

Kronberger Kreis

Research Report

Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland

Kronberger Kreis-Studien, No. 22

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (1990) : Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland, Kronberger Kreis-Studien, No. 22, ISBN 3-89015-029-2, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99904>

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.



Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland

Juergen B. Donges, Wolfram Engels
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Olaf Sievert
(Kronberger Kreis)

Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)

(Band 22 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

I.	Das Leitbild	2
II.	Sonderprobleme in den neuen Bundesländern	5
III.	Die Staatsfinanzen	14
IV.	Die Sozialordnung	18
V.	Die Wohnungspolitik	19
VI.	Deregulierung	22
VII.	Europa	23

Vorbemerkung

Die vor uns liegende letzte Dekade dieses Jahrhunderts ist für das nunmehr geeinte Deutschland eine Zeit unerhörter wirtschaftlicher Herausforderungen. Die wichtigste besteht darin, die Bedingungen dafür zu schaffen, daß die Chancen der Sozialen Marktwirtschaft in den neuen Bundesländern in ähnlicher Weise genutzt werden können wie bisher nur im westlichen Teil Deutschlands. Vor allem die Geschwindigkeit, in der sich der Aufholprozeß vollziehen muß, stellt die Wirtschaftspolitik vor Aufgaben, für die es kein historisches Beispiel gibt. Zudem macht der in den östlichen Regionen betriebene Raubbau an der Natur es erforderlich, dem Umweltschutz einen hohen Stellenwert einzuräumen.

In der Europäischen Gemeinschaft soll der Binnenmarkt verwirklicht werden, wobei es darauf ankommt, Europa nicht zu einer Festung mit hohen Handelschranken nach außen werden zu lassen. Überdies geht es weltweit darum, dem freien Wirtschaftsverkehr auf allen Feldern, auch im Agrarbereich und im Dienstleistungssektor, freie Bahn zu schaffen. Für die zweite Stufe der Währungsunion müssen die Bedingungen ohne Zeitdruck so festgezurrert werden, daß Europa nicht zur Inflationgemeinschaft wird.

Die größere Bundesrepublik darf sich nicht so sehr mit sich selbst beschäftigen, daß sie es darüber versäumte, ihr volles Gewicht für Stabilität und für Liberalität in Europa und weltweit einzusetzen.

Dezember 1990 Juergen B. Donges, Wolfram Engels
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Olaf Sievert
(KRONBERGER KREIS)

I. Das Leitbild

Wirtschaftspolitische Herausforderung ohne Beispiel

1. Die Vereinigung Deutschlands unter dem Dach der freiheitlichen Verfassung des Grundgesetzes wie auch die Aufhebung der Teilung Europas ist der Tatsache zu verdanken, daß sich "das Prinzip der Freiheit" wirklich "zugleich (als) ein solches des Wohlstands, der Ordnung und des Rechts" (so Wilhelm Röpke 1947) erwiesen hat.

Die Schäden, die das sozialistische Unrechts- und Mangelsystem in der früheren DDR an den Menschen, an der Umwelt, am Produktionsapparat im weitesten Sinne hinterlassen hat und die nun – so weit es geht – wiedergutmacht oder beseitigt werden müssen, sind gewaltig. Für die darin liegende Herausforderung ist nicht einmal der Wiederaufbau in der Bundesrepublik nach 1948 ein Beispiel. In Westdeutschland war damals über das totalitäre nationalsozialistische Regime hinweg vieles erhalten geblieben. Das Privateigentum an den Produktionsmitteln – eine für die Marktwirtschaft und insbesondere für deren Dynamik lebenswichtige Institution – bestand fort. Die Privatrechtsordnung – von gleichem Rang – war, wenn auch an manchen Stellen verbogen, im Prinzip lebendig geblieben. Ganz anders ist die Ausgangslage in den neuen Bundesländern. Dort muß das Privateigentum an den Produktionsmitteln als Institution neu begründet, das Denken in Privatrechtskategorien großenteils neu eingeübt werden. Gleichwohl sollten die wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Aufgaben, die die Vereinigung Deutschlands stellt, zu meistern sein, zumal die Hilfe, die dem Ostteil Deutschlands vom Westteil zuteil werden kann und zuteil wird, weit über das hinausgeht, was die Bundesrepublik in ihren Anfängen an ausländischer Hilfe erfahren hat.

2. Die 80er Jahre waren die Endzeit der sozialistischen Utopie, welche die Kämpfe des Jahrhunderts um Herrschaft, Freiheit und Fortschritt so stark geprägt hat. Zu Bruch ging während dieser Phase – diesmal für fast alle offenkundig – die Illusion, der Gesellschaft sei vom Reißbrett eines Gesamtplaners aus Glück und Reichtum zu beschenken. Der Wettbewerb zwischen Marktwirtschaft und zentral geplanter Wirtschaft, zwischen Kapitalismus und Sozialismus ist zugunsten der freiheitlichen Ordnung und der Entfaltungsmöglichkeiten des einzelnen entschieden.

Die Politik für mehr Markt hat sich bewährt

3. Aber nicht nur das. In den vergangenen zehn Jahren wurden auch in der alten Bundesrepublik und den anderen westlichen Ländern Visionen – wenngleich solche kleineren Zuschnitts – zu Grabe getragen. In den 60er und 70er Jahren haussierte im Zeichen wohlfahrtsstaatlicher Ziele und unter dem Schlagwort “öffentliche Armut” die Idee, ein breiterer öffentlicher Korridor sei allemal ein Gewinn. Die Folge war eine starke Ausweitung der Staatsanteile in allen westlichen Industriestaaten. Namentlich die enorme Steigerung der sozialen Transfers trug dazu bei. Zusammen mit der Eindämmung der Selbstverantwortlichkeit des Individuums ließ die zunehmende staatswirtschaftliche Überlagerung der Marktwirtschaft eine Verkrustung wachsen, die in einer anhaltenden Investitions- und Wachstumsschwäche manifest wurde. Sie machte die westlichen Volkswirtschaften unfähig, mit den Herausforderungen der Zeit, insbesondere den beiden Ölpreisschocks der 70er Jahre, befriedigend fertig zu werden.

In den 80er Jahren ist diese Entwicklung zumindest teilweise korrigiert worden. Dies vor allem hat es ermöglicht, daß die westliche Welt den bislang längsten wirtschaftlichen Aufschwung erleben konnte. In der Bundesrepublik und den anderen Industrieländern ist der Staatseinfluß zurückgenommen worden (ablesbar an sinkenden Staatsanteilen am Bruttosozialprodukt, an der Stärkung der Eigenverantwortung, an der Deregulierung, der Privatisierung, der konsequenteren Inflationsbekämpfung). Die Politik für mehr Markt hat sich außerordentlich bewährt. Sie hat gezeigt, daß nicht Wohlstand geopfert werden muß, um mehr Freiheit zu gewinnen. Vielmehr steigt der Wohlstand, wenn den Bürgern mehr Freiheit gelassen wird.

Verbreiterung der Freiheitsrechte ...

4. Hieran sollte die Politik für die 90er Jahre anknüpfen. Ihr Leitbild sollte heißen: Verbreiterung der Entscheidungs- und Handlungsspielräume für den einzelnen. Es geht um die weitere Emanzipation des Bürgers, und zwar des einzelnen Bürgers, des Individuums – Emanzipation nicht nur vom hütischen Staat, sondern auch davon, immer nur als Gruppenmitglied wahrgenommen zu werden. Der erfolgversprechende Weg in die Zukunft liegt nicht irgendwo zwischen Kapitalismus und Sozialismus, sondern in der Erhöhung des Gewichts selbstbestimmter und selbstverantworteter individueller Entscheidungen, die über Märkte koordiniert werden, in stärkerer Dezentralisierung, in größe-

ren Entfaltungsmöglichkeiten für den einzelnen, größeren Chancen der Mitgestaltung und Mitwirkung, in weniger Verantwortung des Staats, welche die individuelle Verantwortung aushöhlt und damit aufhebt, in weniger Staatswirtschaft, die privates Wirtschaften unfair verdrängt und doch selbst ineffizient ist.

...und mehr Teilhaberschaft in der Wirtschaft

5. Staatliches Handeln und gesellschaftliche Institutionen sind zu einem erheblichen Teil von der Vorstellung geprägt, daß die Bürgerschaft in Kapitalisten und Arbeitnehmer zerfalle, daß die Arbeitnehmer von Ausbeutung bedroht seien und der Staat seine Macht nutzen müsse, um sie davor zu schützen. Diese Sicht ist überholt. Kapitaleigentümer und Arbeitende eines Unternehmens sitzen vielmehr in einem Boot. Zudem gehört ein immer größerer Teil des Kapitals heute den Arbeitnehmern und ein ständig wachsender Teil ihrer Haushaltseinkommen entfällt auf Kapitaleinkünfte – allerdings zumeist auf kontraktbestimmte Kapitaleinkünfte. Wir müssen Rahmenbedingungen schaffen, die es für die Arbeitnehmer attraktiv machen, sich an den Unternehmen – seien es diejenigen, in denen sie arbeiten, seien es andere – nicht nur als Gläubiger, sondern als Miteigentümer zu beteiligen. Und für die Unternehmen muß es selbstverständlich werden, sich bei den Arbeitnehmern um die Zeichnung von Eigenkapital zu bemühen. Damit werden Konflikte zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern nicht beseitigt, aber doch gemildert, und die wirtschaftlichen Konflikte werden dorthin verlagert, wo sie gesellschaftlich fruchtbar werden, nämlich in den Wettbewerb auf Märkten.

6. Die wichtigste Möglichkeit, an Produktions- und Investitionsentscheidungen in der Wirtschaft direkt teilzuhaben, bleibt die Selbständigkeit. Ohnehin braucht die Volkswirtschaft mehr Unternehmer, die den Aufbau im östlichen Teil des Landes als große Chance und die dabei bestehenden Risiken als Herausforderung ansehen. Das derzeitige System der Besteuerung, insbesondere der Unternehmensbesteuerung, welches die Risikoübernahme diskriminiert, behindert das unternehmerische Tätigwerden. Zu bedenken ist außerdem: Je stärker ein Arbeitnehmerstatus staatlich protektioniert wird, um so weniger reizvoll ist für die Bürger der naturgemäß mit höheren Risiken gepflasterte Weg in die Selbständigkeit. Zu mehr Wohlstand insgesamt führt dies nicht.

Freiheit und Unsicherheit

7. Freiheit im Alltag – und Marktwirtschaft bedeutet genau das – bringt immer auch Mißhelligkeiten mit sich. Dies ist eine Erfahrung, welche jetzt die Mitbürger in der ehemaligen DDR schmerzhaft trifft. Sie müssen nun unter derzeit besonders großer Unsicherheit eigene Entscheidungen treffen. Dabei sollte der Versuchung widerstanden werden, ihnen über die Zeit der Eingewöhnung in die Freiheit hinwegzuhelfen, indem ihnen Entscheidungen abgenommen oder Anreize zur Selbsthilfe (die gelebte Freiheit ist) durch zu viel Schutz und zu viele Sozialleistungen beseitigt werden.

8. Mit Unsicherheit ist um so eher fertig zu werden, je mehr Auswahlmöglichkeiten bestehen. Der beste Weg, die Zahl der Optionen zu vergrößern, ist, mehr Vertragsfreiheit zuzulassen und so der Phantasie und den Aktionsmöglichkeiten der Bürger größeren Raum zu geben. Der Staat hat diese Freiheit, zumeist mit sozialen Begründungen, in unnötiger und wohlstandsschädlicher Weise eingeengt. Was von der ehemaligen Bundesrepublik in das gesamte Deutschland an Regulierungen, gruppenspezifischen Vergünstigungen und gesamtwirtschaftlich nachteiligen Besteuerungsregelungen eingebracht wurde, ist teilweise verfehlt. Die Schäden mögen im reichen Westen nicht (oder noch nicht) so deutlich fühlbar geworden sein, daß der Druck zur Reform gereicht hätte. Im Osten werden sie den Start erheblich erschweren. Sie sollten freilich möglichst in ganz Deutschland abgeschafft oder geändert und nicht nur für das dortige Gebiet zeitweilig ausgesetzt werden.

9. Zu einem wohlgeordneten Gemeinwesen, in dem die Bürger sich zu Hause und ein wenig geborgen fühlen können, gehört auch, was mit "sozialer Sicherheit" umschrieben wird. Was dies konkret heißen kann und heißen soll, wird immer umstritten bleiben. Worauf es ankommt ist, daß die Bürger die Gewißheit haben, sie oder ihre Kinder können im Eventualfall des größtmöglichen Unglücks nie ganz zu Boden fallen. Dabei geht es nicht nur um "auf die Politik angewandtes Christentum" (Tocqueville). Es geht auch darum, die Risikobereitschaft der Bürger nicht schmälern.

Verbesserung der Umwelt

10. Zum Wohlstand eines Landes und seiner Bürger zählt auch die Qualität der Umwelt. Im Gebiet der neuen Bundesländer ist schon wegen der Altlasten, die

das sozialistische System hinterließ, ein groß angelegtes Umweltsanierungsprogramm vonnöten. Bei einem Einsatz öffentlicher Mittel gehören diese vor allem dorthin. Denn in den neuen Bundesländern sind teilweise schon mit einem geringen Aufwand große Erträge zu erzielen. Oftmals kommen sie zugleich allen, auch den Menschen im Westen, zugute.

Die Ressourcen, die zur Sanierung und zur weiteren Verbesserung der Umwelt eingesetzt werden, verengen die Verteilungsspielräume. Der Strukturwandel in Richtung umweltschonender Produktionsverfahren und umweltfreundlicher Produkte verursacht Kosten, welche die am Markt erzielbaren Einkommen vermindern. Daraus erwachsen dem Umweltschutz Widerstände. Sie werden um so geringer sein, je kräftiger das wirtschaftliche Wachstum ist.

Mehr Wohlstand behält einen hohen Stellenwert

11. Kräftige wirtschaftliche Dynamik ist zugleich die beste Voraussetzung, die Aufgaben des sektoralen und regionalen Strukturwandels zu bewältigen, die Politik der sozialen Sicherung zu finanzieren und Armut zu überwinden. Maximales Wachstum des Sozialprodukts oder auch nur eine im vorhinein festgelegte Wachstumsrate kann und darf aber nicht das Ziel staatlicher Politik in einem freiheitlich und marktwirtschaftlich verfaßten Gemeinwesen sein. Aufgabe des Staates ist es, den Bürgern die Möglichkeit offenzuhalten, nach materiellem Wohlstand (quantitativem Wachstum) zu streben sowie auch Güter anderer Art als bisher zu begehren und dieses qualitative Wachstum am Markt durchzusetzen. Denn der Staat soll für Rahmenbedingungen sorgen, unter denen der einzelne eine faire Chance hat, seine selbstbestimmten Lebensziele zu erreichen. Man muß angesichts der Lage im östlichen Teil unseres Vaterlandes, aber auch weil die Bürger im Westen durchaus noch Wünsche offen haben, annehmen, daß mehr materieller Wohlstand seinen hohen Stellenwert behält. Die tariflichen Forderungen der Gewerkschaften zeigen, daß auch sie dieser Ansicht sind.

