

# *CES Working Paper Series*

SCHLINGERKURS

LOHNPOLITIK UND INVESTITIONS-  
FÖRDERUNG IN DEN NEUEN  
BUNDESLÄNDERN

Hans-Werner Sinn

Working Paper No. 67

1994

*Center for Economic Studies  
University of Munich  
Schackstr. 4  
80539 Munich  
Germany  
Telephone & Telefax:  
++49-89-2180-3112*

---

Vortrag auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Jena, 28.9.1994. Barthold Albrecht, Helge Berger, Ulrich Scholten, Ronnie Schöb, Christian Thimann und Alfons Weichenrieder waren bei den Abbildungen, den Recherchen und den Berechnungen behilflich. Die Bundesanstalt für Arbeit, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, das ifo-Institut, das Institut der deutschen Wirtschaft und das Statistische Bundesamt haben diese Arbeit durch die Übermittlung von Daten unterstützt. Meine Frau, Gerlinde Sinn, hat das Manuskript gelesen und kommentiert. Allen Helfern gilt mein Dank.

## SCHLINGERKURS

### LOHNPOLITIK UND INVESTITIONSFÖRDERUNG IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN

#### Zusammenfassung

In den neuen Bundesländern gibt es eine gesplattene Wirtschaftsentwicklung. Während die Bauindustrie boomt, liegt die verarbeitende Industrie darnieder. Als Ursache dieser Spaltung wird eine exzessive Verzerrung der Faktorpreisrelationen diagnostiziert, die durch das Zusammenwirken von Lohnpolitik und Investitionsförderung entstanden ist. Die Erörterung der Politikalternativen zur Lösung des Problems mündet in den Vorschlag, die Förderpolitik auslaufen zu lassen und einen politischen Kompromiß mit dem Ziel einer deutlichen Verringerung der Lohnsteigerungen zu suchen. Teil dieses Kompromisses könnte es sein, Vermögensverluste der Arbeitnehmer durch Investivlohnvereinbarungen und durch eine Verteilung der staatlichen Wohnungsbestände zu verhindern. Es wird nachgewiesen, daß es unter ökonomischen Gesichtspunkten möglich ist, einen solchen Kompromiß zu finden.

*Hans-Werner Sinn  
Universität München  
CES  
Schackstrasse 4  
D-80539 München*

## WAGE POLICIES AND INVESTMENT SUBSIDIES IN THE NEW LÄNDER

### Abstract

The new Länder are currently experiencing a split economic development. While there is a boom in construction, industrial output and employment have shrunk considerably. The paper advances the hypothesis that an excessive distortion in factor price ratios can be made responsible for this and that this distortion was brought about by an uncontrolled wage policy and the imposition of various programs to subsidize private investment. After screening the policy alternatives the paper suggests terminating the subsidies and seeking a political compromise that aims at reducing the wage increases already negotiated for the years 1995 and 1996. Settling investment wages and giving away the government owned housing stock could be part of the compromise in order to avoid any wealth losses on the part of workers and employees. The paper shows that such a compromise is feasible from an economic point of view.

### ***1. Vorbemerkung***

Kapital und Arbeit sind die beiden wichtigsten Faktoren der Volkswirtschaft. Ihr effizienter Einsatz ist eine elementare Bedingung für einen erfolgreichen Transformationsprozeß.

Der Kommunismus hatte stets Probleme mit der Optimierung des Kapitaleinsatzes, weil es sich mit der Ideologie der Arbeitswertlehre ganz und gar nicht vertrug, daß für die Verwendung von Kapital ein Zins gezahlt werden muß. Erst spät, nämlich mit dem 1963 eingeführten neuen ökonomischen System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft (NÖSPL) hatte man erkannt, daß eine Produktionsfondsabgabe nötig war, um eine Kapitalverschwendung zu verhindern. Die eingeführte Abgabe war aber nicht hoch genug, um dieses Ziel zu erreichen. Die DDR-Wirtschaft blieb hoffnungslos ineffizient. Die Marktwirtschaft, so sollte man hoffen, stellt die Dinge nun endlich richtig. Indem sie Arbeit und Kapital knappheitsorientierte Preise zubilligt, bietet sie adäquate Anreize zu einer effizienten Verwendung dieser wichtigen Produktionsfaktoren.

Die Wirklichkeit ist leider ganz anders. Statt die Kapitalkosten zu erhöhen, hat man sie nach der deutschen Vereinigung in negative Bereiche heruntersubventioniert, schlimmer als es vor der Zeit des NÖSPL im kommunistischen Staat der Fall war. Und die Lohnquote im verarbeitenden Gewerbe hat man auf einen Wert weit über Eins getrieben, extremer als es selbst die borniertesten Propagandisten der Arbeitswertlehre gefordert hätten. Dieser Aufsatz beschäftigt sich mit den Gefahren, die diese Verzerrung der Faktorpreisrelationen für die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Bundesländer bedeutet.

### ***2. Der gespaltene Aufschwung***

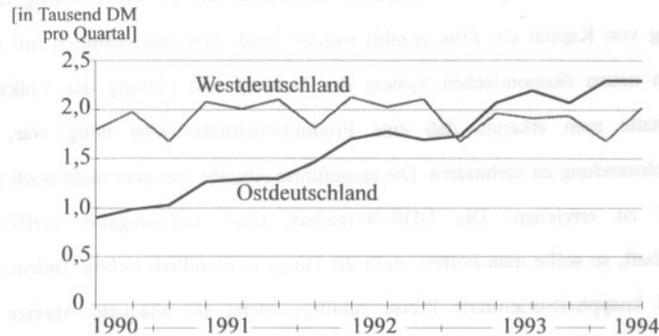
Im Jahre 1994 lagen die Quartalswerte der privaten ostdeutschen Investitionen pro Kopf der Bevölkerung erstmals über den entsprechenden Werten in Westdeutschland (Abb. 1). Das reale Bruttoinlandsprodukt in den neuen Ländern lag im ersten Halbjahr 1994 um knapp 8 % über dem Niveau des ersten Halbjahrs 1993. Der Auslastungsgrad der Industrie erreichte im Juni 75 %, und nurmehr ein Drittel der Unternehmen war von Kurzarbeit betroffen.<sup>1</sup> Klagten zu Beginn des Jahres 1991 noch knapp drei Viertel aller Unternehmen über Absatzprobleme,

---

<sup>1</sup>Ifo-Wirtschaftskonjunktur 7/94, T. 17.

so sah im Frühjahr 1994 nur noch jedes vierte der befragten Unternehmen hierin ein wesentliches Problem.<sup>2</sup> Offenbar hat der langersehnte Wirtschaftsaufschwung der neuen Bundesländer endlich begonnen.

Abbildung 1: *Private Bruttoinvestitionen pro Einwohner*



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 3, Tab.1.2.6, 2. Halbjahr 1994.

Legende: Die privaten Bruttoinvestitionen setzen sich aus den Ausrüstungs- und den Bauinvestitionen des Unternehmenssektors zusammen.

