

Wuchs zusammen, was zusammengehört?

Langwierige Transformation jenseits eines sich selbst tragenden Aufschwungs

Prof. Dr. Rudolf Hickel, geb. 1942 in Nürnberg, Studium der Volkswirtschaftslehre in Berlin und Tübingen, lehrt politische Ökonomie und Finanzwissenschaft an der Universität Bremen.

Politik unter dem Regime des ökonomischen Zusammenbruchs

Nach dem Fall der Mauer ist die grundsätzliche Entscheidung, die völlig konträr gewachsene DDR-Wirtschaft an die westdeutschen Produktionsverhältnisse anzugleichen, zügig gefallen. Nur kurze Zeit war die Antwort auf die Frage, nach welchem Schrittmuster diese Transformation zu vollziehen sei, strittig. Sollte zuerst eine stufenweise realwirtschaftliche Konvergenz angestrebt werden, bevor eine einheitliche Währung etabliert würde? Nicht zuletzt unter dem Druck von Massendemonstrationen in Ostdeutschland, bei denen der bezeichnende Slogan „Kommt die DM nicht zu uns, dann gehen wir zu ihr!“ unübersehbar war, entschieden sich die politisch bestimmenden Kräfte in Westdeutschland, das DM-Währungssystem ohne eingehende Prüfung von Alternativpfaden zum 1. Juli 1990 auf die neuen Länder auszuweiten. Ob es zu diesem monetären Blitzstart in die Transformation der durch die DDR hinterlassenen Wirtschaft eine realistische Alternative gegeben hätte, war und ist ausgesprochen zweifelhaft.¹ Allerdings haben diejenigen, die auf die katastrophale Schockwirkung dieses „monetären Urknalls“ frühzeitig hingewiesen und daher ein starkes Netz flankierender Maßnahmen für die betroffenen Betriebe gefordert hatten, recht behalten: Mit dem Import der DM, die die Stärke der in der internationalen Konkurrenz gehärteten westdeutschen Wirtschaft zum Ausdruck bringt, wurde gleichsam über Nacht

¹ Zur Auseinandersetzung um alternative Integrationsmodelle, vgl. Jan Prieue/Rudolf Hickel, Der Preis der Einheit - Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung, Frankfurt/M. 1992, S. 87 ff.

der systemische Entwicklungsrückstand der DDR-Wirtschaft offengelegt: ihre auf Osteuropa ausgerichtete Exportlastigkeit und Abschottung gegenüber der internationalen Konkurrenz; ein in vielen Bereichen technologisch unzureichender, teils verschlissener Kapitalstock; hohe Material-, Arbeits- und Umweltbelastungsintensität; übergroße Produktionseinheiten; ein aufgeblähter Industriebereich, ein unterentwickelter Dienstleistungssektor sowie eine desolate Infrastruktur.

Die schnell greifenden Folgen dieser blitzartigen Konfrontation mit der westdeutschen und internationalen Konkurrenz lassen sich an zwei für die Entwicklung von Wirtschaft und Arbeit wichtigen Indikatorenbündeln belegen:

- Das gesamtwirtschaftliche Produktionsniveau hatte sich innerhalb weniger Monate nach der Währungsumstellung halbiert. Der Zusammenbruch der Exportmärkte in Osteuropa, insbesondere in der ehemaligen Sowjetunion nach der Aufhebung der Rubelsubventionierung, verschärfte den Niedergang. Im zweiten Halbjahr 1990 betrug das nominale Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt - Indikator für die erzielten Erwerbs- und Vermögenseinkommen - gegenüber der Produktion je Einwohner im Westen knapp 30 Prozent. Vom Absturz besonders betroffen waren wichtige Produktionsbereiche des industriellen Sektors, die bis zu einem Drittel der Güterherstellung verloren haben.
- Der Zusammenbruch der Produktion schlug mit zeitlicher Verzögerung auf den massiven Abbau von Arbeitsplätzen durch. Die Zahl der inländischen Erwerbstätigen, die, allerdings unter dem Vorbehalt statistischer Erfassungsprobleme, 1989 noch 9,861 Mio. betrug, erreichte 1993 mit 6,196 Mio. ihren Tiefststand. Ohne die bereits 1990 eingeleitete arbeitsmarktpolitische Gegensteuerung - insbesondere mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und struktureller Kurzarbeit - wäre der Beschäftigungsrückgang noch stärker ausgefallen. Spiegelbildlich zum Verlust an Arbeitsplätzen ist die Zahl der registrierten Arbeitslosen von 240 000 in 1990 auf den Höchstwert von 1,17 Mio. in 1992 gestiegen. Dabei wird die Zahl der registrierten Arbeitslosen infolge arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie des Rückzugs, insbesondere von Frauen, vom Arbeitsmarkt mangels Aussicht auf Erfolg („stille Reserve“) verkleinert.

Eine Reduktion des technologisch durchweg unterlegenen und im industriellen Bereich zu groß angelegten Kapitalstocks war nach der Weltmarktöffnung der DDR-Wirtschaft ebenso unvermeidbar wie der Verlust von Arbeitsplätzen. Jedoch läßt sich nicht erst rückblickend nachweisen, daß, durch eine den Transformationsprozeß begleitende aktive Politik, der Absturz hätte abgefedert werden können. Gerade unter dem Druck des DM-Regimes hätten in viel stärkerem Maße einerseits Zeit gekauft und andererseits Schutz den Unternehmen zum Umbau gewährleistet werden müssen. Die dafür an sich zuständige Treuhandanstalt hat dagegen die schnelle Privatisierung bevorzugt, anstatt die Sanierung überlebensfähiger

