

Boss, Alfred; Fischer, Malte; Langfeldt, Enno; Schatz, Klaus-Werner; Trapp, Peter

Article — Digitized Version

Bundesrepublik Deutschland: Produktion stagniert

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy (IfW)

Suggested Citation: Boss, Alfred; Fischer, Malte; Langfeldt, Enno; Schatz, Klaus-Werner; Trapp, Peter (1992) : Bundesrepublik Deutschland: Produktion stagniert, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 3, pp. 244-262

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/1534>

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: Produktion stagniert

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

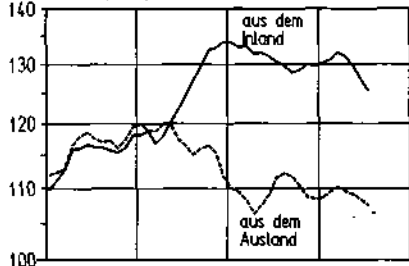
Die Konjunkturschwäche in den alten Bundesländern hält an. In der Grundtendenz nimmt die gesamtwirtschaftliche Produktion seit dem Frühjahr 1991 kaum noch zu. Schwankungen von Quartal zu Quartal sind vor allem durch Sonderfaktoren bedingt. So beruhte der deutliche Anstieg des Bruttoinlandsprodukts im ersten Quartal dieses Jahres gegenüber dem vierten Quartal 1991 auf günstigen Witterungseinflüssen, Vorzieheffekten wegen befürchteter Streiks sowie dem Nachholen von Produktion, die feiertagsbedingt im Dezember vergangenen Jahres ausgefallen war. Im zweiten Quartal ist es nun zu einem deutlichen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts gekommen.

Die konjunkturelle Flaute hat sichtbare Spuren auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen. Die Zahl der Arbeitslosen nimmt seit Frühjahr 1991 nicht mehr ab; seit Jahresbeginn 1992 hat sie sich deutlich erhöht (Schaubild 1). Die Zahl der Beschäftigten stagniert seit Jahresanfang. Trotz der Konjunkturschwäche und der Verbilligung der Einfuhr infolge der Aufwertung der D-Mark gegenüber dem US-Dollar hat der Preisauftrieb bislang kaum an Fahrt verloren. Zwar haben sich die Verbraucherpreise gegenüber dem Niveau im Vorjahr zuletzt weniger erhöht; die Anstiegsrate betrug etwa 3,5 vH nach rund 4,5 vH im ersten Halbjahr 1992. Die geringere Zunahme im Vorjahresvergleich spiegelt jedoch vor allem wider, daß das Preisniveau zur Mitte des Jahres 1991 deutlich gestiegen ist, weil damals Verbrauchsteuern erhöht wurden.

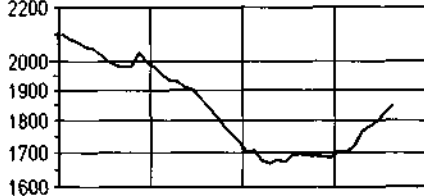
Die Wirtschaft in den neuen Bundesländern steckt zwei Jahre nach Beginn der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion noch tief in der Anpassungskrise. Die gesamtwirtschaftliche Produktion ist gemessen am Bruttoinlandsprodukt zwar seit Mitte 1991 nicht weiter zurückgegangen; entgegen der allgemeinen Erwartung ist sie jedoch bisher auch nicht gestiegen. Dies hängt vor allem damit zusammen, daß die Industrieproduktion, die sich nach der Jahresmitte 1991 zu stabilisieren schien, seit dem Jahresende wieder rückläufig ist (Schaubild 2). Hier macht sich bemerkbar, daß die Lieferungen in die GUS-Länder seither nochmals deutlich zurückgegangen sind. Der Umstellungsprozeß in der Industrie kommt offenbar so schleppend voran, daß mit neuen Produkten aus privatisierten und neu errichteten Betrieben noch nicht hinreichend viele Nachfrager in anderen Regionen gewonnen werden konnten, um die Verluste an Nachfrage für das überkommene Sortiment der alten Betriebe in den traditionellen Absatzgebieten auszugleichen. Auch führen die starken Lohnsteigerungen dazu, daß weitere Fertigungen als unrentabel aufgegeben werden müssen, und sie erschweren es, Produktionen an ostdeutschen Standorten zu betreiben, die ihre Kosten im Markt decken können. In der Bauwirtschaft und in weiten Teilen des Dienstlei-

Indikatoren¹ zur Konjunkturlage in Westdeutschland

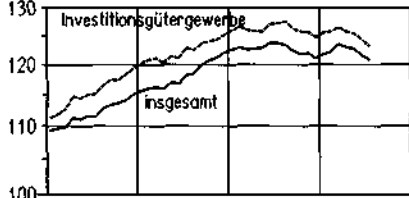
1985=100 Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe²



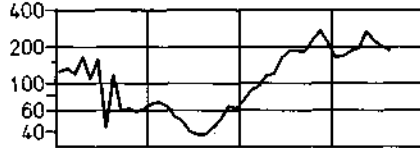
in 1000 Arbeitslose



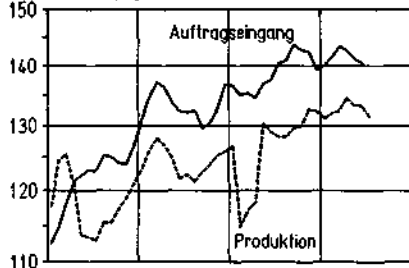
Produktion im Verarbeitenden Gewerbe²



Kurzarbeiter



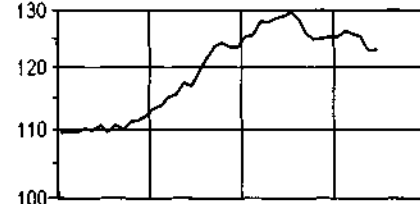
Bauhauptgewerbe²



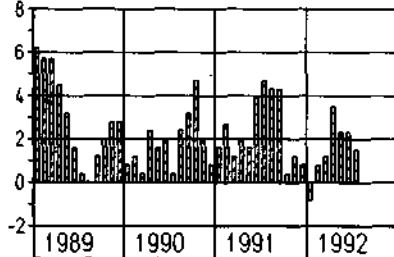
Offene Stellen



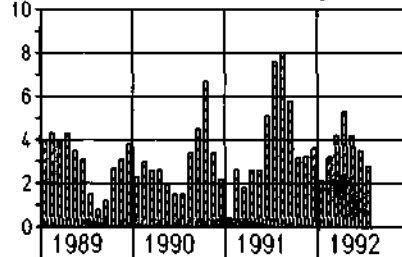
1986=100 Einzelhandelsumsatz²



in Erzeugerpreisindex³



in Preisindex für die Lebenshaltung³



Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sowie der Bundesanstalt für Arbeit.

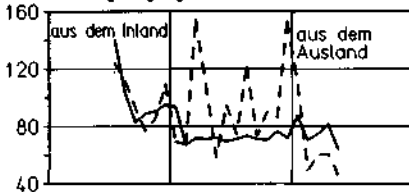
¹Saisonbereinigt. - ²Real, gleitender Dreimonatsdurchschnitt. - ³Veränderung gegenüber dem Vormonat, Jahresrate, gleitender Dreimonatsdurchschnitt.