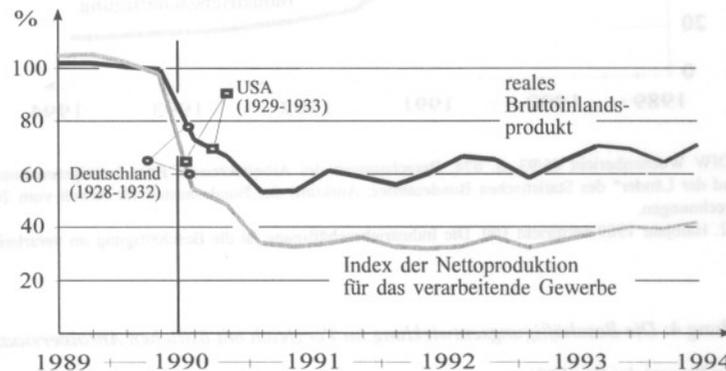
Bei aller Genugtuung über dieses Ergebnis darf man die nach wie vor bestehenden Probleme nicht übersehen. Das neue Wachstum beginnt von einem sehr niedrigen Niveau, und es hat die Industrie weitgehend ausgespart. Abbildung 2 illustriert den Einbruch des Sozialprodukts und der industriellen Warenproduktion von 1989 bis zur ersten Jahreshälfte 1994 im Vergleich mit den Einbrüchen, die in Deutschland und den USA während der Weltwirtschaftskrise stattgefunden hatten.

Niemals zuvor in der Geschichte der Industrienationen hat es in Friedenszeiten irgendwo auf der Welt ähnlich dramatische Produktionsrückgänge gegeben wie seit der Wende in den neuen Bundesländern. Die industrielle Warenproduktion fiel auf ein Drittel ihres ursprünglichen Umfangs, und das Bruttoinlandsprodukt fiel um etwa 40 %. Trotz eines deutlichen Wachstums ab 1993 ist die Depression auch heute noch schlimmer, als sie es in Deutschland während der schlimmsten Zeit der Weltwirtschaftskrise war. Es wird noch eine

<sup>2</sup>Hummel et al. (1994, S. 23).

Reihe von Jahren dauern, bis in quantitativer Hinsicht wieder das Produktionsniveau der alten DDR erreicht wird, vom Erreichen des Westniveaus ganz zu schweigen. Nicht aus dem Auge verlieren darf man dabei natürlich die Qualitätsverbesserung der Waren, die numerisch nur schwer erfaßt werden kann. In qualitativer Hinsicht ist vieles besser, als es in den Statistiken zum Ausdruck kommt.

Abbildung 2: Die Produktionstätigkeit in den neuen Bundesländern

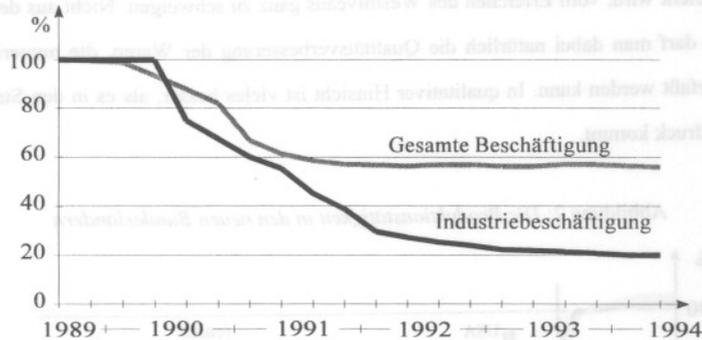


Quellen: DIW-Wochenberichte 20-21/92, S. 270; 7/93, S. 70; 46/93 S. 674; 33/94, S. 586; Statistisches Bundesamt, Fachserie 4 Reihe 2.1, Tab. 6.1; Konjunkturstatistisches Handbuch 1933, S. 36; W. G. Hoffmann (1965, S.829); Historical Statistics of the United States (1975, S. 224 und 232).

Legende: 1. Halbjahr 1990 entspricht 100. Bei den Vergleichswerten aus der Zeit der Weltwirtschaftskrise wurden jeweils das Jahr vor Beginn der Depression mit dem Jahr der tiefsten Depression verglichen.

Allerdings zeigt ein Blick auf die von solchen Problemen freien Beschäftigtenstatistiken kein günstigeres Bild. Das gesamte Beschäftigungsniveau ist seit der Wende um etwa 42 % zurückgegangen, und in der Industrie fiel es gar um 80 % (Abb. 3). Vier von fünf Arbeitnehmern, die in der ostdeutschen Industrie beschäftigt waren, haben ihren Arbeitsplatz verloren, ohne dort eine neue Anstellung zu finden. Die offizielle Arbeitslosenquote von 15,7 % im Juni 1994 verschleierte das Problem eher, als daß sie es erhellt. Zu viele Personen sind aus der Statistik der Erwerbspersonen verschwunden.

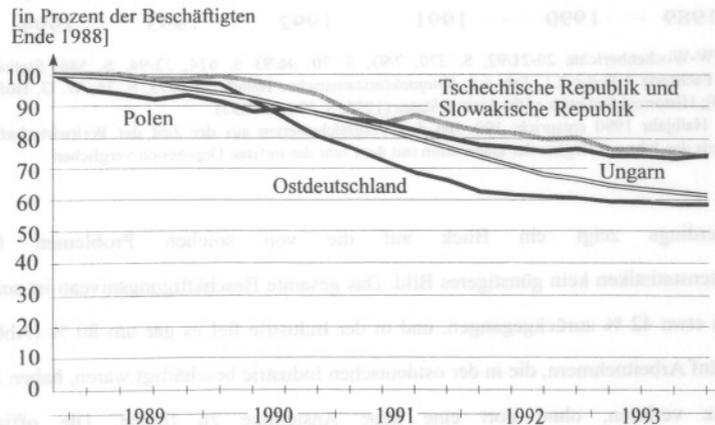
Abbildung 3: Die Beschäftigungsentwicklung in den neuen Bundesländern



Quellen: DIW Wochenbericht 46/93, S. 674. Berechnungen des Arbeitskreises "Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder" des Statistischen Bundesamtes; Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit vom 20.9.94; eigene Berechnungen.

Legende: 2. Halbjahr 1989 entspricht 100. Die Industriebeschäftigung ist die Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe.

Abbildung 4: Die Beschäftigungsentwicklung im Vergleich mit östlichen Anrainerstaaten



Quellen: OECD, Short-term Economic Statistics, Central and Eastern Europe, verschiedene Ausgaben.

Legende: IV. Quartal 1988 entspricht 100. Für die Tschechische Republik und die Slowakische Republik umfassen die Zahlen bis 1990 die Gesamtbeschäftigung im staatlichen und genossenschaftlichen Sektor. Seit 1991 werden alle Betriebe mit mehr als 100 Betrieben erfaßt. Für Polen sind bis Ende 1990 nur im Volkseigentum befindliche Betriebe gezählt worden. Seit 1991 werden Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 5 Mitarbeitern erfaßt. Die Daten für Ungarn umschließen keine Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Für den Zeitraum von I/89 bis II/92 sind nur Jahreszahlen verfügbar.

