

Klodd, Henning; Paqué, Karl-Heinz

Working Paper — Digitized Version

Am Tiefpunkt der Transformationskrise: Industrie- und lohnpolitische Weichenstellungen in den jungen Bundesländern

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 213

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Klodd, Henning; Paqué, Karl-Heinz (1993) : Am Tiefpunkt der Transformationskrise: Industrie- und lohnpolitische Weichenstellungen in den jungen Bundesländern, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 213, ISBN 3894560541, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/775>

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.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

213

Am Tiefpunkt der Transformationskrise: Industrie- und lohnpolitische Weichenstellungen in den jungen Bundesländern

von Henning Klodt und Karl-Heinz Paqué

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	3
II. Industrielle Kerne: Ein Konzept zur Sanierung der ostdeutschen Wirtschaft?	3
1. Deindustrialisierung in den jungen Bundesländern	3
2. Konservierung von Treuhandbetrieben versus aktive Arbeitsmarktpolitik.....	5
3. Branchenagglomerationen und regionale Entwicklung.....	7
4. Alte Industriekerne aus wachstumspolitischer Sicht.....	11
III. Ost/West-Lohnangleichung: Ein sinnvoller Weg?	14
1. Das Ausmaß der Unterbeschäftigung.....	14
2. Ursachen der Lohnangleichung	17
3. Gründe für und gegen die Lohnparität	18
4. Folgen der Lohnangleichung	23
IV. Handlungsbedarf: Lohndifferenzierung ermöglichen	27
Literaturverzeichnis	34

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Klodt, Henning:

Am Tiefpunkt der Transformationskrise: Industrie- und
lohnpolitische Weichenstellungen in den jungen Bundesländern

/ von Henning Klodt und Karl-Heinz Paqué. Institut für
Weltwirtschaft Kiel. - Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 1993

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 213)

ISBN 3-89456-054-1

NE: Paqué, Karl-Heinz;; GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Postfach 43 09, D-2300 Kiel 1

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

I. Einleitung

Seit der Vereinigung Deutschlands durchläuft die Wirtschaft der jungen Bundesländer eine Transformationskrise, die ihresgleichen sucht — zumindest was die Schärfe und Tiefe des Produktions- und Beschäftigungseinbruchs betrifft. In keiner der anderen post-sozialistischen Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas hat es eine derart dramatische Deindustrialisierung gegeben, und nirgendwo sonst ist heute die Arbeitslosigkeit — offene und verdeckte zusammen gerechnet — so hoch wie in den jungen Ländern der Bundesrepublik. Andererseits ging auch die Modernisierung in Ostdeutschland weit schneller voran als anderswo: Massive, vom Westen finanzierte Infrastrukturinvestitionen haben geholfen, die größten Engpässe zu beseitigen, und die Treuhandanstalt nähert sich bereits dem Ende ihrer Privatisierungsaufgabe, während in anderen Ländern Mittel- und Osteuropas zum Teil noch immer über technische Details der Überführung von Staatsbetrieben in private Hände diskutiert wird.

Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, daß die ostdeutsche Wirtschaft bereits knapp drei Jahre nach der Vereinigung vor wirtschaftspolitischen Fragen steht, die grundlegende Weichenstellungen für die Zukunft betreffen und deshalb in ihrer Bedeutung weit über das Ende der eigentlichen Transformationskrise hinausreichen werden. Zwei Fragen sind von überragender struktur- und regionalpolitischer Brisanz

und beherrschen seit geraumer Zeit in mehr oder weniger präziser Form die öffentliche Diskussion: Soll der Staat die traditionellen industriellen Kerne in Ostdeutschland durch gezielte Förderung vor dem Untergang bewahren? Und sollen die Tarifparteien den Weg der Ost/West-Lohnangleichung trotz der dramatischen Unterbeschäftigung in den jungen Ländern unbeirrt fortsetzen? Beide Fragen sind Gegenstand dieses Beitrags.

In Abschnitt II wird nach einem kurzen Resümee der relevanten Fakten sowie einer knappen Strukturierung der gängigen Positionen versucht, den wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisstand daraufhin abzuklopfen, ob und inwieweit es aus wachstumspolitischer Sicht Argumente für den Erhalt von Industriekernen gibt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf neueren Ansätzen der Regionalwissenschaften und der Wachstumstheorie. In Abschnitt III folgt ebenfalls nach einer knappen Zusammenfassung der wichtigsten Fakten eine systematische Evaluierung der wirtschaftswissenschaftlichen Argumente für und gegen eine Ost/West-Lohnangleichung, auch mit Blick auf die langfristigen Konsequenzen der Lohnparität für die Struktur der ostdeutschen Wirtschaft sowie die Zukunft des kollektiven Tarifvertragssystems. Abschnitt IV faßt die wichtigsten Thesen und Schlußfolgerungen zusammen.

II. Industrielle Kerne: Ein Konzept zur Sanierung der ostdeutschen Wirtschaft?

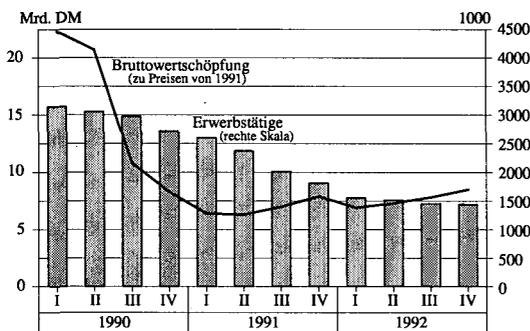
1. Deindustrialisierung in den jungen Bundesländern

Die Transformationskrise der ostdeutschen Wirtschaft hat vor allem den industriellen Sektor getroffen. Während die Beschäftigung im Dienstleistungssektor seit der Währungs- und Wirtschaftsunion zum 1. Juli 1990 um 20 vH zurückgegangen ist, fiel sie im Produzierenden

Gewerbe um fast die Hälfte, im Verarbeitenden Gewerbe sogar um mehr als die Hälfte. Nur noch 1,4 Millionen Arbeitsplätze sind heute im Verarbeitenden Gewerbe der ostdeutschen Wirtschaft besetzt — im Sommer 1990 waren es noch über 3,1 Millionen (Schaubild 1). Der Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung ist damit auf 23 vH zurückgegangen, im

Vergleich zu 31 vH in den alten Bundesländern. Und die Zukunft der verbliebenen Arbeitsplätze ist keineswegs sicher, denn viele von ihnen werden nur durch massive Staatshilfen vor dem Abbau bewahrt.

Schaubild 1 — Bruttowertschöpfung und Erwerbstätige des Verarbeitenden Gewerbes in den jungen Bundesländern (Mrd. DM)



Quelle: DIW, IfW [1993].

Die Treuhandanstalt und die Bundesanstalt für Arbeit versuchen, mit Milliardenbeträgen das weitere Wegbrechen industrieller Arbeitsplätze zumindest zu verlangsamen. Doch beide Institutionen geraten zunehmend unter Druck, mehr zu tun. Ihnen wird vorgehalten, die Sanierung von Altbetrieben und die aktive Arbeitsmarktpolitik ohne industriepolitisches Konzept zu betreiben; nötig sei eine gezielte Unterstützung "industrieller Kerne", um dem Industriestandort Ostdeutschland überhaupt eine Zukunftsperspektive zu bewahren. Dabei wird nicht zuletzt darauf verwiesen, daß auch in Westdeutschland einige Schrumpfungsbereiche, die regional stark konzentriert sind, mit staatlicher Hilfe über Wasser gehalten werden — deshalb sei es wohl kaum zumutbar, gerade in Ostdeutschland den vom Markt diktierten Anpassungsprozeß tatenlos hinzunehmen.

Von Tatenlosigkeit kann allerdings kaum die Rede sein. Immerhin hat die Treuhand in den Jahren 1991 und 1992 insgesamt 120 Mrd. DM für Sanierungsmaßnahmen ausgegeben, und die Bundesanstalt für Arbeit hat 1992 für ihre aktive Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland mit insgesamt 35 Mrd. DM sogar mehr Mittel be-

reitgestellt als für die passive Arbeitsmarktpolitik [Siebert, 1992b, S. 132]. Doch diese Mittel wurden nicht gezielt in bestimmte Regionen und Branchen gelenkt, sondern passiv reagierend dort eingesetzt, wo die betriebswirtschaftlichen Verluste der Treuhandunternehmen am größten und die Arbeitslosigkeit am höchsten waren. Nach dem Willen derer, die eine Politik zur Erhaltung industrieller Kerne fordern, soll die reaktive Strukturhaltung durch eine aktive Strukturgestaltung ersetzt werden. Von Gewerkschaftsseite war schon seit längerem gefordert worden, der Treuhandanstalt einen expliziten strukturpolitischen Auftrag zu erteilen und die Herausbildung der neuen Wirtschaftsstrukturen in Ostdeutschland nicht allein dem Markt zu überlassen. Für "besonders betroffene und verzahnte Bereiche" müßten Konzeptionen entwickelt werden, die auch jenen Unternehmen das Überleben sichern, die kurzfristig nicht privatisiert werden könnten [Deutscher Gewerkschaftsbund, 1991]. Auch die Landesregierungen der neuen Bundesländer melden zunehmend Widerspruch gegen den starken Abbau der Beschäftigung in Großunternehmen ihrer Regionen an.

Hauptadressat aller Forderungen zum Erhalt industrieller Kerne ist letztlich die Treuhandanstalt, denn die stärksten Beschäftigungseinbrüche in ostdeutschen Unternehmen stellen sich in aller Regel kurz vor, während oder kurz nach der Privatisierung ein. Die Beschäftigtenzahl der Unternehmen in Treuhandbesitz hat sich von 4,1 Millionen im Juli 1990 auf 430000 im Frühjahr 1993 reduziert. Die Beschäftigungszusagen der Erwerber von Treuhandunternehmen belaufen sich auf 1,4 Millionen; davon sind bisher rund zwei Drittel erfüllt [Stille, 1993].¹ Wenn die bisherigen Relationen beibehalten werden, ist damit zu rechnen, daß bei der Privatisierung der restlichen Arbeitsplätze, die derzeit noch in den Zuständigkeitsbereich der Treuhand fallen, weitere 300000 Personen ihren Arbeitsplatz verlieren werden. Deshalb wird gerade von der Treuhand ein maßgeblicher Beitrag erwartet, die Erosion der industriellen Basis der ostdeutschen Wirtschaft zu stoppen.

Auf Forderungen dieser Art hat die Treuhand zunächst einmal damit reagiert, daß sie ihrerseits die ostdeutschen Bundesländer aufforderte, diejenigen Unternehmen konkret zu benennen, die als industrielle Kerne gelten können. Gegen deren Erhalt sei nichts einzuwenden, doch die dafür nötigen Kosten müßten aus den Landeshaushalten aufgebracht werden. Die Landesregierungen verweisen wiederum darauf, daß Mittel in entsprechender Höhe bei ihnen gar nicht vorhanden seien. Als Kompromißlösung scheint sich das von der sächsischen Landesregierung entwickelte Atlas-Konzept durchzusetzen (ausgesuchte Treuhandunternehmen, vom Land angemeldet zur Sanierung). Atlas-Unternehmen sind nichtprivatisierte Unternehmen, denen die Treuhand keine Sanierungschance gibt, die vom Land Sachsen aber als erhaltenswert eingestuft werden. Die Treuhand hat sich bereit erklärt, diese Unternehmen zu sanieren, wenn das Land die Differenz zwischen Liquidierungs- und Sanierungskosten übernimmt. Mittlerweile haben auch die übrigen ostdeutschen Landesregierungen ähnliche Konzepte vorgelegt, so Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise das Anker-Projekt, Brandenburg das ZEUS-Projekt und Berlin das B-9-Modell.² Sowohl das Wirtschafts- als auch das Finanzministerium in Bonn haben ihre Bereitschaft signalisiert, den Erhalt industrieller Kerne finanziell abzustützen.

Trotz all dieser politischen Aktivitäten ist aber die grundlegende Zielsetzung, die mit dem Erhalt industrieller Kerne verfolgt werden soll, bemerkenswert unklar geblieben. Bislang ist es nicht einmal gelungen, eine überzeugende Definition dafür zu entwickeln, was denn nun als industrieller Kern gelten kann und was nicht. Es dürfte auch kaum möglich sein, eine solche Definition zu entwickeln, solange das Konzept der industriellen Kerne nicht in einen theoretischen Analyserahmen eingebunden ist, der die Beziehungen zwischen den industriellen Kernen und ihrem wirtschaftlichen Umfeld deutlich macht.

Bei der wirtschaftspolitischen Diskussion zu den industriellen Kernen lassen sich zwei Aspekte unterscheiden:

- Zum einen geht es darum, die unmittelbar betroffenen Arbeitskräfte vor dem Abgleiten in die Beschäftigungslosigkeit zu bewahren. Dabei stellt sich die Frage, ob das dahinterstehende sozialpolitische Ziel tatsächlich durch den Erhalt von Treuhandarbeitsplätzen besser erreicht werden kann als durch den weitreichenden Einsatz des klassischen Instrumentariums der aktiven Arbeitsmarktpolitik.
- Zum anderen werden die Treuhandunternehmen als Kristallisationszentren der wirtschaftlichen Aktivitäten ganzer Regionen aufgefaßt, d.h., es geht vor allem um die Ausstrahlungswirkungen auf andere Unternehmen und Arbeitsplätze und damit um das langfristige Entwicklungspotential der ostdeutschen Wirtschaft. Dieser industriepolitische Aspekt, der sowohl aus theoretischer als auch aus wirtschaftspolitischer Sicht eindeutig der anspruchsvollere ist, läßt sich im Rahmen einiger neuerer Entwicklungen in der Regionalökonomie und der Wachstumstheorie analysieren.

In der öffentlichen Diskussion werden diese beiden Aspekte immer wieder miteinander vermischt. Im folgenden sollen sie jedoch analytisch klar voneinander getrennt werden, um die einzelnen Argumente für und wider den Erhalt industrieller Kerne herausarbeiten zu können.

2. Konservierung von Treuhandbetrieben versus aktive Arbeitsmarktpolitik

Der drastische Beschäftigungseinbruch seit Vollzug der Währungs- und Wirtschaftsunion legt es nahe, die betroffenen Personen mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu unterstützen. Dazu zählt nicht nur die finanzielle Absicherung durch die passive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosenunterstützung, Kurzarbeitergeld), sondern auch das Eröffnen neuer Beschäftigungsperspektiven durch Fortbildung und Umschulung oder vorübergehende Arbeitsbeschaffung. Insgesamt sind derzeit rund 900000 Per-

sonen in den neuen Bundesländern auf Arbeitsplätzen tätig, die im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik finanziert oder teilfinanziert werden. Zählt man noch die rund 850000 Personen hinzu, die mit finanzieller Unterstützung der Bundesanstalt für Arbeit in den Vorruhestand eingetreten sind, so errechnet sich, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt das Ausmaß der offenen Arbeitslosigkeit um etwa die Hälfte reduziert hat (vgl. dazu Abschnitt III.1).

Eine uneingeschränkte Fortführung dieser Politik wird in Zukunft nicht möglich sein, da der Bundesfinanzminister in Zusammenhang mit der 10. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Herbst 1992 angekündigt hat, der nachträglichen Bewilligung von Mehrausgaben im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit nach § 218 AFG nicht mehr zuzustimmen, wenn die Mehrausgaben nicht auf gesetzlich festgelegten Verpflichtungen beruhen. Da der reguläre Haushalt der Bundesanstalt in den vergangenen Jahren regelmäßig überschritten wurde und mittlerweile auch die Ausgaben für die passive Arbeitsmarktpolitik in Westdeutschland wieder ansteigen, wird die aktive Arbeitsmarktpolitik zwangsläufig im gesamten Bundesgebiet eingeschränkt werden müssen.

Wenn nun der Erhalt industrieller Kerne gefordert wird, so spielt dabei offenbar auch die Vorstellung eine Rolle, ein Drosseln des Privatisierungstempos und ein Erhalt von Arbeitsplätzen in größeren Treuhandunternehmen sei zum Schutz der direkt betroffenen Arbeitskräfte und als Ausgleich der reduzierten aktiven Arbeitsmarktpolitik geboten. Bei einer solchen, vorwiegend sozialpolitisch motivierten Politik muß aber berücksichtigt werden, daß die Arbeitsplatzzerhaltung durch Subventionen im Treuhandbereich eine äußerst kostspielige Alternative ist.

Der finanzielle Aufwand, der zum Erhalt eines Arbeitsplatzes in Treuhandunternehmen nötig ist, läßt sich natürlich nur grob abschätzen. Berechnet werden müßte, um welchen Betrag sich das endgültige Bilanzergebnis der Treuhand verbessern würde, wenn bei der Privatisierung keinerlei Rücksicht auf die Beschäfti-

gungsentwicklung der Treuhandunternehmen genommen würde. Darüber hinaus wäre zu ermitteln, wie viele Arbeitsplätze bei einer solchen Strategie in den ehemaligen Treuhandunternehmen übriggeblieben wären. Grobe Anhaltspunkte für eine derartige Überschlagsrechnung lassen sich aus der Eröffnungsbilanz der Treuhand zum 1. Juli 1990 gewinnen, auf die hier jedoch nicht im Detail eingegangen werden soll [Treuhandanstalt, 1992].

Bislang hat die Treuhand beim Verkauf ihrer Unternehmen Beschäftigungsgarantien für 1,4 Millionen Arbeitsplätze von privaten Investoren erhalten. Es deutet sich allerdings an, daß nicht alle diese Garantien eingehalten werden, und es mehren sich sogar die Fälle, in denen bereits privatisierte Firmen an die Treuhand zurückgegeben werden. Manche Unternehmen nehmen lieber Vertragsstrafen in Kauf, als ihre Arbeitsplatzzusagen einzuhalten; überdies sind nicht alle Beschäftigungsgarantien durch Vertragsstrafen abgesichert. Als Faustregel kann man wohl annehmen, daß der Erhalt eines Arbeitsplatzes durch die Treuhand bislang im Durchschnitt etwa 300000 DM gekostet hat. Die Aufwendungen zum Erhalt eines alten Arbeitsplatzes sind damit nicht weit entfernt von dem Investitionsaufwand, der zur Schaffung neuer Arbeitsplätze nötig wäre.

