



**Diskussionspapiere
Discussion Papers**

Diskussionspapier Nr. 52

**Lohnerhöhungen, internationale Wettbewerbsfähigkeit
und Ostdeutschland**

von
Dieter Schumacher

Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers und nicht in der des Instituts.

Opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect views of the Institute.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Diskussionspapier Nr. 52

**Lohnerhöhungen, internationale Wettbewerbsfähigkeit
und Ostdeutschland**

von
Dieter Schumacher

Berlin, Juni 1992

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
Königin-Luise-Str. 5, 1000 Berlin 33
Telefon: 49-30 - 82 991-0
Telefax: 49-30 - 82 991-200

Einleitung

Die derzeitige Diskussion in der Öffentlichkeit vermittelt den Eindruck, als hinge das wirtschaftliche Schicksal Deutschlands von einigen Prozentpunkten bei den diesjährigen Lohnsteigerungen ab. Lohnerhöhungen über 4 vH in Westdeutschland - so die gängige Argumentation - heizen die Inflation an und führen infolge gegensteuernder, restriktiver Geldpolitik der Bundesbank zu Rezession und Arbeitsplatzverlusten, sie ziehen zu hohe Lohnsteigerungen in Ostdeutschland nach sich und verstärken so die dort infolge des notwendigen Strukturwandels ohnehin hohe Arbeitslosigkeit. Höhere Löhne schmälerten die Gewinne und verschlechterten damit die Voraussetzungen für notwendige Investitionen in Ostdeutschland. Zudem sei durch höhere Löhne die internationale Wettbewerbsfähigkeit bedroht.

Eine solche Argumentation stützt sich allerdings einseitig auf angebotsorientierte Gesichtspunkte, während die Nachfrageseite vernachlässigt wird, und sie verdeckt die Sicht auf die eigentlichen Hemmnisse für den wirtschaftlichen Aufschwung im Osten. Außerdem werden in der öffentlichen Diskussion verschiedene Aspekte aus interessengebundenen Überlegungen vermischt, nämlich (1) die Verteilung zwischen Lohn- und Gewinneinkommen in Westdeutschland entsprechend den Ergebnissen der Tarifverhandlungen, (2) der Aufholprozeß in Ostdeutschland und (3) die Finanzierung der dazu erforderlichen Transferzahlungen von West nach Ost und die Verteilung der daraus entstehenden Belastung auf die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen. Diese Aspekte sind deutlich voneinander zu trennen, damit die Verantwortlichkeiten zwischen der Politik und den Tarifparteien nicht verwischt werden.

Lohnsteigerungen in Westdeutschland

In den laufenden Tarifverhandlungen für Westdeutschland geht es um die Verteilung des Volkseinkommens auf Löhne einerseits und Gewinne andererseits. Dabei müssen beide Seiten schon aus Eigeninteresse gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge berücksichtigen; denn weder die Arbeitnehmer noch die Arbeitgeber werden die Quelle ihrer Einkommen aufs Spiel setzen wollen. Auch für die Arbeitnehmer sind letztlich die Realeinkommen

relevant, so daß stärkere Preissteigerungen nicht in ihrem Interesse liegen. Es gibt allerdings keine Einkommensverteilung, die wissenschaftlich begründet als optimale Lösung empfohlen werden könnte. Die Verteilungsrelationen waren in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik sehr unterschiedlich und werden weiterhin umstritten sein. Angesichts der in den achtziger Jahren erheblich gesunkenen Lohnquote in Westdeutschland ist es den Gewerkschaften nicht zu verdenken, daß sie versuchen, wieder Terrain zurückzugewinnen oder zumindest einen weiteren Rückgang zu verhindern.

Der Spielraum dafür ist zwar eng, weil die Unternehmer stets danach streben, Kostensteigerungen durch Preiserhöhungen weiterzugeben oder durch höhere Produktivität aufzufangen. Daraus entsteht einerseits die Gefahr von Inflation und andererseits die Gefahr von Arbeitsplatzverlusten durch Rationalisierung. Wie weit die Preise erhöht werden können, hängt jedoch von der Marktsituation ab. Der Spielraum für Preiserhöhungen wird z.B. durch Importkonkurrenz begrenzt und kann auch durch nachlassende Nachfrage im Ausland eingeschränkt werden. Sicherlich sind Lohnerhöhungen von deutlich über 10 vH schon als Ausgangsforderung für den Beginn der Tarifverhandlungen zu hoch gegriffen. Wenn man Forderungen von 9 bis 10 vH mit ersten Angeboten von 3 bis 4 vH vergleicht, dann könnten die Tarifabschlüsse dieses Jahres letzten Endes bei rund 6 vH liegen. Niemand kann mit Sicherheit sagen, daß eine solche Lohnsteigerung zu einer zusätzlichen Preissteigerung führt, eine Lohnerhöhung von 4 vH dagegen nicht. Zwar ist bei einer um 2 vH-Punkte größeren Lohnsteigerung auch der Druck auf die Preise stärker. Ob sich dies aber tatsächlich in einer höheren Preissteigerung niederschlägt, hängt davon ab, in welchem Maße zusätzliche Rationalisierungsreserven ausgeschöpft werden können oder sich die Einkommensverteilung zugunsten der Löhne verändert. Darüber hinaus sind mittelfristige Aspekte zu berücksichtigen, auf die später eingegangen wird.

