

Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung – Ein Kommentar zur Lage der neuen Länder

10

Hans-Werner Sinn¹

Die Deutsche Wiedervereinigung war für viele Menschen ein politisches Wunder. Und auf den ersten Blick scheint dem politischen auch ein wirtschaftliches Wunder gefolgt zu sein. Die realen Einkommen in Ostdeutschland haben sich mittlerweile weitgehend an das westliche Niveau angepasst, und die Renten sind sogar höher als im Westen. Dennoch ist die Vereinigung ökonomisch misslungen. Der Anpassungsprozess der ostdeutschen Wirtschaft ist bei einer Leistungskraft von etwa 60% zu einem vorläufigen Stillstand gekommen, und immer noch kommt jede dritte Mark, die im Osten ausgegeben wird, aus den alten Bundesländern. Der Artikel zeigt, dass die Ursachen des Problems im Fördergebietsgesetz, in der Holländischen Krankheit und im Mezzogiorno-Problem liegen, und er empfiehlt zur Lösung eine aktivierende Sozialhilfe, eine Abkehr von den Flächentarifverträgen, Beteiligungsrechte für ostdeutsche Arbeitnehmer bei gleichzeitiger Lohnmäßigung, eine Senkung der West-Ost-Sozialtransfers sowie eine Stärkung der Infrastrukturinvestitionen.

Ein politisches Wunder geschah, ...

Noch am Tag, als die Mauer fiel, glaubten nur wenige Deutsche an eine schnelle Wiedervereinigung. Heute, zehn Jahre später, ist der politische Zusammenschluss der beiden Staaten Geschichte. Er verlief erstaunlich reibungslos, ohne Unruhen und Blutvergießen. Nur ein paar Neonazis trübten das Bild, doch auch ihre Stimmen sind leiser geworden.

Hält man sich vor Augen, dass sich die Sowjetunion bis dato nie friedlich aus einem ihrer Satellitenstaaten zurückgezogen hatte, ist die deutsche Wiedervereinigung als politisches Wunder zu sehen. Das mutige Vorgehen von Michael Gorbatschow, die Bündnistreue von George Bush und das geschickte Taktieren von Helmut Kohl machten das Unvorstellbare möglich: nach 45 Jahren wurden die beiden Teile Deutschlands in einem einzigen Ruck wieder vereint. Angesichts der Instabilität der Sowjetunion trafen die westlichen Regierungschefs damals wohl die bestmöglichen politischen Entscheidungen.

Von Anfang an wurden jedoch die ökonomischen Probleme missachtet. Helmut Kohl, ein ausgebildeter Historiker, prophezeite »blühende Landschaften in drei, vier, fünf Jahren« und glaubte, die finanziellen Belastungen der Wiedervereinigung aus der Portokasse bezahlen zu können. Heute wissen wir, dass sich der ökonomische Einigungsprozess weit schwieriger gestaltet als die politische Einigung.

... und ihm scheint ein Wirtschaftswunder zu folgen, ...

In einem hat der damalige Bundeskanzler recht behalten. Die blühenden Landschaften in den neuen Ländern gibt es tatsächlich. Viele ostdeutsche Innenstädte erstrahlen wieder in der alten Pracht; aufwendig renovierte Fassaden und exklusiv gestaltete Fußgängerzonen, die es so im Westen kaum gibt, ziehen den Besucher in ihren Bann.

Auch die Infrastruktur wurde rasch verbessert. Nahezu alle Straßen sind neu geteert, die Trink- und Abwassersysteme wurden überholt, und zahlreiche Autobahnen sind entstanden. Flughäfen und Bahnhöfe hat man renoviert und teilweise in luxuriöse Einkaufszentren verwandelt, in denen das Leben pulsiert. ICE Züge verbinden inzwischen die ostdeutschen Großstädte, und das hochmoderne Telekommunikationsnetz zählt zu den besten der Welt. Allerdings ist der Nachholbedarf, wie die Wirtschaftsforschungsinstitute festgestellt haben, immer noch erheblich.²

Der wohl größte Vorteil Ostdeutschlands gegenüber anderen Ostblockländern war

¹ Der Artikel ist die überarbeitete und veränderte Übersetzung eines zunächst auf englisch geschriebenen Artikels (Sinn 2000a). Der Autor dankt Mirja Bopst, Christian Kelders, Robert Koll und Wolfgang Nierhaus für ihre sorgfältige Forschungsassistenz.

² Vgl. Ragnitz, Dreger, Komar und Müller (2000), Seidel und Vesper (2000) sowie Behring et al. (2000).

die sofortige Einführung des bewährten westdeutschen Rechtssystems. Dies ersparte den neuen Ländern einen langen und beschwerlichen Weg der schrittweisen Anpassung des rechtlichen Rahmens an die Anforderungen der Marktwirtschaft.

Der zu sozialistischen Zeiten äußerst geringe Lebensstandard hat sich fast an westliche Verhältnisse angepasst. So zeigt eine auf Mikrodaten beruhende Studie des ifo Instituts, dass das durchschnittliche Nettoeinkommen eines ostdeutschen Haushalts nominal bereits bei über 80% des Westniveaus liegt. Real verfügt dieser Haushalt aufgrund der geringeren Warenpreise und Mieten über mindestens 90% des westdeutschen Nettoeinkommens. In Abbildung 1 ist die zeitliche Entwicklung des nominalen Haushaltseinkommens relativ zum westdeutschen Niveau seit dem Jahr 1990 dargestellt.³

Die in der unteren Kurve von Abbildung 1 berücksichtigten Einkommen umfassen auch die Sozialhilfe, Transfers an Arbeitslose und Rentenzahlungen. Letztere sind auch noch einmal separat ausgewiesen. Bemerkenswert ist, dass das Renteneinkommen eines durchschnittlichen ostdeutschen Rentenbeziehers höher als das eines westdeutschen Rentenbeziehers ist. Dafür sind zwei Gründe verantwortlich. Zum einen ist die Frauenerwerbsquote in den neuen Ländern höher als im Westen, und zum anderen einigte man sich nach der Wende auf eine großzügige Berücksichtigung von Rentenansprüchen aus DDR-Zeiten. So betrug 1999 die durchschnittliche Rente eines Rentenbeziehers im Osten nominal 111% und real sogar 120% der westlichen Durch-

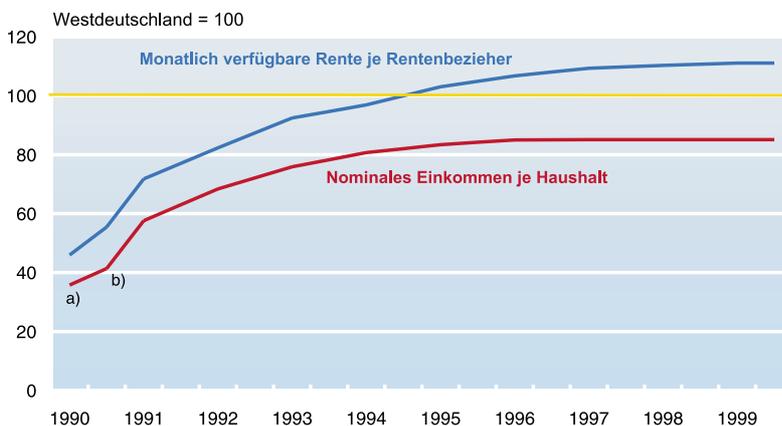
schnittsrente (Nierhaus 1999). Die im Westen viel häufiger vorhandenen Betriebsrenten verringern jedoch diesen Vorsprung der Ostdeutschen.⁴

Die ostdeutsche Volkswirtschaft wurde in rasantem Tempo modernisiert. Wenn im verarbeitenden Gewerbe investiert wurde, so hat man nicht an modernsten Ausrüstungen gespart. In vielen Fällen wurden direkt neben den alten Industriebetrieben, deren Kapital durch die vereinigungsbedingten Faktor- und Güterpreisänderungen obsolet geworden war, neue Produktionsstätten errichtet. Das wohl prominenteste Beispiel hierfür ist das Opel-Werk in Eisenach. High-Tech-Zentren, wie in Dresden und bei den ehemaligen Zeiss-Werken in Jena, zeugen von dem erfolgreichen Versuch, an der vordersten Front des technologischen Fortschritts zu marschieren. Barrel und te Velde (2000) zeigen, dass in den Jahren 1990 bis 1997 die reale Arbeitsproduktivität in Ostdeutschland um fast 80% anstieg, während sie in Polen, Irland und Ungarn nur um 30% zunahm. Zum Teil ist dieser gemessene Produktivitätsanstieg auf echte Modernisierungen zurückzuführen, zum Teil ist er ein Artefakt, das sich statistisch ergab, weil vor allem die minder produktiven Betriebe zusammenbrachen und so aus der Statistik verschwanden.

Immerhin setzte aber ein gewaltiger Investitionsboom ein, der alle Erwartungen übertraf. Während der Anteil der Investitionen am BIP im Westen Deutschlands im letzten Jahrzehnt bei ungefähr 20% lag, betrug er in den neuen Ländern weit über 40%, mit einem Spitzenwert von über 50% im Jahre 1994. Es liegt nahe, dies auf das geringe Niveau des ostdeutschen BIP zurückzuführen. Doch selbst die Investitionen je Erwerbsfähigen überstiegen den westdeutschen Vergleichswert um bis zu 50%. Dies ist der Abbildung 2 zu entnehmen, in der die zeitliche Entwicklung der ostdeutschen Investitionen je Erwerbsfähigen bezogen auf das Westniveau dargestellt ist. Erst in jüngster Zeit ist das relative Investitionsvolumen rückläufig; es liegt aber immer noch um mehr als 20% über dem Westniveau.