Dieser Durchschnittswert sagt allerdings wenig darüber aus, mit welchem finanziellen Aufwand zu rechnen ist, wenn auch die verbliebenen rund 450000 Arbeitsplätze, die derzeit noch unter der Regie der Treuhand stehen, vor dem Abbau bewahrt werden sollen. Die Kosten pro Arbeitsplatz dürften hier weitaus höher sein, denn es sind im wesentlichen diejenigen Unternehmen übriggeblieben, deren Wettbewerbsfähigkeit am geringsten ist. Einzelfälle aus jüngster Zeit, in denen pro Arbeitsplatz Sanierungskosten von 1 Mill. DM und mehr aufgewendet wurden, dürften sich in Zukunft häufen, wenn das Beschäftigungsniveau in den verbliebenen Treuhandunternehmen erhalten werden soll.

Aus finanzieller Sicht ist das Abfedern der Transformationskrise durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eindeutig die gün-

stigere Alternative. Für einen ABM-Platz beispielsweise fallen je nach Kapitalausstattung jährliche Kosten in Höhe von 50000 bis 70000 DM an; selbst bei den besonders kapitalintensiven Maßnahmen zur Rekultivierung im Braunkohlentagebau liegen die Kosten deutlich unter 100000 DM [Spitznagel, 1992]. Wie sich der Kosten-Nutzen-Vergleich zwischen Unternehmenssanierung und aktiver Arbeitsmarktpolitik langfristig darstellt, hängt entscheidend davon ab, ob mit der Sanierung durch die Treuhand dauerhaft rentable Arbeitsplätze geschaffen werden oder ob nach Auslaufen der in der Regel für drei bis vier Jahre gegebenen Beschäftigungszusagen mit einer kräftigen Rationalisierungswelle zu rechnen ist. Die Tatsache, daß viele Erwerber von Treuhandunternehmen nur bereit sind, Beschäftigungsgarantien abzugeben, wenn ihnen dafür massive finanzielle Vergünstigungen gewährt werden, weckt Zweifel an der Rentabilität der Arbeitsplätze in privatisierten Treuhandunternehmen. Es ist zu befürchten, daß die Zahl der langfristig erhaltenen Arbeitsplätze wesentlich geringer sein wird als die Zahl der derzeit vorliegenden Beschäftigungszusagen. Der Entlastungseffekt für den Arbeitsmarkt wäre dann nicht viel dauerhafter als bei zeitlich befristeten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik — die Kosten pro Arbeitsplatz wären jedoch ungleich höher.

Der sich gegenwärtig abzeichnende Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer — weg von der aktiven Arbeitsmarktpolitik und hin zu Maßnahmen zum Schutz alter Arbeitsplätze — wird also insgesamt nicht zu der erhofften Entlastung, sondern im Gegenteil zu einer erhöhten Belastung öffentlicher Kassen führen. Diese Mehrkosten wären nur gerechtfertigt, wenn die gesamtwirtschaftlichen Erträge des angestrebten Erhalts industrieller Kerne eine beträchtliche Größenordnung erreichen. Um diese Erträge geht es im folgenden Abschnitt.

3. Branchenagglomerationen und regionale Entwicklung

Die Erwartungen, die an die Förderung industrieller Kerne geknüpft werden, lassen sich veranschaulichen mit dem Bild einer Schneeflocke, die sich nur bilden kann, wenn in der Atmosphäre Eispartikel vorhanden sind, an die sich die Schneekristalle anlagern können. Wenn die alte industrielle Basis in manchen Regionen völlig zusammenbricht, so die Argumentation, dann gibt es auch keinen Kristallisationskern mehr, um den herum neue wirtschaftliche Aktivitäten entstehen können. Genau wie sich ohne Eis kein Schnee bildet, ließen sich neue Wirtschaftsstrukturen nicht aufbauen, wenn keine alten Strukturen mehr vorhanden seien.

Welche Rolle Kristallisationskerne für die regionale Wirtschaftsentwicklung spielen, ist schon seit langem eine der zentralen Fragen in der Regionalökonomie. Dabei ist zunächst einmal zu klären, warum es überhaupt zu Agglomerationsprozessen kommt. Unter den herkömmlichen Annahmen der Neoklassik wäre eher mit einer gleichförmigen Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten im Raum zu rechnen; denn in den Ballungszentren sind die Bodenpreise und ansatzweise auch die Löhne höher als in der Peripherie. Wenn die Unternehmen trotz der niedrigen Faktorkosten nicht in die Peripherie abwandern, so kann die Erklärung nur darin liegen, daß in den Zentren Kostenvorteile existieren, die den Faktorpreisnachteil kompensieren.

In der klassischen Regionalökonomie wurde die Erklärung vor allem bei den Transportkosten gesucht. Ist die Nachfrage des Konsumenten in einem Punkt konzentriert, lagern sich die verschiedenen Industrien je nach ihrer Transportkostenintensität in den bekannten Thünenschen Ringen um diesen Punkt herum an. Sind die Konsumenten dagegen gleichmäßig im Raum verteilt, bilden sich nach dem Christaller/Lösch-Modell wabenförmige Marktgebiete der einzelnen Produzenten mit einem Verkehrsnetz aus gleichseitigen Dreiecken heraus. Werden neben der Endnachfrage der Konsumenten auch die Lieferverflechtungen zwischen den Produzenten berücksichtigt, so lassen sich die

Grundmodelle zu einer differenzierten Industriekomplexanalyse verfeinern. Dreh- und Angelpunkt all dieser Modelle ist letztlich die Minimierung der Transportkosten, um dementsprechend die höheren Faktorpreise in den Zentren in Kauf genommen werden.

Auf der anderen Seite gibt es eine Reihe von empirischen Beobachtungen, die nicht leicht mit den Grundmodellen der klassischen Regionalökonomie in Einklang zu bringen sind. Zahlreiche Branchen bilden ausgeprägte Konzentrationen, obwohl die Nachfrage regional breit gestreut ist. So ist es beispielsweise kaum mit Transportkosten zu erklären, weshalb die Schweizer Uhrenindustrie im Jura, die britische Textilindustrie in Manchester und die deutsche Goldschmuckindustrie in Pforzheim ihren Schwerpunkt haben. Forscht man nach den Ursachen dieser Konzentrationen, so stößt man immer wieder auf Einzelfallerklärungen, die aus ökonomischer Sicht historische Zufälligkeiten darstellen.³ In vielen Fällen waren es unternehmerische und innovatorische Einzelleistungen, die das Entstehen von Branchenzentren auslösten. Ihnen allen ist gemein, daß einmal eingeschlagene Entwicklungsrichtungen eine erstaunliche Beharrungstendenz aufweisen, d.h., regionale Branchenkonzentrationen, die aus einem bestimmten Grund entstanden sind, lösen sich in der Regel nicht wieder auf, wenn dieser Grund später wegfällt. In der Theorie werden derartige Effekte als Hysterese oder auch als Pfadabhängigkeit bezeichnet. Wo sie auftreten, hängen die wirtschaftlichen Entwicklungschancen von Regionen ganz entscheidend davon ab, wie die Weichen bei der Entstehung industrieller Zentren gestellt worden sind.⁴

Nach Krugman [1991c] wachsen eher zufällig entstandene industrielle Kerne zu regionalen Agglomerationszentren heran, weil die in den Kernunternehmen beschäftigten und entlohnten Arbeitskräfte zugleich Nachfrager sind und damit regionale Absatzmärkte entstehen, die Unternehmen aus anderen Branchen anlocken. Diese Unternehmen ziehen wiederum Arbeitskräfte an, so daß es zu einem kumulativen Wachstumsprozeß kommt, der durch das wechselseitige Verursachen von steigender Produk-

tion und steigender Nachfrage getragen wird. Im Gegensatz zur traditionellen Regionalökonomie wird die regionale Wirtschaftsstruktur hier also nicht als Ergebnis eines gleichgewichtigen Anpassungsprozesses zur Optimierung von Transportnetzen interpretiert, sondern als Ergebnis ungleichgewichtigen Wachstums, das von stochastischen Ereignissen ausgelöst wird. Die oben beschriebene Pfadabhängigkeit regionaler Entwicklungsprozesse, die von der traditionellen Regionalökonomie nicht erfaßt werden kann, findet also in dem Modell von Krugman eine theoretische Erklärung.

In einem Punkt bleibt allerdings auch Krugman der traditionellen Sicht verhaftet, und zwar in bezug auf die Rolle der Transportkosten. Die Entscheidung von Unternehmen, ihre Produktion zu den industriellen Kernen hin zu verlagern, erfolgt in seinen Modellen ausschließlich aus Gründen der Transportkostenminimierung. Er erwähnt zwar ausdrücklich die Möglichkeit, daß Standortentscheidungen auch von Kostenvorteilen durch die räumliche Nähe zu anderen Produzenten beeinflusst werden können, doch in seinen theoretischen Modellen kommt dieser Aspekt nicht vor.⁵ Diese können somit lediglich erklären, weshalb sich aus den ursprünglichen industriellen Kernen regionale Agglomerationszentren herausbilden, während die Frage offen bleibt, weshalb sich die verschiedenen Zentren auf unterschiedliche Branchen spezialisieren.

Dabei gehört es zum typischen Erscheinungsbild des Entstehens von Agglomerationszentren, daß die nachfolgenden Unternehmen in der gleichen oder einer technologisch eng verwandten Branche wie das Kernunternehmen tätig sind. Wenn es um die räumliche Nähe zu den Konsumenten ginge, müßten sich dagegen gerade solche Unternehmen an den Kern anlagern, die andere Produkte als das Kernunternehmen anzubieten haben. Das Argument der Transportkostenminimierung scheint also bei den Standortentscheidungen der meisten Unternehmen nicht die dominierende Rolle zu spielen.

Kostenvorteile durch die räumliche Konzentration verschiedener Produzenten aus gleichen

oder technologisch verwandten Branchen können vor allem zwei Ursachen haben:

Erstens vermitteln Unternehmen ihren Arbeitskräften häufig berufliche Qualifikationen, die auch in anderen Unternehmen der betreffenden Branche nutzbar sind. Wer sich in einer Region neu ansiedelt, in der bereits Unternehmen aus der gleichen Branche vertreten sind, hat die Chance, Arbeitskräfte mit hoher branchenspezifischer Qualifikation von anderen Unternehmen abzuwerben, ohne sich an der Finanzierung der Humankapitalbildung beteiligen zu müssen. Die etablierten Unternehmen erleiden dadurch einen Nachteil, der aber von dem neuen Unternehmen nicht in seinem Kostenkalkül berücksichtigt wird. Allenfalls muß das neue Unternehmen damit rechnen, später selbst einmal qualifizierte Arbeitskräfte an die Konkurrenz zu verlieren, doch der abdiskontierte Erwartungswert dieser Verluste ist in aller Regel kleiner als die Kosteneinsparungen, die durch das eigene Abwerben qualifizierter Mitarbeiter in der Aufbauphase erzielt werden können.

Zweitens ermöglicht räumliche Nähe den Aufbau informeller Kommunikationsnetze zwischen den Mitarbeitern der verschiedenen Unternehmen und erlaubt so den Austausch von Wissen, der über größere Distanzen nur mit höheren Kosten realisierbar wäre. Möglicherweise trägt diese Kommunikation nicht nur zu einer größeren Verbreitung des in den einzelnen Unternehmen vorhandenen Wissens bei, sondern stimuliert durch die Schaffung einer "kreativen Atmosphäre" auch die Gewinnung neuen Wissens. Derartige Synergieeffekte sind häufig dort am größten, wo die Kommunikation spontan entsteht; die Chancen dafür sind um so geringer, je weiter die verschiedenen Akteure voneinander entfernt sind.

Die These, daß solche Agglomerationsvorteile die räumliche Konzentration von Branchen begünstigen, ist keineswegs neu. Krugman [1991b] zitiert in diesem Zusammenhang Alfred Marshall, der diese Effekte als branchenspezifische Externalitäten bezeichnet hat. In der klassischen Regionalökonomie sind sie als

"localization economies" oder als "Fühlungsvorteile" bekannt. Gleichwohl hat die Regionalökonomie, wenn es um die Modellbildung oder die empirische Überprüfung geht, immer wieder auf die Transportkosten als standortbestimmenden Faktor rekurriert und branchenspezifische externe Effekte weitgehend außer acht gelassen.

Die Bedeutung kommunikativer Netzwerke steht allerdings seit einiger Zeit im Zentrum einer anderen Forschungsrichtung, und zwar der Innovationsforschung. So werden beispielsweise die technologischen Erfolge der japanischen Wirtschaft, die von vielen Autoren zunächst einer interventionistischen Politik des MITI zugeschrieben wurden, zunehmend als Ergebnis einer intensiven Kommunikation und Kooperation zwischen den japanischen Unternehmen interpretiert [Kodama, 1991; Okimoto, 1989]. Der zusätzliche Ertrag, den ein Unternehmen dadurch erzielt, daß es seine Innovationsaktivitäten nicht isoliert betreibt, sondern in ein Netzwerk von Innovationsaktivitäten anderer Unternehmen einbindet, kann als Netzwerk-Externalität bezeichnet werden. Welche Bedeutung die Unternehmen solchen Netzwerken beimessen, wird nicht zuletzt an der zunehmenden Verbreitung strategischer Allianzen im Hochtechnologiebereich deutlich.⁶

Eine exakte empirische Messung von Netzwerk-Externalitäten ist kaum möglich, da für die Bewertung der Wissensströme zwischen den Unternehmen (wie bei anderen Externalitäten auch) keine Marktpreise existieren. Es gibt jedoch Versuche, durch eine systematische Auswertung von Patentliteratur zumindest die Netzwerke selbst zu identifizieren [Grupp, Schmoch, 1992; Meyer-Krahmer, Grupp, 1993]. Dabei zeigen sich ausgeprägte Ballungen von Technologiefeldern, innerhalb derer die Wissensverflechtung recht eng ist. Bislang ist es nicht gelungen, die im technologischen Raum erkennbaren Netzwerke auf den geographischen Raum zu übertragen. Es kann aber vermutet werden, daß das Erzielen von Netzwerk-Externalitäten leichter fällt, wenn technologisch verflochtene Unternehmen auch räumlich dicht beieinander liegen. Wenn nun räum-

liche Nähe eine Rolle spielt für den Aufbau von Netzwerken, dann spielen umgekehrt auch die Netzwerke eine Rolle für die wirtschaftlichen Entwicklungschancen einer Region.

Die Einbindung in ein kommunikatives Netzwerk dürfte nicht nur für technologieintensive Unternehmen wichtig sein. Überall dort, wo es darauf ankommt, rasch auf veränderte Marktbedingungen zu reagieren, bringt der Zugang zu informellen Informationskanälen Wettbewerbsvorteile. So kann es auch für modeabhängige Bekleidungshersteller, für Beratungsfirmen oder für Anlageberater vorteilhaft sein, einen Standort zu wählen, an dem schon andere Unternehmen aus der gleichen Branche vertreten sind. In einer branchenübergreifenden Untersuchung für die Vereinigten Staaten kommt Krugman [1991b] zu dem Ergebnis, daß die geographische Konzentration von Branchen mit niedriger Technologieintensität nicht geringer ist als die von Branchen mit hoher Technologieintensität.

Aus der Sicht eines einzelnen Unternehmens stellt ein kommunikatives Netzwerk ebenso wie ein Pool qualifizierter Arbeitskräfte eine positive Externalität dar: Jedes Unternehmen profitiert hier von den Aktivitäten der anderen, ohne dafür einen Preis entrichten zu müssen. Veranschaulichen läßt sich die Situation mit Hilfe einer einfachen Produktionsfunktion des Unternehmens i in Region j , bei der Sachkapital K und Humankapital H als Produktionsfaktoren berücksichtigt werden:⁷

$$Y_{ij} = A_{ij} K_{ij}^{\alpha} H_{ij}^{1-\alpha} H_j^{\gamma}; \quad \sum_i H_{ij} \equiv H_j.$$

Hier ist unterstellt, daß die Produktion des Unternehmens i nicht nur von seinem eigenen Faktoreinsatz abhängt, sondern auch von dem aggregierten Bestand an Humankapital der gesamten Region. Die aggregierte Produktionsfunktion für die Region lautet dann:

$$Y_j = A_j K_j^{\alpha} H_j^{1-\alpha+\gamma}.$$

Eine Erhöhung von H um ein Prozent erhöht Y um einen Prozentsatz von $(1 - \alpha + \gamma)$; die Unternehmen berücksichtigen bei ihren Investitionen in Humankapital jedoch nur eine Erhöhung der Produktion um $(1 - \alpha)$. Für $\gamma \geq \alpha$

ist die im Marktgleichgewicht resultierende Wachstumsrate dauerhaft niedriger als die gesamtwirtschaftlich optimale Rate; für $\gamma < \alpha$ ist zwar nicht die langfristige Wachstumsrate, wohl aber das Niveau des Wachstumspfad niedriger, als es gesamtwirtschaftlich optimal wäre. In beiden Fällen kommt es — im Gegensatz zu den klassischen Modellen der Regionalökonomie oder den Krugman-Modellen — zu Marktversagen. Die aus einzelwirtschaftlicher Sicht optimale Investition in H ist niedriger als die gesamtwirtschaftlich optimale. Wenn es dem Staat gelingt, die Externalitäten zu lokalisieren, kann er also mit einer gezielten Förderung der Humankapitalbildung die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöhen.⁸

Als Argument für eine allgemeine staatliche Förderung der Bildung oder der Forschung sind positive Externalitäten seit langem akzeptiert. Die hier vorgetragene Argumentation geht jedoch einen Schritt weiter: Wenn Arbeitskräftepools und kommunikative Netzwerke die wirtschaftlichen Entwicklungschancen einer Region positiv beeinflussen, dann kann es sinnvoll sein, die Ansiedlung solcher Unternehmen gezielt zu fördern, die zur Etablierung dieser Standortfaktoren beitragen. Ohne Staatseingriff kann es zu einer übermäßigen Ballung von Unternehmen an den Orten kommen, an denen bereits Netzwerke etabliert sind, während die Produktionsfaktoren in peripheren Regionen suboptimal genutzt werden, weil niemand den Anfang macht, auch dort ein Netzwerk aufzubauen. Auf diese Weise läßt sich in vollem Einklang mit den ordnungspolitischen Regeln einer Marktwirtschaft eine aktive Regionalpolitik zugunsten von Regionen begründen, in denen es ohne Staatsförderung nicht zur Ansiedlung von Unternehmen käme, die positive Externalitäten ausstrahlen. Für die ostdeutsche Wirtschaft stellt sich die Frage, wie ein derartiges regionalpolitisches Konzept umgesetzt werden kann und ob sich die industriellen Kerne darin einordnen lassen.

