

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
(Ed.)

Research Report

Marktwirtschaftlichen Kurs halten: Zur Wirtschaftspolitik
für die neuen Bundesländer. Sondergutachten vom 13.
April 1991

Sondergutachten

Provided in Cooperation with:

German Council of Economic Experts

Suggested Citation: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
(Ed.) (1991) : Marktwirtschaftlichen Kurs halten: Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer.
Sondergutachten vom 13. April 1991, Sondergutachten, Bundestag, Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/75388>

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.*

IV.**Marktwirtschaftlichen Kurs halten
Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer**

Sondergutachten vom 13. April 1991

Inhalt

	Seite
I. Anlaß des Sondergutachtens	252
II. Die wirtschaftliche Lage	252
III. Die mittelfristige Perspektive: Chancen für ein starkes Wachstum	253
IV. Wirtschaftspolitische Fehlsteuerung und der richtige Kurs	255
Anpassung über den Markt, nicht durch die Politik	255
Vorrang für die Privatisierung	256
Schwerpunkt Infrastruktur	258
Aufgaben am Arbeitsmarkt	260
V. Marktwirtschaftlich überzeugend führen	262

Tabellenteil:

1. Industrielle Warenproduktion	264
2. Zur Entwicklung in der Bauwirtschaft	265
3. Zur Entwicklung am Arbeitsmarkt	266
4. Zinsverbilligende Förderprogramme für die neuen Bundesländer	267

I. Anlaß des Sondergutachtens

1. Die Anpassungskrise der ostdeutschen Wirtschaft hat in den neuen Bundesländern den totalen Umschwung der Stimmungslage und der Erwartungen bewirkt. Die mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion entstandene Euphorie ist verflogen; ihre Stelle haben Unsicherheit und Furcht sowie Bitternis besetzt. Mehr und mehr Menschen in den neuen Bundesländern beurteilen die wirtschaftlichen Aussichten als schlecht. Von den verunsicherten Bürgern und in öffentlichen Unmutsäußerungen wird das rasante Tempo des Beschäftigungseinbruchs einer nicht hinreichenden Vorbereitung und Flankierung des Übergangs in die marktwirtschaftliche Ordnung zugeschrieben. Beklagt wird, daß die Menschen nicht darauf vorbereitet worden seien, in welchem Ausmaß die schlagartige Überführung in die Marktwirtschaft die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes bedrohen werde. Viele haben schon aus ihren Köpfen verdrängt, daß viereinhalb Jahrzehnte sozialistischer Mißwirtschaft den Grund für die wirtschaftliche Misere gelegt haben.

Die Tiefe des Einbruchs bei Produktion und Beschäftigung hat die meisten überrascht. Daß es zu einem bedeutenden Rückgang kommen werde, mußte freilich erwartet werden; denn es ist ganz und gar ausgeschlossen, eine sozialistische Wirtschaft innerhalb weniger Monate in eine blühende Marktwirtschaft umzuwandeln. Was für den Aufbruch zur Marktwirtschaft notwendig ist — angefangen von den noch zu klärenden Eigentumsfragen über umfangreiche Investitionen bis zur Einstellung der Menschen auf die ungewohnte, neue Aufgabe —, braucht bis zu seiner Ausreifung viel Zeit (JG 90 Ziffern 300ff.).

2. Das Umfeld für eine Wirtschaftspolitik, die den Marktkräften die Schlüsselrolle bei der wirtschaftlichen Erneuerung zuweist, hat sich auch unter politischem Drängen im Westen der Bundesrepublik entscheidend verschlechtert. Im Osten wie im Westen wird dem Staat angesonnen, in den neuen Ländern selbst eine führende Rolle bei der notwendigen Unternehmensanierung und der strukturellen Anpassung zu übernehmen. Nur wenn der Staat sich in die Sanierung ostdeutscher Unternehmen einschalte und nur wenn er dafür Sorge, daß die überkommenen regionalen Strukturen nicht wegbrechen, könne der totale Kollaps der ostdeutschen Wirtschaft verhindert werden. Allein über Marktkräfte komme die wirtschaftliche Erneuerung jedenfalls nicht schnell genug voran. Das habe sich in den vergangenen Monaten gezeigt.

3. Anlaß für das Sondergutachten ist die Sorge, daß die sich ausbreitende Unruhe die Wirtschaftspolitik zu überhasteten Aktionen veranlaßt und so zu Fehlentwicklungen führt. Dieser Weg ist mit dem immer weiter vorangetriebenen Ausbau der staatlichen Fördermaßnahmen bereits eingeschlagen worden. Ungeduld darüber, daß der Beschäftigungserfolg nicht schnell kommt, könnte das Tempo des wirtschaftspolitischen Aktionismus noch beschleunigen.

Das Sondergutachten wendet sich gegen eine Fortsetzung dieses wirtschaftspolitischen Kurses.

- Der Sachverständigenrat teilt nicht die Auffassung, daß der Einbruch der ostdeutschen Wirtschaft in eine dauerhafte Strukturkrise münden wird. Er beurteilt die mittelfristigen Wachstumsaussichten in den neuen Bundesländern als gut. Zu wirtschaftspolitischem Aktionismus gibt es keinen Anlaß.
 - Die kritische Wirtschaftslage in den neuen Bundesländern erfordert nicht die Abkehr von einer auf die Marktkräfte setzenden Wirtschaftspolitik, sondern deren konsequente Anwendung. Dazu gehört vor allem, die dort noch immer bestehenden Hindernisse für wirtschaftliche Aktivitäten zu beseitigen; denn an ihnen liegt es, daß sich die Marktkräfte im Osten Deutschlands bisher nicht voll entfalten konnten.
 - Die Wirtschaftspolitik darf sich nicht der Illusion hingeben — und diese bei anderen stützen —, daß sie das Tempo des Entstehens einer funktionierenden Marktwirtschaft im Osten Deutschlands durch finanzielle Fördermaßnahmen wesentlich beschleunigen könne. Ebenso muß sie der Vorstellung begegnen, daß es möglich sei, die nach marktwirtschaftlichen Kriterien nicht erhaltenswerten Teile der überkommenen Produktionsstruktur durchzuschleppen und die große Masse der alten Arbeitsplätze zu erhalten.
 - Die staatlichen Hilfen aus dem Westen können den Aufschwung Ost lediglich anschieben. Getragen werden muß er von den Unternehmen und ihren Arbeitskräften, den Selbständigen und den Verwaltungen in den neuen Bundesländern.
 - Schutzwürdig sind nicht die unrentablen Unternehmen und unrentable Arbeitsplätze, sondern die vom Strukturbruch betroffenen Menschen.
4. Der Vertrauensschutz gebietet, daß die jetzt beschlossenen Fördermaßnahmen nicht vorzeitig aufgehoben werden. Es sollte jedoch unwiderruflich klar gemacht werden, daß die Wirtschaftspolitik den beschrittenen Weg des Förderns von allem und jedem nicht fortsetzen wird. Die Wirtschaftspolitik muß der Öffentlichkeit verständlich machen, daß es bei der schwierigen Erneuerungsaufgabe im Osten Deutschlands zu einer marktwirtschaftlichen Lösung keine Alternativen gibt. Wirtschaftspolitische Überzeugungsarbeit ist ebenso gefragt wie wirtschaftspolitische Führung auf marktwirtschaftlichem Kurs.

II. Die wirtschaftliche Lage

5. Die ostdeutsche Wirtschaft steht auch im Frühjahr 1991 unter massivem Anpassungsdruck. Kaum ein Unternehmen aus der früheren DDR ist dem Wettbewerb westlicher Konkurrenten gewachsen; allerorten brechen nun die überkommenen Strukturen zusammen, die in der marktwirtschaftlichen Ordnung keine

Überlebenschancen mehr haben. Erst allmählich wird der Aufschwung in Fahrt kommen, denn das Entstehen neuer Produktionen ist an Investitionen gebunden, deren Planung und Durchführung ihre Zeit brauchen. Richtig in Gang gesetzt, wird der Erholungsprozeß auf die mittlere Sicht hin eine markante Besserung und eine Einebnung des Wohlstandsgefälles zum Westen bewirken.

6. Derzeit überwiegt noch der Abbau der nicht überlebendigen Strukturen. So ist die Industrieproduktion, die sich nach Schaffung der Währungsunion schlagartig nahezu halbiert hatte, nach einer gewissen Stabilisierung zum Jahresende nochmals deutlich zurückgegangen (Tabelle 1, Seite 264). Angesichts abnehmender Auftragsbestände ist auch für die nächsten Monate keine grundlegende Verbesserung der Geschäftslage zu erwarten, zumal viele Betriebe durch die Umstellung des Osthandels auf konvertierbare Währungen ihre bisherigen Hauptabsatzmärkte verlieren dürften. Umfragen zufolge rechnen insbesondere die Unternehmen des Investitionsgüter produzierenden Gewerbes mit weiteren Produktionseinschränkungen.

Das Baugewerbe, auf das sich große Hoffnungen für das Ingangkommen des Erneuerungsprozesses richten, konnte angesichts der begrenzten Finanzausstattung vieler Bauherren in den letzten Monaten die Produktion – anders als erwartet – nicht nennenswert steigern (Tabelle 2, Seite 265). Ebenso leiden die landwirtschaftlichen Unternehmen trotz umfangreicher staatlicher Hilfsleistungen unter Absatz- und Liquiditätsproblemen; dies hatte zur Folge, daß bereits etwa 10 vH der landwirtschaftlichen Nutzfläche stillgelegt werden mußten. Auch waren weite Teile des in der früheren DDR ohnehin vernachlässigten Dienstleistungsgewerbes der plötzlichen Konkurrenz aus dem Westen nicht gewachsen. Insbesondere im Groß- und Einzelhandel dominieren heute westdeutsche Anbieter.

7. Ursache großer Sorge in den neuen Bundesländern ist die hohe Arbeitslosigkeit. Angesichts der unzureichenden Auftragslage wie auch der personellen Überbesetzung der Betriebe mußten in nahezu allen Bereichen Arbeitsplätze abgebaut werden. Ende März waren 808 400 Arbeitslose gemeldet; zudem wurden 2 001 600 Kurzarbeiter gezählt (Tabelle 3, Seite 266). Nach einer gemeinsamen Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, und des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel, waren zu Beginn des Jahres vor allem die Metallurgie, die Chemie- und die Textilindustrie von Kurzarbeit betroffen. Der durchschnittliche Arbeitsausfall bei den gemeldeten Kurzarbeitern ist seit Schaffung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion kontinuierlich gestiegen und lag nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit zuletzt bei annähernd 56 vH. Umfragen deuten darauf hin, daß zahlreiche Betriebe für die nächsten Monate Entlassungen planen. Da die Schaffung einer hinreichend großen Anzahl neuer Arbeitsplätze nur mit erheblicher Verzögerung vorankommen wird, ist mit einer baldigen Besserung der Lage am Arbeitsmarkt nicht zu rechnen.