³ Die ifo-Daten beziehen sich auf typische, und nicht auf durchschnittliche Haushalte. Sie weisen eventuell einen »Selection bias« auf, da reichere Haushalte, die vor allem im Westen wohnen, nicht in der Untersuchungsmenge enthalten sind. Vgl. auch Paqué (1999).

Abb. 1
Durchschnittliche nominale Einkommen nach Steuern in Ostdeutschland



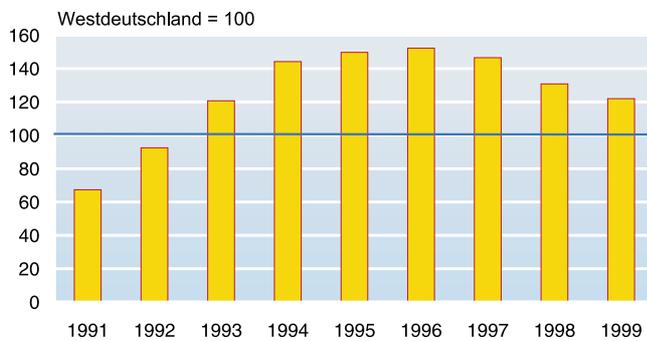
a) Frühjahr 1990, vor der Währungsunion, umgerechnet mit einem Wechselkurs von 1:1.
b) Juli 1990, nach der Währungsunion.
Quelle: ifo Wirtschaftskonjunktur Nr. 7 1999, S. A 18 (nominales Einkommen je Haushalt); Nierhaus, ifo Schnelldienst Nr. 19, 1999, S. 23 (monatlich verfügbare Rente je Rentenbezieher).

... doch wird ein großer Teil des Ressourcenverbrauch im Osten vom Westen finanziert, ...

Die so beschriebenen Fakten zeichnen ein durchaus günstiges Bild der wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Länder. Es darf aber nicht übersehen werden, dass die finanziellen Mittel, die den Ostdeutschen zur Verfügung stehen, die

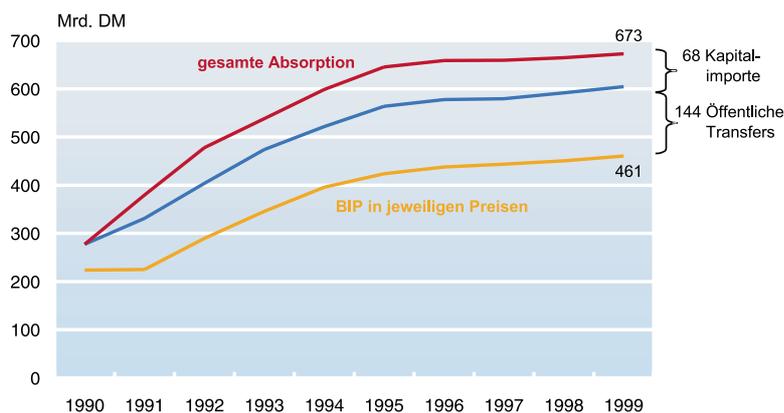
⁴ Das Ausmaß der Verringerung muss allerdings offen bleiben, denn die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe lassen keine weitergehenden Schlüsse zu.

Abb. 2
Investitionen je Erwerbsfähigen^{a)} in Ostdeutschland



a) Erwerbsfähige: 15-65 Jährige der Wohnbevölkerung.
Quelle: ifo Investorenrechnung; vgl. Müller (2000); 1999 Schätzung des ifo Instituts.

Abb. 3
Verbrauchsüberhang in Ostdeutschland



Amthliche Absorptionsdaten sind nur bis 1994 verfügbar. Für die folgenden Jahre fanden das amtliche BIP nach ESVG95 in jeweiligen Preisen und die Transferdaten des Bundesministeriums der Finanzen Verwendung; der private Kapitalimport wurde auf der Basis des ifo Investitionstests geschätzt. Bzgl. der Berechnung des BIP vergleiche man Fußnote 5.

Quellen: Arbeitskreis »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder« 2000, Datenbank, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Deutsche Bundesbank; ifo Institut.

eigene Leistung bei Weitem übertreffen. Abbildung 3 verdeutlicht dies. Während die aggregierte Absorption, also der Ressourcenverbrauch der privaten Haushalte, der Investoren und des Staates, im Jahr 1999 etwa 670 Mrd. DM betrug, lag die eigene Wirtschaftsleistung gemessen am BIP nur bei etwa 460 Mrd. DM.⁵ Die Lücke zwischen diesen Zahlen – der

⁵ Alle in diesem Artikel veröffentlichten Sozialproduktzahlen entsprechen der neuen Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aus dem Jahr 2000. Während die amtlichen Statistiken seit kurzem nur noch nach Bundesländern, und nicht mehr nach neuen und alten Gebieten unterscheiden (Berlin!), hat das ifo Institut eine Umrechnung der neuen amtlichen Zahlen nach den ehemaligen Gebietsabgrenzungen vorgenommen, wie sie von der VGR bis zum Jahre 1999 verwendet worden waren. In diesem Artikel steht deshalb »Westdeutschland« stets für das Gebiet der ehemaligen BRD einschließlich Westberlins und »Ostdeutschland« für das Gebiet der ehemaligen DDR einschließlich Ostberlins. Diese Definition ist schon aus Konsistenzgründen erforderlich, weil einige Daten, so z.B. jene über die Löhne, die Investitionen und die Transfers nur in der alten Abgrenzung zur Verfügung stehen.

negative Außenbeitrag oder der Verbrauchsüberhang – betrug etwa 210 Mrd. DM oder 46% des BIP. Jede dritte Mark, die in Ostdeutschland ausgegeben wird, kommt folglich aus dem Westen.

Wie die Abbildung belegt, wird der Verbrauchsüberhang zu zwei Dritteln durch öffentliche Transfers und zu einem Drittel durch privates Kapital finanziert. Dabei sind mehr als die Hälfte der Transfers Mittel für das Sozialversicherungssystem und nur 12% Infrastrukturausgaben. Der Restposten beinhaltet zwischenstaatliche Zuweisungen, insbesondere Mittel des Länderfinanzausgleichs sowie die Bundesergänzungsabgabe. Die privaten Kapitalströme setzen sich aus Direktinvestitionen in Produktionsstätten sowie aus einer privaten und öffentlichen Kreditaufnahme zusammen.

Die Nettokreditaufnahme der ostdeutschen Gebietskörperschaften und staatlichen Institutionen lag in letzter Zeit ungefähr bei 7 Mrd. DM pro Jahr.

In den neuen Ländern ist die Staatsverschuldung rasch angestiegen, weil die Schere zwischen Steuerkraft und Staatsausgaben noch nicht geschlossen werden konnte. Im Jahr 1999 überstiegen die ostdeutschen Staatsausgaben je Einwohner das Westniveau um 23%, während das Steueraufkommen je Einwohner um 26% darunter lag. Finanziert wurde diese Lücke teils über die öffentlichen Transfers und teils über Kapitalmarktfonds (vgl. auch Seitz 1999, S. 33). Die Pro-Kopf-Verschuldung der ostdeutschen Flächenländer und ihrer Kommunen liegt mittlerweile deutlich über dem entsprechenden Niveau der west-

deutschen Flächenländer, obwohl ihnen nach der Vereinigung praktisch keine Altschulden zugewiesen worden waren.⁶

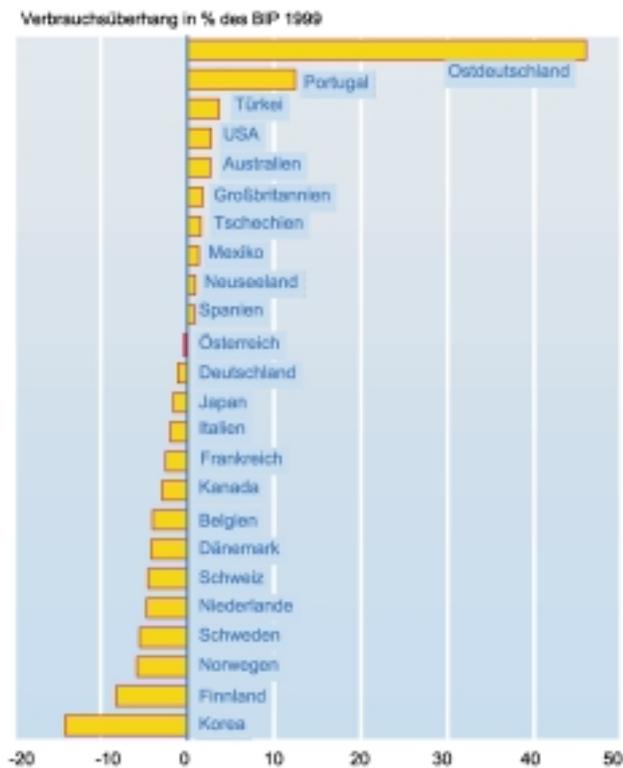
Das gewaltige Ausmaß des Verbrauchsüberhangs ist und bleibt ein ungelöstes Problem der Wiedervereinigung, zeigt es doch ganz deutlich, dass die ostdeutsche Wirtschaft weit davon entfernt ist, auf eigenen Beinen stehen zu können.

Um ein Gefühl für die Größenordnung des Verbrauchsüberhangs zu gewinnen, werden in Abbildung 4 die pro-

⁶ Die Zahlen umschließen nicht die Verschuldung der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften.

Abb. 4

Verbrauchsüberhang in Prozent des BIP Ein Vergleich unterschiedlicher Länder und Regionen



Verbrauchsüberhang ist die Differenz zwischen Importen und Exporten von Waren und Dienstleistungen. Er ist das Negative des Außenbeitrags. Zum ostdeutschen Wert vgl. Abbildung 3.