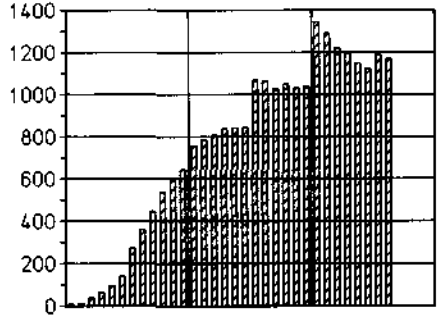
Indikatoren¹ zur wirtschaftlichen Lage in Ostdeutschland

2.Halb
1990=100

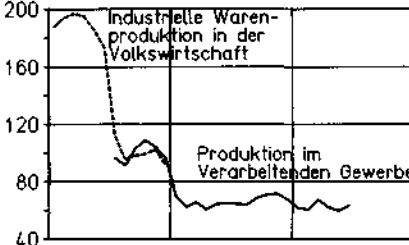
Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe



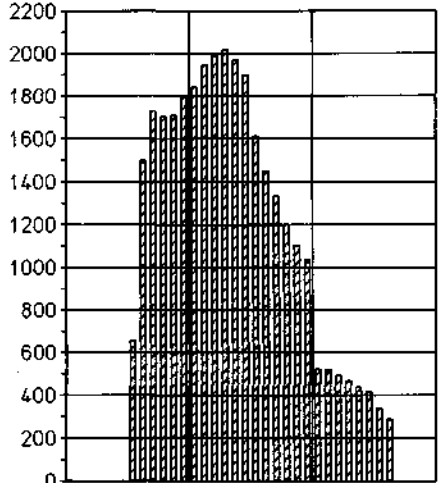
in 1000 Arbeitslose



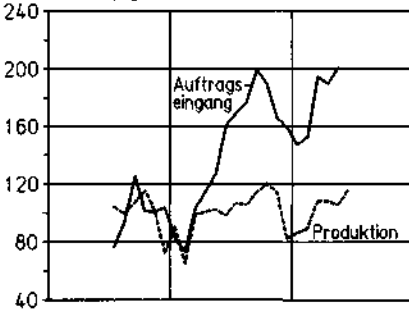
Industrieproduktion



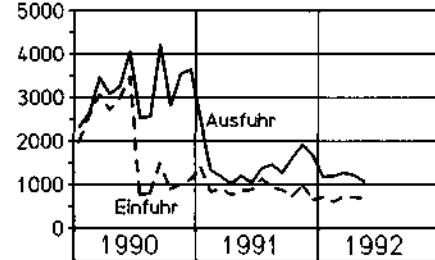
Kurzarbeiter



Bauhauptgewerbe



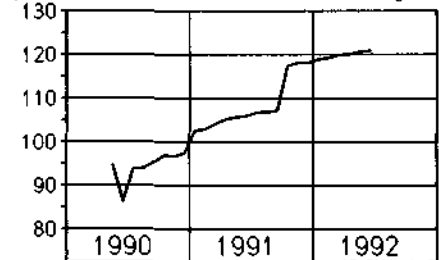
MILDM Außenhandel²



2.Hj. 90 /

1.Hj. 91=100

Preisindex für die Lebenshaltung



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

¹Nicht saisonbereinigt. - ²Ohne innerdeutschen Handel.



stungssektors dagegen ist die Entwicklung deutlich aufwärtsgerichtet. Die Anpassung an die neuen Bedingungen ist beträchtlich vorangeschritten, und vor allem als Folge von massiven staatlichen Aufträgen und Transfers expandierte die Produktion im ersten Halbjahr 1992 lebhaft. In der Bauwirtschaft übertraf sie das Niveau im entsprechenden Vorjahreszeitraum um fast ein Drittel, im Dienstleistungssektor um etwa ein Zehntel.

Auf dem Arbeitsmarkt hat sich der Abbau von Arbeitsplätzen bis zuletzt, wenn auch in vermindertem Tempo, fortgesetzt. Im zweiten Quartal 1992 belief sich die Zahl der Erwerbstätigen auf rund 6,2 Millionen (Stand vor Beginn der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion Mitte 1990: 9,1 Millionen), davon waren etwa 400 000 Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Zudem waren mehr als 1 Million Personen in beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen oder Bezieher von Altersübergangsgeld. Wegen des Auslaufens der für die neuen Bundesländer speziell konzipierten Kurzarbeitsregelung hat sich die Zahl der Arbeitslosen nach der Jahresmitte leicht auf nunmehr 1,17 Millionen erhöht. Die Zahl der Kurzarbeiter ist seit nunmehr 16 Monaten rückläufig und betrug im August rund 287 000. Der Preisindex für die Lebenshaltung war zuletzt rund 13 vH höher als ein Jahr zuvor; dazu hat die Erhöhung der Mieten in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres maßgeblich beigetragen. Ohne Ausgaben für Wohnungsmieten liegt die Teuerungsrate bei rund 6 vH. Diese Rate dürfte dem Kaufkraftentzug durch höhere Preise in etwa entsprechen, weil die meisten Haushalte im Gegenzug zur Mietanhebung zusätzliches Wohngeld erhalten haben.

Finanzpolitik: Zaghafte Ausgabenkürzungen, kräftige Abgabenerhöhungen

Der Finanzpolitik wird es im Jahr 1992 nicht gelingen, die Expansion der öffentlichen Ausgaben deutlich zu bremsen. Vielmehr werden die Ausgaben des Staates (einschließlich Sondervermögen (ohne Bundesbahn, Reichsbahn und Bundespost), Sozialversicherung und Treuhandanstalt) um 10 vH – und damit kaum schwächer als 1991 – zunehmen; überproportional expandieren dabei die Sozialleistungen. Die Einnahmen des Staates steigen zwar ebenfalls stark – auch wegen massiver Steuerersatzhöhungen; das Budgetdefizit nimmt aber auf rund 150 Mrd. DM zu (Tabelle 1).

Im Jahr 1993 wird sich die Ausweitung der Ausgaben merklich abschwächen. Sowohl der Bund als auch einige Länder und Gemeinden haben Einsparmaßnahmen ergriffen; zusätzliche Kürzungen von Ausgaben sind angesichts der – auch konjunkturbedingt – steigenden Budgetdefizite zu erwarten. Die Expansion der Personalausgaben wird sich – bei zurückhaltender Einstellungspolitik und wahrscheinlich deutlich geringeren Lohnerhöhungen als 1992 – nennenswert abschwächen. Auch dürften die Investitionen des Staates verlangsamt expandieren, im Westen sogar etwas abnehmen. Demgegenüber werden die Zinsausgaben der Gebietskörperschaften drastisch steigen, vor allem deshalb, weil der Schuldenstand kräftig zugenommen hat (Ende 1991: 43 vH bezogen auf das Bruttosozialprodukt, Ende 1992: 49,5 vH). Im Bereich der Sozialversi-

Tabelle 1 – Budgetsaldo des Staates nach Teilsektoren¹ 1990–1993 (Mrd. DM)

	1990	1991	1992	1993
Bund	-45 ²	-52	-38	-44
Länder, Westen ³	-19	-19	-20	-22
Länder, Osten .....	.	-11	-12	-14
Gemeinden, Westen	-4	-6	-8	-8
Gemeinden, Osten .....	.	1	-3	-5
Gebietskörperschaften	-68	-86	-81	-93
ERP-Sondervermögen	-2	-7	-7	-5
Fonds „Deutsche Einheit“	-20	-31	-24	-15
Kreditabwicklungsfonds .....	.	1	-3 ⁴	-3 ⁴
Gebietskörperschaften und Sonderhaushalte	-90	-122	-115	-116
Treuhandanstalt	-4	-20	-30 ⁴	-30 ⁴
Sozialversicherung	17	13	-5	-4
Insgesamt	-77	-129	-150	-150

¹ In der Abgrenzung der Finanzstatistik. – ² Einschließlich 24 Mrd. DM (im zweiten Halbjahr) für den Haushalt der ehemaligen DDR (Abschnitt B des Bundeshaushalts 1990). – ³ Ab 1991 einschließlich Berlin (Ost). – ⁴ Ohne übernommene Schulden im Rahmen der Abwicklung der Haushalte der ehemaligen DDR oder im Zusammenhang mit der Währungsumstellung sowie der Erstellung der Eröffnungsbilanzen der Unternehmen im Gebiet der ehemaligen DDR.

Quelle: Deutsche Bundesbank [1992]; Bundesministerium der Finanzen [1991]; Treuhandanstalt [1992]; Statistisches Bundesamt [1992]; eigene Schätzungen.

cherung wird es ebenfalls zu Einsparmaßnahmen kommen. Die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, vor allem aber die der Gesetzlichen Krankenversicherung, werden gekürzt werden; der Anstieg der Rentenzahlungen dürfte unter dem des Jahres 1992 liegen. Die gesamten Ausgaben des Staates werden 1993 wohl um rund 5 vH höher sein als 1992.

