

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

Research Report

Ostdeutschland im zehnten Jahr der Einheit: Was zu tun und was zu lassen ist

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 65

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1999) : Ostdeutschland im zehnten Jahr der Einheit: Was zu tun und was zu lassen ist, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 65, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99820>

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.



Argumente zu Marktwirtschaft und Politik

Ostdeutschland im zehnten Jahr der Einheit: Was zu tun und was zu lassen ist

Zu den bedeutendsten Aufgaben, die wir mit ins neue Jahrhundert nehmen, zählen die weiteren Folgearbeiten der deutschen Wiedervereinigung. Die hier angestellten Überlegungen gelten deren ökonomischem Teil, der wiederum Voraussetzung für das Gelingen weiterer Aspekte des Zusammenwachsens unseres Landes ist.

Der Weg entsteht beim Gehen. Die alte Weisheit gilt auch für den Prozeß der Wiedervereinigung. Er ließ sich in vielem nicht vorhersagen und wird auch in Zukunft noch Überraschungen bringen. Doch es gibt, gerade in der Ökonomie, eherne Gesetzmäßigkeiten, die man nicht aushebeln und nicht ungestraft ignorieren kann. Der vergebliche Versuch, es doch zu tun und letztlich immer wieder auf den Staat zurückzugreifen, hat schon die alte Bundesrepublik immer wieder zurückgeworfen.

Die folgende, auf das Wesentliche konzentrierte Zwischenbilanz skizziert, welche Art von Wirtschaftspolitik, welcher Gebrauch der zur Verfügung stehenden Instrumente und welche Rollenverteilung der Akteure notwendig sind, um die neuen Länder auf dem Weg zur Eigenständigkeit weiter voranzubringen, ohne daß die Volkswirtschaft als Ganze dadurch Rückschläge erleidet. Vielleicht können die Verantwortlichen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft sich, Vorurteile und Ideologien überwin-

Verlauf des Aufholprozesses eingestellt. Es ist vor allem die unverändert hohe Arbeitslosigkeit, die bedrückt; auch das gesamtwirtschaftliche Wachstumstempo hat in den letzten Jahren deutlich nachgelassen. Die Erfolge im Aufbauprozess, die seit 1990 erzielt worden sind, werden darüber leicht übersehen. In einer solchen Situation gedeihen Forderungen, dem Staat größere Verantwortung zuzuschieben. Sachgerecht ist dies aber nicht: Letztlich bedarf es gerade auch in Ostdeutschland vermehrter Freiräume für privatwirtschaftliche Aktivitäten, um der wirtschaftlichen Entwicklung neuen Schwung zu geben. Gleichwohl kommt der Wirtschaftspolitik eine wichtige Aufgabe zu, nämlich hierfür die richtigen Rahmenbedingungen zu setzen. Hierbei stehen alle wirtschaftspolitischen Akteure – Bund, ostdeutsche Länder und Tarifvertragsparteien – gleichermaßen in der Pflicht.

Aufbau Ost: Mehr Licht als Schatten

Um die Erfolge im Anpassungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft richtig einschätzen zu können, ist heute – immer noch oder schon wieder – daran zu erinnern, wie desolat die Lage der DDR-Wirtschaft am Ende der achtziger Jahre war: Die Produktivität lag, bestenfalls, bei einem Drittel des

die Umweltqualität waren katastrophal – heute gibt es, mit Ausnahme vielleicht des Verkehrsbereichs, kaum noch Unterschiede zum Westen. Und schließlich: Das Warenangebot war unzureichend, viele Produkte waren gar nicht verfügbar, viele nicht in der von den Konsumenten gewünschten Qualität – heute hingegen steht den Menschen in Ostdeutschland die ganze Vielfalt des Weltmarktangebots offen. Und während im Herbst 1989 die Zukunftsaussichten der DDR-Wirtschaft selbst von führenden Vertretern der Regierung äußerst skeptisch beurteilt wurden, rechnet heute kaum jemand ernsthaft damit, daß die gewünschte Angleichung der Lebensverhältnisse zum Westen nicht geschafft werden könnte. Kurzum: Gemessen an der Ausgangslage ist der Aufbauprozess in den neuen Ländern eine Erfolgsgeschichte.