8. Der wirtschaftliche Niedergang kam nicht überraschend (Brief des Sachverständigenrates an den Bun-

deskanzler vom 9. Februar 1990, Ziffer 2); allenfalls über Ausmaß und Dauer des Abschwungs konnte es Unterschiede in der Beurteilung geben. So war abzusehen, daß die bestehenden ostdeutschen Betriebe mit der schlagartigen Öffnung der Märkte in größte Absatzschwierigkeiten geraten mußten, denn hohe Kosten durch veraltete Produktionsverfahren sowie durch personelle Überbesetzung wie auch ungenügende betriebswirtschaftliche Kenntnisse machten ein Mithalten mit konkurrierenden westlichen Anbietern unmöglich. Vor allem aber entsprach die Qualität ostdeutscher Produkte vielfach nicht den Ansprüchen der Nachfrager. Auch der Zusammenbruch gewachsener Lieferbeziehungen erschwerte das Überleben der alten Betriebe. Die seit Schaffung der Währungsunion ausgehandelten Lohnsteigerungen bewirkten eine weitere Erhöhung des Kostendrucks. Bei sinkenden Erzeugerpreisen reichte auch die Kostenentlastung durch den Wegfall der produktgebundenen Abgaben und die Verbilligung von Vorleistungen nicht aus, die Konkurrenzfähigkeit der Produkte herzustellen und so Entlassungen und Kurzarbeit zu vermeiden.

9. Die Bedeutung der in der früheren DDR bestehenden Investitionshemmnisse wurde vielfach unterschätzt. So werden die Errichtung neuer Produktionsstätten und die Gründung neuer Unternehmen durch administrative Hemmnisse sowie durch Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Gewerberäumen und -flächen stark beeinträchtigt. Insbesondere die Unsicherheit über die Eigentumsverhältnisse und die daraus resultierenden Schwierigkeiten bei der Privatisierung ehemals volkseigener Betriebe verzögerten ein stärkeres Engagement westlicher Investoren. Auch der desolate Zustand der vorhandenen Infrastruktur – insbesondere im Verkehrs- und Kommunikationsbereich – hat Investoren abgeschreckt. Als Hemmnis erwies sich schließlich die ungenügende Fähigkeit vieler Menschen, sich in der für sie ungewohnten marktwirtschaftlichen Ordnung zurechtzufinden; vielfach mangelt es noch an Unternehmergeist und an Leistungsbereitschaft.

III. Die mittelfristige Perspektive: Chancen für ein starkes Wachstum

10. Der drastische Produktionseinbruch seit Sommer 1990 ist Ausdruck der Anpassungskrise, in der sich die ostdeutschen Unternehmen derzeit befinden. Er darf nicht den Blick dafür verstellen, daß die Wirtschaft auf einen steilen Wachstumspfad einschwenken kann; vorausgesetzt allerdings, daß die Wirtschaftspolitik unbeirrt einen klaren marktwirtschaftlichen Kurs hält. Es sind drei Grundfaktoren, die mittelfristig auf eine günstige Wirtschaftsentwicklung hinwirken: der Aufbau eines neuen Kapitalstocks, die Integration in die nationale und internationale Arbeitsteilung und die Einstellung der Menschen auf das marktwirtschaftliche System.

11. Das Wachstumspotential der ostdeutschen Wirtschaft ist derzeit nicht durch das Arbeitsangebot begrenzt; Arbeitskräfte sind in großer Anzahl verfügbar. Kapital dagegen ist außerordentlich knapp. Der beste-

hende Kapitalstock ist technologisch veraltet und weitgehend verschlissen. Das vermindert die Produktivität des Arbeitseinsatzes und macht die meisten Arbeitsplätze unrentabel. Gerade aufgrund der hohen Kapitalknappheit und des reichlichen Arbeitskräfteangebots wird es aber in den neuen Bundesländern zahlreiche rentable Investitionsmöglichkeiten geben. Indem nach und nach in die Erneuerung des Kapitalstocks investiert und die Produktionstechnologie auf modernsten westlichen Stand gebracht wird, entstehen produktivere und wettbewerbsfähige Arbeitsplätze, für die höhere Löhne bezahlt werden.

12. *Über die mittelfristigen Investitionsvorhaben im Unternehmensbereich liegen bislang nur Einzelinformationen aus verschiedenen Quellen vor, die wegen Überschneidungen keine präzise Abschätzung des gesamten Investitionsvolumens zulassen. In den Bereichen Telekom und Bahn sollen im Verlauf der 90er Jahre über 100 Mrd DM investiert werden. Weiterhin beabsichtigen die großen Energieversorgungsunternehmen, 50 bis 60 Mrd DM zu investieren. Für den Großteil der privaten Unternehmen ist eine Schätzung der auf mittlere Sicht geplanten Investitionen freilich kaum möglich. Hinweise gibt es allenfalls auf die Investitionsabsichten für 1991; nach Schätzungen des ifo-Instituts beabsichtigen die Unternehmen, Investitionen in Höhe von knapp 18 Mrd DM vorzunehmen. Nachdem im letzten Jahr der überwiegende Teil der Investitionen auf den Vertriebsbereich gerichtet war, entfällt nunmehr etwa die Hälfte der Vorhaben auf den Fertigungsbereich.*

Ein weiterer Hinweis auf die Investitionsbereitschaft ergibt sich aus den Angaben der Treuhandanstalt für die ostdeutschen Unternehmen, die seit Mitte 1990 bis Ende Februar 1991 privatisiert wurden. Demnach planen die Erwerber dieser Unternehmen in den nächsten Jahren Investitionen in Höhe von etwa 50 Mrd DM, von denen allein etwa 30 Mrd DM auf den Energiebereich entfallen.

In welchem Umfang die Investitionsanreize des Staates private Investitionen auslösen, läßt sich nicht quantifizieren. Die bisher vorliegenden Informationen über die Inanspruchnahme staatlicher Fördermaßnahmen geben lediglich Anhaltspunkte für die Investitionsbereitschaft der so geförderten privaten Unternehmen. So sind allein im Rahmen des ERP-Programms für Existenzgründungen und Investitionen bis Ende März 1991 Finanzmittel von 7,5 Mrd DM zugesagt worden (Tabelle 4, Seite 267). Das dadurch ausgelöste Investitionsvolumen dürfte rund doppelt so hoch sein.

13. Der zweite mittelfristig wirkende positive Faktor ist die Ausschöpfung der bisher nicht ausgenutzten Außenhandels- und Standortvorteile der neuen Bundesländer. Ostdeutschland, das bisher im Außenhandel ganz überwiegend auf die RGW-Länder ausgerichtet war, wird voll in die nationale und internationale Arbeitsteilung integriert werden und auch auf den westlichen Märkten anbieten. Ähnlich wie Westdeutschland und andere europäische Länder durch die internationale Arbeitsteilung wesentliche Gewinne aus Außenhandel und damit einen höheren Wohlstand erzielt haben, werden auch die neuen Bundesländer aus der verstärkten Arbeitsteilung Vorteile ziehen. Das gilt um so mehr, als sie mit der deutschen Vereinigung Teil der Europäischen Gemeinschaft geworden sind, die sich auf dem Weg zu einem Binnenmarkt in Europa aufgemacht hat.

In der öffentlichen Diskussion wird auf die Gefahr hingewiesen, die ostdeutschen Länder lediglich als möglichen Markt zu behandeln, als Absatzgebiet, das sich leicht von westdeutschen und ausländischen Kapazitäten beliefern läßt. Dies ist eine falsche Sicht. Die

relevante Frage ist, was in den ostdeutschen Ländern wettbewerbsfähig produziert werden kann, und zwar nicht nur für den ostdeutschen Markt, sondern auch für den westdeutschen und den Weltmarkt. Handel unter den Industrienationen ist heute zu mehr als der Hälfte ein Austausch von ähnlichen Gütern, ein Handel im gleichen Sektor, wobei Produktqualitäten und Präferenzen der Nachfrager eine große Rolle spielen. Bei diesem Handel bedeutet der Export eines Landes nicht notwendigerweise, daß ein anderes Land ein ähnliches Produkt nicht auch exportieren kann. Die neuen Bundesländer werden an diesem intraindustriellen Austausch partizipieren. Die ostdeutsche Wirtschaft wird – um ein Beispiel zu nennen – langfristig zugleich Exporteur und Importeur von Maschinenbauerzeugnissen sein.

14. Um die Vorteile aus der internationalen Arbeitsteilung ausschöpfen zu können, muß es gelingen, mittelfristig das Standortpotential der neuen Bundesländer zur Entfaltung zu bringen. Der wichtigste Potentialfaktor besteht im Leistungsvermögen der Menschen. Das Arbeitskräftepotential wird, sobald ein ausreichendes Angebot an Gewerbeflächen und Gewerberäumen zur Verfügung steht und die ärgsten Mängel in der Infrastruktur beseitigt sind, für viele Produktionsunternehmen ein ausschlaggebender Standortvorteil werden. Grundsätzlich sind in den neuen Bundesländern ausreichend Gewerbeflächen vorhanden. Es wird allerdings vom Tempo der Privatisierung und Reprivatisierung abhängen, in welchem Umfang sie bereitgestellt und wann sie infolgedessen zu knappheitsgerechten Marktpreisen bewertet werden. Zur Zeit sind Gewerbeflächen noch nicht in ausreichendem Umfang verfügbar, weil administrative und rechtliche Probleme einer Freigabe zum Verkauf entgegenstehen. Durch das künstlich knapp gehaltene Angebot steigt der Preis, und das mindert die Attraktivität des Investitionsstandortes.

Für die unternehmerische Standortentscheidung spielt die Qualität der Infrastruktur eine wichtige Rolle. Hier liegt noch vieles im argen. Mittelfristig und langfristig könnte aber gerade die Qualität der Infrastruktur zu einem Standortvorteil einzelner Regionen werden. Bei der erforderlichen grundlegenden Sanierung der Infrastruktur können nämlich modernste Technologien zur Anwendung kommen, und die Konzipierung kann auf heutige Ansprüche zugeschnitten werden.

Im Verkehrs- und Telekommunikationsbereich sind beträchtliche Investitionen in der Planung, und erste Investitionsvorhaben werden bereits in diesem Jahr auf den Weg gebracht. Vor allem im Verkehrsbereich ist vorgesehen, das herkömmliche Planungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, damit die Investitionsvorhaben auch zügig umgesetzt werden können. Die Erschließung von Gewerbeflächen und der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur durch die Gemeinden werden mit Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und mit Mitteln aus dem Kommunalkreditprogramm gefördert. Die bisher rege Inanspruchnahme dieser Mittel deutet darauf hin, daß sich auch in diesen Bereichen die Bedingungen privaten Investierens bald zum Besseren kehren werden (Tabelle 4, Seite 267).

15. Mit der Einführung der marktwirtschaftlichen Ordnung sind die Voraussetzungen für ein effizientes Wirtschaften in den neuen Bundesländern geschaffen worden. Freilich braucht es seine Zeit, bis sich die

Menschen — als Arbeitnehmer und als Unternehmer — an die neue Ordnung mit dezentralen, selbstverantwortlichen und an Preisen orientierten wirtschaftlichen Entscheidungen gewöhnt haben, bis die Anreizstrukturen des Marktes — etwa im Hinblick auf eine stärker differenzierte Lohnstruktur — voll greifen und die für marktwirtschaftliches Handeln benötigten Qualifikationen vermittelt sind. Doch dies wird mit der Zeit immer besser der Fall sein. Dadurch wird sich die Leistungsbereitschaft der Menschen erhöhen. Die Fähigkeiten der Arbeitnehmer und der Unternehmer, sich im marktwirtschaftlichen System zu behaupten, werden zunehmen. Die Angebotsbedingungen in den neuen Bundesländern werden dadurch günstiger werden.