4. Alte Industriekerne aus wachstumspolitischer Sicht

Auf den ersten Blick könnte es scheinen, die im vorangegangenen Abschnitt skizzierten Erwägungen sprächen dafür, in den jungen Bundesländern eine Politik zur Erhaltung industrieller Kerne zu betreiben. Bei genauerer Analyse sprechen sie jedoch eher dagegen. Denn die staatliche Förderung einzelner Unternehmen läßt sich regionalökonomisch und wachstumstheoretisch nicht damit rechtfertigen, daß diese Unternehmen groß sind und ein hohes Gewicht für den regionalen Arbeitsmarkt haben, sondern es kommt allein auf die positiven externen Effekte an. Und das Ausmaß dieser Externalitäten hängt nicht notwendigerweise von der Unternehmensgröße ab.

Erstens gibt es deutliche Hinweise darauf, daß sich die bereits privatisierten Unternehmen weitaus positiver entwickeln als die noch in Treuhandbesitz verbliebenen Unternehmen [Schmidt, Naujoks, 1993]. Alles spricht dafür, von kleineren, sich dynamisch entwickelnden Unternehmen größere Ausstrahlungseffekte auf das wirtschaftliche Umfeld zu erwarten als von unrentablen Großunternehmen. Wenn es beispielsweise darum geht, neue Absatzmärkte zu erschließen oder die Produktpalette und Produktionsprozesse zu modernisieren, dann dürften kleinere Unternehmen, die sich aus eigener Kraft am Markt behaupten müssen, nützlichere Informationen in ein kommunikatives Netzwerk einspeisen als Großunternehmen, die nicht unter marktwirtschaftlichem Anpassungsdruck stehen.

Zweitens sind diejenigen Unternehmen, um die es bei der Diskussion um die Erhaltung industrieller Kerne konkret geht, überwiegend in wachstumsschwachen Krisenbranchen angesiedelt [Siebert, 1993a]. Die Treuhandanstalt hat eine Liste derjenigen Unternehmen vorgelegt, die mehr als 1000 Arbeitskräfte beschäftigen und noch nicht privatisiert sind (Tabelle 1).⁹ Von diesen insgesamt 33 Unternehmen zählen allein 8 zur Grundstoffchemie, 5 zur Metallherzeugung und -bearbeitung und 3 zum Schiffbau. Von den 6 Maschinenbauunternehmen aus dieser Liste sind je 2 im Schwermaschinenbau

und im Landmaschinenbau tätig. Wie die Marktchancen in diesen traditionellen Bereichen künftig sein werden, ist ungewiß; es gibt aber kaum Anlaß für die Vermutung, daß gerade die hier aufgeführten Großunternehmen besonders ausgeprägte positive Externalitäten verursachen könnten.

Drittens ist es fraglich, ob es unbedingt der industrielle Sektor sein muß, aus dem die Impulse für das regionale Wachstum kommen. Der Begriff der industriellen Kerne suggeriert, daß es für das Wachstum einer Region vor allem auf die Industrie ankommt, während die Dienstleistungen eher ein Anhängsel seien, das ohne industrielle Basis gar nicht lebensfähig sei. Die Furcht vor der Deindustrialisierung enthält manche irrationalen Elemente, die wohl in der historischen Erfahrung der industriellen Revolution ihre Wurzeln hat. So wie die Physiokraten einst alle Wertschöpfung dem Faktor Boden und damit der Landwirtschaft und dem Bergbau zuschrieben, ist heute die Vorstellung weitverbreitet, ohne starken industriellen Sektor gäbe es keinen Wohlstand.

Zumindest für die alten Bundesländer läßt sich empirisch ermitteln, welchen Einfluß eine breite industrielle Basis für das regionale Wachstum hat. Dafür wurden aus den regionalisierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen jene Kreise herausgegriffen, die durch einen besonders hohen Industrieanteil geprägt sind, die also über starke industrielle Kerne verfügen. Vor allem in den siebziger, aber auch in den achtziger Jahren sind diese Regionen langsamer gewachsen als jene Regionen, die einen besonders niedrigen Industrieanteil aufweisen (Tabelle 2). Eine relative kleine industrielle Basis war also kein Handicap, sondern offenbar sogar ein Vorteil für das wirtschaftliche Wachstum. In-wieweit diese Erfahrungen auf die Verhältnisse in den jungen Bundesländern übertragbar sind, ist natürlich fraglich, doch sie machen deutlich, daß Dienstleistungszentren eine hohe Wachstumsdynamik entwickeln können. Auch eine räumliche Entkoppelung von Industrie- und Dienstleistungszentren scheint möglich, und zwar selbst dann, wenn die betreffenden Dienstleistungen vorwiegend als Vor-

leistung für Industrieunternehmen produziert werden. Die Softwareentwicklung kann räumlich weit entfernt von der Computerproduktion erfolgen; die Werbestrategie für ein neues Industrieprodukt muß nicht dort entworfen werden, wo die Produktionsanlagen stehen.

Allerdings wird die Ausweitung des Dienstleistungssektors wohl kaum die ostdeutschen Arbeitsmarktprobleme umfassend lösen können, und zwar vor allem deshalb nicht, weil die jungen Bundesländer aufgrund des Qualifikationsprofils ihrer Arbeitskräfte eher einen kom-

parativen Vorteil bei der Industrieproduktion aufweisen dürften. Auch in Westdeutschland ist die Absorption freigesetzter Industriearbeiter durch den Dienstleistungssektor nur höchst unvollkommen gelungen; in den alten Industriezentren ist die strukturelle Arbeitslosigkeit nach wie vor hoch. Wenn es vermieden werden soll, daß in den jungen Bundesländern ein hoher Sockel an Langzeitarbeitslosigkeit entsteht, wird der Aufbau neuer industrieller Kerne wohl doch unumgänglich sein.

Tabelle 1 — Großunternehmen in Treuhandbesitz (Stand: 20. Januar 1993)

	Firmenname	Anzahl der Beschäftigte
Berlin	VEAG Vereinigte Energiewerke AG	17 450
Brandenburg	Potsdamer Wasserversorgungs- und Abwasserbehandlungsunternehmen GmbH	1 512
	Schwermaschinen Lauchhammerwerk AG	1 415
	Lausitzer Braunkohle Aktiengesellschaft (Laubag)	33 737
	Braunkohlenveredelung GmbH Lauchhammer i.A.	1 545
	Lokomotivbau-Elektrotechnische Werke, Henningsdorf GmbH	1 386
	Eko Stahl AG	5 608
	Walzwerke Finow GmbH	1 016
Mecklenburg-Vorpommern	Volkswerft GmbH	3 564
	Schiffselektronik GmbH	1 089
	Energiewerke Nord GmbH	2 485
	Neptun-Warnow-Werft GmbH	1 600
Sachsen-Anhalt	Mitteldeutsche Wasser und Abwasser GmbH	3 210
	Buna AG	7 859
	Leuna-Werke AG	12 943
	Hydrierwerk Zeitz GmbH	1 675
	Walzwerk Hettstedt AG	1 467
	SKET Schwermaschinenbau Magdeburg GmbH	5 467
	SKL-Motoren- und Systemtechnik AG (vorm. Buckau-Wolf)	1 374
	Landtechnik AG Schönebeck	1 493
	Filmfabrik Wolfen AG	3 406
	Stickstoffwerke AG Wittenberg-Piesteritz	2 730
	Chemie AG Bitterfeld/Wolfen	6 517
Sachsen	Sächsische Olefinwerke AG	2 691
	Fortschritt Erntemaschinen GmbH	2 009
	Heckert-Chemnitzer Werkzeugmaschinen GmbH	1 062
	Dresden Papier AG	2 018
	Gröditzter Stahlwerke GmbH	1 725
	Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) AG	3 329
	Chemnitzer Baustoff und Fertigteile GmbH	1 088
Thüringen	Umformtechnik Erfurt GmbH	2 498
	Petkus Wuthe Getreide- und Saatgutaufbereitungstechnik GmbH	1 276
	Kali-Werra AG	2 146
Insgesamt		140 390

Quelle: Angaben der Treuhandanstalt.

Tabelle 2 — Jährliche Wachstumsrate der Bruttowertschöpfung in Stadt- und Landkreisen mit hohem und niedrigem Anteil des Produzierenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung (vH)

	Alte Bundesländer insgesamt		Kreisfreie Städte		Landkreise	
	Anteil des Produzierenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung					
	65 vH und mehr	unter 40 vH	65 vH und mehr	unter 40 vH	65 vH und mehr	unter 40 vH
1970–80	7,5	8,4	7,4	8,2	7,6	8,8
1980–88	4,6	4,8	4,3	5,1	4,7	4,1
1970–88	6,2	6,8	6,0	6,8	6,3	6,7

Quelle: Gemeinschaftsveröffentlichung der Statistischen Landesämter [1978; 1991]; eigene Berechnungen.

Viertens schließlich können strukturpolitisch konservierte Großunternehmen die Revitalisierung einer Region sogar blockieren, und zwar dann, wenn sie qualifizierte Arbeitskräfte an sich binden, die anderswo produktiver eingesetzt werden könnten. Das Argument von den positiven Externalitäten eines Arbeitskräftepools verkehrt sich in sein Gegenteil, wenn dieser Pool allein von staatlich subventionierten Großunternehmen ausgeschöpft wird. Wenn dann auch noch eine Bestandsgarantie für die Arbeitsplätze in den als industrielle Kerne deklarierten Altbetrieben gewährt wird, dürfte es privaten Unternehmen kaum noch möglich sein, qualifizierte Arbeitskräfte aus ihren unrentablen, aber staatlich gesicherten Arbeitsplätzen herauszulösen.

Insgesamt gesehen kann also nicht darauf gesetzt werden, daß sich die Transformationskrise der ostdeutschen Wirtschaft mit Hilfe der alten industriellen Kerne überwinden läßt. Dazu bedarf es neuer Kerne, wobei diese neuen Kerne nicht zwangsläufig und überall im industriellen Sektor liegen müssen. Die alten Kerne künstlich zu erhalten hieße, die Herausbildung neuer Kerne zu behindern.

Damit ist allerdings die Frage nicht beantwortet, was die Wirtschaftspolitik tun kann, um den Aufbau neuer Strukturen zu unterstützen. Im Rahmen der oben dargelegten modelltheoretischen Sicht ist die Antwort leicht gegeben: Überall dort, wo die Ansiedlung eines Unternehmens positive Externalitäten verspricht, sollte eine Ansiedlungsprämie gewährt werden, die die erwarteten Externalitäten genau kompensiert. Ein solcher Ansatz ist allerdings nicht praktikabel, da Art und Umfang der Externali-

täten nie hinreichend genau zu bestimmen sein werden. Es führt kein Weg an der Einsicht vorbei, daß neue, lebensfähige Kerne nicht industriepolitisch geplant werden können. Um die Entstehung von Netzwerken zu fördern, müßten gerade jene Investoren, die auf funktionsfähige Netzwerke angewiesen sind, für ein Engagement in Ostdeutschland gewonnen werden; und diese Investoren werden besonders zurückhaltend sein, solange noch keine anderen Investoren aus ihrem technologischen Umfeld in der betreffenden Region tätig sind. Mit einer allgemeinen Ansiedlungsprämie läßt sich dieser Teufelskreis nicht durchbrechen, denn diese wird gerade von jenen Unternehmen in Anspruch genommen werden, die nicht in Netzwerke eingebunden sind und die damit auch keine positiven Externalitäten für andere Unternehmen bereitstellen.¹⁰

Da es keinen praktikablen Indikator gibt, an dem der potentielle Beitrag eines Investors zu einem kommunikativen Netzwerk gemessen werden kann, gibt es auch keinen Ansatzpunkt für eine sachgerechte Selektion in der Ansiedlungsförderung. Das Sinnvollste, das die Wirtschaftspolitik hier tun kann, ist die Bereitstellung der nötigen Infrastruktur für kommunikative Netzwerke, d.h. der rasche Aufbau eines leistungsfähigen Telekommunikations- und Verkehrssystems. Im übrigen muß darauf vertraut werden, daß bei der Schaffung günstiger Investitionsbedingungen in den jungen Bundesländern auch solche Investoren angelockt werden, die mit ihren wirtschaftlichen Aktivitäten positiv auf die gesamte Region ausstrahlen. Eine besondere Verantwortung kommt dabei der Lohnpolitik zu.

III. Ost/West-Lohnangleichung: Ein sinnvoller Weg?

1. Das Ausmaß der Unterbeschäftigung

Im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist es in erster Linie Aufgabe der Tarifparteien, für ein hohes Beschäftigungsniveau zu sorgen. Ob lohnpolitische Forderungen angemessen sind, hängt davon ab, wie weit eine Wirtschaft vom Ziel der Vollbeschäftigung entfernt ist. Um ein realistisches Bild vom Ausmaß der Unterbeschäftigung in den jungen Bundesländern zu erhalten, muß man über die offiziellen Zahlen der registrierten Arbeitslosigkeit weit hinausgehen. Tabelle 3 präsentiert verschiedene Kategorien offener und verdeckter Arbeitslosigkeit, wie sie sich im Durchschnitt der Jahre 1990, 1991 und 1992 entwickelt haben. Von einem "kommunistischen" Niveau von Null stieg die offizielle Arbeitslosenquote (AI) — hier gemessen als Anteil der registrierten Arbeitslosen an den Erwerbspersonen — von 6,0 vH (1990) über 10,9 vH (1991) auf knapp unter 15 vH im Jahresdurchschnitt (und auch im letzten Quartal) 1992. Rechnet man den durch Kurzarbeit bedingten Arbeitsausfall anteilmäßig der Arbeitslosigkeit zu, so stieg die so erweiterte Arbeitslosenquote (AII) zunächst von 4,0 vH (1990) auf 21,7 vH (1991) an, sank dann aber 1992 wieder unter 18 vH. Auch dieses erweiterte Maß ist allerdings als Indikator der Unterbeschäftigung irreführend; so steht dem scharfen Rückgang der Kurzarbeit von 1991 auf 1992 eine drastische Zunahme der Zahl der Personen entgegen, die an Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnahmen oder eine der sogenannten Altersregelungen (Frühpensionierung, Altersruhestand) in Anspruch nahmen. Erweitert man die Definition der Unterbeschäftigung auch um die wichtigsten verdeckten Formen der Arbeitslosigkeit, so ergeben sich für die letzten beiden Jahre weit höhere und über die Zeit in etwa konstante Quoten. So liegt die Arbeitslosenquote AIII, die zusätzlich Personen in Arbeitsbeschaffungs-

maßnahmen (ABM) und in Weiterbildungsprogrammen umfaßt, seit 1991 zwischen 20 und knapp 24 vH, die Arbeitslosenquote AIV, die zusätzlich Personen in Frühpensionierung und mit Altersruhegeld berücksichtigt, bei knapp unter 30 vH.¹¹

Diese erweiterten Indikatoren der Arbeitslosigkeit geben einen ersten Anhaltspunkt für das wirkliche Ausmaß der Unterbeschäftigung. Gleichwohl sind auch sie mit äußerster Vorsicht zu interpretieren, weil sie wichtige Kategorien der Arbeitslosigkeit nicht adäquat erfassen können. So unterschätzen sie tendenziell die Unterbeschäftigung in den jungen Bundesländern insoweit, als ein beträchtlicher Teil der Arbeitsplätze in Treuhandunternehmen stark gefährdet und hochsubventioniert ist und schließlich doch abgebaut werden muß. Da derzeit noch etwa eine halbe Million Beschäftigte auf Treuhandunternehmen entfallen — davon 60 vH in schwer zu privatisierenden und wahrscheinlich auch schwer zu sanierenden Industriebetrieben — [DIW, IfW, 1993], wäre es nicht überraschend, wenn hier ein weiteres Potential von Arbeitslosigkeit in der Größenordnung von 300 000 Personen bestünde. Darüber hinaus haben sich wegen der miserablen Arbeitsmarktentwicklung viele arbeitswillige und vormals beschäftigte Frauen in die Hausfrauentätigkeit zurückgezogen; sie bilden eine Art "stille Reserve" für den Arbeitsmarkt, die ihrem Umfang nach wahrscheinlich weit über das im Westen konjunkturell übliche Maß hinausgeht. Die Tatsache, daß die Erwerbsquote — gemessen als Anteil der Erwerbspersonen an der Wohnbevölkerung — von fast 60 vH (1989) auf knapp unter 50 vH (1992) gesunken ist und trotz des wahrscheinlich im Durchschnitt höheren Ausbildungsstandes der Frauen in Ostdeutschland bereits das niedrigere Niveau der alten Länder erreicht hat, läßt diese Vermutung plausibel erscheinen.

Tabelle 3 — Unterbeschäftigung in den jungen Bundesländern^a

	1989	1990	1991	1992	1992/IV
(1) Erwerbspersonen (Inländer)	9 858	9 188	8 382	7 896	7 745
(2) Arbeitslose	0	240	913	1 170	1 097
(3) Pendler (netto) ^b	0	80	290	350	351
(4) Kurzarbeiter	0	758	1616	370	237
(5) Arbeitsausfall bei Kurzarbeit ^c	0	45,6	55,9	52,1	52,1
Anzahl der Personen in ...					
(6) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	0	3	183	388	366
(7) Umschulungsmaßnahmen	0	11	223	432	464
(8) Vorruhestand	0	239	543	812	835
(9) Arbeitslosenquote AI ^d	0	6,0	10,9	14,8	14,2
(10) Arbeitslosenquote AII ^e	0	4,0	21,7	17,3	15,8
(11) Arbeitslosenquote AIII ^f	0	5,0	23,7	21,6	20,5
(12) Arbeitslosenquote AIV ^g	0	8,9	28,2	28,5	27,9
(13) Wohnbevölkerung	16 600	16 215	15 902	15 702	15 633
(14) Erwerbsquote EI ^h	59,4	55,2	52,7	50,3	49,5
(15) Erwerbsquote EII ⁱ	59,4	54,7	50,9	48,1	47,3

^a(1)–(4), (6)–(8) und (13) in 1000 Personen; (5), (9)–(12) und (14)–(15) in vH; für 1989, 1990, 1991 und 1992 Durchschnitt von Quartalswerten; für 1992/IV Quartalswert für 4. Quartal 1992. — ^bAuspendler minus Einpendler. — ^cIn vH der normalen Arbeitszeit; für 1992 Schätzung des Sachverständigenrates [1992, S. 101]. — ^dDefiniert als (2)/(1). — ^eDefiniert als [(2)+(4)(5)]/(1). — ^fDefiniert als [(2)+(4)(5)+(6)+(7)]/[(1)+(6)+(7)]. — ^gDefiniert als [(2)+(4)(5)+(6)+(7)+(8)]/[(1)+(6)+(7)+(8)]. — ^hDefiniert als (1)/(13). — ⁱDefiniert als [(1)–(3)]/(13).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Umgekehrt liegt es nahe zu vermuten, daß zumindest bei dem umfassendsten Maß der Arbeitslosigkeit (AIV) die wahre Dimension der Unterbeschäftigung tendenziell überschätzt wird, weil Personen, die faktisch in Rente gegangen sind, aus dem marktrelevanten Arbeitsangebot auf Dauer ausscheiden. Dem steht allerdings entgegen, daß die starke Inanspruchnahme der Frühverrentung das Durchschnittsalter der verbleibenden Erwerbstätigen senkt und damit in den nächsten Jahren — etwa eine Dekade lang — den natürlichen altersbedingten Abgang aus der Erwerbspersonenstatistik erheblich reduziert. Kurzfristig führt die Frühpensionierung also zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit; mittelfristig dagegen entzieht sie dem Arbeitsmarkt Möglichkeiten, die Unterbeschäftigung von der Angebotsseite her zu senken. Hat man stärker die mittel- und längerfristige Absorptionsaufgabe des Arbeitsmarktes im Auge, so sollten frühverrentete Personen in einem weiteren Konzept der Unterbeschäftigung berücksichtigt werden.

