

Nunnenkamp, Peter

**Article — Digitized Version**

## Die wirtschaftspolitischen Herausforderungen der Umwandlung der ostdeutschen Wirtschaft

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Nunnenkamp, Peter (1992) : Die wirtschaftspolitischen Herausforderungen der Umwandlung der ostdeutschen Wirtschaft, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, ISSN 0721-3808, Institut für Wirtschaftspolitik, Köln, Vol. 41, Iss. 1, pp. 51-70

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1518>

**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.*

## Die wirtschaftspolitischen Herausforderungen der Umwandlung der ostdeutschen Wirtschaft

Peter Nunnenkamp\*

### I. Hohe Erwartungen angesichts günstiger Startbedingungen

Mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vom 1. Juli 1990 erhielt die damalige DDR nicht nur eine stabile und konvertible Währung. Der Staatsvertrag hatte überdies zur Folge, daß das gesamte westdeutsche Konzept der sozialen Marktwirtschaft auf Ostdeutschland übertragen wurde. An die Stelle der zentralen Planung traten schlagartig die marktwirtschaftlichen Prinzipien Privateigentum, Wettbewerb, freie Preisbildung und Bewegungsfreiheit für Arbeit, Kapital, Güter und Dienstleistungen. Die plötzliche Deregulierung war sogar tiefgreifender als jene in Westdeutschland im Jahre 1948 (*Schmieding*, 1991a). Mit Ausnahme der Mieten und der staatlichen Dienste wurden alle Preiskontrollen aufgehoben, und die Lohnbildung wurde den Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften überlassen. Auch im Bereich der Außenwirtschaft war die Liberalisierung umfassend. Die Isolation der DDR-Wirtschaft vom internationalen Wettbewerb endete abrupt, und Ostdeutschland wurde vollständig in die Europäische Gemeinschaft und den Weltkapitalmarkt integriert.

Wichtige Voraussetzungen, die wirtschaftliche Anpassung an den Systemwandel zu erleichtern, wurden mit der Einführung eines zweistufigen Bankensystems und mit der Reorganisation der Staatsunternehmen geschaffen. Die 316 Kombinate, denen traditionell eine Monopolstellung eingeräumt worden war, wurden zerschlagen. Die auf diese Weise entstandenen 8000 Unternehmen wurden der Treuhandanstalt unterstellt. Dieser Trust Fund hat das Mandat, nicht lebensfähige Unternehmen zu liquidieren und überlebensfähige Unternehmen zu sanieren und zu privatisieren. Im Grundsatz sollte nach 1949 enteigneter Besitz an die vormaligen Eigentümer zurückgegeben werden. Wenn eine derartige Rückgabe jedoch nicht praktikabel war oder Investitionen erschweren würde, sollten Alteigentümer finanziell entschädigt werden.

Die schnellen und umfassenden Reformen auf der Grundlage des Staatsvertrages nährten frühzeitige Hoffnungen auf ein zweites deutsches Wirtschaftswunder in der Ex-DDR<sup>1</sup>. Es wurde erwartet, daß der positive Schock der Wirt-

\* Dieser Beitrag ist anlässlich des von der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Koreanisch-Deutschen Gesellschaft für Wirtschaftswissenschaften veranstalteten Symposiums "Deutsche Einheit: Ein Jahr danach und die Lehren für Korea" entstanden. Ich danke den Teilnehmern dieser Tagung in Seoul im September 1991 für die anregenden Diskussionen und dem Kooperationsbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Korea für die Gastfreundschaft.

<sup>1</sup> Vgl. *International Herald Tribune*, 27. 2. 1990: "The question now is whether a . . . monetary reform for East Germany — changing East German marks into DM — would trigger a second economic miracle. The answer is almost certainly yes".

schafts-, Währungs- und Sozialunion sich unverzüglich in einer wachstumswirksamen realen Anpassung der ostdeutschen Wirtschaft niederschlagen würde. Die Startbedingungen Ostdeutschlands wurden als unvergleichbar günstiger eingeschätzt als jene in den anderen osteuropäischen Reformländern. Ohne Zweifel gab es in mehrerer Hinsicht Vorteile (*Siebert, Schmieding, Nunnenkamp, 1991*):

- Ostdeutschland ist im Vergleich zum reichen Bruder im Westen klein (gemessen an der Bevölkerung und am Bruttoinlandsprodukt etwa ein Viertel bzw. ein Zehntel). Dies bedeutet, daß der Systemwandel unabhängig von der Schärfe der Übergangsschwierigkeiten lediglich regionale Probleme eines viel größeren Wirtschaftsraumes verursachen und die wirtschaftliche Stabilität Deutschlands nicht nachhaltig bedrohen konnte.
- Durch die Vereinigung importierte Ostdeutschland die politische Stabilität und Legitimität der Bundesrepublik. Im Gegensatz zu anderen Reformländern war der Systemwandel von Anfang an absolut glaubwürdig und unumkehrbar. Eine Blockierung von Investitionen aufgrund allgemeiner Zweifel über die Dauerhaftigkeit der Reformen und den Durchhaltewillen der Regierung, wie anderenorts häufig zu beobachten, war in Ostdeutschland nicht zu erwarten.
- Die sozialen Probleme des Anpassungsprozesses wurden dadurch abgemildert, daß die ostdeutschen Bürger Zugang zum hochentwickelten sozialen Sicherungssystem der Bundesrepublik erhielten. Die soziale Abfederung bot erheblich bessere Chancen, erstbeste und effizienzorientierte Wirtschaftspolitik zu verfolgen. Dagegen waren wirtschaftspolitische Kompromißlösungen in Ländern wie Polen, Ungarn und der CSFR kaum vermeidbar, damit das fragile politische System nicht am Widerstand von Bevölkerungsgruppen zerbrach, für die der Transformationsprozeß erhebliche soziale Lasten heraufbeschwor.
- Die institutionelle Infrastruktur einer Marktwirtschaft mußte in Osteuropa typischerweise in einem zeitaufwendigen Prozeß neu gebildet werden. Mit der Übernahme der westdeutschen Gesetze, Regeln und Institutionen hatte es Ostdeutschland erheblich leichter. Zudem wurde die Implementierung der institutionellen Reformen und die Anwendung der neuen Regeln dadurch erleichtert, daß auf Humankapital, Verwaltungserfahrung und technische Hilfe aus Westdeutschland zurückgegriffen werden konnte.
- Makroökonomische Stabilisierungsprobleme, die zum Beispiel in Polen von überragender Bedeutung waren, waren in Ostdeutschland mit der Wirtschafts- und Währungsunion weitestgehend gelöst. Mit der Einführung der DM wurde der monetäre Überhang in Ostdeutschland auf ein erheblich größeres Währungsgebiet verteilt. Dadurch sank die Gefahr, daß die umfassende Preisliberalisierung starke Inflationsimpulse auslöste. Fiskalprobleme wurden durch umfangreiche Transfers aus dem Westen erheblich abge-

schwächt, und das Auslandsschuldenproblem der ehemaligen DDR verschwand de facto mit der Vereinigung.

- Auch die reale Anpassung auf Unternehmensebene hätte in Ostdeutschland leichter zu bewerkstelligen sein müssen als sonstwo in Osteuropa. Die Ausstattung Ostdeutschlands mit qualifizierter Arbeit wurde allgemein als vergleichsweise gut beurteilt. Die Aussichten für eine schnelle und umfassende Privatisierung der Staatsbetriebe waren angesichts der politischen Stabilität, der sozialen Absicherung, des Zugangs zum internationalen Kapitalmarkt und des Transfers administrativen Know-hows relativ günstig. Überdies konnte das umfangreiche Reservoir an Humankapital im Westen genutzt werden, um private Unternehmer und Manager für entstaatlichte Betriebe zu gewinnen. Zusammengenommen schufen diese Faktoren auf mittlere Sicht günstige Investitionsbedingungen in Ostdeutschland. Es ist kaum zu bezweifeln, daß die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion die Basis für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung in den neunziger Jahren gelegt hat (vgl. auch *Schatz, Schmidt*, 1991; *Siebert*, 1990, 1991). Es erwies sich jedoch als Illusion, daß der Schock des Systemwechsels in Ostdeutschland — im Unterschied zu den anderen Reformländern — sofort positive Wirkungen zeigen würde. Das genaue Gegenteil trat ein.