16. Die ostdeutsche Wirtschaft muß sich dem Wettbewerb stellen; dies erzwingt einen gewaltigen Strukturwandel. Für die Unternehmen der schrumpfenden Wirtschaftszweige und für die betroffenen Wirtschaftsregionen wird der Strukturwandel beträchtliche Härten mit sich bringen. Die Unausgewogenheiten in der regionalen Wirtschaftskraft sind schon heute groß, und sie werden auch bei im ganzen guter Wirtschaftsentwicklung längerfristig fortbestehen oder sich sogar noch verschärfen (Ziffer 36).

Für die Menschen in den neuen Bundesländern steht derzeit die Frage im Vordergrund, wie es auf dem Arbeitsmarkt in der nächsten Zeit weitergehen wird und wie hier der Umschwung zum Besseren bewirkt werden kann. Die Unsicherheit über die eigene Zukunft nimmt vielen Menschen den Mut, Neues zu wagen, und lähmt ihre Einsatzfreude. Auf beides kommt es aber für eine gute mittelfristige Wirtschaftsentwicklung entscheidend an.

Unstrittig ist wohl, daß ein weiterer Abbau unrentabler Arbeitsplätze erforderlich ist. Das Ausmaß der noch versteckten Unterbeschäftigung in den neuen Bundesländern kann kaum abgeschätzt werden; es umfaßt nicht allein den Arbeitsausfall durch Kurzarbeit, sondern im weitesten Sinne all jene Arbeitsplätze, die nur durch Subventionierung existenzfähig sind. In diesem Jahr wird sich die Lage am Arbeitsmarkt weiter verschlechtern.

17. Die hohe Arbeitslosigkeit wird einen starken Druck auf die Wirtschaftspolitik ausüben, mit schnell wirkenden Maßnahmen für Abhilfe zu sorgen, insbesondere die nicht lebensfähigen Unternehmen weiter zu erhalten. Eine solche, am kurzfristigen Effekt orientierte Politik verhindert jedoch die notwendige Anpassung beim Übergang von der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft. Sie schreibt alte Strukturen fest, und sie setzt die Ineffizienz fort, die durch die Reform des Wirtschaftssystems in den neuen Bundesländern überwunden werden soll. Damit werden die mittelfristig angelegten Entwicklungsmöglichkeiten zugeschüttet. Was den Menschen kurzfristig Entlastung bringt, ist langfristig von erheblichem Nachteil. Die deutsche Wirtschaftspolitik steht deshalb am Scheideweg. Gibt sie den kurzfristig motivierten Forderungen nach, so verbaut sie die langfristigen Entwicklungschancen, die die neue Wirtschaftsordnung mitbringt.

IV. Wirtschaftspolitische Fehlsteuerung und der richtige Kurs

Anpassung über den Markt, nicht durch die Politik

18. Für Unternehmen der ehemaligen DDR bedeutete der Übergang in die Marktwirtschaft eine schockartige Veränderung ihrer wirtschaftlichen Umgebung. Mit einem Schlag wurde deutlich, daß die meisten infolge ineffizienten Faktoreinsatzes, obsoleter Produktionsanlagen und den Marktverhältnissen nicht entsprechender Produktsortimente und Produktqualitäten dem Wettbewerb auf freien Märkten nicht gewachsen waren. Die dadurch entstandene schwere Anpassungskrise der ostdeutschen Wirtschaft kann nur überwunden werden, wenn es zu einer grundlegenden Erneuerung der Unternehmen kommt. Eine aus sich heraus lebensfähige Wirtschaftsstruktur setzt Unternehmen voraus, die sich aus eigener Kraft am Markt behaupten können. Bestehende Unternehmen oder Unternehmensteile können diesen Anforderungen nur gerecht werden, wenn sie über unternehmerische Konzeptionen verfügen, die Erfolg auf dem Markt versprechen. Dann und nur dann kann es ihnen auch gelingen, Kapital von privaten Investoren zur Finanzierung von Sanierungsplänen zu erhalten. Viele Unternehmen werden an diesen Anforderungen scheitern; sie müssen aus dem Markt ausscheiden, will man sie nicht durch dauernde Erhaltungssubventionen künstlich am Leben erhalten und damit die Erneuerung der Wirtschaft behindern.

Ebenso wichtig wie die Bereinigung des Bestandes alter Unternehmen ist für die strukturelle Erneuerung, daß neue Unternehmen entstehen, die die freigesetzten Ressourcen nutzen, neue Produktionstechniken anwenden und neue Produkte entwickeln. Aber auch für neue Unternehmen gilt: Sie tragen nur dann zu einer gesunden und lebensfähigen Wirtschaftsstruktur bei, wenn sie sich ohne Subventionen auf dem Markte behaupten können.

19. Die an marktwirtschaftlichen Kriterien orientierte Anpassung der Unternehmen hat gravierende Auswirkungen auf die Beschäftigung. Stilllegungen, ebenso aber auch Sanierungen führen zur Freisetzung von Arbeitskräften; neue Arbeitsplätze entstehen hingegen nur allmählich.

20. In dieser kritischen Situation liegt der Gedanke nahe, daß Entscheidungen über die Sanierung von Unternehmen und die Erhaltung von Arbeitsplätzen sich nicht an den der Marktwirtschaft entsprechenden privatwirtschaftlichen Kalkülen orientieren sollten. In der öffentlichen Diskussion wird vielmehr die Meinung vertreten, daß der Staat über die Anschubfinanzierung der privaten Investitionen hinaus eine Strukturhaltungspolitik betreiben solle. Der Staat habe bestehende Unternehmen zu erhalten, auch wenn sie mit Verlust produzieren, und dadurch den Abbau von Arbeitsplätzen zu vermeiden oder hinauszuzögern. Insbesondere solle der Bund durch Subventionen einen Teil der Produktionskosten übernehmen, oder die Treuhandanstalt solle Strukturpolitik betreiben.

In einer Marktwirtschaft entscheidet sich nicht in Parlamenten und Amtsstuben, ob eine Unternehmung überlebensfähig ist; darüber befinden die Märkte. Auf den Gütermärkten zeigt sich, ob die Produkte abgesetzt werden können; auf dem Kapitalmarkt wird entschieden, ob eine Unternehmung Kapital attrahieren kann. Beim Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft muß die Unternehmung neu anfangen können und Altlasten im Umweltbereich und auch Altschulden abstreifen können. Überlebensfähig ist sie dann, wenn die Qualität der Arbeitskräfte, der Standort und die Ausstattung eine Investition im Urteil der Anleger lohnend erscheinen lassen.

Unternehmen müssen aus sich selbst heraus lebensfähig sein. Wenn die Wirtschaftspolitik an dieser Einsicht vorbeigeht, sind gravierende Fehlentwicklungen zu erwarten.

21. Nicht wettbewerbsfähige Unternehmen am Leben erhalten bedeutet, daß obsoletere Strukturen verfestigt werden. Bei einer solchen Politik der Erhaltung überkommener Strukturen werden die neuen Bundesländer technisch und wirtschaftlich dem westdeutschen und dem internationalen Niveau hinterherhinken; Modernisierungschancen werden nicht genutzt. Die Erhaltung von Arbeitsplätzen wird mit erheblichen Nachteilen erkauft. Aus der Anpassungskrise wird eine dauerhafte Strukturkrise.

Hinzu kommt, daß die Subventionierung von Einheiten, die aus sich heraus nicht überlebensfähig sind, die Ineffizienz der Planwirtschaft mitschleppt; Preise sind weiterhin verzerrt, und die Produktionsfaktoren werden fehlgeleitet. Das bremst also den Übergangsprozeß in die Marktwirtschaft und dreht die Reform des Wirtschaftssystems zurück. Die künstlich am Leben erhaltenen obsoleten Strukturen erfordern immense Finanzmittel, werden zum „Faß ohne Boden“.

Bei den Arbeitnehmern werden durch die Stützung nicht lebensfähiger Unternehmen Illusionen über die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze erzeugt; das verringert die Motivation zum Erwerb neuer Qualifikationen und zum Wechsel in andere, zukunftsreichere Bereiche. Eine Region, in der eine derartige Politik dominiert, ist in Gefahr, auf Dauer wirtschaftlich unterentwickelt und subventionsabhängig zu bleiben.

22. Die Strukturpolitik des Staates hat bei den Anpassungsprozessen schrumpfender Wirtschaftszweige, etwa im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung, keinen Erfolg gehabt. Der Schutz von Wirtschaftszweigen hat auf Dauer deren Wettbewerbsfähigkeit verhindert und in der Regel neue Subventionen oder andere Schutzmaßnahmen erforderlich gemacht. Dies ist auch die Erfahrung von Ländern, die heimische Sektoren durch handelspolitische Maßnahmen geschützt haben.

Auch eine Industriepolitik für neue Sektoren, die als zukunftsweisend betrachtet werden, ist negativ zu beurteilen. Staatliche Stellen haben nicht die Information, welche Wirtschaftszweige, welche neuen Produkte und welche Produktionsverfahren erfolgreich sein werden. Diese Einschätzung ist den privaten Investoren zu überlassen, die mit ihrem Kapitaleinsatz auch das Risiko eines Fehlschlags übernehmen. Wenn

bereits die Erfahrungen mit der üblichen Strukturpolitik negativ waren, muß eine Strukturpolitik für eine Volkswirtschaft, die den Umbruch von der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft zu bewältigen hat, erst recht als aussichtslos eingestuft werden.

23. Die Subventionierung nicht überlebensfähiger Unternehmen hat die zusätzliche Konsequenz, daß wirtschaftliche Entscheidungen politisiert werden und Subventionen sich verfestigen.

– Subventionen sind das Resultat politischer Entscheidungen, die den Marktgesetzen zwangsläufig entzogen sind. Damit werden wirtschaftliche Kriterien in den Hintergrund gedrängt, und die Eigendynamik des politischen Entscheidungsprozesses gewinnt an Bedeutung.

– Aus der Besonderheit der politischen Entscheidungsprozesse folgt, daß sich Subventionen verfestigen und nach allen Erfahrungen nicht oder nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen abgebaut werden. Anstatt den Gewinn durch neue Produktionen oder neue Faktorkombinationen zu mehren, setzen Unternehmer Ressourcen ein, um zusätzliche Subventionen zu erlangen. Allzu oft gerät die Politik in die Gefahr, einmal getroffene Entscheidungen, die sich als falsch herausgestellt haben, nachträglich durch weitere Förderung zu legitimieren. Diese immanente Verlängerungstendenz der Subventionen bedeutet, daß aus einer vermeintlich vorübergehenden Erhaltung von Unternehmen in den neuen Bundesländern ein Dauerzustand wird.

24. Insbesondere Modernisierungssubventionen, mit denen neue Anlagen finanziert werden, die der Markt nicht finanziert hätte, erhöhen im politischen Prozeß die Marktaustrittskosten, da die neuen Anlagen in der Regel als ein sichtbares Zeichen für zukünftige Chancen interpretiert werden. Damit wird der Anpassungsprozeß erschwert (Ziffer 28).

25. Auch besteht eine Konkurrenz zwischen der Erhaltung nicht lebensfähiger Unternehmen und dem Entstehen neuer Strukturen. Die für Subventionen eingesetzten Mittel fehlen an anderer Stelle, vor allem bei der Erneuerung der Infrastruktur. Soweit die Mittel über Kredite oder Steuern aufgebracht werden, kommt es ebenfalls zu schädlichen Effekten (Ziffer 35).