Der Hinweis auf die beschleunigte Preisentwicklung im vergangenen Jahr als Beleg für gestiegene Preisgefahren geht insoweit fehl, als sich darin auch die erhöhten Verbrauchssteuern niederschlagen. Eine Erhöhung der indirekten Steuern soll über entsprechend höhere Preise das Realeinkommen der Verbraucher zugunsten des Staates verringern (und im Fall der Mineralölsteuer gleichzeitig den Energieverbrauch vermindern helfen). Dies gilt im übrigen auch für eine Erhöhung der Mehrwertsteuer, die nach den Vorstellungen der Regierung für das nächste Jahr vorgesehen ist.

Im internationalen Handel beeinträchtigen die Lohnerhöhungen die Wettbewerbsfähigkeit westdeutscher Unternehmen nur dann, wenn sie unter Berücksichtigung der jeweiligen Produktivitätsentwicklung (und selbstverständlich auch Wechselkursveränderungen) höher ausfallen als im Ausland. Höhere Lohnsteigerungen können also durch höhere Produktivitätssteigerungen neutralisiert werden. Eine grundsätzliche Anpassung der Löhne an die Produktivitätsentwicklung, insbesondere wenn sie auch noch betriebsbezogen wäre, hat eine strukturkonservierende Wirkung¹. Denn es fehlt ein Anreiz für die Unternehmer, ihre Gewinne durch größtmögliche Steigerung der Produktivität zu erhöhen, so daß insgesamt das Einkommensniveau in einer entwickelten Volkswirtschaft weiter zunimmt. Ziel des Wirtschaftens ist nicht, möglichst viele Menschen möglichst lange arbeiten zu lassen, sondern ein möglichst hohes Pro-Kopf-Einkommen (bzw. mehr Freizeit) zu erzielen, das mit einer sauberen Umwelt vereinbar ist.

Auch die Unternehmer haben für ihr Gewinneinkommen eine Leistung zu erbringen, nämlich mit neuen Ideen über Produkt- und Prozeßinnovationen zu einem hohen gesamtwirtschaftlichen Einkommensniveau beizutragen. Niemand würde deutschen Unternehmen raten, ihr Heil im Preiswettbewerb zu suchen. Sie haben ihre Chancen in erster Linie im Qualitätswettbewerb mit technologisch anspruchsvollen Produkten, die zu einem hohen Preis verkauft werden können und deren Herstellung eine gut ausgebildete Arbeitnehmerschaft erfordert. Daß die westdeutsche Wirtschaft in der Lage ist, diese Chancen zu nutzen, hat ihre starke internationale Wettbewerbsfähigkeit in den achtziger Jahren eindrucksvoll bewiesen. Zwischen der Lohnhöhe und dem Ausbildungsstand der Arbeitskräfte besteht eine gegenseitige Abhängigkeit: Man kann daher nicht beides haben, niedrige Löhne und gut ausgebildete Arbeitskräfte.

Es ist sicherlich richtig, daß höhere Gewinne tendenziell zu höheren Investitionen und diese zu mehr Arbeitsplätzen führen. So hat die Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften wahrscheinlich mit dazu beigetragen, daß von 1983 bis 1989 gut 1 Million Personen mehr beschäftigt wurden und damit die Beschäftigungsverluste vom Anfang der achtziger Jahre wieder wettgemacht wurden. Auf der anderen Seite spielen für die Gewinne aber nicht nur die Löhne, sondern auch die Absatzchancen eine wichtige Rolle. So hat die Beschäftigung

¹ Vgl. hierzu auch K. Vogler-Ludwig, Flexibilisierung der Lohnstrukturen. Ein Patentrezept der Beschäftigungspolitik?, in: Ifo-Schnelldienst, Bd. 38, Heft 16/85, S. 18-31, insbesondere S. 31.

in Westdeutschland erst 1990 und 1991 enorm und ohne nennenswerte Preissteigerungen um insgesamt fast 2 Millionen Personen zugenommen, als die deutsche Währungsunion zusammen mit den Transferzahlungen von West- nach Ostdeutschland für einen kräftigen Nachfrageanstieg sorgte und die Facharbeiterlücke durch Zuwanderer oder Pendler aus Ostdeutschland und Osteuropa verringert wurde. Da stellt sich im nachhinein natürlich die Frage, ob man einen ähnlichen Effekt nicht auch schon früher durch ein Weiterbildungs- und Nachfrageprogramm erreicht hätte.

Die "richtige" Lohnerhöhung in Westdeutschland ist also eine Gratwanderung zwischen einer zu hohen Steigerung, die Arbeitsplätze infolge unzureichender Gewinne oder restriktiver Geldpolitik gefährdet, und einer zu niedrigen Steigerung, die wegen mangelnder Verbrauchsnachfrage und geringer Produktivitätsanreize letzten Endes auch zu Beschäftigungsverlusten führt. Diese Lohnerhöhung läßt sich nicht durch Modellrechnungen eindeutig bestimmen. Es bleibt nur die Möglichkeit, den Verteilungsspielraum in Verhandlungen zwischen den Tarifparteien auszuloten.

