup>9</sup> Detailliertere Ausführungen dazu finden sich bei Henning KLODT, „Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern“, in diesem Heft.



der Einkommen- und der Körperschaftsteuer in Ostdeutschland zu verwirklichen. Dies hätte in allgemeiner Form den dortigen Aufbauprozess gefördert.<sup>10</sup> Da das Fördervolumen je Anspruchsberechtigten vorab bei der Ausgabe von Qualifizierungsgutscheinen festgelegt und in bezug auf die Häufigkeit der Inanspruchnahme fixiert werden kann, ist die haus-haltmäßige Belastung kalkulierbar. Die Entscheidungsfreiheit bei der Verwendung der Gutscheine würde zudem wohl auch die Motivation und die Mobilität bei den Arbeits-losen erhöhen. Für den Fall einer Verwendung der Gutscheine im Unternehmensbereich ergäben sich für die Arbeitslosen außerdem Chancen, im Anschluß an die Fortbildungs-maßnahme in ein Beschäftigungsverhältnis übernommen zu werden.

Um den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu begrenzen, werden vielfach generelle Lohnsub-ventionen befürwortet. Darin erblicken viele ein Korrektiv für die starken Lohnsteigerun-gen, die es in Ostdeutschland gegeben hat: Für die Betriebe könnten Lohnsubventionen eine Senkung der Arbeitskosten bewirken; die Arbeitnehmer hätten aber die gleichen Einkommen wie ohne die Subventionen. Die offene Frage ist, ob die Gewerkschaften auf das Angebot staatlicher Lohnsubventionen nicht mit zusätzlichen Lohnforderungen rea-gieren, haben sie doch starke Steigerungen auch ohne staatliche Lohnsubventionen durch-gesetzt.<sup>11</sup> Freilich gilt, daß der Staat bzw. die Treuhandanstalt den Betrieben Finanzmittel zugeführt haben, die sie erst in die Lage versetzen, die Löhne zu zahlen. Allgemeine Lohn-subventionen würden deshalb wohl nur dann nicht zu zusätzlichen Lohnforderungen führen, wenn jegliche sonstige Subventionierung von Betrieben gleichzeitig, glaubhaft und dauerhaft unterbliebe. Das ist aber wenig wahrscheinlich. Aus diesem Grunde wollen viele Befürworter von Lohnsubventionen ihre Gewährung an einen Pakt mit den Gewerk-schaften binden, keine zusätzlichen Lohnforderungen zu stellen. Ob sich die Gewerkschaf-ten in dieser Weise verlässlich einbinden lassen, ist auch nach den Erfahrungen mit der Konzertierten Aktion in Westdeutschland fraglich.

Bedeutsam ist schließlich, daß Lohnsubventionen zwar Kosten der Betriebe verringern, ihnen aber nicht zu einer neuen Produktpalette verhelfen, und weil zugleich die Arbeitneh-mer ihre Kaufkraft behalten, werden sie weiterhin die westlichen Produkte bevorzugen. Aus all diesen Gründen erscheinen uns Lohnsubventionen als ein sehr teurer, sehr riskanter und insgesamt wenig vielversprechender Weg zur Sanierung der ostdeutschen Wirtschaft.

Mit der Währungs- und Wirtschaftsunion haben die ostdeutschen Länder weitgehend das Rechtssystem der alten Bundesrepublik übernommen. Damit gilt auch dort eine Vielzahl von staatlichen Eingriffen in das Marktsystem, die sich in den alten Bundesländern hem-mend auf das Wirtschaftswachstum auswirken.<sup>12</sup> In den neuen Bundesländern dürften viele der Regulierungen noch schwerer wiegen; sie zielen vor allem darauf ab, bestimmte Personengruppen, Branchen oder Regionen zumindest teilweise dem Wettbewerbsdruck zu entziehen. Dies hat zur Folge, daß der Strukturwandel behindert wird und somit nicht nur weniger Einkommen, sondern auch weniger rentable Arbeitsplätze entstehen. Bei-spiele dafür lassen sich im Bereich des Arbeitsrechts und des Mietrechts finden.

Durch die starken Lohnsteigerungen in Ostdeutschland sind insbesondere auch viele klei-nere und mittlere Betriebe gefährdet; viele Existenzen werden nicht gegründet, viele

<sup>10</sup> Vgl. Alfred B o s s , „Budgetdefizite und Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland“. Die Weltwirt-schaft, 1990, H. 2, S. 58-70.

<sup>11</sup> Zur Problematik von Lohnsubventionen vgl. Horst S i e b e r t , „Brauchbares Konzept der Qualifizierung-gutscheine“. Handelsblatt vom 3. Juli 1991.