## II. Enttäuschte Hoffnungen

Mitte 1990 brach über Ostdeutschland eine der schlimmsten wirtschaftlichen Depressionen in der europäischen Geschichte herein (*Akerlof et al.*, 1991, 1). Ein Jahr nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion belief sich die industrielle Produktion auf nur noch ein Drittel des Niveaus von 1989, und das Bruttoinlandsprodukt war um ein Viertel gesunken (*Schatz, Schmidt*, 1991, 2). Entgegen früheren Erwartungen war der Einbruch wesentlich stärker als in Polen, obwohl dort beim Übergang zur Marktwirtschaft am Jahresbeginn 1990 gleichzeitig eine Hyperinflation gestoppt werden mußte (*Schmieding*, 1991a)<sup>2</sup>.

Die wirtschaftliche Malaise in Ostdeutschland spiegelt sich insbesondere in den folgenden Beobachtungen wider (Tabellen 1 und 2). Nach dem Einbruch im Sommer 1990 und der Stagnation im Herbst schrumpfte die gesamtwirtschaftliche Produktion zu Beginn des Jahres 1991 noch einmal. Letzteres ist vor allem darauf zurückzuführen, daß es im Osthandel wegen auslaufender Verträge und der Devisenknappheit der osteuropäischen Länder zu einem drastischen Rück-

<sup>2</sup> Nach Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion sank die industrielle Produktion Ostdeutschlands um ca. 50 vH. In Polen blieb der Rückgang bis Mitte 1990 auf knapp 30 vH beschränkt (gemessen am Vorjahreswert), obwohl sich hier Transformations- und Stabilisierungskrisen kumulierten und das Land kaum auf westliche Transfers zurückgreifen konnte; danach stabilisierte sich der Output der polnischen Staatsbetriebe, und der ursprünglich kleine Privatsektor expandierte schnell.

Tabelle 1 — Wirtschaftliche Indikatoren für Ostdeutschland<sup>a</sup>, 1989—1991

	1989				1990				1991		
	1. Quartal	2. Quartal	3. Quartal	4. Quartal	1. Quartal	2. Quartal	3. Quartal	4. Quartal	März	Juni	September
Beschäftigte	100,0 <sup>b</sup>	100,0	98,9	98,2	96,5	92,2	88,2	82,5	—	—	—
davon: selbständig Beschäftigte <sup>b</sup>	100,0	100,0	101,1	101,1	113,7	158,8	198,9	229,7	—	—	—
Arbeitslose (1 000)	0	0	0	0	13,0	83,0	309,0	557,0	808,0	842,0	1030,0
Kurzarbeiter (1 000)	0	0	0	0	0	0	1 295,0	1 736,0	2 002,0	1 883,0	1 333,0
davon: weniger als 50 vH der normalen Arbeitszeit (vH)	0	0	0	0	0	0	—	38,2	56,3	—	59,0
Pendler (1 000)	0	0	0	0	15,0	27,0	79,0	183,0	—	—	450,0
Lohnsumme pro Beschäftigten und Monat	100,0	88,0	88,5	92,5	110,3	111,1	100,9	113,0	—	—	—
Lohn pro gearbeiteter Stunde	100,0	88,4	95,0	94,1	109,9	103,1	116,5	139,7	—	—	—
Industrieproduktion Output	100,0	104,3	103,8	99,6	95,2	91,2	50,6	48,4	—	—	—
Wertschöpfung	—	—	—	—	—	—	100,0	91,7	—	—	—
Produktivität in der Industrie											
pro Beschäftigten	100,0	103,9	103,5	101,0	98,7	98,5	60,2	65,1	—	—	—
pro Arbeitsstunde	100,0	104,9	112,7	103,2	98,7	101,1	67,7	75,0	—	—	—
Arbeitskosten in der Industrie <sup>c</sup>											
pro bezahlter Arbeitsstunde	100,0	84,4	85,5	91,6	111,8	112,8	167,8	173,8	—	—	—
pro geleisteter Arbeitsstunde <sup>d</sup>	100,0	85,6	93,2	93,9	111,8	115,8	188,9	200,4	—	—	—

<sup>a</sup>1. Quartal 1989 = 100, wenn nicht anders angegeben. — <sup>b</sup>Anzahl im 1. Quartal 1989: 182 000; einschließlich unbezahlter Familienmitglieder. — <sup>c</sup>Summe der Löhne und Gehälter in der Industrie dividiert durch die industrielle Produktion; es wurde angenommen, daß sich die Industrielöhne wie die Löhne in der Gesamtwirtschaft entwickelt haben. — <sup>d</sup>Korrigiert um den Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden pro Beschäftigten.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Gemeinsames Statistisches Amt der neuen Bundesländer; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

**Tabelle 2 — Bruttowertschöpfung der Wirtschaftsbereiche in Ostdeutschland (zu jeweiligen Preisen), 1990—1991**

	1990	1991	1990		1991		1990	1991	1990		1991	
			1. Halbj.	2. Halbj.	1. Halbj.	2. Halbj.			1. Halbj.	2. Halbj.	1. Halbj.	2. Halbj.
	Mrd. DM						Veränderung gegenüber Vorjahr (vH)					
Land- und Forstwirtschaft	6,9	5,9	3,1	3,7	2,8	3,2	—37,5	—13,4	—23,6	—45,8	—12,4	—14,2
Bergbau und verarbeitendes Gewerbe	109,3	60,8	72,1	37,1	31,1	29,6	—28,4	—44,4	— 6,6	—50,7	—56,8	—20,2
Industrie	91,0	38,3	63,2	27,7	21,1	17,1	—31,9	—57,9	— 7,1	—57,7	—66,6	—38,2
Handwerk	18,3	22,5	8,9	9,4	10,0	12,5	— 4,4	22,8	— 3,8	— 4,2	12,4	32,7
Baugewerbe	19,9	24,0	9,5	10,4	10,1	13,9	— 6,4	20,5	— 7,8	— 5,1	5,8	34,1
Handel	14,9	15,2	8,0	6,9	6,9	8,3	—10,8	1,9	0,2	—21,0	—13,8	20,3
Verkehr	19,9	24,3	10,8	9,1	9,7	14,7	—17,8	22,3	—11,7	—24,1	—10,6	61,7
Dienstleistungsunternehmen	33,4	46,6	15,0	18,4	19,8	26,8	23,4	39,3	11,8	34,8	31,7	45,4
Staat	37,2	41,7	18,1	19,1	19,4	22,3	4,1	12,1	1,7	6,4	7,1	16,7
Bruttoinlandsprodukt	238,3	221,1	133,9	104,5	100,4	120,7	—16,6	— 7,2	— 5,4	—27,5	—25,0	15,5

Quellen: Daten des Statistischen Bundesamtes; Berechnungen und Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung.

gang der Nachfrage kam (*DIW, IfW*, 1991b, 5f.). Der Niedergang der ostdeutschen Industrie übertraf selbst pessimistische Erwartungen. Erst im Verlauf von 1991 stellte sich heraus, daß die Industrieproduktion im Herbst dieses Jahres nur noch etwa ein Viertel des Niveaus vom ersten Halbjahr 1990 erreichen würde.