Dennoch steht nicht alles zum Besten. Was nicht befriedigen kann, ist vor allem die Situation am Arbeitsmarkt. Waren in der DDR mehr als 9 Millionen Personen beschäftigt, gibt es mittlerweile nur noch 6,2 Millionen Arbeitsplätze, davon ein erheblicher Teil staatlich subventioniert. Die Unterbeschäftigungsquote, die neben der offenen auch die verdeckte Arbeitslosigkeit einschließt, liegt nach wie vor bei rund 25 Prozent. Es fehlen also wenigstens zwei Millionen Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt. Als weiteres Zeichen dafür, daß die Anpassung an marktwirtschaftliche Verhältnisse noch nicht abgeschlossen ist, gilt auch die Tatsache, daß ein beträchtlicher Teil der Unternehmen am Markt noch immer nicht Fuß fassen konnte. So liegt der Anteil von Unternehmen, die mit Verlust arbeiten, nach Angaben der Deutschen Bundesbank in Ostdeutschland mit mehr als 30 Prozent aller Unternehmen deutlich höher als im Westen, und vielfach handelt es sich dabei um Betriebe, denen auch kaum gute Zukunftsaussichten eingeräumt werden können.

Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es, die richtigen Rahmenbedingungen zu setzen

dend, auf die hier umrissenen ordnungspolitischen Grundlagen und Prioritätensetzungen verständigen.

Es wäre an der Zeit. Denn zehn Jahre nach der Begeisterung über die „Wende“ in Ostdeutschland hat sich Ernüchterung, wenn nicht gar Enttäuschung über den bisherigen

westdeutschen Niveaus – heute hingegen sind es rund 60 Prozent. Der unternehmerische Kapitalstock war in weiten Teilen verschlissen – heute produzieren viele Betriebe in den neuen Ländern mit moderneren Maschinen als ihre westdeutschen Konkurrenten. Die Ausstattung mit Telekommunikationseinrichtungen, das Verkehrsnetz,

**Ostdeutschland im zehnten Jahr der Einheit:
Was zu tun und was zu lassen ist**

Das Ausscheiden vieler dieser Betriebe aus dem Markt ist ein Grund dafür, daß die Wachstumsraten mit nur noch etwa 2 Prozent jährlich das westdeutsche Niveau kaum noch übersteigen. Wirklich besorgniserregend ist dies aber nicht. Es spiegelt sich hierin vor allem die notwendige Strukturbereinigung in der Bauwirtschaft wider. Im Verarbeitenden Gewerbe hingegen, auf das es wegen seiner überregionalen Orientierung besonders ankommt, waren im Jahre 1998 sogar zweistellige Zuwachsraten bei der Produktion zu verzeichnen. Zwar ist im laufenden Jahr eine Abflachung des industriellen Produktionswachstums festzustellen; dies ist aber im wesentlichen Reflex der schwachen Konjunktur in Deutschland und daher nicht als Zeichen für ein Ende des Aufholprozesses in der Industrie zu werten. Wichtiger ist, daß immer mehr Betriebe es schaffen, mit wettbewerbsfähigen Produkten gegen auswärtige Konkurrenz zu bestehen. Dies läßt erwarten, daß der Aufholprozeß schon bald wieder an Fahrt gewinnen wird.

**Wirtschaftspolitik:
Weniger ist mehr**

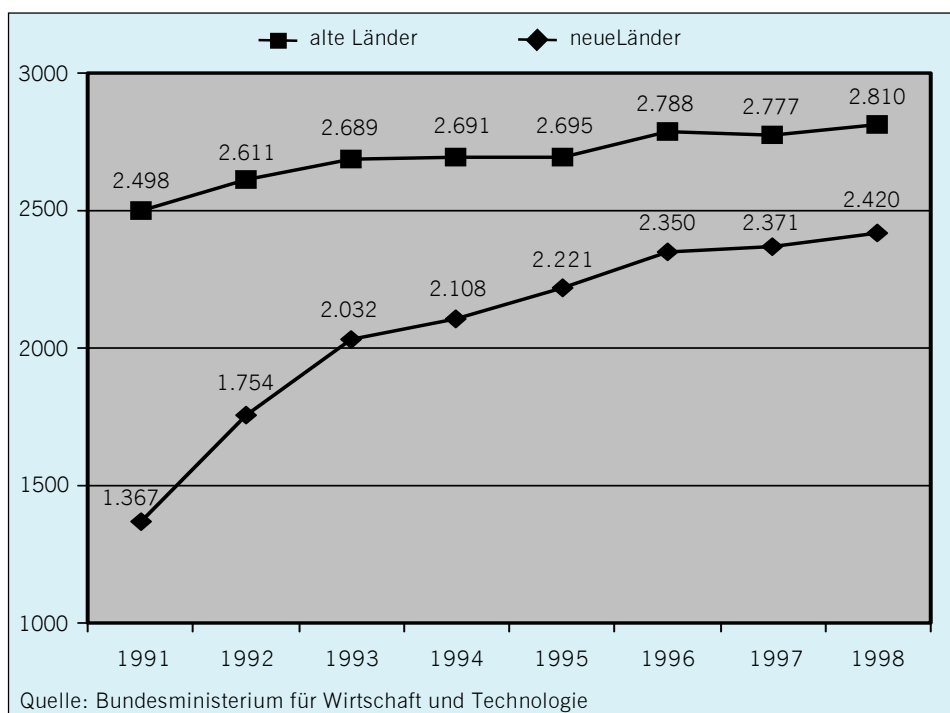
Die Wirtschaftspolitik hat von Anfang an den Aufbau in den neuen Ländern tatkräftig begleitet. In Übereinstimmung mit Empfehlungen aus der Wissenschaft hat sie einerseits im Rahmen einer Strategie „Aufschwung-Ost“ die Wachstumskräfte in den neuen Ländern kräftig gefördert, andererseits den infolge der Stilllegung unrentabler Betriebe unausweichlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit sozial abgefedert. Dies war, auch im Nachhinein betrachtet, richtig, denn Ostdeutschland sollte möglichst schnell auf eigenen Füßen stehen können.