Die Marktwirtschaft kommt diesen Zielen am nächsten

12. Unter allen gesellschaftlichen Systemen ist die Marktwirtschaft dasjenige, das diesen Zielen am nächsten kommt. Zwischen Ökologie und Marktwirtschaft besteht kein Gegensatz. Kein anderes ökonomisches System ermöglicht einen so schonenden Umgang mit knappen Umweltgütern. Die Marktwirtschaft erlaubt

eine hohe soziale Mobilität, ja sie erzwingt sie geradezu. Die heute Wohlhabenden sind in Marktwirtschaften sehr häufig die Söhne und Töchter der Armen von gestern. Die Marktwirtschaft sorgt für so viel Effizienz, daß das Ziel "Wohlstand für alle" kein Schlagwort geblieben ist. Schließlich: Die Tatsache, daß in der Marktwirtschaft im Prinzip derjenige besonderen Erfolg hat, der besonders erfolgreich etwas für andere tut – austauschwirtschaftlich nämlich –, verschafft der Marktwirtschaft in der Basis eine Legitimation, die bisher von keiner schon erprobten Wirtschaftsordnung erreicht wurde. Daran ändert nichts, daß im einzelnen das Ergebnis marktwirtschaftlicher Einkommensverteilung immer auch für anstößig gehalten wird. Die Marktwirtschaft ermöglicht freilich wegen ihrer hohen Ergiebigkeit großzügige Umverteilungsmaßnahmen.

Mehr Staatsziele in die Verfassung?

13. Zu warnen ist vor dem Begehren, ökonomisch besonders bedeutsame Ziele als Staatszielbestimmungen in die Verfassung aufzunehmen. Staatsziele werden durch Entscheidungen des vom Volk gewählten Parlaments über einfache Gesetze konkret und wirklich. Vage Staatszielbestimmungen in der Verfassung begründen unmittelbar weder Ansprüche des Bürgers noch Pflichten des Gesetzgebers, die hinreichend klar sind. Sie können jedoch nicht anders als allgemein gehalten sein, weil sich das konkret Gewollte ändert und nach Maßgabe des einfachen Willens des Souveräns auch ändern können muß. Es geht hier immer um Abwägung. Staatsziele, die durch Auslegung konkret und damit wirklich werden, in die Verfassung aufzunehmen, bedeutet nicht in erster Linie, ihnen einen besonderen Rang zu geben. Es heißt, sie statt dem Parlament teilweise den Gerichten anzuvertrauen. Insofern geht es letztlich um eine Kompetenzverlagerung, aber um eine bedenkliche. Denn eine Legitimation von Richtern für diese Aufgabe ist nicht zu erkennen. Allgemein gehaltene Staatszielbestimmungen können zudem Erwartungen begründen, die kein Staat erfüllen kann oder nur zu unverträglich hohen Kosten. Dann sind sie schädlich. Sie werden zu einem Element ständigen Unfriedens. Solche Anspruchshaltung des Bürgers gegenüber dem Staat mit Verfassungsrang auszustatten besteht kein Anlaß.

II. Sonderprobleme in den neuen Bundesländern

Arbeitsmarkt: Bedrückende Arbeitslosigkeit

14. Das Problem, das zunächst am meisten bedrückt, ist die hohe und noch weiter steigende Arbeitslosigkeit. Daß eine ökonomische Umstrukturierung im Gebiet der ehemaligen DDR ohne die Freisetzung einer sehr großen Zahl an Arbeitskräften vor sich gehen könnte, war allerdings von vornherein ausgeschlossen. Denn Voraussetzung für die Gesundung der Wirtschaft war und ist, daß viele Betriebe geschlossen werden und in den überlebenden Betrieben die Überausstattung mit Personal abgebaut und die Fertigungstiefe verringert wird. Hinzu kommt der nötige Abbau der aufgeblähten staatlichen Bürokratie.

15. Dieser Prozeß ist durch die Währungsunion, die der Vereinigung voranging, schockartig beschleunigt worden; denn die Unternehmen in den neuen Bundesländern wurden abrupt der wesentlich effizienteren Westkonkurrenz ausgesetzt, ohne daß entsprechend niedrige Lohnkosten ihre Wettbewerbsnachteile ausglich. Zur Währungsunion gab es freilich keine Alternative. Selbst wenn sich dies im Februar 1990, als die Währungsunion angeboten wurde, für viele noch anders dargestellt haben mag, ist doch heute klar, daß der Verzicht auf eine vorgezogene Währungsunion den Beitritt der DDR zum Grundgesetz nicht verzögert, möglicherweise sogar beschleunigt hätte. Ein Beitritt ohne Währungsunion aber wäre ein bloßes Denkspiel, keine reale Möglichkeit gewesen.

Wer für einen allmählichen Übergang zu einer deutsch/deutschen Wirtschaftsunion eingetreten war und deshalb auch eine Währungsunion erst für später in Betracht ziehen wollte, setzte auf die Möglichkeit, daß noch für längere Zeit vor allem die Menschen der ehemaligen DDR für die Folgen der Produktivitätsschwäche ihrer Wirtschaft sowie für die Kosten der Umstrukturierung und Modernisierung in Anspruch genommen werden könnten. Dies hätte sehr niedrige Reallöhne erfordert, nötigenfalls gesichert durch die Entwertung zu hoher oder zu stark steigender Geldlöhne mittels Abwertung der Währung (wie dies auch in den anderen ehemaligen Staatshandelsländern Mittel- und Ost-Europas geschehen ist). Diese Vorstellung aber war angesichts der Öffnung der Grenzen mit einer unbeschränkten deutsch/deutschen Binnenwanderung wirklichkeitsfremd. (Und keinesfalls wäre es ein besonders solidarischer Weg gewesen. Baldige Angleichung der Lebensverhältnisse hätte nicht dazu gehört.)

Richtig ist zwar, daß die Umstellung der Ostmark auf Westmark zum Kurs von eins zu eins für alle laufenden Zahlungen, namentlich die Löhne (zusammen mit der Öffnung der Grenzen für die begehrten Westwaren), den größten Teil der Industrie der ehemaligen DDR vor unlösbare Wettbewerbsprobleme stellte. Aber die Umstellung der Löhne zu einen anderen Kurs, etwa zwei zu eins, hätte nicht in jedem Falle etwas Besseres erwarten lassen. Die Löhne waren ja nicht festgeschrieben. Tatsächlich begnügten sich die Menschen der DDR auch nicht einmal mit der Umstellung eins zu eins, sondern setzten umgehend eine kräftige Erhöhung der Löhne durch. Diese wäre gewiß bei einer Umstellung zwei zu eins entsprechend größer ausgefallen. Verständlicherweise, denn schon bei der Umstellung eins zu eins betrug der durchschnittliche Ostverdienst nicht mehr als ein Drittel des Westverdienstes. Bei einer Umstellung zwei zu eins wäre es ein Sechstel gewesen. Bei für die Wanderung offenen Grenzen hätte dies niemals Bestand haben können. Der Umstellungskurs war also nur vordergründig das Hauptproblem. Der harte Kern liegt darin, daß man in einer für Wanderungen offenen Volkswirtschaft beide Seiten des Arbeitsmarktes, Angebot wie Nachfrage, ernst nehmen muß, wenn man über marktgerechte Reallöhne redet.

Angleichungsdruck bei den Löhnen

16. In den neuen Bundesländern passen die Löhne nicht zur Produktivität der Arbeit und damit nicht zur Wettbewerbssituation der Wirtschaft. Produktivitätsgerechte Löhne hingegen würden nicht zu den Bedingungen für die Ost-West-Wanderung passen. Dies ist ein Dilemma, für das es eine einfache Lösung schlechthin nicht gibt. Das kann freilich nicht heißen, daß es gar keine Lösung gibt.

Ein ausländischer Analytiker der deutschen Chancen und Probleme hat es auf den Punkt gebracht: Nun haben auch die Deutschen ihr Mezzogiorno-Problem. Aber es ist ein Mezzogiorno mit lauter Menschen aus Turin.

Mit "Mezzogiorno-Problem" – Süditalien-Problem – bezeichnet man in der Lehre von der Wirtschaftspolitik das Endlos-Problem einer Regionalpolitik, die erfolglos auf die aktive Sanierung einer Region zielt. Endlos – weil die Faktoren, die die Angebotsseite des Arbeitsmarktes, und die Faktoren, die die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes bestimmen, nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft etwas Gegensätzliches von den regionalen Löhnen verlangen – für die Wirt-

schaft sind sie zu hoch, für die mobilen Arbeitskräfte zu niedrig –, so daß marktwirtschaftlich eigentlich nur eine passive Sanierung – Auswanderung eines Teils der Bevölkerung – in Betracht kommt. Die italienische Regierung hat schon seit der frühen Nachkriegszeit – eben: endlos – versucht, zeitweise mit riesigen Mitteln, aber letztlich ohne Erfolg, gegen den bedrückenden Entwicklungsrückstand des italienischen Südens – des Mezzogiorno – anzukämpfen.

In der zitierten Diagnose ist schon bezeichnet, warum die Analogie zwischen der ehemaligen DDR und dem Mezzogiorno nicht stimmt. Wir wissen, daß heutzutage die Qualität des Arbeitspotentials eines Landes, einer Region, langfristig der Standortfaktor ist, der sich durchsetzt. Wer gute Arbeitskräfte hat, der hat am Ende auch Erfolg. Überdies: Nicht nur von der Standortlage der neuen Bundesländer her darf man bestreiten, daß die Standortnachteile der Wirtschaft der ehemaligen DDR mehr als vorübergehend sein werden. Auf der anderen Seite muß man einräumen: Unter dem Gesichtspunkt der Wanderungsanreize und unter dem Gesichtspunkt der sozialen Verträglichkeit regionaler Lohnunterschiede stellt sich das Problem eher besonders scharf. Für viele qualifizierte Kräfte in der ehemaligen DDR ist es nicht schwer, im Westen Lohn und Brot zu finden. Die Engpässe am Arbeitsmarkt im Westen Deutschlands führen sogar dazu, daß mehr und mehr Fachkräfte, die Spezialkenntnisse haben (oder diese sehr schnell erwerben könnten), aus dem Osten abgeworben werden. Will man sie halten, muß man Bleibelöhne bieten, die nicht allzu stark hinter denen in der alten Bundesrepublik zurückstehen. Und auch überall dort, wo es nach allen Regeln nicht allein der Markt ist, der die Lohnrelationen bestimmt, sondern etwa – wie vor allem im öffentlichen Dienst – auch der Grundsatz "gleicher Lohn für gleiche Arbeit" zählt, wird man nicht mehr für lange Zeit sehr große Entlohnungsunterschiede beibehalten können. In Gebieten wie Berlin und den Regionen beiderseits der ehemaligen deutsch/deutschen Grenze wird beides schon heute deutlich, von den Unzuträglichkeiten der Vergütungsunterschiede zwischen Beamten, die von West nach Ost abgeordnet sind und dort mit heimischen Kollegen zusammenarbeiten, ganz zu schweigen. Seiner nur begrenzt ökonomischen Bindungen wegen wird der öffentliche Dienst vermutlich sogar eine Führungsrolle im Angleichungsdruck haben.

Trotz dieses Angleichungsdrucks müssen und werden die Löhne in den neuen Bundesländern noch für lange Zeit nicht dieselben sein wie in den alten. Leistungs-

vermögen und Leistungsanforderungen sind hier und dort noch nicht dieselben. Die meisten Arbeitskräfte sind überdies nicht völlig mobil, und die genannten außermärklichen Faktoren, die den Angleichungsdruck bestimmen, sind nur mitwirkende Faktoren, nicht notwendigerweise entscheidende. Außerdem sind Nominallohnunterschiede nicht immer auch Reallohnunterschiede. Auch das mildert den Angleichungsdruck. In den neuen Bundesländern werden noch für längere Zeit Teile der Lebenshaltung nennenswert billiger sein als in den alten, das Wohnen zumal, aber auch viele Dienstleistungen (letzteres wiederum bestimmt von den Lohnunterschieden). Dauerhafte regionale Lohnunterschiede entsprechen im übrigen auch der Erfahrung in der Bundesrepublik wie anderwärts. Im Westen der Bundesrepublik sind sie zwar nicht mehr sehr groß. Aber in anderen ebenfalls räumlich hochintegrierten Volkswirtschaften wie Frankreich, Großbritannien und den Vereinigten Staaten können wir sehen, daß regionale Lohnunterschiede, die sich nicht auf wenige Prozentpunkte beschränken, durchaus "normal" sind.

Insoweit ist es also nicht nur dringlich, sondern auch realistisch, daß die Verantwortlichen, namentlich die Gewerkschaften, von allen Seiten gedrängt werden, den Angleichungsdruck nicht zu übertreiben, damit möglichst viele Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern rentabel bleiben oder es werden.

Doch wäre es realitätsfern, in die Lohndiskussion für die ehemalige DDR allein mit dem Grundsatz zu gehen, daß die Lohnentwicklung sich nach der Produktivitätsentwicklung, gar der vorangegangenen Produktivitätsentwicklung, richten müsse. Das hieße nur eine Seite des Arbeitsmarktes ernst nehmen, nämlich die Nachfrageseite. Respekt vor dem Ergebnis des Einsatzes von Arbeitskraft – der Produktivität und der Bewertung des Produktionsergebnisses am Markt – als fundamentalem Lohnkriterium ist zwar unverzichtbar. Aber dieses Kriterium gibt gegenwärtig wenig Führung, wenn man der Lohnpolitik in den neuen Bundesländern Ratschläge geben will. Ebenso unverzichtbar ist, daß sich die Produktivität der Arbeit nach den anderweitig vorbestimmten Reallohnansprüchen richtet. Die brutale und natürlich unerwünschte Form ist die, daß in der ehemaligen DDR nur die wenigen Arbeitsplätze erhalten bleiben, auf denen die (bewertete) Produktivität näherungsweise die westdeutsche Norm erfüllt. Das ist das, was sich derzeit vollzieht und alle bedrückt. Was kommen muß, und rasch, ist die Neuausstattung von Arbeitsplätzen derart, daß diese von der insoweit erzielbaren Produktivität her mit dem Besten, was es im Westen gibt, vergleichbar werden. Die

Unternehmen, die in der ehemaligen DDR neu investieren wollen, sehen das auch so: Sie setzen nicht auf dauerhafte Lohnvorteile beträchtlichen Umfangs. Von einem "Niedriglohnland ehemalige DDR" träumt niemand. Freilich, die Produktivität der Arbeit auf den einzelnen Arbeitsplätzen ist nur ein Faktor, der die Kostensituation der Unternehmen bestimmt, wenn auch ein besonders wichtiger Faktor. Der Rückstand in der materiellen und institutionellen Infrastruktur der neuen Bundesländer wird sich möglicherweise noch länger kostensteigernd (und Erlösmindernd) auswirken als die veraltete technische Ausstattung der Arbeitsplätze. Für die von den Unternehmen gebotenen Löhne schlägt das eine leider genauso zu Buche wie das andere.

Neue Wege in der Tarifpolitik gehen

17. Für die von den Arbeitnehmern verlangten Löhne hätte man sich eigentlich ein Szenario zu wünschen, in dem die Tariflöhne möglichst niedrig belassen – nur moderat erhöht – werden und sich oberhalb solcher Mindestlöhne eine marktgerechte Differenzierung der Effektivlöhne herausbilden kann. Dauerhafte Faktoren – die vor allem eine qualifikationsgerechte Differenzierung verlangen – ebensowohl wie temporäre Besonderheiten – die sich aus der spezifischen Knappheit bestimmter Kräfte, nicht zuletzt aus den unterschiedlich starken Wanderungsanreizen, ergeben – würden diese Differenzierung bestimmen.

Wirklichkeitsnah ist eine solche Strategie in reiner Form wohl nicht, und zwar aus doppeltem Grunde. Nicht jede Lohndifferenzierung, die marktgerecht wäre, ist sozial konsensfähig. Extreme Unterschiede im Ausmaß der raschen Ost/West-Angleichung würden die Benachteiligten veranlassen – wenn sie zahlreich sind –, über die Gewerkschaften den Angleichungsdruck kollektiv zu verstärken. Außerdem steht das organisationspolitische Interesse der Gewerkschaften im Widerspruch zu einer Strategie, die für einen sehr großen Teil der Arbeitnehmer zunächst einmal eine sehr deutliche Abweichung der Effektivlöhne von den Tariflöhnen zulassen soll. Dunkel bliebe den Mitgliedern, wozu man Gewerkschaften – die Beiträge kosten – braucht.