Tabelle 1: Arbeitsmarktbilanz für Ostdeutschland

Jahresdurchschnitte in 1000 Personen	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ¹
Erwerbstätige im Inland	9861	8916	7321	6386	6196	6267	6395
davon ABM	–	3	183	388	260	280	300
Kurzarbeiter	–	758	1616	370	181	97	70
Arbeitslosenäquivalent ²	–	345	903	198	95	44	32
Erwerbstätige im primären Arbeitsmarkt³	9861	8568	6235	5800	5841	5943	6063
Pendlersaldo	2	–89	–269	–338	–325	–326	–325
Arbeitslose	–	237	913	1170	1149	1142	1015
Frührentner	–	350	536	808	853	650	350
Teilnahme an beruflicher Vollzeitweiterbildung	–	24	223	427	345	240	210
Erwerbstätige Inländer⁴	9859	9005	7590	6724	6521	6593	6720
davon Selbständige	183	319	371	417	452	478	500
Abhängig Beschäftigte	9676	8686	7219	6307	6069	6115	6220
davon in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (+ Kurzarbeit)	–	348	1086	586	355	324	332
Erwerbstätige Inländer im primären Arbeitsmarkt³	9859	8657	6504	6138	6166	6269	6388
Arbeitsplatzabbau im Inland gegen 1989	–	1293	3626	4061	4020	3918	3798
Rückgang der erwerbstätigen Inländer im primären Arbeitsmarkt gegen 1989	–	1202	3355	3721	3693	3590	3471

¹ Prognose der Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 1995.

² Das Arbeitslosenäquivalent ergibt sich als Produkt der Zahl der Kurzarbeiter und dem durchschnittlichen Arbeitsausfall.

³ Erwerbstätige ohne ABM-Maßnahmen und Arbeitslosenäquivalent der Kurzarbeit.

⁴ Erwerbstätige im Inland und Pendlersaldo.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesanstalt für Arbeit, Sachverständigenrat, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 1995, entnommen: Wirtschaftsbulletin Ostdeutschland, Nr. 3/1995.

Unternehmen zu gewährleisten. Durchaus transformierbare Unternehmenssubstanz ist damit vernichtet worden. Die Folge war, daß erst einmal vernichtete Arbeitsplätze unter neuen Bedingungen kaum bzw. viel schwerer wieder aufzubauen sind. Andererseits sind in der Anfangsphase Maßnahmen einer aktiven, mit der Arbeitsmarktpolitik abgestimmten regionalen und branchenbezogenen Wirtschaftsstrukturpolitik trotz des Einsatzes von Milliardenbeträgen unzureichend zum Einsatz gekommen. Die Ursachen für diese absehbar falsche Politik sind auf eine Mischung von Bagatellisierung und hilfloser Hoffnung auf schnell wirkende Marktentfesselung zurückzuführen. Der Schwur auf bald „blühende Landschaften“ steht für diese kostentreibende Problemverdrängung.

Langsamer Lernprozeß

Nach diesem Blitzstart mit der Einführung des DM-Währungssystems, begleitet von einer konzeptionslosen Politik, waren die Chancen, aus dem Niedergang der ostdeutschen Wirtschaften auf einen Pfad des Auf- und Umbaus zu gelangen, ausgesprochen ungünstig. Als hinderlich erwiesen sich auch viele Festlegungen des Einigungsvertrags - vor allem die Eigentums-

regelung nach dem Prinzip Vorrang der Entschädigung vor Rückgabe. Auch heute noch erweist sich dieser Vorrang in vielen Städten als entwicklungs-hemmend. Schließlich verstellte die Empfehlung - etwa in einem Sondergutachten des „Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" ausgesprochen -, der Marktwirtschaft die Führungsrolle bei der ökonomischen Transformation einzuräumen, den Blick für eine problembezogene Umbaupolitik.² Die spezifischen Anforderungen an diesen beispiellosen Systemumbau, an dessen Ende wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen stehen sollten, sind durch den Rekurs auf die Markttheorie lange Zeit eher verdeckt geblieben.

Fünf Jahre nach dem Transformationsschock, der zur massiven Entwertung von Kapital und Arbeitsplätzen führte, zeigt sich allerdings ein stark geändertes Bild: Die Wirtschaft verharrte nicht lange auf dem Zusammbruchsniveau. Der abrupten Zerstörung folgte ein zögerlicher, jedoch noch lange nicht abgeschlossener Auf- und Umbau der ökonomischen Strukturen. Der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion fand im Verlauf des Jahres 1991 sein Ende. Der allmählich sichtbar werdende ökonomische Fortschritt manifestiert sich mit den einigermaßen stabilen *Zuwachsraten* der inländischen Produktion seit 1993. Eine wesentliche Ursache dieser stetigen, sich allerdings immer noch auf vergleichsweise niedrigem Niveau vollziehenden gesamtwirtschaftlichen Zuwachsraten in den neuen Bundesländer liegt zweifellos in der gewandelten westdeutschen Politik. Die Tiefe des ökonomischen Absturzes, aber auch der wachsende Frust vieler Betroffener in Ostdeutschland erzwangen Korrekturen der westdeutschen *Finanz-* und *Ordnungs-*politik. Die öffentlichen Transfers von West- nach Ostdeutschland wurden gegenüber der ursprünglichen Planung ausgeweitet. Damit kamen wichtige Maßnahmen in den Bereichen Infrastruktur, Förderung der privatwirtschaftlichen Investitionen, produktive Arbeitsmarktpolitik sowie Angleichung der sozialen Systeme zum Zuge. Der im ersten Staatsvertrag vom Mai 1990 lediglich auf 115 Mrd. DM dimensionierte „Fonds Deutsche Einheit" wurde angesichts des viel größeren Finanzierungsbedarfs mehrfach nachgebessert. Das zweijährige Programm „Aufbau Ost" kam dazu. Mehrfache Anpassungen der Investitionsförderung sowie der Arbeitsmarktpolitik trugen ebenfalls zur allmählichen ökonomischen Besserung nach dem Crash bei. Während die Treuhandanstalt trotz massiver Kritik zu einem grundsätzlichen Strategiewechsel nicht veranlaßt werden konnte, sind durch politischen Druck zumindest Einzelfallentscheidungen zur Privatisierung korrigiert worden.