Die Wachstumsorientierung der Wirtschaftspolitik kam dreifach zum Ausdruck: in der schnellen *Privatisierung* der als sanierungsfähig eingestuften Staatsunternehmen durch die Treuhandanstalt, in der Begünstigung von Investitionen in Ostdeutsch-

land durch den massiven Einsatz des Instrumentariums der *Wirtschaftsförderung*, und schließlich in der *Nachqualifizierung* ostdeutscher Erwerbspersonen. Forderungen nach Erhalt nicht wettbewerbsfähiger Strukturen – beschönigend als „industrielle Kerne“ bezeichnet – hat die Bundesregierung zunächst eine deutliche Absage erteilt. Mit abnehmendem Tempo des Aufholprozesses haben sich freilich auch in der Wirtschaftspolitik die Prioritäten verlagert. Stand am Anfang die Beseitigung bzw. Kompensation der aus jahrzehntelanger Vernachlässigung resultierenden Standortdefizite im Mittelpunkt, so rückten später ausgleichs- und sozialpolitische Überlegungen in den Vordergrund, die vor allem aus einer Fehlinterpretation der grundgesetzlich fixierten „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ herrührten: Solange nämlich das Einkommensniveau in Ostdeutschland, so eine gängige Argumentation, noch immer deutlich hinter der Westdeutschlands zurücklag, bedürfe es fortdauernder Hilfen im Rahmen der Wirtschaftsförderung; mehr noch, solange am Markt nicht genügend Arbeitsplätze bereitstünden, sei auch ein hohes Niveau arbeitsmarktpolitischer Auffangmaßnahmen erforderlich. Diese Akzentverschiebung aber birgt Gefahren, denn in einer Marktwirtschaft kann der Staat nicht die Verantwortung für ein bestimmtes Einkommens- und Beschäftigungsniveau übernehmen. Letzteres ergibt sich erst aus dem dezentralen Handeln einer Vielzahl von Unternehmen. Hierfür jedoch muß die Politik Freiräume schaffen – durch Rückführung der Steuerbelastung, durch Abbau leistungshemmender Regeln und durch Bereitstellung öffentlicher Güter. Hieran zu erinnern tut gerade in Ostdeutschland not, wo das Verständnis für marktwirtschaftliche Zusammenhänge nur gering ausgeprägt ist.

Einkommensentwicklung in Ost und West

(Netto-Durchschnittslöhne in D-Mark pro Monat)

**Förderpolitik: Den Weg zur Normalität finden**

Wichtiger Bestandteil der wachstumsorientierten Strategie ist die Investitionsförderung. Nach derzeitigem Rechtsstand gelten

**Ostdeutschland im zehnten Jahr der Einheit:
Was zu tun und was zu lassen ist**

bis zum Ende des Jahres 2004 in Ostdeutschland Sonderregeln bei der Wirtschaftsförderung. Wichtigster Kern dieser Sonderförderung sind die Investitionszulagen von bis zu 20 Prozent der Investitionssumme, die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und ausgewählter produktionsnaher Dienstleistungszweige gewährt werden. Mit einer Zulage von 10 Prozent werden darüber hinaus – für einen kürzeren Zeitraum – Investitionen von Betrieben des Handwerks und des kleinflächigen innerstädtischen Einzelhandels gefördert. Außerdem können überregional tätige Unternehmen durch Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ besonders gefördert werden. Schließlich findet auch das Instrumentarium der Existenzgründungs- und Mittelstandsförderung (zinsverbilligte Kredite der Förderbanken des Bundes) sowie der Innovationsförderung in Ostdeutschland Anwendung, zum Teil mit besonderen Konditionen.