Trotzdem muß man sich von einem Konzept des "Vor-rangs für den Markt" wenigstens so weit als möglich leiten lassen. Andernfalls wird sich der durchschnittliche Niveaufehler bei den Löhnen, vergleicht man diese mit dem Produktionsergebnis, nicht verringern, jedenfalls nicht schnell genug. Daß Tariflöhne vereinbart

werden, die für einen Teil der betroffenen Unternehmen passen, für die übrigen aber nicht, ist allerdings unvermeidlich. Deshalb ist dringend erwünscht, daß die Tarifpartner – zumindest für eine Reihe von Jahren – auch neue Wege der Tarifpolitik suchen und beschreiten. Öffnungsklauseln können es dem einzelnen Unternehmen erlauben, aufgrund einer Betriebsvereinbarung mit der Belegschaft vorläufig einen niedrigeren Lohn als den Tariflohn zu zahlen. Aus dem Günstigkeitsprinzip des Tarifrechts darf kein Fetisch werden. Wenn eine Belegschaft die Einsicht gewinnt, daß es für sie vorteilhafter ist, durch zurückhaltende Lohnforderungen die Überlebenschancen ihres Betriebes zu verbessern, sollte nicht die Starrheit von Tarifverträgen verhindern, daß das Vorteilhafte auch geschieht. Auch der Verzicht auf einen Teil des Festlohns zugunsten eines erfolgsabhängigen Nachschlags gehört zu den bedenkenswerten Varianten größerer Lohnflexibilität. Solche Betriebsvereinbarungen in jedem Einzelfall an die Zustimmung der Gewerkschaften zu binden, verspricht hingegen wenig, wie die Erfahrung der alten Bundesrepublik mit solchen Formen der Öffnung von Tarifverträgen zeigt.

Das Tarifvertragsgesetz erlaubt es dem Arbeitsminister (eines Bundeslandes oder des Bundes), bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich zu erklären. Hier ist allergrößte Zurückhaltung geboten. Aus den schon genannten Gründen gilt für die neuen Bundesländer derzeit noch mehr als für die alten, daß dem Markt Vorrang gebührt.

Grundsätze für die nötige Wirtschaftsförderung

18. Angesichts der vorläufig großen Ungleichheit in den wirtschaftlichen Lebensbedingungen und der durch einen realistischen Lohnabstand nicht voll auszugleichenden temporären Standortnachteile ist in den neuen Bundesländern eine massive Wirtschaftsförderung nötig und gerechtfertigt.

Bei aller grundsätzlichen Reserve gegenüber Subventionen – selbst gegen solche, die partikular wohlbe-gründet erscheinen – ist einzuräumen, daß es in diesem Falle einen anderen Ausweg nicht gibt, wenn nicht eine neue, sehr große Ost-West-Wanderung in Deutschland in Kauf genommen werden soll – der später möglicherweise eine entsprechende Rückwanderung folgen würde. In erheblichem Umfang ist dies ohnehin unabwendbar.

Um so wichtiger ist es, sich bei der Wirtschaftsförderung von wohlbedachten und strengen Prinzipien leiten zu lassen. Wichtigster Grundsatz sollte sein, daß die Förderung Investitionsförderung sein muß. Standortentscheidungen zugunsten der Gebiete der ehemaligen DDR, also Entscheidungen für private Investitionen sind es, auf die alles ankommt. Daß Grenzen für realistische Lohnunterschiede zwischen den neuen und den alten Bundesländern zu den wichtigen Gründen zählen, warum man ohne Wirtschaftsförderung nicht auskommt, warum der Staat sich also nicht auf die Bereitstellung der nötigen Infrastruktur beschränken, im übrigen aber die Aufgabe der wirtschaftlichen Erneuerung ganz den Privaten überlassen kann, dieser Umstand darf nicht eine Erfahrung verdunkeln, die zum Wichtigsten gehört, was in der Wirtschaftspolitik zu beherzigen ist: Die Verantwortung für die Entwicklung der Lohnkosten muß ungeteilt bei der Lohnpolitik bleiben. Zu den schlimmsten Fehlern, die man in der Wirtschaftspolitik begehen kann, gehört die Vermischung der privaten Verantwortung für die Lohnkosten und der staatlichen Verantwortung für die Rahmenbedingungen. Wirtschaftsförderung darf daher nicht so ansetzen, daß sie direkt oder indirekt auf Lohnsubventionierung hinausläuft. Denn das wäre die beste Einladung für zu hohe Löhne. Dies verstärkt das Argument, bei den Investitionen anzusetzen, und es verstärkt das Argument zugunsten einer möglichst allgemeinen Investitionsförderung. Gezielte Förderung von Wirtschaftszweigen, die unter zu hohen Löhnen besonders leiden, ist nicht gerechtfertigt. Und am schlimmsten wäre eine Strategie, mit der der Staat es übernehme, dem einzelnen Unternehmen, das mit der Kostenbelastung aus einer allgemeinen Lohnbewegung nicht zurechtkommt, individuell zu helfen. Gelegentlich erhobene Forderungen, die Treuhandanstalt möge einen solchen Auftrag erhalten und das Treuhandvermögen dafür einsetzen, sind ganz und gar verfehlt (vgl. Ziffer 24). Damit wäre die marktwirtschaftlich unverzichtbare unternehmerische Verantwortung für Kosten und Ertrag aufgehoben.

Die einzige Differenzierung in der Investitionsförderung, die von der Sache her gerechtfertigt erscheint, ist eine Differenzierung nach Regionen innerhalb des Gebiets der früheren DDR. Etliche Regionen sind von den Aufgaben der Umstrukturierung so stark betroffen, daß eine selbsttragende Entwicklung zum Besseren ohne staatliche Sonderhilfe nicht zu erwarten ist. Hier müssen die Grundsätze der regionalen Wirtschaftsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" Führung

geben, wengleich deren Regeln nicht von Anfang an voll anwendbar sein mögen.

19. Der Weg, der bisher gewählt wurde, erfüllt im Prinzip diese Kriterien. Es gibt eine allgemeine Investitionsförderung in der Form einer (steuerfreien) Zulage von derzeit 12 Prozent (ab 1.7.1991: 8 Prozent) zu allen Investitionen in (neue) bewegliche Wirtschaftsgüter auf dem Gebiet der früheren DDR. Hierauf haben die Investoren einen Anspruch. Hinzu tritt im Rahmen der Regionalförderung das Angebot eines (nicht steuerfreien) Investitionszuschusses von maximal 23 Prozent (kumuliert mit der Zulage maximal 33 Prozent). Die dafür bereitstehenden Mittel sind begrenzt (derzeit sind drei Milliarden DM jährlich vorgesehen), und es gibt keinen Anspruch des einzelnen Investors auf den Zuschuß.

Was vor allem fehlt, ist der rasche Abbau der illegitim gewordenen Sonderförderung von Westberlin und des sogenannten Zonenrandgebiets. Diese Sonderförderung verschafft den räumlich nächsten Wettbewerbern der Unternehmen im Gebiet der früheren DDR einen Vorteil, den diese verständlicherweise als pervers bezeichnen.

Senkung des Einkommensteuertarifs ist keine Investitionsförderung

20. Das allgemeine Förderangebot – die Investitionszulage – könnte sich als unzureichend erweisen, zumal wenn es, wie vorgesehen, schon bald auf 8 Prozent der Investitionsausgaben zurückgeht. Mit einer Aufstokkung der Investitionszulagen konkurrieren andere Möglichkeiten der Förderung, darunter auch solche eines – auf die neuen Bundesländer begrenzten – Vorgriffs auf die für die gesamte Bundesrepublik nötige und versprochene Reform der Unternehmensbesteuerung.

Abschreibungserleichterungen – bis hin zum Recht auf Sofortabschreibung – wären für Investoren von außen sehr attraktiv. Gebietsfremde Muttergesellschaften hätten zumeist ausreichend hohe Gewinne, die eine volle Verrechnung selbst hoher Abschreibungen in Betrieben bzw. Tochtergesellschaften auf dem Gebiet der früheren DDR erlaubten. In Unternehmen hingegen, die solche Mütter nicht haben, werden die Grenzen der Aufwandsverrechnung unter Umständen rasch erreicht, wenn die steuerlich zulässige Abschreibung der betriebswirtschaftlich gebotenen stark voraneilt. Das wird sehr oft der Fall sein. Denn die Unternehmen in den neuen Bundesländern beginnen regelmäßig mit niedrigen Erträgen und hohen Investitionen.

Eine Senkung des Tarifs der Einkommensteuer wäre keine Maßnahme speziell der Investitionsförderung. Der größte Teil des fiskalischen Aufwands bestünde im Verzicht auf Lohnsteuer und Steuer auf entnommene Gewinne und insoweit überwiegend in Konsumförderung. Dazu kann man nicht raten. Der Engpaß, um den es geht, ist der Mangel an Investitionsneigung. Und eine Lohnsubventionierung – hier in der Form einer Lohnsteuerpräferenz gegenüber dem alten Bundesgebiet – ist nicht angezeigt. Sie würde eine nennenswerte Entlastung bei den Lohnkosten vermutlich nicht bringen, also die Anzahl der rentablen Arbeitsplätze nicht wesentlich vermehren. Außerdem käme eine Tarifsenkung nicht jenen neugegründeten Unternehmen zugute, die zunächst mit Anlaufverlusten arbeiten. Schließlich entstehen Anreize zur Standortverlagerung in das Niedrigsteuergbiet.

Eine Senkung bloß der Steuerlast auf einbehaltene Gewinne (nicht nur der thesaurierten Gewinne von Kapitalgesellschaften) vermiede diese Nachteile. Der Konnex mit den Investitionen wäre ausreichend eng (wenn auch nicht formal streng). Die fiskalische Anfangsbelastung wäre wesentlich geringer als im Falle der Investitionsprämie und der Abschreibungserleichterungen, da die Verbesserung der Investitionsbedingungen nicht zuletzt darin bestünde, daß auch die künftigen Erträge aus einer Investition eine geringere Steuerpflicht auslösen, wenn sie reinvestiert werden. Deshalb eignet sich die Regelung freilich nicht als vorübergehende Vergünstigung. Zudem wäre sie administrativ nicht einfach. Aus beiden Gründen kommt eine solche Regelung wohl überhaupt nur in Betracht, wenn der Gesetzgeber sie sich als Vorgriff auf eine Unternehmensteuerreform für die gesamte Bundesrepublik vorstellt.

Treuhandanstalt: Aufgabe der strukturellen Erneuerung

21. Zu den Hinterlassenschaften der sozialistischen Wirtschaftsordnung in der früheren DDR gehört ein hypertrophes Staatsvermögen. Es umfaßt im industriellen Bereich 8000 Unternehmen mit mehreren Millionen Beschäftigten. Diese Unternehmen werden mittlerweile als Kapitalgesellschaften geführt. Sie umfassen rund 40.000 Betriebsstätten. Hinzu tritt ein land- und forstwirtschaftliches Vermögen mit einer Fläche von vier Millionen Hektar. Das sind rund zwei Fünftel des gesamten Staatsgebietes der ehemaligen DDR. Dieses Vermögen ist aus den genau gleichen Gründen vom öffentlichen Sektor in den privaten Sektor zu überführen, aus denen heraus es zur friedlichen Revolution im östlichen Deutschland gekommen ist:

Eine derart ausgedehnte Wirtschaftstätigkeit eines Staates bedroht den Freiheitsgehalt einer Gesellschaftsordnung, und sie führt zu wirtschaftlicher Ineffizienz.

Die gigantische Aufgabe der strukturellen Erneuerung einer ganzen Region ist der Treuhandanstalt übertragen. Die Tätigkeitsziele der Treuhandanstalt sind im 1. und 2. Staatsvertrag sowie im sogenannten Treuhandgesetz im einzelnen umrissen. Die geschmeidigen legislativen Formulierungen lassen einerseits den gebotenen Handlungsspielraum. Sie schließen andererseits die Möglichkeit von Fehlentwicklungen nicht aus.

Privatisierung...

22. Absoluten Vorrang sollte die Privatisierung des ehemaligen volkseigenen Industrievermögens haben, nicht eine Sanierung von Unternehmen oder von Unternehmensteilen.

Privatisierung ist regelmäßig die aussichtsreichste Art der Sanierung: Investoren verknüpfen ihr Interesse, ihr Kapital und ihr Wissen mit dem Schicksal eines Unternehmens. Sanierung läßt sich ohne Rücksicht auf Eigentumsstrukturen – sozusagen abstrakt – nur selten sinnvoll durchführen. So macht es einen großen Unterschied, ob ein Unternehmen wirtschaftlich selbständig fortgeführt, ob es als abhängiges Unternehmen in einen Konzernverbund eingefügt werden oder ob es als Partner einer Unternehmenskooperation weiterleben soll.

Privatisierung stellt zugleich einen Erfolgstest für Sanierungsfähigkeit dar. Sie ist Entscheidungen am grünen Tisch allemal vorzuziehen. Umfassende Sanierung einer ganzen Volkswirtschaft kann demgegenüber nicht wirklich Aufgabe der Treuhandanstalt sein. Sie wäre damit überfordert. Dies schließt Unternehmenssanierung im Einzelfall nicht aus. Unrichtig wäre allerdings die Vorstellung, Sanierung sei Voraussetzung einer späteren Privatisierung zu einem "angemessenen Preis". Denn der Sanierungsaufwand müßte Bestandteil der Preisforderung seitens der Treuhand werden. Auf seiten eines Erwerbers pflegt solcher Aufwand geringer zu sein. Der wichtigste Sachverhalt ist die Überbrückung der Zeitspanne, bis ein privater Investor gefunden ist. Die Bemessung einer solchen Zeitspanne – und der damit in Kauf zu nehmenden Kosten – ist außerordentlich schwierig. Die Treuhandanstalt mag hier die Kosten bei sofortiger Stilllegung in Rechnung stellen (z.B. Sozialplankosten). Zu warnen ist aber vor allzu statischem Kalkül (Einbeziehung ansonsten an-

fallenden Arbeitslosengeldes, entgangener Sozialbeiträge und Steuern). Nicht nur fehlen die für eine Sanierung eingesetzten Ressourcen ihrerseits an anderer Stelle. In dynamischer Perspektive verhindert staatliche Sanierung vielfach die strukturell notwendigen Anpassungsprozesse. Namentlich längerdauernde Subventionen konservieren meist nur einen verlustbringenden Zustand. Der Umstand, daß sich trotz möglicher allgemeiner Investitionshilfen kein privater Investor finden läßt, begründet eine Vermutung fehlender Sanierungsfähigkeit. Was nicht auf Dauer aus eigener Kraft überlebensfähig ist, muß im wohlverstandenen Allgemeininteresse stillgelegt werden.

...und Entflechtung

23. Die Treuhandanstalt hat des weiteren die Aufgabe, die zu privatisierenden Betriebe "wettbewerblich zu strukturieren". Dies schließt eine Entflechtung der früheren Kombinate mit ein. Diese hatten ganze Wirtschaftszweige in Form von Holdings umfaßt. Unerläßlich erscheinen solche Entflechtungen, wenn andernfalls nach der Privatisierung regionale (Privat-)Monopole oder jedenfalls marktbeherrschende Stellungen fort dauern. In anderen Fällen mögen Entflechtungen nützlich sein. Die im Rahmen der sozialistischen Planwirtschaft geschaffenen Unternehmensstrukturen waren aus wettbewerblicher Sicht künstlich und willkürlich. Die Treuhandanstalt hat den Wettbewerbsgesichtspunkt auch bei ihren Privatisierungsentscheidungen zu berücksichtigen. Bei überregional handelbaren Gütern ist er regelmäßig von nachrangiger Bedeutung. Hier bestehen nur geringe Marktzutrittsschranken. Der internationale Wettbewerb und der Wettbewerb aus dem alten Bundesgebiet schlagen sofort durch. Allerdings sollte die Treuhandanstalt bei einem Zielkonflikt zwischen maximal erreichbarem Preis und Gewährleistung von Wettbewerb letzterem den Vorrang einräumen. Gleiches sollte bei einem nicht zu scharfen Konflikt zwischen erzielbarem Erlös und rascher Privatisierungsentscheidung gelten. Die Treuhandanstalt darf zwar Vermögenswerte nicht verschleudern. Schon die gesetzliche Regelung, wonach das "Restvermögen" zur Haushaltssanierung in der früheren DDR und zur Entschädigung von Sparern verwandt werden soll, deren Guthaben nicht zur Gänze 1:1 umgestellt wurden, steht dem entgegen. Doch liegt eine schnelle strukturelle Erneuerung im überragenden Gemeinschaftsinteresse.