Die Abgabenbelastung wird sich 1993 erneut vergrößern. Zwar dürfte die Steuerquote – nach der deutlichen Zunahme im Jahr 1992 – nur wenig steigen, aber die Beitragssätze zur Sozialversicherung werden wohl deutlich angehoben. Die Beitragssätze zur Kranken- und zur Arbeitslosenversicherung ließen sich nur konstant halten, wenn es – über die geplanten Maßnahmen hinaus – zu Einsparmaßnahmen in der Gesetzlichen Krankenversicherung und bei der Arbeitslosenversicherung käme; damit ist aber nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre nicht zu rechnen.

Anhaltender Lohnkostendruck

Trotz der merklichen Abkühlung der Binnenkonjunktur und der sich verschlechternden Lage auf dem Arbeitsmarkt wurde auch in der zurückliegenden Tarifrunde die notwendige Wende bei der Lohnentwicklung nicht herbeige-

führt. Wie schon im Vorjahr wurden für Westdeutschland Lohnzuwächse vereinbart, die Konjunktur und Beschäftigung beeinträchtigen. Mit knapp 6 vH gingen sie deutlich über den für dieses Jahr zu erwartenden Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und des Preisniveaus hinaus. Zusätzliche Belastungen ergeben sich für die Unternehmen durch höhere Lohnnebenkosten. So wurden die Beitragssätze zur Krankenversicherung vielfach angehoben, allerdings wurde der Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung zu Jahresbeginn gesenkt. Angesichts der spürbaren Nachfrageschwäche und des sich verschärfenden Wettbewerbs fällt es den Anbietern zunehmend schwer, steigende Kosten in den Preisen weiterzuwälzen. Viele Unternehmen sind daher gezwungen, Produktion und Belegschaften einzuschränken. Die Verteuerung der Arbeit veranlaßt die Unternehmen, im Produktionsprozeß Arbeitskräfte durch Kapitaleinsatz überflüssig zu machen. Zudem verringern die abnehmenden Gewinnspannen die Investitionsbereitschaft der Unternehmen. Außerdem werden Produktionsstätten vermehrt in Ländern errichtet, in denen Arbeitskräfte zu deutlich niedrigeren Löhnen verfügbar sind. Lohnzuwächse, wie sie in den beiden zurückliegenden Tarifrunden festgelegt wurden, gefährden nicht nur die Konjunktur, sondern sie mindern dauerhaft die Beschäftigungsperspektiven für Arbeitskräfte. Auch aus diesem Grund muß sich die Lohnpolitik im kommenden Jahr wieder stärker an der Produktivitätsentwicklung orientieren. Dabei dürften die zu Beginn des nächsten Jahres wohl noch schwache Inlandskonjunktur sowie die zunehmende Arbeitslosigkeit dämpfend auf die Lohnabschlüsse der dann anstehenden Tarifrunde einwirken. Insgesamt rechnen wir für das kommende Jahr mit einem Anstieg der tariflichen Stundenlöhne um reichlich 4 vH; das ist immer noch beträchtlich mehr, als für eine Entlastung des Arbeitsmarktes angezeigt wäre.

Mit der Tariflohnanhebung in Westdeutschland stiegen auch die Löhne in Ostdeutschland, da diese durch tarifvertragliche Festlegungen oft als vH-Satz des westdeutschen Lohnniveaus bestimmt sind. Außerdem wurden weitere Angleichungen des Niveaus der ostdeutschen Löhne an das in den alten Bundesländern vereinbart. Das Tariflohniveau in Ostdeutschland liegt nunmehr nur noch um etwa ein Drittel unter dem westdeutschen, während die Produktivität das westdeutsche Niveau um rund zwei Drittel unterschreitet. Die Lohnentwicklung in Ostdeutschland hat mithin jeglichen Bezug zur Produktivität verloren. Auch für das kommende Jahr sind aufgrund bereits abgeschlossener Verträge und der weiter bestehenden Forderungen einer raschen Anpassung an das westdeutsche Niveau beträchtliche Tariflohnsteigerungen zu erwarten. Wir haben sie für die Prognose mit 15 vH angesetzt. Die Effektivlohnsteigerungen werden vermutlich etwas geringer ausfallen.

Geldpolitik dämpft Konjunktur

Mit der Mitte Juli vorgenommenen Erhöhung des Diskontsatzes von 8 auf 8 3/4 % hat die Bundesbank ihren Kurs zwar nicht wesentlich verschärft, denn der Lombardsatz, dem für die Entwicklung der Geldmarktzinsen die entschei-

dende Bedeutung zukommt, blieb unverändert. Die Notenbank hat aber signalisiert, daß sie ihre enge Geldpolitik fortsetzen will.

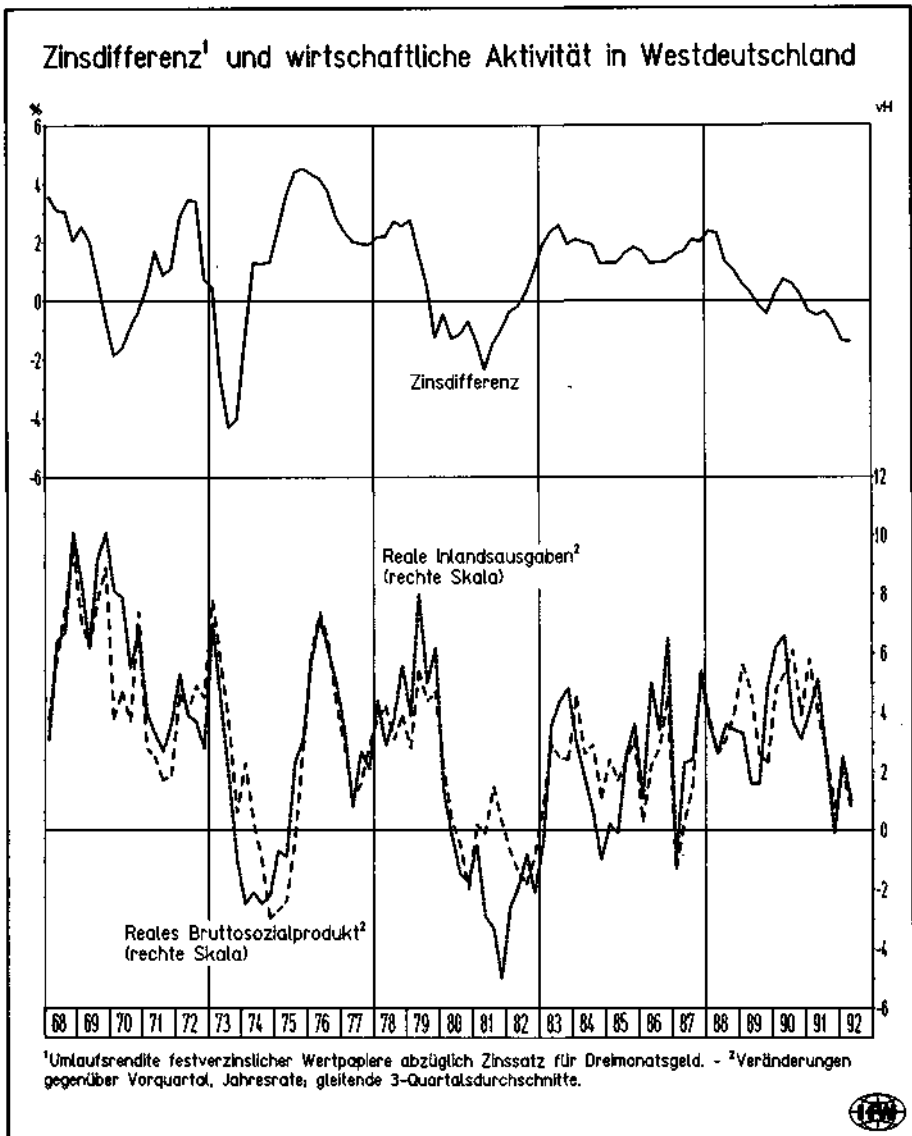
Die Bundesbank weist als Begründung für die abermalige Anhebung des Diskontsatzes auf die seit der Jahreswende anhaltend rasche Ausweitung der Geldmenge M3 hin, die mit einer laufenden Jahresrate von rund 8,5 vH deutlich über die mit dem Geldmengenziel angestrebte Rate von 3,5 bis 5,5 vH hinausgeht. Die Geldmenge M3 enthält zusätzlich zur Geldmenge M1, die ausschließlich unverzinsliche Kassenbestände enthält, Termin- und Spareinlagen. In Zeiten hoher kurzfristiger Zinsen sind insbesondere die Termineinlagen als Instrument der Vermögensanlage attraktiv. Die Geldmenge M3 gibt daher häufig in Zeiten der monetären Restriktion ein verzerrtes Bild vom Kurs der Geldpolitik.