Alles in allem läßt sich festhalten: Unter dem gigantischen Problemdruck vollzog sich schrittweise ein *Lernprozeß* in Richtung einer stärker pragmatischen, an den Herausforderungen ausgerichteten Politik. Dieser allerdings am Anfang viel zu langsam greifende, mühselige Lernprozeß hat die ökonomische Entwicklung positiv beeinflußt.

2 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Sondergutachten vom 13.4. 1991: „Marktwirtschaftlichen Kurs halten - Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer"; in: Jahresgutachten 1991/92.

Gefahr erneuter Aufschwungillusionen

Die Wende der ökonomischen Entwicklung nach dem Crash zum Besseren manifestiert sich in den stetigen Zuwachsraten der inländischen Produktion in Ostdeutschland ab Mitte 1992. Seit dem zweiten Halbjahr 1990 bis zum zweiten Halbjahr 1994 konnte im Durchschnitt ein preisbereinigtes Wirtschaftswachstum mit über 7,5 Prozent erzielt werden. Im selben Zeitraum stieg die Güter- und Dienstleistungsproduktion in Preisen von 1991 um ein Viertel.

Zum Status dieser wirtschaftlichen Entwicklung stellen sich grundlegende Fragen: Welcher Aussagewert kommt diesem scheinbar hohen und seit drei Jahren stabilen Wirtschaftswachstum im Rahmen der Abschätzung der Chancen und Risiken des ökonomischen Entwicklungsmusters in Ostdeutschland zu? Ist damit bereits ein ausreichendes Maß an ökonomischer Stabilität und Angleichung an westdeutsche Produktions- und Lebensverhältnisse erreicht worden? Wie nicht anders zu erwarten, deuten namhafte Institutionen der Politik und Wirtschaft dieses anhaltende Wirtschaftswachstum bereits als Ausdruck eines sich selbst tragenden Aufschwungs. Konsequentermaßen folgt aus dieser optimistischen Interpretation die Forderung, angesichts dieser Schwungkraft die öffentlichen Transfers zur Förderung der ostdeutschen Wirtschaft zurückzuführen. Um es in dem altbekannten Bild auszudrücken: Ursprünglich zu früh angekündigt, seien die „blühenden Landschaften“ endlich Wirklichkeit.

Die Deutsche Bundesbank hat in einem an sich ausgesprochen informativen Beitrag zum Ausmaß und zur Struktur der Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland festgestellt: „Inzwischen wird die hohe Wachstumsdynamik teilweise schon aus eigener Kraft getragen.“ Dieser an Gewicht gewinnende „selbsttragende Aufschwung“ zeige an, daß „die für die exzeptionelle Übergangsphase konzipierten Subventionsstützen abzubauen bzw. auf das noch unbedingt Notwendige zu beschränken“ seien.³ Zweifellos sind in den letzten Jahren ökonomische Fortschritte erzielt worden. Die Mühen, Belastungen, Kraft, Zeit und Geld haben sich insoweit gelohnt. Allein die Tatsache, daß es bei der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung seit der Wende zum Besseren zu keinem Rückschlag kam, ist hervorzuheben. Dennoch: Von einem sich selbst tragenden Aufschwung kann nicht einmal ansatzweise die Rede sein. Zum einen spiegelt die Höhe der durchschnittlichen Wachstumsrate der ostdeutschen Produktion in den letzten Jahren von über 7 Prozent - gegenüber knapp 2 Prozent in Westdeutschland - zum Teil nur die Tiefe des vorangegangenen Zusammenbruchs wider. Das Wirtschaftswachstum vollzieht sich nämlich im Vergleich zu entwickelten Industriestaaten auf einem ausgesprochen niedrigen Niveau, weshalb sich auch vergleichsweise kleine nominale Zuwächse bereits in hohen Wachstumsraten niederschlagen. Zum anderen spricht gegen die These einer zunehmend eigenständigen Aufschwung-

³ Deutsche Bundesbank, Fortschritte im Anpassungsprozeß in Ostdeutschland und der Beitrag der Wirtschaftsförderung, in: Monatsbericht 7/1995.

dynamik die Tatsache, daß die Aufträge in wichtigen Wachstumsbranchen durch existenznotwendige öffentliche Transferzahlungen finanziert werden. Dies gilt insbesondere für den Bausektor mit den Bereichen Wirtschafts-, Wohnungs- und Infrastrukturausbau. Schließlich verbirgt das Muster stetigen Wirtschaftswachstum tiefgreifende wirtschaftsstrukturelle Defizite: Ein überregional wettbewerbsfähiger und stabiler Industriesektor ist noch lange nicht in Sicht. Hier liegt die Achillesverse des bisherigen Auf- und Umbaus der Wirtschaft. Die Chance, aus dem Transformationsprozeß genügend eigene wirtschaftliche Schwungkraft zu entwickeln, hängt von der Stärkung konkurrenzfähiger, exportorientierter Produktionsstätten in der Industrie ab. Ob dies in ausreichendem Ausmaß überhaupt einmal gelingen wird, läßt sich heute schwer beantworten, die Risiken sind jedoch in jedem Fall hoch.

Aus dieser Kritik der voreiligen These von der hohen, aus eigener Kraft getragenen Wachstumdynamik leitet sich spiegelbildlich die Notwendigkeit ab, weiterhin in einem nennenswerten Umfang öffentliche Transfers - allerdings zweckbestimmt und kontrolliert — für Ostdeutschland zur Verfügung zu stellen. Der Wachstumsprozeß hat keine stabile Basis und die Angleichung an westdeutsche Produktions- und Lebensverhältnisse ist noch lange nicht abgeschlossen. Also bedarf es einer Fortsetzung der Förderung zum strukturellen Nachteilsausgleich. Käme es hingegen im Lichte derartiger Aufschwungillusionen zu einem massiven Abbau der westdeutschen Transferzahlungen, so wäre ein tiefgreifender Rückschlag der wirtschaftlichen Entwicklung mit hohen sozialen Belastungen unvermeidbar.