<sup>12</sup> Für eine umfassende Darstellung vgl. Deregulierungskommission, Marktöffnung und Wettbewerb. Zweiter Bericht. Stuttgart 1991.

Arbeitsplätze nicht geschaffen, weil die damit verbundenen Risiken zu groß sind. Durch die im Tarifvertragsrecht festgeschriebene Unabdingbarkeit der Tarifverträge in Verbindung mit dem Günstigkeitsprinzip und der möglichen Allgemeinverbindlicherklärung werden die Chancen eines Arbeitnehmers, durch freiwilligen Lohnverzicht einen Arbeitsplatz zu sichern oder zu erlangen, unnötig eingeschränkt. Es sollte daher auf die Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit generell verzichtet sowie die Möglichkeit geschaffen werden, einvernehmlich zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung niedrigere als die tariflichen Löhne zu vereinbaren. Damit würde die Lohndifferenzierung erhöht und für die Beschäftigten ein Anreiz zur Qualifizierung geschaffen. Ebenfalls hemmend auf den Neuaufbau in Ostdeutschland wirkt sich aus, daß Investoren, die Betriebe im Osten übernehmen wollen, verpflichtet sind, in alle bestehenden Arbeitsverträge einzutreten. Diese im § 613 a BGB festgelegte Regelung beeinträchtigt Betriebsübertragungen nicht unerheblich. Unternehmensneugründungen könnten dadurch zusätzlich angeregt werden, daß der Abschluß von befristeten Arbeitsverträgen erleichtert wird, insbesondere sollte auch ein mehrmaliger Abschluß von Zeitverträgen erlaubt werden. Damit würde von Seiten des Unternehmens der Unsicherheit über die Nachfrageentwicklung Rechnung getragen, der Arbeitnehmer erhielte einen zwar zunächst befristeten Arbeitsplatz, aber zugleich die Chance auf einen Dauerarbeitsplatz.

Ein anderes Beispiel dafür, daß der Strukturwandel durch Regulierungen behindert wird, ist die Wohnungspolitik vor allem in bezug auf den Bestand. Die Schutzbestimmungen für die Mieter in den alten Bundesländern gehen weit, in den neuen sind sie umfassend. Den Mietern kann hier kaum gekündigt werden. Dies reduziert die Attraktivität der Wohnungen für potentielle Käufer. Selbst nach der für den Herbst dieses Jahres vorgesehenen Mietanhebung läßt sich für private Investoren beim Wohnungsbestand wohl kaum eine Rendite erwirtschaften. Unter diesen Bedingungen sind Anreize für die Modernisierung äußerst gering. Damit unterbleiben Investitionen, die angesichts des schlechten Zustands der Bausubstanz in den neuen Bundesländern nicht nur dringend geboten wären, sondern für die wirtschaftliche Belebung auch katalytisch wirken könnten. Sinnvoll wäre es, höhere Mieten zuzulassen; die damit verbundene finanzielle Belastung der einkommensschwachen Mieter könnte durch das Wohngeld ausgeglichen werden. Eine solche Regelung wäre wohl sogar billiger als die jetzige Subventionierung. Hinzu kämen die Vorteile einer Belebung der Bauwirtschaft und der Anstöße, die davon für die Wirtschaft insgesamt ausgehen könnten.

Ohne Zweifel wird sich die wirtschaftliche Lage in Ostdeutschland zunächst nicht durchgreifend verbessern, trotz der positiven Anzeichen, die auch erkennbar sind. Die Wirtschaftspolitik hat vieles unternommen, um Härten abzufedern und Hilfe für den Neuaufbau zu leisten. Nicht wenig davon ist kontraproduktiv, weil es nur das Kurzfristige im Auge hatte, nicht aber die mittlere Frist, den notwendigen Strukturwandel also. Manche Strukturverzerrung ist angelegt, durch die einseitige Förderung der Investitionen beispielsweise. Die Tarifpolitik hat eine verhängnisvolle Rolle gespielt, und die Verantwortung für die Ergebnisse soll nun dem Staat zugeschoben werden: der Staat kann aber niemals, jedenfalls nicht auf die Dauer, wettmachen, was Tarifvertragsparteien an Chancen für die Beschäftigung vernichten. Nun ist der Niedergang der Wirtschaft in Ostdeutschland tiefer, der Aufbau mühsamer, als es ohne die Lohnexplosion der Fall gewesen wäre. Um so mehr sind marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse verlangt, als Korrektive für das Versagen der Tarifvertragsparteien und die Fehlgriffe des Staates. Den Marktkräften muß mehr Spielraum verschafft werden. Die politisch Verantwortlichen dürfen nicht in mehr Subventionen das Heil sehen, sondern sie müssen mehr deregulieren: Darin liegt die Chance für Ostdeutschland.