An den derzeit gültigen Regelungen wird man – schon aus Gründen des Vertrauensschutzes – wohl nicht rütteln können. Über das Jahr 2004 hinaus aber sollte die besondere Wirtschaftsförderung für die neuen Länder nicht fortgeführt werden. Die einzig stichhaltige Begründung für die Sonderförderung liegt ja darin, daß sie der Kompensation von solchen Standortnachteilen

Nicht allein von der Begründung, sondern auch von der Wirksamkeit her ist die Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern deshalb heute viel weniger gerechtfertigt als zu Beginn des Transformationsprozesses. Ganz abgesehen davon spricht manches dafür, daß die Investitionsförderung zu einer Begünstigung kapitalintensiver Produktionen geführt hat, die nur geringe Beschäftigungseffekte aufweisen.

Wenn hier für eine Reduktion der Förderung plädiert wird, so geht es dabei, wohlgemerkt, nur um die Sonderförderung-Ost. Hilfen, die auch in Westdeutschland gewährt werden, können den neuen Ländern nicht verweigert werden. Es sollten jedoch alle Programme der Wirtschaftsförderung nach 2004 bundeseinheitlich geregelt werden. Selbst dies würde – so zum Beispiel bei der an Meßgrößen der regionalen Wirtschaftskraft orientierten Regionalförderung – noch immer eine Begünstigung der neuen Länder bedeuten. Freilich gehören auch die Subventionen in den alten Ländern auf den Prüfstand; ihr Abbau kommt trotz aller anderslautenden Bekenntnisse ebenfalls kaum voran.

Forciert werden sollte hingegen der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur als eine wichtige Voraussetzung für die Ansiedlung weiterer Unternehmen in den neuen Ländern. Hier liegt, trotz guten Ausbauzustan-

Ziel des Subventionsabbaus wäre eine Rückführung der Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur daher kontraproduktiv.

Unternehmenssanierung: Subventionierung beenden

Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang die Politik der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS), eine der Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt. Ursprünglich gegründet, um die ordnungsgemäße Abwicklung der von der Treuhandanstalt geschlossenen Verträge zu kontrollieren, ist sie in den letzten Jahren zunehmend unter Druck geraten, notleidenden Betrieben unter die Arme zu greifen. Sie hat diesem Druck nur halbherzig widerstanden. Zwar ist die Zahl der Fälle, in denen es zu derartigen „Aufgangslösungen“ gekommen ist, im Verhältnis zur Zahl der insgesamt von der BvS betreuten Verträge gering. So hat sie sich in den Jahren 1996 bis 1998 bei insgesamt rund 40.000 zu betreuenden Verträgen an 156 solcher Aktionen beteiligt. Problematisch ist denn auch eher der Tatbestand an sich, handelt es sich hierbei eben in aller Regel um solche Unternehmen, die sich bislang nicht am Markt etablieren konnten. Auch wenn die BvS darauf achtet, daß die Sanierungsfähigkeit des Unternehmens gegeben ist und daß sich Landesregierungen, Kapitalgeber und Belegschaft in angemessener Weise an derartigen Rettungsaktionen beteiligen, werden hier Erhaltungssubventionen für Unternehmen gewährt, bei denen privaten Investoren das Risiko eines Kapitalverlustes zu hoch erscheint. Damit wird aber der Selektionsmechanismus des Marktes außer Kraft gesetzt – eine aus ordnungspolitischer Sicht fatale Entwicklung.