Bringt man all diese zum Teil spekulativen Erwägungen mit ein, so dürfte ein realistischer Schätzwert für das Ausmaß der Unterbeschäftigung in den jungen Bundesländern bei mindestens einem Drittel der Erwerbspersonen liegen. Welcher quantitative Bedarf an zusätzlichen Arbeitsplätzen ergibt sich daraus für die Zukunft? Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, welche Prognosen man für die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials ansetzt. Da die Erwerbsquote zu DDR-Zeiten nach marktwirtschaftlichem Standard außergewöhnlich hoch war (knapp 60 vH), bereits heute aber in etwa dem westdeutschen Niveau von ca. 48 vH entspricht (Tabelle 3) und in Zukunft wegen der stillen Reserve vieler unfreiwilliger Hausfrauen wohl eher wieder steigen wird, dürfte das Erwerbspersonenpotential — sieht man von Abwanderungen ab — zumindest in der nächsten Dekade kaum abnehmen. Da gleichzeitig der altersbedingte Abgang relativ gering sein wird, läßt sich der zusätzliche Arbeitsplatzbedarf zum Erreichen der Vollbe-

schäftigung im westlichen Sinne (ca. 6 vH Arbeitslosigkeit nach der obigen Definition)¹² allein aufgrund der Zahlen in Tabelle 3 zumindest grob schätzen: Um alle Arbeitslosen, Kurzarbeiter, Personen in ABM und Weiterbildungsmaßnahmen dauerhaft zu beschäftigen, bedürfte es danach eines Zuwachses an Arbeitsplätzen in der Größenordnung von 2 Millionen.

Es ist wichtig, sich klarzumachen, daß für einen Wirtschaftsraum der Größe Ostdeutschlands das Schaffen von 2 Millionen zusätzlicher Arbeitsplätze eine gigantische Leistung darstellen würde. Einige einfache Zahlenspiele und -vergleiche mögen dies verdeutlichen: Bezogen auf die Zahl der Erwerbstätigen in den jungen Bundesländern im letzten Quartal des Jahres 1992 (etwa 6,3 Millionen) entsprechen 2 Millionen neuer Arbeitsplätze einer Steigerung von 32 vH. Westdeutschland erreichte in den zehn Jahren von 1950 bis 1960 — der Dekade des vielgerühmten "Wirtschaftswunders" mit jährlichen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts von im Durchschnitt über 8 vH — eine Steigerung von 24 vH (Tabelle 4), was bezogen auf die Größe Ostdeutschlands heute einem Zuwachs von 1,5 Millionen Arbeitsplätzen entspricht. Es bestehen kaum Zweifel darüber, daß die fünfziger Jahre eine Zeit waren, in der die westdeutsche Wirtschaft außerordentlich günstige interne und externe Bedingungen vorfand, die es ihrer Industrie erlaubten, in einer exportgetriebenen Expansion in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung hineinzuwachsen.¹³

Daß ein solcher Erfolg unter den Bedingungen Ostdeutschlands auch nur annähernd wiederholbar sein wird, glauben heute selbst Optimisten nicht mehr. Analoges gilt für den Vergleich mit Japan, dem zweiten großen Wirtschaftswunderland der fünfziger Jahre, dessen Wirtschaft gleichfalls bei hohen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (im Durchschnitt um 9 vH p.a.) die Erwerbstätigkeit um 21,6 vH steigerte. Auch der Vergleich mit den Vereinigten Staaten, dem Land der "great job machine", dessen Wirtschaft traditionell eine bemerkenswert große Absorptionsfähigkeit für Arbeitskräfte bewiesen hat, ist aufschlußreich. Dort nahm die Erwerbstätigkeit in jeder der drei letzten Dekaden um mindestens 10 vH zu — in den sechziger und achtziger Jahren um fast 20 vH, in den siebziger Jahren sogar um 26 vH. Selbst die hocheffiziente amerikanische "job machine", die im Rahmen einer weit liberaleren Arbeitsmarktverfassung operiert und typischerweise auch eine Vielzahl von Arbeitsplätzen in Niedriglohnbranchen des Dienstleistungssektors hervorbringt [Gundlach, Schmidt, 1985; Bluestone, Harrison, 1988; Appelbaum, Schettkat, 1991], wäre demnach rein quantitativ nicht imstande, das ostdeutsche Problem der Unterbeschäftigung innerhalb eines Jahrzehnts zu lösen. Es bestehen also kaum Zweifel darüber, daß die Aufgabe in den jungen Bundesländern von ihrer Dimension her höchst anspruchsvoll ist.

Tabelle 4 — Zunahme der Erwerbstätigkeit in ausgewählten Ländern und Perioden (in vH des Ausgangsniveaus)

	Bundesrepublik Deutschland	Japan	USA
1950–60	24,0	21,6	11,7
1960–70	0,8	14,8	19,6
1970–80	1,4	8,7	26,2
1980–90	5,5	12,8	18,7

Quelle: Sachverständigenrat [1992]; The Economist Publications [1989].

2. Ursachen der Lohnangleichung

Nach allen gängigen Maßstäben ist das Ausmaß der Unterbeschäftigung in den jungen Bundesländern sehr groß, sowohl absolut gesehen als auch im Vergleich zu den Verhältnissen in den alten Bundesländern. Eigentlich sollte man deshalb erwarten, daß das Lohnniveau in Ostdeutschland, das nach der wirtschaftlichen Vereinigung 1990 in etwa ein Drittel des westlichen Niveaus betrug [vgl. Burda, Funke, 1992a], noch lange Zeit hinter dem des Westens zurückbleiben würde. Tatsächlich gab es aber bereits im Jahre 1991 wesentliche Weichenstellungen in Richtung auf eine frühzeitige Lohnangleichung zwischen West und Ost: In allen wichtigen Industriebranchen vereinbarten die Tarifparteien, die Tariflöhne bis zum Jahre 1994 dem westlichen Niveau anzupassen, was unter Berücksichtigung des im Westen üblichen Sockels an übertariflichen Zahlungen ungefähr einer Effektivlohnrelation zwischen West und Ost von 1 : 0,8 entspricht.¹⁴ Inzwischen ist durch die jüngst abgeschlossenen Tarifvereinbarungen der Zeitpunkt der Angleichung um rund zwei Jahre verschoben worden.¹⁵

Diese paradoxe Situation scharf steigender Löhne in Ostdeutschland bei gleichzeitig extrem hoher Arbeitslosigkeit wurde in der Wirtschaftswissenschaft vor allem von anglo-amerikanischen Ökonomen mit einiger Verwunderung zur Kenntnis genommen, widerspricht sie doch eigentlich allen gängigen Theorien der Lohnbildung bei kollektiven Verhandlungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebergruppen.¹⁶ Der Kern des Rätsels liegt dabei in der Tatsache, daß in allen kollektiven Verhandlungsmodellen die Arbeitnehmerrepräsentanten den Trade-off zwischen Beschäftigung von Gewerkschaftsmitgliedern und Lohnhöhe, der sich unweigerlich aus jeder mikrotheoretisch fundierten Arbeitsnachfragefunktion der Arbeitgeberseite ergibt, in Rechnung stellen und deshalb in Zeiten der Gefährdung von Arbeitsplätzen ihre Lohnforderungen nach unten anpassen. Zwar führt dies nicht notwendigerweise zur Vollbeschäftigung — vor allem dann nicht, wenn Gewerkschaften über einen hohen Grad an Monopolmacht verfügen und der Einfluß

von arbeitslosen Outsidern auf die gewerkschaftliche Lohnpolitik gering ist —, doch ist zumindest das Zusammentreffen von scharf zunehmender Arbeitslosigkeit und starkem Lohnanstieg theoretisch weitgehend ausgeschlossen. Gerade dies aber konnte man in Ostdeutschland im relevanten Zeitraum beobachten.

Es hat nicht an Versuchen gefehlt, dieses Rätsel mit Blick auf die besonderen historischen Gegebenheiten nach der deutschen Vereinigung und ihre ökonomischen Konsequenzen zu erklären.¹⁷ Im Vordergrund stand dabei insbesondere die Rolle des Staates als Subventionszahler für die Treuhandunternehmen, die zur Zeit der entscheidenden Lohnverhandlungen noch den Großteil der Arbeitgeber in Ostdeutschland ausmachten und die kaum ein Interesse an niedrigen Löhnen hatten, weil sie durch großzügige Liquiditätshilfen keinerlei harten Budgetrestriktionen unterlagen. Diese Erklärung der Lohnangleichung als Ergebnis einer Verhandlungsasymmetrie ist nicht unplausibel, zumal die jüngst ausgesprochenen Kündigungen wichtiger Tarifverträge durch die Arbeitgeber und die darauf folgenden Neuverhandlungen und schließlich Neuabschlüsse signalisieren, daß die nunmehr zu großen Teilen privatisierte Industrie Lohnerhöhungen weit größeren Widerstand leistet. Gleichwohl bleibt ungeklärt, warum die Gewerkschaften selbst in Anbetracht der mittlerweile sehr hohen Arbeitslosigkeit im Osten auf der Angleichung beharren. Mit konventionellen Modellen der lohnpolitischen Entscheidungsrationalität jedenfalls läßt sich dies kaum erklären, denn selbst wenn sich alle Beteiligten in der entscheidenden Zeit bis zum Frühjahr 1991 nachdrücklich über die Entwicklung getäuscht hätten (was schon recht unwahrscheinlich ist, da die Arbeitsmarktmisere bereits damals deutlich zu erkennen war), bleibt ungeklärt, warum es auch anschließend keine Bereitschaft zur Lohnzurückhaltung gab und bei dem jüngsten Abschluß lediglich ein zweijähriges Verschieben des Termins der Angleichung herauskam.¹⁸

Tatsächlich ist es gerade die Konsistenz und Konsequenz des Gewerkschaftsverhaltens, das auf tiefliegende Gründe für das Streben nach

Lohnangleichung hindeutet, die nicht in Modellen einfacher Rationalität zu fassen sind. Wahrscheinlich spielt dabei die lange Tradition einer regionalen Lohngleichheit und -starrheit eine Rolle, die im westlichen Teil des Landes seit über vier Jahrzehnten einen Grundpfeiler der Gewerkschaftspolitik bildet und mit populären ethischen Prinzipien wie "gleicher Lohn für gleiche Arbeit" begründet wird. Bezeichnend ist dabei, daß auch in der westdeutschen Vergangenheit regional konzentrierte strukturelle Krisen wie etwa der Niedergang der Stahlindustrie und des Bergbaus im Ruhrgebiet und im Saarland für die Gewerkschaften kein Anlaß waren, sich in diesen Regionen auch nur vorübergehend von der trendmäßigen Lohnentwicklung im Bundesdurchschnitt abzukoppeln [vgl. dazu Paqué, 1991]. Viel spricht dafür, daß diese traditionelle Philosophie von der deutschen Vereinigung unberührt blieb; der geographische Raum, in dem sie Anwendung fand, wurde lediglich umdefiniert. Der Grund für die rasche Tariflohnangleichung zwischen Ost und West dürfte also gerade nicht in den besonderen Umständen der deutschen Vereinigung liegen. Er ist wohl eher in der Kontinuität des Gewerkschaftsverhaltens ungeachtet der Folgen der Vereinigung zu suchen: Gerade weil die Gewerkschaften traditionell regionale Ungleichgewichte als außerhalb ihrer tarifpolitischen Verantwortung interpretieren — und dabei auch durch die explizite Verpflichtung des Staates zur Garantie gleicher Lebensverhältnisse unterstützt werden —, wurde das Ost/West-Gefälle im Gefolge der deutschen Vereinigung als "normales" regionales Ungleichgewicht behandelt.¹⁹

3. Gründe für und gegen die Lohnparität

Ist die Suche nach den Gründen für die Weichenstellung in Richtung Lohnangleichung letztlich rein akademisch, bleiben die wirtschaftspolitisch brisanten Fragen, ob die Lohnparität aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt werden kann und, wenn ja, für welche Frist sie sinnvoll wäre. Zunächst sprechen einfache

marktwirtschaftliche Grundprinzipien für eine substantielle Lohndifferenzierung zwischen West- und Ostdeutschland. Die Wirtschaft der jungen Bundesländer befindet sich heute am Ende eines industriellen Schrumpfungsprozesses, der sie mit einer Arbeitslosigkeit von etwa einem Drittel der Erwerbspersonen zurückläßt. Diese Arbeitslosigkeit kann nur dadurch beseitigt werden, daß in Ostdeutschland ein Investitionsprozeß in Gang gesetzt wird, der in absehbarer Zeit die Kapitallücke schließt, die durch die ökonomische Obsoleszenz des Kapitalstocks aus kommunistischer Zeit verursacht wurde. Die Gründe für diese Obsoleszenz — eine Kombination aus mangelnder physischer Produktivität der Arbeit, mangelnder Produktqualität und mangelnder Lohnflexibilität nach unten — sind dabei heute fast nur mehr von historischem Interesse. Entscheidend ist, ob die Rentabilität privater Investitionen in Ostdeutschland derart erhöht werden kann, daß es zu einem selbsttragenden Prozeß der Kapitalbildung kommt. Staatliche Maßnahmen — Investitionsbeihilfen, Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen — können dabei helfen, doch der zentrale Parameter für die Profitabilität künftiger Investitionen ist der Preis des zum Kapital komplementären Produktionsfaktors, dessen Auslastung zu gering ausfällt: des Faktors Arbeit. Wichtig ist es dabei festzustellen, daß es weniger um den zusätzlichen Einsatz von Arbeitskräften bei gegebenem Kapitalstock geht als um die Attraktivität der Kapitalakkumulation selbst. Technisch ausgedrückt: Wirtschaftspolitisches Ziel ist vor allem die (Rück-)Verschiebung der Arbeitsnachfragefunktion nach außen, nicht die Bewegung auf einer gegebenen Arbeitsnachfragekurve.²⁰

Soweit das marktwirtschaftliche Standardargument für einen niedrigen Lohn zur Schließung einer "Kapitallücke", das eigentlich jeder Rechtfertigung von internationaler (oder genauer: interregionaler) Lohndifferenzierung zugrunde liegt [Paqué, 1991]. Tatsächlich wird es zumeist nicht explizit angeführt, weil man recht ungenau von Produktivitätsunterschieden zwischen Ländern spricht, die Lohnunterschiede

rechtfertigen. Hinter den Arbeitsproduktivitäten der Beschäftigten stehen aber natürlich die jeweiligen Kapitalstöcke der betreffenden Länder, die es erst erlauben, daß die Arbeitskräfte eine bestimmte Wertproduktivität erzielen. Und die Entstehung eines solchen Kapitalstocks im Falle von Arbeitslosigkeit auch im internationalen Vergleich profitabel zu machen ist im dynamischen Sinne die zentrale Aufgabe des niedrigeren Lohns.