Quellen: OECD, Quarterly National Accounts, 2000, No. 1 und CES.

zentualen Anteile dieses Überhangs am BIP für verschiedene andere Länder, darunter auch solche mit internationalen Spitzenwerten, mit dem ostdeutschen Wert verglichen. Man sieht, welche Sonderstellung die neuen Bundesländer einnehmen. Selbst ein so schwaches Land wie Portugal, das von der EU in erheblichem Maße gestützt wird, hat nur einen Verbrauchsüberhang, der ein Viertel des ostdeutschen Wertes beträgt, von den anderen Ländern ganz zu schweigen.

Die ostdeutsche Zahl reicht eher an die Importanteile anderer Länder heran als an deren Verbrauchsüberhänge. Für ein Land in der Größenordnung von Ostdeutschland wäre eine Importquote von 50% durchaus üblich. Belgien, Österreich und die Niederlande haben alle Importquoten zwischen 45% und 70%. Allerdings stehen den hohen Importquoten dort im Unterschied zu Ostdeutschland auch entsprechend hohe Exportquoten gegenüber. Und genau daran hapert es im Osten.

Der Sektor nicht-handelbarer Güter ist in den neuen Ländern ebenso gut entwickelt wie anderswo, und es herrscht auch keine Knappheit an importierten Gütern und Dienst-

leistungen. Die Lebensverhältnisse unterscheiden sich kaum von denen im Westen. Da ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, florieren Einzelhandel, Restaurants, Kultureinrichtungen, Banken und Tourismus; auch der anfängliche Bauboom lässt sich so erklären. Aber es fehlen Güter und Dienstleistungen, die zur Finanzierung der Importe exportiert werden könnten. Die Gelder, die andere Länder durch Exporte verdienen, kommen in den neuen Ländern als Geschenke, Darlehen und direkt investierte Mittel aus dem Westen.

Vor der Wende war der Exportsektor der DDR durchaus erfolgreich. Bei einem Wechselkurs von durchschnittlich 4,3:1, der die Stundenlohnkosten auf 7% des Westniveaus drückte, erwirtschaftete die DDR einen Exportanteil von ungefähr 40% des BIP, wobei knapp die Hälfte der Güter in den Westen ausgeführt wurde. In den ersten beiden Jahren nach der Vereinigung brach die Produktion im Industriesektor jedoch um mehr als 60% ein, und davon hat sie sich noch nicht wieder erholt. Noch im Jahr 1999 lag die Beschäftigtenzahl im industriellen Sektor erst wieder bei nur 30% des Niveaus vor der Wende. Zwar wuchs die Industrieproduktion im Durchschnitt der Jahre 1991–1999 mit einer stattlichen Rate von 7,1%, doch bezieht sich diese Zahl auf das äußerst niedrige Niveau, auf das die Produktion nach dem Zusammenbruch des Sozialismus gefallen war. Unklar ist, ob der Wert der ostdeutschen Exportprodukte, gemessen in DM, bereits das DDR-Niveau wieder erreicht hat. Hierzu liegen leider keine Statistiken vor.

Es ist eine Ermessensfrage, wie gefährlich der hohe Verbrauchsüberhang wirklich ist. Zumindest ist die westdeutsche Volkswirtschaft stark genug, die notwendigen Lasten für den Osten zu schultern.⁷ Solange die Westdeutschen bereit sind, die Transfers zu tragen, besteht keine Gefahr. Allerdings belaufen sich die Zuwendungen der öffentlichen Hand auf 4,5% des westdeutschen BIP. Dies mag für einen überschaubaren Zeithorizont eine tragbare Größenordnung sein, nicht aber als konstante Dauerbelastung.

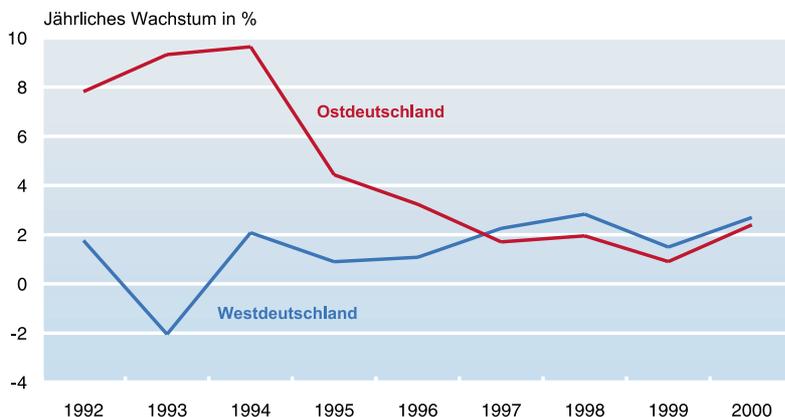
... und einige der ökonomischen Daten sind mehr als alarmierend

Leider gibt es derzeit wenig Anlass für die Erwartung eines raschen Endes der Transferzahlungen, da der Aufholprozess der ostdeutschen Wirtschaft seit 1997 ins Stocken geraten ist. Dies belegen unterschiedliche Fakten. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die ostdeutsche Wirtschaft nun schon seit vier Jahren langsamer als die westdeutsche wächst.

⁷ Westdeutschland erwirtschaftete 1989, im Jahr vor der Vereinigung, mit 120,1 Mrd. DM den höchsten Außenbeitrag aller Länder. Zehn Jahre später, im Jahr 1999, lag der deutsche Außenbeitrag bei 43,3 Mrd. DM.

Abb. 5

Reales Wachstum^{a)} in Ost- und Westdeutschland



a) BIP in Preisen von 1991; 1999 und 2000 Schätzung und Prognose des ifo Instituts.

Quelle: Arbeitskreis »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder« 1999, ifo Institut.

Zu Beginn, also in den Jahren 1989 bis 1991, war das ostdeutsche BIP um mehr als 40% geschrumpft. Nicht einmal der Einbruch der amerikanischen und der deutschen Wirtschaft während der Weltwirtschaftskrise Ende der zwanziger Jahre (ungefähr ein Drittel) hatte solche Ausmaße erreicht. Ab 1992 ging es dann wieder bergauf. Das Wachstum der Volkswirtschaft – gemessen auf neuer statistischer Basis – betrug zunächst 8% bis 9%, und einige Kommentatoren glaubten ungeachtet der Warnungen aus der Wissenschaft, kühnste Wachstumsprognosen wagen zu dürfen. Ab 1997 begann die Wirtschaft jedoch zu straucheln. Die jährliche Wachstumsrate betrug weniger als 2%, und auch im derzeitigen Boom der westeuropäischen Wirtschaft wird sie deutlich unter der westdeutschen Rate liegen. Abbildung 5 stellt die Entwicklung der Wachstumsraten in den beiden Teilen Deutschlands seit 1992 dar. Statt zusammenzuwachsen driften die beiden Landesteile schon seit vier Jahren weiter auseinander.

Auch die letzten ifo Umfragen zeigen, dass die Erwartungen der ostdeutschen Firmen deutlich pessimistischer als jene der westdeutschen Firmen sind. Unter anderem deshalb ist auch für das Jahr 2001 noch keine Fortsetzung des Konvergenzprozesses der beiden Landesteile zu erwarten.

Einen weiteren Hinweis auf ein Stocken des Aufholprozesses liefert ein Blick auf die Höhe der Ausrüstungsinvestitionen. Normalerweise speist sich das ökonomische

Wachstum aus der Kapitalakkumulation. Das Kapital ist ein Produktionsfaktor sui generis und zugleich Träger des technischen Wissens. Deshalb kann ohne Kapitalakkumulation kein nachhaltiges Wachstum stattfinden, und ein Aufholen der ostdeutschen Wirtschaft ist undenkbar, wenn diese Wirtschaft nicht über einen längeren Zeitraum hinweg durch Investitionen aufgebaut wird, die pro Kopf gerechnet höher als im Westen sind.

Wie bereits Abbildung 2 zeigte, ist diese Bedingung bei einer leichten Abschwächung des Trends in jüngster Zeit erfüllt. Allerdings ist ein besonderer Optimismus nicht angesagt, denn die Nettoinvestitionen sind vor allem in Baumaßnahmen und nicht in die Ausrüstungen geflossen. Dies ist aus Abbildung 6 ersichtlich, die

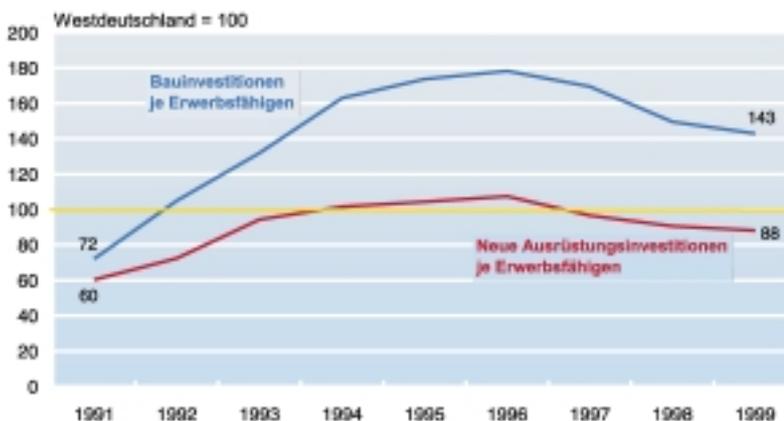
auf Grundlage der Investitionsdaten des ifo Instituts erstellt wurde.⁸

Die Investoren haben ihr Geld in erster Linie in die Renovierung der Stadtzentren gesteckt: in diesem Bereich überstiegen die Investitionen je Erwerbsfähigen das Westniveau um bis zu 80%. Die Ausrüstungsinvestitionen entwickelten sich dagegen nur schwach. Lediglich in den Jahren 1994 bis 1996 lagen sie signifikant über dem Niveau des Westens, und 1999 sind

⁸ Die ifo Investitionsdaten sind die einzige Datenquelle, die die Ost- und Westdaten getrennt ausweist. Das Datenmaterial wird vom Statistischen Bundesamt für seine ostdeutschen Investitionsstatistiken verwendet.