Notwendigkeit fortdauernder Transferleistungen

In den letzten Monaten hat sich, wie erwähnt, die Forderung, die öffentlichen Transfers in die neuen Bundesländer zumindest drastisch zurückzuführen, verstärkt. Zur Rechtfertigung werden unterschiedliche Hinweise bemüht. Der gängigen Behauptung, wegen der hohen Wachstumsraten ließen sich die Förderleistungen drastisch reduzieren, ist bereits widersprochen worden. Darüber hinaus hat die Kritik an der mißbräuchlichen Verwendung dieser Finanzmittel nicht überraschend an Heftigkeit gewonnen. Beispiele der Verschwendung öffentlicher Mittel, auch aus den Berichten des Rechnungshöfe, werden vorschnell verallgemeinert. Die Transferpolitik wurde zudem von Anfang an mit der Kritik versehen, sie sei zu stark konsumtiv anstatt investiv ausgerichtet. Auch die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte in Westdeutschland erhöht den Druck in Richtung Transferabbau.

Gegenüber diesen gängigen Einwänden ist festzuhalten: Das Volumen der Transferleistungen leitet sich aus der noch lange geltenden Lücke zwischen der inländischen Produktion gegenüber der ostdeutschen Nachfrage (Absorptionlücke) ab. Zwar hat sich diese Lücke seit 1991 verringert, jedoch wird auch 1995 die inländische Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen gegenüber der gesamtwirtschaftlichen Produktion in Ostdeutschland 1,6 mal so groß sein. Diese Nachfrage-Produktionslücke muß vor allem durch

Importe von West- nach Ostdeutschland geschlossen werden. Die Finanzierung erfolgt durch den Rückgriff auf Ressourcen vor allem aus Westdeutschland. Die öffentlichen Finanzmittel werden nach einer Berechnung der wirtschaftswissenschaftlichen Institute im Rahmen ihres „Frühjahrgutachten 1995“ für dieses Jahr auf 195 Mrd. DM geschätzt.⁴ Hierin kommt die Tatsache zum Ausdruck, daß die Angleichung der ost- an die westdeutsche Produktion zwar vorangeschritten, jedoch noch lange nicht abgeschlossen ist: 1995 wird das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Ostdeutschland gegenüber Westdeutschland immer noch lediglich 52,1 Prozent betragen. Der Weg zur vollen Angleichung ist also noch lang. Das Muster einer Dependenzökonomie wird über viele Jahre die Entwicklung Ostdeutschlands bestimmen. Nach Schätzungen müssen auch in den kommenden Jahren durchschnittlich Transfers im Umfang von netto, also nach Abzug der öffentlichen Einnahmen aus Ostdeutschland, ca. 150 Mrd. DM aufgebracht werden. Dies ist der Preis der Einheit.

Tabelle 2: Nachfrage-Produktionslücke in den neuen Bundesländern 1991-1994 (in Mrd. DM)

Jahr	Brutto-sozial-produkt (BSP) ¹	Inlands-nach-frage ^{1,2}	Inlands-nachfrage je Einheit BSP	BSP minus Inlands-nachfrage ¹	Außen-beitrag ³	Öffentliche Finanz-transfers ⁴
1991	214,0	358,3	1,67	-144,3	-156,3	141,8
1992	273,4	457,4	1,67	-184,0	-194,8	151,0
1993	314,8	512,1	1,63	-197,3	-206,7	162,4
1994	349,0	562,4	1,61	-213,4	-221,0	165,6
1995 ⁵	382,0	609,5	1,6	-227,5	-227,5	195,5

¹ In jeweiligen Preisen.

² Letzte inländische Verwendung: privater Verbrauch und Staatsverbrauch und Bruttoinvestitionen.

³ Ausfuhr ./Einfuhr; Inlandskonzept; ohne Erwerbs- und Vermögenseinkommen. Die Einfuhren kommen überwiegend aus den alten Bundesländern.

⁴ Öffentliche Transfers insgesamt (ohne Budgetdefizit der Treuhandanstalt), vgl. DIW 15-16/1995.

⁵ Prognose für 1995, vgl. Frühjahrgutachten; DIW 15-16/1995.

Quelle: Statistisches Bundesamt, DIW, Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen.

Noch in diesem Jahr wird das über die westdeutschen Gebietskörperschaften aufzubringende Bruttotransfervolumen seit Beginn der deutschen Einigung die Billionengrenze überschreiten. Dieser psychologisch ausschaltbare Schwellenwert sollte nicht zur Diskreditierung dieser Finanzierungsaufgabe mißbraucht werden. Mit der Neuregelung des Finanzausgleichs unter Einbezug der ostdeutschen Gebietskörperschaften seit 1995 wird ein nicht unwesentlicher Teil der Transferleistungen über diesen Weg gesichert (1995 knapp 50 Mrd. DM). Die Reduzierung bzw. Abschaffung des „Solidaritätszuschlags“ (7,5 Prozent auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer-

⁴ Vgl. Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1995; in: DIW-Wochenbericht 15-16/1995; siehe auch Tabelle 2. letzte Spalte.

schuld) wird immer wieder im Zusammenhang mit der Rückführung der öffentlichen Finanzierung für Ostdeutschland ins Spiel gebracht. Abgesehen von der Notwendigkeit, weiterhin Transfers von West nach Ost zu lenken, verkennt diese Verknüpfung die finanzpolitischen Verhältnisse: Das Aufkommen aus dem „Solidaritätszuschlag“ (1995 ca. 28 Mrd. DM) fließt nicht, wie der Begriff suggeriert, als Solidarleistung nach Ostdeutschland, sondern dient der Finanzierung des Kapitaldienstes im Rahmen des „Erblastentilgungsfonds“. Dieser Fonds faßt die Schulden des letzten DDR-Haushalts, der Treuhandanstalt, aus der Umstellung der Währung sowie (ein Teil) der Wohnungswirtschaft zusammen. Über dreißig Jahre - also bis zum Jahr 2025 - sind hierfür Zinsen und Tilgung im Umfang von ca. 30 Mrd. DM jährlich aufzubringen. Wird der „Solidaritätszuschlag“ abgeschafft, müßte der Kapitaldienst aus anderen Quellen des Bundes finanziert werden. Diejenigen, die die Streichung verlangen, haben bisher alternative Finanzierungsmöglichkeiten nicht aufgezeigt.