Befürworter einer Lohnangleichung bestreiten nicht, daß der Lohn die oben skizzierte Funktion für die Lenkung der Kapitalakkumulation hat. Sie glauben aber, daß in der spezifischen Situation Deutschlands der Einsatz dieses Instruments nicht sinnvoll ist. Die Gründe, die dafür angeführt werden, lassen sich im wesentlichen drei Kategorien zuordnen: (1) Die Lohnparität bzw. zumindest die Aussicht auf baldige Lohnparität sei das einzig wirksame Mittel, um eine massive Abwanderung von Arbeitskräften, insbesondere von qualifizierten Facharbeitern, in den Westen zu verhindern. (2) Die Lohnparität sei notwendig, um den Strukturwandel in Ostdeutschland in die langfristig richtige Richtung zu lenken, nämlich wie in Westdeutschland weg von arbeitsintensiven Branchen mit niedrigen Löhnen hin zu kapital- und forschungsintensiven Branchen. (3) Die Lohnparität sei aus moralischen Gründen geboten, um eine Spaltung Deutschlands in eine Zwei-Klassen-Gesellschaft zu verhindern. Diese drei Argumente geraten in der öffentlichen Diskussion oft durcheinander. Sie müssen aber scharf getrennt analysiert werden, denn sie beruhen auf unterschiedlichen Prämissen und Gedankengängen.

a. Eindämmen der Wanderung

Wenngleich in der politischen Diskussion außerordentlich populär,²¹ ist die Rechtfertigung der Lohnparität als Waffe gegen übergroße Wanderungen aus mindestens zwei Gründen nicht überzeugend. *Erstens* ist es keineswegs empirisch evident, daß sich Wanderungsentscheidungen von Individuen einfach an den Löhnen orientieren, die in den betreffenden Arbeitsmärkten gezahlt werden — unabhängig

davon, ob sie zu den betreffenden Löhnen überhaupt einen Arbeitsplatz finden. Viel realistischer ist die in der ökonomischen Literatur zu Wanderungsbewegungen übliche Annahme [vgl. u.a. Meckl, 1992], daß das erwartete Einkommen — also grob gesprochen der zu erzielende Lohn, gewichtet mit der Wahrscheinlichkeit, überhaupt in dem betreffenden Raum Arbeit zu finden — der individuellen Wanderungsentscheidung zugrunde liegt. Ist aber dies der Fall, so führt ein rascher Lohnanstieg, der wie in Ostdeutschland viele alte Arbeitsplätze zerstört und das Entstehen neuer Arbeitsplätze maßgeblich erschwert, bei gegebener Wahrscheinlichkeit, im Westen einen Arbeitsplatz zu finden, wohl eher zu einer Verstärkung des Wanderungsdrucks. Es wäre ein unwahrscheinlicher Zufall, wenn das Ziel der Wanderungsminimierung gerade bei einer Lohnangleichung und nicht bei einem fortdauernden Ost/West-Lohndifferential erreicht würde; dies wäre nur dann zu erwarten, wenn das Risiko, aufgrund der Lohnsteigerung im Osten den eigenen (potentiellen) Arbeitsplatz zu zerstören, relativ gering wäre, weil die Arbeitsnachfrage und die Investitionsbereitschaft nur sehr unelastisch auf die Reallohnkosten reagieren. Zumindest längerfristig dürfte dies aber keine realistische Annahme sein.²²

Der *zweite* Grund betrifft die Gefahr des sogenannten Ausblutens, d. h. der massenhaften Abwanderung von hochqualifizierten Fachkräften. Wenn überhaupt, so ist dies vor allem ein Problem der Lohnstruktur in den jungen Bundesländern, nicht des Lohnniveaus: Soweit bestimmte Fachkräfte in neu entstehenden Produktionsstätten als komplementäre Produktionsfaktoren dringend benötigt werden, stünde es jedem Unternehmen auch bei dauerhafter Ost/West-Tariflohndifferenzierung frei, in spezifischen Segmenten des Arbeitsmarktes übertarifliche Zuschläge zu zahlen, die bei entsprechenden Knappheitsverhältnissen auch durchaus zu höheren Effektivlöhnen als im Westen für den betreffenden Typ von Arbeit führen könnten. Ein Argument für Lohnangleichung auf breiter Front ergibt sich aber daraus nicht, denn die Abwanderung weniger qualifizierter

Kräfte, die im Osten niedrig bezahlt oder arbeitslos sind, wäre ja geradezu erwünscht, soweit diese in den industriellen Ballungszentren Westdeutschlands zu den dort herrschenden Löhnen Arbeit fänden. Tatsächlich liegt das Problem derzeit eher darin, daß viele der unqualifizierten und auch viele der qualifizierten Arbeitskräfte im Westen nur schwer eine Arbeit finden. Klar ist also, daß eine Strategie zum Eindämmen der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte auf stärkere Lohndifferenzierung innerhalb Ostdeutschlands hinauslaufen müßte. Dies könnte helfen, die Abwanderung von Humankapital zu verhindern, ohne gleichzeitig den ostdeutschen Standortvorteil allgemein niedrigerer Arbeitskosten zu opfern.²³

b. Lenkung des Strukturwandels

Unter Ökonomen ist wohl der häufigste Einwand gegen ein innerdeutsches Lohngefälle, daß es die Produktionsstruktur in Richtung einer arbeitsintensiven industriellen Fertigung und damit, bei gegebenem technischem Wissen im vereinten Deutschland, in Richtung einer dauerhaft niedrigeren Arbeitsproduktivität verzerren würde. Die historische Erfahrung mit Prozessen des Strukturwandels in Industrieländern zeige doch, daß auf Dauer in West- und Mitteleuropa kein Platz für arbeitsintensive Billigproduktion sei und daß die besten Wachstumsaussichten in Branchen mit relativ hohem Einsatz von physischem Kapital und Humankapital pro Arbeitsplatz liegen. Aus diesen Gründen sollten die Weichen rechtzeitig in die langfristig haltbare Richtung gestellt werden.²⁴

Um dieses Argument bewerten zu können, bedarf es zunächst einer genauen Analyse, durch welche Kanäle der Anpassung es infolge eines innerdeutschen Lohndifferentials zu einer "falschen" Faktorintensität der Produktion in Ostdeutschland kommen kann und wie dies aus statischer und dynamischer Sicht zu beurteilen ist [ausführlich dazu Paqué, 1993a]. Grob gesprochen lassen sich drei Effekte unterscheiden, die in Richtung einer hohen Arbeitsintensität der Produktion im Osten im Vergleich zum Westen wirken: der *Branchenselektionseffekt* —

die Branchen mit relativ hoher Arbeitsintensität der Produktion haben einen überdurchschnittlich großen Anreiz, in Ostdeutschland zu investieren; der *Faktorsubstitutionseffekt* — in jeder Branche besteht bei gegebener Produktionstechnologie ein Anreiz, im Osten mit höherer Arbeitsintensität zu produzieren als im Westen; und schließlich der *Technologieanwendungseffekt* — in jeder Branche kommen tendenziell solche Produktionstechnologien zum Einsatz, die relativ wenig arbeitssparend sind.

Auf der Grundlage statischer Effizienzgesichtspunkte sind alle drei Effekte mit Blick auf die ostdeutsche Wirtschaft kaum negativ zu beurteilen. Tatsache ist nun einmal, daß Ostdeutschland am Ende der Transformationskrise einen Bestand an Arbeitslosigkeit aufweist, den der Westen nicht hat, und es wäre völlig willkürlich, die sich aus Branchenstruktur, Faktoreinsatzrelation und Technologieanwendung ergebende Durchschnittsproduktivität der Arbeit im Westen als Richtschnur für den Osten festzulegen. Dies wird am klarsten, wenn man sich Ostdeutschland als ein selbständiges Land vorstellt, dessen Gleichgewichtslohn bei gegebener Wanderungsbereitschaft der Bevölkerung unter dem Westdeutschlands liegt. Tatsächlich hat es in der Vergangenheit ja auch niemals ernsthafte Forderungen gegeben, daß Länder wie Österreich, Belgien, Großbritannien oder die Niederlande ihr Lohnniveau dem höheren westdeutschen anpassen müßten, um Verzerrungen in Branchenstruktur, Faktoreinsatzverhältnis und Technologieanwendung in ihren Wirtschaften zu beseitigen oder zu vermindern. Ohne nichtökonomische Restriktionen und Erwägungen mit einzubeziehen, gilt das gleiche für die Industriestruktur Ostdeutschlands, die sich auf der Grundlage eines im Vergleich zum Westen niedrigeren Lohnniveaus einstellen würde.

Wichtiger sind denn auch Erwägungen der dynamischen Effizienz, d. h. vor allem die Frage, ob und inwieweit eine höhere durchschnittliche Arbeitsintensität der Produktion — bedingt durch einen oder mehrere der genannten Effekte — die Wachstumsaussichten der ostdeutschen Wirtschaft und damit auf Dauer die Aussicht auf eine Einkommens- und Pro-

duktivitätsangleichung zwischen West- und Ostdeutschland verschlechtern würde. Um diese Frage zu beantworten, ist es sinnvoll, zwei Varianten des Arguments der Strukturverzerrung unter dynamischen Gesichtspunkten zu unterscheiden: eine Sachkapital-Version und eine Humankapital-Version.

Die *Sachkapital-Version* des Arguments überzeugt ganz offensichtlich nicht. Die westdeutschen Erfahrungen der letzten 20 Jahre deuten keineswegs darauf hin, daß Branchen mit hoher physischer Kapitalintensität, die oft traditionell hohe Löhne zahlen, besonders gute Wachstumsaussichten haben [vgl. Klodt, Schmidt et al., 1989]. Eher scheint das Gegenteil der Fall zu sein: Man denke nur an "klassische" Schrumpfungsbranchen wie Stahl, Bergbau, Schiffbau etc. und an die Krisen der betreffenden Regionen, in denen diese kapitalintensiven Industrien konzentriert sind — etwa Nordrhein-Westfalen, das Saarland und die norddeutschen Küstenländer. Nichts deutet darauf hin, daß diese kapitalintensiven Branchen in der Zukunft unter weniger scharfem Anpassungsdruck stehen werden als in der Vergangenheit.

Tatsächlich ist die *Humankapital-Version* des Arguments die weit interessantere, denn es gibt starke empirische Evidenz, daß jene Industrien, die relativ forschungs- und humankapitalintensiv produzieren, in den letzten beiden Dekaden der westdeutschen Wirtschaftsgeschichte auch eine überdurchschnittlich gute Wachstumsbilanz aufweisen [vgl. Klodt, 1990b]. Und es gibt wiederum keinen Grund anzunehmen, daß sich dies in Zukunft ändern wird. Welche normativen Konsequenzen sich daraus für die Frage der West/Ost-Lohnendifferenzierung ergeben, hängt entscheidend davon ab, ob der Lohnunterschied zwischen Ost und West für qualifizierte und unqualifizierte Arbeit gleich oder unterschiedlich ausfällt: Nur wenn er bei unqualifizierter Arbeit prozentual größer ist als bei qualifizierter Arbeit, kann es eine Verzerrung der Branchenstruktur, des Faktoreinsatzes und der Technologieanwendung weg von humankapitalintensiver Produktion geben. Es ist natürlich eine schwierige empirische

Frage, ob im Falle einer Tariflohndifferenzierung zwischen West und Ost die Marktkräfte durch übertarifliche Zahlungen für qualifizierte Arbeit tatsächlich eine solche Lohnendifferenzierung innerhalb Ostdeutschlands bewirken werden. Auf der Basis des derzeitigen Ausmaßes der Unterbeschäftigung von rund einem Drittel läßt sich jedoch vermuten, daß es auf lange Sicht eine hohe Arbeitslosigkeit sowohl bei qualifizierten als auch bei unqualifizierten Arbeitskräften geben wird und daß deshalb eine durch übertarifliche Zahlung bedingte Verzerrung der Humankapitalintensität und der damit einhergehende Verlust an künftigem Wachstumspotential eher gering ausfallen würde.

In jüngster Zeit wurde in der Literatur [Burda, Funke, 1992b] ein weiteres Argument der Lohnangleichung in die Diskussion gebracht, das die positiven Wachstumswirkungen nicht aus dem volkswirtschaftlichen Spezialisierungsmuster bei exogen gegebenem Angebot von unqualifizierter und qualifizierter Arbeit ableitet, sondern das sich gerade auf die positiven Anreizwirkungen hoher Löhne zur Akkumulation von Humankapital stützt. Der Grundgedanke des Arguments ist denkbar einfach: In einem Standardmodell der optimalen Investition eines Haushalts in Humankapital impliziert ein höherer Lohn einen höheren Schattenpreis des Humankapitals, der es unter sonst gleichen Bedingungen für jeden einzelnen profitabler werden läßt, Zeit und Mühe in die berufliche Ausbildung zu investieren, sei es im Unternehmen selbst (training on the job), sei es im Zustand der Arbeitslosigkeit durch Fortbildung und Umschulung. Unter einer Reihe von Annahmen läßt sich dann zeigen, daß ein großer Teil einer ursprünglichen Lohnsteigerung im nachhinein gerechtfertigt wird durch die endogene Verbesserung der Arbeitsproduktivität.²⁵

Ohne Detailfragen dieses Modelltypus im einzelnen zu behandeln, gibt es doch zumindest drei grundsätzliche Einwände gegen diese Sichtweise. *Erstens* unterscheidet die Theorie nicht zwischen Ausbildung am Arbeitsplatz und Ausbildung im Rahmen von staatlichen Qualifizierungsmaßnahmen. Tatsächlich wird bei Burda und Funke [1992b] explizit angenom-

men, daß beide Arten der Humankapitalakkumulation die gleichen Kosten verursachen und die gleichen produktivitätserhöhenden Effekte haben, was wohl recht unrealistisch ist. Statt dessen ist es wahrscheinlich, daß für viele industrielle Fertigkeiten das "training on the job" die weit effektivere Qualifizierungsmethode darstellt als öffentlich finanzierte und organisierte Programme, die zumeist nicht präzise auf die künftigen betrieblichen Erfordernisse unter den Bedingungen marktmaßiger Produktion abgestellt werden können. Natürlich wäre es möglich, die entsprechenden Modelle so zu erweitern, daß auch Unterschiede dieser Art Berücksichtigung finden. Letztlich würde es aber der Philosophie des gesamten Denkansatzes zuwiderlaufen; denn je mehr der Prozeß der Qualifizierung einen Zustand der Beschäftigung voraussetzt, um so weniger Gewicht hat der positive langfristige Wachstumseffekt von Lohnerhöhungen im Vergleich zu dem negativen kurz- und mittelfristigen Aspekt der Beschäftigungssenkung, die sich als Folge der Verteuerung des Faktors Arbeit ergibt.

Zweitens ist es zweifelhaft, daß der Zustand des Humankapitals derzeit und in Zukunft eine wichtige Restriktion für Wachstum und Beschäftigung in den jungen Bundesländern sein wird. Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, daß das Niveau der Qualifikation in Ostdeutschland relativ hoch ist: Was die formale Ausbildung der Arbeitskräfte betrifft, so ist sie im Durchschnitt nicht schlechter als im Westen, und der noch beobachtbare Rückstand im Umgang mit moderner Technologie gilt als relativ klein und wird im Zuge der laufenden, öffentlich finanzierten Qualifizierungsmaßnahmen geschlossen, soweit dies in außerbetrieblicher Weiterbildung möglich erscheint. Weit wichtiger für die künftigen Wachstumsaussichten sind die generellen Bedingungen des Standorts Ostdeutschland, die wegen der Agglomerationsvorteile des Westens auf längere Sicht relativ schlecht bleiben werden [vgl. dazu Abschnitt II]. Selbst wenn das Humankapital aber zur Restriktion würde, wäre das adäquate Instrument wiederum die Lohndifferenzierung zwischen qualifizierter und nichtqualifizierter Ar-

beit innerhalb Ostdeutschlands, nicht die generelle Ost/West-Lohnangleichung.

Drittens leidet das Argument vor allem daran, daß es keinen empirischen Anhaltspunkt dafür liefert, wieviel kurz- und mittelfristige Arbeitslosigkeit man tatsächlich für die langfristige Wachstumsbeschleunigung in Kauf nehmen müßte. Intuitiv spricht vieles dafür, daß — wenn überhaupt — kleinere Abweichungen von einem Vollbeschäftigungsniveau von bis zu 5 vH der Erwerbspersonen in dieser Weise gerechtfertigt werden könnten, nicht aber das derzeit beobachtbare Ausmaß der Unterbeschäftigung in den jungen Ländern. So verweisen die Vertreter des Arguments auf die Erfahrungen etwa Singapurs in den achtziger Jahren, wo Lohnerhöhungen dazu benutzt wurden, mit dem Ziel der Humankapitalakkumulation den Strukturwandel in Richtung von High-Tech-Branchen zu beschleunigen.²⁶ Dort ging es allerdings durchweg um weit niedrigere als die heute in Ostdeutschland beobachtbaren Arbeitslosenquoten.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß im Grunde alle Argumente, die mit einer gezielten Korrektur des Strukturwandels die schnelle Lohnangleichung rechtfertigen, ein wenig den Eindruck einer nachträglichen Rechtfertigung gegebener Fakten erwecken, die man im Vorhinein wohl kaum als Politikempfehlung ausgesprochen hätte. Tatsächlich wird heute ja auch nicht für die Wirtschaft der mittel- und osteuropäischen Staaten eine analoge Empfehlung ausgesprochen. Dies gilt vor allem für die Tschechische Republik, die — mit Blick auf ihre frühere Industriestruktur und ihre Faktorausstattung — sehr ähnliche Startbedingungen aufweist wie Ostdeutschland.²⁷ Es liegt deshalb nahe zu folgern, daß es wohl doch politische, vor allem sozialpolitische Motive sind, die hinter den Forderungen nach einer raschen Lohnangleichung stehen.

c. Moralische Gründe

Auf moralischer Ebene wird die innerdeutsche Lohnangleichung zumeist mit dem Postulat begründet, der Staat habe in Deutschland die Verpflichtung, in den verschiedenen Regionen für

etwa gleiche Lebensverhältnisse zu sorgen. Dieses Postulat entstammt einem Denken, das dem Nationalstaat eine herausragende Rolle als sozialpolitischer Versorgungsinstanz zuordnet und das ihm in diesem Sinne viel weitreichendere Verpflichtungen aufbürdet als den untergeordneten Gebietskörperschaften (Ländern und Gemeinden) oder auch übergeordneten internationalen Organisationen (z. B. der Europäischen Gemeinschaft). Ob dieses Denken sinnvoll und konsistent ist, ließe sich nur im Rahmen eines philosophischen Diskurses klären, der über die konkreten Fragen der deutschen Einheit weit hinausginge.²⁸ Konkret läßt sich aber die Frage stellen, ob und inwieweit die innerdeutsche Lohnangleichung tatsächlich das geeignete Instrument ist, den interregionalen Ausgleich der Lebensverhältnisse zwischen West und Ost auf absehbare Zeit zu erreichen. Um darauf eine gehaltvolle Antwort zu geben, bedarf es zumindest einer groben Abschätzung dessen, was die Lohnparität zwischen West- und Ostdeutschland an wirtschaftlichen Konsequenzen nach sich ziehen wird.

4. Folgen der Lohnangleichung

Über die Zukunft des ostdeutschen Arbeitsmarktes zu spekulieren ist sehr schwierig, da es an Vorläufern für industrielle Zusammenbrüche dieses Ausmaßes fehlt. Gleichwohl kann der Blick zurück auf die typische Anatomie regional konzentrierter Strukturkrisen in der Vergangenheit Westdeutschlands und ihre lohn- und wirtschaftspolitische Behandlung ein wenig Aufschluß darüber geben, womit in den jungen Bundesländern zu rechnen sein könnte [vgl. Paqué, 1993b].

a. Entstehung eines dualen Arbeitsmarktes?

Die großen industriellen Krisen Westdeutschlands in den siebziger und frühen achtziger Jahren wurden ausgelöst entweder durch steigende Kosten von Rohstoffen und Produktionsfaktoren wie etwa im Zuge der Ölpreisschübe 1973/74 und 1979/80 oder durch einen Strukturwandel der Nachfrage auf dem Weltmarkt

zuungunsten der betreffenden heimischen Industrieprodukte, zumeist bedingt durch zunehmenden Konkurrenzdruck aus Ländern mit relativ niedrigen Produktionskosten und damit günstigeren Standortbedingungen. Als einziges Mittel dagegen hat sich die industrielle Umstrukturierung erwiesen, d.h. einerseits die Anpassung der Produktpalette an die neuen Erfordernisse, andererseits die Verbesserung der Arbeitsproduktivität durch Rationalisierungsmaßnahmen ("Gesundshrumpfen"). Die damit verbundenen negativen Beschäftigungswirkungen hätten sich nur abmildern lassen durch — zumeist vorübergehende — branchenspezifische Lohnzurückhaltung bis hin zur absoluten Lohnsenkung; dies hätte es den Unternehmen der Branchen erlaubt, die Umstrukturierung möglichst ohne Massenentlassungen zu vollziehen und den betroffenen Arbeitskräften Marktsignale der Mobilität zu geben, ohne ihnen gleichzeitig den Zustand der Arbeitslosigkeit zuzumuten.