Innerhalb des industriellen Sektors war ein systematischer Strukturwandel kaum zu erkennen. Die Umstrukturierung durch Investitionen in neue Anlagen und neue Produkte kam kaum in Gang. Nach der Theorie der komparativen Kostenvorteile wäre zu erwarten gewesen, daß mit der Einbindung Ostdeutschlands in die Weltmarktkonkurrenz die Produktion in wettbewerbsfähigen Branchen aufgrund erhöhter Gewinnchancen steigt, während die Produktion in Bereichen mit komparativen Nachteilen zurückgeht. Derartige theoretische Voraussagen zum Strukturwandel in Ostdeutschland erwiesen sich jedoch auf kurze Sicht als falsch (*Akerlof et al.*, 1991, 8f.). Vielmehr verzeichneten alle wesentlichen Industriebranchen ausgeprägte Produktionsrückgänge<sup>3</sup>. Am besten hielten sich zunächst solche Branchen, die einen vergleichsweise großen Teil ihrer Produktion in die Partnerstaaten des (damaligen) Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) lieferten<sup>4</sup>. Die entsprechenden Unternehmen profitierten in besonderem Maße von Subventionen, mit denen die Bundesregierung einen abrupten Zusammenbruch der traditionellen Lieferbeziehungen verhindern wollte; diese Unternehmen dürften jedoch in Zukunft einem verschärften Anpassungsdruck ausgesetzt sein. Insgesamt gesehen sind die branchenmäßigen Unterschiede im Ausmaß des Produktionsrückgangs weniger durch komparative Kostenvorteile als vielmehr durch politische Weichenstellungen bestimmt worden (*Schmieding*, 1991a).

Hoffnungen, daß die Bauwirtschaft und das Dienstleistungsgewerbe rasch zu Schrittmachern eines kräftigen Aufschwungs würden, erfüllten sich zunächst auch nicht. Allerdings war die Entwicklung dort bei weitem nicht so ungünstig wie in der Industrie (Tabelle 2). Im Baugewerbe hat der Aufschwung im Verlauf von 1991 eingesetzt, nicht zuletzt weil die staatlichen Förderprogramme zu wirken begannen (*DIW, IfW*, 1991b, 5f.). Auch die Situation in vielen Bereichen des Handwerks besserte sich. Zukünftige Impulse werden ebenso vom Handel und von den Dienstleistungen erwartet.

Diese vergleichsweise positiven Entwicklungen konnten jedoch nicht verhindern, daß die Zahl der Beschäftigten stark rückläufig blieb. Die offene Arbeitslosigkeit stieg seit Mitte 1990 drastisch an. Die Arbeitslosenquote spiegelte die schlechte Beschäftigungslage zudem nur teilweise wider, weil großzügige Rege-

<sup>3</sup> Die Produktionsrückgänge lagen zwischen 32,6 vH im Maschinen- und Fahrzeugbau und 66,3 vH für die Metallurgie (November 1990 im Vergleich zum Vorjahresmonat), (*Siebert, Schmieding, Nunnenkamp*, 1991, Tabelle A3).

<sup>4</sup> Neben dem Maschinen- und Fahrzeugbau gehörte hierzu vor allem der Bereich Elektrotechnik und Gerätebau.

lungen für Kurzarbeiter viele Unternehmen von Kündigungen abhielten. Anfang 1991 belief sich die Zahl der Kurzarbeiter, deren Arbeitszeit teilweise bis auf Null reduziert war, auf über 2 Millionen. Die offizielle Arbeitslosenquote, die im 4. Quartal 1990 auf gut 6 vH beziffert wurde, wäre mehr als doppelt so hoch gewesen, wenn man die Anzahl der Kurzarbeiter gewichtet mit dem Anteil nicht geleisteter Arbeitsstunden hinzuzählt. Der Zuwachs an Pendlern zwischen Ost- und Westdeutschland und der Anstieg der selbständig Beschäftigten, der von einem sehr geringen Niveau ausging, konnten das Arbeitslosenproblem in Ostdeutschland nicht nachhaltig entspannen.

Es mag überraschen, daß die schlechte Arbeitsmarktlage überhaupt keinen Einfluß auf die Lohnentwicklung in Ostdeutschland ausübte. Ein Zusammenhang zwischen Bruttolöhnen sowie dem Niveau und der Veränderung der Arbeitsproduktivität ist nicht zu erkennen (vgl. auch *Akerlof et al.*, 1991). Die Arbeitsproduktivität in der ehemaligen DDR ist auf etwa ein Drittel des westdeutschen Standards geschätzt worden (*Siebert, Schmieding*, 1990). Im dritten Quartal 1990 war ein zusätzlicher Rückgang der industriellen Produktivität zu beobachten, der später nur zum geringen Teil wieder wettgemacht wurde (Tabelle 1). Demgegenüber stiegen die Nominallöhne nach Abschluß der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion innerhalb von sechs Monaten um etwa 30 vH. Sie erreichten bereits gegen Ende 1990 durchschnittlich 50 vH des westdeutschen Niveaus (*Siebert*, 1991); weitere Lohnsteigerungen Anfang 1991 erhöhten diese Relation zum Beispiel im Baugewerbe auf 65 vH (April 1991) (*Akerlof et al.*, 1991, 43f.).

Obwohl die innerhalb weniger Monate fast verdoppelten Arbeitskosten pro geleisteter Arbeitsstunde (Tabelle 1) von vielen Beobachtern als ein zentrales Hemmnis für einen wirtschaftlichen Aufschwung in Ostdeutschland angesehen wurden, wurde die expansive Lohnpolitik nicht revidiert. Im Gegenteil: Auf der Basis abgeschlossener Lohnvereinbarungen wurde von den fünf großen westdeutschen Wirtschaftsforschungsinstituten ermittelt, daß die Kontraktlöhne Ende 1991 das Ende 1989 vorherrschende Niveau um 130 vH überschreiten würden (*Gemeinschaftsdiagnose*, 1991). Die Entwicklung der Arbeitskosten blieb also völlig losgelöst von der sonstigen wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland. Die sich hieraus ergebenden wirtschaftspolitischen Herausforderungen werden weiter unten diskutiert. Zunächst soll aufgezeigt werden, daß überhöhte Erwartungen auf ein schnelles zweites Wirtschaftswunder in Deutschland nicht zuletzt darauf beruhten, daß die Grundprobleme des Übergangs zur Marktwirtschaft und der Anpassungsbedarf auf Staats- und Unternehmensebene von vielen Beobachtern unterschätzt worden sind.



### III. Grundlegende Probleme des Übergangs zur Marktwirtschaft in Ostdeutschland

Angeichts der vielbeschworenen Vorteile Ostdeutschlands gegenüber den anderen osteuropäischen Reformstaaten wurde manchmal übersehen, daß zentrale Transformationsprobleme hier wie dort bestanden und grundlegende Investitionshemmnisse in keinem Land über Nacht behoben werden konnten. Hierzu gehören, erstens, die erheblichen Engpässe im Bereich der physischen und administrativen Infrastruktur, insbesondere der desolate Zustand der vorhandenen Transport- und Kommunikationssysteme. Vor der Vereinigung waren zum Beispiel 45 vH der Ausrüstungen im Post- und Kommunikationswesen älter als 20 Jahre (*Institut für Internationale Politik und Wirtschaft*, 1990). Investoren, die auf funktionierende Transport- und Kommunikationskanäle angewiesen sind, wurden hierdurch abgeschreckt oder verhielten sich abwartend. Zusätzliche Investitionshemmnisse resultierten daraus, daß die ostdeutsche Administration marktwirtschaftliche Institutionen mangels Erfahrung nicht zu handhaben wußte. Wesentliche administrative Voraussetzungen für Investitionen fehlten; so waren zum Beispiel Eigentumsrechte und Grundstückstitel nur unzureichend dokumentiert. Eine vergleichbare Kluft zwischen der umfassenden und plötzlichen Übertragung des westdeutschen Regelwerks auf Ostdeutschland und der dortigen Unerfahrenheit, dieses effizient anzuwenden, existierte im Bereich der Rechtsprechung.