Die finanzpolitische Aufgabe der Zukunft bleibt es, die Aufbringung dieses notwendigen Nachteilsausgleichs für die ostdeutsche Wirtschaft sicherzustellen. Die soziale Schieflage bei der bisherigen Finanzierung - vor allem durch die überproportionale Beteiligung der Sozialversicherungspflichtigen - zwingt endlich zu einer Kurskorrektur vor allem der Bundespolitik. Und selbstverständlich müssen die Transfermittel zielgerichtet und kontrolliert verausgabt werden, um Verschwendung auszuschließen. Mit dem Mißbrauch darf aber nicht der massive Abbau dieser Hilfen von West nach Ost rechtfertigt werden. Mißbrauchsfälle, die häufig zur Umwidmung öffentlicher Fördermittel zugunsten des privatwirtschaftlichen Vermögens genutzt wurden, lassen sich durchaus nachhaltig bekämpfen. Schließlich zeugt der Vorwurf, dieser öffentliche Nachteilsausgleich würde zu stark konsumtiv statt investiv genutzt, von wenig Sachkenntnis. Die Mittel werden nämlich für Ziele eingesetzt, die sich unmittelbar aus den Aufgaben der Transformation ableiten: Sie fließen in die Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung, an die Gebietskörperschaften sowie in die Angleichung der sozialen Systeme. Sicherlich ist der investiven Nutzung dieser Gelder Vorrang einzuräumen. Soweit jedoch die Arbeitslosen- und Rentenversicherung mangels wirtschaftlicher Schwäche aus eigener Kraft nicht finanziert werden können, müssen hierfür Ausgleichsleistungen aufgebracht werden. Schließlich wird am Schwerpunkt Arbeitsmarktpolitik die mangelnde Tauglichkeit der Unterscheidung zwischen konsumtiver und investiver Verwendung deutlich. Die Unterstützung einer produktiven Arbeitsmarktpolitik nutzt einerseits den Betroffenen und andererseits dem Umbau der Produktion; sie ist also zugleich konsumtiv und investiv.

Aufgaben der öffentlichen Wirtschaftsförderung

Die Schwerpunkte der öffentlichen Förderung beim Aufbau der Wirtschaft leiten sich aus den Defiziten der wirtschaftsstrukturellen Entwicklung ab. Die Fünf-Jahresbilanz fällt für die einzelnen Wirtschaftsbranchen, aus deren Akti-

vitäten sich das Sozialprodukt ergibt, unterschiedlich aus. Unternehmen mit einem regional beschränkten Radius haben sich vergleichsweise günstig entwickelt. Dies gilt insbesondere für Betriebe im Dienstleistungsbereich (beispielsweise Versicherungen und Banken) und im Handel sowie für das Handwerk. Allerdings ließen sich infolge einer insgesamt besseren Entwicklung des Volkseinkommens bei Abbau der Arbeitslosigkeit deren Aktivitäten steigern. Der Schlüsselsektor der ostdeutschen Wachstumodynamik ist derzeit die Bauwirtschaft. Der Anteil des Baugewerbes an der gesamten Bruttowertschöpfung ist mittlerweile drei mal so groß wie der in Westdeutschland. Die Expansion dieses Sektors wird jedoch nachhaltig durch öffentliche Förderprogramme getragen. Selbst in diesem Bereich kann also von einem sich selbst tragenden Aufschwung, von einer Baukonjunktur, nicht die Rede sein.

Die Entwicklungsschwäche der ostdeutschen Wirtschaft wird durch den industriellen Sektor nachhaltig geprägt. Nach dem tiefen Absturz des Verarbeitenden Gewerbes ist hier der Erholungsprozeß trotz einiger Fortschritte am wenigsten vorangekommen. Der Anteil an der gesamten Bruttowertschöpfung ist nur halb so groß wie im Westen. Hier wirkt sich die Tatsache, daß der Schrumpfungsprozeß stärker als nötig erfolgte, besonders spürbar aus. Die Politik der schnellen Privatisierung per Unternehmensaufspaltung durch die Treuhandanstalt hat deutliche Spuren hinterlassen. Die Defizite der ostdeutschen Industrie macht ein Vergleich mit Westdeutschland sichtbar:

- Mängel beim Aufbau und der Modernisierung der Produktionskapazitäten;
- elementare Exportschwäche und mangelnde Präsenz auf westdeutschen Märkten;
- Dominanz mittlerer und kleiner Unternehmen, zum Teil verbunden mit unzureichender Größe der Unternehmen infolge der Teilverkäufe durch die Treuhandanstalt;
- Mangel an Konzernzentralen, dafür Abhängigkeit von westdeutschen Konzernen sowie unzureichende Kapitalverflechtungen.

Die Industriestruktur bestimmt auch maßgeblich die räumliche Entwicklung. Empirische Untersuchungen lassen erste Konturen erkennen.⁵ Es gibt durchaus Hinweise auf ein Süd-Nord-Gefälle (mit der Sonderstellung Berlin), während sich ein West-Ost-Gefälle nicht andeutet. Attraktive Gewerbegebiete entstehen im heranwachsenden Ballungszentrum Leipzig/Dresden. Beim Aufbau des Kapitalstocks verzeichnet der Süden - wie die Vergabe regionaler Fördermittel zeigt - Vorteile. Übrigens, auch die Arbeitslosigkeit streut entsprechend regional, jedoch weniger als in Westdeutschland.