Der Zielkonflikt zwischen der Erhaltung nicht rentabler und der Schaffung neuer Unternehmen ist jedoch noch komplexer. Schützt man die nicht lebensfähigen Unternehmen, so stehen ihre Grundstücke nicht als Gewerbeflächen für die neuen zur Verfügung. Die künstlich am Leben erhaltenen Unternehmen bestimmen das Lohnniveau mit, zu dem die neuen anzutreten haben, und haben auch damit einen Einfluß auf die Markteintrittsbedingungen für die neuen.

Vorrang für die Privatisierung

26. Die Treuhandanstalt spielt bei der Erneuerung der Wirtschaftsstruktur in den neuen Bundesländern eine zentrale Rolle, denn sie hat „die unternehme-

rische Tätigkeit des Staates durch Privatisierung so rasch und so weit wie möglich zurückzuführen“. Die besondere Problematik dieser Aufgabe liegt darin, daß die zu privatisierenden Unternehmen, soweit sie in der marktwirtschaftlichen Umgebung überhaupt lebensfähig sind, dringend der Sanierung bedürfen. Sie benötigen neue unternehmerische Konzeptionen und Kapital, um diese zu verwirklichen. Die Privatisierung soll den Weg zur Sanierung eröffnen. Der Investor, der ein Unternehmen von der Treuhandanstalt erwirbt, verbindet damit ein unternehmerisches Programm. Zugleich wird die Sanierung den strengen Maßstäben eines privatwirtschaftlichen Kalküls unterworfen. Die Mittel für die erforderlichen Investitionen können nur aufgebracht werden, wenn private Investoren damit rechnen, daß die auf dieser Grundlage produzierten Güter auf dem Markt Erfolg haben und zu einer hinreichenden Rendite führen.

An der Privatisierung entscheidet sich damit letztlich auch, welche Unternehmen sanierungsfähig sind und welche stillgelegt werden müssen. Wenn die Privatisierung eines Unternehmens trotz nachhaltiger Bemühungen nicht gelingt, kann darin ein zuverlässiges Indiz dafür gesehen werden, daß eine den Anforderungen der Märkte entsprechende Sanierung nicht möglich ist.

27. Die Konzeption, daß Privatisierung der Weg zur Sanierung ist, findet vielfach Zustimmung, in zunehmendem Maße aber auch Widerspruch. Mit unterschiedlichen Begründungen wird gefordert, der Sanierung zumindest in bestimmten Fällen Vorrang vor der Privatisierung zu geben. Eine dieser Begründungen ist, durch Sanierung müsse erst die Voraussetzung für die Privatisierung geschaffen werden, da sonst überhaupt keine Kaufinteressenten zu finden seien. Dahinter steht die irrige Vorstellung, die Treuhandanstalt könne besser als private Investoren zukunftsreiche unternehmerische Konzeptionen entwickeln und die Erfolgsaussichten der damit verbundenen Investitionen beurteilen.

Heute rückt allerdings eine andere Begründung in den Vordergrund. Der Vorrang der Sanierung wird damit begründet, die darauf gerichteten Bemühungen der Treuhandanstalt hätten sich an anderen Kriterien zu orientieren als an denen privater Investoren, die bei vorrangiger Privatisierung zur Geltung kämen. Die Treuhandanstalt würde damit zum Instrument einer Strukturpolitik, die sich an politisch vorgegebenen Zielvorstellungen orientiert. Mit wachsendem politischen Druck in diese Richtung ist zu rechnen. Schon heute ist zu beobachten, daß Landesregierungen zunehmend Einfluß auf die Politik der Treuhandanstalt anstreben. Vor der mit solchen Sanierungsvorstellungen verbundenen Gefahr einer grundlegenden Fehlorientierung muß nachdrücklich gewarnt werden.

28. Es liegt nahe, daß Bemühungen um eine Sanierung der Unternehmen in erster Linie bei der Erneuerung und Modernisierung der Produktionsanlagen ansetzen. Investitionen zur Modernisierung des Anlagenbestandes und zur Rationalisierung der Produktion sind zur Sanierung unumgänglich, aber sie sind keineswegs hinreichend. Von vorrangiger Bedeutung ist die Marktorientierung der Sanierungsprogramme. Für die Überlebensfähigkeit eines Unternehmens

kommt es darauf an, daß Produkte angeboten werden, die auf den Märkten wettbewerbsfähig sind. Bei Sanierungsprogrammen privater Investoren steht dieser Gesichtspunkt im Vordergrund.

Wenn Sanierungsmaßnahmen eingeleitet werden, ohne daß die damit verbundenen Investitionen nach den strengen Kriterien privater Investoren beurteilt werden, muß befürchtet werden, daß die Marktorientierung hinter anderen Gesichtspunkten zurücktritt. Wirtschaftspolitisch angestrebte Strukturziele, verbunden mit dem verständlichen Bestreben, Arbeitsplätze zu sichern, dienen dazu, Investitionsprogramme zu rechtfertigen, die eine technische Modernisierung bewirken, die ökonomische Fehlorientierung aber nur noch verschlimmern.

Die Unternehmen müssen sich ganz auf die Produkte spezialisieren, bei denen sie komparative Vorteile im Wettbewerb erreichen können. Modernisierungsinvestitionen für Produkte, die auf Dauer auf den Märkten keine Chancen haben, hemmen diesen notwendigen Prozeß der Bereinigung. Die gravierendste Folge ist: Sind erst einmal die Produktionsanlagen modernisiert, so fällt es um so schwerer, sich aus den Märkten zurückzuziehen, die auf Dauer keinen Erfolg versprechen.

29. Für die Treuhandanstalt muß nach wie vor Privatisierung die vordringliche Aufgabe sein. Nach erheblichen Anlaufschwierigkeiten sind hierbei in jüngster Zeit Erfolge erzielt worden. Das Privatisierungspotential ist aber bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Hemmnisse für einen rascheren Fortgang der Privatisierung sind die unklaren Eigentumsverhältnisse, daneben aber auch die begrenzte Kapazität der Treuhandanstalt bei der Abwicklung der vielfach schwierigen und komplizierten Vorgänge. Dies spricht dafür, alle Kräfte auf die Privatisierung zu konzentrieren und sich nicht in Sanierungsprojekten zu verzetteln.

Die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt muß noch effektiver gestaltet werden. Wünschenswert wäre eine stärkere Aktivierung des Wettbewerbs unter den Käufern; wo eben möglich sollte ein standardisiertes Auslobungsverfahren eingesetzt werden, mit dem auch ausländische Interessenten besser erreicht werden könnten. Weiter sollten in stärkerem Maße als bisher kleinere Unternehmenseinheiten ausgegliedert und verselbständigt werden. Es gibt ein beachtliches Potential von Interessenten für solche Einheiten, sowohl mittelständische Unternehmer im Westen als auch an Selbständigkeit interessierte Bürger aus den neuen Bundesländern. Von der Möglichkeit des Management Buy-Out, die sich in diesem Zusammenhang anbietet, wurde bisher kaum Gebrauch gemacht. Aus mittelständischen Kreisen wird vielfach die Klage laut, die Treuhandanstalt gehe auf Anfragen von Interessenten an kleineren Unternehmenseinheiten nur in schematischer Weise und mit großen Verzögerungen ein. Dies deutet darauf hin, daß eine Intensivierung der Tätigkeit der Treuhandanstalt in diesem Bereich erhebliche Fortschritte bei der Privatisierung verspricht.

Bei den Unternehmen, für die hinreichende Hoffnung besteht, daß die Privatisierung gelingen wird, steht die Treuhandanstalt vor dem Problem, wie zunächst

der Bestand dieser Unternehmen gesichert werden kann. Dies erfordert Bemühungen um Kostensenkung und um Bereinigung der Produktionsprogramme, aber auch Liquiditätshilfen zur Überbrückung von Engpässen und zur Finanzierung notwendiger Ersatzinvestitionen. In diesem begrenzten Sinne kommt die Treuhandanstalt nicht umhin, vorläufige Sanierungshilfen zu leisten, wobei jedoch strenge Maßstäbe anzulegen sind. Dringend abzuraten ist jedoch von der Unterstützung und Finanzierung umfassender Sanierungsprogramme, die über das zur Weiterführung dieser Unternehmen Erforderliche hinausgehen. Die Beurteilung der Erfolgsaussichten derartiger Programme sollte dem Urteil privater Investoren überlassen bleiben.

Den schwierigsten Problembereich bilden für die Treuhandanstalt diejenigen Unternehmen, deren Privatisierung von vornherein aussichtslos erscheint oder trotz nachhaltiger Bemühungen nicht gelingt. Das Scheitern der Privatisierung ist ein Indiz dafür, daß eine Unternehmung nicht fortführungswürdig ist. Es bleibt nur die Frage, wie lange bei derartigen Unternehmen die Bemühungen um Privatisierung fortzusetzen sind. Grundsätzlich verfehlt wäre der Versuch, solchen Unternehmen durch Sanierungsprogramme mit umfangreichen Investitionen aufzuhelfen. Wenn private Investoren nicht von den Erfolgsaussichten der Sanierung überzeugt werden können, ist nicht zu erwarten, daß die Investitionen das Unternehmen befähigen werden, sich auf Dauer aus eigener Kraft im Wettbewerb zu behaupten.

30. Es mag Fälle geben, in denen die Stilllegung eines Unternehmens aus arbeitsmarktpolitischen Erwägungen hinausgezögert wird (Ziffer 43). Wenn es denn geschieht, sollten die Motive dafür offengelegt und keine falschen Vorstellungen über Sanierungsaussichten geweckt werden. Es wäre ein schwerer Fehler, in solchen Fällen aufgrund auf Wunschdenken beruhender Hoffnungen oder gar wider besseres Wissen Kapital für aussichtslose Sanierungsprogramme zur Verfügung zu stellen. Damit würden Mittel vergeudet; darüber hinaus würde der unvermeidliche Anpassungsprozeß für die Zukunft erheblich erschwert.

Schwerpunkt Infrastruktur

31. Um ein zentrales Wachstumshemmnis abzubauen, sind Investitionen in die Infrastruktur erforderlich. Ein gewichtiger Teil dieser Aufgabe fällt den Kommunen in den neuen Bundesländern zu; daher muß den Gemeinden eine dafür hinreichende Finanzausstattung verschafft werden, die allerdings wesentlich durch die Finanzausstattung der neuen Bundesländer mitbestimmt wird.

Nachdem inzwischen die Regelung des Einigungsvertrages über die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer geändert worden ist, der Bund auf seine Beteiligung an den Zahlungen aus dem Fonds Deutsche Einheit verzichtet hat und darüber hinaus über das Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost für 1991 und 1992 jeweils 12 Mrd DM zur Verfügung gestellt worden sind, dürfte die finanzielle Ausstattung der

öffentlichen Haushalte in den neuen Bundesländern zumindest für 1991 quantitativ ausreichend sein. Die Transfers fließen jedoch derzeit noch überwiegend in konsumtive Verwendungen. Das wäre nur zu vermeiden gewesen, wenn in stärkerem Maße für Investitionen in die Infrastruktur zweckgebundene Zuweisungen geleistet worden wären. Solange die öffentliche Verwaltung noch wenig leistungsfähig ist, wäre der „goldene Zügel“ bei den Transfers durchaus geboten. Um Anreize zu setzen, auch eigene Mittel in investive Verwendungen zu lenken, empfiehlt sich darüber hinaus eine Eigenbeteiligung der Empfänger. Die derzeitigen Förderprogramme sehen das auch vor. Allerdings müßte in Anbetracht der geringen Finanzkraft der ostdeutschen Gebietskörperschaften die Beteiligungquote quantitativ gering bleiben, weil sonst Infrastrukturprogramme von den neuen Bundesländern erst gar nicht angenommen werden, da sie die Eigenanteile nicht finanzieren können. Insoweit wäre es sinnvoller, Infrastrukturinvestitionen statt über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Artikel 91a GG) über Finanzhilfen des Bundes (Artikel 104 a Abs. 4 GG) zu fördern. Bei der Gemeinschaftsaufgabe ist eine Beteiligung der Bundesländer von 50 vH verfassungsrechtlich vorgeschrieben, während bei Finanzhilfen die Beteiligungsquote niedriger angesetzt werden kann.

