

Klodt, Henning

Article — Digitized Version

## Wirtschaftshilfen für die neuen Bundesländer

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Klodt, Henning (1990) : Wirtschaftshilfen für die neuen Bundesländer, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 70, Iss. 12, pp. 617-622

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1447>

**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.*

Henning Klodt\*

## Wirtschaftshilfen für die neuen Bundesländer

*Gegenwärtig scheinen zwischen den fünf neuen Bundesländern und dem alten Bundesgebiet die Lohnunterschiede weitaus rascher zu schwinden als die Produktivitätsdifferenzen – mit entsprechenden Folgen für den Arbeitsmarkt. Wie kann die Wirtschaftspolitik in dieser Situation die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern begrenzen, und welche Kriterien sollten die staatlichen Anpassungshilfen erfüllen? Werden die bislang ergriffenen Maßnahmen den Anforderungen gerecht?*

Die Wirtschaft in den fünf neuen Bundesländern befindet sich in einer schweren Anpassungskrise. Die Infrastruktur ist in desolatem Zustand, die Produktionsanlagen sind veraltet und verbraucht, den Arbeitskräften fehlt die Erfahrung im Umgang mit modernen Technologien, und die Angebotsstruktur entspricht nicht den Erfordernissen des Weltmarktes<sup>1</sup>. Da all diese Probleme letztlich das Resultat von mehr als fünf Jahrzehnten Planwirtschaft sind, ist die angemessene Therapie sicherlich der rasche Aufbau funktionsfähiger marktwirtschaftlicher Institutionen. Es ist aber fraglich, ob allein auf das Wirken von Marktkräften vertraut werden kann:

Eine rein marktwirtschaftliche Lösung würde eine Lohndifferenzierung zwischen den alten und neuen Bundesländern erfordern, die sämtliche Effizienzunterschiede gleich welcher Art ausgleicht. Angesichts der Erwartungen und Hoffnungen, die mit der Wiedervereinigung geweckt wurden, und angesichts der niedrigen Mobilitätsbarrieren zum westdeutschen Arbeitsmarkt ist kaum zu erwarten, daß die ostdeutschen Arbeitskräfte ein entsprechend niedriges Lohnniveau akzeptieren. Wenn sich die Löhne jedoch nicht an die Produktivität anpassen, bleibt der allenthalben erwartete und dringend benötigte Investitionsschub aus. Ein Verharren der ehemaligen DDR in regionaler Unterentwicklung und struktureller Arbeitslosigkeit wäre nicht auszuschließen – das Mezzogiorno-Syndrom<sup>2</sup>.

### Ursachen der Wirtschaftsprobleme

Als zentrale Aufgaben der Wirtschaftspolitik stehen derzeit eindeutig die ungeklärten Eigentumsrechte, die

schleppende Privatisierung und Dezentralisierung der Staatsbetriebe sowie die Reduzierung und Reorganisation der staatlichen Verwaltung im Brennpunkt. Zu diesen Themen wird derzeit viel diskutiert und geschrieben, und es ist unstrittig, daß hier die größten Hindernisse für den Zustrom westlichen Kapitals und westlicher Technologie liegen<sup>3</sup>.

Doch auch ohne Erneuerung des Kapitalstocks und ohne Einführung besserer Technologien wäre im Grunde zu erwarten, daß die Befreiung von den Fesseln der Planwirtschaft einen Anstieg der Produktion, der Produktivität und der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt auslöst. Die Beseitigung bürokratischer Ineffizienzen, die Aufhebung der Preis- und Mengenkontrollen sowie die Einführung marktwirtschaftlicher Anreize für unternehmerische Eigeninitiative sollten für sich genommen bereits ein beträchtliches Potential für Effizienzgewinne eröffnen<sup>4</sup>.

Tatsächlich hat sich die Industrieproduktion in der DDR mit Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion

\* Der Artikel basiert auf einem Vortrag beim Seminar zu Fragen der Strukturberichterstattung, das vom HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung am 9./10. Oktober 1990 in Hamburg durchgeführt wurde. Den Teilnehmern wird für anregende und hilfreiche Kritik gedankt.

<sup>1</sup> Für eine umfassende Bestandsaufnahme der Anpassungsaufgaben in der ostdeutschen Wirtschaft siehe Horst Siebert: *The Economic Integration of Germany – An Update*, Kieler Diskussionsbeiträge, 160 a, September 1990.