In der derzeitigen Situation kommt es allerdings weniger auf höheren Verbrauch als auf mehr Investitionen an, die den Aufholprozeß in Ostdeutschland ermöglichen und beschleunigen. Höhere Investitionsgüterlieferungen passen auch besser zu der westdeutschen Angebotsstruktur, vor allem wenn die Auslandsnachfrage nach deutschen Produkten mit dem Schwergewicht auf Erzeugnissen des Kraftfahrzeugbaus, des Maschinenbaus und der Elektrotechnik sinkt. Wenn man schon die westdeutsche Lohndiskussion mit den wirtschaftlichen Problemen in Ostdeutschland verknüpft, dann bietet es sich an, Vorschläge für einen Investivlohn oder eine andere Form des Zwangssparens aufzugreifen. Ein Teil der westdeutschen Lohnerhöhungen könnte in einen überbetrieblichen Fonds eingezahlt werden, der Investitionsvorhaben in Ostdeutschland finanziert. Die westdeutschen Arbeitnehmer bekämen in dieser Höhe Anteilsscheine, mit denen sie an den späteren Gewinnen aus den Investitionen beteiligt würden. Damit würde auch zu einer breiteren Vermögensstreuung zumindest in Westdeutschland beigetragen. Jedenfalls wäre eine solche Lösung ehrlicher als der unverbindliche Hinweis darauf, daß ein Teilverzicht auf Lohnerhöhungen in Westdeutschland zugunsten von Investitionen in Ostdeutschland das Gebot der Stunde sei. Wer garantiert denn, daß die zusätzlichen Gewinne auch tatsächlich in Ostdeutschland investiert werden?

Aufholprozeß in Ostdeutschland

Die vorrangige Aufgabe, die sich in Deutschland in diesen Jahren stellt, ist die Annäherung der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland an das westliche Niveau, soweit wie möglich aus eigener Kraft. Dies setzt in Ostdeutschland eine beträchtliche Steigerung der Einkommen und der Produktivität voraus und erfordert einen radikalen Strukturwandel, mit dem erhebliche soziale Probleme einhergehen. Angesichts des großen Abstandes kommt es gar nicht so darauf an, ob das zu erreichende Ziel einige Prozentpunkte höher oder niedriger anzusetzen ist. Das Ausmaß der jährlichen Lohnsteigerungen während des Aufholprozesses ist wiederum eine Gratwanderung: Sind sie sehr hoch, müssen tendenziell mehr alte Betriebe ihre Produktion einstellen und Arbeitskräfte entlassen. Sind sie sehr gering, ist die Gefahr groß, daß die guten Fachkräfte abwandern und sich auf Dauer ein Niedriglohngebiet herausbildet.

Nach der politischen Entscheidung für die deutsche Währungsunion und die staatliche Vereinigung war die ökonomische Konsequenz klar, nämlich ein massiver Ressourcentransfer von West nach Ost, wenn man die Alternative einer Massenwanderung von Ost nach West oder Massenarmut im Osten vermeiden will. Die ostdeutsche Wirtschaft kann nicht von heute auf morgen mit der effizienten westdeutschen Wirtschaft konkurrieren, ohne daß die gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsunterschiede durch einen Wechselkurs ausgeglichen werden und die Entwicklung moderner Produktion vorübergehend durch einen "Erziehungszoll" gesichert wird. In dem vereinigten Wirtschaftsgebiet stehen diese Instrumente nicht zur Verfügung, und die alten Arbeitsplätze können nur noch durch einen niedrigen Lohn erhalten werden. Dies ist allerdings nur eine theoretische Möglichkeit und hilft wenig, wenn die Defizite z.B. in der Produktqualität oder im Marketing liegen. Möglicherweise müßten die Löhne so niedrig sein, daß die Menschen damit selbst die lebensnotwendigen Ausgaben nicht finanzieren könnten; denn sie haben das westdeutsche Preissystem mit hohen Nahrungsmittelpreisen, Energiepreisen und Verkehrstarifen sowie steigende Mieten, aber nicht das dazugehörige Einkommen.

Wichtigste Basis einer modernen Wirtschaft mit hohem Einkommensniveau ist das Humankapital, d.h. eine gute Ausbildung sowie große Forschungs- und Entwicklungserfolge. In dieser Hinsicht schlägt der grundsätzlich gute Ausbildungsstand der ostdeutschen

Arbeitskräfte ebenso positiv zu Buche wie ihre Motivation und ihr Fleiß. Es geht hier im wesentlichen darum, die infolge des planwirtschaftlichen Systems und der langen Abschottung vom (westlichen) Weltmarkt entstandenen Defizite abzubauen, d.h. EDV-Kenntnisse, Fremdsprachen und kaufmännisches Wissen zu ergänzen. Da die Einkommensabstände zu Westdeutschland bei den am besten qualifizierten Arbeitskräften besonders weit sind, ist vor allem bei den Facharbeitern, Ingenieuren und Wissenschaftlern die Gefahr der Abwanderung groß². Gerade sie werden aber in hohem Maße gebraucht, damit sich auch die Investitionsgüterindustrien wieder festigen und ausdehnen können. Die ostdeutsche Industrieforschung ist schon dezimiert, ebenso der wissenschaftliche Bereich. Das - meist zutreffende - schlechte Urteil über Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wurde in der Öffentlichkeit pauschal auf alle Wissenschaftsbereiche übertragen. Tatsächlich hat der Wissenschaftsrat die Hälfte der Mitarbeiter der Akademie der Wissenschaften positiv beurteilt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Forscher in der DDR unter erheblich schlechteren Rahmenbedingungen arbeiten mußten als ihre Kollegen im Westen.