Ein zweites grundlegendes Transformationsproblem resultierte aus der Struktur der DDR-Wirtschaft, die stark zugunsten des Agrarsektors und — in geringerem Maße — auch zugunsten der verarbeitenden Industrie sowie zum Nachteil nicht-staatlicher Dienstleistungen verzerrt war (*Siebert*, 1990, 35). In der DDR waren im Jahre 1989 mehr als 47 vH aller Beschäftigten in der Landwirtschaft, im Bergbau und in der verarbeitenden Industrie tätig, während dieser Anteil in der Bundesrepublik nur 37 vH betrug. Zudem war die Beschäftigung in der DDR stark auf Bereiche konzentriert, die im Westen zu den absterbenden Sektoren gehörten<sup>5</sup>.

Drittens war die Integration der DDR-Wirtschaft in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung nur schwach ausgeprägt. Der Exportanteil am Bruttosozialprodukt wurde auf 25 vH geschätzt, während westliche Länder von vergleichbarer Größe 40—50 vH erzielten. Zudem waren etwa 70 vH der DDR-Exporte für die wenig anspruchsvollen Märkte des damaligen Ostblocks bestimmt. Die vom RGW verfolgte Spezialisierungsphilosophie hatte die Anreize der Exporteure, nach Qualitätsverbesserung, technischer Weiterentwicklung und verbessertem Marketing zu streben, weitgehend zerstört. Der Handel innerhalb des RGW

<sup>5</sup> Zusammengekommen stellten Landwirtschaft, Forst- und Fischwirtschaft, Bergbau sowie die Textil- und Bekleidungsindustrie 16,2 vH der in der DDR Beschäftigten; in der Bundesrepublik lag dieser Anteil bei nur 6,4 vH.

wurde durch politische Absprachen bestimmt, so daß das Spezialisierungsmuster nicht notwendigerweise mit den komparativen Kostenvorteilen der jeweiligen Produzenten übereinstimmte (*Stehn, Schmieding, 1990*).

Viertens war der in der DDR vorhandene Kapitalstock technologisch veraltet, schlecht gewartet und auch in ökologischer Hinsicht weitgehend obsolet. Nur etwa ein Viertel der Ausrüstungen in der Industrie war innerhalb der letzten fünf Jahre installiert worden; in der Bundesrepublik betrug dieser Anteil ca. zwei Fünftel. Mehr als die Hälfte der Industrieanlagen war älter als 10 Jahre (Bundesrepublik: 30 vH), und 21 vH waren sogar länger als 20 Jahre in Betrieb (*Institut für Internationale Politik und Wirtschaft, 1990*).

Die erwähnten Unzulänglichkeiten, die eine schnelle Umwandlung der ostdeutschen Wirtschaft erschwerten, können auf die immanenten Mängel des sozialistischen Wirtschaftssystems zurückgeführt werden (vgl. ausführlich *Siebert, 1991*). Die zentrale Planung hatte die Unternehmen durch Marktsegmentierung und Importbarrieren vom Wettbewerb abgeschottet und ihnen Monopolstellungen eingeräumt. Auf Güter- und Faktormärkten spielten Preise entweder gar keine Rolle (wie für Kapital und Umweltnutzung), oder sie waren politisch determiniert. Anreize für Unternehmen, ihre Effizienz zu erhöhen, existierten kaum, da sie mehr oder weniger direkt auf staatliche Unterstützung, wie zum Beispiel Subventionen, zurückgreifen konnten (soft budget constraint).

Bei dieser Ausgangslage konnte der schockartige Übergang zur Marktwirtschaft nicht ohne erhebliche Anpassungsprobleme vonstatten gehen. Der drastische Wandel der Rahmenbedingungen enthüllte schlagartig die Ineffizienz der Staatsunternehmen. Die Schärfe und Dauer der unvermeidbaren Anpassungskrise hing deshalb zunächst davon ab, wie die Manager der weiterhin staatlichen Unternehmen auf die neuen Umstände reagierten<sup>6</sup>. Von privatwirtschaftlichen Unternehmen kann erwartet werden, daß sie auf einen derartigen Schock und auf den damit einhergehenden Ausfall der traditionellen Nachfrage reagieren, in dem sie neue Märkte suchen, neue Produkte entwerfen und alternative Produktions- und Vertriebsverfahren entwickeln. Eine derartig offensive Anpassungsstrategie wird jedoch nicht automatisch in post-kommunistischen Wirtschaftssystemen verfolgt (*Winiecki, 1990*).

Tatsächlich zeigen Umfrageergebnisse, daß sich die ostdeutschen Unternehmen auf die Einsparung von Kosten konzentrierten, statt auf die Modernisierung von Produktionsverfahren und Produkterneuerung zu setzen (*DIW, IfW, 1991b, 11f.*): Personal wurde abgebaut, Kurzarbeit eingeführt und die Produktpalette gestrafft. Diese Strategie wurde insbesondere durch die schnell steigenden Löhne weitgehend unterlaufen. Den staatlichen Industrieunternehmen fehlte es deshalb weiterhin an einer effizienten innerbetrieblichen Organisation sowie an marktfähigen Produkten; veraltete Produktionsanlagen, übermäßige

<sup>6</sup> Zu den Handlungsoptionen der Manager von Staatsunternehmen vgl. *Schmieding, 1991b*.

Betriebsgrößen und eine exzessive Fertigungstiefe blieben kennzeichnend. Um ihre Innovationskraft zu stärken, hätten Forschungs- und Entwicklungskapazitäten ausgeweitet, statt — wie nach den Umfrageergebnissen geschehen — drastisch verringert werden müssen.

Vieles deutet deshalb darauf hin, daß die verbliebenen Staatsunternehmen kaum in der Lage sind, die entwicklungshemmenden Strukturen, die sich im planwirtschaftlichen System im Laufe von Jahrzehnten herausgebildet haben, schnell zu überwinden. Unter diesen Umständen bestimmt sich die Schärfe der Anpassungskrise in erster Linie daraus, wie erfolgreich die Privatisierung der Staatsbetriebe verläuft und in welchem Ausmaß neue Privatunternehmen gegründet werden. In beiden Bereichen — so soll im folgenden gezeigt werden — verbauten fortbestehende Hindernisse eine schnellere Umwandlung der ost-deutschen Wirtschaft.

#### **IV. Wirtschaftspolitisch induzierte Investitionshemmnisse**

##### **1. Schleppende Privatisierung**

Die gesamtwirtschaftlichen Kosten einer verzögerten Privatisierung von Staatsbetrieben dürften im deutschen Fall besonders hoch sein. Eine andauernde Kluft in der Produktions- und Beschäftigungssituation zwischen Ost und West würde zusätzliche staatliche Transfers nach sich ziehen und Tendenzen zu einer kostenträchtigen Industriestrukturpolitik Auftrieb geben. Die Aufgabe der Privatisierung der ostdeutschen Staatsbetriebe ist der Treuhandanstalt übertragen worden. Sie soll potentielle Käufer ausfindig machen, Unternehmen zum Verkauf ausschreiben und den Verkauf in einem Bietverfahren abwickeln. Dieser Ansatz wird den deutschen Verhältnissen prinzipiell besser gerecht als alternative Privatisierungsmethoden (wie z.B. die kostenlose Verteilung von Anteilscheinen an die Bevölkerung)<sup>7</sup>. Dennoch war von der Vielzahl der Industrieunternehmen im Treuhandbesitz bis Ende April 1991 erst ein Siebtel privatisiert worden (*DIW, IfW*, 1991b, 14f.). Hierbei handelte es sich zudem vornehmlich um kleinere Unternehmen (z.B. in der Baustoff- und Nahrungsmittelindustrie), während Verkäufe von Großunternehmen in der Chemie, im Schiffbau sowie in der Stahlindustrie zunächst kaum zustande kamen.