<sup>2</sup> Vgl. Michael C. Burda: *Capital Flows and the Reconstruction of Eastern Europe: The Case of the GDR after the Staatsvertrag*, Beitrag zur Kieler-Woche-Konferenz, 19. – 22. Juni 1990 (mimeo).

<sup>3</sup> Vgl. Horst Siebert, Holger Schmieding: *Restructuring Industry in the GDR*, Kieler Arbeitspapiere, 431, Kiel 1990; Holger Schmieding: *Unschätzbare Vorteile*, in: *Wirtschaftswoche*, 12. Oktober 1990, Nr. 42, S. 171-175; Claus Schnabel: *Structural Adjustment and Privatization of the East German Economy*, Beitrag zur Konferenz „Economic Aspects of German Unification“ des American Institute for Contemporary German Studies / The Johns Hopkins University am 13./14. 11. 90 in Washington, D.C. (mimeo).

<sup>4</sup> Eine eindrucksvolle Analyse der Effizienzprobleme in zentralverwalteten Wirtschaften bietet Jan Winiecki: *The Distorted World of Soviet-Type Economies*, Pittsburgh 1988.

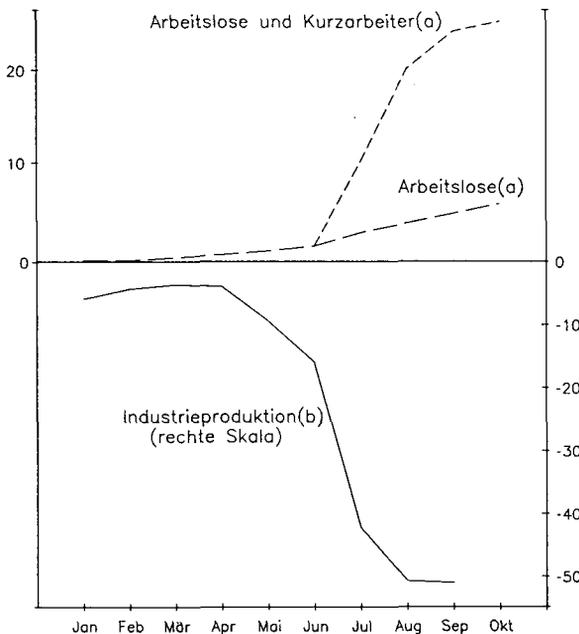
*Dr. Henning Klodt, 38, leitet im Institut für Weltwirtschaft in Kiel die Forschungsgruppe Strukturwandel und Beschäftigung.*

jedoch halbiert, und der Anteil der Arbeitslosen und Kurzarbeiter an den Erwerbspersonen stieg auf rund 25 Prozent (vgl. Schaubild)<sup>5</sup>. Eine „weiche Landung“ der ostdeutschen Wirtschaft hatte wohl niemand ernsthaft erwartet. Aber die Schärfe des Einbruchs kam für die meisten Beobachter doch überraschend.

**Asymmetrische Anpassung?**

Eine Ursache des Produktionsrückganges könnte darin liegen, daß die Anpassungsgeschwindigkeit in den verschiedenen Sektoren unterschiedlich ist. Mit dem Übergang von der planwirtschaftlichen zur marktwirtschaftlichen Steuerung haben sich die sektoralen Entwicklungsperspektiven in der ostdeutschen Wirtschaft schlagartig verändert, und zwar im wesentlichen zu Lasten rohstoff- und sachkapitalintensiver „Schornsteinindustrien“ und zugunsten der Konsumgüterindustrien. Da das Schließen unrentabler Produktionsanlagen rein technisch gesehen leichter und schneller zu bewerkstelligen ist als der Aufbau neuer Kapazitäten, könnte der schubartige Druck zur Strukturanpassung einen vorübergehenden Rückgang der Industrieproduktion insgesamt ausgelöst haben.

**Schaubild**  
**Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit und Industrieproduktion in den neuen Bundesländern 1990**



(a) In Prozent der Erwerbspersonen insgesamt. (b) Prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahresmonat.

Quelle: Gemeinsames Statistisches Amt: Monatszahlen, Ergebnistabellen und Grafiken, Berlin, November 1990.

Eine sektorale Untergliederung der Industriestatistik zeigt jedoch, daß das Argument der asymmetrischen Anpassungsgeschwindigkeiten kaum zur Erklärung des eingetretenen Produktionsrückgangs beiträgt. Unter den zehn in Tabelle 1 ausgewiesenen Branchen konnte nur die nach wie vor staatlich regulierte Wasserwirtschaft ihr Produktionsniveau halten, während alle anderen einen scharfen Einbruch hinnehmen mußten. Es ist unbestreitbar, daß der Zwang zum sektoralen Strukturwandel in den fünf neuen Ländern groß sein wird, doch gegenwärtig sind die Strukturprobleme eindeutig überlagert von globalen Problemen, die auch jene Branchen treffen, die längerfristig zu den Gewinnern im Strukturwandel zählen dürften.