32. Unter Einbeziehung der Investitionsausgaben von Bundespost und Reichsbahn dürfte sich für 1991 ein Investitionsvolumen von etwa 30 Mrd DM ergeben. Damit liegen pro Kopf der Bevölkerung die geplanten Investitionen deutlich höher als in den alten Bundesländern. Diese forcierte öffentliche Investitionstätigkeit ist angesichts des enormen Defizits in der Infrastruktur für den Aufholprozeß auch notwendig und wird sich in den nächsten Jahren sogar noch fortsetzen müssen. Allerdings ist zu bedenken, daß die geplanten Investitionen nicht schon im ersten Jahr voll wirksam werden können. Im kommunalen Bereich stehen der zügigen Umsetzung unzureichende Planungskapazitäten und ungeklärte Zuständigkeiten entgegen. Dazu kommt, daß beim geltenden Planungsrecht in den alten Bundesländern zum Beispiel bei Großprojekten im Verkehrswesen oft 10 bis 20 Jahre zwischen Konzeption und Verwirklichung verstreichen. Gerade für den Aufbau der Infrastruktur in den neuen Bundesländern müssen Möglichkeiten zur Beschleunigung der Planungsverfahren gefunden werden. Ansätze dafür bietet der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planung für Verkehrswege des Bundes in den neuen Ländern.

Da die weitere Steigerung der öffentlichen Investitionen an Haushaltsgrenzen stößt, müßte auch geprüft werden, inwieweit Leistungen im Infrastrukturbereich von Privaten erbracht werden können. Neben den fiskalischen Vorteilen spricht dafür, daß Infrastrukturinvestitionen damit der rigiden und meist zeitraubenden Budgetplanung und -abwicklung entzogen werden. Hierbei wären möglicherweise Erfahrungen zu sammeln, die später auf Planung und Durchführung von Infrastrukturleistungen in den westlichen Ländern übertragen werden könnten. Nicht alle erforderlichen Infrastrukturleistungen in den neuen Bundesländern muß der Staat erbringen. Durch Privatisierung können in vielen Fällen Aufgaben schneller

erfüllt und gleichzeitig öffentliche Ausgaben verringert werden (JG 90 Ziffer 375).

33. Die Investitionen in die Infrastruktur sind wichtige Voraussetzungen für private Investitionen. Daneben gibt es gute Gründe für eine staatliche Förderung der privaten Investitionen. Damit können Standortnachteile, die auf die aktuellen Mängel in der Infrastruktur zurückzuführen sind, kompensiert und positive externe Effekte wie zum Beispiel Agglomerationsvorteile honoriert werden.

Private Investitionen in den neuen Bundesländern werden bereits massiv unterstützt. Neben der Investitionszulage von 12 vH (1992: 8 vH) können kumulativ Sonderabschreibungen in Höhe von 50 vH in Anspruch genommen werden. Daneben werden Investitionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mit bis zu 23 vH der Investitionsausgaben gefördert. Im Einzelfall kann ein Liquiditätseffekt von 50 vH der Anschaffungskosten bereits im Jahr der Investitionen erreicht werden. Außerdem werden private Investitionen durch eine Vielzahl von Kreditprogrammen unterstützt.

Es wäre effizienter gewesen, die schon geltende Investitionszulage zu erhöhen statt ergänzend Sonderabschreibungen einzuführen, bei denen die quantitative Entlastung vom Grenzsteuersatz abhängt. Einzelne Unternehmen werden unterschiedlich begünstigt. Schließlich werden Investoren, die in den ersten Jahren keine oder nur geringe Gewinne erzielen, die Sonderabschreibungen gar nicht nutzen können. Durch die Vielzahl der nebeneinander laufenden Maßnahmen ist das System der Investitionsförderung zudem intransparent geworden.

34. Die steuerliche Förderung der privaten Investitionen ist jedoch — auch unabhängig von der Form — keineswegs unproblematisch. Sofern andere, nicht finanzielle Hemmnisse für die Investitionen (zum Beispiel Eigentumsfrage, ineffiziente Verwaltung) bestehen und diese Hindernisse durch die steuerliche Förderung nicht überspielt werden können, sind die Steuervergünstigungen praktisch wirkungslos. Dort, wo Investitionen — auch ohne Förderung — getätigt würden, entstehen lediglich Mitnahmeeffekte.

Zu berücksichtigen ist auch, daß die Investitionsförderung kapitalintensive Produktionsverfahren einseitig begünstigt. Die Inanspruchnahme ist in der Regel großen etablierten Unternehmen leichter möglich als kleinen und neugegründeten. Dazu kommt ein weiteres: Innovationen sind zwar üblicherweise mit Investitionen verbunden, aber es gibt viele Prozeß- und Produktinnovationen — vor allem im Dienstleistungssektor —, die nur geringen Kapitaleinsatz, aber viel Engagement und Leistungsbereitschaft voraussetzen. In diesen Bereichen können steuerliche Vorteile für Investitionen nur in geringem Ausmaß genutzt werden.

Problematisch ist ferner, daß die steuerliche Förderung der Investitionen falsche strukturelle Signale auslösen kann. Investitionen werden rentabel, die es ohne Förderung nicht gewesen wären. Wenn die zuvor genannten externen Effekte nicht oder nicht mehr vorliegen, würde es zu strukturellen Verzerrungen

kommen. Die Förderung ist deshalb grundsätzlich degressiv zu gestalten. Die derzeit geltenden Maßnahmen sollen 1992/93 auslaufen. Im übrigen müßte die Diskussion über die steuerliche Entlastung der Investitionen nunmehr beendet sein, um zu verhindern, daß potentielle Investoren in Erwartung noch weitergehender Förderung ihre geplanten Investitionen zurückstellen.

35. Schließlich ist bei der steuerlichen Förderung der Investitionen auch die Finanzierungsfrage zu beachten. Da staatliche Mittel begrenzt sind, muß eine massive Investitionsförderung entweder zu Lasten anderer Ausgaben gehen oder Kreditaufnahme oder Steuererhöhungen zur Folge haben. Der Sachverständigenrat hat sich in seinem letzten Jahresgutachten ausführlich mit der Frage der Finanzierung der einigungsbedingten Haushaltsbelastungen auseinandergesetzt (JG 90 Ziffern 347 ff.). Auch unter den noch schwieriger gewordenen Bedingungen und für den hier diskutierten Fall der Investitionsförderung hält der Sachverständigenrat an den damals aufgestellten Grundsätzen fest: Angesichts der derzeitigen Höhe der Nettokreditaufnahme, die ohnehin in den nächsten Jahren schrittweise abgebaut werden muß, kann die Kreditaufnahme nicht in Frage kommen, ganz abgesehen von möglichen Zins- und Wechselkurseffekten, die die Investitionen behindern könnten. Auch Steuererhöhungen sind ein problematisches Instrument wegen der negativen Wirkungen auf die privaten Investitionen, die Leistungsbereitschaft der Bürger und damit auf das wirtschaftliche Wachstum.

Die Mittel für die steuerliche Förderung der privaten Investitionen müssen deshalb vornehmlich durch Einsparungen und Umschichtungen von Ausgaben aufgebracht werden, die freilich die Ausgaben für öffentliche Investitionen in die Infrastruktur der neuen Bundesländer ausnehmen müßten. Es bleibt deshalb im wesentlichen nur der Abbau von Subventionen. Auch hierzu verweist der Sachverständigenrat auf sein letztes Jahresgutachten (JG 90 Ziffern 359 ff.). Der Abbau bestehender Subventionen wird im übrigen noch dringlicher, wenn infolge strukturpolitischer Maßnahmen in den neuen Bundesländern neue Subventionen getätigt werden. Zudem verlangt die Finanzierung der enormen Transfers an die neuen Bundesländer, daß alle öffentlichen Ausgaben auf ihre Dringlichkeit hin überprüft werden. Zu durchgreifenden Ausgabenkürzungen über Subventionsabbau hat die Wirtschaftspolitik bisher nicht die erforderliche Kraft aufgebracht. Es besteht daher die Gefahr, daß die Kosten der Investitionsförderung letztlich zu Lasten der öffentlichen Investitionen gehen. Zum Ausbau der Infrastruktur in den neuen Bundesländern ist aber gerade den investiven Staatsausgaben höchste Priorität einzuräumen.

36. Selbst bei einem allgemein kräftigen Wachstum der ostdeutschen Wirtschaft wird es längerfristig strukturschwache Regionen mit erheblichen Arbeitsmarktungleichgewichten geben. Die Regionalpolitik sollte gerade in diesen Regionen der Strukturerneuerung Priorität einräumen. Sie muß ihren Schwerpunkt darin sehen, im Wettbewerb mit anderen Standorten die Bedingungen für das Entstehen neuer Wirtschaftsaktivität zu schaffen. Die Verantwortlichkeit hierfür

liegt vor allem bei den Entscheidungsträgern vor Ort. Sie sind am ehesten imstande, die privaten und administrativen Initiativen hervorzubringen, die das Neue entstehen lassen. In vielen Fällen werden die Kommunen eine Führungsrolle übernehmen müssen.

Zu den vordringlichen regionalpolitischen Aufgaben gehört es, gerade in strukturschwachen Gebieten,

- Gewerbeflächen für Investoren freizugeben, alte Industrieareale zu sanieren oder neue zu erschließen. Da die kommunalen Planungskapazitäten schon heute überlastet sind, kann auf die Mitwirkung privater Erschließungs- und Entwicklungsgesellschaften nicht verzichtet werden. Nur so wird es möglich sein, der Entstehung neuer Wirtschaftsaktivität schnell zum Durchbruch zu verhelfen.
- die wirtschaftsnahe kommunale Infrastruktur zu sanieren. Auch hierbei sollten soweit wie möglich privatwirtschaftliche Lösungen in Betracht gezogen werden, um Planungs- sowie Durchführungszeiträume zu verkürzen. In Frage kommen Betreibermodelle, wie sie etwa im Abwasserbereich praktiziert werden, oder andere Formen der privatwirtschaftlichen Beteiligung am Infrastrukturausbau.
- die flankierende Arbeitsmarktpolitik in den Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit zu organisieren. Dazu zählen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die vor allem auf die Verbesserung der Infrastruktur und die Beseitigung von Alllasten gerichtet sein sollten. Auch in der Konzipierung von Qualifizierungsprogrammen sollten die kommunalen Entscheidungsträger, denen die regionalen Arbeitsmarktprobleme am besten vertraut sind, initiativ werden und eine Zusammenarbeit mit der Treuhandanstalt, den Arbeitsverwaltungen, den Kammern, den Trägern der Weiterbildung und den Unternehmen anstreben.