Auch im internationalen Vergleich zeigt sich, daß die neuen Bundesländer in besonders starkem Maße von der Transformationskrise erfaßt sind. Für alle östlichen Anrainerstaaten des deutschen Sprachraums hat der Zusammenbruch des Comecon erhebliche Probleme bedeutet, doch die neuen Bundesländer wurden, zumindest was den Arbeitsmarkt betrifft, am stärksten in Mitleidenschaft gezogen. Der prozentuale Einbruch im Beschäftigungsniveau war dort größer als in den anderen Ländern des ehemaligen Ostblocks. Abbildung 4 gibt einen Überblick über die Entwicklung.

Besonders extrem sind die Veränderungen in Sachsen. Sachsen war vor der Wende die am stärksten industrialisierte Region der DDR, ja, gemessen am Anteil der Industriebeschäftigten war es die am stärksten industrialisierte Wirtschaftsregion Europas. Heute, vier Jahre nach der Wende und nach Abschluß der Treuhand-Privatisierungen, liegt sein Industrialisierungsgrad mit nur 50 Industriearbeitsplätzen pro 1000 Einwohnern hinter Portugal und Irland.<sup>3</sup>

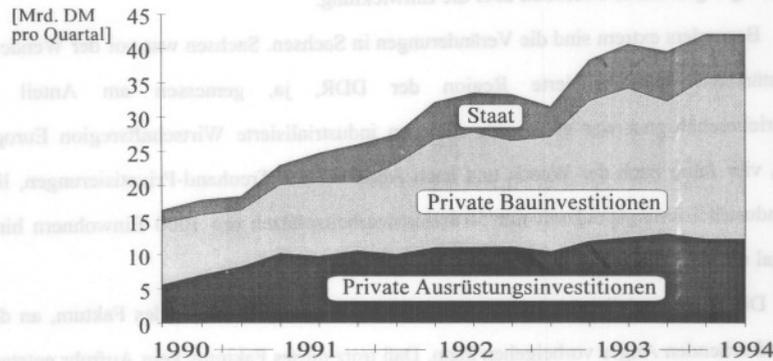
Die Deindustrialisierung der neuen Länder ist ein atemberaubendes Faktum, an dem niemand sehenden Auges vorbeigehen kann. Daß trotz dieses Faktums kein Aufruhr entstand, ja daß die Bevölkerung beginnt, sich mit dem eingeschlagenen Wirtschaftskurs abzufinden, muß für sich genommen als Erfolg der Vereinigungspolitik gewertet werden. Es ist allerdings ein teurer Erfolg. Jahr für Jahr pumpt der Westen einen Transferbetrag von mehr als 150 Mrd. DM in die Haushalte der neuen Bundesländer, pro Kopf der Bevölkerung bald dreimal so viel wie das gesamte polnische Volkseinkommen. Nur wegen der Transferzahlungen aus dem Westen bleibt das Ausmaß der Transformationskrise erträglich.

Es ist nicht möglich, den ostdeutschen Beschäftigungsrückgang aus dem bloßen Strukturwandel heraus zu erklären, der mit dem Übergang in die Marktwirtschaft erforderlich wurde. Zum einen zeigt nämlich ein Vergleich zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Daten über die Beschäftigungsstruktur aus der Zeit vor der Wende, daß der Strukturwandel äußerstenfalls einen Beschäftigungsrückgang von 25 %, nicht jedoch den tatsächlichen Rückgang um 42 % erklären könnte (Sinn und Sinn 1993, S. 52 ff.). Zum anderen läßt sich aus den verfügbaren Daten über die Wiedereingliederung ehemals entlassener Personen in die

<sup>3</sup>Süddeutsche Zeitung vom 15.9.1994, S. 23.

Erwerbstätigkeit keinesfalls eine Spitzenposition beim Strukturwandel für die neuen Bundesländer ablesen. Während in der Tschechischen Republik im Jahr 1992 monatlich immerhin 2,2 % des Gesamtpools der Entlassenen den Weg zurück in ein neues Beschäftigungsverhältnis fand, betrug dieser Anteilswert in den neuen Bundesländern lediglich 0,6 %.<sup>4</sup>

Abbildung 5: Die Struktur der Investitionen in den neuen Bundesländern



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 3, 2. Halbjahr 1994, Tab. 1.2.6.

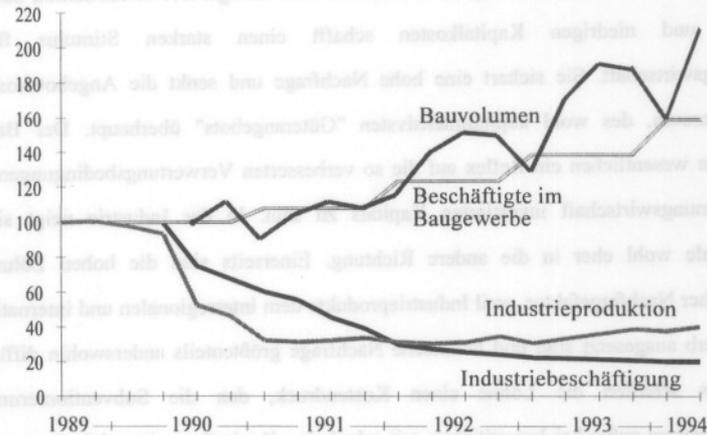
Legende: Für das erste Halbjahr 1994 liegen keine Quartalswerte, sondern nur Halbjahreswerte vor. Aller Voraussicht nach wird sich bei einer Präzisierung der Statistiken eine Absenkung der Bauinvestitionen im ersten und eine Erhöhung im zweiten Quartal ergeben. (Vgl. auch Abb. 6.)

Besonders auffällig an der Entwicklung der neuen Länder sind die großen Disparitäten zwischen den einzelnen Teilmärkten. Die verfügbaren Daten zeigen eine Spaltung zwischen der Entwicklung am Arbeitsmarkt und am Gütermarkt, vor allem aber auch eine gesplante Entwicklung der einzelnen Sektoren der ostdeutschen Wirtschaft. In Abbildung 5 sieht man, daß die Investitionen ganz überwiegend auf die private Bautätigkeit entfallen und daß das Wachstum der Investitionen nur in geringem Umfang durch die Zunahme der privaten Ausrüstungsinvestitionen erklärt wird. Letztere haben seit 1991 praktisch stagniert, obwohl sie die großen Investitionen der in Staatseigentum befindlichen

<sup>4</sup>Eigene Berechnungen unter Verwendung der Zahlen von Boeri (1994, S. 30). Boeris Angaben beziehen sich auf die offiziellen Arbeitslosenzahlen, die, was die Bestände betrifft, international nicht vergleichbar sind. Die im Text genannten Zahlen wurden auf die tatsächlichen Beschäftigungsrückgänge gemäß Abbildung 4 bezogen.