Der Gedanke branchenspezifischer Lohnflexibilität je nach Ausmaß der industriellen Beschäftigungskrise hat in Westdeutschland niemals nennenswerten Widerhall in Tarifverhandlungen gefunden. Die Branchenstruktur der Löhne blieb über die Zeit weitgehend konstant, die gelegentlichen Differenzierungen der Branchenabschlüsse fielen wenig ins Gewicht gegenüber dem gemeinsamen Tariflohntrend, der sich zumeist an Lohnführern in Schlüsselbranchen und -tarifregionen orientierte. Die Folge war, daß branchenspezifische Krisen stets die ganze Wucht ihrer negativen Beschäftigungswirkungen entfalteteten und damit in den am stärksten betroffenen Regionen die Arbeitslosigkeit drastisch erhöhten. Der weitreichende Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente (Mobilitätsförderung, Qualifizierungsmaßnahmen etc.) half dabei nur wenig, das Problem zu entschärfen. So hinterließen die großen industriellen Krisen der siebziger und frühen achtziger Jahre einen Sockel an Langzeitarbeitslosigkeit in einst blühenden Industrierevieren wie etwa dem Ruhrgebiet. Einmal arbeitslos, fanden ehemalige Industriearbeiter — besonders wenn sie durch Alter, gesundheitliche Handicaps und

mangelhafte oder veraltete Berufsausbildung anderen Arbeitsplatzkonkurrenten unterlegen waren — nur schwer zurück in eine gutbezahlte Beschäftigung. Zwar gelang durchaus eine gewisse Revitalisierung der betreffenden Regionen durch neue Industrieansiedlungen, doch führte selbst diese sichtbare Gesundung — gemessen am Bundesdurchschnitt — nur auf ein Niveau der Arbeitslosigkeit zurück, das in Vorkrisenzeiten als indiskutabel gegolten hätte. Zweifellos sind die neu entstandenen Arbeitsplätze in Städten wie Dortmund, Duisburg oder Gelsenkirchen hochproduktiv, aber es sind eben nicht genug, um wieder wie in den sechziger Jahren Vollbeschäftigung bei normaler Konjunkturlage zu erreichen. Kurzum: die vorübergehenden industriellen Krisen haben langfristig in den Problemregionen einen dualen Arbeitsmarkt entstehen lassen, mit hoher struktureller Langzeitarbeitslosigkeit bei gleichzeitig hoher Produktivität derjenigen, die beschäftigt sind.

Hier könnten die qualitativen Parallelen zur künftigen Entwicklung in den jungen Bundesländern liegen. Mit der ökonomischen Vereinigung Deutschlands mußte sich die Industrie der neuen Bundesländer buchstäblich über Nacht der internationalen Konkurrenz stellen. Vor allem wegen der durchweg schlechten Produktqualität haben sich die am Weltmarkt erzielbaren Preise als so niedrig erwiesen, daß nur ein Absinken des ostdeutschen Lohnniveaus auf einen Bruchteil der Lohnhöhe des Westens einen Beschäftigungseinbruch hätte verhindern können — wahrscheinlich auf einen viel kleineren Bruchteil als die oft zitierte, aber gänzlich irreführende Produktivitätslücke zwischen Ost und West von 50–70 vH, die sich ja nur auf den rein physischen Unterschied der Arbeitsproduktivität bezieht, ohne den viel dramatischeren Terms-of-trade-Verlust der ostdeutschen Industrie auf den Weltmärkten in Rechnung zu stellen. Die nötige Umstrukturierung ist inzwischen in vollem Gange — zeitgleich mit bzw. direkt nach der Privatisierung —, doch geschieht sie eben ohne die nötige Lohnzurückhaltung und ohne eine branchenspezifische Lohnflexibilität, die das Schrumpfen der industriellen Basis verhindern könnte. Dieses

Schrumpfen ist noch um ein Vielfaches dramatischer als seinerzeit in den alten Industrieregionen des Westens: Ging es dort um maximal 10 vH des Erwerbspersonenpotentials, so geht es heute in den neuen Bundesländern um 30–40 vH! Gleichzeitig finden tatsächlich Neuinvestitionen von etablierten westlichen Firmen und von östlichen Newcomern statt, vor allem an jenen Standorten im Süden des östlichen Deutschlands, die ihrer geographischen Lage nach relativ gute Voraussetzungen bieten; und es entstehen tatsächlich hochproduktive Arbeitsplätze mit neuester Technologie.

Aber wird dies genug sein? Welchen Grund gibt es anzunehmen, daß nach einem raschen Verschwinden des innerdeutschen Lohngefälles den alten Industrieregionen des Ostens das gelingt, was den alten Industrieregionen des Westens bei ungleich besseren Startbedingungen nicht gelang, nämlich die Wiederbeschäftigung weitgehend aller Arbeitskräfte, die im Zuge der industriellen Umstrukturierung freigesetzt wurden? Ist es nicht eher wahrscheinlicher, daß auch in den neuen Ländern eine Art dualer Arbeitsmarkt entsteht, wobei der verbleibende Sockel an dauerhafter Arbeitslosigkeit als Gegenstück zu den geschaffenen hochproduktiven und gut bezahlten Arbeitsplätzen noch weit höher liegen wird als heute im Ruhrgebiet, vielleicht bei 20–30 vH der Erwerbspersonen?

Eine wirklich günstigere Entwicklung am Arbeitsmarkt wäre ohne innerdeutsches Lohngefälle nur dann zu erwarten, wenn der Osten langfristig über inhärent bessere Standortbedingungen für industrielle Investitionen verfügte als die alten Industrieregionen des Westens. Es gibt indes gute Gründe, gerade dies zu bezweifeln, und zwar eigentlich für alle wichtigen Standortfaktoren wie Infrastruktur, geographische Lage und das Arbeitskräfteangebot.

Was die Infrastruktur betrifft, so wird der Osten in den kommenden Jahren dank eines gewaltigen Kraftakts der öffentlichen Hand enorm aufholen. Es ist aber kaum anzunehmen, daß er die Qualität der westlichen Verkehrsnetze vor allem in den dicht besiedelten industriellen Ballungsräumen wie dem Rhein/Main/Ruhr-Gebiet übertreffen wird. Das Beseitigen

eines Standortnachteils impliziert eben noch nicht das Schaffen eines Standortvorteils.

Analoges gilt für die geographische Lage, ökonomisch interpretiert: Es besteht kaum ein Zweifel darüber, daß es in den nächsten Jahrzehnten zu einer Verlagerung der Wachstumspotentiale in Europa in Richtung Osten kommen wird, sobald im Gefolge der Wirtschaftsreformen in den Staaten Mittel- und Osteuropas ein selbsttragender Entwicklungsprozeß einsetzt. Gleichwohl wird die Handelsverflechtung der deutschen Wirtschaft noch auf lange Zeit vom "westlichen" Ausland (Europäische Gemeinschaft, Nordamerika, Japan) dominiert sein, nicht zuletzt wegen der vielen politischen Unwägbarkeiten der Reformprozesse im Osten. In einer Zeit sinkender Transport- und Kommunikationskosten werden deshalb viele, vor allem mittelständische Firmen, deren Unternehmenskultur oft stark verwurzelt ist in ihrer Heimatregion, neue risikoreiche Märkte gerne von ihren traditionellen Standorten im Westen und Süden Deutschlands aus beliefern, zumal diese Standorte alle gewachsenen Vorteile etablierter Industrie- und Dienstleistungszentren aufweisen. Sie sind im Sinne der in Abschnitt II gemachten Ausführungen gesunde Industrikerne. Schließlich ist das Angebot an Arbeitskräften zwar der Qualität und dem Ausbildungsstand nach in Ostdeutschland keineswegs schlecht, doch im Vergleich zur wichtigsten Standortkonkurrenz bei Westlöhnen nicht gut genug: Ähnlich gut qualifizierte Arbeitskräfte sind in den Ländern Ostmitteleuropas — vor allem der Tschechischen Republik, aber auch Polens und Ungarns — zu weit niedrigeren Kosten zu haben. Daß der Standard der ostdeutschen Berufsausbildung, ergänzt mit Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, in seiner Produktivitätswirkung das drastische Lohngefälle zwischen den neuen Bundesländern und den Staaten Mittel- und Osteuropas wirklich überkompensiert, ist höchst fraglich.

Optimismus könnte sich demnach, wenn überhaupt, nur auf das Vertrauen in die staatliche Wirtschaftsförderung für den Osten Deutschlands stützen. Ob sie die Standortnachteile wirklich auf Dauer kompensieren kann, ist

allerdings fraglich. Zum einen handelt es sich bei den derzeitigen Förderungspaketen²⁹ fast ausschließlich um die Subventionierung bzw. Steuervergünstigung für Investitionen in Sachkapital, d.h. für das Errichten von Gebäuden und Anlagen, nicht direkt für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Dies impliziert, daß Projekte mit relativ hohem Kapitaleinsatz pro Arbeitsplatz am höchsten subventioniert werden, was einer Dualisierung der Wirtschaft in eine Industrie mit kapitalintensiven, hochproduktiven, aber zu wenigen Arbeitsplätzen und einem Heer von Beschäftigungslosen Vorschub leistet. Zum anderen ist es höchst unwahrscheinlich, daß die extrem großzügige Investitionsförderung im heutigen Umfang über längere Zeit aufrechterhalten werden kann. Politisch hatte sie von vornherein den Charakter einer Maßnahme zur Abhilfe eines Notstands, doch wenn sich dieser Notstand als dauerhaft erweist, wird sie den fiskalischen Zwängen übermäßiger Staatsverschuldung und Steuerlasten zum Opfer fallen müssen. Ersatz dafür wird kommen in Form bescheidenerer Regionalförderprogramme im Standardrahmen, deren begrenzte Wirksamkeit aus der Praxis der Europäischen Gemeinschaft und Westdeutschlands hinlänglich bekannt ist.

b. Unterhöhnung des Systems kollektiver Tarifverträge

Bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit in den jungen Bundesländern von etwa 30 vH der Erwerbspersonen könnte schließlich sogar das System kollektiver Tarifverträge selbst in Gefahr geraten, und zwar gerade wegen des Umfangs und der Qualität der Außenseiterkonkurrenz am Arbeitsmarkt. Im Westen ruhte die Tarifautonomie bisher auf solidem Fundament: Die große Mehrzahl der industriellen Arbeitgeber war durch ihre freiwillige Verbandsmitgliedschaft tariflich gebunden, die untertarifliche Konkurrenz blieb stets eine Randerscheinung. Schwere Krisen wie etwa Mitte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre änderten daran nur wenig, weil sie am Arbeitsmarkt einen typischen Verlauf nahmen: Die Leistungsfähigeren unter den Arbeitslosen wurden relativ zügig ins Erwerbsleben wiedereingegliedert,

und zurückblieben viele Langzeitarbeitslose, die vor allem aus strukturell benachteiligten Gruppen (Älteren, Kranken, Unqualifizierten) stammten. Als konkurrenzfähige Arbeitskräfte schieden sie faktisch aus dem Markt aus.

Die künftige Lage in den östlichen Regionen könnte anders aussehen. Bei langfristigen Arbeitslosenquoten von bis zu 30 vH werden auch viele leistungsfähige, hochmotivierte Arbeitskräfte ohne Beschäftigung sein, und sie werden hart um Arbeitsplätze konkurrieren. Für potentielle Investoren könnte sich dann immer dringlicher die Frage stellen, ob sie wirklich Tariflöhne zahlen sollen, wenn dieselbe Leistung auch günstiger zu haben ist. Für ihre Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden müßten die Unternehmen einen hohen Preis in Kauf nehmen, nämlich den Verzicht auf die zunehmenden Lohnkostenvorteile des Außenseiterangebots. Mehr und mehr Arbeitgeber werden deshalb auf die Mitgliedschaft verzichten und sich außertariflich bedienen. Es gibt erste Anzeichen dafür, daß diese Entwicklung schon eingesetzt hat.

Darauf könnten die Gewerkschaften dann die politische Forderung erheben, die Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge zu erklären, wo immer die unerwünschte Konkurrenz überhandnimmt. Aber den Politikern dürfte es schwerfallen, diesem Verlangen nachzugeben, denn keine Bundesregierung könnte es sich auf Dauer leisten, den endlich keimenden Aufschwung Ost durch staatliche Zwangseingriffe zu gefährden. Im übrigen würde es immer häufiger vorkommen, daß sogar die rechtlichen Voraussetzungen für eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung nicht gegeben sind, weil die tariflich gebundenen Arbeitgeber bereits weniger als 50 vH der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallenden Arbeitnehmer beschäftigen.

Konfrontiert mit diesem Druck des Marktes gehen die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände mit dem bisherigen Weg der Lohnangleichung ein großes Risiko ein. Sie laufen Gefahr, ihren lohnpolitischen Einfluß trotz des rechtlichen Fortbestands der Tarifautonomie im vereinten Deutschland zu verlieren, denn auf Dauer ließe sich auch das Tarifkorsett in den alten Ländern kaum halten, sobald im Osten ähnlich wie in den USA annähernd marktwirtschaftliche Verhältnisse am Arbeitsmarkt herrschen. Die frühe Lohnangleichung könnte also auf lange Sicht durchaus zur völligen Unterhöhung des Systems flächendeckender kollektiver Tarifverträge führen.

c. Angleichung der Lebensverhältnisse?

Die Langzeitfolgen der Lohnparität machen deutlich, daß eine frühe Angleichung der Löhne gerade nicht zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen West und Ost führt, soweit man darunter in etwa gleich hohe durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen und Arbeitslosenquoten im West/Ost-Vergleich versteht. Vielmehr ergibt sich im Osten eine Angleichung an die Lebensverhältnisse im Westen nur für jene Erwerbspersonen, die tatsächlich Arbeit finden, neben einem breiten Sockel an Arbeitslosen, denen es materiell erheblich schlechter geht als den Beschäftigten in West und Ost. Es ist letztlich eine Frage der eigenen Werturteile, ob eine solche Situation der hohen Arbeitslosigkeit bei relativ hohem Lohn der tatsächlich Beschäftigten einer Situation der Vollbeschäftigung bei deutlich niedrigerem Durchschnittslohn der Beschäftigten vorzuziehen wäre. Allerdings ist zu vermuten, daß das Urteil der meisten Betroffenen sicherlich eindeutig für die Lohndifferenzierung bei Vollbeschäftigung ausfallen würde.

IV. Handlungsbedarf: Lohndifferenzierung ermöglichen

Für die Überwindung der Transformationskrise der jungen Bundesländer gibt es keine Patentrezepte, und wer auf schnelle Lösungen setzt, wird enttäuscht werden. In der Euphorie der deutschen Vereinigung war zunächst die Hoffnung weit verbreitet, die ostdeutsche Wirtschaft könne mit Hilfe westdeutscher Transfers rasch modernisiert werden. Diese Hoffnung ist verflogen, und es zeigt sich immer mehr, daß der Wandel von der sozialistischen Kommandowirtschaft zu einer leistungsfähigen Marktwirtschaft ein langwieriger Prozeß ist. Insbesondere die massive Investitionsförderung hat bislang nur bewirkt, daß einige wenige "Produktivitätsinseln" entstanden sind, während eine durchgreifende Modernisierung der gesamten ostdeutschen Wirtschaft auf sich warten läßt. Wenn der Anschluß an das westdeutsche Niveau in der Breite geschafft werden soll, müssen neue Industriestrukturen aufgebaut werden, die auf den Weltmärkten konkurrenzfähig sind. Dafür reichen isolierte Inseln der Hochproduktivität nicht aus; vielmehr kommt es darauf an, neue industrielle Kerne entstehen zu lassen, die als Kristallisationszentren umfassender moderner Industriestrukturen wirken können.

Die industriepolitischen Konzepte, die derzeit für die jungen Bundesländer diskutiert werden, zielen zwar auf industrielle Kerne ab. Sie haben aber nicht den Aufbau neuer, sondern den Erhalt alter Kerne im Auge, um Strukturen vor dem Zusammenbruch zu bewahren, die ohne staatliche Hilfe nicht überlebensfähig wären. Dahinter steht eine große Illusion — die Illusion, daß mit dem Erhalt alter Strukturen der Aufbau neuer Strukturen gefördert werden könne. Doch das Gegenteil ist der Fall: Erhaltungssubventionen für unrentable Großunternehmen blockieren finanzielle Mittel, die anderswo besser eingesetzt werden könnten; sie verhindern das Herauslösen qualifizierter Arbeitskräfte aus unproduktiver Tätigkeit und behindern so den Aufbau des Neuen. Angesichts der Erfahrungen, die in Westdeutschland und anderswo mit konservierender Industriepolitik gemacht wurden, gibt es kaum Zweifel, daß der

Versuch, den Strukturwandel zu bremsen, die Revitalisierungschancen ganzer Regionen gefährden kann.

Der Aufbau neuer industrieller Kerne, die durch ein dichtes Netz an gewachsenen Beziehungen zwischen Lieferanten und Abnehmern sowie zwischen Produzenten aus technologisch verwandten Branchen gekennzeichnet sind, läßt sich nicht am grünen Tisch planen. Auch wenn die Diagnose zutrifft, daß derartige Netzwerke in der ostdeutschen Wirtschaft bislang unterentwickelt sind und gerade deshalb vielen Unternehmen die Entscheidung schwerfällt, neue Produktionsstätten in den jungen Bundesländern aufzubauen, so sind die Eingriffsmöglichkeiten der Wirtschaftspolitik in diesem Bereich äußerst begrenzt. Nicht alles, was politisch wünschenswert wäre, ist zugleich politisch machbar. Letztlich muß darauf vertraut werden, daß die allgemeine Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Investitionen auch das Entstehen lebensfähiger Kernregionen begünstigt, so daß der Wirtschaftsstandort Ostdeutschland im Laufe der Jahre auch für jene Investoren attraktiv wird, die in besonderem Maße auf die Einbindung in ein kommunikatives Netzwerk angewiesen sind. Der Zeitbedarf dafür sollte allerdings nicht unterschätzt werden; er dürfte um so größer ausfallen, je weniger die Standortnachteile in den jungen Ländern durch Kostenvorteile kompensiert werden.