Angesichts des Potentials an Humankapital liegt auch die Zukunft Ostdeutschlands in der Produktion hochwertiger Güter. Durch zu niedrige Löhne würden falsche Signale gesetzt³. Die Forderung nach niedrigen Lohnsteigerungen ist eine ceteris-paribus-Empfehlung auf der Grundlage einseitig angebotsorientierter Theorien und lenkt im Falle Ostdeutschlands von den tatsächlichen Problemen ab. Die hier vertretene These ist daher, daß durch niedrige Löhne in Ostdeutschland ein "Mezzogiorno" nicht verhindert wird, sondern daß es im Gegenteil dadurch herbeigeführt wird. Denn Konsequenz wäre die dauerhafte Etablierung eines Niedriglohngebietes im Osten und damit ein starkes regionales Ungleichgewicht in Deutschland, das gegen die Anziehungskraft der westdeutschen Ballungsgebiete später nur schwer wieder abzubauen wäre. Es bleibt also nur die Möglichkeit einer "Vorwärtsstrategie" mit hohen Investitionen und einer zeitweiligen Subventionierung der Einkommen durch

² Hierzu liegen unterschiedliche Informationen vor. In Zeitungsberichten wird immer wieder von starker Abwanderung in solchen Beschäftigungsgruppen gesprochen, während nach Ergebnissen einer Umfrage des DIW die Abwanderungstendenz bei hochqualifizierten Arbeitskräften erst bei fehlender Einkommensperspektive auf mittlere Sicht besonders groß ist (vgl. J. Schwarze und G. Wagner, Abwanderung von Arbeitskräften und Einkommenspolitik in Ostdeutschland, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 5-6/1992).

³ Vgl. mit ähnlicher Argumentation auch M. Gornig, Perspektive Ostdeutschland: Zweites Wirtschaftswunder oder industrieller Niedergangsprozeß?, in: Konjunkturpolitik, Bd. 38, Heft 1 (1992), S. 1 - 14, hier S. 5.

Westdeutschland, wenn eine Massenabwanderung und die Verfestigung dualer Wirtschaftsstrukturen verhindert werden sollen. Wichtig ist, daß die Ausstattung mit Anlagevermögen und Humankapital in einigen Jahren mit der Einkommenshöhe vereinbar ist.

Auf dem Weg dahin sind Tarifverträge hilfreich, die eine stufenweise Anhebung der Löhne auf Westniveau in wenigen Jahren vorsehen, so wie es im vergangenen Jahr z.B. in der Metallindustrie vereinbart wurde. Dieser Abschluß wurde damals auch von der Arbeitgeberseite begrüßt mit dem Argument, daß damit eine verlässliche Kalkulationsgrundlage gegeben sei. Wichtig ist auch eine stärkere Differenzierung der Löhne nach dem Ausbildungsniveau, d.h. besonders große Steigerungsraten für die Entlohnung der höher qualifizierten Arbeitskräfte.

Für Betriebe mit westlicher Beteiligung sind hohe Löhne kein so großes Problem; denn sie setzen von vornherein auf hochproduktive moderne Technologie. Zudem gibt es staatliche Investitionsvergünstigungen, durch die anfängliche Standortnachteile ausgeglichen werden können. Treuhand-Unternehmen, für die sich noch keine privaten Investoren gefunden haben, müssen dagegen für eine begrenzte Zeit Zuschüsse erhalten, aus denen Modernisierungsinvestitionen und die Differenz zwischen Lohn- und Produktivitätsniveau finanziert werden können⁴. Betriebe, die das westliche Produktivitätsniveau in einigen Jahren nicht erreichen können, dürfen dann nicht auf Dauer erhalten werden.

Notwendiger Ressourcentransfer

Welche realwirtschaftlichen Voraussetzungen hätte eine schnelle Annäherung der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland an diejenigen in Westdeutschland? Dabei ist zu berücksichtigen, daß eine Angleichung der Tariflöhne keine gleich hohen Effektivlöhne bedeutet. Denn Urlaubs- und Weihnachtsgeld, vermögenswirksame Leistungen und andere über-tarifliche Leistungen sind teilweise oder ganz von dieser Anpassung ausgeschlossen. Auch

⁴ Vgl. hierzu auch entsprechende Vorschläge in H. Flassbeck, G.A. Horn, W. Scheremet und R. Zwiener, Subventionierung und Privatisierung durch die Treuhandanstalt: Kurswechsel erforderlich, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 41/1991, insbesondere S. 577 - 579. Vgl. auch G.A. Horn, Lohnentwicklung in Ostdeutschland - ein Schrecken ohne Ende?, Manuskript, März 1992.

die Arbeitszeit soll bis 1998 noch mindestens drei Stunden über derjenigen in Westdeutschland liegen⁵. Nimmt man als Ziel, daß das durchschnittliche Einkommens- und Produktivitätsniveau in Ostdeutschland in fünf Jahren 85 - 90 vH des westdeutschen Niveaus erreichen soll, dann bedeutet dies bei einer jährlichen Wachstumsrate der Produktivität in Westdeutschland in den nächsten Jahren von 1,5 bis 2 vH etwa soviel, wie 1989 in Westdeutschland je Erwerbstätigen erwirtschaftet wurde.