Energieversorgungsunternehmen enthalten, deren Zurechnung zur Kategorie der privaten Investitionen nicht unproblematisch ist.

Abbildung 6: Die gesplante Entwicklung von Industrie und Wohnungswirtschaft



Quellen: Beschäftigung: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden und Berlin; DIW, Berechnungen des Arbeitskreises "Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder" des Statistischen Bundesamts. Bauvolumen: Auskunft des DIW, Berlin, vom August 1994. Industrieproduktion: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 2.1, Tab. 6.1.

Legende: Mit Ausnahme des Bauvolumens wurden alle Werte im 3. Quartal 1989 gleich einhundert gesetzt. Das Bauvolumen ist als Summe der Bauleistungen im Bauhauptgewerbe, der Ausbauleistungen, der Architektenleistungen, der Gebühren etc. definiert. Es wurde im III. Quartal 1990 gleich 100 gesetzt, weil keine früheren Daten verfügbar waren. Die "Industrie" ist das "verarbeitende Gewerbe" nach Definition des Statistischen Bundesamtes. Die "Industrieproduktion" entspricht der "Nettoproduktion des verarbeitenden Gewerbes". "Beschäftigte im Baugewerbe" sind die Beschäftigten im Bauhauptgewerbe und im Ausbaugewerbe. Bauvolumen und Beschäftigte im Baugewerbe wurden für 1994 auf der Basis von DIW-Statistiken geschätzt.

Der Eindruck, daß der Investitionsboom der neuen Länder in allererster Linie eine Separatkonjunktur der Bauindustrie anzeigt, wird durch die Informationen der Abbildung 6 bestätigt. Wenngleich verlässliche Daten zum realen Bauvolumen erst aus der Zeit nach der Wende bekannt sind und deshalb durch eine zeitversetzt startende Indexkurve dargestellt werden müssen, sind die Unterschiede in der Entwicklung zwischen Industrie und Bauwirtschaft eklatant. Besonders die schon 1989 beginnenden Kurven über die Beschäftigungsniveaus in der Industrie und in der Bauwirtschaft zeigen, daß allenfalls von einem gesplante Aufschwung in den neuen Ländern die Rede sein kann.

Die beobachteten Disparitäten begründen den Verdacht, daß die Wirtschaft der neuen Bundesländer unter tiefer liegenden Entwicklungsproblemen leidet, die in Aggregatzahlen nicht zum Ausdruck kommen. Insbesondere die eingangs erwähnte Verzerrung der Faktorpreise kommt als Erklärung für solche Probleme infrage. Die Kombination aus hohen Löhnen und niedrigen Kapitalkosten schafft einen starken Stimulus für die Wohnungswirtschaft. Sie sichert eine hohe Nachfrage und senkt die Angebotskosten für Mietwohnraum, des wohl kapitalintensivsten "Güterangebots" überhaupt. Der Bauboom scheint im wesentlichen ein Reflex auf die so verbesserten Verwertungsbedingungen des in der Wohnungswirtschaft investierten Kapitals zu sein. In der Industrie neigt sich die Waagschale wohl eher in die andere Richtung. Einerseits sind die hohen Löhne kein wesentlicher Nachfragefaktor, weil Industrieprodukte dem interregionalen und internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind und heimische Nachfrage größtenteils anderswohin diffundiert. Andererseits schaffen die Löhne einen Kostendruck, den die Subventionierung des Kapitaleinsatzes außer bei Investitionen mit sehr hoher Kapitalintensität nicht kompensieren kann.

Die nachfolgenden Abschnitte dieses Aufsatzes sollen mehr Licht auf das Problem der Faktorpreisverzerrungen werfen. Es wird der Versuch unternommen, die Verzerrungen zu quantifizieren, ihre volkswirtschaftlichen Konsequenzen zu beurteilen und Politikalternativen zu entwickeln, die eine harmonischere Entwicklung der Wirtschaft der neuen Bundesländer erlauben.

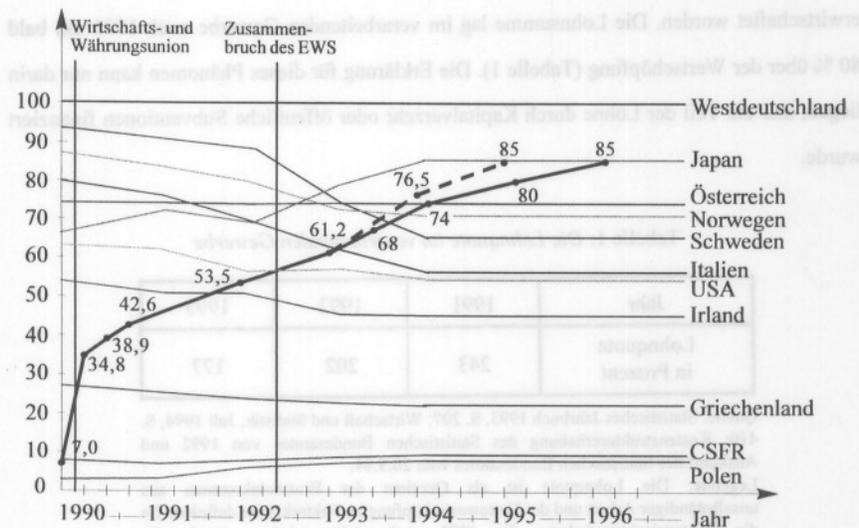
### **3. Das Lohnproblem**

Man muß kein Ökonom sein, um zu verstehen, daß die Lohnentwicklung in den neuen Bundesländern einen maßgeblichen Anteil an den dargestellten Entwicklungsproblemen hatte. Abbildung 7 zeigt den Zeitpfad der ostdeutschen Brutto-Stundenlöhne in der Industrie im Vergleich zu den westdeutschen Löhnen, die parametrisch gleich einhundert gesetzt wurden. Die relative Lohnentwicklung liegt bis zum Jahr 1996 hinaus bereits weitgehend fest, weil sie tarifvertraglich fixiert wurde.<sup>5</sup> Neben den ostdeutschen und den westdeutschen Löhnen sind

<sup>5</sup>Mehr und mehr Unternehmen bleiben den Arbeitgeberverbänden freilich fern, um die Verträge nicht anwenden zu müssen. Hieraus wird sich für die Zukunft möglicherweise eine Abflachung der Lohnkurve ergeben.

die Löhne einiger internationaler Wettbewerber dargestellt, die zu jeweils herrschenden Wechselkursen umgerechnet wurden. Man erkennt, daß der Lohn der DDR seinerzeit bei etwa 7 % lag, ein Niveau, in dessen Nähe die anderen Ostblock-Länder noch heute verharren.