Sollte ursprünglich die BvS zum Jahresende 2000 ihre Tätigkeit beendet haben, rechnet die Bundesregierung jetzt damit, daß sie wenigstens bis zum Jahre 2002 bestehen bleiben wird. Überdies soll die Verantwortung für die Nachbesserung bestehender

Tätigkeit der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben beenden

dient, die letztlich dem DDR-Regime zuzuschreiben sind, wie Defiziten bei der Infrastruktur, bei der Eigenkapitalausstattung oder – schon fragwürdiger – bei der Stabilität des Unternehmenssektors. Diese Standortdefizite spielen jedoch heute schon längst nicht mehr die Rolle, die ihnen Anfang der neunziger Jahre zukam. Hinzu kommt, daß die Anreizwirkung jeder Förderung mit zunehmender Gewöhnung abnimmt und die Wahrscheinlichkeit von Fehlinvestitionen steigt, die lediglich durch die Förderung rentabel gemacht werden.

des der vorhandenen überregionalen Straßen, noch einiges im argen. So besteht vor allem auf kommunaler Ebene, aber auch bei der Erweiterung des Fernverkehrsnetzes noch immer Investitionsbedarf. Dies schließt nicht aus, daß einzelne Projekte aufgrund veränderter Bedarfsprognosen gestreckt oder gar ganz aufgegeben werden; ein Nachlassen der Anstrengungen auf diesem Gebiet würde aber den Aufholprozeß hemmen und damit erneute Rufe nach einer Fortsetzung der Unternehmensförderung laut werden lassen. Auch mit Blick auf das

**Ostdeutschland im zehnten Jahr der Einheit:
Was zu tun und was zu lassen ist**

Verträge einer Tochtergesellschaft der Kreditanstalt für Wiederaufbau übertragen werden. Damit besteht die Gefahr, daß Erhaltungssubventionen für notleidende Betriebe auch in Zukunft in nicht unbeträchtlichem Umfang gewährt werden. Die EU-Kommission hat zwar angekündigt, daß sie im Rahmen ihrer Beihilfeaufsicht künftig derartige Hilfen im Regelfall nicht mehr genehmigen wird; ob sie sich hiermit durchsetzen kann, ist angesichts des sich formierenden Widerstandes aber fraglich. Um Wettbewerbsverzerrungen und die Fehlleitung knappen Kapitals zu vermeiden, sollten Erhaltungssubventionen für ehemalige Treuhand-Unternehmen deshalb nicht länger gewährt werden. Ratsam ist es, die Tätigkeit der BvS möglichst schnell zu beenden, anstatt ihre Aufgaben auf Institutionen

sche Funktion erfüllen. Eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt stellen sie jedoch nur selten dar. Eine am ersten Arbeitsmarkt verwertbare Qualifizierung erwerben nämlich die Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in vielen Fällen nicht, vor allem weil die Verzerrung der Faktorpreisverhältnisse bei ABM die Anwendung arbeitsintensiver, technisch veralteter Produktionsverfahren begünstigt. Es wundert daher nicht, daß ein Großteil der Maßnahmenteilnehmer zwischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und offener Arbeitslosigkeit hin und her wechselt, aber keine reguläre Beschäftigung findet.

Gravierender ist freilich, daß durch ABM sogar Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt verdrängt werden, wenn ABM-geförderte In-

Ohnehin sollte klar sein, daß Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kein Substitut für die am ersten Arbeitsmarkt fehlenden zwei Millionen Arbeitsplätze sein können. Es ist daher äußerst problematisch, wenn einzelne ostdeutsche Landesregierungen offen eine weitere Expansion des zweiten Arbeitsmarktes fordern. Eine dauerhafte Lösung für die Arbeitsmarktprobleme Ostdeutschlands wird sich nur finden lassen, wenn dauerhaft mehr Beschäftigung rentabel wird. Aufgabe der Politik ist es, hierfür die Rahmenbedingungen zu optimieren, nicht aber selbst Arbeitsplätze bereitzustellen.

Lohnkostenzuschüsse produzieren lediglich Mitnahmeeffekte

mit unbegrenzter Lebensdauer zu übertragen. Wenn sich kein privater Investor findet, in Not geratene Betriebe zu übernehmen, dürfte es um deren Sanierungsfähigkeit nicht gut bestellt sein.

Arbeitsmarktpolitik: Nur ein Notbehelf

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hatten von Beginn an in den neuen Ländern erhebliche Bedeutung. Richteten sich die Maßnahmen zunächst primär darauf, das Arbeitsangebot durch vorzeitige Verrentung zu reduzieren, ist im Laufe der Zeit die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen in besonderen Beschäftigungsgesellschaften in den Vordergrund gerückt. Im Jahre 1998 waren rund 150.000 Personen in diesem zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt. Zusätzlich wurden in Ostdeutschland rund 165.000 Arbeitsplätze durch Lohnkostenzuschüsse subventioniert.