Subsidiär zu den Anstrengungen der Kommunen können auch die Länder einiges tun, um die wirtschaftliche Aktivität in den Problemregionen zu stützen. Ihnen obliegt — für eine Übergangszeit — die Verteilung der Mittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Aufgaben am Arbeitsmarkt

37. Der strukturelle Wandel in den neuen Bundesländern wird den Arbeitsmarkt in erheblichem Umfang belasten. Viele Beschäftigte werden ihren Arbeitsplatz wechseln müssen. Die Schaffung neuer rentabler Arbeitsplätze wird sich vorerst nicht mit dem gleichen Tempo und nicht im gleichen Ausmaß vollziehen wie der Abbau alter unrentabler Arbeitsplätze. Daher wird die Arbeitslosigkeit weiter anschwellen. Ende 1991 werden nach unseren heutigen Schätzungen 1,7 Millionen Personen arbeitslos sein (knapp ein Viertel aller Erwerbspersonen); hinzu kommen vermutlich 2 Millionen Kurzarbeiter. Auch bei einem raschen Strukturwandel und einem baldigen Durchbruch der Auftriebskräfte wird sich die Arbeitslosig-

keit in den neuen Bundesländern nur allmählich — über Jahre hinweg — abbauen. Nicht jeder Arbeitslose wird in das Berufsleben zurückfinden; Langzeitarbeitslosigkeit wird sich herausbilden. Der wirtschaftliche Aufschwung wird nicht alle Regionen in gleichem Maße erfassen; es werden regionale Arbeitsmarktprobleme bestehen bleiben. Die Belastungen am Arbeitsmarkt erfordern Hilfe für die Betroffenen.

38. Die Anpassungen am ostdeutschen Arbeitsmarkt werden von der Tarifpolitik mitgeprägt. Der Sachverständigenrat hat sich in seinem Jahresgutachten 1990/91 für eine Lohnpolitik ausgesprochen, die in der ehemaligen DDR herrschende Lohnnivellierung aufbricht und zu einer leistungsgerechten Lohndifferenzierung führt, die die Lohnentwicklung über einen längeren Zeitraum kalkulierbarer macht, die die Lohnsteigerungen an der differenzierten Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungskraft der Sektoren orientiert und dabei möglichst viel Spielraum für betriebsindividuelle Lohnanpassungen beläßt (JG 90 Ziffern 404 ff.). Einiges hiervon (leistungsgerechte Differenzierung, mehrjährige Lohnperspektive) ist durch die Lohnpolitik dieses Jahres in Angriff genommen worden. Hinsichtlich der Lohnsteigerungen wird jedoch zunehmend ein anderer Weg beschritten. Nicht die betriebliche und sektorale Leistungskraft liefert hier den primären Maßstab, sondern das Ziel, in wenigen Jahren das westdeutsche Lohnniveau zu erreichen. So sieht der Tarifabschluß in der Metallindustrie vor, daß die tariflichen Löhne und Gehälter von rund 60 Prozent der vergleichbaren westdeutschen Tarife am 1. April 1991 stufenweise bis zum 1. April 1994 auf 100 Prozent angehoben werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Bruttomonatsverdienste bereits im Verlauf von 1990 beträchtlich gestiegen sind, in der Industrie allein von Juli bis Oktober 1990 um rund 14 vH.

39. Sollte sich diese lohnpolitische Aufholstrategie in der ostdeutschen Wirtschaft auf breiter Front durchsetzen, würde sich die Lohnbildung von den realwirtschaftlichen Grundlagen — den Unterschieden in der betrieblichen und sektoralen Produktivität — weitgehend entfernen. Schrumpfenden Bereichen würden zu allen vorhandenen Umstellungsproblemen noch zusätzliche vom Lohnkostendruck her aufgebürdet. Die Freisetzung von Arbeitskräften wird so — unnötig — verschärft. Der Sachverständigenrat weist nochmals darauf hin, daß nach der betrieblichen und sektoralen Leistungskraft differenzierte Lohnsteigerungen ein Instrument sind, welches im strukturellen Wandel der ehemaligen DDR eine bessere Balance zwischen Zuwachs und Verlust an Arbeitsplätzen zu bewahren hilft (JG 90 Ziffer 411).

40. Die Aufholstrategie — wenn sie zum verbreiteten Leitbild der Lohnpolitik in den neuen Bundesländern wird — führt zu außerordentlich hohen Steigerungsraten der Nominallohne. So müßten die ostdeutschen Nominallohne Jahr für Jahr um rund 20 Prozentpunkte schneller steigen als die westdeutschen, wenn sie bis 1994 das westdeutsche Niveau (gerechnet von einem Ausgangsniveau von 60 Prozent) erreichen sollen. Derart hohe Lohnsteigerungsraten führten nur dann nicht zu einem Lohnkostendruck und zu

Entlassungen, das heißt einem entsprechenden Schaden für den Arbeitsmarkt, wenn der Produktivitätsanstieg in den neuen Bundesländern damit Schritt hielte. Doch müßte weiteres hinzukommen. Da der Produktivitätsrückstand der Wirtschaft in den neuen Bundesländern gegenüber den westlichen Bundesländern stärker ist als der Nominallohnrückstand, müßte allein schon deswegen ein zusätzlicher erheblicher Produktivitätsanstieg realisiert werden, um die vergleichsweise hohen ostdeutschen Lohnstückkosten abzubauen.

Daß ein so rasanter Produktivitätsfortschritt, wie er für die Aufholstrategie benötigt würde, über Jahre hinaus erzielt werden kann, muß bezweifelt werden. Er wäre allenfalls dann erreichbar, wenn die Rationalisierungspotentiale in Ostdeutschland voll ausgeschöpft würden. Die Überbesetzung der Betriebe mit Arbeitskräften muß abgebaut werden; alle Versuche, unrentable Arbeitsplätze „durchzuziehen“, wirken dem entgegen. Die Umstellung der Produktion auf wettbewerbsfähige Produkte, die Einführung moderner Produktionstechnologien, die Qualifizierung der Arbeitnehmer – alles das muß mit besonderem Nachdruck betrieben werden. Hemmnisse für den Produktivitätsfortschritt, wie etwa die mangelhafte Qualität der Infrastruktur, müssen schnell beseitigt werden. Was den Strukturwandel behinderte, die Durchrationalisierung der ostdeutschen Wirtschaft verzögerte, entzöge den intendierten Lohnanhebungen die realwirtschaftliche Grundlage.

Hält der Produktivitätsanstieg mit den Lohnsteigerungen der Aufholstrategie nicht Schritt – und damit ist zu rechnen –, werden die Entlassungen beträchtlich zunehmen. Die Reaktionen in der Öffentlichkeit sind absehbar: Es werden Subventionen gefordert werden, um den Schaden am Arbeitsmarkt zu begrenzen. Der Staat wird also in die Pflicht genommen, um Fehlentwicklungen zu beheben, die nicht verkräftbaren Lohnsteigerungen anzulasten sind. Der Sachverständigenrat warnt eindringlich vor einer lohnpolitischen Aufholstrategie, die in wenigen Jahren den Einkommensrückstand der neuen Bundesländer abbauen will.

41. Zu einer sozialen Marktwirtschaft gehört, daß denen, die Anpassungslasten des Arbeitsmarktes tragen müssen, Hilfe zukommt. Hierfür stehen viele Instrumente – Arbeitslosengeld, Kurzarbeit, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Qualifizierungsmaßnahmen – zur Verfügung. Darüber hinaus werden Qualifizierungsgesellschaften diskutiert und erprobt.

42. Es ist richtig und notwendig, daß den Anpassungslasten am Arbeitsmarkt mit einer Vielzahl von Maßnahmen zugleich begegnet wird. Einzelne Maßnahmen können angesichts der großen Zahl der Betroffenen das Gesamtproblem nicht lösen. So muß es schon als ehrgeizig bezeichnet werden, wenn in diesem Jahr für 250 000 Arbeitnehmer Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen. Ehrgeizig ist auch ein Zielwert von 550 000 Eintritten in Maßnahmen im Bereich Fortbildung, Umschulung und berufliche Eingliederung. Um die Breitenwirkung derartiger Instrumente zu erhöhen, ist es sinnvoll, daß die Kriterien für ihre Anwendung nicht eng gefaßt und daß vielfältige Formen für ihre Durchfüh-

rung zugelassen werden. Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen könnten neben öffentlichen insbesondere auch private Träger verstärkt herangezogen werden; bei der Qualifizierung ostdeutscher Arbeitsloser sollten verstärkt westdeutsche Unternehmen mitwirken.

Westdeutsche Unternehmen, die Arbeitslose aus den neuen Bundesländern in betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen aufnehmen, müssen dafür einen bestimmten Geldbetrag erhalten; der Arbeitslose sollte frei entscheiden können, bei welchem Unternehmen er ein Qualifizierungsangebot wahrnehmen will. Auf diese Weise ließe sich ein effizientes Qualifizierungsprogramm dezentral unter Mithilfe der privaten Wirtschaft organisieren.

Richtig ist es auch, wenn die Arbeitslosen nicht zu bloßen Empfängern von Arbeitslosengeld gemacht werden, sondern wenn ihnen – wie zum Beispiel im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Tätigkeiten angeboten und Weiterbildungsmöglichkeiten eröffnet werden. In der Untätigkeit würde der Arbeitslose am wenigsten die Umstellung auf die Anforderungen der Marktwirtschaft erlernen können; die Gefahr, in Langzeitarbeitslosigkeit abzugleiten, wäre am höchsten.

43. Je mehr die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern anschwillt, um so lauter wird der Ruf, die alten Arbeitsplätze zu erhalten. So verständlich diese Forderung aus der Sicht der potentiell Betroffenen auch erscheinen mag, weist sie wirtschaftlich in die falsche Richtung. Zwar wird kurzfristig Arbeitslosigkeit verringert oder – besser ausgedrückt – durch die Beibehaltung unrentabler Arbeitsplätze verdeckt. Doch wird den Arbeitnehmern insgesamt Schaden zugefügt. Der Erhalt unrentabler Arbeitsplätze hält den Strukturwandel auf. Weniger neue Arbeitsplätze entstehen, als es sonst möglich wäre. Man darf sich nicht darüber hinwegtäuschen, daß die den Arbeitsmarkt zunächst schonende Lösung langfristig die unwirtschaftliche, die den Arbeitsmarkt um so mehr belastende Lösung ist. Nicht um den Erhalt von Arbeitsplätzen schlechthin geht es, sondern um die Beschäftigung auf rentablen Arbeitsplätzen. Die Vorstellung, mit der „vorübergehenden“ Erhaltung unrentabler Arbeitsplätze könne Zeit gewonnen werden, bis genügend neue Arbeitsplätze entstanden sind, ist allenfalls im Einzelfall, nicht jedoch gesamtwirtschaftlich vertretbar, weil gerade der Erhalt der unrentablen die Bildung der neuen rentablen Arbeitsplätze behindert.

Die soziale Flankierung des strukturellen Wandels sollte daher einem klaren Grundsatz folgen: Nicht den Arbeitsplatz oder die Unternehmen gilt es zu schützen, sondern die vom Strukturwandel betroffenen Menschen.

44. In diesem Sinne ist eine Regelung wie § 613a BGB, derzufolge der Erwerber eines Betriebes in bestehende Arbeitsverhältnisse eintreten muß, schädlich. Sie erschwert die Betriebsübernahme durch private Investoren und wirkt damit der Sicherung von rentablen Arbeitsplätzen entgegen. Diese Regelung sollte zumindest solange ausgesetzt werden, bis der

ostdeutsche Arbeitsmarkt einem Gleichgewicht nahegekommen ist.