Die Expansion der Geldmenge M1 ist bereits seit geraumer Zeit sehr mäßig; um den Niveausprung im Zusammenhang mit der Einführung der D-Mark in Ostdeutschland bereinigt und von kurzfristigen Schwankungen abgesehen, betrug die laufende Zuwachsrate seit Mitte 1989 nur etwa 4 vH. Sie ist damit nur um reichlich 1 vH höher als das Wachstum des gesamtdeutschen Produktionspotentials. Bereinigt um den am Deflator für das gesamtdeutsche Bruttosozialprodukt gemessenen Preisanstieg ist die Geldmenge M1 sogar zurückgegangen. Dies läßt vermuten, daß von der Geldpolitik bereits seit beträchtlicher Zeit dämpfende Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Produktion ausgegangen sind.

Die Veränderungen der Zinsstruktur deuten ebenfalls darauf hin, daß die Geldpolitik seit längerem restriktiv auf die Konjunktur wirkt. Invers ist die Zinsstruktur in der Tendenz nun bereits seit der zweiten Hälfte von 1989. Zuletzt überstiegen die Zinsen für Dreimonatsgeld die Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere sogar um mehr als einen Prozentpunkt (Schaubild 3). In der Vergangenheit war – im Durchschnitt mit einer Verzögerung von etwa drei Quartalen – ziemlich regelmäßig eine Verlangsamung der wirtschaftlichen Aktivität zu beobachten, wenn sich die kurzfristigen an die langfristigen Zinsen annäherten oder sogar ihr Niveau übertrafen. So ging zur Mitte der siebziger Jahre und zu Anfang der achtziger Jahre, als sich eine inverse Zinsstruktur herausbildete, die gesamtwirtschaftliche Produktion deutlich zurück.

Für die Intensität der Konjunkturabschwächung, die mit einer Inversion der Zinsstruktur einhergeht, sind das Ausmaß und die Dauer der Zinsinversion wichtig; zudem wirken jedoch auch andere Faktoren auf die Konjunktur ein. Als die Zinsstruktur 1969 und 1970 invers war, ging die gesamtwirtschaftliche Produktion in der Folge nicht zurück, sondern nur die Zuwächse flachten beträchtlich ab. Dauer und Ausmaß insgesamt betrachtet, war die Inversion freilich auch weniger gewichtig als jene in den späten siebziger und am Beginn der achtziger Jahre. Außerdem wirkte die Finanzpolitik damals stark expansiv auf die Konjunktur. Die Geldpolitik beeinflußt vorrangig die Binnennachfrage; eine kräftige Zunahme der Auslandsnachfrage, wie sie beispielsweise in den Jahren 1974 und 1981 zu beobachten war, kann die Abschwächung der Binnennachfrage zumindest zeitweise kompensieren. Besondere Faktoren sind für einige Zeit auch in der Phase der jetzigen Inversion bedeutsam gewesen, die nun

Schaubild 3



schon relativ lange andauert. Mit dem Einsetzen der Transfers in die neuen Bundesländer wurde eine stürmische Expansion der Nachfrage nach westdeutschen Produkten ausgelöst, die direkt und indirekt die dämpfenden Wirkungen der Geldpolitik bis in das Jahr 1991 hinein abgefangen hat. Nachdem die Transfers nicht mehr so stark steigen wie zuvor, sind diese Impulse abgeklungen, und

die inverse Zinsstruktur ist seit dem Frühjahr des zurückliegenden Jahres bestimmend für die Entwicklung der Nachfrage im Inland.

In dieser Prognose haben wir unterstellt, daß die Bundesbank ihre Leitzinsen in diesem Jahr nicht mehr verändert. Erst im Verlauf des ersten Quartals von 1993 wird die Bundesbank nach unserer Einschätzung damit beginnen, die Leitzinsen schrittweise zu senken. Dann wird sich die Konjunktur sehr deutlich abgeschwächt haben. Die Bundesbank wird dann wohl die Gefahr geringer einschätzen, daß es nochmals zu sehr hohen Lohnsteigerungen kommt. Unter diesen Umständen dürfte sie auch weniger Anlaß für die Besorgnis haben, die Erhöhung der Mehrwertsteuer zum 1. Januar 1993 könne in eine neuerliche Beschleunigung des Kosten- und Preisniveaueauftriebs einmünden. Angesichts der bestehenden Wirkungsverzögerungen sind jedoch von den Zinssenkungen allenfalls im späteren Verlauf des kommenden Jahres leicht anregende Wirkungen für die Binnennachfrage zu erwarten.

Ausblick Westdeutschland: Anhaltende Konjunkturschwäche

Nach den verfügbaren Konjunkturindikatoren setzt sich die Konjunkturschwäche in den alten Bundesländern im zweiten Halbjahr 1992 fort. Die Kapazitätsauslastung in der Industrie ist bis zuletzt gesunken; sie hat sich gegenüber dem Höchststand im zurückliegenden Aufschwung bereits um reichlich 5 Prozentpunkte ermäßigt und dürfte im dritten Quartal nur noch knapp über ihrem langfristigen Durchschnitt liegen. Das Geschäftsklima hat sich spürbar eingetrübt, und die Einschätzungen der Konsumenten sind pessimistisch. Die Auftragseingänge sind nach einer Belebung im ersten Quartal im Frühjahr deutlich zurückgegangen; dabei neigte insbesondere die inländische Nachfrage zur Schwäche. Die Nachfrage aus dem Ausland stagnierte und dürfte auch in den kommenden Monaten wegen der verhaltenen konjunkturellen Entwicklung in den meisten Handelspartnerländern kaum zunehmen; damit werden sich die Hoffnungen auf eine Exportbelebung im Verlauf von 1992 nicht erfüllen. In der Bauwirtschaft, die bislang eine wichtige Stütze für die Konjunktur war, signalisieren rückläufige Auftragseingänge eine Abflachung der zuvor überschäumenden Produktion.

Auch für die Konjunktur im Jahr 1993 überwiegen vorerst die belastenden Faktoren. So wirken die dämpfenden Effekte der engen Geldpolitik zunächst fort; die von uns erwartete Leitzinssenkung zu Beginn des kommenden Jahres wird erst im späteren Verlauf des kommenden Jahres leicht anregende Wirkungen auf die Binnennachfrage ausüben. Die Finanzpolitik wird weiterhin darauf bedacht sein, durch höhere Steuern und Abgaben einer Ausweitung des Budgetdefizits entgegenzuwirken. Hinzu kommt, daß der Lohnkostendruck zunächst noch hoch bleibt; erst im Gefolge der Rationalisierungsbemühungen der Unternehmen und bei niedrigeren Lohnabschlüssen wird er nachlassen. Die Weltkonjunktur kommt nur zögerlich in Schwung. Die im Sommer 1992 erfolgte Höherbewertung der D-Mark gegenüber dem US-Dollar und dem Yen mindert die Exportchancen deutscher Anbieter zusätzlich. In der zweiten Jahreshälfte von 1993, wenn die Konjunktur in wichtigen Handelspartnerländern an

Fahrt gewonnen hat, dürften von der Ausfuhr wieder Impulse für die deutsche Konjunktur ausgehen. Anregend auf die Ausfuhr wird dann wohl auch wirken, daß sich die Aufwertung der D-Mark wegen schrumpfender Zinsdifferenzen wieder etwas zurückgebildet haben dürfte.