Zwar ist unumstritten, daß *arbeitsmarktpolitische Hilfen* eine wichtige sozialpoliti-

stitutionen in Konkurrenz zu privaten Unternehmen treten. Besonders für den Bereich des Garten- und Landschaftsbaus ist dies belegt. Zudem stellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch keine kostengünstige Alternative zur offenen Arbeitslosigkeit dar, vor allem weil die Teilnahme an ABM erneute Leistungsansprüche an die Arbeitslosenversicherung eröffnet. Soweit dies zu einer Erhöhung der Lohnnebenkosten beiträgt, werden damit weitere Arbeitsplätze am regulären Arbeitsmarkt gefährdet. Angesichts dieser Spirale ist die Arbeitsmarktpolitik geradezu kontraproduktiv.

Es mag sein, daß diese Nachteile im Falle von *Lohnkostenzuschüssen* für die Einstellung von Arbeitslosen weniger gravierend sind. Gleichwohl produziert das Instrument lediglich Mitnahmeeffekte, wenn es sich dabei um wettbewerbsfähige Arbeitsplätze handelt, und es stellt eine Fehlallokation knapper öffentlicher Gelder dar, wenn es sich um Arbeitsplätze handelt, die nur durch die Förderung rentabel gemacht wurden. Wie man es dreht und wendet, Arbeitsmarktpolitik in dieser Form löst die Arbeitsmarktprobleme nicht.

Lohnpolitik: Kein Spielraum für weitere Angleichung

Als eine schwere Hypothek für den Aufbauprozeß erwiesen sich die in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung in den neuen Ländern vereinbarten Lohnerhöhungen. Angesichts der niedrigen Leistungskraft der ostdeutschen Betriebe und des hohen Angebots an Arbeitskräften hätten zunächst entsprechend geringe Lohnsätze vereinbart werden müssen. Doch die Tarifvertragsparteien haben es – freilich auch durch die Politik getrieben – versäumt, ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung nachzukommen. Im Vertrauen auf optimistische Vorhersagen eines zweiten „Wirtschaftswunders“ einigten sie sich auf Lohnsteigerungen, die auf eine baldige Angleichung des Einkommensniveaus an westdeutsche Werte abzielten. Auf diese Weise sind Arbeitsplätze, die sonst hätten erhalten werden können, zunichte gemacht worden, und das Entstehen neuer Arbeitsplätze wurde massiv behindert.

Zuzugestehen ist, daß die Lohnpolitik, nachdem die Unmöglichkeit einer raschen Einkommensangleichung erkannt wurde, auf einen moderateren Kurs eingeschwenkt ist. Der anfängliche Niveausprung bei den Tariflöhnen wurde jedoch nicht korrigiert;

**Ostdeutschland im zehnten Jahr der Einheit:
Was zu tun und was zu lassen ist**

vielmehr erreichen die tariflichen Stundenlöhne im Durchschnitt der ostdeutschen Wirtschaft inzwischen rund 86 Prozent des westdeutschen Niveaus. Da die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität – je Stunde gerechnet – aber nur bei 56 Prozent des westdeutschen Wertes liegt, resultiert hieraus eine immer noch erhebliche Kostenmehrbelastung, der sich immer mehr Betriebe durch untertarifliche Bezahlung zu entziehen suchen: Nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung werden im ostdeutschen Unternehmenssektor nur noch gut 40 Prozent aller Beschäftigten durch einen Tarifvertrag erfaßt. Je Arbeitsstunde gerechnet, liegen die Effektivlöhne daher im Durchschnitt der ostdeutschen Wirtschaft nur bei 69 Prozent des westdeutschen Wertes. Doch auch dies ist, gemessen an der Produktivität, noch zu hoch. So übersteigen die Lohnstückkosten als Indikator der Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Unternehmen den westdeutschen Durchschnittswert noch immer um fast 20 Prozent. Also tut Lohnzurückhaltung auch weiter not, um die Lücke zwischen Arbeitskosten und Produktivität zu schließen. Dies schließt natürlich nicht aus, daß in prosperierenden Unternehmen auch übertarifliche Löhne gezahlt werden können.

Die Erosion des Flächentarifvertrags in den neuen Ländern bietet zugleich Anschauungsunterricht zum Zustand des Tarifwesens überhaupt. Wer zentralisierten Verhandlungen über Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen ohnehin skeptisch gegenübersteht, könnte versucht sein, deren Aushöhlung in Ostdeutschland zu begrüßen. Zu bedenken ist aber, daß der Flächentarifvertrag für Arbeitnehmer wie für Arbeitgeber Vorteile bringen kann, weil dadurch die individuell zu tragenden Kosten der Verhandlungen über Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen minimiert werden. Will man deshalb den Flächentarifvertrag retten, bedarf er allerdings gründlicher Reform: Er darf lediglich solche Mindestbedingungen festschreiben, die auch schwache Unternehmen tragen können. Des weiteren muß gewährleistet sein, daß temporäre Abweichungen vom Tarifvertrag möglich sind, wenn auf diese Weise sanierungsfähige Unternehmen gerettet werden können. Erforderlich ist überdies, die tarifvertraglichen Regelungen stärker den regionalen und sektoralen Unterschieden in der Leistungskraft der Unternehmen anzupassen. Nur unter solchen Voraussetzungen können die Tarifvertragsparteien ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung wieder gerecht werden – andernfalls wird das Instrument des Flächentarifvertrags weiter erodieren.