Abb. 6

Investitionen in Bauten und Ausrüstungen je Erwerbsfähigen in Ostdeutschland



Quellen: Statistisches Bundesamt 2000, Fachserie 18 (Investitionen in Bauten); ifo Investorenrechnung (Investitionen in Ausrüstungen einschließlich sonstiger Anlagen); Statistisches Bundesamt 1999 Fachserie 1, Reihe 4.1.1 (Erwerbsfähige); Müller (2000). Investitionen in Ausrüstungen je Erwerbsfähigen 1999: Schätzung des ifo Instituts.

sie bei weiterhin fallender Tendenz auf nur 88% des Westniveaus abgesunken. Die Schwäche der Ausrüstungsinvestitionen stellt eine echte Bedrohung für den weiteren Aufholprozess dar, da es vor allem die Ausrüstungs-, und nicht so sehr die Bauinvestitionen sind, die den technischen Fortschritt bringen und somit eine direkte Wirkung auf die Arbeitsproduktivität und die Wettbewerbsfähigkeit entfalten.

Unter diesen Verhältnissen ist es kein Wunder, dass auch die Pro-Kopf-Produktion nicht weiter aufholt. Teilt man das BIP durch die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter und vergleicht man den Quotienten mit der relevanten Größe in Westdeutschland, so erhält man einen Maximalwert von 59%, der im Jahre 1996 erreicht wurde und seitdem wieder fällt.⁹ Wie Abbildung 7 zeigt, verharrt die ostdeutsche Wirtschaft seit 1997 unterhalb dieses Wertes, ohne dass ein Trend zum Aufholen in Sicht wäre.

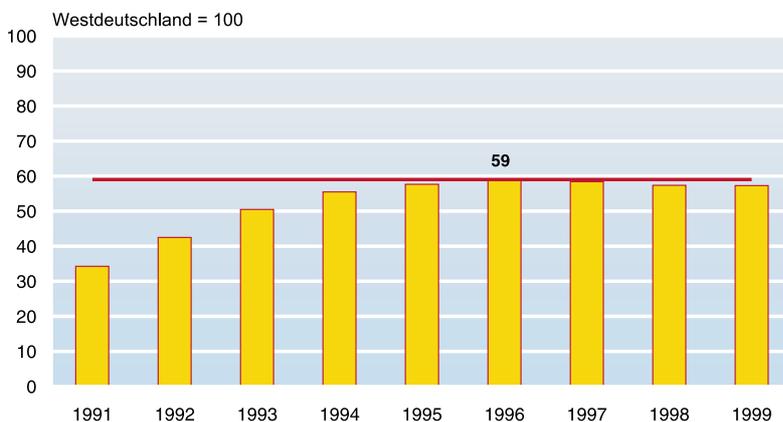
Unterschiedliche Erklärungen für den Stillstand des Aufholprozesses treffen zusammen, ...

Das nachhaltige Stocken des Aufholprozesses, das nun schon im vierten Jahr beobachtet wird, steht in krassem Widerspruch

⁹ Nach einer geographischen Abgrenzung im Sinne der ehemaligen politischen Grenzen (vgl. Fußnote 5). Betrachtet man Westdeutschland in seinen neuen geographischen Grenzen (ohne Berlin) und Ostdeutschland im Sinne des Gebietes der DDR zuzüglich des gesamten Berlins und bezieht man die Sozialproduktzahlen auf die Einwohner statt auf die erwerbsfähige Bevölkerung, so ergibt sich im Jahr 1999 eine gesamtwirtschaftliche Produktivitätsrelation von 66%. Aber natürlich macht nur die hier gewählte Definition einen Sinn, wenn es um die Frage geht, wie weit der Aufholprozess der ehemals kommunistischen Gebiete unter Berücksichtigung des vorhandenen Arbeitspotentials vorangekommen ist.

Abb. 7

Ost-West-Relation der gesamtwirtschaftlichen Produktivität (BIP je Erwerbsfähigen)



Bruttoinlandsprodukt nach ESVG95 in laufenden Preisen, Westdeutschland mit Westberlin, Ostdeutschland mit Ostberlin.

Quellen: Arbeitskreis »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder« 2000, Datenbank, Umrechnung des ifo Instituts auf die Gebiete der ehemaligen BRD und DDR.

zu allen gängigen Konvergenztheorien und den Erwartungen der Politik. Bei freier Wanderung der Produktionsfaktoren und freiem Austausch des technischen Wissens muss sich, so sollte man denken, ein asymptotischer Anpassungsprozess der wesentlichen Strukturvariablen an die entsprechenden Werte des Westens ergeben, so dass die anfänglichen Lücken allmählich verschwinden. Was sind die Gründe dafür, dass ein solcher Aufholprozess zur Zeit nicht erkennbar ist?

Im Folgenden werden verschiedene Gründe erörtert, die alleamt ein gewisses Maß an Erklärungskraft besitzen, doch von unterschiedlicher Bedeutung sind.

i) Das Ende des Strohfueuers

Einen ersten Ansatzpunkt zur Erklärung des empirisch beobachtbaren Stillstandes liefert das Außerkrafttreten des Fördergebietsgesetzes zum Ende des Jahres 1996. Ziel dieses Gesetzes war es, Investoren durch hohe staatliche Fördermittel und betriebsfreundliche Abschreibungsvorschriften in die fünf neuen Länder zu locken. Im Jahr 1997 trat dann ein neues Gesetz an seine Stelle, das wesentlich weniger finanzielle Mittel bereitstellte und keine Ausnahmeregelungen für Abschreibungen in Ostdeutschland mehr vorsah.

Das Versiegen des Wachstums bei Auslaufen des Fördergebietsgesetzes zeigt, dass die Förderung nur ein Strohfueuer entfachen konnte. Warum es nicht zu einem Dauerbrand kam, bleibt eine offene Frage, denn auch ohne das Fördergebietsgesetz hätte vieles für eine rasche wirtschaftliche Konvergenz gesprochen.

ii) Kapitalverschwendung durch das Fördergebietsgesetz

Interessanterweise lässt sich die Stagnation des Konvergenzprozesses nicht nur durch die Aufhebung des Fördergebietsgesetzes, sondern auch durch die Wirkung dieses Gesetzes selbst erklären. Das Fördergebietsgesetz hat nämlich zu einer massiven Fehllenkung von Kapital geführt, die sich in vielen Fällen in einer übermäßigen Kapitalintensivierung und einer dauerhaft niedrigen Arbeitsproduktivität niedergeschlagen hat. Hätte dieses Gesetz fortwährend bestanden, so wäre es möglicherweise nie zu einer Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland gekommen.

Das Fördergebietsgesetz war ein Programm zur Senkung der betriebswirtschaftlichen Kosten des Kapitaleinsatzes. Die durch die gesetzlichen Bestimmungen vorgegebenen Investitionsanreize in Form von Investitionszuschüssen, Investitionszulagen und Abschrei-

Tab. 1
Kapitalkosten unter dem Einfluss
des Fördergebietsgesetzes

Anlagentyp	West	Ost
Industrielle Anlage (12/12)	3,1	- 5,1
Gewerbebau (40 / 25)	2,1	0,0
Mietwohnungsneubau (70/40)	1,5	1,3
Mietwohnungsneubau mit Verkauf nach 10 Jahren (70/50+50)	1,3	1,0
Altbaumodernisierung (50 50)	2,0	0,5
Altbaumodernisierung mit Verkauf nach 10 Jahren (50/10+40)	1,9	- 0,5

Legende: Die Klammern in der ersten Spalte geben die tatsächliche Lebensdauer/die steuerliche Abschreibungsdauer an. Die Investition in die industrielle Anlage und in den Gewerbebau erfolgt durch eine Kapitalgesellschaft, die Mietwohnungsinvestition sowie die Altbaumodernisierung durch einen professionellen Privatvermieter. Es wird eine Vollausschüttung der Gewinne und Besteuerung zum maximalen persönlichen Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer unterstellt. Der Investor finanziert sein Objekt anfangs mit 75% Fremd- und 25% Eigenkapital. Der Kredit wird im Falle der zwölfjährigen industriellen Anlage so getilgt, dass der Fremdkapitalbestand in jedem Jahr 75% dem Wert des Investitionsgutes in der Steuerbilanz entspricht. Bei den Bauinvestitionen wird er als Annuitätendarlehen mit 1% p.a. getilgt. Die realen Cash-Flows der Investitionsobjekte vor Steuern werden bis zum jeweiligen Lebensende als konstant angenommen. Bei vorgegebenen Anschaffungsausgaben werden die Cash-Flow-Niveaus so kalibriert, dass die Nettoeigenkapitalrendite nach Steuern beim jeweils betrachteten Objekt der Nettorendite einer Kapitalmarktanlage entspricht. Alle wesentlichen Regelungen des deutschen Steuerrechts werden berücksichtigt (auch Gewerbesteuer; Vermögensteuern; Grundsteuer; Grunderwerbsteuer bei Weiterverkauf; degressive AfA bei Industrie- und Mietwohnungsneubau, mit optimalem Wechsel zur linearen AfA bei ersterer). Der Realzins beträgt 4,5%, die Inflationsrate 3%. Alternativanlagen unterliegen der Vermögen- und der Einkommensteuer. Die folgenden steuerlichen Förderinstrumente für Ostdeutschland werden berücksichtigt: **Industrielle Anlage:** Investitionszulage 5%; Investitionszuschuss 23%; Sonderabschreibung 50% neben linearer Abschreibung; Befreiung von der Gewerbesteuer- und der Vermögensteuer für ein Jahr. **Gewerbebau:** Investitionszuschuss 23%; Sonderabschreibung 50% neben linearer Abschreibung; Befreiung von der Vermögensteuer für ein Jahr. **Mietwohnungsbau:** Sonderabschreibung 50% neben linearer Abschreibung; Befreiung von der Vermögensteuer für ein Jahr. **Altbaumodernisierung:** Sonderabschreibung 50%, Restwertabschreibung innerhalb von zehn Jahren. Der in der letzten Tabellenzeile unterstellte Verkauf nach zehn Jahren erfolgt an einen Investor gleichen Typs zu rekursiv ermittelten Verkaufspreisen. Für den Käufer werden »westdeutsche« Besteuerungsregeln unterstellt.