Die zentrale Rolle, die den Arbeitskosten in diesem Zusammenhang zukommt, ist in den Tarifaueinandersetzungen der letzten Jahre sträflich vernachlässigt worden. Das ungeduldige Drängen auf eine rasche Ost/West-Lohnangleichung verschärft den Standortnachteil der ostdeutschen Wirtschaft spürbar und dämpft den Kapitalzufluß, der zur Beseitigung dieses Nachteils dringend erforderlich wäre. Das Ziel einer Angleichung der Lebensverhältnisse an das westdeutsche Niveau wird so nicht erreicht; vielmehr droht die Gefahr einer dauerhaften Dualisierung der ostdeutschen Wirtschaft mit wenigen, hochbezahlten Beschäftigten auf der

einen und einer großen Zahl von Langzeitarbeitslosen auf der anderen Seite.

In den jungen Ländern, die am Tiefpunkt der Krise faktisch eine Arbeitslosenquote von über 30 vH aufweisen, sollte der Lohn auf lange Sicht — nicht nur für eine kurze Übergangszeit — deutlich unter dem westlichen Niveau verharren. Ein denkbares Modell wäre ein Festhalten des derzeitigen West/Ost-Lohndifferentials von 30–40 vH. Nur so könnte die Profitabilität von langfristigen Investitionen im Osten in Relation zum Westen derart verbessert werden, daß es zu einer massiven Anregung und Umlenkung der industriellen Kapitalbildung zugunsten der neuen Bundesländer kommt. Im Vergleich zum Westen müßte der Osten auf absehbare Zeit ein "Billiglohnland" bleiben, so unangenehm diese Erkenntnis vor dem Hintergrund überzogener politischer Erwartungen auch sein mag. Eine (langsame) Angleichung des Lohnniveaus macht ökonomisch erst dann Sinn, wenn sich die Arbeitsplatzlücke im Osten dem westlichen Normalstandard deutlich annähert hat. Selbst unter optimistischen Wachstumsprognosen für die Industrie der neuen Länder dürfte dies nicht vor Ende der kommenden Dekade, also erst etwa nach dem Jahre 2010, der Fall sein. Dabei muß innerhalb des Ostens selbst das Tariflohniveau regional keineswegs einheitlich ausfallen: Gebiete mit besonders schlechten Arbeitsmarktperspektiven wie etwa große Teile von Mecklenburg-Vorpommern oder des Grenzlandes zu Polen müßten im Vergleich zu den günstiger gelegenen industriellen Kernregionen des Ostens überdurchschnittliche Lohnabschläge in Kauf nehmen, um ihren zusätzlichen Standortnachteil auszugleichen. Was im Wirtschaftsraum der alten Bundesrepublik etwa für Nord- und Ostfriesland angezeigt ist, gilt natürlich um so mehr für die strukturschwachen Regionen des Ostens.

Eine solche Lohndifferenzierung herzustellen fällt natürlich nicht in die Kompetenz der staatlichen Wirtschaftspolitik, sondern in die Verantwortung der Tarifparteien. Es ist dabei wichtig, sich klarzumachen, daß ein Großteil dessen, was der Staat zur Verbesserung des Industriestandorts Ostdeutschland mit westdeutschen

Steuergeldern tun kann — massive öffentliche Infrastrukturinvestitionen, eine breite Palette von Umschulungs- und Weiterbildungsprogrammen, großzügige Investitionsbeihilfen —, längst geschehen ist und daß eine weitere substantielle Aufstockung aus fiskalischen und auch aus ordnungspolitischen Gründen kaum mehr möglich erscheint. Insbesondere die Investitionsbeihilfen der verschiedensten Art haben ein Ausmaß erreicht, das in einer Marktwirtschaft höchst ungewöhnlich ist: Nach groben Schätzungen wird heute jede Investition in den jungen Bundesländern mit 20 bis 30 vH der Investitionssumme vom Staat, in welcher Form auch immer, gefördert.³⁰ Es fällt schwer, hier noch Handlungsspielraum zu erkennen.

Lediglich staatliche Maßnahmen, die helfen könnten, das Entstehen einer langfristigen Lohndifferenzierung zwischen West und Ost zu begünstigen, wären zu erwägen. Zu unterscheiden sind dabei zwei Typen von Maßnahmen: *erstens* Maßnahmen, die es den Marktkräften erleichtern würden, sich gegen das Tarifkartell durchzusetzen, und *zweitens* Maßnahmen, die es den Tarifparteien selbst erleichtern würden, eine dauerhafte Lohndifferenzierung anzustreben.

Zur *ersten Kategorie* zählen insbesondere alle Arten von tariflichen Öffnungsklauseln, die es Betrieben erlauben würden, ihre Beschäftigten untertariflich zu bezahlen, wenn die Entlohnung zum vollen Tarif ihre wirtschaftliche Existenz gefährden würde. Bei solchen Maßnahmen handelt es sich allerdings eher um temporäre Entlastungen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen in gefährdeten Betrieben und nicht um gezielte Maßnahmen, die die Schaffung von Arbeitsplätzen im Osten begünstigen. Da es aber nach dem weitgehenden Abschluß der Deindustrialisierung der jungen Bundesländer vor allem um die Schaffung neuer Arbeitsplätze geht, sollte man von Öffnungsklauseln keine allzu große Entlastung des Marktes erwarten.

Zur *zweiten Kategorie* zählen alle Arten staatlicher Hilfen oder Steuervergünstigungen, die dazu dienen, zumindest einen Teil der Kosten der innerdeutschen Lohndifferenzierung zu sozialisieren und damit einen Keil zu treiben

zwischen den (relativ niedrigen) Bruttolohn, den die Unternehmen im Osten zu zahlen haben, und den (relativ hohen) Nettolohn, den die Arbeitnehmer im Osten erhalten. Eine Möglichkeit bestünde etwa darin, den absoluten Betrag, der einem Beschäftigten in den jungen Bundesländern durch das Ost/West-Lohndifferential entgeht, zu einem bestimmten Prozentsatz auf seine Steuerschuld anzurechnen oder zu erstatten. Es bedürfte dafür beim Finanzamt lediglich der Vorlage einer vom Arbeitgeber ausgestellten Bescheinigung, daß der Arbeitnehmer einen um den betreffenden Betrag niedrigeren Tariflohn erhält als bei gleicher Arbeit im Westen.³¹ Es entstünde dann für die Tarifparteien ein starker Anreiz, das West/Ost-Lohndifferential längerfristig beizubehalten. Die Steuervergünstigung könnte von vornherein genau für die Zeit festgelegt werden, bis ein wie auch immer bemessenes Ost/West-Differential der Arbeitslosenquoten einen gewissen Schwellenwert — beispielsweise 5 vH — unterschreitet. Da dies wahrscheinlich selbst unter günstigen Umständen erst nach 10 bis 20 Jahren der Fall sein wird, würde das Lohndifferential tatsächlich ein langfristiges Signal für Investoren setzen.

Ähnlich wie seinerzeit die einkommensteuerliche Vergünstigung für Berlin, so würde auch eine solche steuerliche Sonderbehandlung der jungen Bundesländer keineswegs die Tarifautonomie unterhöhlen: Weiterhin würde dezentral über Löhne verhandelt — nur mit dem Unterschied, daß sich für die Arbeitnehmer eine Lohnangleichung zwischen West und Ost nicht oder nur zum Teil in einer Erhöhung des Nettolohns niederschläge.³² Auch stellt sich kein Problem der Erhaltung obsoleten Kapitals: Es wird genau das Kapital profitabel im Osten produzieren können, das bei entsprechendem marktbedingtem Lohndifferential produzieren könnte. Soweit man folglich nicht die Lenkung des Strukturwandels hin zu kapitalintensiven Industrien durch Lohnparität befürwortet und somit letztlich einer lohnpolitisch "forcierten" Obsoleszenz des Kapitalstocks das Wort redet, sorgt also auch die steuerliche Vergünstigung nicht für eine Fehlallokation der Ressourcen.³³

Gelegentlich wird gegen eine längerfristige Subventionierung der Beschäftigung, gleich welcher Art, der Einwand erhoben, sie führe — anders als eine einmalige Investitionshilfe — zu einer dauerhaften Senkung der laufenden Kosten und mache deshalb eine Produktion möglich, die unter Marktbedingungen nicht wettbewerbsfähig sei. Im Unterschied dazu gäbe eine einmalige Investitionssubventionierung nur eine Anschubhilfe, ohne die laufenden Produktionskosten in der Zukunft künstlich zu senken. Diese Sichtweise kann ökonomisch nicht überzeugen, denn eine einmalige Investitionshilfe — richtig zugerechnet — senkt die Kapitalkosten pro Periode (die "user costs of capital") und hat damit gleichfalls einen dauerhaften Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit der Produktion. Die Tatsache, daß die Investitionsbeihilfe üblicherweise zum Zeitpunkt der Investition selbst anfällt und damit rein fiskalisch zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr im staatlichen Budget auftaucht, ändert an diesem ökonomischen Sachverhalt nichts.

Es bleibt also festzuhalten: Akzeptiert man das grundsätzliche Argument für eine langfristige innerdeutsche Lohndifferenzierung, so fällt es schwer, eine staatliche Maßnahme, die das Entstehen einer solchen Differenzierung erleichtert, aus theoretischen Erwägungen heraus abzulehnen. Tatsächlich ist der Kernpunkt der Argumentation der Gegner von Beschäftigungssubventionen auch gegen die langfristige Lohndifferenzierung gerichtet: Gerade weil man stets von der Prämisse ausgeht, daß langfristig das Lohnniveau bei Vollbeschäftigung in beiden Teilen Deutschlands in etwa gleich sein muß und auch sein wird, gilt letztlich eine langfristige Lohndifferenzierung und damit auch jede Form der längerfristigen Beschäftigungssubventionierung als strukturpolitischer Umweg [vgl. etwa Sachverständigenrat, 1991, Tz. 538–542]. Teilt man wie wir diese Auffassung nicht, so ist die Lohndifferenzierung und damit auch die Beschäftigungssubvention — etwa in Form der Einkommensteuervergünstigung — die logische Konsequenz der Diagnose einer langfristigen Unterbeschäftigung des Faktors Arbeit in den jungen Bundesländern.

Gleichwohl gibt es berechtigte Bedenken gegen eine Steuervergünstigung, aber sie sind weniger mit ökonomischen als mit praktisch-fiskalischen Argumenten zu begründen. So wären in der Tat die Kosten einer großzügigen allgemeinen Einkommensteuervergünstigung für ostdeutsche Arbeitnehmer, deren Tariflohn wesentlich unter dem westlichen Referenzlohn liegt, voraussichtlich sehr hoch. Unterstellt man in einem groben Zahlenspiel ein dreißigprozentiges innerdeutsches Tariflohndifferential, das zur Hälfte auf die Steuerschuld angerechnet würde (inklusive Rückerstattung, wenn der Abzugsbetrag höher ausfällt als die Steuerschuld), so ergäbe sich bei sechs Millionen abhängig Beschäftigten in den jungen Bundesländern und einem Durchschnittslohn pro beschäftigten Arbeitnehmer in den alten Bundesländern von rund 50000 DM pro Jahr ein Subventionsbetrag von etwa 40 bis 50 Mrd. DM, also etwa 2 vH des Bruttoinlandsprodukts Westdeutschlands. Dieser Anteil der wirtschaftlichen Leistung des Westens würde also auf längere Sicht in diese Art der Steuervergünstigung fließen — zweifellos eine enorme Belastung des Steuerzahlers. Es gäbe auch kaum sinnvolle Möglichkeiten, den Adressatenkreis der Subventionen einzuschränken — etwa nur auf Beschäftigte des Verarbeitenden Gewerbes oder nur auf zusätzlich geschaffene Arbeitsplätze —, da dies kaum wünschenswerte industriepolitische Diskriminierungen und gegebenenfalls sogar rechtliche

Schwierigkeiten nach sich zöge.³⁴ Eine generelle Förderung, die sich in diesen Größenordnungen bewegt, wäre überhaupt nur denkbar als Alternative — nicht als Ergänzung — zur Gesamtheit aller Investitionshilfen.³⁵

Es stellt sich dabei auch die grundsätzliche Frage, ob dauerhafte Subventionen in dieser Größenordnung jemals aus ordnungspolitischer Sicht zu rechtfertigen sind oder ob es sich nicht um eine höchst bedenkliche nachträgliche Ratifikation einer katastrophalen Tarifpolitik handelt, die einfach nicht der Dimension des neuen innerdeutschen Regionalproblems gerecht wird. Statt wieder einmal den Weg der kompensatorischen Subventionierung zu beschreiten, wäre es deshalb wahrscheinlich zweckmäßiger, die Tarifpartner nicht von dem Druck zu entlasten, für die Bekämpfung der Beschäftigungsmisere in Ostdeutschland verantwortlich zu sein. In diesem Sinne sollte aber auch die Subventionierung der Investitionen in Ostdeutschland möglichst bald auslaufen und nicht angesichts der Arbeitsmarktlage immer wieder verlängert und aufgestockt werden. Denn der Notstand der Transformationskrise geht seinem Ende entgegen; er weicht dem Normalzustand der Unterbeschäftigung einer post-sozialistischen Wirtschaft mit überhöhtem Lohnniveau. Wenn dies nicht zum Dauerzustand werden soll, führt an der regionalen Lohndifferenzierung kein Weg vorbei.

Fußnoten

- 1 Ob und inwieweit auch das verbleibende Drittel der in Aussicht gestellten Arbeitsplätze tatsächlich entstehen wird, ist derzeit völlig offen, da viele Unternehmen ihre ursprünglichen Absichten aufgrund der schlechten Konjunkturlage überdenken und auch die Treuhand wohl nur in den wenigsten Fällen ohne Rücksicht auf betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte auf die Einhaltung der Pläne pochen wird.
- 2 Ein Überblick der einzelnen Länderinitiativen findet sich bei Nolte [1993].
- 3 Krugman [1991b] berichtet beispielsweise davon, wie die Teppichindustrie in Dalton, Georgia, die nach dem zweiten Weltkrieg aufblühte, ursprünglich aus der Freizeitbeschäftigung einer jungen Frau gegen Ende des 19. Jahrhunderts heraus entstanden ist. Zu den historischen Wurzeln der deutschen Industrie findet sich eine Reihe aufschlußreicher Fallstudien in Weber [versch. Jahre]. Fallstudien aus der jüngeren Vergangenheit finden sich bei Porter [1990].
- 4 Ein besonders anschauliches Beispiel für Pfadabhängigkeit bieten Schreibmaschinentastaturen, die ursprünglich bewußt ergonomisch ungünstig gestaltet wurden, um ein zu schnelles Schreiben und damit ein Verhaken der Typenhebel zu verhindern. Mit dem Wegfall der Typenhebel wurden die Tastaturen nicht neu gestaltet, weil damit hohe Umlernkosten verbunden wären. So wurde ein Produktivitätsgewinn bei der Einführung der mechanischen Schreibmaschine mit einer dauerhaft niedrigeren Produktivität in späteren Jahrzehnten erkaufte [David, 1985].
- 5 Dies gilt nicht nur für sein Grundmodell [Krugman, 1991c], sondern auch für die anderen von ihm entwickelten Regionalmodelle [Krugman, 1991a].
- 6 Eine modelltheoretische Analyse strategischer Allianzen findet sich bei Kamien et al. [1992] und Suzumara [1992]; vgl. auch Krakowski [1993]. Zu den technologischen Ausstrahlungseffekten zwischen vor- und nachgelagerten Industrien vgl. Harhoff [1991].
- 7 Eine entsprechende Produktionsfunktion benutzt Lucas [1988; 1990].
- 8 Zu den industriepolitischen Implikationen dieses Ansatzes vgl. Klodt [1993].
- 9 In dieser Liste fehlen die Deutsche Waggonbau AG (10000 Beschäftigte), die Berliner Ingenieurhochbau GmbH (1500 Beschäftigte), die Sachsenring Automobilwerke Zwickau GmbH (1300 Beschäftigte), die Mitteldeutsche Braunkohlenwerke AG, die Addinol Mineralöl GmbH sowie die Mansfeld AG (4300 Beschäftigte), von der nur das Walzwerk Hettstedt AG als Tochtergesellschaft aufgeführt ist.
- 10 Dieses Problem der zirkulären Verursachung war vermutlich eines der Hauptprobleme der Zonenrandförderung, die es nie geschafft hat, eine dauerhafte, subventionsunabhängige Revitalisierung peripherer Regionen zu erreichen.
- 11 Dabei muß man beachten, daß die Berücksichtigung der Personen in Weiterbildungsmaßnahmen und mit Altersregelung auch eine Erweiterung des Konzepts der Erwerbspersonen mit sich bringt. Erwerbspersonen umfassen danach nicht mehr nur die Erwerbstätigen (einschließlich der Personen in ABM und Kurzarbeiter) sowie Arbeitslose und den Saldo von Aus- und Einpendlern, sondern auch die Personen in den jeweils berücksichtigten Maßnahmen bzw. Programmen.
- 12 Auch eine (westliche) Arbeitslosenquote von 6 vH mag in einem absoluten Sinne noch lange keine Vollbeschäftigung anzeigen. Gleichwohl kann sie als Richtwert für die Beseitigung der spezifisch "post-sozialistischen" Arbeitslosigkeit dienen.
- 13 Vgl. zu den fünfziger Jahren Paqué [1990] und Giersch et al. [1992, Kap. 2].
- 14 Eine Zusammenfassung der Inhalte der relevanten Tarifabschlüsse für die wichtigsten Industrie- und Dienstleistungsbranchen der jungen Bundesländer aus den Jahren 1990 und 1991 findet sich in Sachverständigenrat [1991, Tab. 32, S. 112–115; 1992, Tab. 30, S. 107–110]. Bei allen Differenzierungen im einzelnen ergab sich danach ein einheitliches Gesamtbild, nach dem 1994 das Tariflohniveau und ein bis zwei Jahre später die tarifliche Arbeitszeit dem westlichen Niveau angepaßt werden sollte. Ein Vergleich der Effektivlohniveaus zwischen West und Ost ist aus einer Reihe von technischen Gründen auch für die Zeit nach 1990 sehr schwierig. Bei aller Vorsicht der Interpretation dürfte das ostdeutsche Effektivlohniveau auf Monatsbasis 1991 knapp 50 vH und 1992 wahrscheinlich etwa 60 vH des westdeutschen Niveaus betragen haben; der entsprechende Prozentsatz für die Stundenlöhne liegt etwas niedriger, da die durchschnittliche Arbeitszeit im Osten vorläufig noch höher ist als die im Westen. Vgl. zu den Daten Statistisches Bundesamt [versch. Bde.] und Burda und Funke [1992a, Tab. 1].
- 15 Dies ist der Kern der Serie von Vereinbarungen, die in den Metallindustrien der ostdeutschen Länder im Mai dieses Jahres erreicht wurden. In anderen Industrien wird es — soweit nicht schon geschehen — wohl ähnliche Abschlüsse geben.