In der konjunkturellen Grundtendenz wird die gesamtwirtschaftliche Produktion bis zur Mitte des kommenden Jahres nur schwach expandieren; erst im zweiten Halbjahr 1993 wird sich die Konjunktur etwas beleben. Die Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts dürfte sowohl in diesem als auch im kommenden Jahr bei rund 1 vH liegen (Tabelle 2). Der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts wird in beiden Jahren etwas geringer ausfallen; dies resultiert aus niedrigeren Erwerbs- und Zinseinkünften aus dem Ausland. Die anhaltende Konjunkturschwäche sowie die Aufwertung der D-Mark wirken sich dämpfend auf den Preisauftrieb aus. Im Vergleich zum Vorjahr werden die Konsumentenpreise zu Ende des Jahres 1992 um reichlich 3 vH höher sein. Zu Ende des Jahres 1993 wird die Preissteigerungsrate im Vorjahresvergleich trotz der Preisberuhigung im Jahresverlauf wohl kaum deutlich niedriger sein, da die Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 1993 zu einem Anstieg des Preisniveaus für die Lebenshaltung um 0,5 Prozentpunkte führt.

Die Verbrauchsausgaben werden in diesem und im kommenden Jahr nur sehr schwach expandieren. Dies liegt vor allem daran, daß die Zahl der Beschäftigten zurückgeht. Zudem steigt die Belastung der Einkommen mit Steuern und Abgaben. Die Unternehmensinvestitionen werden sowohl 1992 als auch 1993 sinken. Die Absatz- und Ertragslage der Unternehmen hat sich spürbar ver-

Tabelle 2 – Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1992/1993

	Westdeutschland		Ostdeutschland		Bundesrepublik Deutschland	
	1992	1993	1992	1993	1992	1993
Bruttoinlandsprodukt ¹	1,0	1,0	3	7	1,5	1,5
Erwerbstätige ² (1000)	29 400	29 250	6 100	5 900	35 500	35 150
Beschäftigte Arbeitnehmer (1000)	26 350	26 200	5 570	5 300	31 920	31 500
Arbeitslose (1000)	1 820	2 070	1 210	1 200	3 030	3 270
Finanzierungssaldo des Staates ³ (Mrd. DM) . . . . .	.	.	.	.	-150	-150
Leistungsbilanzsaldo (Mrd. DM) . . . . .	.	.	.	.	-30	-10
Verbraucherpreise ⁴	4,0	3,5	12	8	.	.

¹ In konstanten Preisen, Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH. – ² Im Inland. – ³ In der Abgrenzung der Finanzstatistik. – ⁴ Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.

Quelle: Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin; eigene Schätzungen.

schlechtern, eine Besserung zeichnet sich allenfalls für den späteren Verlauf des nächsten Jahres ab. Die Zunahme der Bauinvestitionen wird sich abflachen. Bei der angespannten Haushaltslage vieler Länder und Kommunen werden die öffentlichen Bauinvestitionen merklich zurückgehen. Hohe Zinsen und ungünstige Einkommenserwartungen lassen trotz der weiterhin bestehenden Wohnraumknappheit auch bei den Wohnungsbauinvestitionen eine verlangsamte Ausweitung erwarten. Bei den westdeutschen Exporten ist wegen der schwachen Konjunktur in wichtigen Handelspartnerländern und der realen Aufwertung der D-Mark zunächst kaum mit einer Belebung zu rechnen; erst in der zweiten Jahreshälfte von 1993 dürfte die Ausfuhr wohl wieder deutlich expandieren. Die Lieferungen nach Ostdeutschland werden in diesem Jahr ebenfalls nur mäßig ausgeweitet werden; 1993 wird es im Zuge der Belebung der Produktion zu einem leicht verstärkten Anstieg kommen. Die Einfuhren werden wegen der schwachen Binnenkonjunktur in beiden Jahren nur wenig zunehmen.

Die Konjunkturflaute wird sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr die Lage auf dem Arbeitsmarkt verschlechtern. Infolge anhaltend starken Kostendrucks werden die Unternehmen bis weit in das nächste Jahr hinein die Zahl der Beschäftigten verringern. Bei weiter – wenn auch abgeschwächt – zunehmendem Angebot an Arbeitskräften wird die Zahl der Arbeitslosen in diesem und im kommenden Jahr deutlich steigen.

Ausblick Ostdeutschland: Schwieriger Weg aus der Talsohle

In den neuen Bundesländern wird die gesamtwirtschaftliche Produktion, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, in diesem Jahr nur rund 3 vH höher sein als 1991. Insbesondere in der Industrie verläuft der Anpassungsprozeß ungünstiger als erwartet; hier ergibt sich für das Jahr 1992 wohl nochmals ein leichter Rückgang der Produktion. Nur in jenen Bereichen, die überwiegend für lokale Märkte produzieren (Nahrungs- und Genußmittel, Druckerei und Vervielfältigung) oder die von der Nachfragebelebung im Baubereich profitieren (Herstellung und Verarbeitung von Steinen und Erden) oder deren Produktion sehr kapitalintensiv ist (Mineralölverarbeitung), ist bereits eine deutliche Aufwärtsbewegung zu beobachten. Dagegen setzt sich in großen Teilen der Investitionsgüterindustrie die Talfahrt fort. Die Privatisierung kommt hier nicht voran. Die noch im Besitz der Treuhand befindlichen Betriebe weiten ihre Investitionen nur in geringem Maße aus. Die Abhängigkeit von Lieferungen in die GUS-Länder ist groß. Die Exporte dorthin stocken; vielfach werden bestehende Abnahmeverträge nicht erfüllt. Neue Märkte werden kaum erschlossen.

Im Jahr 1993 wird die Belebung der wirtschaftlichen Aktivität in den neuen Bundesländern wohl etwas mehr Eigendynamik gewinnen. Der Auf- und Ausbau der Infrastruktur macht Fortschritte. Es entstehen allmählich leistungsfähige Verwaltungen. Die Privatisierung schreitet zügig voran, und die Zahl der neuentstehenden Gewerbe (nach Abzug der Abmeldungen) ist weiterhin hoch. Insbesondere von seiten der privatisierten und neugegründeten Unternehmen erwarten wir im kommenden Jahr Impulse für eine Aufwärtsentwicklung auch

im industriellen Bereich. Die Bauwirtschaft und das Dienstleistungshandwerk profitieren weiterhin von der massiven Zunahme der Nachfrage durch die öffentliche Hand sowie von speziellen Förderprogrammen. Im Wirtschaftsbau gehen Impulse von der staatlichen Investitionsförderung aus. Die Expansion im Dienstleistungsbereich wird durch die Ausweitung des Angebots und die nochmalige Zunahme staatlicher Transferzahlungen angeregt. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt dürfte die gesamtwirtschaftliche Produktion im kommenden Jahr um etwa 7 vH höher ausfallen als 1992. Diese Zuwachsrates bedeutet jedoch nicht, daß sich die Aufwärtsbewegung in den neuen Bundesländern bereits selbst trägt.

Die Investitionen werden sowohl in diesem als auch im kommenden Jahr beträchtlich steigen; nach 72,4 Mrd. DM im Jahr 1991 werden die Bruttoanlageinvestitionen 1992 rund 95 Mrd. DM erreichen, 1993 ist mit einer Größenordnung von rund 115 Mrd. DM zu rechnen. Pro Kopf der Bevölkerung waren die Investitionen im Osten im Jahr 1991 allerdings nur etwa halb so hoch wie im Westen, und selbst bei der starken Zunahme der Investitionen wird sich die Relation 1993 auf nur etwa 75 vH verbessern. Die geringere Kapitalbildung je Einwohner schließt nicht aus, daß es kurzfristig in Ostdeutschland durch die zusätzlichen Investitionen zu einer deutlich stärkeren Ausweitung der Produktionskapazitäten als in Westdeutschland kommt. So sind die Investitionen im Osten wohl in weit größerem Maße Engpaßinvestitionen, und die Kapitalproduktivität dürfte insgesamt höher sein als bei Investitionen in Westdeutschland. Für die Zukunft bedarf es einer anhaltend raschen Ausweitung der Investitionen, denn nur so kann eine ausreichende Zahl von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen geschaffen werden. In diesem Zusammenhang muß bedacht werden, daß die derzeitige massive Subventionierung des Kapitaleinsatzes in den neuen Bundesländern einen Trend zu kapitalintensiven Produktionen begünstigt und damit den Kapitalbedarf vergrößert, der für das Entstehen von Arbeitsplätzen erforderlich ist. Dies hätte vermieden werden können, wenn die wirtschaftliche Aktivität in Ostdeutschland nicht mittels einer speziellen Investitionsförderung, sondern durch allgemeine Steuerentlastungen erfolgt wäre.¹