Quelle: Sinn (1995, S.415, Tabelle 4).

bungsvergünstigungen waren so stark, dass die Kapitalkosten auf breiter Front unter das Niveau der Kapitalmarktzinsen gesenkt wurden, und in vielen wichtigen Fällen wurden die Kapitalkosten sogar bis in den Bereich negativer Werte herab subventioniert. Tabelle 1 fasst die Quintessenz umfangreicher Kapitalkostenrechnungen zusammen, die dazu am CES angestellt worden sind.¹⁰

Man sieht, dass alle untersuchten Investitionstypen in den neuen Bundesländern niedrigere Kapitalkosten als im Westen hatten und dass aber Modernisierungsinvestitionen und typische industrielle Anlageinvestitionen besonders stark bevorzugt wurden.¹¹ Erstere hatten Kapitalkosten von etwa - 0,5%, letztere solche von etwa - 5%. Ein Wert von - 5%

bedeutet, dass ein Investitionsvorhaben mit einem jährlichen realen Verlust vor Steuern von 5% des investierten Kapitals so stark subventioniert wurde, dass es mit einer normalen rentierlichen Anlage am internationalen Kapitalmarkt Schritt halten konnte.

Die Senkung der Kapitalkosten auf negative Werte führte zu einem fundamentalen Regimewechsel im Entscheidungskalkül der Investoren. Kapital war kein knapper Faktor mehr, um den die Firmen konkurrieren mussten. Vielmehr wurde die Beherbergung von Kapital zu einer Dienstleistung der Investoren für den Staat, die eine fürstliche Entlohnung versprach. Echte ökonomische Erträge wollte man, so es sie gab, zwar noch mitnehmen, aber unter den Bedingungen des Fördergebietsgesetzes kam es auf sie bei vielen Typen von Investitionen gar nicht mehr an. Die fiskalischen Erträge reichten vielfach aus, um eine betriebswirtschaftliche Rentabilität für an sich verlustträchtige Objekte herzustellen. Die Firmen reagierten auf diesen Regimewechsel, indem sie den Kapitaleinsatz übermäßig erhöhten und dafür auch kostensteigernde Zuwächse des Arbeitseinsatzes in Kauf nahmen, selbst wenn diese Zuwächse nicht mit der Steigerung des betrieblichen Outputs einhergingen. Eine Überkapitalisierung mit negativen Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität war die Folge.¹²

Das Altkapital der DDR war durch die Systemtransformation bereits obsolet geworden. Dass nun auch das neue,

¹⁰ Vgl. Sinn (1995). Als Kapitalkosten einer Sachinvestition wird jene reale Brutto-Rendite bezeichnet, die diese Investition mindestens erwirtschaften muss, um angesichts des geltenden Steuer- und Subventionssystems gerade noch dieselbe Nettorendite wie eine Kapitalmarktanlage zu liefern. Bei einem allokatonsneutralen System liegen die Kapitalkosten auf dem Niveau des realen Brutto-Kapitalmarktzinssatzes, weil die Sachanlage und die Kapitalmarktanlage dann gleich belastet werden. Liegen die Kapitalkosten unter dem Zinssatz, so werden die Sachinvestitionen weniger stark belastet als die Finanzinvestitionen, und es kommt zu einer differentiellen Subventionierung der Sachinvestitionen. Bei einer hundertprozentigen differentiellen Subventionierung liegen die Kapitalkosten beim Wert Null. Die hier zitierten Kapitalkostenrechnungen decken sich, was die Methodik und die Annahmen betrifft, mit den Berechnungen, die die von der Bundesregierung eingesetzte und vom Verfasser geleitete »Expertenkommission Wohnungspolitik« am CES hat anstellen lassen. Siehe Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a und b).

¹¹ Ein spezielles, von vielem abstrahierendes Beispiel möge für den mit Kapitalkostenrechnungen nicht vertrauten Leser zeigen, wieso die Kapitalkosten negativ werden konnten. Ein westdeutscher Investor mit einem Grenzsteuersatz von 50% kauft eine Immobilie zum Preis von 150 000 DM, die er dann mit Hilfe einer Investition von 85 000 DM modernisiert, um sie nach zehn Jahren weiter zu verkaufen. Das gesamte Objekt wird mit einem tilgungsfreien Darlehen zu 8% Nominalzins finanziert. Die jährlichen Nettozinskosten liegen unter Berücksichtigung des Schuldzinsenabzugs bei 40 000 DM. Bei der nach dem Fördergebietsgesetz möglichen Verteilung der Abschreibung der Modernisierungsinvestition auf zehn Jahre (85 000 DM pro Jahr) beträgt die jährliche Steuerersparnis aus Abschreibungen 42 500 DM. Sie übersteigt die Finanzierungskosten also um 2500 DM. Ein Verzicht auf die Erzielung einer Mieteinnahme und ein Verkaufspreis in Höhe der Investitionskosten, also eine Bruttorendite von Null, würde die Investition unter diesen Bedingungen noch rentabel sein lassen. Erst bei negativen Mieterträgen und/oder einem mit der Zeit sinkenden Marktwert des Objektes, also bei einer negativen Bruttorendite vor Steuern, würde die Rentabilitätsschwelle erreicht. Daher sind die Kapitalkosten in diesem Beispiel negativ.

¹² Für einen theoretischen Nachweis vergleiche man Sinn (1995).

nach der Wende investierte Kapital durch das Fördergebietsgesetz fehlgeleitet und so zu erheblichen Teilen ebenfalls vernichtet wurde, ist ein bedauerlicher Politikfehler, der den politischen Entscheidungsträgern nicht hätte unterlaufen dürfen.

Die Kapitalvernichtung erkennt man an dem hohen Leerstand bei neu erstellten Bürogebäuden und Wohnimmobilien sowie an dem starken Fall der ostdeutschen Immobilienpreise, der nach dem Auslaufen des Fördergebietsgesetzes stattgefunden hat. Man erkennt sie auch an der ungewöhnlich hohen Kapitalintensität vieler ostdeutscher Industriesektoren, die durch die Investitionen der letzten Jahre weit über die im Westen gesetzte Zielmarke hinausgeschossen ist. Wie Tabelle 2 verdeutlicht, gibt es eine Reihe von Sektoren, die eine höhere Kapitalintensität als die vergleichbaren westdeutschen Sektoren und zugleich eine niedrigere Arbeitsproduktivität aufweisen. Besonders extrem ist die Situation im Bereich der Energiewirtschaft, bei der Autoindustrie und der Metallindustrie. Dort übersteigt der Kapitaleinsatz pro Arbeitnehmer das Westniveau um 27% bis 89%, doch die Arbeitsproduktivität liegt nur im Bereich von etwa 50% bis 25%.

Klodt (2000) sieht die Hauptursache für die geringe Arbeitsproduktivität in der Unterauslastung der ostdeutschen Kapazitäten, die durch eine Fehleinschätzung der Absatzmöglichkeiten zustande kam. Diese Erklärung steht nicht notwendigerweise im Widerspruch zur Kapitalkostenerklärung, die hier gegeben wurde, denn wegen der künstlich herab subventionierten Kapitalkosten war es für die Unterneh-

men durchaus rational, im unsicheren Spektrum der für möglich gehaltenen Absatzmengen eher auf hohe Zahlen zu setzen und überdimensionierte Anlagen mit einer hohen Kapitalintensität zu erstellen. Bei der Abwägung zwischen der Gefahr, zu viel, und der Gefahr, zu wenig zu investieren, verlor das »zu viel« an Schrecken, weil hohe Investitionen auch hohe Förderprämien versprochen. Da der Staat das Investieren so großzügig belohnte, war es darüber hinaus auch durchaus rational, Arbeitskräfte mit dem Horten von unproduktivem Kapital zu beschäftigen.

Das Horten von Kapital durch Einsatz von Arbeitskräften ist eine Maßnahme, die der Industrie unter den gegebenen Bedingungen half, die erforderliche betriebswirtschaftliche Rentabilität herzustellen. Sie hat aber die Angleichung der volkswirtschaftlichen Rentabilitätsziffern an die entsprechenden westdeutschen Werte verhindert. Dies ist einer der Gründe für den Stillstand im Konvergenzprozess, der in Abbildung 7 zum Ausdruck kommt.

iii) Die »Holländische Krankheit«

Man kann die mangelnde Konvergenz auch als ein Ergebnis der so genannten »Holländischen Krankheit« (Dutch disease) sehen, wie sie nach den holländischen Gasfunden konstatiert worden war (vgl. z.B. Bruno und Sachs 1982 sowie Van Wijnbergen 1984a und b). Entdeckt ein Land eine große Menge natürlicher Ressourcen, die auf dem Weltmarkt verkauft werden können, so tendiert die heimische Währung zu einer Aufwertung, und bei steigenden Löhnen werden Arbeitskräfte in den Ressourcensektor umgelenkt. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit des verarbeitenden Gewerbes sinkt, und Industrieexporte werden durch Energieexporte verdrängt.