Die schleppende Privatisierung läßt sich auf verschiedene Faktoren zurückführen. Durch die Einsetzung der Treuhand als Privatisierungsagentur ist nicht ausgeschlossen, daß die Privatisierung mit staatlicher Strukturpolitik vermengt wird. Die Versuchung, die Anpassung für einzelne Firmen zu erleichtern und die Beschäftigungsprobleme kurzfristig zu mildern, indem nicht lebensfähige Pro-

<sup>7</sup> Zu den unterschiedlichen Privatisierungskonzepten vgl. ausführlich *Schmieding, Koop*, 1991.

duktionen durch Subventionen über Wasser gehalten werden, ist evident. Das Ziel, Unternehmen zunächst zu sanieren und erst dann zum Verkauf anzubieten, findet sich schon im Treuhandgesetz. Im Verlauf des Jahres 1991 ist zunehmend politischer Druck auf die Regierung ausgeübt worden, stärker in den marktwirtschaftlichen Anpassungsprozeß einzugreifen und diesen staatlicherseits zu lenken.

Derartige Bestrebungen sind zum Scheitern verurteilt (*Sachverständigenrat*, 1991). Die Treuhand sollte sich auf die Privatisierung der Staatsbetriebe und nicht auf deren Sanierung konzentrieren, weil es ihr an Informationen mangelt, die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der über 8000 Firmen in ihrem Portfolio richtig einzuschätzen. Unternehmen, die auch nach staatlicher Übernahme von Altschulden und ererbten Umweltschäden keinen privaten Interessenten finden, müssen geschlossen werden, statt knappe staatliche Mittel für die Subventionierung nicht überlebensfähiger Betriebe zu verschwenden. Die Menschen, deren Arbeitsplatz bedroht ist, sollten mit sozialpolitischen und nicht mit strukturpolitischen Maßnahmen geschützt werden, um eine Fehlallokation von Ressourcen zu vermeiden.

Die Privatisierung wurde auch dadurch erschwert, daß Unklarheiten über Eigentums- und Verfügungsrechte bestanden. Eigentum, das nach dem Ende der sowjetischen Besetzung (1949) in der DDR enteignet worden war, konnte grundsätzlich von den früheren Besitzern zurückverlangt werden. Eine Entschädigungslösung wurde zunächst nur für solche Fälle angestrebt, in denen eine Rückgabe früheren Eigentums nicht praktikabel war, zum Beispiel weil enteigneter Landbesitz in Bau-, Infrastruktur- oder Industrieprojekte eingegangen war. Zusammen mit der unzureichenden Dokumentation von Eigentumstiteln in der damaligen DDR führten diese Regelungen zu erheblicher Unsicherheit über die Zulässigkeit und Geltung von Rechtsansprüchen.

Anfang 1991 lagen mehr als 1 Million Anträge auf Rückgabe enteigneten Eigentums vor; 17 000 Ansprüche bezogen sich auf die Rückübertragung von Unternehmen oder Teilen davon (Reprivatisierung) (*Akerlof et al.*, 1991, 53). Verzögerungen bei der administrativen Bearbeitung und wohl auch bewußte Obstruktion und Hinhaltetaktiken bestimmter Interessengruppen hatten zur Folge, daß investitionswillige Alteigentümer nicht zum Zuge kamen<sup>8</sup>. Eine endgültige gerichtliche Klärung von Eigentumsansprüchen drohte sich jahrelang hinzuziehen. In der Zwischenzeit wäre es der Treuhandanstalt nicht möglich

<sup>8</sup> Den Hinweis auf Obstruktion durch Interessengruppen bei der Wiedereinsetzung von Alteigentümern verdanke ich einem anonymen Gutachter. Es sind verschiedene Gruppen denkbar, die kein Interesse an einer schnellen Rückgabe von Eigentum hatten: ehemalige SED-Funktionäre, die weiterhin wichtige Positionen in Entscheidungsgremien innehatten (z.B. in der Administration und bei der Treuhand); Kommunen, die selbst Verfügungsgewalt über wertvollen Besitz erlangen wollten; und private Wettbewerber (vor allem aus Westdeutschland), die hofften, über eine Verdrängung von Alteigentümern leichter und zu günstigeren Konditionen zum Zuge zu kommen.

gewesen, potentiellen Investoren im Rahmen von Privatisierungen klare Eigentumstitel zu übertragen.

Tatsächlich war der Verkauf von Firmen durch die Treuhand Anfang 1991 faktisch blockiert, sobald Ansprüche auf Rückgabe von Teilen des Betriebsvermögens geltend gemacht worden waren. Erst später wurden Investitionshemmnisse, die auf unklaren Eigentums- und Verfügungsrechten beruhten, teilweise abgebaut. Der Grundsatz der Rückgabe früher enteigneten Eigentums wurde zwar beibehalten. Das neue Vermögensgesetz vom März 1991 legte jedoch fest, daß keine Rückgabe erfolgt, sondern potentielle Neuinvestoren das Vermögen erwerben können, wenn damit zusätzliche Investitionen induziert und Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten bleiben. Die Alteigentümer werden finanziell entschädigt<sup>9</sup>.

Die Änderungen beim Vermögensgesetz verbesserten die Aussichten auf eine schnellere Privatisierung. Andere Hemmnisse bestanden jedoch fort. Zu ihnen gehören (*DIW, IfW*, 1991b, 13ff.):

- der übermäßige Zeitaufwand und die kostenträchtigen Reibungsverluste durch eine weiterhin wenig leistungsfähige Verwaltung;
- veraltete Ausrüstungen der zu privatisierenden Betriebe, ökologische Altlasten und eine mangelhafte Infrastruktur, die erhebliche Konzessionen der Treuhand beim Kaufpreis erfordern, wenn ein Verkauf von Unternehmen dennoch zustande kommen soll;
- überdimensionierte Anlagen und Bauten der zum Verkauf stehenden Unternehmen, die vor allem mittelständische Kaufinteressenten abschrecken und die zunächst eine Entflechtung von Konglomeraten erfordern, um besser verkäufliche Einheiten zu bilden;
- restriktive Vorschriften, die den Investor zum Beispiel zwingen, Belegschaften von Staatsbetrieben zu übernehmen, obwohl er für seine geplanten Aktivitäten nur einen Teil der Beschäftigten benötigt.

## 2. Kostenexplosion und Investitionsattentismus

Einige der erwähnten Faktoren haben nicht nur die Privatisierung von Staatsbetrieben, sondern auch die Gründung neuer Unternehmen erschwert und verzögert. Zwar belief sich die Anzahl der Unternehmensanmeldungen im zweiten Halbjahr 1990 auf ca. 30 000 monatlich. Hierbei handelte es sich jedoch teilweise nicht um eine Registrierung von neuen Unternehmen, sondern um eine Ummeldung bereits existierender Unternehmen. Die meisten neuen Firmen waren überdies zu klein, um einen merklichen Einfluß auf die Arbeitsmarktlage auszuüben; viele hatten den Betrieb noch gar nicht aufgenommen. Schließlich

<sup>9</sup> Das Urteil des Verfassungsgerichts vom 24. April 1991 hat zudem einige Richtlinien zur Kompensationsfrage dargelegt.

ist auch die Zahl der wieder zurückgezogenen Registrierungen gegen Ende 1990 deutlich angestiegen. Von einem Gründungsboom konnte noch Mitte 1991 kaum die Rede sein (*DIW, IfW*, 1991b, 25)<sup>10</sup>.