Auch die exzessive, dauerhafte Inanspruchnahme des Instruments der Kurzarbeit ist problematisch. Die betroffenen Arbeitnehmer werden in dem Irrglauben gehalten, letztlich doch ihren alten Arbeitsplatz behalten zu können, auch wenn die Kurzarbeit nur kaschiert, daß viele dieser Arbeitsplätze unrentabel sind und auf Dauer nicht erhalten werden können. Kurzarbeit muß auf die Fälle zeitlich befristeter Produktionseinschränkungen begrenzt bleiben.

45. Die Zahl von etwa 9½ Millionen Arbeitsplätzen, wie sie in der DDR vorhanden war, wird auch nach einem erfolgreichen Strukturwandel in den neuen Bundesländern nicht wieder erreicht werden. Auf Dauer werden in den neuen Bundesländern weniger Menschen erwerbstätig sein als in der alten DDR. Teilweise wird der Rückgang der Erwerbstätigkeit dadurch zustande kommen, daß mobile Arbeitskräfte an den westdeutschen Arbeitsmarkt wechseln. Bei steigenden Einkommen wird es mehr Familien möglich sein, das erwünschte Haushaltseinkommen mit weniger Verdienern zu erwirtschaften. Unterstützt werden könnte der Rückgang der Erwerbsquote durch entsprechende Regelungen für das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Dies betrifft den vorzeitigen Übergang in den Ruhestand. Schließlich sollte die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen forciert und gefördert werden. Dies würde die Flexibilität im Arbeitseinsatz, auch die Wahlmöglichkeiten zwischen Arbeit und Freizeit für die Arbeitnehmer verbessern.

V. Marktwirtschaftlich überzeugend führen

46. Das schnelle Abbrechen der obsolet gewordenen alten Produktionen und das gerade erst angelaufene Entstehen der neuen Produktionen: Das prägt die gegenwärtige wirtschaftliche Misere in den neuen Bundesländern. Dies ist ein Angebotsproblem, das nichts mit Nachfragemangel zu tun hat — die Nachfrage in den neuen Bundesländern dürfte, dank der gewaltigen Transferzahlungen aus dem Westen, gegenwärtig mehr als anderthalb mal so hoch sein wie die dortige Produktion. Ziel der Politik muß es daher sein, die Bedingungen für die Entwicklung eines auf Dauer rentablen Angebots zu verbessern, das nicht nur Nachfrage dort, sondern auch überregionale Nachfrage auf sich zu ziehen vermag.

Man weiß aus Erfahrung, daß Angebotspolitik einen langen Atem braucht. Erfolge müssen hart erarbeitet werden, und sie werden nicht schnell sichtbar. Die Politik darf die mittelfristige Perspektive nicht aus dem Auge verlieren. Von den Potentialfaktoren her sind die wirtschaftliche Erneuerung und das Wachstum der ostdeutschen Wirtschaft bereits angelegt (Ziffern 10ff.). Die Geschwindigkeit jedoch, mit der die ostdeutsche Wirtschaft vorankommen und gegenüber der westdeutschen aufholen wird, hängt entscheidend von der Wirtschaftspolitik ab. Diese muß alles in ihrer Macht liegende tun, damit die noch bestehenden Engpässe für die wirtschaftliche Erneuerung schnell beseitigt werden, und sie darf nicht vom marktwirtschaftlichen Kurs abirren.

47. Die Beseitigung dieser Engpässe erfordert schnelles Handeln.

- Die Eigentumsregelungen dürfen die Investitionen nicht beeinträchtigen. Zwar gibt es gute Gründe für die Einschätzung, daß mit den bis zum 31. Dezember 1992 geltenden neuen rechtlichen Eigentumsregelungen gewichtige Investitionshemmnisse fortfallen werden. Gleichwohl bleibt erst noch abzuwarten, ob die Investoren die neuen Regelungen tatsächlich als hinreichend verlässlich und als nicht prohibitiv ansehen werden.
- Das wirtschaftlich relevante Recht, das im Westen unter dem Einfluß immer weiter reichender Ansprüche und Forderungen entwickelt worden ist, darf es im Osten nicht weiterhin in wichtigen Bereichen nahezu unmöglich machen, das Investitionstempo zu beschleunigen. Vor allem beim Bau-, Planungs-, Raumordnungs- und Genehmigungsrecht sind daher vereinfachte Regelungen zumindest auf Zeit erforderlich.
- Die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen und der Rechtsprechung muß schnell gesteigert werden. Dies ist unverzichtbare Vorbedingung für das Ingangkommen der Investitionen und das Entstehen neuer Unternehmen sowie von Selbständigenexistenzen. Die personelle Seite muß durch Kräfte der Verwaltung und der Rechtspflege aus dem Westen verstärkt werden; zudem ist eine intensivere Ausbildung des Personals in den neuen Bundesländern dringend erforderlich.

Ungeachtet der qualitativen Personalengpässe in der Verwaltung ist in vielen Gemeinden eine Verminderung des Personalbestands geboten. Die Zuweisung von Finanzmitteln sollte daher an die Auflage gebunden werden, den Personalbestand auf einen mit westlichen Gemeinden vergleichbaren Stand zurückzuführen.

- Bis 1995 muß eine Neuregelung des Finanzausgleichs gefunden werden, in die die neuen Bundesländer voll integriert werden müssen. Dieses System sollte einmal gewährleisten, daß die auch dann noch geringe Finanzkraft der neuen Länder ausgeglichen werden kann. Zudem müßten solche Transferformen entwickelt werden, die den neuen Ländern und ihren Gemeinden Anreize bieten, die Ursachen für die strukturellen Nachteile selbst anzugehen, und ihnen Erfolge auf diesem Weg auch honorieren.
- Die nahezu sämtliche privatwirtschaftlichen Aktivitäten belastenden Engpässe in der technischen wie in der institutionellen Infrastruktur müssen mit Vorrang beseitigt werden.
- Die noch über Jahre knappe Mittelausstattung von Ländern und Gemeinden sollte zum Anlaß genommen werden, dort, wo es von der Aufgabe her vertretbar ist, öffentliche Leistungen von Privaten erbringen zu lassen.
- Die Beseitigung der Schäden an der natürlichen Umwelt, die nicht nur Gesundheit und Wohlergehen der Menschen gefährden, sondern auch ein Hemmnis für die Entfaltung neuer wirtschaftlicher Aktivitäten darstellen, muß ebenfalls im vorderen

Rang der wirtschaftspolitischen Aufgaben stehen.

48. Das Sondergutachten wendet sich gegen wirtschaftspolitische Maßnahmen, die den marktwirtschaftlichen Kurs preisgeben und dadurch auf mittlere Sicht die Krisenprobleme noch verschärfen und die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern beeinträchtigen. Es betont wichtige Grundsätze für die marktwirtschaftliche Ursachentherapie.

- Der Markt, nicht die Politik hat über die Überlebensfähigkeit von Unternehmen zu entscheiden. Wirtschaftlich nicht lebensfähige Unternehmen mit staatlichen Hilfen erhalten bedeutet: die Subventionierung ausweiten, alte Strukturen verfestigen, die Wettbewerbsfähigkeit meist auch langfristig gefährden.
- Die Privatisierung hat Vorrang vor der Sanierung. Die Aussicht auf erfolgreiche Sanierung ist gering, wenn niemand als Eigentümer dauerhaft Verantwortung für das Schicksal des Unternehmens übernimmt.
- Die Treuhandanstalt muß schneller privatisieren. Dies kann durch verstärkte internationale Vermarktung der Privatisierungsobjekte gefördert werden.
- Der Anteil der öffentlichen Mittel für Investitionen in den neuen Bundesländern muß erhöht, der für konsumtive Verwendungen schrittweise verringert werden.
- Die Förderung der privaten Investitionen muß nach dem Auslaufen der geltenden Regelungen drastisch zurückgeführt und vereinfacht werden. Anderenfalls wird entweder das Entstehen einer Wirtschaftsstruktur gefördert, die nur bei fortwährender staatlicher Subventionierung überlebensfähig ist, oder es kommt zu Mitnahmeeffekten großen Umfangs.
- Die Entwicklung der Löhne seit dem Sommer 1990 hat den Anpassungsdruck erheblich verstärkt. Eine Lohnpolitik, die den Produktivitätsfortschritt übersteigende Lohnfestlegungen trifft, beeinträchtigt die Beschäftigung.

– Die von den Anpassungsprozessen am Arbeitsmarkt belasteten Menschen müssen geschützt werden. Dazu gehören Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ebenso wie Qualifizierungsangebote. Verfehlt wäre es, wenn Arbeitslosigkeit durch Subvention unrentabler Arbeitsplätze versteckt würde.

49. In der öffentlichen Diskussion läßt sich derzeit ein mangelndes Vertrauen in die Marktwirtschaft beobachten, verbunden mit der Forderung, der Staat müsse in die Marktprozesse eingreifen. Teilweise mag dies die Folge einer Überschätzung der marktwirtschaftlichen Prozesse sein. Marktkräfte auf der Angebotsseite — etwa bei der Entwicklung neuer Produkte, bei der Einführung neuer Produktionsverfahren, bei der Gründung neuer Firmen — brauchen Zeit, und der Umbau einer ganzen Volkswirtschaft ist nicht allein durch eine neue Währung zu erreichen. Es sei daran erinnert, daß sich in der ersten Zeit nach der Wirtschafts- und Währungsreform von 1948 erhebliche Ungeduld in der Öffentlichkeit zeigte und daß es geraume Zeit dauerte, bis die Früchte der Reform sichtbar wurden und die neue Wirtschaftsordnung akzeptiert wurde.

Die Politik darf jetzt nicht in den Fehler verfallen, die Ungeduld der Bevölkerung zu verstärken und eher ad hoc am einzelnen Problem — sozusagen als Feuerwehr — zu operieren. Aufgabe der Politik ist es nicht, allein Symptome zu behandeln, sondern im Sinne einer Kausaltherapie die Probleme an der Wurzel zu packen.

Wenn die Rahmenbedingungen richtig gesetzt sind, kann man auf die Marktkräfte vertrauen. Es wäre verfehlt, die Reform einer vorher zentral geleiteten Wirtschaft durch eine Struktur- oder Industriepolitik zu betreiben. Der Sachverständigenrat warnt nachdrücklich vor diesem Weg. An der Frage, ob die Anpassung der Unternehmen im wesentlichen dem Markt überlassen bleibt oder politisch gesteuert wird, entscheidet sich, ob die deutsche Integration wirtschaftlich ein Erfolg werden wird.