Abbildung 7: Die Lohnentwicklung in den neuen Bundesländern im Vergleich zu internationalen Wettbewerbern



Quellen: Czech Statistical Office, Selected Economic and Social Indicators, Nr. 4/ 1993; Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, August 1994, S. 92\*; OECD, Main Economic Indicators, Juli 1994; Sinn und Sinn, (1993, S. 198 f.); Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, Reihen 2.1 und 5, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt/ Zweigstelle Berlin, Abt. IX D, Datenreihen aus den osteuropäischen Reformstaaten.

Legende: Die dargestellten Kurven beziehen sich auf die länderspezifischen Bruttostundenlöhne der Industrie inklusive der Lohnnebenkosten. Die Lohnsteigerungsraten von 1990-94 wurden ebenso berücksichtigt wie die Veränderungen der Wechselkurse (jeweils Jahres-Durchschnittswerte). Beginnend mit dem zweiten Halbjahr 1994 sind für das Ausland Status-Quo-Prognosen dargestellt. Der Lohnpfad für die neuen Bundesländer entspricht den tarifvertraglich bereits bis 1996 getroffenen Vereinbarungen inklusive der Neuverhandlungen des Jahres 1993. Der in den Verhandlungen vom Frühjahr 1991 ursprüngliche vereinbarte Pfad ist gestrichelt gezeichnet.

Mit der Währungsumstellung und dem damit verbundenen Aufwertungseffekt vervierfachte sich der in D-Mark-Einheiten ausgedrückte Lohn, und mit den nachfolgenden Tarifverhandlungen wurde ein Zeitplan beschrieben, der im Falle eines unveränderten westdeutschen Lohnniveaus innerhalb von 6 Jahren einer Lohnsteigerung von insgesamt

1100 % oder von 51 % im Jahresdurchschnitt entspricht. Im Jahre 1993 waren schon die Lohnniveaus der USA und Italiens überschritten, und im Jahre 1994 wurden Norwegen, Schweden und Österreich überholt. Nur die japanischen Löhne, die sich zwischen 1990 und 1994 insbesondere wegen der Aufwertung des Yen von 65 % auf 85 % des westdeutschen Niveaus erhöht haben, konnten noch nicht erreicht werden.

Die gezahlten Löhne sind in den neuen Bundesländern nur zu einem Teil selbst erwirtschaftet worden. Die Lohnsumme lag im verarbeitenden Gewerbe noch 1993 um bald 80 % über der Wertschöpfung (Tabelle 1). Die Erklärung für dieses Phänomen kann nur darin liegen, daß ein Teil der Löhne durch Kapitalverzehr oder öffentliche Subventionen finanziert wurde.

Tabelle 1: Die Lohnquote im verarbeitenden Gewerbe

Jahr	1991	1992	1993
Lohnquote in Prozent	243	202	177

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1993, S. 207; Wirtschaft und Statistik, Juli 1994, S. 410; Kostenstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes von 1992 und Auskunft des Statistischen Bundesamtes vom 20.9.94.

Legende: Die Lohnquote ist als Quotient der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit und der Nettowertschöpfung zu Faktorkosten definiert. Da die Kostenstrukturerhebung für 1993 noch nicht existiert, wurde die Nettowertschöpfung von 1992 unter Verwendung des Nettoproduktionsindex fortgeschrieben.

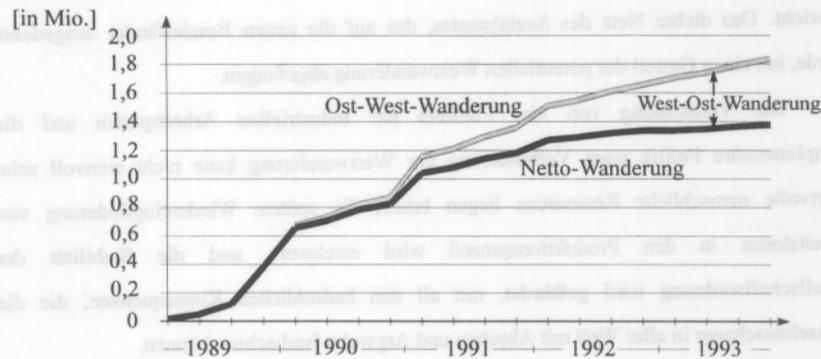
#### Das Wanderungsargument

Zur Rechtfertigung der exorbitanten Lohnentwicklung wird gemeinhin das Wanderungsargument herangezogen. Ohne eine rasche Lohnangleichung, so die Behauptung, wäre es zu einer exzessiven Westwanderung gekommen, die eine wirtschaftliche Gesundung des Ostens unmöglich gemacht und eine Fehlallokation des vorhandenen Potentials an Arbeitskräften eingeleitet hätte.

Das Wanderungsargument ist nicht sehr schlüssig, denn es vernachlässigt das Problem des Arbeitsplatzverlustes, der durch die Lohnangleichung induziert wird. Je höher das Lohnniveau, desto mehr Menschen werden entlassen, und desto größer sind die Anreize, das

Glück im Westen zu suchen. Wer die Antwort schuldig bleibt, wo denn die freigesetzten Arbeitskräfte bleiben sollten, kann das Wanderungsargument nicht zugunsten einer Hochlohnpolitik ins Feld führen. Im Prinzip kann man zwar hoffen, daß neues Kapital akkumuliert wird, das neue Beschäftigungsmöglichkeiten bietet. Aber dieses Kapital kann nicht von heute auf morgen zur Verfügung gestellt werden. Alle seriösen Berechnungen, die hierzu angestellt wurden, sprechen von Dekaden statt Jahren, die vergehen müssen, bis über

Abbildung 8: Innerdeutsche Wanderungen



Quelle: Statistisches Bundesamt, Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, Tab. 1.6, August 1994; Auskunft des IAB, Nürnberg vom 14.9.1994.

Legende: Die Abbildung zeigt die akkumulierten Wanderungsströme zuzüglich des jeweiligen Bestandes an Pendlern.

Investitionen in größerem Umfang Ersatzarbeitsplätze geschaffen werden können. Auf kurze und mittlere Sicht gibt es nur zwei Möglichkeiten für die freigesetzten Arbeitskräfte. Entweder sie bleiben arbeitslos oder sie wandern nach Westdeutschland, um dort eine neue Anstellung zu finden. Was man eigentlich vermeiden wollte, wird gerade durch die Lohnerhöhung induziert.

Wie Abbildung 8 zeigt, hat die Lohnerhöhung die Westwanderung nicht verhindern können. Seit dem Fall der Mauer sind netto nicht weniger als 1,4 Mio. nach Westdeutschland gekommen, sei es in Form einer Wohnsitzverlagerung, sei es in Form eines wachsenden Bestandes an Pendlern.