**Kosten und Erlöse**

Das drückendste Problem für die ostdeutsche Wirtschaft ist derzeit die dramatische Verschlechterung der Erlös-Kosten-Relation, die praktisch alle Unternehmen betroffen hat. Nach dem Fall der Mauer und nach Ausstattung der DDR-Bürger mit konvertierbarer Währung verlagerte sich die Nachfrage schlagartig auf westliche Produkte, so daß die ostdeutschen Unternehmen gezwungen waren, ihre Erzeugerpreise drastisch zu senken, wenn der Absatz nicht völlig zusammenbrechen sollte. Im Durchschnitt liegen die Erzeugerpreise für gewerbliche Produkte in der ehemaligen DDR heute um rund 50 Prozent unter dem Niveau von 1989<sup>6</sup>.

Auch wenn man berücksichtigt, daß die alten Produktionsabgaben der Unternehmen an den Staat inzwischen entfallen sind, ändert sich an dem Bild von der ungünstigen Entwicklung des Kosten-Erlös-Verhältnisses für die meisten Betriebe wenig. So werden die Kosten für den Kapitaleinsatz nunmehr durch den Weltmarktzins bestimmt, und die Nominallöhne liegen um rund 35 Prozent über dem Vorjahresniveau<sup>7</sup>. Aus der Sicht der Konsumenten ist die reale Lohnerhöhung eher moderat, denn die Lebenshaltungskosten sind insgesamt in etwa gleich geblieben, und die Abgabenbelastung ist höher als früher. Für die Produzenten ist jedoch nicht die Kaufkraft der Löhne entscheidend, sondern die Entwicklung der No-

<sup>5</sup> Das Ausmaß der Arbeitsplatzverluste wird durch diese Zahlenangaben eher noch unterschätzt, denn rund eine halbe Million Arbeitskräfte ist in den Vorruhestand gegangen, knapp eine viertel Million arbeitet als Pendler in den alten Bundesländern, und eine nicht näher bekannte Zahl von Staatsangestellten ist für sechs bzw. neun Monate in den „Wartestand“ geschickt worden. Schließlich sind zahlreiche Personen, insbesondere Frauen, vollständig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden. Vgl. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung: Arbeitslosigkeit auf dem Gebiet der DDR?, Berlin, Oktober 1990.

<sup>6</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft: Die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland, Monatsbericht 10/90, Bonn 1990.

<sup>7</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1990/91, Stuttgart, März 1990.

minallöhne im Vergleich zu den Outputpreisen. Die Erhöhung der Nominallohne um ein Drittel und die Senkung der Erzeugerpreise haben zusammengenommen dazu geführt, daß sich die Produzentenreallohne in der gewerblichen Wirtschaft seit Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion mehr als verdoppelt haben. Vor diesem Hintergrund kann die Schärfe des Produktionseinbruchs kaum noch überraschen.

In dieser Situation kommt der Lohnpolitik natürlich eine besondere Verantwortung zu, denn es wäre für die Wirtschaftsentwicklung in den fünf neuen Ländern wenig förderlich, wenn der Kostendruck durch hohe Tarifabschlüsse weiter verstärkt würde. Lösen können die Tarifparteien das Problem jedoch nicht, denn das Ausmaß der Lohndifferenzierung zwischen dem Westen und dem Osten der Bundesrepublik wird derzeit nicht durch Tarifverträge, sondern durch die Mobilität der Arbeitskräfte bestimmt. Angesichts der hohen Wanderungsbereitschaft ostdeutscher Arbeitskräfte ist sogar mit einer weiteren Angleichung zu rechnen, da das durchschnittliche Lohnniveau in den neuen Bundesländern auch heute noch nicht einmal halb so hoch ist wie in den alten Bundesländern<sup>8</sup>.

Aus rein ökonomischer Sicht bedeutet der Fall der Berliner Mauer in erster Linie die Beseitigung einer Mobilitätsbarriere für Güter- und Faktorbewegungen zwischen

Ost und West. Unmittelbare Folge der Grenzöffnung waren eine Angleichung der Preisniveaus für handelbare Güter sowie ein Strom von Arbeitskräften aus der arbeitsreichen Niedriglohn-Region im Osten in die kapitalreiche Hochlohn-Region im Westen. Diese Wanderungen führen zumindest tendenziell dazu, daß sich die Faktorrelationen zwischen den alten und neuen Bundesländern angleichen.