Kein politisches Mandat für die Treuhandanstalt

24. Die Treuhandanstalt agiert nicht in einem luftleeren Raum. Insofern kann sie bei ihren Entscheidungen strukturpolitische, regionalpolitische und sozialpolitische Aspekte nicht völlig ausklammern. Doch ist nicht zu verkennen, daß sie insgesamt kein politisches Mandat hat. Ihr Auftrag ist managementorientiert. Dabei sollte es auch unbedingt bleiben. Politischen Bestrebungen, die Treuhandanstalt in einzelne Länderanstalten aufzulösen und diese der jeweiligen Landeshoheit zu unterstellen, ist zu widerstehen. Abhängigkeit von regionalen und lokalen Interessen sowie politischer Druck schlägen dann unausweichlich durch. Das sichere Ergebnis wäre nach leidvollen Erfahrungen aus der alten Bundesrepublik die Dauersubventionierung zahlreicher Betriebe – langfristig zum Schaden aller, auch derer, die kurzfristig davon profitieren. Wir halten dies für das gravierendste Risiko. Ohnehin hat die Treuhandanstalt, wenn sie erst mit den geballten Forderungen privater und politischer Interessenten nach Erhaltungssubventionen konfrontiert sein wird, ihre Bewährungsprobe noch vor sich. Auch in dieser Perspektive bestätigt sich, daß eine zügige Privatisierung äußerst wünschenswert wäre.

25. Die Treuhandanstalt hat bislang Kaufinteressenten eher auf sich zukommen lassen und Privatisierungen auf der Basis individueller Verhandlungslösungen zu einem Abschluß gebracht. Dies hängt unter anderem damit zusammen, daß es sich dabei um die "Filetstücke" aus ihrem Angebot handelt. Anfang November 1990 waren 30 Betriebe mit etwa 200 Betriebsstätten privatisiert. Bis Ende 1990 sollen 200 weitere Verkäufe getätigt sein. Bei dieser Praxis kann es nicht bleiben. Die Treuhandanstalt wird zu offensiven Verkaufsanstrengungen übergehen müssen. Ihr Marketing, namentlich auf internationaler Ebene, ist entschlossen zu verbessern. Dabei bietet sich eine stärkere Einschaltung von Investmentbanken an. Eine attraktive Provisionsabrede kann als Anreiz wirken. Bei Kleinobjekten, deren Verwertung den 15 Außenstellen der Treuhandanstalt obliegt, empfiehlt sich vielfach eine freihändige Veräußerung. Auch hier gilt, daß rasche Lösungen häufig die besten Lösungen sind.

Vielfach wird der Treuhandanstalt angeraten, sich durch rigorose Versteigerung von ihrem industriellen Besitz zu trennen. Das Drängen auf mehr Ausschreibungen ist zu unterstützen. Doch warnen wir vor einer Verabsolutierung. Eine Versteigerung setzt ein genau umrissenes Angebotspaket voraus. Als variabler Aktionsparameter bleibt dann im wesentlichen der Preis. Die Untergren-

ze wird der Liquidationswert des Unternehmens sein. Bei solchen Verfahren begibt sich die Treuhandanstalt jeder Möglichkeit, durch eine Veränderung ihres Angebotspaketes auf unterschiedliche Nachfragerbedürfnisse zu reagieren. Das gelegentlich zum Ausdruck gebrachte Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Marktes für Unternehmen erscheint angesichts seiner Enge und der ganz und gar atypischen Umbruchsituation in der früheren DDR etwas kühn. Im Einzelfall mag es nicht einmal auszuschließen sein, daß die Treuhandanstalt als Insiderin bessere Kenntnisse hinsichtlich der Sanierungsmöglichkeiten hat als die potentiellen Käufer, die zu einem raschen Gebot aufgefordert sind. Vielfach müßte es eine Auktion sein, auf der die Gebote unter extremer Unsicherheit abzugeben sind, dem Geschäft einer Wette manchmal ähnlicher als einem Kauf.

Sinnvoll wäre es, das Eigeninteresse bei den betroffenen Unternehmen in der früheren DDR stärker zu aktivieren. Sie kennen Märkte und potentielle Investoren oder Kooperationspartner häufig besser als die Bediensteten der Treuhandanstalt. Sie mögen einen Entflechtungs- und Geschäftsplan mit Testat eines Wirtschaftsprüfers einreichen, eine Ausschreibung könnte folgen, um eventuell bessere Konkurrenzangebote zu erhalten. Wir zögern freilich, hier einen Rechtsanspruch auf Genehmigung mit begrenzten Versagemöglichkeiten seitens der Treuhandanstalt oder eine automatische Genehmigung nach Ablauf einer bestimmten Frist zu befürworten. Das Problem des "moralischen Risikos" erscheint uns zu groß. In jedem Falle angezeigt erscheint eine größere Flexibilität auf Seiten der Treuhandanstalt: Die Vereinbarung von Besserungsscheinen im Hinblick auf den Erlös; bei Dissens über den angemessenen Preis die Vereinbarung einer Leistungsbestimmung durch einen Dritten "nach billigem Ermessen" (§ 317 BGB); dies sind Beispiele. Ein Gang an die Börse dürfte demgegenüber für die absehbare Zukunft im allgemeinen ausscheiden. Die Erfahrung zeigt, daß dieser Weg florierende Unternehmen voraussetzt. Die meisten Unternehmen der früheren DDR würden noch nicht einmal den Anforderungen des Börsengesetzes entsprechen können. Am schwersten wiegt, daß bei einem Verkauf an das breite Publikum allenfalls das Kapital beschafft werden kann. Die Sanierungskonzepte und damit das Entscheidende würden fehlen.

26. Viele Schwierigkeiten rühren aus Umständen, für welche die Treuhandanstalt nicht verantwortlich ist:

- Die vielfach ungeklärte Eigentumsfrage ist ein Investitionshemmnis erster Ordnung. Mittlerweile liegen mehr als eine Million Ansprüche auf die Rück-erstattung von Grundstücken vor. Auch die Treuhandanstalt und ihre Unternehmen sind davon betroffen. Von den Handlungsmöglichkeiten des Artikel 41 Absatz 2 Einigungsvertrag (keine Rückübertragung von Grundstücken im Falle dringender Investitionszwecke) sollte entschlossen Gebrauch gemacht werden. Die Ausdehnung dieser Regelung auf Gesellschaftsanteile und bewegliches Unternehmensvermögen wäre hilfreich. Gleiches gilt für eine Verfahrensvereinfachung und zugleich Präzisierung innerhalb des Ausführungsgesetzes über besondere Investitionen.
 - Erschwernisse erwachsen weiter aus Unsicherheiten, die sich aus dem Kommunalvermögensgesetz der früheren DDR ergeben. Danach haben Kommunen Ansprüche auf kostenlose Übertragung von volkseigenem Vermögen, das kommunalen Aufgaben dient. Durch Richtlinien sollte hier die gewünschte Präzisierung erreicht werden. Umgekehrt sollte die Treuhandanstalt möglichst rasch Gewerbeflächen zur Verfügung stellen.
 - Die Bewältigung der sogenannten 1972er-Fälle (Enteignung namentlich von kleinen Gewerbebetrieben) ist nicht Aufgabe der Treuhandanstalt. Doch ist sie häufig mittelbar involviert, mit kaum tragbarer Arbeitsbelastung. Inzwischen sind etwa 11.000 Anträge nach dem einschlägigen Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen gestellt. Die Treuhandanstalt ist immer dann berührt, wenn zum Ausgleich wesentlicher Werterhöhungen Anteile bei der Treuhandanstalt verbleiben, welche ein Rückerstattungsberechtigter zwar erwerben kann, aber doch bezahlen muß. Eine Eliminierung allfälligen Streits über den Kaufpreis durch Anwendung einer Schiedsklausel (Preisfestsetzung durch einen neutralen Dritten) wäre hilfreich.
 - Altlasten im Hinblick auf den Umweltschutz bilden ein gravierendes Investitionshindernis vor allem im Chemiebereich. Der Einigungsvertrag sieht lediglich eine Freistellungsmöglichkeit für die öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen vor. Eine Freistellung von privatrechtlichen Verpflichtungen ist nicht geregelt. Auch insoweit empfiehlt sich eine Haftungsübernahme seitens der Treuhandanstalt jedenfalls dort, wo zwischen Altlasten und neuen Umweltbelastungen klar getrennt werden kann. Ist anzunehmen, daß ein Erwerber Altlasten kostengünstiger beseitigen kann, ist die Vereinbarung eines Selbstbehalts anzuraten. Dann bleiben entsprechende Anreize bestehen. Dafür müssen Preiszugeständnisse gemacht werden.
 - Ist die Privatisierung eines Unternehmens erst nach Entschuldung möglich – dies trifft dann zu, wenn die Schulden den vom Erwerber angenommenen Zukunftserfolgswert des Unternehmens übersteigen –, sollte dies kein Hinderungsgrund sein. Die Gesamtbelastung der öffentlichen Hand wäre geringer als im Konkursfall. Denn auch dann sind die Forderungsausfälle der Gläubigerbanken de facto regelmäßig zu kompensieren.
 - Die Übernahme von Unternehmen durch das Management oder durch die Belegschaft sollte erleichtert werden. Dies betrifft namentlich die Bereiche Handel, Dienstleistungen, Zulieferer. Da potentielle Erwerber unter den gegenwärtigen Umständen nicht kreditfähig sind, jedenfalls nicht, solange Unklarheiten bei der Eigentumsfrage bestehen und die wirtschaftlichen Verhältnisse nicht durch Jahresabschlüsse offengelegt werden können (§ 18 KWG), erscheint insoweit ein spezifisches Bürgschaftsprogramm erwägenswert.
 - Arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen erschweren vielfach die Privatisierung (Übernahme des Personals nach § 613 a BGB, Sozialplanpflichten beim Abbau von Personal). Auch hier handelt es sich im Grunde um Altlasten (wie bei den Altschulden und den Umweltaltlasten), und die Treuhandanstalt sollte gegebenenfalls für eine Bereinigung sorgen.
 - Die Treuhandanstalt unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministers für Finanzen. Die Fachaufsicht ist im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft und dem jeweils zuständigen Bundesminister wahrzunehmen. Hier empfiehlt sich eine deutliche Zurückhaltung. Der Treuhandanstalt ist möglichst großer Entscheidungsspielraum zu belassen. Dies wird nicht nur die Effizienz ihres Handelns stärken. Es erlaubt auch, Bemühungen der Länder um größere politische Einflüsse auf die Tätigkeit der Treuhandanstalt glaubwürdig abzuwehren.
- So wichtig ordnungspolitisch durchdachte Regelungen für die Arbeit der Treuhandanstalt sind, so einzigartig ist doch auch deren Aufgabe im Ganzen. Deshalb gibt es enge Grenzen für fertige Rezepte. Für ein Gutteil

der Aufgabe muß der Grundsatz helfen: Die besten Leute in die Treuhandanstalt. Deren Vernunft sei dann in Gottes Namen auch die unsere.

Materielle, institutionelle und personelle Infrastruktur

27. Eine zügige Modernisierung und Erweiterung der Infrastruktur ist Voraussetzung, aber auch Motor des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Bundesländern. Noch beeinträchtigen große Engpässe und Übergangsprobleme die wirtschaftliche Dynamik. Der Rückstand in der materiellen, institutionellen und personellen Infrastruktur bremsen den Impetus der Investoren, die Kapital aus dem westlichen Teil Deutschlands und aus dem Ausland hereinbringen würden. Die Standortnachteile fallen vorläufig mehr ins Auge als die durch sie verstellten Vorteile. Die Bestandsaufnahme über die Energieversorgung, die Umwelt, das Verkehrssystem und die Telekommunikation ergibt eine bedrückende Erblast des realen Sozialismus. In vielen Fällen sind Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden nicht geklärt, ebenso mögliche Altrechte an Betrieben. Noch allgemeiner ist die Behinderung durch die Zerstörung der Privatrechtsordnung, durch den Ruin des Geld- und Kreditwesens, durch die Ideologisierung des Bildungssystems und nicht zuletzt dadurch, daß die Tradition einer funktionsfähigen staatlichen Verwaltung vierzig Jahre lang verbannt war und nun nicht von heute auf morgen zurückgerufen werden kann. All dies sind Investitionshemmnisse ersten Ranges. Eine hocharbeitsteilige Wirtschaft auf einem Produktivitätsniveau, wie es unter den gegebenen Wettbewerbsbedingungen gefordert werden muß, ist unter solchen Umständen nicht sofort möglich.

28. Von noch höherem Rang als die materielle Infrastruktur ist der Standortfaktor Humankapital, also das Leistungsvermögen der Menschen. Mit der Einführung der Währungsunion und damit der Marktwirtschaft konnte nicht erwartet werden, daß die Bürger in der ehemaligen DDR über Nacht Eigeninitiative entfalten, Risiken eingehen oder Verantwortung übernehmen. Nach vierzig Jahren Sozialismus muß solches Verhalten erst wieder eingeübt werden. Dennoch liegt im Arbeitspotential für die neuen Bundesländer der wichtigste positive Standortfaktor. Voraussetzung ist, daß die vorhandene Qualifikation durch die nötige zusätzliche Schulung und Umschulung zur vollen Entfaltung gebracht und die Leistungsmotivation gestärkt wird. Dazu gehören auch eine Führungs- und Lohnstruktur, bei der es attraktiv ist, mehr und Besseres zu leisten.

Die Qualifikation der Arbeitskräfte in der ehemaligen DDR ist relativ hoch. Reichlich 55 Prozent der Erwerbstätigen haben eine abgeschlossene Lehre, damit kaum weniger als in Westdeutschland (58 Prozent). Auch sonst ist die formale Qualifikation ähnlich gut, teils sogar besser. Gewiß besteht bei Technikern, Facharbeitern und bei naturwissenschaftlich Ausgebildeten ein Kenntniserückstand hinsichtlich modernster Produktionsverfahren. Aber er dürfte relativ schnell aufholbar sein. Das sollte auch für Defizite bei der Arbeitsmoral und beim Leistungswillen gelten, die 40 Jahre Sozialismus erzeugt haben. Jedenfalls sind die meisten Übersiedler, die nach dem Oktober 1989 aus der DDR in die Bundesrepublik kamen, vom westlichen Arbeitsmarkt schnell aufgenommen worden.

Eine rein quantitativ freilich immens große Aufgabe ist die berufliche Umorientierung oder Umschulung von Millionen Menschen, die ihren alten Arbeitsplatz verloren haben oder noch verlieren werden und künftig eine andere Tätigkeit als bisher ausüben müssen. Hier ist der Vollzug weit hinter den Ankündigungen der frühen Monate dieses Jahres zurückgeblieben. Die Öffentlichkeit hatte erwartet, daß die riesige und auch sofort erkannte Aufgabe mit einer generalstabsmäßig geplanten Qualifizierungsoffensive angegangen würde. Davon kann offensichtlich keine Rede sein.