Zwar haben die fünf neuen Länder keinen Überfluss an natürlichen Rohstoffen und auch keine eigene Währung, doch lassen sich die Effekte, die bei der holländischen Krankheit eine Rolle spielten, gleichwohl konstatieren. Zum einen spielt es nämlich keine Rolle, ob die Zahlungen, die eine Region erhält, ein Geschenk der Natur oder ein Geschenk aus einer anderen Region sind. Der Zufluss an Zahlungsmitteln hat ähnliche Konsequenzen. Zum anderen können die Terms-of-Trade-Effekte einer nominalen Aufwertung auch durch interne Preisanpassungsprozesse bewirkt werden.

Im Falle Ostdeutschlands ist hier insbesondere auf die Rolle der Sozialtransfers für Renten, Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe hinzuweisen. Durch diese Sozialtransfers werden Einkommensalternativen zur regulären Marktarbeit geschaffen, die die Opportunitätskosten des Arbeitsangebots durch die Haushalte erhöhen. Dem regulären Arbeitsmarkt werden bei gleichzeitigem Anstieg der Löhne Arbeitskräfte entzogen, und die Rentabilität privater Investitionen wird verringert. Der Effekt ähnelt der Verlagerung von Arbeitskräften in den Bereich der Energiewirtschaft, der seinerzeit

Tab. 2
Arbeitsproduktivität und Kapitalintensität
in kapitalintensiven ostdeutschen Sektoren
(in % der westdeutschen Werte)

Sektor	Kapitalintensität	Arbeitsproduktivität
Sonstiger Fahrzeugbau	108	49
Papiergewerbe	110	74
Chemische Industrie	110	59
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	111	67
Ledergewerbe	117	75
Holzgewerbe	119	89
Metallerzeugung und -bearbeitung	127	51
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	155	52
Kokerei und Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen	189	25

NB: Die Angaben beziehen sich auf jene Sektoren, deren Kapitalintensität in Ostdeutschland über der westdeutschen liegt.

Quelle: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsschritte in Ostdeutschland. Neunzehnter Bericht, DIW, IWH und IfW, IfW Diskussionspapiere 346 und 347, Kiel 1999, Tabelle A12.

in Holland zu Lasten der übrigen Sektoren stattfand. Der Unterschied ist freilich, dass die Energiewirtschaft die Verringerung des Outputs der übrigen Sektoren durch neue Leistungen kompensiert hat, während in den neuen Ländern eine Umlenkung von Arbeitskräften in die wie auch immer definierte Untätigkeit stattgefunden hat.¹³

... doch das Mezzogiorno-Problem scheint die wichtigste Ursache zur sein

Wenn es darum geht, Gründe für die Anschlussprobleme der neuen Länder zu finden, werden oft Parallelen zu den Schwierigkeiten der wirtschaftlich schwächeren Südregion Italiens, des Mezzogiorno, gezogen (Boltho, Carlin und Scaramozzino 1996 sowie Keller 1997). Der Mezzogiorno leidet an den Folgen der Lohnverhandlungen auf kollektiver Ebene. Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Machtposition waren es die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen des Nordens, die das Lohnniveau für ganz Italien festlegten. Die Unternehmen des Südens verloren damit ihren wichtigsten Standortvorteil: die billigeren Arbeitskräfte. Arbeitslosigkeit und Stagnation waren Folgen, die anschließend durch Sozialtransfers seitens der Zentralregierung abgemildert und perpetuiert wurden.¹⁴

Die Situation Ostdeutschlands weist eine hohe Analogie zu jener Süditaliens auf, da hier wie dort das Lohnniveau von externen Kräften bestimmt wurde, die auf die lokalen Bedingungen nicht hinreichend Rücksicht nahmen. Für die Lohnentwicklung Ostdeutschlands war das Jahr 1991 entscheidend, denn bereits in diesem Jahr wurde die langfristige Lohnentwicklung in mehrjährigen Tarifverträgen festgeschrieben. Die Privatisierung der ostdeutschen Industrie hatte damals gerade erst begonnen. Außer der in dieser Hinsicht passiven Treuhandanstalt gab es noch keine ostdeutschen Unternehmer, die an den Lohnverhandlungen hätten teilnehmen können. Verhandlungspartner waren statt dessen die westdeutschen Arbeitgeberverbände und die neu gegründeten ostdeutschen Gewerkschaften, die ihrerseits von den etablierten westdeutschen Gewerkschaften beraten wurden. Die westdeutschen Konkurrenten bestimmten die Arbeitsbedingungen und die Löhne im Osten. Ohne viel Federlesen beschlossen sie eine vollständige Angleichung der Tariflöhne an das Westniveau innerhalb kürzester Frist. Sie ernannten sich zu Sachwaltern ostdeutscher Interessen, hatten aber in Wahrheit wenig anderes im Sinn,

als Löhne zu vereinbaren, die mögliche Gefahren für westdeutsche Arbeitsplätze ausschließen würden (Sinn und Sinn 1991, S. 165–168). Um das Risiko einer aufkeimenden neuen Konkurrenz im eigenen Lande zu vermeiden, sollte das allgemeine Lohnniveau in nur fünf Jahren dem Westniveau angeglichen werden.

Berücksichtigt man den Aufwertungseffekt durch die 1:1-Umstellung der ostdeutschen Währung und eine Lohn-drift von 15% in Westdeutschland, so hätten die damaligen Tarifabschlüsse, wie Sinn und Sinn (1991) für das verarbeitende Gewerbe geschätzt hatten, eine zwölfwache Steigerung der Stundenlohnkosten von ehemals 7% auf 85% des westdeutschen Lohnniveaus impliziert. Abbildung 8 zeigt, wie sich die durchschnittlichen Lohnkosten pro Stunde im verarbeitenden Gewerbe von 1990 bis 1998 tatsächlich entwickelt haben.¹⁵ Noch im Jahr der Wiedervereinigung kletterten sie von 7% auf 37% des Westniveaus. Dieser Lohnanstieg ergab sich vor allem aus dem Aufwertungseffekt infolge der Währungsunion und einigen sehr frühen Lohnverhandlungen. Bis 1995 stiegen die Stundenlohnkosten dann bis auf 72% an und sind seitdem ungefähr auf diesem Niveau verblieben. Dieser zweite Lohnschub war im Wesentlichen das Ergebnis der frühen Lohnverhandlungen des Jahres 1991.

Der Grund dafür, dass die Stundenlohnkosten nicht die 85%-Marke erreichten, die 1991 geschätzt wurde, lag in der Tatsache, dass die inzwischen entstandenen Unternehmen alles getan haben, um der Wirkung der Tarifverträge zu entgehen. Neue Unternehmen traten den Arbeitgeberverbänden gar nicht erst bei, und manchen Altunternehmen gelang es, sich durch einen Konkurs mit anschließender Neugründung aus den Fesseln der Tarifverträge befreien. Viele Unternehmen unterliefen zudem den Flächentarifvertrag mit stillschweigender Duldung der zuständigen Gewerkschaften. Heute wird der Tariflohn in mehr als 75% der Firmen Ostdeutschlands, die zusammen mindestens 55% der Arbeitnehmer beschäftigen, unterschritten.

Trotz der Selbstheilungskräfte des Marktes ist mit einem Wert von über 72% in der verarbeitenden Industrie eine Ost-West-Lohnkostenrelation erreicht worden, die signifikant über der in Abbildung 7 ausgewiesenen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsrelation von 59% liegt und ganz offenkundig zu wenig Spielraum für rentable Investitionen lässt. Schon aus psychologischen Gründen ist es nicht möglich, die anfänglich gestellten Weichen bei den Tarifabschlüssen jetzt noch wirksam zu korrigieren. Der Zug ist abgefahren.

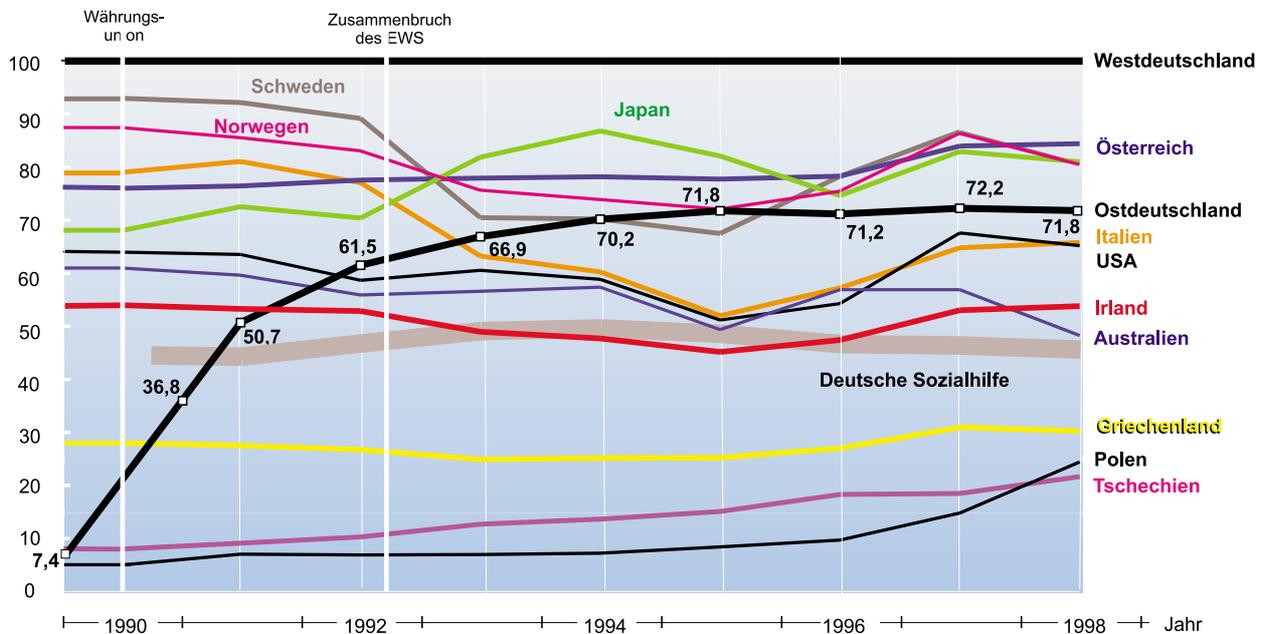
Wie problematisch die Lohnentwicklung ist, zeigt der Vergleich der ostdeutschen Löhne mit den Löhnen anderer Län-

¹³ Im Juni 2000 lag die westdeutsche Arbeitslosenquote bei 8,2% und die ostdeutsche bei 17,2%. Zugleich lag in Ostdeutschland der Anteil der Erwerbstätigen an der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 15 bis 65 Jahren um 7% unter dem Westniveau. Die um ABM-Maßnahmen, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sowie Kurzarbeit erweiterte Arbeitslosenquote des Jahres 1999 lag nach Informationen der Bundesanstalt für Arbeit im Westen bei 11,2% und im Osten bei 23,8%.