#### Ansatzpunkte für staatliche Maßnahmen

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht hätte dagegen einiges dafür gesprochen, den Ausgleich über eine Wanderung des Kapitals von West nach Ost zu erreichen, denn die Transaktionskosten sind bei Kapitalströmen geringer als bei Arbeitskräftewanderungen<sup>9</sup>. Dazu kommt es jedoch nur, wenn die Rendite in den neuen Bundesländern mindestens so hoch ist wie die in den alten Bundesländern. Solange die Effizienzunterschiede zwischen beiden Regionen größer sind als die Lohnunterschiede, ist diese Bedingung nicht erfüllt.

Wenn die Wirtschaftspolitik in dieser Situation die Arbeitsnachfrage in den neuen Bundesländern stabilisieren will, hat sie dafür grundsätzlich drei Möglichkeiten:

- Mit staatlich finanzierten Investitionen in die Infrastruktur oder mit Qualifizierungsmaßnahmen kann die

<sup>8</sup> Im übrigen ist der Spielraum bei den Lohnverhandlungen auch dadurch begrenzt, daß das westdeutsche System der sozialen Sicherheit faktische Mindestlöhne für die neuen Bundesländer vorgibt. Manche ostdeutschen Arbeitskräfte könnten sich beim gegenwärtigen Lohnniveau finanziell deutlich besser stellen, wenn sie in die alten Bundesländer umziehen und dort Sozialhilfe beziehen würden. Vgl. Alfred Boss: Sozialhilfe, Leistungsanreize und Sozialunion mit der DDR, in: Die Weltwirtschaft, 1990, Heft 1, S. 101-110.

<sup>9</sup> Vgl. Horst Siebert: Wenn das Kapital über die Grenzen wandert, können die Menschen in der Heimat bleiben, in: Handelsblatt, 15. November 1989. Zu den Transaktionen bei der Wanderung von Arbeitskräften gehören nicht nur die individuellen Kosten des Umzugs und des Wechsels im sozialen Umfeld. Auch für die öffentliche Hand entstehen Kosten, denn die Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur ist pro Kopf gerechnet in Regionen mit schrumpfender Wohnbevölkerung teurer als in Regionen mit konstanter oder steigender Wohnbevölkerung.

**Tabelle 1**  
**Index der industriellen Warenproduktion 1990<sup>a</sup>**

(Vorjahresmonat = 100)

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.
Volkswirtschaft	94,0	95,6	96,3	96,0	90,5	84,0	57,6	49,1	48,8
Industrie	95,0	95,6	95,9	96,1	91,0	84,5	57,9	49,2	48,9
Energie-/Brennstoffindustrie	97,0	93,8	93,2	85,2	92,3	87,9	59,9	52,3	61,6
Chemische Industrie	93,6	90,4	91,1	94,3	85,2	79,9	59,8	48,5	49,8
Metallurgie	94,4	92,0	95,1	94,0	90,3	77,0	39,7	33,1	34,5
Baumaterialindustrie	92,3	95,5	96,0	93,5	97,4	97,3	63,0	40,8	34,3
Wasserwirtschaft	106,8	99,8	104,7	102,9	105,8	110,1	89,6	100,8	100,3
Maschinen- und Fahrzeugbau	88,7	93,1	97,0	99,1	97,5	103,8	71,2	64,2	62,6
Elektrotechnik	93,3	96,0	99,8	99,2	98,9	93,4	67,3	53,3	53,3
Leichtindustrie	95,8	96,2	97,7	92,3	87,1	75,2	48,9	44,6	46,2
Textilindustrie	96,8	94,1	98,6	96,0	81,2	72,2	48,7	44,9	45,7
Lebensmittelindustrie	98,6	97,3	95,1	91,7	86,7	72,0	42,3	38,6	37,9

<sup>a</sup> Arbeitstäglich bereinigt.

Quelle: Gemeinsames Statistisches Amt: Monatszahlen, Ergebnistabellen und Grafiken, Berlin, November 1990.

Effizienz unternehmerischer Aktivitäten in den neuen Bundesländern so weit gesteigert werden, daß privatwirtschaftliche Investitionsprojekte bei den gegebenen Faktorpreisen profitabel werden.