29. Aus der Bestandsaufnahme der materiellen Infrastruktur leitet sich für die nächsten zehn Jahre ein hoher Investitionsbedarf in sicherlich dreistelliger Milliardenhöhe ab. Wenn von den "Kosten" der Vereinigung der beiden deutschen Staaten gesprochen wird, werden darunter meist auch diese Ausgaben subsumiert. Daran ist gleich zweierlei falsch: Aufwendungen zur Beseitigung von Infrastrukturdefiziten, die sich als Hemmnis für private Investitionen und eine Verbesserung der Arbeitsteilung erweisen, sind keine Kosten, sondern selber Investitionen, sogar sehr rentierliche. Außerdem ist die Finanzierung der Infrastrukturprojekte nicht allein eine spezifisch öffentliche Aufgabe, und zwar selbst dann nicht, wenn die Bereitstellung der Infrastruktur als öffentliche Aufgabe nicht in Frage steht. Auch privates Kapital wird zu mobilisieren sein. Der Rückgriff auf unkonventionelle Finanzierungsformen, wie z.B. das Immobilienleasing auch für öffentliche Infrastrukturprojekte, vor allem auf der kommunalen Ebene, sollte nicht gescheut werden. Da besonders im Verkehrsbereich schnelle Hilfe den Vorrang haben muß vor Prinzipientreue und dem Schutz öffentlicher Monopole, sollten auch private Unternehmen, die ihre Anlagen schneller fertigstellen als die staatlichen Baubehörden, mit dem Autobahnbau beauf-

tragt werden. Diese Strecken könnten dann gegen ein Nutzungsentgelt der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt werden und später in öffentliches Eigentum übergehen. Innerhalb der Telekommunikation müssen private Betreiber zugelassen werden. Die halbherzige Postreform des Jahres 1989, die das Monopol der Bundespost im wesentlichen unangetastet ließ, erweist sich jetzt als zu wenig hilfreich.

30. Eine wichtige Voraussetzung dafür, daß Märkte funktionieren können, ist Rechtssicherheit. Dazu gehören nicht nur Gesetze, die Privateigentum, Vertrags- und Gewerbefreiheit garantieren, sondern auch eine leistungsfähige staatliche und kommunale Verwaltung, die diese Gesetze anwendet, und Gerichte, die im privaten Rechtsstreit entscheiden und die ordnungsgemäße Anwendung der Gesetze überwachen. Nach 40 Jahren Sozialismus ist die Privatrechtsordnung ausgehöhlt, und eine Verwaltungsgerichtsbarkeit als Schutz gegen Behördenwillkür fehlt ganz. Bei privaten Verträgen mag es für eine gewisse Zeit möglich sein, daß die jeweiligen Partner, um dem Mangel auszuweichen, jeweils einen Gerichtsstand im Westen vereinbaren oder eine Schiedsabrede treffen. Schwieriger ist es in jenen Rechtsbereichen, in denen die Verwaltungsgerichte zuständig sind, in Fällen beispielsweise, in denen Ortsvorsteher Gewerbescheine nicht erteilen, weil sie glauben, sie müßten erst Bedürfnisprüfungen veranstalten. Zum Schutz der Bürger und zur Wahrung der wirtschaftlichen Chancen in den östlichen Bundesländern sollten westliche Verwaltungsgerichte jeweils für eine gewisse Übergangszeit einen dortigen Zuständigkeitsbereich mit übernehmen.

Der Reform bedarf auch die Verwaltungsstruktur. Im Gebiet der ehemaligen DDR gibt es eine große Zahl von Kleinstgemeinden; sie sind schon ihrer Größe wegen nicht dazu in der Lage, eine moderne Verwaltung vorzuhalten. Eine baldige Gebietsreform in den einzelnen Ländern ist deshalb vonnöten. Ein Vorteil der Spätkommenen: Die Übertreibungen, die dabei in der alten Bundesrepublik begangen wurden, lassen sich nun vermeiden.

31. Die Bedeutung des Bodens als Produktionsfaktor ist in einer modernen Industriegesellschaft zwar von relativ geringem Gewicht. Aber ohne Boden geht nun einmal nichts. Und wenn Kauf oder Miete von Grundstücken und Gebäuden wegen ungeklärter oder strittiger Eigentumsverhältnisse mit hohen Prozeßrisiken belastet sind, kann dies als scharfe Investitionsbremse wirken. In Tausenden von Fällen gibt es inzwischen dieses Problem. Und das war auch vorherzusehen. Man

hat nicht den Eindruck, daß es die Weisheit erfahrener Juristen war, die dem Gesetzgeber die Hand geführt hat, als dieser den Restitutionsanspruch auf Grundvermögen – in Konkurrenz zum Entschädigungsanspruch – ausgestaltete, um den geschädigten Grundeigentümern eine Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, die Millionen anderen Geschädigten des Unrechtsstaates vorenthalten bleiben muß, ja die zur Folge hat, daß diese anderen nun noch länger als eigentlich nötig auf eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen warten müssen. Es müssen Wege gefunden werden, die es erlauben, dem überragenden öffentlichen Interesse am Ingangkommen eines breiten Investitionsprozesses schneller zu entsprechen. Am dringlichsten sind Entscheidungen in Verfahren, die zur Klärung der Grundsatzzfragen in dieser Sache anhängig sind. Von dem Handlungsbedarf des Artikel 41 Einigungsvertrag (keine Rückübertragung von Eigentum, sondern Entschädigung, wenn das Grundstück für dringende Investitionszwecke benötigt wird) sowie von der Notwendigkeit, das Investitionshindernis Umweltafollasten zu verkleinern, war schon die Rede (Ziffer 26).

III. Die Staatsfinanzen

“Kosten” der Vereinigung

32. Die Diskussion um die ökonomischen Folgen der deutschen Vereinigung war von Beginn an und ist noch immer beherrscht von der Frage nach den Kosten, die dadurch entstehen. In dieser Debatte wurden und werden die Begriffe nicht säuberlich geschieden und vorübergehende nicht von dauerhaften Effekten getrennt.

So sind, wie schon erwähnt, große Posten, die gemeinhin unter der Überschrift “Kosten der Vereinigung” rubriziert werden und als Begründung für die Forderung nach Erhöhung der Staatseinnahmen vorgetragen werden, gar keine “Kosten” und gehören teilweise auch nicht zum öffentlichen Bereich. Gewiß werden erhebliche Mittel nötig sein, um etwa das Telekommunikations-System innerhalb der ehemaligen DDR zu modernisieren (was besonders dringlich ist als Voraussetzung für einen Schub an privaten Investitionen). Aber das ist dem Typus nach eine private (und rentierliche) Investition, auch wenn sie von der Bundespost, also einer (überflüssigerweise) hoheitlichen Institution, getätigt werden muß. Gewiß müssen die Städte in Ostdeutschland saniert werden. Doch das sollte weitgehend privaten Investoren überlassen bleiben.

Beim Ausbau des öffentlichen Straßennetzes und ähnlichen Bereichen der Infrastruktur kann sich die öf-

fentliche Hand zwar nicht beschränken, aber doch zunächst auf jene Projekte konzentrieren, die eindeutig investiv sind, also als Vorleistung für die Wirtschaft die Einkommen der Bürger und dadurch auch die späteren Steuereinnahmen (bei gleichen Steuersätzen) wachsen lassen. Solche zusätzlichen Staatsausgaben können als "werbende Ausgaben" ohne große Bedenken auf Kredit finanziert werden.

33. Durch die deutsche Vereinigung entstehen dem Fiskus allerdings auch hohe echte Kosten, staatliche Aufwendungen also, die dem Typus nach nicht oder nur mit einiger Mühe als "werbend" angesehen werden können: durch die hohe Arbeitslosigkeit, durch die Anschubfinanzierung für die Rentenversicherung, durch die nötige massive Wirtschaftsförderung, durch das Zurückbleiben der Steuerkraft in den neuen Bundesländern hinter den normalen Ausgaben der Staatstätigkeit. Fiskalisch stark zu Buche schlagen zudem die hohen Altlasten aus der Zerstörung der Umwelt. Sie wurzeln zwar nicht in der deutschen Vereinigung, kommen aber nun auf den deutschen Gesamtstaat zu.

All dem stehen jedoch Erträge gegenüber: Die Kosten der Teilung fallen weg (Berlinfoerderung, Zonenrandförderung und vieles andere). Die Vereinigung der zuvor einander feindlich gegenüberstehenden Teile verringert im Gesamtstaat das Gewicht der Staatsaufgabe "äußere Sicherheit" und den hierfür nötigen Ausgabenbedarf. Synergie-Effekte durch die staatliche Vereinigung wird es auch in Gestalt verringerter Pro-Kopf-Aufwendungen für die staatliche Administration geben. Vor allem aber: Sobald sich die Erfolge aus der Umstellung des Wirtschaftssystems einstellen, wird die Steuerkraft in den neuen Bundesländern steil ansteigen.

34. Bei der Frage, wie die zweifellos hohen fiskalischen Lasten, die der deutschen Vereinigung folgen (auch wenn sie in ihr nicht eigentlich ihre Ursache haben), zu verkraften sind, helfen zwei grundlegende Befunde:

- Erstens: Die Kosten sind entweder Erblasten oder Kosten der Systemumstellung im weitesten Sinne. Insofern sind es Einmalkosten – vorübergehend sehr hoch, aber eben nicht dauerhaft. Demgegenüber sind die Erträge aus der deutschen Vereinigung dauerhafte Erträge – je Jahr gerechnet zwar weniger hoch als die Kosten, auch nicht sämtlich sofort mobilisierbar, aber eben dann ständig fließend. Ratio: Ständig fließende Erträge ermöglichen

den Kapitaldienst für ein großes Vielfaches an Einmalkosten.

- Zweitens: Die ehemalige DDR hat ein erhebliches Staatsvermögen in die Bundesrepublik eingebracht. Zugleich ist die eingebrachte Erblast der DDR aus der Staatsverschuldung im engeren Sinne (ohne Verschuldung der volkseigenen Wirtschaft) nicht besonders hoch, gemessen an der in einigen Jahren zu erwartenden Wirtschaftskraft sogar sehr niedrig. Hier gibt es zwar im einzelnen große Unsicherheitsfaktoren, vor allem was einen fiskalischen Nettoertrag aus der Verwertung des Treuhandvermögens – der sehr gering ausfallen mag – und die Abschlußrechnung des Kreditabwicklungsfonds angeht. Aber an der Grundaussage ändert dies nichts, zumal vernünftigerweise wichtige Kosten des Systemwechsels und der Erblasten (vorläufige Überlebenshilfen für die volkseigenen Betriebe, Umweltaltlasten, Forderungsverzicht gegenüber sanierungsfähigen Betrieben, sonstige Sanierungskosten, ein Teil des Schlußdefizits des Kreditabwicklungsfonds) von vornherein der Treuhandanstalt zugewiesen wurden und damit dort als Gegenposten zu den Erlösen aus der Verwertung des Vermögens – sprich zu Lasten der vielfältigen Ansprüche an das "Restvermögen" – wirksam werden. Ratio: Die ehemalige DDR hat in die Bundesrepublik nicht nur (hohe) fiskalische Lasten, sondern auch (gewisse) Reserven an fiskalischer Belastungsfähigkeit eingebracht – jedenfalls wenn man als Maßstab nimmt, mit welchen Schulden – reichlich eine Billion DM nämlich – die alte Bundesrepublik ihrerseits in die Ehe gegangen ist (an denen die Neubürger nun ebenso teilhaben wie die Altbürger an den neuen Lasten.)

Fiskalische Herausforderung außerordentlich

35. Damit soll nicht verdunkelt werden, daß die fiskalische Belastung, welche die deutsche Vereinigung darstellt, eine außerordentliche Herausforderung ist. Das gilt selbst dann, wenn man einen Weg geht, auf dem die wirtschaftliche Dynamik – und damit die Steuerkraft – im Westen Deutschlands ungebrochen bleibt und im Osten schnell an Kraft gewinnt.

Um den Schub an neuen Ausgaben zu finanzieren, sind deshalb Umschichtungen und Einsparungen in den öffentlichen Haushalten das Gebot der Stunde. Die seit langem auf der Tagesordnung stehende Durchforstung des Subventionsgestrüpps mit dem Ziel eines allgemeinen Subventionsabbaus sollte man sich jetzt wirk-

lich vornehmen. Im Rahmen einer veränderten Lastenteilung müssen auch die Länder und die Gemeinden stärker herangezogen werden. In den Ländern und Kommunen des Westens können und müssen viele Projekte vertagt oder gestreckt werden, da nun die Wahrnehmung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben in den östlichen Regionen für eine Weile Vorrang genießt. Hinzu kommt, daß der Niedergang der Produktion in der früheren DDR und der beginnende Neuaufbau dort die Absatz- und Produktionsmöglichkeiten – und damit das Steueraufkommen – in den alten Bundesländern stark belebt hat.

Steuererhöhungen vermeiden

36. Steuererhöhungen zur Reduzierung des öffentlichen Defizits wären eine Notlösung. Brächten sie eine Anhebung der ohnehin zu hohen Grenzbelastung der Einkommen, würden sie die wirtschaftliche Dynamik dämpfen und dann kaum eine nachhaltig positive Aufkommenswirkung haben. Zudem würden Steuererhöhungen den Zwang, in den Staatsbudgets zu jäten, mildern und damit die Gesellschaft darum bringen, die dauerhaften Erträge der staatlichen Einheit voll wahrzunehmen.

Übertreibungen sind fehl am Platze: Es wäre keine Katastrophe, wenn die Verbrauchsteuern erhöht oder wohlbegründete neue Abgaben – etwa umweltpolitisch gebotene – eingeführt würden. Aber wenn man es vermeiden kann, sollte man es vermeiden, die Abgabenlast im ganzen zu vergrößern, zumal der Ausgang der Dinge, wenn man sich auf diesen Weg begibt, kaum überschaubar ist. Ein inflationsträchtiges Gerangel um die Traglast – insbesondere in der Lohnpolitik –, dem die Bundesbank nicht tatenlos zuschauen würde, müßte in jedem Falle vermieden werden. Denn die Folge wären noch höhere Zinsen – die man ja mit Steuererhöhungen gerade vermeiden wollte – und also die Gefahr eines konjunkturellen Rückschlags. Schließlich stünden alle schlechter da.

37. Was die Menschen an der Situation der Staatsfinanzen am meisten beunruhigt, ist der Umstand, daß selbst bei energischen Einsparanstrengungen der Kreditbedarf der öffentlichen Hand alle gewohnten Grenzen zu sprengen droht. Ganz trifft das zwar nicht zu. Im Verhältnis zum Sozialprodukt war der Finanzierungssaldo des staatlichen Sektors der Wirtschaft schon einmal ähnlich hoch, im Jahre 1975 nämlich. Aber damals befand sich die Volkswirtschaft in einer Rezession, heute herrscht Hochkonjunktur.

Fiskalisch kann man eine gewisse Beruhigung aus den beiden grundlegenden Befunden ziehen, die zuvor hervorgehoben wurden (Ziffer 34). Doch die Deckung der dauerhaften zusätzlichen Zinslasten, die sich selbst aus vorübergehend erhöhten Defiziten ergeben, durch dauerhafte Einsparungen ist eine Verheißung nur dann, wenn die hohen Defizite wirklich nur vorübergehend hoch bleiben. Eine dauerhafte Erhöhung der Zinslastquote der öffentlichen Haushalte ließe sich sogar nur dann vermeiden, wenn die jetzt zusätzlich aufgenommenen Kredite in nicht zu ferner Zukunft definitiv getilgt werden, die Einsparungen also ausreichen, den vollen Kapitaldienst – nicht nur den Zinsendienst – zu decken. Erleichtert wird dies freilich dadurch, daß bei Wegfall von Staatsaufgaben die Einsparung schon inflationsbedingt mit der Zeit zunimmt.