- 16 Eine Übersicht solcher Modelle findet sich bei Farber [1986] und Oswald [1986].
- 17 So u. a. Akerlof et al. [1991] und Burda und Funke [1992a, 1992b]. Eine detaillierte Würdigung dieser Versuche enthält Paqué [1993a].
- 18 Theoretisch läßt sich das Problem am besten im Rahmen eines einfachen Monopolmodells des Gewerkschaftsverhaltens erkennen, denn im Rahmen eines solchen Modells legt die Gewerkschaft einseitig den Lohn fest und die Unternehmen passen die Beschäftigung passiv an, nehmen also ohne Verhandlungen den Lohn als gegeben hin. Selbst unter diesen theoretischen Annahmen, die die oben beschriebene Verhandlungsasymmetrie a priori ausschließen, kann man kaum zur Prognose einer raschen Lohnangleichung kommen, zumindest dann nicht, wenn die Reallohnelasticität der Arbeitsnachfrage im normalen Bereich liegt, also nicht extrem niedrig ausfällt. Tatsächlich schätzen Burda und Funke [1992a] in einer ökonomischen Querschnittsanalyse für Ostdeutschland eine sehr niedrige Elasticität, bedingt —wie sie meinen— durch die kurzfristige staatliche Subventionierung. Aber abgesehen von den enormen Datenproblemen stellt sich die Frage, ob es nicht eine unrealistisch kurzfristige Rationalität wäre, die unter dieser Parameterkonstellation das Gewerkschaftsverhalten begründen müßte. Denn auch die Gewerkschaften wissen, daß die Rentabilität der Investitionen in Ostdeutschland nicht zuletzt vom Reallohn abhängt und daß damit wahrscheinlich langfristig eine weit höhere Reallohnelasticität der Beschäftigung vorherrscht als kurzfristig. Will man vernünftigerweise langfristige Rationalität annehmen, so bleibt nichts anderes übrig, als ein extrem ausgeprägtes Insider-/Outsider-Verhalten im Sinne der Theorie von Lindbeck/Snowder [1986] und Blanchard/Summers [1986] zu postulieren, d. h. zu unterstellen, daß auch bei Arbeitslosigkeit, wie sie derzeit in Ostdeutschland herrscht, in der gewerkschaftlichen Zielfunktion nur die Interessen der Insider zählen. Eine solche Vorgehensweise macht aber reichlich Gebrauch von wenig überzeugenden Ad-hoc-Annahmen.
- 19 Eine detaillierte Interpretation in diesem Sinne findet sich bei Paqué [1993a].
- 20 Vgl. auch Meckl [1992], der diese beiden Effekte explizit auf die Frage der Kapitalmobilität zwischen West- und Ostdeutschland bei politisch festgelegtem Lohn anwendet.
- 21 Im wissenschaftlichen Bereich haben u. E. nur Burda und Wyplosz [1992] die Meinung vertreten, daß der Wanderungsdruck die Lohnangleichung bedingte.
- 22 Dies sehen auch Burda und Funke [1992a], die aus Querschnittsdaten eine relativ niedrige kurzfristige Elasticität empirisch ermitteln.
- 23 Nur wenn man noch weitere Restriktionen bezüglich der Lohndifferenzierung einführt, könnte man zu dem Ergebnis kommen, eine allgemeine Lohnangleichung wäre unter den gegebenen Umständen die beste Politik. Dies würde aber die Frage auf eine moralische Ebene verlagern (vgl. dazu Abschnitt III.3.c).
- 24 Ein Argument in diesem Sinne findet sich zum Beispiel in Sachverständigenrat [1991, Tz. 539] mit Blick auf dauerhafte Lohnsubventionen, die sich in ihrer Konsequenz in diesem Punkt nicht von einer innerdeutschen Lohndifferenzierung unterscheiden.
- 25 Diese Argumentation beruht im wesentlichen auf Modellvorstellungen der "neuen" Wachstumstheorie; vgl. dazu vor allem Lucas [1988] und Sala-i-Martin [1990].
- 26 Burda und Funke [1992b] zitieren die Studie über Singapur von Chadha [1991]. Zu einem sehr kritischen Urteil über das lohnpolitische Experiment Singapurs kommt dagegen Suhr [1989].
- 27 Einen expliziten Vergleich macht Burda [1991].
- 28 Einen Ausgangspunkt für einen solchen Diskurs böte etwa der Gedanke, den Nationalstaat als ein mythisches Konzept zu definieren, das als nicht ernsthaft hinterfragtes axiomatisches System dem Großteil der politischen und wirtschaftlichen Organisationsprinzipien in Deutschland zugrunde liegt [vgl. dazu etwa Hübner, 1985].
- 29 Eine Übersicht der wichtigsten Förderungsinstrumente findet sich bei DIW, IfW [1991].
- 30 Die Deutsche Bundesbank [1992] hat darauf hingewiesen, daß private Investitionen in den jungen Bundesländern im Extremfall sogar weitgehend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden können. Die dafür nötigen Bedingungen werden jedoch von nur wenigen Investitionsprojekten erfüllt, zumal einige Vergünstigungen (darunter die Investitionszulage) nur für Ausrüstungsinvestitionen gewährt werden.
- 31 Wie in den jetzigen Tarifverträgen müßte auch hier ein "Referenzlohn" in einem westlichen Tarifbezirk definiert werden.
- 32 Es ist bemerkenswert, daß das Niveau der Bruttolöhne für Industriearbeiter in Berlin in den letzten zwei Dekaden stets niedriger lag als in vergleichbaren Städten Norddeutschlands, etwa in Hamburg und Bremen [vgl. Paqué, 1993a, Tab. 4]. Ob und inwieweit dies auf die Einkommensteuervergünstigung zurückzuführen

ist oder nicht, d.h., ob und inwieweit die Tarifparteien über Brutto- oder Nettolöhne verhandelten, läßt sich natürlich nur sehr schwer feststellen. In jedem Fall deutet die Lohnstatistik nicht darauf hin, daß die steuerliche Sonderbehandlung zu einem unerwünschten Moral-hazard-Problem geführt haben könnte.

- 33 Eine ausführliche Analyse der Folgen einer Subventionierung der Beschäftigung in Ostdeutschland — sei es über Steuervergünstigungen oder über andere Konzepte — gibt Paqué [1993a]. Vgl. auch Klodt [1990a].
- 34 Ein denkbares, allerdings wohl kaum praktikierbares Modell dieser Art wird in Paqué [1993a] diskutiert.
- 35 Dabei wäre in der Praxis wahrscheinlich nicht zu vermeiden, daß die Beschäftigten derjenigen Unternehmen, die bereits im Zuge vorangegangener Investitionen staatliche Fördermittel erhalten haben, auch wieder in Genuß der Einkommensteuervergünstigungen kämen. Aus fiskalischer Sicht wäre dies bedauerlich, aus ökonomischer Sicht nach unserer Argumentation jedoch konsequent, da sich für die Unternehmen die Situation auf der Kostenseite ja nicht von der "echten" innerdeutschen Lohndifferenzierung unterscheidet. Es wäre so, als ob ein Unternehmen, das mit höheren Tariflöhnen in der betreffenden Region gerechnet hat, nun mit niedrigeren Tariflöhnen konfrontiert wird.

Literaturverzeichnis

- AKERLOF, George A., Andrew K. ROSE, Janet L. YELLEN, Helga HESSENIUS, East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union. *Brookings Papers on Economic Activity*. No. 1, 1991, S. 1–87.
- APPELBAUM, Eileen, Ronald SCHETTKAT, "Employment and Industrial Restructuring in the United States and West Germany". In: Egon MATZNER, Wolfgang STREECK (Eds.), *Beyond Keynesianism. The Socio-Economics of Production and Full Employment*. Aldershot 1991, S. 137–158.
- ASHENFELTER, Orley, Richard LAYARD (Eds.), *Handbook of Labour Economics*, Vol. 2. Amsterdam 1986.
- BLANCHARD, Olivier, Lawrence H. SUMMERS, "Hysteresis and the European Unemployment Problem". *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 1, 1986, S. 15–78.
- BLUESTONE, Barry, Bennett HARRISON, "The Growth of Low-Wage Employment: 1963–86". *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 78, 1988, S. 124–128.
- BURDA, Michael C., "Labor and Product Markets in Czechoslovakia and the Ex-GDR: A Twin Study". In: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Directorate General for Economic and Financial Affairs (Ed.), *The Path of Reform in Central and Eastern Europe*. Luxemburg 1991, S. 111–128.
- , Michael FUNKE [1992a], *German Trade Unions after Unification: Third Degree Wage Discriminating Monopolists?* INSEAD, Fontainebleau, France, 1992.
- , — [1992b], *Trade Unions, Wages and Structural Adjustment in the New German States*. CEPS Working Paper Series, No. 15, München 1992.
- , Charles WYPLOSZ, "Labor Mobility and German Integration: Some Vignettes". In: Horst SIEBERT (Ed.), *The Transformation of Socialist Economies. Symposium 1991*. Tübingen 1992, S. 333–359.
- CALMFORS, Lars, Henrik HORN (Eds.), *Trade Unions, Wage Formation and Macroeconomic Stability*. Basingstoke, Hampshire, 1986.
- CHADHA, Bankim, "Wages, Profitability, and Growth in a Small Open Economy". *IMF Staff Papers*, Vol. 38, 1991, S. 59–82.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Directorate General for Economic and Financial Affairs (Ed.), *The Path of Reform in Central and Eastern Europe*. Luxemburg 1991.
- DAVID, Paul, "Clio and the Economics of QWERTY". *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 75, 1985, S. 332–337.
- DEUTSCHE BUNDESBANK, "Zinssubventionen und sonstige Finanzierungshilfen im geeinten Deutschland". *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, Vol. 44, 1992, Nr. 8, S. 22–29.
- DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (Hrsg.), *Forderungen des DGB zur Treuhandanstalt. Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik*, Nr. 5, Düsseldorf 1991.

- DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG, Berlin (DIW), INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT an der Universität Kiel (IfW), Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Zweiter Bericht. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 169, Kiel 1991.
- , Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Achter Bericht. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 205/206, Kiel 1993.
- THE ECONOMIST PUBLICATIONS (Ed.), One Hundred Years of Economic Statistics. London 1989.
- FARBER, Henry S., "The Analysis of Union Behavior". In: Orley ASHENFELTER, Richard LAYARD (Eds.), Handbook of Labor Economics, Vol. 2, Amsterdam 1986, S. 1039–1089.
- GEMEINSCHAFTSVERÖFFENTLICHUNG DER STATISTISCHEN LANDESÄMTER, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, H. 8. Stuttgart 1978 (1991).
- GIERSCH, Herbert, Karl-Heinz PAQUE, Holger SCHMIEDING, The Fading Miracle: Four Decades of Market Economy in Germany. Cambridge 1992.
- GRUPP, Hariolf, Ulrich SCHMOCH, Wissenschaftsbindung der Technik. Heidelberg 1992.
- GUNDLACH, Erich, Klaus-Dieter SCHMIDT, Das amerikanische Beschäftigungswunder: Was sich daraus lernen läßt. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 109, Kiel 1985.
- HARHOFF, Dietmar, R&D Incentives and Spillovers in a Two-Industry Model. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Discussion Papers, No. 9106, Mannheim 1991.
- HÜBNER, Kurt, Die Wahrheit des Mythos. München 1985.
- KAMIEN, Morton I., Eitan MULLER, Israel ZANG, "Research Joint Ventures and R&D Cartels". The American Economic Review, Vol. 82, 1992, S. 1293–1306.
- KLODT, Henning [1990a], Government Support for Restructuring the East German Economy. Institut für Weltwirtschaft, Kiel Working Papers, No. 450, Kiel 1990.
- [1990b], "Industrial Policy and Repressed Structural Change in West Germany". Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 207, 1990, S. 25–35.
- , "Theorie der strategischen Handelspolitik und neue Wachstumstheorie als Grundlage für eine Industrie- und Technologiepolitik?". In: Frieder MEYER-KRAHMER (Hrsg.), Innovationsökonomie und Technologiepolitik. Forschungsansätze und politische Konsequenzen. Heidelberg 1993, im Druck.
- , Klaus-Dieter SCHMIDT et al., Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb. Die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand. Kieler Studien, 228, Tübingen 1989.
- KODAMA, Fumio, Analyzing Japanese High Technologies: The Techno-Paradigm Shift. London 1991.
- KRAKOWSKI, Michael, "Internationale Unternehmenskooperationen: Eingeschränkter Handlungsspielraum für die nationale Wirtschaftspolitik?". In: Horst SIEBERT (Hrsg.), Die zweifache Integration: Deutschland und Europa. Workshop zur Strukturberichterstattung. Tübingen 1993, in Vorbereitung.
- KRUGMAN, Paul R. [1991a], Cities in Space: Three Simple Models. NBER Working Papers, No. 3607, Cambridge 1991.

- KRUGMAN, Paul R. [1991b], *Geography and Trade*. Löwen 1991.
- [1991c], "History and Industry Location: The Case of the US Manufacturing Belt". *The American Economic Review*, Vol. 81, 1991, S. 80–83.
- LINDBECK, Assar, Dennis J. SNOWER, "Wage Setting, Unemployment and Insider-Outsider Relations". *The American Economic Review*, Vol. 76, 1986, S. 235–239.
- LUCAS, Robert E., "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, 1988, S. 3–42.
- , "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?". *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 80, 1990, S. 92–96.
- MATZNER, Egon, Wolfgang STREECK (Eds.), *Beyond Keynesianism. The Socio-Economics of Production and Full Employment*. Aldershot 1991.
- MECKL, Jürgen: "Lohnpolitik und innerdeutsche Arbeitskräftewanderung". *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 209, 1992, S. 407–418.
- MEYER-KRAHMER, Frieder (Hrsg.), *Innovationsökonomie und Technologiepolitik. Forschungsansätze und politische Konsequenzen*. Heidelberg 1993, im Druck.
- MEYER-KRAHMER, Frieder, Hariolf GRUPP, "Strategische Sektoren der Bundesrepublik Deutschland — Empirische Befunde und Vermutungen". In: Frieder MEYER-KRAHMER (Hrsg.), *Innovationsökonomie und Technologiepolitik. Forschungsansätze und politische Konsequenzen*. Heidelberg 1993, im Druck.
- NOLTE, Dirk, "Länderinitiativen zum Erhalt 'industrieller Kerne' in Ostdeutschland". *WSI-Mitteilungen*, 1993, H. 3, S. 188–190.
- OKIMOTO, Daniel J., *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford 1989.
- OSWALD, Andrew J., "The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey". In: Lars CALMFORS, Henrik HORN (Eds.) *Trade Unions, Wage Formation and Macroeconomic Stability*. Basingstoke, Hampshire, 1986.
- PAQUE, Karl-Heinz, "Unterbeschäftigung in der Sozialen Marktwirtschaft — Der bundesdeutsche Arbeitsmarkt 1949–54 und 1982–87 im Vergleich". In: VEREIN FÜR SOCIALPOLITIK (Hrsg.), *Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren*. Berlin 1990, S. 471–487.
- , *Structural Wage Rigidity in West Germany 1950–1989. Some New Econometric Evidence*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, No. 489, Kiel 1991.
- [1993a], *East/West-Wage Rigidity in United Germany: Causes and Consequences*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, No. 572, Kiel 1993.
- [1993b], "Ein Test für die Tarifautonomie". *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 30. Januar 1993, S. 13.
- PORTER, Michael E., *The Competitive Advantage of Nations*. London 1990.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, *Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven — Wege — Risiken. Jahresgutachten 1991/92*, Stuttgart 1991.

- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Für Wachstumsorientierung — gegen lähmenden Verteilungsstreit. Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart 1992.
- SALA-I-MARTIN, Xavier, Lecture Notes on Economic Growth. NBER Working Papers Series, Nos. 3563, 3564. Cambridge, Mass., 1990.
- SCHMIDT, Klaus-Dieter, Petra NAUJOKS, De-Industrialization or Re-Industrialization? On the Future of the Eastern Germany Economy. Institut für Weltwirtschaft, Kiel Working Papers, No. 576, Kiel 1993.
- SIEBERT, Horst (Ed.) [1992a], The Transformation of Socialist Economies. Symposium 1991. Tübingen 1992.
- (Hrsg.) [1992b], Das Wagnis der Einheit. Eine wirtschaftspolitische Therapie. Stuttgart 1992.
- [1993a], Junge Bundesländer: Gibt es wirtschaftspolitische Alternativen? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 200, Kiel 1993.
- (Hrsg.) [1993b], Die zweifache Integration: Deutschland und Europa. Workshop zur Strukturberichterstattung. Tübingen 1993, in Vorbereitung.
- SPITZNAGEL, Eugen, "Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern". Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 25, 1992, S. 277–288.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.), Fachserie 16, Reihe 2.1: Arbeitsverdienste in der Industrie. Stuttgart, versch. Bde.
- STILLE, Frank, "Sanierungsstrategien der Treuhand: Politische Zwänge versus ökonomische Effizienz". In: Horst SIEBERT (Hrsg.), Die zweifache Integration: Deutschland und Europa. Workshop zur Strukturberichterstattung. Tübingen 1993, in Vorbereitung.
- SUHR, Wolfgang, Singapurs Rezession 1985: Resultat eines lohnpolitischen Experiments? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, Nr. 391, Kiel 1989.
- SUZUMARA, Kotaro, "Cooperative and Noncooperative R&D in an Oligopoly with Spillovers". The American Economic Review, Vol. 82, 1992, S. 1307–1320.
- TREUHANDANSTALT, DM-Eröffnungsbilanz der Treuhandanstalt. Berlin, Oktober 1992.
- VEREIN FÜR SOCIALPOLITIK (Hrsg.), Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren. Berlin 1990.
- WEBER, Alfred (Hrsg.), Über den Standort der Industrien. Teil II: Die deutsche Industrie seit 1860. Tübingen 1913, 1914, 1919, 1920, 1921, 1922.