Es kann dahingestellt bleiben, ob dies eine große oder eine kleine Zahl ist. Sicher ist allerdings, daß noch sehr viel mehr Menschen gekommen wären, wenn nicht gleichzeitig mit der Lohnerhöhung erhebliche Prämien für den Verbleib in den neuen Bundesländern gezahlt worden wären. Ein Großteil des jährlichen West-Ost-Transfers über den Bundesetat in Höhe von über 150 Mrd. DM fließt in Sozialleistungen, die faktisch den Charakter solcher Bleibepremien haben. An erster Stelle sind die Arbeitslosenunterstützungen und Frührenten zu nennen, doch auch Kurzarbeiterentgelte, Umschulungsmaßnahmen, Wohngeldzahlungen, Arbeitsbeschaffungsprogramme (ABM, AFG) und die allgemeine Sozialhilfe fallen ins Gewicht. Das dichte Netz des Sozialstaates, das auf die neuen Bundesländer ausgedehnt wurde, hat einen Gutteil der potentiellen Westwanderung abgefangen.

Die Vernichtung von vier Fünfteln der industriellen Arbeitsplätze und die komplementäre Politik einer Verhinderung der Westwanderung kann nicht sinnvoll sein. Wertvolle menschliche Ressourcen liegen brach, die spätere Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Produktionsprozeß wird erschwert, und die Stabilität der Gesellschaftsordnung wird gefährdet, mit all den bedrohlichen Konsequenzen, die die Fernsehzuschauer in aller Welt mit Abscheu und Argwohn beobachten können.

#### *Versagen der Tarifpartner*

Der in den neuen Bundesländern eingeschlagene Weg ist nicht ein Ergebnis der Marktwirtschaft, sondern eines korporatistischen Entscheidungsprozesses, der von der Politik in dieser Form nicht hätte akzeptiert werden dürfen. Noch bevor nennenswerte Privatisierungen stattgefunden hatten und bevor es auf Unternehmensebene verantwortliche Entscheidungsträger geben konnte, wurden im Frühjahr des Jahres 1991 die Tarifverhandlungen abgeschlossen, die den gesamten Zeitpfad der ostdeutschen Löhne relativ zu den Westlöhnen festgelegt haben, wie er in Abbildung 7 dargestellt und inzwischen auch teilweise realisiert worden ist.<sup>6</sup>

Zu Lasten der westdeutschen Steuerzahler hatten westdeutsche Gewerkschaftsvertreter mit westdeutschen Arbeitgebervertretern bei staunender Beobachtung durch ostdeutsche

<sup>6</sup>Im Jahr 1993 fanden Neuverhandlungen statt, die den Zeitpunkt der Angleichung der Löhne und Lohnersatzleistungen von 1995 auf 1996 verschoben haben.

Gewerkschafter die Lohnsteigerungen ausgehandelt, die als Hauptursache des Deindustrialisierungsprozesses gelten müssen. Oberste Devise der Verhandlungsführer auf beiden Seiten war es, den Zugang zu den westdeutschen Märkten mit einer Lohnangleichung und der Herstellung "fairer" Wettbewerbsbedingungen zu verbinden. Eine Niedriglohnkonkurrenz im eigenen Lande, einen Tiger in der Wohnstube, wollte man unter keinen Umständen dulden. Mag man auch heute bestürzt vor dem Scherbenhaufen stehen, den man angerichtet hat, und beteuern, so habe man es nun auch wiederum nicht gewollt, so liegt die Verantwortung für das Desaster am Arbeitsmarkt doch völlig klar zutage.

Der Zusammenbruch der Ostmärkte, der unerwartet schlechte Zustand der ostdeutschen Betriebe, die Umweltlasten, die fehlende Arbeitsmoral und was man sonst noch alles an Argumenten zur Verteidigung der eigenen Entscheidungen anführen mag, fällt in seiner Bedeutung weit hinter die Wirkungen des über tausendprozentigen Lohnanstieges zurück, der durch die Währungsumstellung und die nachfolgenden Tarifverhandlungen zustande kam. Die Arbeitsmoral hat sich schon längst gebessert, und um die kontaminierten Areale hätte man Zäune ziehen können. Der Zustand der Betriebe hätte sich durch energische Sanierungsmaßnahmen verbessern lassen, wenn man eine realistische Chance gesehen hätte, den Wettbewerb mit Westfirmen zu kostendeckenden Preisen zu bestehen. Auch die verschwundenen Ostmärkte hätte man durch neue Westmärkte ersetzen können, wenn es nur möglich gewesen wäre, attraktive und der Qualität der gelieferten Waren angemessene Preise zu setzen. Die Lohnsteigerungen haben alle diese Chancen vernichtet. Vor der Vereinigung entfielen mehr als 40 % der Exporte der DDR auf Lieferungen an den Westen. Nicht nur die Ostmärkte, auch die Westmärkte sind wegen der dramatischen Erhöhung der kostendeckenden Produktpreise kläglich in sich zusammengebrochen.

#### *Wettbewerbliche Lohnfindung*

Wären die Löhne von den betroffenen Unternehmern und Arbeitnehmern selbst ausgehandelt worden, hätte es niemals zu dieser Entwicklung kommen können. Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften hätten ein Gleichgewicht gefunden, und es wäre nur in einem solchen Maße zu Freisetzungen gekommen, wie attraktive Beschäftigungsalternativen im Osten und

im Westen hätten gefunden werden können. Sicherlich wäre es auch in diesem Fall zu erheblichen Westwanderungen gekommen. Aber es wären doch nur jene Personen gewandert, die Lohnerhöhungen erwarten konnten, die hoch genug waren, um die subjektiven und objektiven Kosten der Wanderung zu kompensieren, und genau diese Personen hätten unter Effizienzgesichtspunkten wandern sollen. Das gilt auch für die besonders qualifizierten Arbeitskräfte, deren Abwanderung häufig beklagt wird. Wenn im Osten und im Westen Löhne gezahlt werden, die sich durch das Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot ergeben und die deshalb die Höhe der jeweiligen Grenzproduktivitäten widerspiegeln, dann gibt es keinen Grund, der individuellen Wanderungsentscheidung zu mißtrauen, gleichgültig ob es sich dabei um wenig oder hoch qualifizierte Arbeitskräfte handelt.

Menschen können nun einmal schneller wandern als physisches Kapital. Was ist so schlimm daran, wenn in einer Übergangszeit bis zum Aufbau eines leistungsfähigen Kapitalstocks viele Menschen temporär in den Westen wandern? Eine solche Wanderung beobachten wir heute, und sie wäre möglicherweise in noch stärkerem Maße bei einer wettbewerblichen Lohnfindung zu erwarten gewesen. Die Wanderungen helfen, einen Teil der großen Effizienzverluste, die beim Vereinigungsprozeß aufgetreten sind, zu vermeiden.