Den Defiziten der industriellen Entwicklung muß auch künftig mit einer Politik der Wirtschaftsförderung, jedoch stärker als bisher mit der Arbeitsmarktpolitik abgestimmt, begegnet werden. Von 1990 bis 1994 ist zur Stärkung der Unternehmen (kumuliert) ein Fördervolumen über 205,6 Mrd. DM zugesagt worden, von dem 170,4 Mrd. DM bereits ausbezahlt wurden. Würde

⁵ Vgl. Jahresgutachten 1994/95 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 88 ff

der Forderung, diese öffentlichen Hilfen abrupt abzubauen, nachgegeben, hätte das katastrophale Wirkungen, denn die meisten Unternehmen im industriellen Sektor sind noch nicht wettbewerbsfähig. Dagegen spricht auch nicht die Tatsache, daß 1994 die Unternehmensinvestitionen Pro-Kopf gegenüber Westdeutschland 140 Prozent ausmachten. Denn trotz enormer Anstrengungen bei der Kapitalakkumulation seit 1990 liegt nach entsprechender Vergleichsrechnung der Kapitalstock pro Kopf nur bei 38 Prozent. Hierdurch wird die Entwicklungsaufgabe klar: Im Transformationsprozeß muß erheblich mehr als in Westdeutschland investiert werden, wenn die zügige Angleichung des Kapitalstocks an westdeutsche Verhältnisse gelingen soll. Diese Investitionen können die Unternehmen aus eigener Kraft allein nicht sicherstellen. Auf die Rentabilitätslücke zielt deshalb der öffentliche Nachteilsausgleich.

Über diese Hinweise zum Pfad und Tempo der Kapitalbildung in Ostdeutschland hinaus gibt es einen weiteren Grund, Unternehmen zu fördern. Es zeichnet sich eine risikoreiche zweite Entwicklungsetappe im „take off“ der ostdeutschen Wirtschaft ab. Zum Teil zu schnell durch die Treuhandanstalt privatisierte Unternehmen, aber auch Neugründungen befinden sich derzeit in einer kritischen Phase. Die Sanierung ist noch nicht abgeschlossen, Kreditvergünstigungen und Treuhandmittel laufen aus. Die realisierten Umsätze reichen nicht aus, die laufenden Kosten sowie weitere Investitionen zu finanzieren. Für eine Übergangsphase sind daher weitere Hilfen zur Liquiditätssicherung erforderlich. Auffällig ist, daß sich die Banken selbst bei aussichtsreichen Projekten häufig weigern, Liquiditätskredite zu geben. Risikoscheu und Bürokratismus dominieren, wie auch die ostdeutschen Wirtschaftsminister Ende August 1995 vermerkten, die Geschäftspolitik. Schließlich fehlt es vielen Unternehmen an Eigenkapital.

Zur Vermeidung einer Welle von Pleiten der Unternehmen, die an sich durch mehr Hilfe zur Selbsthilfe überlebensfähig wären, sind die Fördermaßnahmen auf drei Bereiche zu konzentrieren: Fortsetzung der Investitionsförderung, Auflage eines Sonderprogramms Liquiditätshilfen, Stärkung des Eigenkapitals durch die Begünstigung von (stillen) Beteiligungen. Das „Jahressteuergesetz 1996“ trägt diesen Anforderungen angesichts des starken Rückstands der Produktivität gegenüber Westdeutschland „die industrielle Basis“ und den „Mittelstand zu stärken“, zum Teil, Rechnung: Fortsetzung der Investitionsförderung für das Verarbeitende Gewerbe und das Handwerk bis Ende 1998; Bevorzugung des Mittelstands; steuerbegünstigte Verfügbarmachung von Beteiligungskapital, das über einen mit maximal 500 Mio. DM ausgestatteten Fonds zugeführt wird.

Da die Phase des „exzeptionellen Übergangs“ eben noch lange nicht überwunden sein wird, sind die durch die Deutsche Bundesbank vorgeschlagenen massiven Kürzungen der Wirtschaftsförderung unbegründet; ja sie würden kontraproduktiv wirken. Der immer noch unterentwickelte, extrem produktivitäts- und renditeschwache industrielle Sektor macht im Gegenteil die

Fortsetzung des Nachteilsausgleichs durch Wirtschaftsförderung dringend erforderlich. Ergänzend müssen Forschung und Entwicklung gezielt gefördert werden. Das gelegentliche Chaos bei der Investitionsförderung sowie die schwierige Kontrollierbarkeit sind kein Argument gegen diese Politik. Vielmehr müssen die Mittel zielgenauer und kontrollierbar verausgabt sowie der Subventionsbetrug scharf geahndet werden.

Tarifpolitik im Dilemma: bedrohliche Erosion

Im Streit um die richtigen Instrumente zur Transformation der ostdeutschen Wirtschaft spielt die Behauptung, zu schnelle Schritte der Lohnanpassung hemmten nachhaltig die Angleichung an die westdeutschen Produktionsverhältnisse, eine bedeutende Rolle. Letztlich würden, so die These, wegen dieser übermäßigen Belastung mit Arbeitskosten die breit gefächerten Maßnahmen der Investitionsförderung verpuffen. Zur Versachlichung der Diskussion um die Rolle der Lohnpolitik trägt die gerade für Ostdeutschland wichtige Erkenntnis bei, daß über die gesamte Wirtschaft hinweg generalisierende Aussagen nicht sinnvoll sind. Die Wirkung der Arbeitskosten auf die Unternehmen unterscheidet sich je nach dem Entwicklungsstand der Branchen, aber auch der Unternehmen innerhalb einer Branche. Darüber hinaus wird bei Vergleichen zwischen West- und Ostdeutschland häufig nicht zwischen der tariflichen Grundvergütung und den anderen tariflichen Komponenten unterschieden. Während bei der Mehrzahl der 23 wichtigsten Wirtschaftsbereiche die tarifliche Grundvergütung mittlerweile zwischen 85 bis 95 Prozent des Westniveaus erreicht hat, fällt die Angleichung der anderen tariflichen Komponenten (Urlaubs- und Weihnachtsgeld etwa) erheblich ungünstiger aus. In der Metallindustrie etwa erreicht seit Juli 1995 der Monatsgrundlohn 94 Prozent des westdeutschen Niveaus. Zusammen mit dem tariflichen Lohnanstieg im Vergleichsland Bayern kam es im Sommer zu einem Sprung um knapp 12 Prozent. Allerdings bleiben Sonderzahlungen (Weihnachtsgeld bzw. 13. Gehalt) bis auf weiteres auf 50 Prozent des durchschnittlichen Lohns beschränkt. Und Vermögenswirksame Leistungen wurden bisher nicht vereinbart.