## Summary

### Federal Republic of Germany: Economic Slowdown in the West – Recovery in the East

In the first half of 1991 economic developments in Germany continued to diverge strongly. In January industrial production in East Germany declined by one quarter against the previous month. This was mainly due to the replacement of transfer rubles by convertible currencies in the trade between the CMEA-countries which caused East German exports to fall drastically. Until now, the reduction of employment in industry, though having been strong, has been less pronounced than the drop in output. In the last 5 months the increase in the number of unemployed and short-time workers even slowed down.

In West Germany the expansion of production remained strong during the first quarter of 1991, and capacity utilization further increased slightly. Buoyant demand from East Germany supported especially the consumption-oriented sectors of the economy; output growth in the investment goods sector was less favorable as investment activities in the five new federal states remained weak and deliveries to the industrial countries declined considerably. With the marked expansion of production, employment growth remained strong and unemployment continued to fall, despite the rising number of immigrants and commuters from East Germany. The rise in consumer prices remained moderate; only in construction prices were substantially higher than a year ago.

Irrespective of the further decline of output in the first half of 1991, there are signs that the economic downturn in the eastern part of Germany will come to an end in the second half. In particular, a number of legal and administrative barriers to investment has become less significant. For example, due to federal legislation restitution claims can be overridden in cases of new investment; this legislation seems to work satisfactorily. Progress has also been made with respect to the erection of administrative structures, and surveys reveal that local governments increase their investment budgets considerably, having comprehensive financial funds at their disposal. Moreover, further measures are being taken to endow local East German authorities with sufficient financial means for the medium run. It is likely that local communities will markedly pile up their orders in the second half of 1991. Additionally, large investment projects in the energy sector, in telecommunications and in the private sector will increasingly unfold.

The construction industry and the handicraft sector in the east will experience a strong upswing in the remainder of this year and in 1992. In manufacturing, however, a marked recovery is unlikely; nevertheless, in the second half of 1991 production will probably stabilize, and then start to grow gradually from a very low level in a number of industries. Since many firms have already cut output drastically, the closing down of plants which is to be expected in the next months will not cause further significant losses of production. On the other hand, privatized and new firms will pick up or extend production. Although overall economic activity will slightly revive in the second half of this year, real gross domestic product in 1991 will be some 25 percent below the 1990 level. For the next year we expect a noticeable increase in total production.

The situation on the labour market will even worsen in the course of this year. Measures undertaken against dismissal in public and in private enterprises will not be prolonged, and favorable provisions to support short-time work will come to an end. Many workers will be laid off in the second half of 1991 and at the beginning of next year. The reduction in employment, however, will be dampened by labour market policies (early retirement, job promotion and qualification programs) as well as by an increasing number of commuters.

With the creation of new jobs, the number of employed (excluding short-time workers) will be about 250 000 higher next year than in 1991. Unemployment, peaking at 1.5 million in the winter 1991/92, will decrease thereafter. The number of short-time workers will diminish from presently 2 million to some 1.5 million at the end of 1991 and to about 1 million at the end of 1992.

In West Germany, economic activity is likely to weaken after the strong expansion in the first quarter of this year. The sharp fall of foreign demand and the stagnation of domestic demand since the beginning of this year have already reduced the stock of orders. Surveys indicate that the consumers' and the business climate have deteriorated. The turnaround in economic activity is not surprising as monetary policy has followed a restrictive course for already some time. So far the dampening effects on domestic demand have been offset by buoyant demand from East Germany. Though remaining on a high level this year, in the months to come West Germany's exports to East Germany will expand at a slower pace compared to the second half of 1990 and the beginning of 1991. Moreover, higher taxes and social security contributions will reduce the expansion of investment and consumption in West Germany.

Therefore, after the strong expansion during the first three months of 1991, economic activity in West Germany will slow down significantly and even temporarily stagnate in the second half of this year. Due to the high level in the first quarter, real gross domestic product in 1991 will nevertheless exceed last years level by 3 p.c. Despite the revival of production in the course of next year, real gross domestic product in 1992 will only increase by 1.5 p.c. The rise in employment will slow down in 1991 and come to a halt in 1992. Then, unemployment will increase slightly. Higher taxes and increasing unit labor costs will boost prices in the second half of 1991, however, in the course of 1992 inflation is likely to decelerate.