- Mit einer staatlichen Investitionsförderung kann die Differenz zwischen der in den neuen Bundesländern zu erzielenden Rendite und dem vom Weltkapitalmarkt vorgegebenen Realzins ausgeglichen werden.
- Mit staatlichen Zuschüssen zu den Arbeitskosten kann die Lücke zwischen Lohn- und Produktivitätsniveau geschlossen werden.

Letztlich laufen all diese Maßnahmen darauf hinaus, während der Übergangsphase die privatwirtschaftliche Rentabilität des Arbeitseinsatzes in den neuen Bundesländern zu verbessern. Wenn die Umstrukturierung erst einmal erfolgreich abgeschlossen ist, werden solche Wirtschaftshilfen überflüssig sein. Doch angesichts der rasch steigenden Arbeitslosigkeit erscheint eine vorübergehende Abfederung der Anpassungsprozesse durch die öffentliche Hand dringend geboten.

### Beurteilungskriterien

Zur Beurteilung dafür, in welcher der drei genannten Formen die Anpassungshilfen gewährt werden sollten, bieten sich vier Kriterien an:

- (a) Die Maßnahmen sollten wirksam sein, d. h. sie sollten dazu beitragen, die privatwirtschaftliche Arbeitsnachfrage zu erhöhen.
- (b) Sie sollten nur vorübergehend erforderlich sein, d. h. die Arbeitsnachfrage sollte stabil bleiben, wenn die Zahlungen aus dem Staatshaushalt im Verlauf der Übergangsphase schrittweise reduziert werden.
- (c) Sie sollten rasch wirken, d. h. die Arbeitsnachfrage sollte bereits in der Anfangszeit des Übergangs steigen, wenn die Arbeitsmarktprobleme am größten sind.
- (d) Sie sollten effizient sein, d. h. sie sollten geeignet sein, das angestrebte Ziel mit möglichst geringen Kosten zu erreichen.

In Hinblick auf Kriterium (a) sind alle drei genannten Typen von Anpassungshilfen gleichwertig, da sowohl Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur als auch Zins- und Lohnzuschüsse die privatwirtschaftliche Rentabilität des Arbeitseinsatzes steigern und damit die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöhen. Mit Bezug auf Kriterium (b) dagegen sind Infrastruktur- und Qualifizierungsmaßnahmen eindeutig vorzuziehen, denn wenn mit ihrer Hilfe erst einmal die Lücke zwischen Reallöhnen

und Produktivität geschlossen ist, sind weitere Subventionen entbehrlich.

In einem gewissen Grade tragen auch Zins- und Lohnzuschüsse zu einer Steigerung der Produktivität bei, da sie die Investitionen in neue Arbeitsplätze fördern. Mit diesen Investitionen kommen moderne westliche Technologien in den neuen Bundesländern zum Einsatz, so daß die Effizienz und damit die Arbeitsproduktivität steigt (kapitalgebundener technischer Fortschritt). Dementsprechend geht also auch bei diesen Maßnahmen der Subventionsbedarf im Zeitablauf zurück, allerdings nicht in dem Maße wie bei einer Förderung der Infrastruktur oder der Qualifikation.

Das Dilemma der Wirtschaftspolitik liegt nun darin, daß Infrastruktur- und Qualifizierungsmaßnahmen nur mit erheblicher Zeitverzögerung die Arbeitsnachfrage stimulieren, denn die effizienzsteigernden Wirkungen treten erst im Laufe der Abwicklung der entsprechenden Projekte ein. Gegenüber Zins- und Lohnzuschüssen sind diese Maßnahmen somit zwar nach Kriterium (b) überlegen, aber nach Kriterium (c) unterlegen.

Unter den kurzfristig wirksamen, kostensenkenden Maßnahmen gibt es jedoch eine eindeutige Rangfolge in bezug auf Kriterium (d): Bei gegebenem Subventionsvolumen wird die Arbeitsnachfrage durch Arbeitskostenzuschüsse stärker erhöht als durch Investitionszuschüsse. Das liegt schlicht daran, daß diese beiden Maßnahmen unterschiedliche Auswirkungen auf die relativen Faktorpreise und damit auf die Faktoreinsatzrelationen haben. Wird der Faktor Kapital subventioniert, ist die Kapitalausstattung aller Arbeitsplätze höher als bei einer Subventionierung des Faktors Arbeit. Bei der Investitionsförderung fließt also ein Teil der Subventionen in die Kapitalintensivierung bestehender Arbeitsplätze, ohne daß dadurch die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage steigt.