Mit Blick auf die westdeutschen Verhältnisse wird der Spielraum der Lohnpolitik in den neuen Ländern aus der Gegenüberstellung der Entwicklung des Stundenlohns und Arbeitsstundenproduktivität, also anhand der Lohnstückkosten, vermessen. Hier zeigt sich eine starke Diskrepanz gegenüber Westdeutschland. 1994 lagen die Lohnstückkosten für alle ostdeutschen Wirtschaftsbereiche bei 131 Prozent des Westniveaus, die des Verarbeitenden Gewerbes gar bei 155 Prozent. Diese Lohnstückkostenentwicklung wird einerseits durch die Lohnangleichung sowie die Zahl der Beschäftigten und andererseits durch die Produktivität bestimmt. Der spezifische Verlauf dieser beiden Komponenten in der Transformationsphase muß erklärt werden. Zweifellos ist die weit unter dem westdeutschen Niveau liegende Produktivitätsentwicklung (1994 50 Prozent im Verarbeitenden

Gewerbe gegenüber dem Westniveau) ein entscheidender Grund für die Höhe der Lohnstückkosten. Entwickeln sich deshalb die Arbeitskosten im Prozeß der Angleichung zu schnell? Daß die Produktivität - gemessen als Umsatz je Arbeitsstunde - gegenüber den ebenfalls stundenbezogenen Arbeitskosten so niedrig ausfällt, ist Ausdruck der speziellen ökonomischen Transformation der ostdeutschen Betriebe. Die niedrige Produktivität spiegelt unzureichende Umsätze wider. Einerseits können viele Betriebe in der Sanierung bzw. nach der Neugründung (noch) nicht die Umsätze realisieren, die zur Kostendeckung und zur Erzielung einer Rendite erforderlich wären. Sie stehen daher vor der Aufgabe, zum Teil auch unter strukturellen Konkurrenzschwierigkeiten, Absatzmärkte erst einmal zu gewinnen. Andererseits muß auch in der Sanierungs- bzw. Umbauphase eine ausreichende Zahl von Beschäftigten zum Einsatz kommen. Heute zeigt sich übrigens, daß viele Betriebe unter dem Krisendruck die Belegschaften zu stark reduziert haben und damit die Chancen, die Anpassung zu überstehen, verspielen.

Die Beschäftigten wiederum sind auf Arbeitseinkommen angewiesen. Die Löhne und Gehälter dienen der Existenzsicherung, aber auch der Motivation und dem Engagement, die in der Umbruchphase besonders benötigt werden. Gemessen an den Lebenshaltungskosten, vor allem bei steigenden Mieten, bewegen sich die Löhne vielfach eher im Bereich der Sicherung des Existenzminimums. In der Phase der Suche nach Absatzmärkten fallen auf der anderen Seite selbst diese moderaten Arbeitskosten vergleichsweise stark ins Gewicht. Die Lohnpolitik bewegt sich also in einem unternehmensintern kaum auflösbaren Dilemma. Mit der Zuweisung der Schuld an den Entwicklungsproblemen an die Lohnpolitik werden diese Zusammenhänge allerdings unzulässig reduziert. Um es am Extrembeispiel klar zu machen: Würden sich die Löhne am unterdurchschnittlichen Produktivitätswachstum ausrichten, müßte die Sozialhilfe die Einkommensdefizite kompensieren. Gibt es einen Ausweg aus diesem Dilemma? Eine sinnvolle Maßnahme wäre die Vergabe von Lohnkostensubventionen während der Sanierungsphase. Da dieser Vorschlag derzeit nicht durchsetzbar ist, sollten den Unternehmen in der Überbrückungsphase Liquiditätshilfen verfügbar gemacht und unkonventionell Kapitalbeteiligungen zugeführt werden. Die schrittweise Angleichung der Lohnverhältnisse an Westdeutschland ist ein wichtiges Element der deutschen Einigung.

Die gewerkschaftliche Tarifpolitik ist unter diesem extremen ökonomischen Anpassungsdruck auf die Unternehmen unkonventionelle Wege gegangen. Nach der Aufkündigung des Stufentarifvertrags durch die Arbeitgeber in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie ist im Frühjahr 1990 einerseits der Angleichungszeitraum der Tariflöhne verlängert worden. Andererseits können seitdem die allerdings beweislustigen Unternehmen Anträge auf Unterschreitung des Flächentarifvertrags als Härtefall stellen. Die bisher vorliegenden Härtefallanträge sowie der Behandlung bedürfen noch einer genaueren wissenschaftlichen Bewertung. Allerdings weist die

Praxis⁶ auch auf andere unternehmerische Entwicklungshemmnisse hin: Suche nach neuen Absatzmärkten, Liquiditätsengpässe mangels Umsatz, unzureichende Eigenkapitalausstattung, unzureichende Hilfe durch die Banken etc. Mit Lohnopfern sind diese Entwicklungsprobleme allein nicht lösbar.

In der Metall- und Elektroindustrie rückt im Herbst 1995 die Tariflohnpolitik wieder ins Zentrum der Diskussion. Denn der 1993 neu vereinbarte Stufenvertrag sieht vor, die endgültige Anpassung der Tarifröhne auf 100 Prozent des Westniveaus zum 1. Juli 1996 entweder ein halbes Jahr vorzuziehen oder zu verschieben. Die Arbeitgeber werden nach bisherigen Informationen bis zum 31. Oktober 1995 die maximale Verlängerung geltend machen. In diesem Zusammenhang wird über das Instrument der Härtefallregelung neu zu entscheiden sein. Soll, so die Frage, die Möglichkeit der Abweichung vom Tarifvertrag mehr in die Betriebe verlagert oder aber im Schiedsverfahren zwischen den Verbänden geregelt werden? Die Möglichkeit, auch betriebsbezogen die Tarifpolitik auszuleuchten, hat sich dabei durchaus für beide Vertragsparteien als vorteilhaft herausgestellt.