Auch die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit verweist auf erhebliche Investitionshindernisse. In Ostdeutschland wurden von Unternehmen (ohne Wohnungswirtschaft) im 2. Halbjahr 1990 nur 17 Mrd. DM in Anlagen investiert, in Westdeutschland waren es zehnmal so viel (*ibid*, 4). Die für 1991 angekündigten Investitionen westdeutscher Unternehmen in Ostdeutschland für neue Ausrüstungen und Bauten wurden auf 10 Mrd. DM geschätzt (*Weichselberger, Jäckel*, 1991). Es war zu erwarten, daß die hinzukommenden Investitionen ostdeutscher Unternehmen diesen Wert bei weitem verfehlen, und die Investitionen ausländischer Unternehmen im Jahr 1991 kaum höher als 1 Mrd. DM sein würden (*DIW, IfW*, 1991b, 12). Das gesamte Investitionsvolumen blieb im Hinblick auf die fast vollständig erneuerungsbedürftige ostdeutsche Industrie viel zu gering.

Der Investitionsattentismus strafte anfängliche Hoffnungen auf einen schnellen und umfangreichen Fluß von privatem Kapital nach Ostdeutschland Lügen. Die zögerliche Haltung vieler Investoren war angesichts explodierender Kosten nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion — bei gleichzeitigem Wegfall traditioneller Nachfrage — jedoch kaum verwunderlich. Die Attraktivität des Investitionsstandorts Ostdeutschland ist beeinträchtigt worden, weil die vollständige Einbindung in den internationalen Wettbewerb mit einem dramatischen Anstieg der lokalen Produktionskosten einherging. Die Umstellung von Ostmark auf DM zu einem Austauschverhältnis von 1 zu 1 für laufende Zahlungen, insbesondere Löhne, resultierte in einer starken Überbewertung der ostdeutschen Produktion. Wichtiger war es noch, daß von politischer Seite unrealistische Erwartungen auf eine schnelle Angleichung der Einkommenssituation in Ost und West genährt wurden. Diese Versprechungen begünstigten die exzessiven Lohnsteigerungen seit Mitte 1990.

Es ist oftmals argumentiert worden, daß eine moderate Lohnpolitik, die sich an der niedrigen Arbeitsproduktivität in Ostdeutschland orientiert hätte, keine realistische Option war. Das Argument, daß niedrigere Löhne mit der völligen Bewegungsfreiheit des Faktors Arbeit nach dem Fall der Berliner Mauer eine unerwünschte Wanderung von Arbeitskräften nach Westdeutschland ausgelöst hätten, ist jedoch nicht haltbar (vgl. ausführlicher *Akerlof et al.*, 1991; *Mayer*, 1990). Zwischen verschiedenen Regionen in Westdeutschland existieren dauerhafte und erhebliche Einkommensunterschiede, ohne daß massive Wanderun-

<sup>10</sup> Im Zeitraum Januar 1990 bis Ende März 1991 belief sich der Saldo der Gewerbean- und -abmeldungen auf 314 000. Die Anzahl der echten Neugründungen dürfte allenfalls bei 100 000 gelegen haben. Etwa zwei Drittel der Gewerbeanmeldungen bezogen sich auf den Bereich Handel und Gaststätten sowie auf das Handwerk. Gründungsaktivitäten im warenproduzierenden Gewerbe waren dagegen viel seltener.

gen zu beobachten wären. Es deutet einiges darauf hin, daß die nachteiligen Beschäftigungseffekte überhöhter Löhne ein viel stärkerer Anreiz zur Abwanderung aus Ostdeutschland waren und weiterhin sind. Tatsächlich hat das Ausmaß der Wanderung nach Westen in der Folge von Währungsunion und allgemeinen Lohnsteigerungen zugenommen. Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik hätte erhebliche Spielräume für eine stärkere Lohndifferenzierung gelassen. Diese hätte dem als besonders schädlich angesehenen Abfluß qualifizierter Arbeitskräfte aus Ostdeutschland vorbeugen können, ohne daß — wie bei der allgemeinen Lohnkostenexplosion — die Profitabilität der Produktion in Ostdeutschland stark gelitten hätte.

Mit einer zurückhaltenderen Lohnpolitik hätte der Einbruch der Produktion und der Beschäftigung in Ostdeutschland nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vermutlich in engeren Grenzen gehalten werden können. Nach Schätzungen von *Akerlof* et al. (1991) waren weniger als 10 vH der Staatsunternehmen (gemessen an Beschäftigungsanteilen) bei der nach dem Staatsvertrag eingetretenen Kostensituation in dem Sinne lebensfähig, daß sie ihre kurzfristigen variablen Produktionskosten durch Verkaufserlöse decken konnten. Das Hauptproblem wird in den zu hohen Löhnen gesehen. Aus Simulationen folgern diese Autoren, daß sich der Anteil der lebensfähigen Staatsbetriebe bei halbierten Lohnkosten vervierfachen würde; bei einer 75prozentigen Lohnkostenentlastung wird sogar ein Anstieg dieses Anteils auf mehr als drei Viertel berechnet.

Die diesen Simulationsergebnissen zugrundeliegenden Annahmen sind stark umstritten<sup>11</sup>. Weitgehend Einigkeit besteht aber darüber, daß es ohne die Lohnkostenexplosion leichter gewesen wäre, die Wirtschaft Ostdeutschlands in neue wettbewerbsfähige Strukturen zu transformieren. Für Großunternehmen wie westliche Automobilproduzenten, die planten, in Ostdeutschland völlig neue Produktionsstätten aufzubauen, mochten die stark gestiegenen Löhne durchaus tragbar sein. Allerdings verstärkte die Lohnentwicklung die Tendenz dieser Unternehmen, sehr kapitalintensive Produktionsverfahren mit nur begrenzten positiven Beschäftigungseffekten anzuwenden. Für den Aufbau eines dichten Netzes von kleinen und mittelständischen Industriebetrieben (bis zu 500 Beschäftigten), die in Westdeutschland fast die Hälfte der Industriebeschäftigten auf sich vereinigen<sup>12</sup>, stellte die Lohnkostenexplosion jedoch ein schwer zu überwindendes Hindernis dar. Insbesondere die Beschäftigungsaussichten für wenig qualifizierte Arbeitskräfte sind durch die undifferenzierte Lohnpolitik beeinträchtigt worden, die ähnlich hohe Lohnsteigerungen unabhängig von den spezifischen Arbeitsmarktbedingungen für alle Bereiche industrieller Arbeit durchsetzte (vgl. auch *Donges*, 1991).

<sup>11</sup> *Schatz* und *Schmidt* (1991) führen eine Reihe von Gründen dafür an, daß der überwiegende Teil der staatlichen Industriebetriebe auch bei deutlich reduzierten Lohnkosten nicht lebensfähig gewesen wäre.

<sup>12</sup> In der ehemaligen DDR betrug dieser Anteil lediglich 15 vH (*Institut für angewandte Wirtschaftsforschung*, 1990, 8).