¹⁴ 1999 wurde dieses System geändert und dem Süden bei der Lohnverhandlung eine größere Autonomie eingeräumt.

¹⁵ Diese Abbildung bezieht sich nur auf die durchschnittlichen Löhne. Siehe auch Steiner (1999) für eine ausführliche Darstellung der Lohnverteilung.

Abb. 8
Die ostdeutschen Lohnkosten je Stunde im verarbeitenden Gewerbe



Quellen: OECD, Main Economic Indicators (verschiedene Ausgaben, Stundenlöhne im verarbeitenden Gewerbe); Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, Reihe 5, (verschiedene Ausgaben, Tabelle 1.1: Index der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste der Arbeiter im Verarbeitenden Gewerbe); Economics of Transition 4 (2), 1996, table 6, S. 543 (Wages and salaries for Poland 1990-95); Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, (verschiedene Ausgaben, Außenwert der Deutschen Mark); W. Breuer and D. Engels, Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe, IGS Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln, 1999, S. 24 (Deutsche Sozialhilfe); Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch (1999 and 1994, Tabelle 21.2, Nettoeinkommen eines durchschnittlichen 4-Personenhaushalts).

der, die ebenfalls in der Abbildung dargestellt sind. Man sieht, dass die ostdeutschen Lohnkosten schon im Jahr 1991 über die Löhne Irlands, Australiens und Amerikas hinausschossen und 1993 das italienische Niveau überholten. Allein die skandinavischen und österreichischen Lohnverhältnisse sind noch nicht erreicht.

Die breitere graue Linie in der Abbildung kennzeichnet das Sozialhilfeniveau einer vierköpfigen Familie im Verhältnis zum Durchschnittslohn.¹⁶ Die Sozialhilfe-Linie ist insofern von Bedeutung, als die neuen Bundesbürger im Zuge der Sozialunion den Anspruch auf die volle Sozialhilfe, wie sie im Westen gewährt wird, erhielten. Da diese Hilfe auch ohne jede Arbeit zu erreichen ist und nur in dem Maße gezahlt wird, wie kein Arbeitseinkommen erzielt wird, hat sie den Charakter eines Mindestlohns. Der Arbeitslohn muss in hinreichendem Maße über diesem Mindestlohn liegen, um die Mühen der Arbeit zu kompensieren. Den Tarifparteien war dieser Sachzwang durchaus bewusst. Er kam ihnen sogar entgegen, lieferte er ihnen doch eine willkommene Rechtfertigung für den aus anderen Gründen angestrebten Sprung bei den Tariflöhnen. Heute zementiert die Sozialhilfe das erreichte Lohnniveau und verhindert, dass es in die Nähe

der oben erwähnten Produktivitätsrelation von 59% absinken kann.

Der Lohn ist der wichtigste Bestandteil der Produktionskosten und neben der Bodenrente der einzige Faktorpreis, der zu Hause bestimmt wird. Er muss anderweitig verursachte Standortnachteile solange ausgleichen, wie diese Nachteile bestehen. Geschieht dies nicht, sind Arbeitslosigkeit und fehlende Investitionen die Folge. Ökonomen haben frühzeitig auf die Implikationen überzogener Lohnforderungen hingewiesen (Blankart 1990), und sie haben die Gefahren der ostdeutschen Stellvertreter-Verhandlungen rechtzeitig herausgearbeitet (Sinn und Sinn 1991), aber die Politik wollte sie nicht beachten. Die Konsequenzen in Form der eingangs beschriebenen gigantischen Transferströme sind nun von allen zu tragen.

Es wird manchmal argumentiert, wenn es gelte, die Wettbewerbssituation eines Landes zu beurteilen, komme es statt auf die Stundenlohnkosten auf die Lohnstückkosten an, und diese Lohnstückkosten seien im Osten nur wenig höher als im Westen. Dieses Argument ist falsch, weil es den unmittelbaren Einfluss der Löhne auf die gemessene Arbeitsproduktivität übersieht. Die Lohnstückkosten sind als Quotient aus den Lohnkosten je Zeiteinheit und der Arbeitspro-

¹⁶ Für eine vierköpfige Familie.

duktivität definiert. Verdoppelt ein Land die Lohnkosten je Zeiteinheit, so vernichtet es die minder produktiven Betriebe und erhöht die durchschnittliche Produktivität der verbleibenden und statistisch noch erfassten Betriebe. Die gemessenen Lohnstückkosten können aufgrund der Lohnerhöhung fallen, steigen oder konstant bleiben.¹⁷ Nichts, aber auch gar nichts wird durch das Niveau dieser Kosten angezeigt. Nur ein Vergleich zwischen den Lohnkosten pro Zeiteinheit und der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, die unter Einschluss aller erwerbsfähigen Personen gemessen wird und deshalb frei von dem aufgezeigten statistischen Artefakt ist, führt zu einer korrekten Einschätzung der Problemlage.

Ein anderes, ebenfalls beliebtes Argument verweist darauf, dass nicht die Löhne, sondern die Unverkäuflichkeit der ostdeutschen Waren das Problem der neuen Bundesländer gewesen sei, so als bestünde zwischen diesen Aussagen ein Widerspruch. In der Tat, die meisten der alten Handelswaren wurden mit der 1:1-Umstellung der Währung und der damit einhergehenden Vervierfachung der Lohnkosten zu teuer und damit unverkäuflich, aber zehn Jahre nach der deutschen Vereinigung stellt sich mehr denn je die Frage, warum nicht mittlerweile von den neuen Unternehmen andere Waren produziert werden, die auf den Weltmärkten abgesetzt werden können. Wenn es solche Waren nicht in genügendem Umfang gibt, wie es ja angesichts des gigantischen Verbrauchsüberhangs (Abb. 4) offenbar der Fall ist, dann kann dies nur daran liegen, dass die Standortbedingungen immer noch zu schlecht sind. Vieles spricht dafür, die Standortbedingungen durch eine Forcierung der Infrastrukturinvestitionen weiter zu verbessern, doch bis das geschehen ist, lassen sie sich nur durch eine Lohnzurückhaltung korrigieren.

Nur wenn Konsequenzen für den Sozialstaat und die Tarifverhandlungen gezogen werden, ...

Zu den von der Politik tolerierten Stellvertreter-Verhandlungen der westdeutschen Konkurrenten und der durch die Sozialunion abgestützten Hochlohnpolitik hätte es Alternativen gegeben, die von der Wissenschaft auch rechtzeitig vorgestellt worden sind. Wären die Löhne der gesamtwirtschaftlichen Produktivität nach der 1:1-Umstellung nicht vorausgeleitet, sondern ihr nachgefolgt, dann wären die Investoren dieser Welt in Scharen gekommen und hätten – ähn-

lich wie in den letzten Jahren in Irland – ein Wirtschaftswunder erzeugt, das einen nachhaltigen Lohnanstieg aus eigener Kraft zur Folge gehabt hätte. Die temporären Gastarbeiterwanderungen, die als Folge einer solchen Politik aufgetreten wären, hätten dabei erheblich zur Entspannung der wirtschaftlichen Probleme beitragen können (Sinn 2000b). Die deutsche Politik hat diese Alternativen nicht erwogen und statt dessen die Gesetze des Marktes außer Kraft zu setzen versucht. Dies hat sich als schwerwiegender und kostspieliger Fehler erwiesen.

Es liegt in der Logik des eingeschlagenen Weges, dass immer mehr Geld in die ostdeutsche Wirtschaft gepumpt werden muss, um die negativen Folgeerscheinungen des einmal begangenen Fehlers abzufangen, doch in Westdeutschland wächst der Widerstand gegen eine solche Politik. Die Steuerzahler wehren sich mit zunehmendem Erfolg gegen die hohe Abgaben, und angesichts der Rentenprobleme wächst die Einsicht, dass die Folgekosten der Einheit nicht weiterhin per Kredit finanziert werden können. Die deutsche Staatsschuld stieg innerhalb von zehn Jahren von 900 Mrd. DM auf 2 300 Mrd. DM und hat die im Maastrichter Vertrag gezogene Schuldengrenze überschritten.

Gleichwohl werden die ostdeutschen Wähler auf der Weiterzahlung der Transferzahlungen bestehen, wenn kein Weg zur wirtschaftlichen Gesundung ihrer Wirtschaft gefunden wird. Die ostdeutschen Landtagswahlen des Jahres 1999 und die dort von der PDS erzielten Erfolge waren ein Vorgeschmack auf kommende Auseinandersetzungen über die Fortsetzung der West-Ost-Transfers.

In dieser Situation muss man sehr grundsätzlich und ernsthaft über grundlegende Reformen nachdenken, mit Hilfe derer nun endlich eine Wende in der Wirtschaftsentwicklung erreicht werden kann. Die im Folgenden aufgezeigten Maßnahmen könnten Teil eines erfolgversprechenden Reformpaketes sein.