Sicherlich wären bei einer wettbewerblichen Lohnfindung durch die Betroffenen sehr viel niedrigere Lohnsätze herausgekommen als bei den Stellvertreter-Verhandlungen der westdeutschen Tarifpartner. Aber es wären auch sehr viel mehr Menschen in der Lage gewesen, überhaupt ein Lohneinkommen zu erzielen. Es wären mehr Arbeitsplätze gerettet worden, und es wäre mehr Kapital attrahiert worden, als es bei der derzeitigen Lohnentwicklung der Fall sein kann.<sup>7</sup> Wahrscheinlich wäre sogar die Summe aller Löhne trotz des Verzichts auf die exzessiven Lohnsteigerungen auf absehbare Zeit höher gewesen. Nach allem, was man über die Elastizität der Arbeitsnachfragekurve unter marktwirtschaftlichen Bedingungen weiß, führt eine Lohnzurückhaltung um 1 % selbst bei einem gegebenen Kapitalbestand zu einer Beschäftigungszunahme um etwa 2 %, was bei einem Verzicht auf eine Lohnsatzverdoppelung eine viermal so hohe Beschäftigung und eine doppelt so hohe Lohnsumme impliziert.

<sup>7</sup>Nach Berechnungen von Thimann (1994) kann eine geringfügig verlangsamte Lohnanpassung auch heute noch (Herbst 1994) für zusätzliche Arbeitsplätze in der Größenordnung von 1 Mio. sorgen.

Trotz des positiven Beschäftigungseffektes wären die Einkommen vieler ostdeutscher Familien niedriger gewesen. Mit den niedrigeren Lohnsätzen wären ja auch die vom Westen bezahlten Sozialleistungen wie Arbeitslosengelder und Renten geringer ausgefallen, und nicht in allen Haushalten hätte sich die Zahl der Arbeit findenden Familienmitglieder erhöhen lassen. Den Einkommensverlust hätte man durch eine Beteiligung Ostdeutscher an den Treuhandprivatisierungen abmildern oder ausgleichen können, wie sie an anderer Stelle gefordert wurde.<sup>8</sup> Abschnitt 5 wird die Möglichkeiten diskutieren, die auch heute noch für eine kompensierende Vermögenspolitik existieren. Gerade im Falle einer zurückhaltenden Lohnpolitik sind solche Möglichkeiten vorhanden, weil mit erhöhten Unternehmenswerten zu rechnen ist.

Gegen eine wettbewerbliche Lohnfindung wird häufig eingewandt, daß die durch sie ausgelösten Wanderungsprozesse angesichts verschiedener externer Effekte nicht effizient seien. Geltend gemacht wird insbesondere, daß eine Westwanderung im Osten zu einer Verminderung von Agglomerationsvorteilen führt, die anderenfalls hätten realisiert werden können. Ganz abgesehen davon, daß dieses Argument schon deshalb nicht zur Verteidigung der Hochlohnpolitik geeignet ist, weil diese Politik, wie erläutert, ebenfalls zu Westwanderungen führt, kann es so lange nicht eingesetzt werden, wie seine theoretische und quantitative Bedeutung nicht geklärt ist. Folgendes muß bei der Beurteilung des Agglomerationsargumentes bedacht werden.

- Agglomerationseffekte sind häufig privater, pekuniärer Natur und können nicht als paretorelevante externe Effekte eingestuft werden. Private Agglomerationseffekte verzerren die Wanderungsentscheidung nicht.
- Ob eine (temporäre) Westwanderung im Osten überhaupt negative Agglomerationseffekte auslösen würde, ist schon angesichts des dort hoffungslos überfüllten Straßennetzes fraglich. Bis eine hinreichend leistungsfähige Infrastruktur geschaffen ist, kann es nicht a priori als unsinnig bezeichnet werden, wenn sich ein Teil der Bevölkerung und mit ihm einen Teil des Verkehrs in den Westen verlagert.

---

<sup>8</sup>Sinn und Sinn (1991).

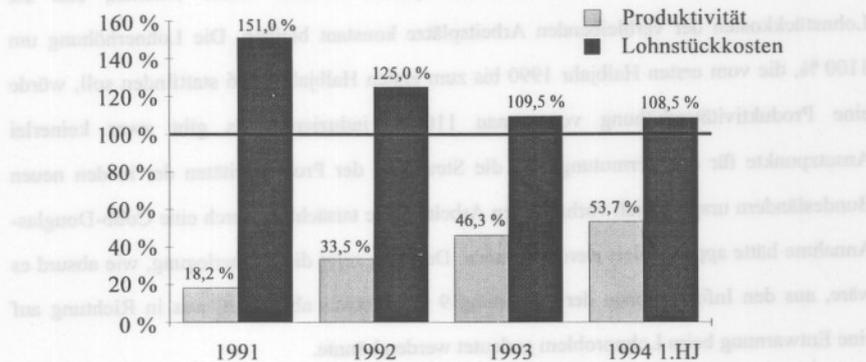
- Den negativen Agglomerationseffekten, die eine Wanderung möglicherweise im Osten auslöst, stehen vielleicht ebenso verursachte positive Agglomerationseffekte im Westen gegenüber, die man gegenrechnen müßte.
- Eine Westwanderung hat positive Effekte beim Erwerb von Wissen zur Folge. Die Wandernden können sich kostenlos Kenntnisse über moderne Produktionsprozesse und die Regeln der Marktwirtschaft aneignen, von denen sie selbst oder nach ihrer späteren Rückkehr auch ihre ostdeutschen Landsleute profitieren können.

Welche Nettowirkung der "externen Effekte" sich auch immer bei einer genaueren Analyse ergeben wird, aller Voraussicht nach wird sie klein sein. Angesichts der exorbitanten Lohnveränderungen, die im Osten stattgefunden haben, können externe Effekte der Wanderung allenfalls Argumente zweiter Ordnung liefern. Bei der Beurteilung der Hochlohnpolitik müssen zunächst einmal die zentralen ökonomischen Probleme im Vordergrund stehen.

#### *Produktivitätsorientierte Lohnpolitik?*

Ein Argument, das sich auf ein zentrales ökonomisches Problem bezieht und in letzter Zeit vielfach angeführt wird, um Bedenken gegenüber der Lohnentwicklung in Ostdeutschland zu zerstreuen, scheint in den verfügbaren Daten zur Produktivitätsentwicklung zu liegen. Abbildung 9 zeigt, daß sich die Arbeitsproduktivität in den neuen Bundesländern stark erhöht hat. Während sie 1991 erst bei 18 % des Westniveaus lag, hat sie im 1. Halbjahr 1994 bereits 54 % dieses Niveaus erreicht. Ein besonders günstiges Bild vermittelt die Entwicklung der Lohnstückkosten - des Quotienten aus Arbeitsproduktivität und Lohnsatz. Diese Kosten sind von 151 % des Westniveaus auf 108,5 % gefallen. Es entsteht der Eindruck, daß der Weg zur Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft zwar heute noch nicht ganz geschafft ist, doch in allernächster Zeit überwunden sein könnte. Insofern scheint sich die Lohnentwicklung doch nicht so weit von der "kostenniveauneutralen" oder "produktivitätsorientierten" Lohnpolitik entfernt zu haben, wie es vielerorts befürchtet wurde.