Im Jahre 1989 existierte in Westdeutschland einschließlich Infrastruktur ein Anlagevermögen von gut 10 Bill. DM (zu Wiederbeschaffungspreisen), mit dessen Hilfe fast 28 Millionen Erwerbstätige ein Bruttoinlandsprodukt von 2,2 Bill. DM erarbeiteten. Auf 7 Millionen Arbeitskräfte in Ostdeutschland übertragen, würde dies Anlagen im Werte von 2,5 Bill. DM erfordern. Nimmt man an, daß davon ein Drittel bis die Hälfte neu zu schaffen ist⁶, ergeben sich daraus jährliche Investitionen von 170 bis 250 Mrd. DM über einen Zeitraum von fünf Jahren. Darin sind allerdings Wohnungsbauten mit einem Anteil von etwa 40 vH enthalten. Hier könnte man mit einem erheblich längeren Zeitraum der Angleichung an den westlichen Standard rechnen, in dem auch die Mieten noch niedriger liegen würden⁷. Die außerhalb des Wohnungsbaus erforderlichen Investitionen würden sich je Jahr auf 100 bis 150 Mrd. DM belaufen.

Eine solche Größenordnung zu realisieren, bedarf sicherlich erheblicher Anstrengungen, liegt aber nicht außerhalb jeglicher Möglichkeiten. So deutet die Inanspruchnahme von Förderprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau auf erhebliche Investitionsimpulse hin. Nach aktuellen Informationen beliefen sich die Darlehenszusagen für Projekte in Ostdeutschland im Jahre 1991 auf fast 16 Mrd. DM (ohne Wohnungsbau); mit diesen Krediten wird ein rund doppelt so hohes Investitionsvolumen gefördert. Für 1992 wurden die Schätzungen für die gesamten Investitionen in Ostdeutschland in den letzten Monaten

⁵ Vgl. W. Franz, Im Jahr danach: Die ostdeutsche Arbeitsmarktentwicklung, in: Wirtschaftsdienst 1991/XI, S. 573-577, hier S. 576.

⁶ Diese Annahme findet sich auch in einer Modellrechnung von W. Scholtz, Lohnpolitik im Übergang, in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 11/12, 1991.

⁷ Streckt man die Anpassungen im Wohnungswesen über zehn Jahre, errechnen sich hierfür - wiederum unter der Annahme, daß ein Drittel bis zur Hälfte neu zu schaffen ist - jährliche Investitionen in Höhe von 30 bis 50 Mrd. DM.

mehrfach nach oben korrigiert; derzeit geht das Bundesministerium für Wirtschaft von 85 Mrd. DM (ohne Wohnungsbau) aus⁸. Darunter befinden sich Investitionen westdeutscher Unternehmen in Höhe von 44 Mrd. DM⁹ und staatliche Investitionen von 19 Mrd. DM.

Die Subventionierung der Löhne muß zunächst gut 60 Mrd. DM im Jahr betragen, wenn 7 Millionen Arbeitsplätze aufrechterhalten werden sollen bei einem durchschnittlichen Lohn von 50 vH des Westniveaus und einer Produktivität von lediglich 30 vH¹⁰. Sie verringert sich in den folgenden Jahren entsprechend der Annäherung von Produktivität und Lohn und reduziert sich bei den oben unterstellten Investitionen nach fünf Jahren auf Null. Der Produktivitätsanstieg wird in den ersten Jahren relativ am größten sein; denn prioritär werden die wichtigsten Produktivitätsengpässe beseitigt¹¹.

Investitionen (ohne Wohnungsbau) zuzüglich der Subventionierung von 7 Millionen Arbeitsplätzen ergeben im ersten Jahr 160 bis 210 Mrd. DM, zu denen noch 30 bis 50 Mrd. DM für den Wohnungsbau zu rechnen sind¹². Damit ist ein anfängliches

⁸ Legt man westdeutsche Relationen zugrunde, dann müssen auf längere Sicht, wenn das derzeitige westdeutsche Einkommensniveau erreicht worden ist, jährliche Investitionen von 95 Mrd. DM durchgeführt werden (dies entspricht einem Viertel der Anlageinvestitionen -ohne Wohnbauten - in Westdeutschland im Jahre 1990).

⁹ Nach Veröffentlichungen des Bundesministeriums für Wirtschaft 18 Mrd. DM in der Industrie, 8 Mrd. DM im Dienstleistungsbereich, 5,5 Mrd. DM in der Energiewirtschaft, 1,5 Mrd. DM im Bausektor und 10,5 Mrd. DM im Nachrichtenwesen (Bundespost); ohne Wohnungsbau, Eisenbahn und Verkehr.

¹⁰ Dies entspricht den Relationen im Jahr 1991. Je Monat und Arbeitsplatz müßte der durchschnittliche Lohn von DM 1864 mit DM 746 subventioniert werden; das sind bei 7 Millionen Arbeitsplätzen Subventionen von 63 Mrd. DM im Jahr.

¹¹ Steigt die Produktivität in fünf Jahren um jeweils 14 vH-Punkte und werden die Löhne um jeweils 10 vH-Punkte erhöht, dann sind die folgenden Subventionen für 7 Millionen Arbeitsplätze erforderlich: im ersten Jahr 63 Mrd. DM, im zweiten Jahr 42 Mrd. DM, im dritten Jahr 26 Mrd. DM, im vierten Jahr 16 Mrd. DM und im fünften Jahr 7 Mrd. DM.

¹² Die Investitionen im ostdeutschen Wohnungsbau werden vom Bundesministerium für Wirtschaft für 1992 auf 10 Mrd. DM geschätzt. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau hat 1991 im Rahmen ihres Wohnraum-Modernisierungsprogramms Kredite in Höhe von fast 7 Mrd. DM in Ostdeutschland zugesagt.