(i) Ein neues Sozialhilfesystem

Das deutsche Sozialhilfesystem sollte derart umgestaltet werden, dass es nicht mehr de facto als eine Lohnuntergrenze wirkt. Der amerikanische Earned Income Tax Credit, der mittlerweile auch schon in Finnland eingeführt wurde, bietet eine nützliche Alternative. Wenn in Deutschland ein Sozialhilfeempfänger ein Arbeitseinkommen erzielt, wird seine Sozialhilfe in weiten Bereichen eins zu eins gekürzt. Die so genannten Transferentzugsrate ist 100%. In den USA wird statt dessen der Nachweis eines eigenen Arbeitseinkommens prämiert. Für jeden Dollar, den man selbst verdient, erhält man bis zu einem gewissen Plafonds 40 Cent vom Staat hinzu. Würde man das System in Deutschland einführen, so fielen die Löhne für einfache Arbeit, und es würden neue Jobs entstehen. Bei Konstanz der gesamten Sozialhilfeausgaben des Staates, die nun freilich unter allen

¹⁷ Dass die Lohnstückkosten aufgrund einer Lohnerhöhung fallen können, erkennt man an folgendem Beispiel. Es gebe zweierlei in sich homogene Typen von Firmen: hochproduktive und geringproduktive. In einer Ausgangslage sei der Lohnsatz gerade niedrig genug, um die Existenz der minder produktiven Firmen zu ermöglichen. Wird nun der Lohnsatz geringfügig erhöht, so gehen die minder produktiven Firmen bankrott, die durchschnittliche Arbeitsproduktivität springt auf das Niveau der produktiveren Firmen, und der Quotient aus Lohnsatz und Arbeitsproduktivität – also der Wert der Lohnstückkosten – fällt.

Beziehern von Niedriglöhnen zu verteilen wären, ließe sich der Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik erhöhen, weil die betroffenen Personen in der Summe aus selbst verdientem Einkommen und Sozialhilfe mehr verdienen würden, als das sonst der Fall gewesen wäre.¹⁸

(ii) Austrittsklauseln für die Flächentarifverträge

Flächentarifverträge sind versteckte Kartellvereinbarungen, die sich im Gegensatz zu einer häufig wiederholten Behauptung keineswegs aus der grundgesetzlich gesicherten Koalitionsfreiheit herleiten lassen. Gerade in den neuen Bundesländern haben diese Verträge sehr viel Schaden angerichtet, weil sie es Unternehmen auch dann verboten oder zumindest erschwert haben, untertarifliche Löhne zu zahlen, wenn Belegschaft und Arbeitgeber es gemeinsam wollten. Die schon erwähnten Austritte aus den Arbeitgeberverbänden sprechen Bände. Die Flächentarifverträge sollten durch umfangreiche Öffnungsklauseln aufgeweicht werden. Die Verträge können zwar als solche erhalten bleiben, sie sollten aber eher die Bedeutung von Lohnleitlinien erhalten.

(iii) Sparlohn statt Barlohn¹⁹

Auch die Umwandlung von Barlohnansprüchen in Unternehmensbeteiligungen sind ein Weg zur Reduzierung der Lohnkosten. Die ostdeutschen Unternehmen sollten versuchen, ihren Mitarbeitern eine Lohnmäßigung durch die Vergabe von Beteiligungsrechten abzukaufen. Dabei ist es wichtig, dass nur die bereits beschäftigten Mitarbeiter an einem solchen Geschäft beteiligt werden. Mitarbeiter, die nach den Verhandlungen eingestellt werden, bekommen den geringeren Lohn und keine Anteile. Dadurch wird eine Lohn-differenzierung zwischen Insidern und Outsidern ermöglicht, die die Einrichtung neuer Stellen für das Unternehmen rentabel macht, ohne den Widerstand der Insider hervorzurufen, wie es sonst bei einer Lohnsenkung der Fall wäre. Der Deal nützt allen Beteiligten. Die neuen Mitarbeiter erhalten Jobs, die andernfalls nicht zur Verfügung gestanden hätten, und durch die damit einhergehende Geschäftsausweitung entstehen Gewinne, die an die Alteigentümer und die neu beteiligten Arbeitnehmer verteilt werden können. Der Staat könnte die Politik der allgemeinen Lohnzurückhaltung mit einer günstigen Privatisierung der großen Wohnungsbestände begleiten, die sich noch immer im Eigentum der Kommunen befinden.

(iv) Reduzierung der Transferzahlungen

Die Transferzahlungen von gegenwärtig 140 Mrd. DM pro Jahr sollten durch Maßnahmen zur Kürzung der Sozialausgaben schrittweise zurückgeführt werden, um die Auswirkungen der »holländischen Krankheit« zu minimieren. Gleichzeitig sollten aber die Ausgaben zum weiteren Ausbau der

Infrastruktur in den neuen Ländern erhöht werden, um die Standortbedingungen dauerhaft zu verbessern und Unternehmensansiedlungen auf diese Weise zu fördern. Im Rahmen der Reform kann die direkte Investitionsförderung weitgehend abgeschafft und die Frühverrentung eingeschränkt werden. Außerdem sollten die ostdeutschen Renten auf das westdeutsche Rentenniveau gesenkt werden.

... lässt sich die Herausforderung durch die Osterweiterung der EU bestehen

Die Reform würde mithelfen, die neuen Bundesländer wettbewerbsfähig zu machen und sie auf die Zeit nach dem Beitritt der osteuropäischen Länder in die EU vorzubereiten. Die Osterweiterung der EU wird aller Wahrscheinlichkeit nach zu einem sehr starken Wettbewerb im Niedriglohnssektor führen, der durch Billigimporte und die Zuwanderung von Gastarbeitern angefacht wird. Zur Zeit sind die fünf neuen Länder die am wenigsten wettbewerbsfähigen Regionen der EU. Werden die nötigen Reformen nicht rechtzeitig eingeleitet, wird es sehr schwierig werden, sich im Klammergriff zwischen der hocheffizienten Wirtschaft des Westens und den Niedriglohnanbietern im Osten wirtschaftlich zu behaupten. Die Zeit für Reformen wird knapp.

Literatur

- Barrel, R. und D.W. te Velde (2000), »Catching-up of East German Labour Productivity in the 90s«, *German Economic Review* 1, S. 271–297.
- Behring, K. et al. (2000), *Untersuchungen zum infrastrukturellen Nachholbedarf der neuen Bundesländer in ausgewählten Bereichen*, München, erscheint in: ifo Dresden Studien.
- Boltho, A., W. Carlin und P. Scramozzino (1996), »Will East Germany Become a New Mezzogiorno?«, *CEPR Discussion Paper* 1256.
- Blankart, B. (1990), »Aufwertung der Ost-Mark um 400 Prozent?«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12. März 1990.
- Bruno, M. und J. Sachs (1982), »Energy Resource Allocation: A Dynamic Model of the Dutch Disease«, *Review of Economic Studies* 49, S. 845–859.
- Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), *Wohnungspolitik auf dem Prüfstand*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen.
- Expertenkommission Wohnungspolitik (1995 b), *Wohnungspolitik für die neuen Länder*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen.
- Keller, W. (1997), »From Socialist Showcase to Mezzogiorno? Lesson on the Role of Technical Change from East Germany's Post-World War II Growth Performance«, *NBER Working Paper* 6079.
- Klodt, H. (2000), »Industrial Policy and the East German Productivity Puzzle«, *German Economic Review* 1, S. 315–333.
- Müller, A. (2000), »Der Aufholprozeß der ostdeutschen Wirtschaft stagniert«, *ifo Schnelldienst* 53 (3), S. 9–16.
- Nierhaus, W. (1999), »Höhere Rentenanpassungen in Ostdeutschland erforderlich?«, *ifo Schnelldienst* 52 (19), S. 20–24.
- Paqué, K.-H. (1999), »Zehn Jahre Aufbau Ost: Eine Zwischenbilanz«, *ifo Schnelldienst* 52 (34), S. 13–19.
- Ragnitz, J., Ch. Dreger, W. Komar und G. Müller (2000), *Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer*, IWH: Halle.
- Seidel, B. und D. Vesper (2000), »Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden – noch erheblicher Nachholbedarf«, *DIW Wochenbericht* Nr. 24.
- Seitz, H. (1999), »Where have All the Flowers Gone? Die öffentlichen Finanzen in den neuen Ländern«, *ifo Schnelldienst* 52 (32-33), S. 26–34.
- Sinn, G. und H.-W. Sinn (1991), *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, Mohr: Tübingen. Weitere Auflagen ebenda 1992 und Beck-Verlag, München 1993.

¹⁸ Einen formalen Nachweis dieser Aussage findet man bei Sinn (2000c).

¹⁹ Vgl. Sinn (1997).

- Sinn, H.-W. (1995), »Staggering along: Wages Policy and Investment Support in East Germany«, *Economics of Transition* 3, S. 403–426.
- Sinn, H.-W. (1997), »Kapitalbeteiligung und Lohndifferenzierung: ein Vorschlag zur Lösung der Beschäftigungskrise«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 4, S. 822–826.
- Sinn, H.-W. (2000a), »Germany's Economic Unification – An Assessment after Ten Years«, *CESifo Working Paper 247*, erscheint in *Review of International Economics*.
- Sinn, H.-W. (2000b), »EU Enlargement, Migration, and Lessons from German Unification«, *German Economic Review* 1, S. 299–314.
- Sinn, H.-W. (2000c), »Sozialstaat im Wandel«, in: Hauser, R. (Hrsg.), *Die Zukunft des Sozialstaats: Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Rostock 1998*, S. 15–34.
- Van Wijnbergen, S. (1984a), »The Dutch Disease: A Disease after all?«, *Economic Journal* 94, S. 41–55.
- Van Wijnbergen, S. (1984b), »Inflation, Employment and the Dutch Disease in Oil-Exporting Countries: A Short-Run Equilibrium Analysis«, *Quarterly Journal of Economics* 99, S. 233–250.