Bei der unterstellten Entwicklung von Löhnen und Produktion wird vor allem in der Industrie die Zahl der Beschäftigten im Verlauf von 1992 weiter verringert werden. Auch der öffentliche Dienst ist deutlich überbesetzt, gemessen an der Zahl der Beschäftigten je Einwohner in den alten Bundesländern. Die leichte Zunahme bei der Zahl der Erwerbstätigen in der Bauwirtschaft und im Dienstleistungsbereich wird nicht verhindern, daß es im zweiten Halbjahr 1992 nochmals zu einer Abnahme der Zahl der Arbeitsplätze in der Gesamtwirtschaft kommt. Erst im nächsten Jahr werden sich die Entlassungen in einigen Sektoren und die Neueinstellungen in anderen Bereichen wohl in etwa die Waage halten. Wie sich bei der beschriebenen Beschäftigungsentwicklung die Zahl der Arbeitslosen entwickeln wird, hängt maßgeblich vom Umfang des Einsatzes der vielfältigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ab. Wir haben in dieser Prognose unterstellt, daß es zu keiner ausgeprägten Kürzung bei den Ausgaben für

¹ Zur Diskussion über ein „Niedrigsteuergelände Ostdeutschland“ vgl. Boss [1990, S. 58–70].

aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern kommt. Entsprechend rechnen wir damit, daß die Zahl der Arbeitslosen nur noch wenig steigt, verdeckte Arbeitslosigkeit beträchtlichen Ausmaßes also fortbesteht.

Zur Wirtschaftspolitik im vereinten Deutschland

Mit der Vereinigung Deutschlands ist die Wirtschaftspolitik unerwartet vor große Herausforderungen gestellt worden. Vor und im unmittelbaren Gefolge der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und der Vereinigung ist vieles verständlicherweise ad hoc entschieden worden. Wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Erwägungen haben kaum eine Rolle gespielt. Beklagenswert ist: auch zwei Jahre nach der Vereinigung ist ein Besinnen auf das im Interesse eines raschen Neuaufbaus der Wirtschaft in Ostdeutschland sachlich Gebotene und mit Blick auf die künftige Entwicklung in ganz Deutschland Tragbare kaum zu erkennen. Was wirtschaftlich falsch ist, wird durch politische Entscheidungen nicht richtig. Die Politik einschließlich der Wirtschaftspolitik tut aber gerade so. Nachdem der Niedergang der ostdeutschen Wirtschaft nun sehr viel tiefer und der Neuaufbau sehr viel mühsamer ist als ursprünglich gedacht und überdies die Konjunktur in Westdeutschland ins Stocken geraten ist, drohen Hektik und Konzeptionslosigkeit zuzunehmen.

Die Diskussion konzentriert sich verstärkt auf die Industrie. Zwar stehen auch andere Wirtschaftsbereiche noch mitten im Umstellungsprozeß; vielfach schrumpfen dort Produktion und Beschäftigung. Aber in der Industrie ist die Lage so ernst, daß sogar die Deindustrialisierung der ostdeutschen Wirtschaft befürchtet wird. Gegenwärtig dürfte die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe nur noch etwa ein Drittel des Umfanges betragen, den sie 1989 ausmachte. Je Einwohner gerechnet ist die Zahl der in diesem Sektor Beschäftigten um etwa zwei Fünftel geringer als in Westdeutschland, und eine weitere Abnahme scheint vorgezeichnet. Diese Entwicklungen haben zu der Forderung geführt, der Staat solle den Betrieben in Ostdeutschland Aufträge sichern und sie sanieren. Verlangt wird eine aktive Industriepolitik, die den Betrieben neue Chancen eröffnet und der ostdeutschen Wirtschaft den Weg in die Zukunft weist.

Solche Forderungen gehen an den Ursachen des Niedergangs der ostdeutschen Industrie und anderer Teile der Wirtschaft vorbei, und sie beruhen auf Ansprüchen an die Politik, denen diese nicht gerecht werden kann. Vor allem berücksichtigen sie auch nicht, daß der Staat nicht der Reparaturbetrieb für das Fehlverhalten der Tarifvertragsparteien sein kann.

Lohnpolitik: historisches Versagen

Schon zum Zeitpunkt der Vereinigung war klar, daß die Industriebetriebe in Ostdeutschland, in den internationalen Wettbewerb gestellt, die damals gezahlten Löhne nicht würden erwirtschaften können. Gleichwohl wurden die Tariflöhne seitdem weit mehr als verdoppelt. Eine rasche Angleichung an das Niveau im Westen Deutschlands ist teils schon vereinbart, teils erklärtes Ziel der Gewerkschaften. Zwar ist die Abnahme der Beschäftigung wohl nur zum kleine-

ren Teil unmittelbare oder ausschließliche Folge des Anstiegs der Löhne. Auslöser war zumeist der Zusammenbruch der Nachfrage nach ostdeutschen Produkten sowohl von seiten der inländischen Verbraucher und Betriebe als auch von seiten der mittel- und osteuropäischen Länder. Dies darf freilich nicht zu dem Schluß verleiten, Lohnhöhe und Tempo des Lohnanstiegs seien für die ostdeutsche Wirtschaft angesichts des wegbrechenden Absatzes unbedeutend.

Die bisherige Lohnpolitik führt dazu, daß sich die Chancen Ostdeutschlands im Standortwettbewerb mit westlichen und zunehmend auch ost- und mitteleuropäischen Regionen verschlechtern. Die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände müssen dem Vorwurf begegnen, sie handelten vor allem im Interesse der Arbeitnehmer und der Unternehmen im Westen. Lohnt sich wegen der Arbeitskosten das Gründen von Unternehmen im Osten nicht, dann ist die Konkurrenz für im Westen etablierte Unternehmen geringer. Sind die Arbeitskosten in Ostdeutschland hinreichend hoch, können Arbeitsplätze im Westen verteidigt werden. Die Interessen der Arbeitnehmer in Ostdeutschland werden damit verletzt und dem Neuaufbau der Wirtschaft in den neuen Bundesländern wird auch deswegen schwer geschadet, weil ein kräftiger Zustrom an Kapital als Folge der Lohnpolitik ausbleibt. Sollen in Ostdeutschland die erforderlichen Arbeitsplätze geschaffen werden, dann muß es zu einer raschen und deutlichen Wende in der Lohnpolitik für Ostdeutschland kommen. So muß den Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, die Lohnentwicklung mit der betrieblichen Leistungskraft in Übereinstimmung zu bringen. Zu diesem Zweck sollte von den in vielen Branchentarifverträgen vereinbarten Revisionsklauseln Gebrauch gemacht werden, welche es erlauben, Lohnangleichungen an das westdeutsche Niveau zeitlich zu strecken.

Der Gesetzgeber sollte es zudem ermöglichen, durch Betriebsvereinbarungen von kollektiv beschlossenen Tarifverträgen abzuweichen. Solche Öffnungsklauseln würden Leitung und Belegschaft in Not geratener Betriebe die Chance bieten, die Lohnkosten zu senken, um Arbeitsplätze zu erhalten. Der teilweise heftige Widerstand der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften gegen derartige Lockerungen des Tarifrechts wird mit vielen Argumenten begründet. Dazu gehört, daß es besser sei, Tarifaufeinandersetzungen außerhalb der Unternehmen zu führen als solche Streitigkeiten in sie hineinzutragen. Auch dürfe der Betriebsegoismus nicht über Gesamtinteressen dominieren. Zumindest gegenwärtig ist es in Ostdeutschland aber so, daß die Tarifvertragsparteien in den Betrieben Schäden anrichten, die sehr viel größer sind, als die Vorteile, die die externe Festlegung der arbeitsvertraglichen Bestimmungen hat, und von Betriebsegoismus kann keine Rede mehr sein, wenn der Großteil aller Betriebe mit dem Vereinbarten nicht zurechtkommt. Tarifautonomie kann und darf nicht bedeuten, daß Kollektivverträge in großem Stil Betriebe und Arbeitsplätze vernichten und das Entstehen neuer verhindern. Wird auf der Verbandsebene der Tarifparteien kein Korrekturbedarf für lohnpolitische Fehlentscheidungen gesehen, so muß den einzelnen Betrieben und ihren Arbeitnehmern die Möglichkeit gegeben werden, sich von den kollektiven Festlegungen abzukoppeln.