Maximum von 190 bis 260 Mrd. DM abgegriffen, das sich in den folgenden Jahren entsprechend dem Rückgang der Arbeitsplatzsubventionierung verringert.

Zunächst müßten diese Mittel fast vollständig aus Westdeutschland (oder dem Ausland) zur Verfügung gestellt werden. Bei den Investitionsmitteln heißt dies Direktinvestitionen westlicher Unternehmen, Kredite an ostdeutsche Unternehmen, öffentliche Investitionszuschüsse und Infrastrukturinvestitionen. Mit zunehmender Wertschöpfung in Ostdeutschland kann dann ein immer größer werdender Teil aus ostdeutscher Ersparnis finanziert werden; immerhin beläuft sich das Geldvermögen in Ostdeutschland derzeit auf rund 150 Mrd. DM. Mit steigender Produktionstätigkeit wachsen zudem das Steueraufkommen und die Sozialabgaben, so daß ein größerer Teil der Staatsausgaben aus Einnahmen in Ostdeutschland finanziert werden kann und sich von daher der Bedarf an Transfers aus Westdeutschland verringert.

Für Transferleistungen ist Westdeutschland gut gerüstet. So sind Mitte der achtziger Jahre die Rohstoffpreise, insbesondere der Erdölpreis, erheblich gesunken, und die D-Mark hat sich (wieder) aufgewertet. Zusammen mit dem positiven Einfluß steigender Nachfrage im Ausland hat sich der westdeutsche Leistungsbilanzüberschuß in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre kräftig erhöht; er betrug 1989 mehr als 100 Mrd. DM. Darunter sind 35 Mrd. DM, die Westdeutschland im Vergleich zu 1985 allein infolge des niedrigeren Erdölpreises einspart. Das Wachstum von 1990 (4,5 vH) und 1991 (3,1 vH) - von dem ein Teil überhaupt erst durch die deutsche Vereinigung zustande kam - ergab in Westdeutschland ein zusätzliches Sozialprodukt von rund 170 Mrd. DM¹³. Daraus ergibt sich rein rechnerisch von den Produktionskapazitäten her ein maximaler Spielraum von insgesamt 270 Mrd. DM¹⁴, die zur Verfügung gestellt werden könnten, ohne daß die Konsum- und Investitionsnachfrage in Westdeutschland gegenüber 1989, dem Jahr vor der deutschen Währungsunion, eingeschränkt werden müßte. Zuwächse des Sozialprodukts ab 1992 könnten nach dieser Rechnung sogar wieder in Westdeutschland verwendet werden. Hinzu kommt ein Polster in Form erheblicher Nettoforderungen an das Ausland, die aus den früheren Leistungsbilanzüberschüssen aufgebaut wurden.

¹³ Zu Preisen von 1989.

¹⁴ Zu Preisen von 1989.

Die überschlägige Rechnung zeigt, daß es nicht völlig illusorisch ist, in fünf Jahren das Tariflohniveau bzw. 85 - 90 vH des effektiven Einkommensniveaus Westdeutschlands zu erreichen, ohne daß Westdeutschland dabei überfordert werden müßte. Dabei ist selbstverständlich zu beachten, daß es auch in Ostdeutschland regionale und sektorale Unterschiede geben wird. In Westdeutschland spielen sich die regionalen Einkommensunterschiede oberhalb der Tariflöhne ab, die sektoralen Unterschiede erklären sich im wesentlichen aus der unterschiedlichen Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte.

Aufgaben des Staates

Voraussetzung dafür, daß das gestellte Ziel der schnellen Einkommensannäherung im Durchschnitt erreicht wird, ist (1) die Bereitschaft in Westdeutschland, die erforderlichen Transfers zu leisten, und (2) die Bedingungen in Ostdeutschland für den effizienten Einsatz der Mittel zu schaffen. Beides sind Aufgaben der Politik und nicht der Tarifparteien.

Die Finanzierung der öffentlichen Transferleistungen muß solide und sozial annehmbar sein. Für investive Zwecke können Kredite aufgenommen werden; dies gilt für Infrastrukturinvestitionen ebenso wie für Zuschüsse zu Modernisierungsinvestitionen. Sie dienen der Schaffung rentabler Arbeitsplätze, die über ein höheres Steueraufkommen den Schuldendienst ermöglichen¹⁵. Transfers mit reinem Subventionscharakter ohne Produktivitätseffekt müssen über Steuern finanziert werden. Dazu ist neben der Erhöhung der Mehrwertsteuer, die für Anfang 1993 beschlossen wurde - indirekte Steuern haben grundsätzlich eine regressive Wirkung, begünstigen aber Investitionsausgaben zu Lasten des Verbrauchs -, eine ausreichend große Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer erforderlich. So könnte die zusätzliche Belastung eher entsprechend der Leistungsfähigkeit verteilt werden. Die bisherigen Steuer- und Abgabenbeschlüsse gingen - mit Ausnahme der "Solidaritätsabgabe", die jedoch Mitte des Jahres ausläuft - einseitig zu Lasten der Arbeitnehmer. So werden die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit - mit Ausnahme des Bundeszuschusses - von den Beiträgen der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer

¹⁵ Sie haben zudem unmittelbare Produktions- und Beschäftigungswirkungen; vgl. D. Vesper und R. Zwiener, Eine Infrastrukturoffensive für Ostdeutschland: Finanzierungsaspekte und gesamtwirtschaftliche Wirkungen, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 10/1991.

finanziert. Dasselbe gilt für die versicherungsfremden Lasten im Zusammenhang mit der Rentenanpassung in Ostdeutschland¹⁶. In beiden Fällen handelt es sich um Lasten, die von der Gesellschaft insgesamt zu tragen sind und nicht allein von einem Teil.