Zu einer Zwischenbilanz nach fünf Jahren im Bereich der Lohnpolitik gehört auch die Beobachtung einer bedrohlichen Erosion des Tarifvertragssystems. Viele Betriebe unterlaufen mit verschiedensten, zum Teil schwer identifizierbaren Instrumenten den Vollzug des Tarifvertrags. Sie nehmen die Tarifröhne nicht mehr als Mindestlöhne. Durch Austritt aus dem oder Nicht-eintritt in den Arbeitgeberverband nimmt die Flucht vor allem kleinerer Betriebe aus der Lohnfindung über den Flächentarifvertrag deutlich zu. Eine Befragung von 2800 Unternehmen mit 180000 Arbeitsplätzen zeigt: 40 Prozent der Betriebe mit weniger als 20 Beschäftigten und 30 Prozent mit 20-100 Beschäftigten berücksichtigen den Flächentarifvertrag nicht mehr. Gegenüber dem Winter 1993/94 waren nur noch 27 Prozent der Unternehmen (zuvor 36 Prozent) dem Arbeitgeberverband angeschlossen. Jedes dritte Unternehmen denkt über Austritt nach.⁷ In Ostdeutschland vollzieht sich die Erosion des Tarifvertragssystems in einem Ausmaß, wie es in Westdeutschland (noch) nicht zu beobachten ist. Während mit den Stufentarifverträgen in einem ersten Schritt noch das Prinzip Flächentarifvertrag im Sinne der Angleichung Ostdeutschlands eingeführt werden konnte, wird er in der Praxis faktisch ausgehöhlt. Entsprechende Rückwirkungen auf die westdeutsche Entwicklung sind durchaus realistisch. Das zeigt, daß bei der Gestaltung und Verwirklichung von Tarifverträgen unkonventionell nachgedacht werden muß.

Fazit der Zwischenbilanz:

Stärkung des sozial-ökonomischen Umbau bleibt die Jahrhundertaufgabe

Nach den ersten fünf Jahren der ökonomischen Transformation in den neuen Bundesländern zeigt sich: Was sich vierzig Jahre auseinanderentwickelt

⁶ Erfahrungen konnte der Autor als Vorsitzender mehrerer Schiedsstellenverfahren zu Anträgen auf Härtefälle im Bereich der Metall- und Elektroindustrie in Sachsen sammeln.

⁷ Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland — 13. Bericht; in: DIW-Wochenbericht 27-28/1995.

hat, wächst nur mühselig unter großen Anstrengungen zusammen. Dem ökonomischen Absturz im Zuge der Einführung der DM-Währung im Sommer 1990 folgte allmählich, aber spürbar eine soziale und ökonomische Wende zum Besseren. Der Prozeß der Angleichung an die westdeutschen Produktions- und Lebensverhältnisse ist jedoch noch lange nicht abgeschlossen. Wie gesagt, von einem sich selbst tragenden Aufschwung kann angesichts der unterentwickelten, überregional nur zum Teil konkurrenzfähigen Industrieunternehmen noch lange nicht Rede sein. Würden die vielfältigen Förderprogramme sowie die Ausgleichsfinanzierung der sozialen Systeme massiv reduziert, so wäre ein tiefer Rückschlag der Transformation zu erwarten. Viele Unternehmen, aus dem Bestand der Treuhandanstalt herausgelöst bzw. neugegründet, stehen vor einer durch hohe Risiken gekennzeichneten zweiten Schwelle im „take off“ der ostdeutschen Entwicklung.

Die Erfahrung lehrt, daß das traditionelle, unter westdeutschen Bedingungen entwickelte wirtschaftspolitische Instrumentarium nicht ausreicht, die Wirtschaft so zu stärken, daß genügend Arbeitsplätze geschaffen würden. Selbst bei einer optimalen Wirtschaftsentwicklung wird in den kommenden Jahren die Lücke zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach Arbeitsplätzen mit über 2 Mio. kaum abgebaut werden können. Davon besonders stark betroffen sind Frauen. In erschreckendem Ausmaß fehlen aber auch Lehrstellen für die Jugendlichen, weil die Unternehmen auf die Einrichtung von Ausbildungsplätzen verzichten. Die Entscheidung der Bundesregierung, 14500 neue Ausbildungsplätze außerbetrieblich zu realisieren, weist in die richtige Richtung.

In einem schwerfälligen Lernprozeß sind aus der Erfahrung der Erfolglosigkeit traditioneller Politik seit 1990 allmählich unkonventionelle, ja pionierhafte Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik implementiert worden. Die Ansätze - zum Teil durch das Arbeitsförderungsgesetz unterstützt - zur Verknüpfung von Beschäftigung für ansonsten Arbeitslose mit sinnvoller Arbeit in Feldern gesellschaftlichen Bedarfs und zur Umstrukturierung der Wirtschaft gewinnen für Krisenbranchen und -regionen auch in Westdeutschland an Bedeutung. Im Prozeß des „learning by doing“ der letzten fünf Jahre ist allerdings deutlich geworden: Maßnahmen aktiver Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie das Angebot dringend erforderlicher Finanztransfers sind die notwendige, jedoch nicht hinreichende Bedingung eines erfolgreichen Fortschreitens auf dem Pfad der sozial-ökonomischen Einigung Deutschlands. Worauf es ebenfalls ankommt, ist die sozialpsychologische Akzeptanz, d. h. die Überwindung der Spaltung der Köpfe zwischen Ost und West. Sehnsucht nach den alten Verhältnissen der DDR ist angesichts der neuen Risiken und Enttäuschungen ebenso wenig hilfreich wie die Überlegenheits- und Gönnerattitüde der westdeutschen Subventionsgeber.