Tabellenteil

Tabelle 1

Industrielle Warenproduktion¹⁾

Zeitraum	Industrie insgesamt	Energie/Brennstoff-industrie	Chemische Industrie	Metallurgie	Bau-materi- alien- industrie	Wasser- wirt- schaft	Maschi- nen- und Fahr- zeugbau	Elektro- technik/ Elektro- nik/ Gerätebau	industrie		
									Leicht-	Textil-	Lebens- mittel-
2. Vierteljahr 1990 = 100 ²⁾											
1989 1. Vj.	109,8	130,8	117,0	114,0	97,0	97,7	99,1	101,4	117,2	118,6	113,4
2. Vj.	110,4	113,1	115,8	112,5	104,1	94,1	99,8	102,9	117,7	120,1	119,6
3. Vj.	106,8	107,6	114,9	111,0	99,3	94,7	95,8	102,6	114,9	115,6	113,4
4. Vj.	107,9	128,6	113,9	108,3	92,5	99,5	91,6	98,3	111,3	116,8	123,6
1990 1. Vj.	104,9	123,8	107,4	106,9	91,8	101,5	92,1	97,8	113,2	114,6	110,0
2. Vj.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
3. Vj.	55,5	60,9	60,7	39,7	45,3	91,5	63,2	59,5	53,5	53,8	45,0
4. Vj.	53,0	78,9	55,2	31,9	29,2	94,3	58,6	50,4	52,1	45,3	52,6
1990 Jul	61,0	63,4	71,0	44,2	60,6	89,8	67,8	69,0	56,2	56,0	47,8
Aug	52,1	55,2	55,9	37,3	40,3	91,5	60,5	53,3	50,4	51,4	43,4
Sep	53,3	64,4	55,3	37,6	35,1	93,3	61,2	56,0	53,9	54,0	43,7
Okt	53,9	70,5	54,4	33,4	33,2	87,8	59,3	56,3	54,8	51,8	52,8
Nov	55,5	80,2	58,1	35,9	32,2	102,0	58,9	53,4	56,4	50,0	54,1
Dez	49,6	86,1	53,2	26,3	22,1	92,9	57,5	41,6	45,2	34,1	50,8
Veränderung gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum in vH											
1989 1. Vj.	3,1	0,2	2,6	- 0,2	2,9	2,6	6,4	9,3	4,0	4,4	0,7
2. Vj.	3,9	0,2	4,2	1,8	2,7	2,3	6,4	9,7	4,3	3,8	2,0
3. Vj.	3,8	0,6	2,8	- 1,2	2,2	2,1	5,8	9,0	3,1	4,0	1,8
4. Vj.	- 1,0	- 1,5	- 0,5	- 0,6	- 3,0	3,4	- 4,2	3,0	- 3,9	- 1,3	1,1
1990 1. Vj.	- 4,5	- 5,3	- 8,3	- 6,2	- 5,4	3,8	- 7,1	- 3,6	- 3,5	- 3,4	- 3,1
2. Vj.	- 9,4	- 11,6	- 13,6	- 11,1	- 4,0	6,3	0,2	- 2,8	- 15,0	- 16,8	- 16,4
3. Vj.	- 48,1	- 43,4	- 47,2	- 64,3	- 54,4	- 3,4	- 34,1	- 42,0	- 53,4	- 53,5	- 60,4
4. Vj.	- 50,9	- 38,6	- 51,5	- 70,5	- 68,4	- 5,3	- 36,0	- 48,7	- 53,2	- 61,2	- 57,5
1990 Jul	- 42,1	- 40,1	- 40,2	- 60,4	- 37,0	- 10,4	- 28,8	- 32,7	- 51,1	- 51,2	- 57,7
Aug	- 50,8	- 47,8	- 51,4	- 66,9	- 59,5	0,8	- 35,8	- 46,8	- 55,4	- 55,0	- 61,4
Sep	- 51,1	- 42,2	- 50,1	- 65,5	- 65,7	0,3	- 37,4	- 46,7	- 53,9	- 54,3	- 62,1
Okt	- 50,8	- 41,5	- 52,8	- 69,9	- 66,3	- 3,6	- 38,1	- 43,6	- 51,2	- 56,6	- 57,7
Nov	- 48,4	- 37,7	- 49,9	- 66,3	- 66,2	- 3,6	- 32,6	- 44,7	- 50,5	- 57,1	- 56,3
Dez	- 53,3	- 37,0	- 51,8	- 75,4	- 73,5	- 8,9	- 37,1	- 57,7	- 57,9	- 70,2	- 58,3

¹⁾ Nach der Systematik der Volkswirtschaftszweige der ehemaligen DDR, Ausgabe 1985. — Wertmäßiger Index.

²⁾ Umbasierung des arbeitstäglichen Index 1985 = 100.

Tabelle 2

Zur Entwicklung in der Bauwirtschaft

Merkmal	Einheit	1990							
		3. Vj.	4. Vj.	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez
Unternehmen¹⁾									
Bauhauptgewerbe	Anzahl	1 522	1 617	1 385	1 482	1 522	1 577	1 602	1 617
Ausbaugewerbe	Anzahl	799	818	731	785	799	810	813	818
Auftragseingang									
Bauhauptgewerbe, insgesamt	Mio DM	3 199	3 302	829	1 011	1 359	1 093	1 089	1 120
davon (Anteile):									
Wohnungsbau	vH	28,2	25,1	22,9	24,2	37,6	19,0	28,3	27,9
Gewerblicher und industrieller Bau	vH	41,5	42,7	43,6	45,2	35,6	45,4	41,7	41,0
Öffentlicher und Verkehrsbau	vH	24,6	28,9	25,8	25,7	22,5	31,0	26,9	28,9
Landwirtschaftl. Bau	vH	5,7	3,3	7,7	5,0	4,3	4,6	3,1	2,2
Bauproduktion²⁾									
Bauhauptgewerbe	Mio DM	5 903	5 955	1 858	2 041	2 004	2 050	2 008	1 897
Ausbaugewerbe	Mio DM	854	1 172	246	296	311	347	368	458
Baugewerblicher Umsatz³⁾									
Bauhauptgewerbe, insgesamt	Mio DM	5 841	8 339	1 374	2 086	2 381	2 357	2 414	3 568
davon (Anteile):									
Wohnungsbau	vH	31,6	31,9	30,8	29,1	34,9	31,4	29,6	34,8
Gewerblicher und industrieller Bau	vH	39,4	40,4	37,3	41,1	39,9	40,3	42,1	38,9
Öffentlicher und Verkehrsbau	vH	21,6	23,8	22,1	22,2	20,6	23,5	24,1	23,8
Landwirtschaftl. Bau	vH	7,4	3,8	9,9 ^{a)}	7,7 ^{a)}	4,6	4,8	4,2	2,5
Ausbaugewerbe, insgesamt	Mio DM	722	1 130	180	257	285	311	349	470
Auftragsbestand, insgesamt¹⁾	Mio DM	7 655	5 318	7 742	7 850	7 655	6 650	6 118	5 318
Gebaute Wohnungen									
Insgesamt	Anzahl	16 002	16 646	4 702	4 542	6 758	5 132	4 649	6 865
Veränderung gegenüber dem Vorjahr	vH	-40,7	-15,9	-39,8	-44,4	-38,6	-19,4	-1,9	-20,8

1) Stand am Ende des Berichtszeitraumes.

2) In Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten. Ohne Leistungen der Nachauftragsnehmer.

3) Ohne Umsatzsteuer.

a) Einschließlich der in den Anfangsmonaten der Statistik noch nicht vorgenommenen Zuordnung von Umsätzen auf die einzelnen Baubereiche.

Tabelle 3

Zur Entwicklung am Arbeitsmarkt

Merkmal	Einheit	1990		1991	1990						1991		
		3. Vj.	4. Vj.	1. Vj.	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	Mär
Arbeitslose													
Insgesamt, Bestand ¹⁾	Tausend	308,9	556,5	756,5	272,0	361,3	444,9	536,8	589,2	642,2	757,2	788,0	808,4
davon (Anteile):													
Männer	vH	47,2	45,4	45,2	51,3	48,4	46,8	45,0	45,8	45,4	45,2	45,2	45,3
Frauen	vH	52,8	54,6	54,8	48,7	51,6	53,2	55,0	54,2	54,6	54,8	54,8	54,7
Zugang im Monat . .	Tausend	346,1	311,3	358,3	132,0	107,0	107,1	121,9	94,0	95,4	174,3	92,8	91,2
darunter: vorher erwerbstätig . . .	Tausend	316,3	305,1	350,8	118,3	95,9	102,0	119,3	92,1	93,7	172,1	90,1	88,6
Abgang im Monat . .	Tausend	43,3	114,0	192,1	2,1	17,7	23,5	30,0	41,6	42,4	59,3	63,0	69,8
Arbeitslosenquote ^{1) 2)}	vH	3,5	6,3	8,6	3,1	4,1	5,0	6,1	6,7	7,3	8,6	8,9	9,2
Kurzarbeiter													
Insgesamt, Bestand ³⁾	Tausend	1295,0	1735,9	1929,8	656,3	1499,9	1728,7	1703,8	1709,9	1794,0	1840,6	1947,1	2001,6
davon mit Arbeitsausfall von (Anteile):													
10 vH bis 25 vH	vH	.	22,0	13,6	.	.	24,9	26,2	21,7	18,3	15,4	12,9	12,7
über 25 vH bis 50 vH	vH	.	39,9	33,2	.	.	42,8	38,6	40,5	40,4	35,7	33,0	31,0
über 50 vH bis 75 vH	vH	.	23,2	29,4	.	.	20,4	22,2	22,4	24,8	27,7	29,8	30,6
über 75 vH	vH	.	15,0	23,8	.	.	11,9	13,0	15,3	16,5	21,2	24,2	25,8
Offene Stellen													
Insgesamt, Bestand ¹⁾	Tausend	27,0	24,0	21,8	27,7	20,4	24,3	24,7	23,8	22,6	23,0	20,8	20,9
Zugang im Berichtszeitraum . . .	Tausend	37,6	69,7	96,6	8,6	10,4	18,6	24,2	23,3	22,2	31,5	29,6	35,6
Abgang im Berichtszeitraum . . .	Tausend	54,7	71,3	98,3	22,3	17,7	14,8	23,7	24,3	23,3	31,1	31,7	35,5
Nachrichtlich: Gewerbeanmeldungen	1 000	96	84	75	36	31	30	29	28	28	24	25	26

¹⁾ Am Ende des Berichtszeitraumes. — Vierteljahresdurchschnitte aus Monatsendständen (Quartalsende jeweils zur Hälfte angerechnet).

²⁾ Arbeitslose in vH der zivilen Erwerbspersonen.

³⁾ Zur Mitte des Berichtszeitraumes; Vierteljahre: Durchschnitt der Monate.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle 4

Zinsverbilligende Förderprogramme für die neuen Bundesländer

Programm	Volumen	Anträge	Zusagen
		seit Programmbeginn	
		Mio DM	
Kommunalkreditprogramm^{1) 2) 3)}	15 000		
Insgesamt		10 350	6 183
davon für:			
– Erschließung von Gewerbeflächen ¹⁾		2 916	1 542
– Energieeinsparung ¹⁾		431	253
– Abfallwirtschaft ¹⁾		732	285
– Verkehrsinfrastruktur ²⁾		1 329	684
– Stadt- und Dorferneuerung ²⁾		609	437
– Krankenhäuser, Altenpflege- und Behinderteneinrichtungen ²⁾ ..		950	466
– Abwasser, Lärmschutz, Luftreinhaltung, Wasserbau ³⁾		3 383	2 516
Wohnraum-Modernisierungsprogramm³⁾	10 000		
Insgesamt		2 363	1 472
davon:			
Privater Bereich		1 472	921
Kommunen		891	551
Investitionskreditprogramm³⁾	10 000	682	130
ERP-Programme für Existenzgründungen und Investitionen^{1) 2) 3)}	13 500 ^{a)}	13 460	7 478
Eigenkapitalhilfeprogramm¹⁾			
Insgesamt		1 832	1 027
darunter: Handwerk			253

1) Deutsche Ausgleichsbank (Stand der Abwicklung: 31. März 1991).

2) Berliner Industriebank (Stand der Abwicklung: 10. April 1991), für ERP-Programme: 4. April 1991).

3) Kreditanstalt für Wiederaufbau (Stand der Abwicklung: 5. April 1991; bei den ERP-Programmen für Abwasserreinigung und Luftreinhaltung: 21. März 1991).

a) 1990 und 1991.