### Programmvialfalt

Diese Aussage, die sich im Rahmen der neoklassischen Wachstumstheorie leicht belegen läßt, besagt letztlich nichts anderes, als daß die Arbeitsnachfrage stärker erhöht werden kann, wenn die wirtschaftspolitischen Maßnahmen direkt beim Faktor Arbeit ansetzen. Investitionszuschüsse dagegen wirken nur indirekt auf die Arbeitsnachfrage ein, da sie zunächst den Einsatz von Kapital stimulieren und erst aus der daraus resultierenden Steigerung der Arbeitsproduktivität die Nachfrage nach Arbeitskräften positiv beeinflussen.

Eine Beurteilung der aktuellen Wirtschaftspolitik nach diesem Raster ist nicht leicht, da es derzeit eine kaum noch überschaubare Vielfalt der unterschiedlichsten Pro-

gramme gibt. Eine Auswahl derjenigen Maßnahmen, die auf eine Senkung der Faktorkosten hinwirken, ist in den Tabellen 2 und 3 wiedergegeben. Sowohl nach der Anzahl als auch nach der finanziellen Ausstattung der einzelnen Programme liegt das Schwergewicht eindeutig bei der Investitionsförderung.

Eine Ausnahme macht lediglich das Kurzarbeitergeld, das die mit Abstand kostspieligste wirtschaftspolitische Maßnahme für die neuen Bundesländer darstellt. Doch es sollte nicht übersehen werden, daß dieses Instrument im Grunde gar nicht den oben zitierten Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsnachfrage zuzurechnen ist. Mit der Gewährung von Kurzarbeitergeld wird nicht die Rentabilität des Arbeitseinsatzes verbessert, sondern lediglich die Entlassung überzähliger Arbeitskräfte verhindert.

### Ausblick

Keine der ehemaligen Planwirtschaften des RGW-Raumes ist einem derart drastischen Anpassungsschock ausgesetzt worden wie die Wirtschaft der ehemaligen DDR. Seit dem 1. Juli 1990 mußten sich die ostdeutschen Produzenten buchstäblich über Nacht dem marktwirtschaftlichen Anpassungsdruck stellen. Zu dieser Schocktherapie gab es – und das muß immer wieder betont werden – keine Alternative, denn mit dem Wegfall der innerdeutschen Grenze wären alle Versuche, den Übergangsprozeß zeitlich zu strecken, zum Scheitern verurteilt gewesen.

In zweierlei Hinsicht ist der Übergang zur Marktwirtschaft für die ostdeutsche Wirtschaft sogar schwerer als für andere ehemalige Planwirtschaften:

□ Erstens haben die neuen Bundesländer mit dem Beitritt zur Bundesrepublik zwangsläufig auch die Eigentumsordnung des Grundgesetzes übernommen. Aus ökonomischer Sicht wäre es eindeutig vorzuziehen gewesen, den früheren Eigentümern von Sachvermögen lediglich einen Entschädigungsanspruch und keinen Herausgabeanspruch einzuräumen, um die Investitionstätigkeit nicht zu behindern. Andere Reformländer des RGW haben in dieser Frage weitaus mehr Gestaltungsspielraum, während im deutsch-deutschen Einigungsvertrag darauf geachtet werden mußte, daß die entsprechenden Regelungen auch vor dem Bundesverfassungsgericht bestehen können.

□ Zweitens hat der Wegfall sämtlicher Mobilitätsbarrieren gegenüber dem westdeutschen Arbeitsmarkt die Option versperrt, den Anpassungsdruck für die Unternehmen durch Reallohnsenkungen zu mildern. In Polen beispielsweise sind die Reallohne um rund ein Drittel gesunken, so daß der Anstieg der Arbeitslosigkeit trotz des auch dort zu verzeichnenden Produktionseinbruchs in engen Grenzen gehalten werden konnte. In den neuen Bundesländern dagegen liegt der Konsumentenreallohn heute um ein Drittel über dem Vorjahresniveau, der Produzentenreallohn ist sogar auf mehr als das Doppelte gestiegen.