Stabilitätspolitische Risiken

38. Stabilitätspolitisch fällt die Selbstberuhigung schwerer. Die Erhaltung des Kapitalmarktvertrauens angesichts so hoher Staatsdefizite bleibt eine Gratwanderung. Es ist so lange keine Gefahr im Verzuge, wie die Anleger an den Kapitalmärkten (der Welt) bereit sind, ihr Geld der öffentlichen Hand der Bundesrepublik zu Zinssätzen zu leihen, die der ökonomischen Entwicklung hierzulande nicht abträglich sind. Die Tatsache, daß die deutsche Volkswirtschaft – anders als etwa die amerikanische – ein durch und durch gesundes Fundament hat (nämlich jahrelang extrem hohe außenwirtschaftliche Überschüsse erwirtschaftet hat), berechtigt durchaus zu der Zuversicht, daß die Mittelaufbringung zu erträglichen Zinsen weiterhin gelingt. Glaubwürdige Festlegungen, die ein rasches Sinken der öffentlichen Defizite erwarten lassen, sind aber auch in dieser Hinsicht unumgänglich.

Da im übrigen Lamentieren wenig nützt, mag eine vergleichende Überlegung weiterhelfen:

- Eine Erhöhung von öffentlichen Abgaben mit Breitenwirkung – nur sie ist diskutabel – würde den privaten Verbrauch eindämmen. Das wäre konjunkturell erwünscht. Das Risiko läge, wie schon erwähnt, in der Möglichkeit eines inflatorischen Gerangels um die Traglast, verbunden mit einer zinssteigernden Antwort der Geldpolitik, die die zinsabhängigen Investitionen in die Restriktion hineinzieht.
- Verglichen hiermit wird bei einem Verzicht auf erhöhte Abgaben und bei einer insoweit erhöhten öffentlichen Kreditnachfrage zur realwirtschaftli-

chen Alimentierung des stark expansiven konjunkturellen Impulses, der in den hohen öffentlichen Ausgaben liegt, verstärkt das Ausland herangezogen. Der Weg ist die Kapitaleinfuhr (genauer: die Verminderung der Nettokapitalausfuhr), zu der ein entsprechender Realtransfer in der Form erhöhter Importe und verminderter Exporte gehört, vom Markt nötigenfalls hervorgebracht (wenn es sich nicht von selbst ergibt) durch eine Aufwertung der D-Mark und erhöhte Zinsen (verbunden mit den entsprechenden Rückwirkungen auf von Wechselkurs und von Zins mitbestimmte Investitionen). Im günstigen Fall – wenn das Vertrauen der Märkte in die Stabilität und Wachstumskraft der deutschen Wirtschaft groß bleibt – ist die Aufwertung der D-Mark deutlich und die Zinssteigerung gering. Die Volkswirtschaft hätte einen Nettogewinn in Form verbesserter Terms of Trade, dem Verhältnis der Ausführpreise zu den Einfuhrpreisen. Die Gefährdung der Preisstabilität im Innern bliebe beherrschbar. Die Investitionsaufgaben könnten erfüllt werden. Im ungünstigen Fall trifft das Gegenteil zu. Alarmzeichen wäre die Kombination schwache D-Mark und deutliche Erhöhung der Kapitalmarktzinsen – der Fall also, bei dem sich das Ausland dem realwirtschaftlichen Ansinnen, das wir ihm stellen, gleichsam verweigerte, zum Beispiel aus Inflationsfurcht, die Volkswirtschaft also stärker auf die begrenzten binnenwirtschaftlichen Kapazitäten verwiesen wäre; die Hauptanpassungslast fiel dann auf die zinsabhängigen Ausgaben, die Investitionen.

Bisher erlauben es die Marktsignale, auf einen guten Ausgang der Dinge zu setzen. Dabei ist die Abschwächung der Konjunktur in Nordamerika und – noch nicht allgemein – in Westeuropa eher hilfreich. Wahrscheinlich wird wieder einmal der Lohnpolitik, die dafür gar nicht besonders gut geeignet ist, die Rolle zufallen, die Weichen für die weitere Erwartungsbildung, auf die es für das Geschehen an den Kapitalmärkten und Devisenmärkten so stark ankommt, zu stellen. Lohnsteigerungen, die nicht stabilitätsgerecht sind, können alles verderben. Da die Widerstandskraft der Unternehmen, welche eine hohe Kapazitätsauslastung haben, gering sein dürfte und auf dem Arbeitsmarkt für Fachkräfte inzwischen Knappheit herrscht, ist die gesamtwirtschaftliche Verantwortung der westdeutschen Gewerkschaften, die über ihren kurzfristigen Vorteilen die langfristigen Risiken nicht übersehen dürfen, besonders ausgeprägt. Wenn die Gewerkschaften versuchen, aus dem massiven expansiven Impuls, den die öffentliche Hand aus den besonderen Gründen ihrer Verantwortung für die Wirtschaft der früheren DDR gesetzt

hat und weiter setzt, einen – kurzfristig möglichen – Marktlagenvorteil zu ziehen (den vorübergehenden Marktlagenvorteil der Unternehmen teilweise an sich zu ziehen und damit in einen dauerhaften Kosteneffekt umzuwandeln), so ist ein scharfer Konflikt mit der auf Stabilität bedachten Geldpolitik der Bundesbank unausweichlich. An dem unerbittlichen Stabilitätswillen der Bundesbank sollte gerade angesichts ihrer schwierigen Stellung in der Diskussion um eine Europäische Währungsunion nicht der geringste Zweifel bestehen.

Reform der Unternehmensbesteuerung weiterhin dringlich

39. Es scheint nahezu Konsens darüber zu bestehen, daß in Anbetracht der Haushaltslasten im Zusammenhang mit der deutschen Einigung die geplante Reform der Unternehmensbesteuerung verschoben werden müsse. Bei der Reform geht es freilich nicht um Geschenke für Unternehmer, sondern um die Förderung von produktiven und riskanten Investitionen. Der Mangel des deutschen Steuersystems liegt nicht so sehr darin, daß die Steuern insgesamt zu hoch wären, als darin, daß die Besteuerung unzweckmäßig, vor allem zu ungleichmäßig ist. Gewerbliche Einkünfte und produktive Investitionen werden höher als andere Einkünfte und als Konsum belastet, riskante Aktivitäten höher als sichere, die Eigenkapitalfinanzierung höher als die Fremdfinanzierung, bestimmte Rechts- und Unternehmensformen höher als andere. Diese Ungleichmäßigkeit führt zu Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen. Viele produktive und riskante Investitionen unterbleiben; denn verwirklicht werden nur die Projekte, die einen so hohen Ertrag vor Steuern abzuwerfen versprechen, daß sie auch nach Steuern mit anderen Kapitalanlagen konkurrieren können. Diese Ausweichreaktionen bedeuten nicht nur eine Aushöhlung der Steuerbemessungsbasen, sondern auch eine Vergeudung volkswirtschaftlicher Ressourcen. Wer also behauptet, die Unternehmensteuerreform müsse wegen der deutschen Einigung aufgeschoben werden, der behauptet gleichzeitig, daß wir uns wegen der Lasten der Einigung ein vermeidbares Maß an volkswirtschaftlicher Verschwendung leisten sollten.

40. Der internationale Wettbewerb der Investitionsstandorte wird nicht zuletzt mit den Mitteln der Steuerpolitik ausgetragen. Im internationalen Vergleich ist die Grenzsteuerbelastung der Unternehmensgewinne (aus Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer) in der Bundesrepublik hoch. Diese steuerlichen Nachteile fallen mit fortschreitender Liberalisierung des europäischen Binnenmarktes stärker ins

Gewicht. Bei offenen Grenzen werden die Investoren die steuerlichen Standortbedingungen noch strenger überprüfen als heute. Zu dieser Prognose zwingt eine einfache Einsicht: Einen international mobilen Investor kann kein nationaler Fiskus zwingen, sich mit einer geringeren Rendite nach Steuern zufriedener zu geben, als sie an anderen Standorten zu erzielen ist. Die Steuerlast wirkt sich über hohe Kapitalkosten auf das Investitionsvolumen aus. Mit hohen Steuern auf Investitionen kann der Fiskus nur bewirken, daß sich die Investoren auf diejenigen Anlagen in der heimischen Volkswirtschaft beschränken, die vor Steuern eine so hohe Rendite versprechen, daß sie nach (inländischen) Steuern auch international wettbewerbsfähig sind.

41. Im Rahmen der Unternehmensbesteuerung ist wegen der deutschen Einigung eine Aufgabe noch dringlicher geworden, nämlich die Reform der Gewerbesteuer und – im Zusammenhang damit – die Reform des Gemeindesteuersystems. Wir haben an anderer Stelle (*“Reform der Unternehmensbesteuerung”*, Band 18/1989) vorgeschlagen, die Gewerbesteuer in Form einer Netto-Umsatzsteuer (Steuer auf den Umsatz einschließlich Ausfuhr, abzüglich Vorumsatz einschließlich Einfuhr) zu erheben, eine Gemeinde-Einkommensteuer neu einzuführen und den Tarif der allgemeinen Einkommensteuer entsprechend abzusenken. Dieser Reformvorschlag ist nicht nur aufkommensneutral, er gehört unter den diskutierten Reformvarianten zu denen, die unter dem Gesichtspunkt, die Investitionstätigkeit der Unternehmen dauerhaft zu stärken, besonders günstig sind. Eine Nettoumsatzsteuer ginge – wie die Mehrwertsteuer – nicht in die Kapitalkosten ein. Der Beitrag einer solchen Reform zur Senkung der hohen Grenzbelastung gewerblicher Einkommen und damit zur Anregung der Investitionstätigkeit wäre beträchtlich.

Die Bedeutung des Vorschlags geht aber weit über den Bereich der Unternehmen hinaus. Das derzeitige Gemeindesteuersystem führt zu einer überaus ungleichmäßigen Finanzausstattung der Gemeinden. Diese Ungleichmäßigkeit wird in den neuen Bundesländern noch erheblich ausgeprägter sein als in der alten Bundesrepublik, weil einerseits die Gemeinden kleiner sind (so daß ein Ausgleich zwischen viel und wenig verdienenden Gewerbebetrieben schlechter zustande kommt), und weil andererseits das Gewerbe ungleichmäßiger über die Fläche verteilt ist als im westlichen Teil Deutschlands. Die Übertragung unseres Gemeindefinanzsystems auf die neuen

Bundesländer wird also dort zu noch stärkeren finanziellen Verwerfungen führen, als das in den alten Bundesländern schon der Fall ist. Es kommt hinzu, daß Ungleichmäßigkeit der Finanzausstattung gleichzeitig auch zu Verschwendung führt. Diejenigen Gemeinden, die besonders hohe Einnahmen haben, finanzieren damit alle möglichen Projekte, die bei vernünftiger Kosten/Nutzenabwägung nicht finanziert würden. Umgekehrt drängen die Gemeinden, die im derzeitigen System Mühe haben, die unabweisbaren Aufgaben zu finanzieren, auf eine bessere Finanzausstattung über Zuweisungen der Länder. Diese kommt dann aber entweder auch den Gemeinden zugute, die ohnehin schon mehr einnehmen, als sie vernünftig ausgeben können, oder sie ergibt sich aus gleichmacherischen Regeln des kommunalen Finanzausgleichs, die jeden Anreiz töten, sich stärker um die Pflege der eigenen Bemessungsgrundlagen zu kümmern.

IV. Die Sozialordnung

Reform der Sozialversicherung bleibt auf der Tagesordnung

42. Die Reform der Alterssicherung und die Reform des Gesundheitswesens bleiben auch in einem größeren Deutschland auf der Tagesordnung. Die Probleme der Alterssicherung werden durch die Wiedervereinigung geringfügig erleichtert, weil die Altersstruktur in den neuen Bundesländern etwas günstiger ist als in den alten. Dagegen werden die Probleme des Gesundheitswesens vergrößert. Da die Ansprüche der Versicherten sich schnell westlichen Standards angleichen werden, was steigende Ausgaben zu Folge hat, die Beitragseinnahmen aber allenfalls allmählich (der Lohnrückstand dauert fort, die Beschäftigung sinkt, die Beitragssätze sind auf 12,8 Prozent des Bruttolohns eingefroren), werden die Krankenkassen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR in der finanziellen Klemme bleiben.

So bleiben wir auch nach den Reformentscheidungen der vergangenen Jahre dabei: Die beste Reform wäre eine Entpolitisierung beider Systeme der Sozialversicherung gewesen und bleibt es auch für die weitere Zukunft. Die Sozialversicherung sollte vom Arbeitsvertrag gelöst und das Prinzip der Zwangsversicherung durch den Versicherungszwang ersetzt werden. Das bedeutet einmal, daß innerhalb der Sozialversicherung nicht mehr umverteilt werden kann. Das ist angemessen; Umverteilungsabsichten gehören ins Steuersystem. Zum zweiten sinkt die Grenzbelastung der Einkünfte mit Abgaben drastisch, weil dann zusätzliche Arbeitsleistung nicht mehr zu höheren Sozialabgaben

führt. Leistung lohnt sich dann wieder, und ein Teil dessen, was heute als Schwarzarbeit kriminalisiert ist, wird wieder legal.

43. Im Bereich des Gesundheitswesens würde durch die Trennung von Versicherung und Arbeitsvertrag die Frage der Selbstbeteiligung an den Krankheitskosten dem politischen und ideologischen Streit entzogen. Jeder kann selbst entscheiden, ob und wie hoch er sich an seinen Krankheitskosten beteiligen oder aber ob er das Krankheitsrisiko vollständig, dann aber auch teuer abdecken will. Anstatt sich verstärkt darum zu bemühen, das Eigeninteresse aller Betroffenen, insbesondere der Versicherten, der Ärzte und der Krankenhäuser, im Sinne eines sparsamen Umgangs mit den finanziellen Mitteln der Krankenkassen zu mobilisieren, setzen die Gesundheitspolitiker vorzugsweise fragwürdige Methoden der behördlichen Ausgabenbegrenzung ein.

Für die neuen Bundesländer hat das Bundesarbeitsministerium verlangt, daß die Ausgaben der Krankenkassen – entsprechend dem im Vergleich zu Westdeutschland niedrigeren Lohnniveau – auf etwa 45 Prozent der Ausgaben in der alten Bundesrepublik beschränkt werden. Die bereits beschlossene gesetzliche Vorschrift, die Arzneimittelpreise in der ehemaligen DDR durch staatlichen Befehl auf 45 Prozent der Preise im Westen zu drücken, liefe auf einen marktwirtschaftlich unververtretbaren Eingriff in die Preisbildung hinaus. Der Preisunterschied zwischen Westdeutschland und den neuen Bundesländern ließe sich zudem wegen der dann einsetzenden Arbitrage nicht halten.

Vermutlich wird der jetzt gewählte Bundestag eine neue Lösung beschließen, wonach es einen rückwirkend ab 1. Januar 1991 gültigen Preisabschlag von 19 Prozent auf die Apothekenabgabepreise in Westdeutschland geben wird. Dieser Preisabschlag soll gemeinsam von der Pharmaindustrie, von den Apothekern und vom Pharmagroßhandel finanziert werden. Für die ambulante Versorgung sind in Vereinbarungen der Selbstverwaltung Leistungsvergütungen gefunden worden, die ebenfalls wesentlich über dem Abschlag von 55 Prozent gegenüber der alten Bundesrepublik liegen werden. Zwar ist es gerade bei lohnkostenintensiven Leistungen vertretbar und richtig, die in den neuen Bundesländern geltenden Preise nicht sofort auf das westdeutsche Niveau zu heben. Unflexible, diktatorische Preisvorgaben, Vorgaben des Gesetzgebers, sind jedoch der falsche Weg.