Transferleistungen: Nur geringe Kürzungsspielräume

Seit dem Jahre 1991 sind netto insgesamt 1,1 Billionen DM öffentlicher Haushaltsmittel von West- nach Ostdeutschland geflossen. Der größte Teil davon diente der sozialen Flankierung des Anpassungsprozesses und der Deckung von Finanzierungslücken in den ostdeutschen Länderhaushalten; nur ein geringer Teil wurde für investive Zwecke verausgabt.

Vielfach werden die *Transferzahlungen* kritisiert und ihre Rückführung gefordert. Dabei wird übersehen, daß ein erheblicher Teil der Transferleistungen politisch nicht gestaltbar ist – all jene Leistungen nämlich, die aufgrund bundeseinheitlich geltender Regelungen gewährt werden und deshalb lediglich das Mißverhältnis von Wirtschaftsleistung und Leistungsansprüchen in den neuen Ländern reflektieren. Hierzu gehören beispielsweise Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit oder Rentenzahlungen. Aber auch eine Reihe weiterer Ausgaben, wie beispielsweise die Investitionen in die Bundesverkehrswege, sind unmittelbar Fol-

Wichtige gesamtwirtschaftliche Daten im Ost-West-Vergleich

		Westdeutschland		Ostdeutschland	
		1991	1998	1991	1998
Bruttoinlandsprodukt (BIP) real	Mrd. DM	2.647,6	2.889,1	206,0	297,6
Wohnbevölkerung	Mio.	64,1	66,7	15,9	15,3
Erwerbstätige (Inland)	Tsd.	29.189	27.915	7.321	6.053
Arbeitslose	Tsd.	1.689	2.904	913	1.375
BIP je Einwohner nominal	DM	41.321	49.918	12.948	27.982
BIP je Erwerbstätigen (Produktivität) nominal	DM	90.705	120.124	28.138	71.041
Bruttoeinkommen aus unselbst. Arbeit (BUA)	Mrd. DM	1.430,2	1.663,3	177,7	272,2
BUA je Beschäftigten mtl.	DM	4.560	5.594	2.131	4.124
Bruttolohn-u. -gehaltssumme (BLG)	Mrd. DM	1.161,2	1.318,0	149,1	225,7
Brutto-Durchschnittslöhne mtl. (BLG je Beschäftigten/Monat)	DM	3.703	4.430	1.788	4.124

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

**Ostdeutschland im zehnten Jahr der Einheit:
Was zu tun und was zu lassen ist**

ge der Ausweitung des Staatsgebietes Deutschlands und insoweit nicht als „Sonderleistungen“ für die neuen Länder zu interpretieren. Insgesamt kann nur rund ein Viertel der gesamten Bruttotransferleistungen – das sind etwa 40 Mrd. DM jährlich – als spezifische Leistung für Ostdeutschland angesehen werden. Hierzu gehören vor allem eine Reihe investiver Leistungen des Bundes und die nicht zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes an die ostdeutschen Länder, aber auch ein großer Teil der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik.

Zeitlich befristet und politisch gestaltbar sind insbesondere die Ostdeutschland zugute kommenden Mittel des *Länderfinanzausgleichs* (einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen), der in seiner jetzigen Form im Jahre 2004 ausläuft. Wie der Länderfinanzausgleich künftig zu gestalten sein wird, ist angesichts der anhängigen Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht ungewiß. Aus ökonomischer Sicht ist beim Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zumindest ein geringerer Nivellierungsgrad anzuraten als beim derzeitigen System, um auf diese Weise die Bundesländer zu einer Pflege ihrer Steuerquellen anzuregen. Auch die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern (Art. 91a und b sowie 104a GG) wären zu überdenken, um einen intensiveren Wettbewerb der Regionen zu initiieren. Trotzdem steht wohl außer Frage, daß die neuen Bundesländer auch künftig in erheblichem Maße auf Finanzhilfen des Bundes und der alten Länder angewiesen sein werden, liegt die Steuerkraft der ostdeutschen Länder, je Einwohner gerechnet, doch bei nur etwa 40 Prozent des Bundesdurchschnitts. Sicherzustellen ist jedoch, daß die Mittel stärker als in der Vergangenheit für investive Zwecke verwendet werden.