Tabelle 2

### Ausgewählte Maßnahmen zur Förderung von Investitionen in den fünf neuen Bundesländern

Investitionszulage für bewegliche Wirtschaftsgüter (bis 30. 06. 1991: 12%; bis 30. 06. 1992: 8%)

Sonderabschreibungen auf im Jahre 1990 angeschaffte bewegliche Wirtschaftsgüter (50%; 30%; 20%)

Zweijährige Befreiung von der Einkommen-/Körperschaftsteuer bis 10000 DM für vor dem 01. 01. 1991 gegründete Handwerks-, Handels- und Gewerbebetriebe

Zusätzliche Bausparprämien für Wohnungsbau im DDR-Gebiet (Alleinstehende: 1200 DM; Ehepaare: 2400 DM)

Rücklagenbildung für Überführung von Wirtschaftsgütern in Kapitalgesellschaften in der DDR sowie für Anlaufverluste von Tochtergesellschaften in der DDR

Investitionszulage (bis zu 23%) im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Fördermittel von 3 Mrd. DM pro Jahr; je zur Hälfte vom Bund und von den neuen Bundesländern finanziert)

Zinsgünstige Kredite für kommunale Investitionen (Kreditvolumen: 10 Mrd. DM; Zinsvorteil: bis zu 3% für 10 Jahre)

EGKS-Kredite für Investitionen in DDR-Montanregionen (Zinssubventionen von 2-3%)

Aufwendungsdarlehen für Wohnungsmodernisierung (Kreditvolumen: 10 Mrd. DM; Höchstbetrag: 10 000 DM)

Eigenkapitalhilfeprogramm zur Entwicklung des Mittelstandes (zinsgünstige Kredite bis zu 40% der Investitionssumme)

ERP-Kredite für Existenzgründungen, Unternehmensmodernisierungen und Umweltschutzinvestitionen (Kreditvolumen 1990: 7,5 Mrd. DM; 1991: 6 Mrd. DM; Höchstbetrag: 10 Mill. DM)

Investitionskredite der Deutschen Ausgleichsbank (Höchstbetrag: 1,5 Mill. DM)

Zinsverbilligung für KfW-Kredite zur Verbesserung der Wohnsubstanz (Gesamtvolumen: 10 Mrd. DM; Zinsverbilligung bis zu 3%; Laufzeit 25 Jahre)

Bürgschaften für Liquiditätskredite (80% des Kreditbetrages; maximal für den Liquiditätsbedarf von drei Monaten)

Liefer- und Zahlungsgarantien für westdeutsche Unternehmen (80% des Lieferwertes bzw. des Finanzierungsvolumens vom Bund garantiert)

ERP-Kredite für Investitionen privatwirtschaftlicher Unternehmen im ehemaligen DDR-Gebiet (Finanzierungsanteil: 50%; Höchstbetrag: 1 Mill. DM)

Tourismusprogramm (zinsgünstige Kredite für die Errichtung, Erweiterung und Modernisierung von Hotels, Pensionen und Gaststätten)

**Tabelle 3**  
**Ausgewählte Maßnahmen zur Förderung**  
**des Arbeitseinsatzes**

Kurzarbeitergeld auch für Arbeitsausfall, der nicht als vorübergehend anzusehen ist (Befristung zunächst bis 30. 06. 1991, kann bis 31. 12. 1995 ausgedehnt werden)

Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen auch für Arbeitnehmer, die nicht arbeitslos sind

Eingliederungsbeihilfen zur Förderung der Arbeitsaufnahme (Zuschuß oder Darlehen an Arbeitgeber)

Überbrückungsgeld für Existenzgründer (in Höhe der bisher bezogenen Arbeitslosenunterstützung für bis zu sechs Monate)

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen privater und öffentlicher Träger (Zuschüsse zum Arbeitsentgelt von 50 bis zu 100%; Förderungsdauer in der Regel ein Jahr, maximal drei Jahre)

Förderung überbetrieblicher Berufsbildungs- und Technologietransferinrichtungen (Zuschuß zu den Investitionskosten bis zu 90%)

Förderung von Informations- und Schulungsveranstaltungen (Zuschuß zu den Veranstaltungskosten)

Förderung der Unternehmensberatung für kleine und mittlere Unternehmen (Zuschuß von 80% der Beratungskosten, maximal 3000 DM)

Andererseits hat die ehemalige DDR auch Vorteile gegenüber den anderen RGW-Ländern, wobei wiederum zwei Aspekte zu nennen sind:

□ Die Rechtsgrundlagen zum Aufbau marktwirtschaftlicher Institutionen müssen nicht mühevoll selbst entwickelt werden, sondern lassen sich ohne Zeitverzögerung aus dem Westteil der Bundesrepublik übernehmen. Auch bei der Reorganisation und dem Neuaufbau der staatlichen Verwaltung können die neuen Bundesländer auf umfangreiche Unterstützung aus dem Westen zurückgreifen, wobei den westdeutschen Verwaltungsbeamten, die für die neuen Bundesländer tätig sind, durchweg ein hohes Maß an Effizienz und persönlicher Einsatzbereitschaft bescheinigt wird.