Umorganisation des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern

44. In den neuen Bundesländern befinden sich große Bereiche des Gesundheitswesens in einem bedenklichen Zustand. In nahezu allen Krankenhäusern müssen dringend umfassende Instandsetzungsarbeiten und Modernisierungsinvestitionen eingeleitet werden. Moderne diagnostische und therapeutische Hilfsmittel und Geräte fehlen weitgehend. In Pflegeheimen und psychiatrischen Anstalten herrschen zum Teil menschenunwürdige Verhältnisse.

Inwieweit und in welcher Weise das nahezu vollständig verstaatlichte Gesundheitswesen in der ehemaligen DDR umorganisiert und entstaatlicht werden sollte, ist umstritten. Das gilt insbesondere für die ambulante Versorgung, die bisher nahezu ausschließlich staatlichen Polikliniken und Ambulatorien übertragen war (bis vor kurzem gab es nur noch rund 400 frei praktizierende Ärzte in allen neuen Bundesländern zusammen). Eine leistungsfähige ambulante Versorgung der Patienten ist schon deswegen dringlich, weil auf diese Weise in vielen Fällen die sonst entstehenden wesentlich höheren Ausgaben bei stationärer Versorgung eingespart werden können. Zunächst werden die Polikliniken und Ambulatorien weiterbestehen müssen, weil die Zahl der frei praktizierenden Ärzte erst allmählich steigen wird. Viele Polikliniken haben allerdings wenig effizient gearbeitet. Sie sind oft mit zuviel nicht-ärztlichem Personal ausgestattet, was die Ausgaben für das Gesundheitswesen in vermeidbarer Weise nach oben treibt. Die Privatisierung von Polikliniken – etwa durch Verkauf an eine Praxisgemeinschaft freiberuflich arbeitender Ärzte – könnte Abhilfe bringen. In der vorgesehenen Übergangszeit müßten die Polikliniken durch den allmählichen Abbau der Subventionen veranlaßt werden, den Personalüberhang zu beseitigen. Zu einem fairen Wettbewerb zwischen den zunächst noch staatlichen (oder kommunalen) Polikliniken und den frei praktizierenden Ärzten kann es nur dann kommen, wenn die Krankenkassen beide Gruppen von Leistungsanbietern nach denselben Regeln für ihre Leistungen bezahlen und wenn sichergestellt wird, daß Zuschüsse aus öffentlichen Kassen für die Polikliniken zügig abgebaut werden.

V. Die Wohnungspolitik

Große Versuchung, administrativ einzugreifen

45. Besondere Beunruhigung löst die Lage am Wohnungsmarkt aus, nicht nur die im Osten, sondern auch

die im Westen. Angesichts der Engpässe in den Ballungszentren der alten Bundesländer ist die Versuchung groß, in den Wohnungsmarkt wieder stärker administrativ einzugreifen. Gedrängt wird vor allem auf eine weitere Erschwerung von Mieterhöhungen und auf eine Verschärfung von Kündigungsschutzregeln. Von alledem ist nichts zu halten. Jeder weitere Eingriff in die Vertragsfreiheit wird das Knappheitsproblem verschärfen statt mildern. Investoren, die es zu gewinnen gilt, werden abgeschreckt. Die kontraproduktiven Wirkungen beginnen schon mit dem Versuch, solche Pläne in die Tat umzusetzen.

Die jüngsten Initiativen, das Vergleichsmietenkonzept, was Mieterhöhungen angeht, restriktiver auszugestalten, werden auch nicht dadurch harmlos, daß man mit Sorgfalt darauf achtet, neue Investoren nicht direkt zu treffen und selbst die Investoren der jüngeren Wohnungsbaujahrgänge zu schonen. Das sind alles Tricks. Wer in den Wohnungsbau investiert, investiert für 50 bis 70 Jahre. Und wie man die Altinvestoren behandelt, erwarten – befürchten – die Neuinvestoren eines Tages behandelt zu werden.

46. Das Gut Wohnung unterscheidet sich in einigen Punkten deutlich von den meisten sonstigen Gütern. Zu den wichtigsten gehören die sehr lange Lebensdauer und die Immobilität. Diese beiden Eigenschaften verleiten sehr viele Menschen zu der Meinung, am Wohnungsmarkt könne man den Marktmechanismus am ehesten schadlos außer Kraft setzen und dem Kapital einen Teil der Rendite vorenthalten, die der Marktlage entspricht. Dieser Glaube ist ebenso verständlich wie falsch. Verständlich ist er, weil wegen der Langlebigkeit und Immobilität von Wohnraum die Folgen von marktwidrigen Eingriffen nur sehr allmählich eintreten und deshalb oft nicht mehr ihrer eigentlichen Ursache zugeordnet werden; diejenigen, die schon Wohnungen gebaut haben, werden auch dann noch vermieten, wenn die Mieten nur noch die laufenden Kosten decken, das eingesetzte Kapital aber größtenteils leer ausgeht. Falsch ist er, weil die Angebotsreaktionen und auch die Nachfragerreaktionen übersehen werden. Niemand muß im Wohnungsbau investieren. Das betrifft Neubau, Modernisierung und Instandhaltung. Und niemand wird als Nachfrager die richtige Reaktion auf eine Verknappung zeigen, wenn man ihn vor einem knappheitsgerechten Preis bewahrt.

Es trifft ja zu, daß viele Menschen, die meisten sogar, kurzfristig einer knappheitsbedingten Verteuerung von Wohnraum nicht durch eine Einschränkung ihrer Wohnungsnachfrage – Wechsel in eine kleinere Wohnung,

Untervermietung von Räumen und ähnliches – begegnen können, eine Mieterhöhung also schlicht ertragen müssen. Es trifft aber auch zu, daß es in der Summe sehr viel mehr sind, als man denkt, die sich in der einen oder anderen Form anpassen könnten. Verzichtet man aber auf dieses Anpassungspotential – indem man knappheitsgerechte Mieten verhindert – so kommt das Problem der Verknappung geballt auf die wenigen zu, die gerade keine Wohnung haben oder aus anderweitigen Gründen eine Wohnung suchen. In einem künstlich klein gehaltenen Marktsegment muß dann der Marktausgleich gesucht werden. Kein Wunder, daß dort die Mieten explodieren. Kein Wunder, daß die Warteschlangen in den staatlichen Ämtern, die über Belegungsrechte im Rahmen der Wohnungssozialpolitik zu verfügen haben, lang werden.

Es trifft ja zu, daß es schwerfällt, den Menschen zu erklären, sie sollten Mietsteigerungen gerecht, jedenfalls zumutbar, finden, die in erkennbaren zusätzlichen Aufwendungen ihrer Vermieter keine Erklärung haben, ja die nicht einmal mit einer fairen Teilhabe der Vermieter an einer allgemeinen Teuerung zu begründen sind. Es trifft aber auch zu, daß es, die Betroffenen ausgenommen, niemanden schert, wenn die Vermieter nicht auf ihre Kosten kommen, weil der Markt Mieten, die die früher getätigten Investitionen lohnend machen, nicht hergibt. Jeder Investor in den Wohnungsbau muß mit Anfangsmieten zufrieden sein, die weit unter seinem laufenden Aufwand – der vor allem Zinsaufwand ist – liegen (die "Kosten"-Mieten liegen weit über den Markt-Mieten). Er braucht schon beträchtliche Mietsteigerungen, um allmählich erst einmal aus dieser Situation herauszukommen, und weitere, um eine gute Rendite für das eingesetzte Eigenkapital zu erzielen. Daß sich diese Mietsteigerung meist nicht kontinuierlich vollzieht, in Zeiten gespannter Marktlage – wie im größten Teil des abgelaufenen Jahrzehnts – sich verzögert, in Zeiten der Verknappung sich beschleunigt, ist Chance und Risiko des Mieters, Risiko und Chance des Vermieters.

Es trifft ja zu, daß am Wohnungsmarkt das Angebot einer veränderten Nachfrage nicht befriedigend rasch folgt, daß deshalb Perioden anhaltender Verknappung (Verkäufermarkt) immer wieder vorkommen. Es trifft aber auch zu, daß daran nichts zu ändern ist und daß man die beste Anpassung, die man sich realistisch wünschen kann, dann bekommt, wenn der Staat möglichst wenig interveniert, vor allem die Herausbildung knappheitsgerechter Mieten nicht behindert. Hier wie sonst gilt, daß der Staat regelmäßig nicht besser weiß als der Markt – sondern schlechter –, welches Angebot

gebraucht wird. Die Verzögerung des Marktausgleichs hat, so beklagenswert sie ist, meist gute Gründe: Einer erhöhten Nachfrage nach Wohnraum wird erst dann durch eine Bestandserweiterung entsprochen, wenn mehr Wohnungen nicht nur temporär, sondern dauerhaft für lohnend vermietbar gehalten werden. Und das ist im Prinzip ja auch gut so. Eine rasche Bestandserweiterung stößt zudem oft an objektive Grenzen, sei es von den Baukapazitäten her, sei es – dies leider meist unnötigerweise – vom Angebot an baureifem Land her. Hier schlägt eine Besonderheit durch von Märkten, an denen es um Bestandsnutzung geht und neue Bestände nur einen kleinen Teil des Gesamtangebots stellen. Konkret: Wenn Bestandserneuerung und Bestandserweiterung, also die Wohnungsbauinvestitionen, je Jahr normalerweise 1,5 Prozent des Wohnungsbestandes ausmachen, so bedeutet eine Zusatzausweitung der Wohnungsnachfrage um bloß weitere 1,5 Prozent – zum Beispiel aufgrund einer ungewöhnlichen Steigerung der Einkommen, zum Beispiel aufgrund ungewöhnlich starker Einwanderungen –, daß die Wohnungsbauinvestitionen um 100 Prozent erhöht werden müßten, wenn der Marktausgleich umgehend wieder hergestellt werden soll. Das ist weder möglich, noch erwünscht. Die Anpassung des Angebots kann nur allmählich geschehen. Um so mehr ist noch einmal zu unterstreichen, daß der Wohnungsmarkt – der zu 98,5 Prozent mit schon gebauten Wohnungen zu tun hat – überhaupt nur dann befriedigend funktionieren kann, wenn jede nur mögliche Flexibilität in der Bestandsnutzung mobilisiert wird – durch die Lenkungsfunction der Preise, hier der Mieten.

Es trifft ja zu, daß die Probleme der Wohnungsverknappung bestimmte Ballungszentren besonders hart treffen. Es trifft aber auch zu, daß sie insoweit Folge des spezifischen Wohnwerts oder der spezifischen Erwerbschancen einer Stadt sind. Beides gehört zusammen. Und deshalb ist auch die Stadt selbst für die Lösung zuständig. Sie ist zuständig für die Ausweisung von Bauland. Sie muß sich um die Mitbürger kümmern, die durch hohe Mieten unter Verdrängungsdruck geraten, wo dies sozial unerwünscht ist. Zu hohem Wohnwert und hoher Wirtschaftskraft passen hohe Grundsteuern und hohe Gewerbesteuern. Daraus läßt sich kommunale Wohnungs-Sozialpolitik, daraus lassen sich kommunale Zuschläge zum Wohngeld finanzieren. Daß die Münchner die Vorteile aus ihrer schönen Stadt und deren starker Wirtschaftskraft haben und der Rest der Republik die Kosten trägt, das geht nicht an.

Kein sozialer Wohnungsbau alter Art

47. Das gegenwärtige Marktgleichgewicht im alten Bundesgebiet ist gewiß besonders groß. Aber die Wohnungsbauinvestitionen sind auch voll in Gang gekommen. Die Baukapazitäten sind mehr als normal ausgelastet. Der Staat hat seine Möglichkeiten vertretbarer allgemeiner Angebotsförderung weitgehend ausgereizt. Die steuerlichen Bedingungen für den Wohnungsbau sind günstig. Die soziale Flankierung durch das Wohngeldangebot wurde verbessert.

Dem verbreiteten Drängen auf Rückkehr zu mehr sozialem Wohnungsbau alter Art muß widerstanden werden. Nächste der europäischen Agrarpolitik ist er das bedrückendste Beispiel für eine ineffiziente Verwendung von öffentlichem Geld in großem Stil: Riesiger Förderaufwand zugunsten weniger Empfänger; nicht sachgerecht definierte "Kosten"-Mieten; "Fehlbelegungen" und, um dieses Ärgernis abzumildern, dann "Fehlbelegungsabgaben". Daß sich trotzdem die Wohnungspolitik aus dem sozialen Wohnungsbau alter Art nicht vollständig zurückgezogen hat, einige Bundesländer ihn sogar wieder verstärkt betreiben, hat ausschließlich populistische, keine sachlichen Gründe. Die Faszination des Unmittelbaren, die bei angespanntem Wohnungsmarkt vom staatlich selbst veranlaßten Wohnungsbau ausstrahlt, ist anscheinend unwiderstehlich. Dagegen kommt Vernunft schwer an.

Weniger problematisch als der soziale Wohnungsbau alter Art ist die Objektförderung nach dem sogenannten "Dritten Förderungsweg". Hier kauft der Staat durch Subventionen an private Bauherren ein temporäres Belegungsrecht, verbunden mit einem Anspruch auf Mietverbilligung, zugunsten Bedürftiger ein. Dieser Weg hat den Vorzug, daß mit den zur Verfügung gestellten Mitteln der Bau von wesentlich mehr Wohnungen angeregt werden kann als mit der Objektförderung alter Art. Zudem werden deren größte Ungeheimheiten vermieden.

Neuordnung des Wohnungswesens auf dem Gebiet der ehemaligen DDR

48. In den neuen Bundesländern muß das fast vollständig verstaatlichte Wohnungswesen mit seinen auf extrem niedrigem Niveau festgezurrten Mieten, die keine Substanzerhaltung ermöglichen, völlig neu geordnet werden. Wie eine Überführung in die Marktwirtschaft, zu der eine allmähliche, aber doch konsequente Erhöhung der Mieten gehört, gestaltet sein könnte, haben wir jüngst zum Gegenstand einer eigenen Studie ge-

macht ("Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft", Band 21/1990).

49. Die letzte Regierung der DDR hatte die Absicht bekundet, die umfassende Subventionierung der DDR-Wohnungswirtschaft durch eine stufenweise Anhebung des Mietniveaus ab Anfang 1991 abzubauen. Mit dem Beitritt zur Bundesrepublik hat die nunmehr gesamtdeutsche Regierung dieses Vorhaben erst einmal ausgesetzt. Von sozialen Rücksichten abgesehen, geht es ihr anscheinend um die Eindämmung der Gefahr fortgesetzter Abwanderung aufgrund niedriger Reallöhne. An solcher Begründung ist nur so viel richtig, als auch ein marktbestimmtes Mietniveau in den neuen Bundesländern deutlich geringer ausfallen muß als in den alten. Nicht aber ist geboten, die Mieten künstlich niedrig oder die Wohnungen in der Zwangsbewirtschaft zu halten. Eine Zwangssubventionierung des Arbeitsangebotes zu Lasten der Wohnungswirtschaft – um nichts anderes geht es hier – verursacht im Zweifel nicht geringere, sondern höhere Kosten als eine Wirtschaftspolitik, die ohne solche Krücken den Weg zu verbesserten Bedingungen für die Nutzung von Arbeitskraft geht. Ein gesundes Wohnungswesen wird auch die Standortqualität der DDR erhöhen, das heißt, einen Beitrag leisten, die Arbeitskräfte in der DDR zu halten und unentbehrliche Fachkräfte aus der Bundesrepublik (oder aus anderen Ländern) zu gewinnen. Mieten, die allmählich marktgerecht werden und also steigen müssen, stehen dem nicht entgegen, sondern erleichtern das Erreichen dieses Ziels.