Potentielle Quellen für den West-Ost-Ressourcentransfer sind eine Verringerung der Militärausgaben, der Abbau von Subventionen (Agrarbereich, Kohleförderung usw.) und die Erhebung von Umweltabgaben (z.B. Straßenbenutzungsgebühr). Insbesondere durch eine Reform der EG-Agrarpolitik können erhebliche Ressourcen freigemacht werden, die nicht nur in Investitionen in Ostdeutschland, sondern darüber hinaus in die osteuropäischen Reformländer gehen könnten. Dies würde allerdings auch in Westdeutschland einen weiteren Strukturwandel voraussetzen, der bisher politisch nicht durchgesetzt werden konnte. Dies liegt u.a. daran, daß die Kosten des Strukturwandels für weitere Einkommenssteigerung um so weniger in Kauf genommen werden, je höher das Einkommensniveau ist¹⁷. Die im Westen erforderlichen Veränderungen wären gering im Vergleich zu dem tiefgreifenden wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandel, den die Ostdeutschen in diesen Jahren bewältigen müssen und auch weitgehend akzeptieren, um ihre Einkommenssituation zu verbessern. Um so mehr erstaunt es, wie schwierig es ist, die zur sozialen Abfederung vorübergehend erforderlichen Mittel bereitzustellen, während in Westdeutschland für die Bewältigung weit geringerer regionaler Strukturprobleme immer wieder entsprechende Mittel eingesetzt wurden.

Ebenso ist es Aufgabe des Staates, die tatsächlichen Hindernisse für den Aufschwung in Ostdeutschland zu beseitigen, die durch die Lohndiskussion in den Hintergrund gerückt werden. Dabei handelt es sich insbesondere um die ungeklärten Eigentumsansprüche bei Immobilien, ökologische Altlasten, mangelhafte Infrastruktur und unzureichende Verwaltung. So werden vor allem mittelständische Investitionen behindert, wenn infolge ungeklärter Eigentumsverhältnisse z.B. keine Sicherheiten für Bankkredite zur Verfügung gestellt werden können. Der Staat ist unmittelbar für die Ansiedlung in Ostdeutschland

¹⁶ Vgl. hierzu E. Kirner, V. Meinhardt und H. Vortmann, Westdeutsches Rentenrecht - Vorteile und Nachteile für die Sozialversicherten in Ostdeutschland, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 21/1991.

¹⁷ Vgl. dazu K.W. Rothschild, Außenhandelstheorie, Außenhandelspolitik und Anpassungsdruck, in: Kyklos, Bd. 32 (1979), S. 47-58.

verantwortlich, wenn es sich um Bundesinstitutionen wie Forschungsanstalten, Gerichtshöfe oder die Bundesregierung selbst handelt. Solche Entscheidungen - und ihre rasche Umsetzung - können erhebliche wirtschaftliche Impulse auslösen, sind bisher aber weitgehend unterblieben, weil immer noch ein "Föderalismusplan" fehlt, der eine veränderte Verteilung der Bundeseinrichtungen über das vergrößerte Bundesgebiet festlegt; ein Entwurf wurde Ende Mai 1992 vorgelegt. Außerdem könnte dafür gekämpft werden, europäische oder internationale Einrichtungen nach Ostdeutschland zu ziehen.

Um die Erfordernisse und die Konsequenzen eines schnellen Aufholprozesses in Ostdeutschland transparent zu machen, ist eine umfassende Rechnung erforderlich, die noch aussteht. Sie müßte

- Umfang und Art des Ressourcentransfers und seiner Finanzierung quantifizieren, damit die Belastung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen deutlich wird, und
- eine Trennlinie ziehen zwischen den Belastungen, welche die gesamte Gesellschaft zu tragen hat, und denjenigen Kosten, die im Preis ostdeutscher Produkte oder Dienstleistungen abzugelten sind.

So sind etwa Sozialpläne, Beseitigung ökologischer Altlasten und Tilgung von Altschulden als Hinterlassenschaft des alten Wirtschaftssystems von der Gesellschaft insgesamt zu tragen. Will man solche Kosten den Betrieben anlasten, dann haben sie gegenüber westlichen Anbietern schon aus diesem Grunde Wettbewerbsnachteile. 70 vH der betrieblichen Altschulden sind zwar im Wege der Einzelentscheidung von der Treuhandanstalt übernommen worden; für eine pauschale Entlastung spricht aber, daß die Treuhand durch die Einzelprüfung überfordert wird. Eine Tilgung der Altschulden der Wohnungsbauunternehmen über die Miete würde praktisch bedeuten, daß die Mietsubventionierung zu DDR-Zeiten im nachhinein von den Mietern zurückzuzahlen wäre. So hat das DIW schon frühzeitig eine vollständige Streichung der Altschulden vorgeschlagen¹⁸.

¹⁸ Vgl. R. Pohl, Alt-Schulden der DDR-Betriebe: Streichung unumgänglich, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 36/1990.