## V. Wirtschaftspolitische Herausforderungen und einige Lehren

Die kaum zu bestreitende Bedeutung der Lohnkosten für die Attraktivität Ostdeutschlands als Investitionsstandort hat eine intensive Diskussion darüber ausgelöst, ob Produktion und Beschäftigung durch Lohnsubventionen gestützt werden sollten. Durch staatliche Zuschüsse sollen die von den Produzenten zu tragenden Lohnkosten auf ein produktivitätsgerechtes Niveau heruntergedrückt werden. Die Verfechter von Lohnsubventionen versprechen sich von einer derartigen Strategie, daß weite Teile der ostdeutschen Wirtschaft wettbewerbsfähig würden (vgl. die obigen Schätzungen von *Akerlof et al.*, 1991)<sup>13</sup>. Obwohl es offen ist, wieviele der alten Betriebe auf diese Weise erhalten werden könnten, ist es kaum zu bestreiten, daß Lohnsubventionen die Beschäftigungssituation kurzfristig verbessern könnten. Dennoch spricht einiges gegen die vorgeschlagene Strategie (vgl. ausführlicher *Schatz, Schmidt*, 1991; *Siedenberg, Kaiser*, 1991):

- Lohnsubventionen bedeuten letztendlich, daß der Staat die Tarifparteien aus ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung entläßt. Strukturkonservierende Kräfte würden mit allgemeinen Lohnsubventionen gestärkt; die Anreize, produktivitätserhöhende Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen, würden geschwächt, vor allem wenn man die Erfahrung berücksichtigt, daß einmal eingeführte Zuschüsse nur schwer wieder abzuschaffen sind.
- Angesichts dieser Problematik können Lohnsubventionen allenfalls eine zweitbeste Lösung sein, wenn es darum geht, die Attraktivität der zu privatisierenden Unternehmen für potentielle Käufer zu erhöhen. Das gleiche Ziel kann ohne strukturverzerrende Effekte erreicht werden, wenn die Treuhand in niedrigere — gegebenenfalls sogar negative — Verkaufspreise einwilligt.
- Lohnsubventionen in einem Ausmaß, daß das Ziel gleicher Lohnstückkosten in Ost- und Westdeutschland erreicht wird, dürften Haushaltsmittel von gut 40 Mrd. DM binden (*Siedenberg, Kaiser*, 1991). Eine budgetneutrale Aufbringung dieser Mittel ist höchst unwahrscheinlich, selbst wenn eingesparte Ausgaben wegen geringerer Kurzarbeiter- und Arbeitslosengelder und anfallende Steuermehreinnahmen berücksichtigt werden. Es dürfte zu erheblichen Mitnahmeeffekten kommen, da die Subventionen für alle Beschäftigten — und nicht nur für die ansonsten Arbeitslosen — gewährt werden sollen. Der hohe Finanzierungsbedarf hätte vermutlich zur Folge, daß die Haushaltsmittel für dringend benötigte Infrastrukturmaßnahmen gekürzt werden müßten.

<sup>13</sup> Der Vorschlag von *Akerlof et al.* (1991), den ostdeutschen Unternehmen je Beschäftigtem einen festen — jedoch zeitlich befristeten — Lohnkostenzuschuß zu zahlen, soll den Unterschied zwischen Ost- und Westlöhnen ausgleichen. Es wird argumentiert, daß auf diese Weise der Widerstand des ostdeutschen Managements gegen weitere Lohnerhöhungen gestärkt würde, weil die von den Unternehmen zu tragenden Lohnkosten durch die mit einer Lohnerhöhung einhergehende Verringerung des staatlichen Zuschusses steigen würden.



- Die Forderung nach Lohnsubventionen vernachlässigt, daß die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie nicht allein auf die Lohnkostenexplosion zurückgeführt werden kann, auch wenn diese ein wesentliches Investitionshemmnis darstellt. Der Attentismus von Investoren kann nur überwunden werden, wenn ein breiter angelegter Ansatz zur Verbesserung der Investitionsbedingungen verfolgt wird, wobei der Staat sich auf die Aufgaben konzentrieren sollte, die in seinen ureigenen Bereich fallen.

Die Vielzahl der verbliebenen Investitionshemmnisse zeigt sich in den Ergebnissen von Unternehmensbefragungen (Stand: Mitte 1991) (*DIW, IfW*, 1991b, 37): Neben zu hohen Lohnkosten wurden u.a. Altlasten wie Umweltschäden, Überschuldung und Personalüberhang, veraltete Produktionsverfahren, administrative Engpässe, fehlende Infrastruktur und unklare Eigentumsverhältnisse genannt. Aus dieser Liste ergeben sich eindeutige Schwerpunkte für staatliche Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Investitionsbedingungen in Ostdeutschland. Vorrangig geht es um öffentliche Investitionen in die Infrastruktur und um die Bildung effizienter administrativer Strukturen. Unabdingbare Voraussetzungen für die Verwirklichung privater Investitionen sind zum Beispiel: Die Modernisierung des Verkehrssystems und der Kommunikationsnetze, die Erschließung von Gewerbeflächen, die Bereitstellung von Gewerberäumen und die Erneuerung von Versorgungseinrichtungen. Auch der Abbau von Altlasten im Umweltbereich (etwa durch ein ökologisches Sanierungsprogramm) fällt in den staatlichen Aufgabenbereich.

Darüber hinaus bietet das Beispiel Ostdeutschlands einige wesentliche Lehren zur Rolle des Staates im Prozeß der Transformation von einer Plan- in eine Marktwirtschaft.

*Erstens:* Solange es den privaten Unternehmen an Investitionsmotiven fehlt, bleiben staatliche Förderprogramme relativ wirkungslos (*DIW, IfW*, 1991b, 30ff.). Dies gilt umso mehr, wenn — wie in Ostdeutschland — die Vielfalt der Maßnahmen ein klares Förderkonzept vermissen läßt (ein Überblick und eine kritische Beurteilung findet sich auch in *Klodt* (1990)<sup>14</sup>). Investitionszuschüsse, Abschreibungsvergünstigungen und ähnliche Subventionen sind eine unzureichende Kompensation für tieferliegende Investitionshemmnisse wie fortbestehende Unsicherheiten über Eigentums- und Verfügungsrechte, fehlende Infrastruktur etc. Es kann deshalb nicht empfohlen werden, die finanzielle Förde-

<sup>14</sup> Die wohl wichtigste Fördermaßnahme ist die steuerfreie Zulage für Ausrüstungsinvestitionen (bis Ende 1991: 12 vH der Anschaffungs- und Herstellungskosten), die mit Sonderabschreibungen (bis zu 50 vH zusätzlich zur normalen Abschreibung in den ersten fünf Jahren) kumuliert werden kann. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" kann ein Investitionszuschuß von höchstens 23 vH beantragt werden, zusammen mit der steuerfreien Zulage werden maximal 33 vH der Investitionskosten vom Staat erstattet. Daneben existieren verschiedene spezifische Subventionen, wie z.B. die staatliche Stützung der ostdeutschen Produktion für die ehemaligen RGW-Märkte, und umfangreiche Kredit- und Bürgschaftsprogramme (z.B. ERP-Darlehen, Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau, das "Eigenkapitalhilfeprogramm" der Deutschen Ausgleichsbank).

rung von Investitionen noch weiter zu verstärken (vgl. auch *Gemeinschaftsdiagnose*, 1991; *Sachverständigenrat*, 1991).

*Zweitens:* Eine hohe Unsicherheit von Investoren resultiert in anderen osteuropäischen Reformländern daraus, daß die institutionellen Voraussetzungen einer funktionierenden Marktwirtschaft in einem zeitaufwendigen Prozeß neu geschaffen werden müssen. Eine derartige Unsicherheit wurde in Ostdeutschland vermieden, weil die bundesrepublikanischen institutionellen Rahmenbedingungen sofort auf das Beitrittsgebiet übertragen wurden. Diesem Vorteil stand jedoch das Problem gegenüber, daß damit ein sehr komplexes und in vielen Bereichen sehr restriktives Regelwerk auf eine im Transformationsprozeß befindliche Wirtschaft angewendet wurde. Dies dürfte die dringend erforderliche Anpassungsflexibilität beeinträchtigt haben und überforderte eine staatliche Administration, die keine Erfahrung mit der Anwendung marktwirtschaftlicher Regeln hatte. Diese Erfahrungen legen den Schluß nahe, daß es in der schwierigen Übergangsphase zur Marktwirtschaft sinnvoll ist, die institutionellen Reformen zunächst auf die Schaffung weniger unabdingbarer Institutionen und Regeln zu begrenzen, wie es zum Beispiel 1948 in Westdeutschland mit der Verabschiedung des sogenannten Leitsatzgesetzes geschah.