VI. Deregulierung

Verstärkte Deregulierungsbemühungen notwendig

50. In der ehemaligen DDR ist durch die Übernahme der Rechtsordnung der alten Bundesrepublik eine gewaltige Deregulierung in Gang gesetzt worden. Wichtige Bereiche der westdeutschen Wirtschaft sind freilich ebenfalls von einem dichten Netz spezieller, häufig marktwidriger Regulierungen überzogen. Gerechtigt werden diese Regulierungen als Korrektur von Marktversagen oder als Schutz der Bürger. In vielen Fällen werden jedoch vor allem Partikularinteressen befriedigt und einzelne Gruppen vor unbequemem Wettbewerb geschützt. Jede unzureichend gerechtfertigte Regulierung verdient Kritik. Inzwischen ist es aber auch die schiere Fülle der marktwidrigen Regulierungen, die beunruhigt: Sie beschränken die wirtschaftlichen Freiheitsrechte des einzelnen, sie verzerren die Angebotsbedingungen der Wirtschaft, sie treiben Kosten und Preise hoch, sie verschlechtern die Wahl-

möglichkeiten der Verbraucher, sie errichten Einstellungsbarrieren für Arbeitsuchende.

Chance des Neubeginns in den neuen Bundesländern nutzen

51. Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren, meist durch EG-Recht genötigt, einige Deregulierungsmaßnahmen auf den Weg gebracht. Sie ist aber mit diesen Maßnahmen hinter dem Liberalisierungstempo in anderen Industrieländern zurückgeblieben, so z.B. im Fernmeldewesen. Gerade diesen kommt im Zusammenhang mit den modernen Informations- und Kommunikationstechniken eine Schlüsselrolle für die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Arbeitsplätze zu. Daß ein Rückstand bei der Erledigung von Deregulierungsaufgaben besteht, hat die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1990 selbst eingeräumt. Die Herausforderungen des internationalen Standortwettbewerbs und der schwierige wirtschaftliche Wiederaufbau in Ostdeutschland müssen Anlaß sein, sofort nach Beginn der neuen Legislaturperiode ein Deregulierungsprogramm vorzulegen, das in sich schlüssig und glaubwürdig ist und dessen zügige Umsetzung verbindlich angekündigt wird, damit sich alle Marktteilnehmer bei ihren Planungen auf die neuen Wettbewerbsbedingungen einstellen können. In den neuen Bundesländern muß die Chance des Neubeginns genutzt werden. Der Einigungsvertrag bietet dafür Spielraum. Die Politik der Deregulierung muß kartellrechtlich abgesichert bleiben, damit es nach einer Deregulierung nicht zu wettbewerbsbeschränkenden Absprachen kommt oder zu einem Mißbrauch von Anbietermacht zu Lasten der Nachfrager.

Zu deregulieren ist vor allem im großen Bereich der Dienstleistungen und hier ganz besonders in der Verkehrswirtschaft mit ihren vielfältigen Beschränkungen des Marktzugangs, der Investitionen und der Preisgestaltung. Wir halten mehr Wettbewerb auch in der Stromwirtschaft für notwendig. Überfällig ist der Abbau der teuren Kohleprotektion. Eine Flexibilisierung der Handwerksordnung ist zumindest zweckmäßig. Mehr Markt im Arbeitsrecht unter Wahrung der Tarifautonomie lohnt große Anstrengungen. Für einen Teil dessen haben wir bereits konkrete Deregulierungsvorschläge vorgelegt ("Mehr Markt im Verkehr", Band 4/1984; "Mehr Markt im Arbeitsrecht", Band 10/1986; "Mehr Markt in der Telekommunikation", Band 15/1987; "Mehr Markt in der Energiewirtschaft" Band 17/1988).

VII. Europa

Europäische Währungsunion darf keine Inflationsgemeinschaft werden

52. Im Verlauf der nun beginnenden Legislaturperiode des Deutschen Bundestages soll Europa weiter zusammenwachsen. Neben der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes gilt die "zweite Stufe" auf dem Wege zu einer Europäischen Währungsunion als wichtigstes Etappenziel dieser Integration. Es soll zum Beginn des Jahres 1994 erreicht sein. Die zweite Stufe soll auch "point of no return" sein. Dazu gehört: Jede weitere Wechselkursänderung im EWS soll von da an erheblich erschwert sein.

Worin sich im einzelnen die zweite von der ersten Stufe unterscheiden und welche Regeln und Institutionen diesen Unterschied ausmachen sollen, ist noch wenig klar und auch deshalb umstritten. Gute Gründe sprechen dafür, daß man eine zweite Stufe überhaupt nicht benötigt, daß der Prozeß, bis die Europäische Gemeinschaft für eine Währungsunion reif ist, ein kontinuierlicher Prozeß – und also stufenlos – sein sollte. Um so irritierender war die zeitliche Selbstbindung der Gemeinschaft an einen bestimmten Termin. Es ist der Eindruck entstanden, daß an dem Ziel, der Währungsunion bald durch eine zweite Stufe näher zu kommen, allein um seiner Symbolträchtigkeit willen festgehalten wird, die Frage nach der Erfüllung der unerläßlichen Voraussetzungen hierfür aber unbeantwortet bleibt, obwohl es auf sie letztlich allein ankommt.

Zeitliche Zwänge können in der Politik hilfreich sein, wenn es gilt, annehmbare Kompromisse zu finden und zu schliessen. Sie sind gefährlich, wenn es nicht um einen Kompromiß geht. Und das ist hier der Fall. Eine Geldverfassung – die Frage, welche Geldverfassung gutes Geld erwarten läßt – ist in ihren wesentlichen Teilen keine Frage des Kompromisses. Es ist eine Frage der Grundsatztreue. Damit eine hinreichend große Chance dafür besteht, daß die Europäische Währungsunion keine Inflationsgemeinschaft, sondern eine Stabilitätsgemeinschaft wird, sind essentielle Bedingungen zu erfüllen.

Die institutionellen Vorkehrungen, auf die es vor allem ankommt,

- Unabhängigkeit der Notenbank,
- uneingeschränkte Festlegung auf das Ziel der Geldwertstabilität,
- strikte Trennung von Notenbank und Staatshaushalt,

sind weitgehend ausdiskutiert. Aber gute Institutionen allein reichen, so wichtig sie sind, nicht aus, gutes Geld hervorzubringen. Das Ergebnis bleibt Menschenwerk. Auch eine "unabhängige" Notenbank ist frei, schlechtes Geld zu schaffen.

53. Gutes Geld ist ein Produkt großer Staatskunst und entsprechend selten. Im Lehrbuch der Nationalökonomie kann man nachlesen, wie einfach es ist, gutes Geld zu schaffen. In der Realität kann man lernen, wie schwer es ist und wie selten es gelingt. Gutes Geld ist Ausweis dessen, daß ein Staat mit seinen wirtschaftlichen und sozialen Problemen zurechtgekommen ist, und zwar über lange Zeit. Denn gutes Geld ist erst wirklich gut, wenn es als gut geglaubt wird. Das hierfür nötige, durch lange Erfahrung gestützte Vertrauen gibt es nur für wenige Währungen in der Welt. Es läßt sich nicht durch Dekrete schaffen. Daher wird sich die Bundesrepublik zu Recht schwer tun, die D-Mark als Währung aufzugeben für einen ECU, der als stabile Währung zunächst nicht mehr als ein Versprechen wäre.

Beim Übergang zu einer mehr und mehr gemeinschaftlichen Geldpolitik und spätestens bei Beginn einer Währungsunion wird die Bundesrepublik das Zinsvoraus verlieren, das D-Mark-Schuldner genießen, weil die D-Mark die stabilste Währung des Europäischen Währungssystems ist. Selbst wenn man etwa für eine künftige europäische Einheitswährung alle stabilitätspolitisch wünschbaren Vorkehrungen trafe, hätte man doch für sie höhere Zinsen zu erwarten, weil diese sich für viele Jahre nur danach richten können, welche Stabilität man der europäischen Währung – unter Unsicherheit – zutraut, nicht danach, welche Stabilität sie tatsächlich haben wird.

Unverzichtbare Voraussetzungen für eine Währungsunion

54. Garantien für einen Erfolg kann niemand verlangen. Aber daß der Erfolg hochwahrscheinlich wird, das kann man verlangen – jedenfalls wenn man etwas hergeben soll, das schon einen seltenen Erfolg verkörpert. Hier – nicht in der "Krönungstheorie" – liegt die Bedeutung der Einübung in stabilitätspolitischer Disziplin im Vorlauf zu irreversiblen Entscheidungen. Länder, die sich für eine gemeinschaftliche Geldpolitik und danach für eine Währungsunion aufeinander einlassen sollen, müssen sich gegenseitig zeigen, daß sie bereit und in der Lage sind, eine längere Zeit lang freiwillig zu tun, wozu sie später verpflichtet sein wollen – oder was sie eines Tages von einer unabhängigen

Europäischen Zentralbank ohne unziemlichen Widerstand ertragen sollen.

Viele europäische Geldpolitiker, darunter auch viele maßgebliche Befürworter einer Währungsunion, können sich nach wie vor selbst im Falle einer “unabhängigen” Notenbank Geldmenge und Notenbankzinsen gar nicht anders vorstellen denn als eine letztlich politisch zu verantwortende Veranstaltung. Das ist weit ab von der Vorstellung, daß Geldpolitik keine “politischen” Maßstäbe braucht, daß sie allein den unwandelbaren Maßstäben für das verpflichtet sein sollte, was gutes Geld ist. Dazu gehört Objektivierung der Geldversorgung ohne jede Einschränkung: Wer nach dem Gelde strebt, und das ist auch der Staat, darf nicht mitbestimmen, wieviel Geld es gibt.

Unverzichtbare Voraussetzungen für das Überschreiten des “Punkts ohne Umkehr”, für ein nur noch wenig eingeschränktes Festkursversprechen der EWS-Länder im Vorlauf zur Währungsunion sind:

- Die Partnerländer müssen glaubwürdig machen, daß das geplante Europäische Zentralbanksystem wirklich unabhängig sein wird. Glaubhaft machen können sie das nur, wenn sie ihren eigenen Notenbanken Autonomie einräumen und wenn diese Autonomie gelebte Autonomie wird. Die Verabredung der Autonomie eines künftigen Europäischen Zentralbanksystems ist wenig vertrauenerweckend, solange Partnerländer darauf beharren, daß das eigene zentrale Institut zur Steuerung der Geldpolitik praktisch eine Unterabteilung des Finanzministeriums bleibt.
- Die Differenzen zwischen den Inflationsraten der beteiligten Länder müssen wesentlich kleiner als heute sein, und dies auf einem allgemein niedrigen Niveau. Ohne dies wäre die Hypothek auf die nur noch wenig eingeschränkten Festkursversprechen der zweiten Stufe zu groß. Sie müßten entweder gebrochen werden, oder die Dynamik der geldpolitischen Harmonisierungszwänge führte zu einer gemeinsamen Geldwertverschlechterung. Man könnte bei noch deutlich unterschiedlichen Inflationsraten leichter zu einer europäischen Einheitswährung – mit einer zentralen Geldpolitik – übergehen als zu einem erst gemeinten Festkursversprechen mit je nationaler Geldpolitik. In einem Währungssystem können sich alle außer einem am Ziel der Wechselkursstabilität ausrichten, wenn nur dieser eine konsequent auf Geldwertstabilität bedacht und hinsichtlich der Wechselkursstabilität gleichmütig

ist. Die Verpflichtung aller – auch des einen – auf mehr Wechselkursstabilität, wie sie die zweite Stufe auf dem Wege zur Währungsunion vorsieht, ist systemtheoretisch unlogisch, ist ein Verstoß gegen das Erfolgsgeheimnis des EWS. Denn auf der zweiten Stufe wird die D-Mark als Ankerwährung noch gebraucht. Dies ist das wichtigste Argument gegen die “zweite Stufe”: Es möchte ohne zureichenden Grund der Stabilitätsanker des Systems durch das Vertrauen auf den spontanen Stabilitätswillen der Partner ersetzt werden. Auf solchen spontanen Stabilitätswillen der Partner kann man, wenn überhaupt, nur setzen, wenn alle Länder vor Beginn der zweiten Stufe auf einen konsequenten Stabilitätskurs eingeschwenkt sind. Haben sie sich erst einmal an niedrige Inflationsraten gewöhnt, dann bleiben sie hoffentlich auch dabei. Ein Wagnis bleibt es allemal.

- Es muß Einvernehmen herrschen, daß nicht riesige Regionalfonds die Probleme einer inkohärenten Geldpolitik lösen oder die Folgen einer falschen Lohnpolitik in einzelnen Ländern mildern sollen.

Eine ständige Harmonisierung der Finanzpolitik gehört nicht zu den zwingenden Elementen einer Währungsunion – wenn klar ist, daß die nationale Verantwortung für die Zinslastfolgen einer unsoliden Finanzpolitik völlig ungeteilt erhalten bleibt, durch keinerlei Solidarpflichten der Gemeinschaft (Finanzausgleich) ausgehöhlt wird. Zu verlangen ist aber zweierlei:

- Vor irreversiblen Entscheidungen in Richtung Währungsunion müssen alle beteiligten Länder solide Staatsfinanzen aufweisen. Das gilt für die zweite Stufe eher noch mehr als für die dritte. Ungelöste Konsolidierungsprobleme bei den öffentlichen Haushalten stellen eine stabilitätspolitische Hypothek dar, die den Partnern nicht zuzumuten ist. Zu vertraut ist die Gewohnheit, die Last hoher Staatsverschuldung durch Inflation abzuwerfen und entsprechenden Druck auf die Geldpolitik auszuüben.
- Soweit die Finanzpolitik als Konjunkturpolitik gefordert ist, braucht es in einer Währungsunion Regeln, die ein abgestimmtes Verhalten bei den nationalen Haushaltsentscheidungen sichern. Da die Finanzpolitik jedoch keine Aufgaben der konjunkturellen Feinsteuerung hat, ist eine ständige Harmonisierung der Finanzpolitik auch aus solchen Gründen nicht nötig.

55. Stabilität des Binnenwertes und Stabilität des Außenwertes der Währung können einander im Wege stehen. Die Unabhängigkeit einer europäischen Zentralbank wäre wenig wert, wenn deren Geldpolitik unter das Kuratel wechselkurspolitischer Entscheidungen anderer Instanzen, etwa des Europäischen Rates der Finanzminister, gestellt ist. Dieses Problem wird, obwohl als eminent wichtig erkannt, meist nur am Rande diskutiert. Das hat wohl damit zu tun, daß es eine einfache Lösung dafür nicht gibt. Denn die äußeren Währungsbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft können sicherlich nicht ohne Einschränkungen in die Zuständigkeit der Europäischen Zentralbank gegeben werden. Eine annehmbare Regelung wäre diese: Zur Geldverfassung der Gemeinschaft gehören bewegliche Wechselkurse gegenüber Drittwährungen. Eine autonome Wechselkurspolitik der Gemeinschaft findet nicht statt. Interventionen an den Devisenmärkten ohne Obligo gehören zur Geldpolitik, liegen also im Ermessen der Zentralbank. Änderungen dieser Grundregeln kann der Ministerrat nur einstimmig beschließen. Internationale währungspolitische Abreden geringeren Ranges (im Rahmen der internationalen währungspolitischen Zusammenarbeit) bedürfen des Einvernehmens mit der europäischen Zentralbank.

Mahn Tafel

56. Bei allen Entscheidungen über Schritte zur Europäischen Währungsunion steht eine Mahntafel vor den Politikern. Es darf nicht dahin kommen, daß es eines fernen Tages rückblickend für alle heißt: Die achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts, in denen die europäischen Währungen unter einem informellen Stabilitätswang der D-Mark standen, waren in der europäischen Währungsgeschichte eine glückliche Zeit, leider nur eine Episode.