Eine solche Wende in der ostdeutschen Lohnpolitik hätte zur Folge, daß wohl auch im Westen eine verhaltenere Gangart in der Lohnpolitik erforderlich ist.

Denn es muß Ersatz für die Arbeitsplätze geschaffen werden, die im Wettbewerb mit den in Ostdeutschland entstehenden Unternehmen verloren gehen oder nicht entstehen. Dieses ist keine Umverteilung – weder von den Arbeitnehmern im Westen zu denen im Osten noch von den Arbeitnehmern zu den Unternehmen –, sondern die Voraussetzung dafür, daß in beiden Regionen auf die mittlere Frist die Wirtschaft und das Angebot an Arbeitsplätzen kräftig expandieren können. Mit der Vereinigung haben sich die Knappheitsverhältnisse verschoben. Arbeitskräfte gibt es reichlicher, Kapital muß mobilisiert werden, damit die Arbeitskräfte Arbeit finden können.

Industriepolitik: Illusionen

Bisher ist der Widerstand gegen eine Wende in der Tarifpolitik bei Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gleichermaßen groß. Anstelle dessen werden die Forderungen nach industriepolitischen Maßnahmen des Staates vorgebracht, um dem Rückgang von Produktion und Beschäftigung zu begegnen. Im allgemeinen werden zwar die Ziele einer solchen Politik benannt – Stabilisierung von Produktion und Beschäftigung oder gar Revitalisierung der Industrie – aber Mittel und Wege sowie Erfolgsaussichten werden kaum diskutiert. Überdies wird mit der Forderung nach einer Industriepolitik für Ostdeutschland häufig der Eindruck erweckt, es gäbe Erfolgsbeispiele für eine solche Politik in Westdeutschland. Die westdeutschen Erfahrungen zeigen jedoch, daß es mit den öffentlichen Mitteln, auf die die Industriepolitik immer setzt, lediglich gelungen ist, den Rückgang von Produktion und Beschäftigung zu strecken; verhindert werden konnte er letztlich nicht. Beispiele sind der Steinkohlenbergbau, die Eisen- und Stahlindustrie oder der Schiffbau. Auf Dauer haben industriepolitische Maßnahmen den betroffenen Regionen sogar geschadet, weil die dazu eingesetzten Mittel sinnvoller beispielsweise für die Verbesserung der Infrastruktur hätten verwendet werden können, die dem Entstehen neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze förderlich gewesen wäre. Hinzu kommt, daß die Erhaltungssubventionen in Westdeutschland immer nur einem vergleichsweise kleinen Ausschnitt der Industrie galten. Sollen in Ostdeutschland Fertigungen und Arbeitsplätze gesamtwirtschaftlich bedeutenden Ausmaßes aufrechterhalten werden, so müßten finanzielle Mittel eingesetzt werden, die wesentlich über jene hinausgehen, die in Westdeutschland für diesen Zweck bereitgestellt wurden.

Für eine Industriepolitik in Ostdeutschland werden, neben den üblichen allgemeinen Zielen und Begründungen, auch besondere Umstände angeführt. Viele Betriebe der ostdeutschen Industrie hätten trotz des schlagartigen Rückgangs ihrer Ausfuhren in die Länder Mittel- und Osteuropas auf die mittlere Sicht dort Absatzgebiete mit beträchtlichem Potential. Der Rückgang sei primär die Folge des Zusammenbruchs des Zentralplansystems in diesen Ländern, der Schwierigkeiten des Übergangs zur Marktwirtschaft und akuter Devisenengpässe. Im Zuge einer Konsolidierung würde die Nachfrage nach den ostdeutschen Produkten wieder zunehmen und deshalb sei es sinnvoll, Produktionskapazitäten und -programme aufrechtzuerhalten und das vorhandene Know-how bei Fertigung und Absatz zu bewahren, um die sich künftig ergebenden Chancen wahr-

nehmen zu können. Weil es für die betroffenen Betriebe vorerst keine Marktalternative im Westen gebe, müsse die Zwischenzeit durch Hilfen für die Betriebe überbrückt werden. Als Hilfen seien auch subventionierte – bis hin zu verlorenen – Kredite an Abnehmer ostdeutscher Produkte in ost- und mitteleuropäischen Ländern sinnvoll, zumal sie zur Konsolidierung in diesen Ländern beitragen.

Wie hoch die Subventionen tatsächlich sein müßten, um für ostdeutsche Produkte Abnehmer in nennenswerter Zahl zu finden, ist nicht einmal grob abzuschätzen. Das hängt nicht nur mit dem Zusammenbruch der Wirtschaftssysteme in Mittel- und in Osteuropa und der Devisenknappheit zusammen, sondern auch damit, daß die ostdeutschen Betriebe dort der internationalen Konkurrenz ausgesetzt sind, die – ähnlich wie auf dem ostdeutschen Markt und auf sonstigen Märkten – erheblich günstiger anbietet. Wer darauf setzt, Betriebe und Industriezweige in der einen oder der anderen Weise durch Subventionen für östliche Abnehmer zu erhalten, übernimmt finanzielle Risiken, die nicht absehbar sind.

Für einige Bereiche – z. B. bei Ausrüstungen für die Eisenbahn oder bestimmten Motoren – wird für ostdeutsche Betriebe aufgrund traditioneller Lieferbeziehungen eine gewisse Monopolrolle in mittel- und osteuropäischen Ländern behauptet, weil sich ihre Erzeugnisse wegen technischer und ökonomischer Einbindungen in größere Komplexe kurzfristig nicht substituieren lassen. Dies können aber wohl nur Nischen sein. Gäbe es solche Monopole, müßten keine öffentlichen Mittel aufgewendet werden, um den Absatz zu sichern. Auf die Dauer aber werden, sofern tatsächlich Monopole und damit Monopolgewinne existieren, Anbieter aus anderen Ländern in die entsprechenden Märkte drängen.

Finanzpolitik: Auf die Stärkung der Leistungsanreize setzen

Der ökonomische Kern der Vereinigungsaufgabe droht aus dem Blickfeld zu geraten. Er liegt darin, in Ost- wie in Westdeutschland die freiwillige private Initiative zu unternehmerischem Handeln zu stärken. In der wirtschaftspolitischen Diskussion vor der Vereinigung hat die Reform der Unternehmensbesteuerung eine wichtige Rolle gespielt, weil sie von vielen für erforderlich gehalten wurde, um die Attraktivität Westdeutschlands für Investoren zu erhöhen. Die Entlastung der Arbeitnehmer von leistungsfeindlichen Abgaben wurde für dringlich gehalten. Die Deregulierung der Wirtschaft war ein drängendes Problem. Diese Aufgaben sind gegenwärtig in den Hintergrund geraten. Statt dessen dominieren Aktivismus und fragwürdige Konzepte die finanzpolitische Diskussion – begünstigt durch die konjunkturelle Schwäche im Westen (mit ihren Rückwirkungen auf das Steueraufkommen) und die unerwartet schwache wirtschaftliche Entwicklung im Osten. In dieser Diskussion spielten sogar Pläne, eine unverzinsliche oder niedrig verzinsliche Zwangsanleihe einzuführen, eine große Rolle.