*Drittens:* Das ostdeutsche Beispiel deutet darauf hin, daß die Umstrukturierung der Wirtschaft durch eine zögerliche Privatisierung der Staatsbetriebe erschwert wird. Das Privatisierungsverfahren sollte deshalb möglichst beschleunigt werden. Hierzu erscheint es wichtig, Unklarheiten über Eigentums- und Verfügungsrechte soweit wie möglich zu vermeiden, etwa in dem Alteigentümer finanziell entschädigt werden, statt früher enteigneten Besitz an sie zurückzugeben. Ferner gehört hierzu, daß eindeutige Regeln und klare Verantwortlichkeiten über die Beseitigung ökologischer Altlasten und über den Abbau der aus dem sozialistischen System ererbten Überschuldung von Unternehmen und Banken geschaffen werden. Um den Strukturwandel zu fördern, sollte die Privatisierung von Staatsbetrieben Vorrang vor einer staatlichen Strukturpolitik haben, da letztere erfahrungsgemäß die Gefahr einer Konservierung ineffizienter Produktionsstrukturen heraufbeschwört. Eine staatliche Abfederung von Anpassungslasten der von zeitweiser Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen sollte durch Sozialtransfers und Qualifizierungsprogramme, nicht jedoch durch eine künstliche Erhaltung nicht lebensfähiger Unternehmen erfolgen.

*Viertens:* Die wirtschaftliche Malaise Ostdeutschlands darf nicht als Argument gegen eine schnelle und umfassende Einbindung reformbereiter Länder in den internationalen Wettbewerb mißverstanden werden. In mittelfristiger Perspektive hat der Liberalisierungsschock vielmehr wichtige Grundlagen für das erhoffte zweite deutsche Wirtschaftswunder geschaffen. Kurzfristig muß jedoch verhindert werden, daß die Liberalisierung mit einer realen Aufwertung der heimischen Produktion einhergeht, wie dies in Ostdeutschland geschehen ist. Insbesondere dort, wo das Instrument einer Abwertung der heimischen Wäh-

rung nicht zur Verfügung steht oder wegen der befürchteten Inflationsgefahren nicht zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit genutzt wird, kommt es auf eine zurückhaltende Lohnpolitik an. Produktivitätsunterschieden zwischen Regionen, Industrien und Qualifikationen muß durch eine angemessene Lohndifferenzierung Rechnung getragen werden.

Das deutsche Beispiel legt schließlich nahe, daß die Tarifpartner ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung kaum gerecht werden können, wenn von staatlicher Seite unrealistische Erwartungen auf eine durchgreifende Verbesserung der Einkommenssituation schon in der schwierigen Übergangszeit durch falsche Versprechungen genährt werden. Die Versuchung von Regierungen, die kurzfristigen Anpassungskosten zu verschweigen, stellt insbesondere dort eine Bedrohung des gesamten Reformprozesses dar, wo dieser noch nicht unumkehrbar ist. Glaubwürdigkeitsprobleme der Regierung können dann Reformwiderstände mobilisieren, die möglicherweise einen Abbruch des Reformprogramms und eine Rückkehr zu den alten Verhältnissen erzwingen.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Akerlof, George A., Andrew K. Rose, Janet L. Yellen, Helga Hessenius (1991), *East Germany In From the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union*, Paper presented at the Conference of the Brookings Panel on Economic Activity, Washington, 4.-5. April 1991 (mimeo).
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Institut für Weltwirtschaft (IfW) (1991a), "Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland", Erster Bericht, *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 168.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Institut für Weltwirtschaft (IfW) (1991b), "Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland", Zweiter Bericht, *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 169.
- Donges, Juergen B. (1991), *Arbeitsmarkt und Lohnpolitik in Ostdeutschland*, Referat gehalten auf der 54. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute am 14. und 15. Mai 1991 in Bonn.
- Gemeinschaftsdiagnose (1991), *Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1991*.
- Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (1990), *Grundzüge einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Strukturpolitik in der DDR und Anforderungen für die Arbeitsteilung im europäischen Raum*, Kolloquium vom 25. 4. 1990, Berlin.
- Institut für Internationale Politik und Wirtschaft (1990), *Die marktwirtschaftliche Integration der DDR. Startbedingungen und Konsequenzen*, Berlin, April 1990 (mimeo).
- Klodt, Henning (1990), "Government Support for Restructuring the East German Economy", Institut für Weltwirtschaft, *Kieler Arbeitspapiere*, Nr. 450.
- Mayer, Thomas (1990), "Immigration into West Germany: Historical Perspectives and Policy Implications", in: Leslie Lipschitz and Donogh McDonald (eds.), *German Unification: Economic Issues, IMF Occasional Paper*, No. 75, Washington, December 1990, S. 130-136.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1991), *Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer*, Sondergutachten vom 13. April 1991.
- Schatz, Klaus-Werner, Klaus-Dieter Schmidt (1991), *German Economic Integration: Real Economic Adjustment of the East German Economy in the Short and in the Long Run*, Paper vorgetragen auf der Kieler Woche Konferenz "The Transformation of Socialist Economies", Kiel, 26.-28. Juni 1991 (mimeo).

- Schmieding, Holger (1991a), "Die ostdeutsche Wirtschaftskrise: Ursachen und Lösungsstrategien", Anmerkungen im Lichte der westdeutschen Erfahrungen von 1948 und des polnischen Beispiels von 1990, Institut für Weltwirtschaft, *Kieler Arbeitspapiere*, Nr. 461.
- Schmieding, Holger (1991b), "Issues in Privatisation", *Intereconomics*, Vol. 26, Nr. 3 (May/June), S. 103-107.
- Schmieding, Holger, Michael J. Koop (1991), "Privatisierung in Mittel- und Osteuropa: Konzepte für den Hindernislauf zur Marktwirtschaft", Institut für Weltwirtschaft, *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 165.
- Siebert, Horst (1990), "The Economic Integration of Germany — An Update", Institut für Weltwirtschaft, *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 160a.
- Siebert, Horst (1991), "German Unification: The Economics of Transition", Institut für Weltwirtschaft, *Kieler Arbeitspapiere*, Nr. 468.
- Siebert, Horst, Holger Schmieding (1990), "Restructuring Industry in the GDR", Institut für Weltwirtschaft, *Kieler Arbeitspapiere*, Nr. 431.
- Siebert, Horst, Holger Schmieding, Peter Nunnenkamp (1991), "The Transformation of a Socialist Economy: Lessons of German Unification", Institut für Weltwirtschaft, *Kieler Arbeitspapiere*, Nr. 469.
- Siedenberg, Axel, Helmut Kaiser (1991), "Lohnsubventionen — ein Irrweg", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. Juli 1991, S. 11.
- Stehn, Jürgen, Holger Schmieding (1990), "Spezialisierungsmuster und Wettbewerbsfähigkeit: Eine Bestandsaufnahme des DDR-Außenhandels", *Die Weltwirtschaft*, Nr. 1 (1990), S. 60-77.
- Weichselberger, Anette, Peter Jäckel (1991), "Investitionsaktivitäten westdeutscher Unternehmen in der ehemaligen DDR", ifo Institut für Wirtschaftsforschung, *Ifo-Schnelldienst*, Heft 12 (1991).
- Winiecki, Jan (1990), "Post-Soviet-Type Economies in Transition: What Have We Learned from the Polish Transition Programme in Its First Year?", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 126, Nr. 4, S. 765-790.