Grundsätzlich sollten die ostdeutschen Länder größere Verantwortung für den Aufbau Ost übernehmen. Dies kann dadurch geschehen, daß ihnen, bei einer Reform des Länderfinanzausgleichs, größere Befugnisse bei der Verwendung bereitgestellter Mittel, aber auch bei der Erhebung von Steuern eingeräumt werden. Dann nämlich wäre für

jeden offenkundig, welche Landesregierung eine wachstumsfreundliche, welche eine eher strukturkonservierende Politik betreibt.

Fazit: Kein Grund für Pessimismus

■ Eines sollte klar sein, die Entwicklungsperspektiven für die neuen Länder sind keineswegs so schlecht, wie es in der Öffentlichkeit zuweilen vermittelt wird. Die gegenwärtig niedrigen Wachstumsraten dürfen nicht den Blick dafür verstellen, daß insbesondere in der Industrie ein Kern von leistungsfähigen Betrieben entstanden ist, die auf den deutschen wie auch auf den internationalen Märkten gut mithalten können und so auch der regionalen Wirtschaftsentwicklung Impulse geben. Dies macht für die weitere Entwicklung Mut.

■ In der Öffentlichkeit wird dies freilich nicht immer so gesehen. Vor allem in Ostdeutschland findet eine pessimistische Sichtweise zunehmend Anhänger. Problematisch ist dies vor allem aus zwei Gründen: Zum einen besteht die Gefahr von politischem Aktionismus als Reaktion auf einen vermeintlichen „Absturz-Ost“. Geboten ist jedoch das Gegenteil: eine verlässliche, in sich konsistente Politik. Zum anderen, und dies ist eher noch gefährlicher, können falsche Einschätzungen zu Resignation, gar zu Ablehnung unserer Staats- und Wirtschaftsordnung führen. Der Schritt hin zu einer Verklärung der untergegangenen DDR ist da nicht mehr weit. Um dem entgegenzuwirken, bedarf es viel mehr als bislang geschehen der Aufklärung über die Funktionsweise der Marktwirtschaft und die in ihr bestehenden Chancen.

■ Freilich muß man auch der Tatsache ins Auge sehen, daß nicht alles Wünschenswerte kurzfristig erreichbar ist. Man wird sich eher daran gewöhnen müssen, daß die Unterschiede in den Einkommen, in den Lebensbedingungen und in der Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen im vereinten Deutschland wohl für lange Zeit größer sein

werden, als es in Westdeutschland vor 1989 der Fall war. Anstatt hierüber zu klagen, sollte man dies jedoch als eine Chance begreifen: Unterschiede zwischen Regionen stellen eine Voraussetzung für die Herausbildung einer komplementären Arbeitsteilung innerhalb einer Volkswirtschaft dar, die letztlich den Wohlstand aller Beteiligten erhöhen kann. Jede Region mag sich dann auf die Produktionen spezialisieren, bei denen sie besondere Vorteile aufweist. Abgesehen davon: Der Osten sollte es als Vorteil auffassen, daß Verkrustungen und Erstarrungen, die sich im Westen herausgebildet haben, bei ihnen noch nicht etabliert sind. Die faktische Aufhebung des Ladenschlußgesetzes in einigen neuen Bundesländern oder die Erleichterung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sind nur zwei Beispiele für die größere Reformbereitschaft in den neuen Ländern. Die Menschen in Ostdeutschland, die große Aufbau- und Anpassungsleistungen erbracht haben, sollten es als ihre Chance begreifen, sich derartige Freiräume zu bewahren – und ganz Deutschland zeigen, wie das Land vorangebracht werden kann.

Die Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“ greift aktuelle wirtschafts- und gesellschaftspolitische Themen auf. Sie erscheint in loser Folge.

Impressum

Herausgeber: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Kisseleffstraße 10, 61348 Bad Homburg

Tel. 06172 - 664 70
Fax 06172 - 222 92

e-mail Institut@Frankfurter-Institut.de
Internet <http://www.Frankfurter-Institut.de>

Vorstand
Gert Dahlmanns

Vorsitzender des Stiftungsrates
Klaus Schweickart

Wissenschaftlicher Beirat
Kronberger Kreis