In einer solchen Bilanz wären nicht nur die Kosten, sondern auch die Erträge zu berücksichtigen. So muß z.B. die Umweltsanierung einerseits finanziert werden, andererseits bietet sie die Chance für die Entwicklung von Verfahren und Produkten, die möglicherweise auch exportiert werden können¹⁹. Der Bund muß sich in hohem Maße verschulden, auf der anderen Seite ist ihm ein beträchtliches Immobilienvermögen in Ostdeutschland zugefallen. Der gesamte Aufholprozeß in Ostdeutschland kann auch als ein großes Nachfrageprogramm angesehen werden, das sich zu einem erheblichen Teil selbst finanziert. Ein zügiger Aufschwung im Osten bringt mehr wirtschaftliche und politische Stabilität und liegt daher auch im Interesse der Westdeutschen.

Die derzeitige Subventionierung der ostdeutschen Einkommen stützt die Kaufkraft, so daß nunmehr nach Modernisierung verbrauchsnahe Wirtschaftszweige wie Nahrungsmittelindustrie, Druck und Vervielfältigung oder Papierverarbeitung in Ostdeutschland wieder ihren Absatz erhöhen können. Diese Entwicklung wird sich verstärken, wenn sich der neuerliche Umschwung in den Präferenzen der ostdeutschen Verbraucher von der einseitigen Bevorzugung westlicher Produkte ("Westeuphorie") wieder zurück auf eigene Erzeugnisse ("Gefühlsprotektionismus") noch mehr auswirkt. Die anlaufenden Infrastrukturinvestitionen zeigen ihre Wirkung auf die Bauwirtschaft und deren Zulieferanten wie die Industrie der Steine und Erden, das Holzwarengewerbe und einzelne Stahlbereiche. Infolge des Nachholbedarfs kann man in Ostdeutschland von einem erheblichen Nachfragepotential ausgehen, das mit steigendem Einkommen zum Tragen kommt²⁰. Bei wirtschaftlicher und politischer Stabilisierung in den osteuropäischen Reformländern wird sich zudem die Nähe zu diesen Märkten als positiver Standortfaktor für Ostdeutschland auswirken.

Es ist durchaus eine weit schnellere Entwicklung in Ostdeutschland möglich als manche publizierte Rechnungen suggerieren, wenn die politischen Entscheidungen dafür getroffen werden. Modellrechnungen, die für den Aufholprozeß einen Zeitraum von zwanzig Jahren

¹⁹ Vgl. hierzu auch H. Belitz und J. Blazejczak, Ökologische Sanierung in den neuen Bundesländern - Impulse für den wirtschaftlichen Strukturwandel, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 8/1992.

²⁰ Bei einem Pro-Kopf-Einkommen wie in Westdeutschland ergäbe sich für Ostdeutschland eine Gesamtnachfrage von 600 Mrd. DM; dies entspricht dem Umfang der gesamten westdeutschen Exporte.

als plausibel ansehen²¹, können nur als Aufforderung an die Politik verstanden werden, entsprechend aktiv zu werden.

Schlußbemerkungen

Die Frage der sozialen Gerechtigkeit ist im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik immer wieder neu zu beantworten. Zu diesem System gehört nicht nur der Preismechanismus auf den Märkten, sondern dazu gehören ebenfalls Wahlen und Parlamentsbeschlüsse, die Formulierung von Gruppeninteressen in Verbänden und Tarifverhandlungen zwischen den Sozialpartnern. Zur hohen Produktivität hat nicht zuletzt der soziale Frieden beigetragen, den das bundesdeutsche System bisher gewährt hat. Auch in der gegenwärtigen Lohndiskussion vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und sozialen Probleme in Ostdeutschland ist zwischen den Verantwortlichkeiten der Tarifparteien und der Politik klar zu trennen.

Hauptproblem für den Aufholprozeß in Ostdeutschland ist die infolge der schnellen wirtschaftlichen und politischen Vereinigung mit Westdeutschland von vornherein gegebene Chancenungleichheit zwischen Ost und West. Im wirtschaftlichen Bereich zeigt sie sich z.B. in der Monopolisierung regionaler Märkte durch große westdeutsche Handels- und Energieunternehmen. Der Boden als Produktionsfaktor mit besonders hohem Wert ist mit Rückgabeansprüchen belastet und häufig zwischen Bund, Ländern und Gemeinden umstritten. Die Unternehmen sind durch Altschulden aus der planwirtschaftlichen Zeit benachteiligt, und bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen gibt es Probleme. Im politischen Bereich fällt vor allem die unzureichende Vertretung ostdeutscher Interessen auf Bundesebene ins Gewicht. Die Führungspositionen sind (fast) ausschließlich mit westdeutschen Politikern besetzt. Im Bundesrat wurde entsprechend dem Einigungsvertrag die Stimmenzahl der vier größeren westdeutschen Länder erhöht.

Die ökonomischen Theorien setzen aber stets Chancengleichheit für alle Beteiligten und einen funktionierenden staatlichen Rahmen voraus. Solange die Rahmenbedingungen nicht

²¹ Vgl. z.B. W. Scheremet, Eine Modellrechnung zur wirtschaftlichen Angleichung zwischen Ost- und Westdeutschland, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 7/1992.

stimmen, kann man sich daher nicht mit der Empfehlung begnügen, einen "klaren marktwirtschaftlichen Kurs" zu halten. In einer solchen Situation kommt den sozialen Kosten und Erträgen eine besonders große Bedeutung zu.