Verschiedene Varianten wurden erwogen. Nach einem Vorschlag sollten alle Gewerbebetriebe im Westen mit mehr als 20 Beschäftigten und alle Einkom-

mensteuerpflichtigen mit Bruttoeinkommen von mehr als 5 000 DM monatlich eine unverzinsliche Anleihe des Staates zeichnen müssen, sofern sie nicht nachweisen, daß sie in den neuen Bundesländern investieren. Eine solche Maßnahme liefe – unabhängig von den Regelungen im Detail – darauf hinaus, daß Investitionen in den neuen Bundesländern wie bisher – also massiv – gefördert würden, daß aber die Leistungsbereitschaft (im Westen und im Osten) und die Investitionen im Westen (oder im Ausland) bestraft würden durch eine Steuer in Höhe der entgangenen Zinseinnahmen. Die selektiv höhere Besteuerung widerspräche völlig den Bestrebungen, Investitionen in der Bundesrepublik durch steuerliche Entlastungen attraktiv zu machen, sowie dem Vorhaben, die Leistungsanreize zu stärken. Die Einführung einer Zwangsanleihe wäre – für sich genommen, aber auch im Rahmen eines Pakets von Maßnahmen, das Lohnzurückhaltung und möglicherweise Investivlohnvereinbarungen beinhaltet – kontraproduktiv.

Die Finanzpolitik muß in den Dienst der Ordnungspolitik gestellt werden. Das verlangt aber, daß sich die Politik darüber im Klaren ist, was sie sinnvollerweise leisten kann und wo ihre Grenzen liegen. Die ostdeutsche Industrie hat im In- und im Ausland ihre Nachfrage weitgehend verloren. Die Politik kann weder neue Nachfrage noch die dafür notwendigen neuen Produkte bereitstellen; das ist eine unternehmerische Aufgabe. Die Politik kann allerdings finanzielle Mittel mobilisieren für den Auf- und den Ausbau der Infrastruktur und der Verwaltungen. Die Politik muß in einer solchen Umbruchsituation, wie sie in den neuen Bundesländern vorliegt, wohl auch private Investitionen finanziell fördern, damit der Neuaufbau der Produktionsanlagen möglichst rasch vorankommt. Hierfür sind umfangreiche Mittel bereitgestellt worden.

Nötig ist allerdings, den Mitteleinsatz zu verbessern. Bei der Förderung der privaten Investoren sind die Maßnahmen kaum noch übersehbar. Eine Straffung und Konzentration würden die Transparenz und die Wirkung erhöhen. Vieles kommt aber auch deshalb kaum voran, weil den neuen Bundesländern ein rechtliches und institutionelles Rahmenwerk übergestülpt wurde, das schon in den alten Bundesländern zu einem gravierenden Hemmnis für die Fortentwicklung geworden ist: es ist kompliziert und reglementiert häufig völlig unnötig. Es läßt für freie und spontane Entscheidungen der privaten Unternehmen, der Arbeitnehmer und der Haushalte nur noch wenig Platz. Das Rahmenwerk hat sich in den neuen Ländern um so mehr als Bremse für den Aufbauprozess erwiesen, als die Verwaltungen und die Mitarbeiter fehlen, die damit sachgerecht umgehen können. Deregulierung und Vereinfachung sind über die zaghaften Ansätze hinaus zwingend erforderlich, damit sich die private Initiative stärker entfalten kann, die mit den finanziellen Hilfen angestoßen werden soll.

Es gibt also Handlungsbedarf für den Staat. Gleichwohl gilt, daß sich der Aufbau der Wirtschaft in den neuen Ländern von der Politik nicht erzwingen läßt. Die Politik muß den nötigen rechtlichen und institutionellen Rahmen bereitstellen; und sie darf darüber hinaus fördernd eingreifen, wo dies ökonomisch begründet ist. Hat die Politik das von ihr zu Erwartende und zu Leistende getan, dann muß sie im Vertrauen auf die Entfaltung der Marktkräfte auch abwarten können.

Summary

Federal Republic of Germany: Production Stagnates

Weak Economic Activity in Western Germany

In western Germany overall production has been flagging since early 1991. Fluctuations from quarter to quarter were mainly due to special factors. With the sluggish growth of output, unemployment has risen since the beginning of 1992 and the number of persons employed has not further increased. Despite weak demand and lower import prices resulting from the appreciation of the DM vis-à-vis the US-Dollar, inflation hardly moderated.

Ongoing Decline in Industrial Production in Eastern Germany

Two years after the start of the GEMU (German Economic and Monetary Union) the economy in the new federal states is still deep in the transformation crisis. In contrast to most expectations overall production did not yet recover from its trough in mid 1991. Industrial production started to decline again at the end of last year as exports to the former USSR once more decreased markedly. On the other hand, adjustment in construction and in services is making progress. In the first half of 1992, output in the construction industry exceeded its pre-year's level by about 30 p.c., and output in the services sector was 10 p.c. higher. Although companies continued to reduce the number of jobs, the number of persons unemployed increased only slightly because of various labor market schemes. Due to the rise in rents in the second half of last year, the consumer price index is now 13 p.c. higher than one year ago. Yet, most households receive additional transfer payments as a compensation for higher rents. The inflation rate excluding rents, which is at about 6 p.c., seems to be a more appropriate measure of the loss of purchasing power.

Recovery in Western Germany Will not Start before the Second Half of 1993

Leading economic indicators suggest that the weakness of economic activity in western Germany will continue in the second half of 1992. Even for most of 1993 dampening factors will cause economic activity to remain sluggish. We expect monetary policy to reduce interest rates noticeably in the first quarter of 1993 only. Because of time-lags domestic demand will not be stimulated before late 1993. Fiscal policy will try to prevent an increase of the budget deficit mainly by raising taxes and other duties. Wage cost pressures will only mitigate slowly. The world economy is set to recover but hesitantly and the appreciation of the DM vis-à-vis the US-Dollar and the Yen since summer 1992 adds to poor export prospects for Germany. Yet, in the second half of 1993 with demand from abroad picking up exports should contribute to the recovery. Declining interest rate differentials vis-à-vis other countries will lead to a moderate depreciation of the DM helping to stimulate exports.

Overall production will tend to be weak until the mid of next year, picking up noticeably only in the second half of 1993. Real GDP will increase by about 1 p.c. both this and next year, real GNP-growth is expected to be somewhat lower because of declining income payments from abroad. Inflation will moderate slightly due to the continuing weak demand. At the end of this year, consumer prices will exceed their pre-year-level by about 3 p.c. Next year, the inflation rate will stay at about 3 p.c. due to the rise in the value added tax by one percentage point.

Weak production and the strong rise of labor costs will induce many companies to reduce employment substantially both in this year and in 1993. Together with an increase in the labor force this will cause unemployment to rise significantly.

Prospects for Eastern Germany: Moderate Output Growth

In 1992, real GDP in the new federal states will be only 3 p.c. higher than last year as output in manufacturing will decrease slightly. For 1993, we expect privatised companies and newly established private firms to reverse the declining trend in manufacturing output by taking up new production lines. Construction as well as handicraft will continue to benefit from increasing public orders and special promotion programs. In services both improved supply structures and increased demand resulting from higher transfer payments to private households will support the vivid widening of output. All in all, in 1993 real GDP will exceed this year's level by about 7 p.c. However, this increase does still not mean that a dynamic catching up process has been set into motion.

In the second half of 1992, in construction and in services the number of persons employed will rise slightly, whereas in manufacturing it will fall again noticeably. In the economy as a whole, the number of jobs will drop once more. In 1993, continued reduction of employment in a number of industries will be met by the creation of new jobs in others. We assume that expenditures for public labor market schemes will not be cut down significantly. This is the main reason to expect the number of registered unemployed not to rise noticeably and hidden unemployment to remain at a high level.

Literaturverzeichnis

- BOSS, Alfred, „Budgetdefizite und Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland“. Die Weltwirtschaft, 1990, H. 2, S. 58–70.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.), Die Entwicklung der Bundesfinanzen im Haushaltsjahr 1990. Bonn, 9. Juni 1991.
- DEUTSCHE BUNDESBANK, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank. Frankfurt/M., August 1992.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.), Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, 4. Vierteljahr und Jahr 1991. Wiesbaden, Juli 1992.
- TREUHANDANSTALT, Monatsberichte. Berlin 1992.