□ Die Modernisierung der Infrastruktur muß nicht allein aus selbsterwirtschafteten Mitteln finanziert werden, sondern es stehen öffentliche Mittel zur Verfügung, die aus dem Steueraufkommen in den alten Bundesländern aufgebracht werden. Infrastrukturinvestitionen können dadurch weitaus umfangreicher und rascher erfolgen als in den osteuropäischen Reformländern.

Gleichwohl wird der Anpassungsprozeß noch weitere Zeit in Anspruch nehmen. Der Sachverständigenrat und die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Wirt-

schaftsforschungsinstitute rechnen damit, daß die Aufwärtsbewegung bei der Produktion in etwa Mitte nächsten Jahres einsetzen wird.

Am Arbeitsmarkt dagegen ist mit einer weitaus längeren Durststrecke zu rechnen, da die Anpassung der Produktivität an das Lohnniveau vielfach nur durch einen kräftigen Beschäftigtenabbau erreichbar sein wird. Wie groß die Probleme am Arbeitsmarkt sind, wird sich vermutlich erst in aller Schärfe zeigen, wenn im Juni 1991 die großzügige Kurzarbeiterregelung für die neuen Bundesländer ausläuft<sup>10</sup>.

### Arbeitskostenzuschüsse

In dieser Situation führt wohl kein Weg daran vorbei, mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen die Arbeitsnachfrage in der ehemaligen DDR abzustützen. Auf mittlere und längere Sicht sind Infrastruktur- und Qualifizierungsprogramme das geeignete Instrument<sup>11</sup>, doch angesichts der aktuellen Entwicklung am Arbeitsmarkt wird flankierend dazu auf kurzfristig wirksame, unmittelbar kostensenkende Instrumente kaum verzichtet werden können.

Bei diesen Maßnahmen setzt die Bundesregierung recht einseitig auf die Investitionsförderung. Aus theoretischer Sicht ließe sich jedoch mit dem gleichen Subventionsvolumen mehr für die Entlastung des Arbeitsmarktes erreichen, wenn die Unterstützungen als direkte Zuschüsse zu den Arbeitskosten gewährt würden.

Sicherlich würde die neoklassische Wachstumstheorie etwas überstrapaziert, wenn man aus ihr die wirtschaftspolitische Empfehlung ableiten wollte, auf Maßnahmen zur Investitionsförderung vollständig zugunsten von Arbeitskostenzuschüssen zu verzichten. Im politischen Prozeß muß beispielsweise auch berücksichtigt werden, daß Arbeitskostenzuschüsse möglicherweise nach Abschluß der Übergangsphase nur schwer wieder abgebaut werden können, da die Widerstände der Betroffenen größer sein dürften als bei einer Reduzierung der Investitionsförderung. Dennoch sollten die oben dargestellten Erwägungen zumindest einige Zweifel wecken an der bisherigen Förderpraxis, die die Alternative einer direkten Beeinflussung der Arbeitskosten nahezu vollständig ausblendet.

<sup>10</sup> In dem „verkürzten“ Arbeitsförderungsgesetz, das in den neuen Bundesländern gilt, ist allerdings die Möglichkeit offengehalten worden, die Kurzarbeiterregelung unter bestimmten Bedingungen bis Ende 1995 auszudehnen.

<sup>11</sup> Die Diskussion um längerfristig wirksame, effizienzsteigernde Maßnahmen des Staates konzentriert sich gegenwärtig fast ausschließlich auf den Bereich der Infrastruktur. Dabei gibt es auch im Ausbildungsbereich einen großen Handlungsbedarf. Den Arbeitskräften aus der ehemaligen DDR fällt es trotz guter formaler Qualifikation oftmals schwer, mit modernen westlichen Technologien zurechtzukommen. Viele von ihnen werden überdies den Wirtschaftszweig oder auch den Beruf wechseln müssen. An anderer Stelle ist erläutert worden, wie ein marktwirtschaftlich orientiertes Qualifizierungsprogramm ausgestaltet werden könnte, um diesen Schwierigkeiten Rechnung zu tragen. Vgl. Henning Klodt: Arbeitsmarktpolitik in der DDR: Vorschläge für ein Qualifizierungsprogramm, in: Die Weltwirtschaft, 1990, Heft 1, S. 78-90.