Abbildung 9: Arbeitsproduktivität und Lohnstückkosten im Ost-West-Vergleich  
(verarbeitendes Gewerbe)



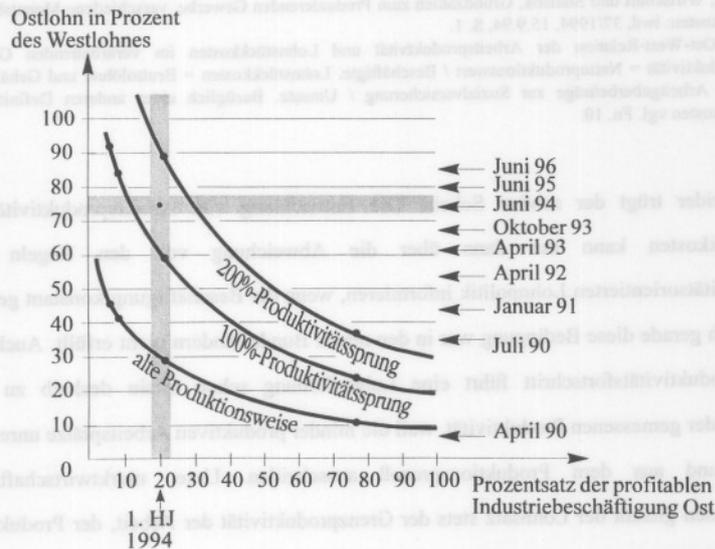
Quellen: Arbeitsproduktivität: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1993, S. 206 f. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Grundzahlen zum Produzierenden Gewerbe, verschiedene Monatsberichte. Lohnstückkosten: iwD, 37/1994, 15.9.94, S. 1.

Legende: Ost-West-Relation der Arbeitsproduktivität und Lohnstückkosten im verarbeitenden Gewerbe. Arbeitsproduktivität = Nettoproduktionswert / Beschäftigte. Lohnstückkosten = Bruttolöhne und Gehälter einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung / Umsatz. Bezüglich einer anderen Definition der Lohnstückkosten vgl. Fn. 10.

Leider trägt der schöne Schein. Die Entwicklung von Arbeitsproduktivität und Lohnstückkosten kann nur dann über die Abweichung von den Regeln einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik informieren, wenn die Beschäftigung konstant gehalten wird, doch gerade diese Bedingung war in den neuen Bundesländern nicht erfüllt. Auch ohne jeden Produktivitätsfortschritt führt eine Lohnerhöhung schon allein deshalb zu einer Zunahme der gemessenen Produktivität, weil die minder produktiven Arbeitsplätze unrentabel werden und aus dem Produktionsprozeß ausscheiden. Unter marktwirtschaftlichen Verhältnissen gleicht der Lohnsatz stets der Grenzproduktivität der Arbeit, der Produktivität in der schlechtesten der noch rentablen Verwendungen. Steigt der Lohnsatz, so steigt die Grenzproduktivität der Arbeit, und mit ihr steigt auch die Durchschnittsproduktivität. Die Durchschnittsproduktivität steigt möglicherweise schneller, möglicherweise langsamer als die Grenzproduktivität, ja vielleicht steigt sie gerade genauso schnell. Letzteres ist unter der Cobb-Douglas-Annahme, wie sie der produktivitätsorientierten Lohnpolitik gedanklich

zugrunde liegt, der Fall. Jede beliebige Lohnerhöhung würde die durchschnittliche Arbeitsproduktivität unter dieser Annahme gerade in dem Maße erhöhen, daß die Lohnstückkosten der verbleibenden Arbeitsplätze konstant bleiben. Die Lohnerhöhung um 1100 %, die vom ersten Halbjahr 1990 bis zum ersten Halbjahr 1996 stattfinden soll, würde eine Produktivitätserhöhung von genau 1100 % induzieren. Es gibt zwar keinerlei Ansatzpunkte für die Vermutung, daß die Steuerung der Produktivitäten der in den neuen Bundesländern ursprünglich vorhandenen Arbeitsplätze tatsächlich durch eine Cobb-Douglas-Annahme hätte approximiert werden können. Dennoch zeigt diese Überlegung, wie absurd es wäre, aus den Informationen der Abbildung 9 irgendetwas abzulesen, was in Richtung auf eine Entwarnung beim Lohnproblem gedeutet werden könnte.

Abbildung 10: Die Grenzproduktivität der Arbeit im verarbeitenden Gewerbe



Quellen: Akerlof et al. (1991, Tab. 8); Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, Reihe 2.1, verschiedene Jahrgänge; Sinn und Sinn (1993, S. 203).

Informationen bezüglich der Steuerung der Produktivitäten über die ursprünglich vorhandenen Arbeitsplätzen der neuen Bundesländer gibt die Abbildung 10, die alternative

Grenzproduktivitätskurven der Arbeit für die ostdeutsche Industrie darstellt. Die unterste Kurve folgt aus den Input-Output-Daten für die DDR-Industrie, wie sie in einer Studie von Akerlof et al. (1991) Verwendung fanden. Die anderen Kurven reflektieren alternative Annahmen über mögliche Produktivitätszuwächse, wobei für alle Arbeitsplätze der jeweils gleiche prozentuale Zuwachs unterstellt wurde. Am Rande des Diagramms sind die Lohnerhöhungen vermerkt, wie sie sich nach den Informationen der Abbildung 7 ergeben haben bzw. in der Zukunft noch ergeben werden.

Es zeigt sich, daß zu den Löhnen der DDR, die - unter Beachtung des Wechselkurseffektes - nur 7 % des westdeutschen Niveaus entsprachen, die Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Industrie im wesentlichen hätte erhalten bleiben können. Zu den Löhnen des Jahres 1994 wäre umgekehrt praktisch keinerlei Arbeitsplatz erhalten geblieben, wenn es keine Produktivitätssteigerung gegeben hätte. Die Produktivitätssteigerung, die zu diesen Löhnen gerade die heutige industrielle Restbeschäftigung von 20 % erlaubt, liegt bei etwa 140 %. Dies ist ein erfreulich hoher Wert für eine Zeitspanne von nur vier Jahren. Er reicht aber bei weitem nicht aus, die Lohnsteigerungen zu kompensieren. Im Zusammenhang mit der Produktivitätssteigerung von 140 % bedeutet die Lohnsteigerung von 960 %, die seit der Zeit vor der Wirtschafts- und Währungsunion stattgefunden hat, eine Steigerung der Lohnstückkosten um knapp 400 %. Unterstellt man, daß die DDR ihr Wechselkursniveau so gewählt hatte, daß die Lohnstückkosten den westdeutschen Lohnstückkosten entsprachen, so mißt dieser selbe Prozentsatz das Ausmaß, um das die Lohnpolitik und die Währungsumstellung die Lohnstückkosten der neuen Bundesländer bislang schon über das westdeutsche Niveau hinaus erhöht und die Wettbewerbsfähigkeit der neuen Bundesländer verringert haben.<sup>9</sup> Der Vergleich dieses Prozentsatzes mit dem in Abbildung 9 ausgewiesenen Überhang der Lohnstückkosten von nur 8,5 % zeigt sehr deutlich, welchen Trugschlüssen man bei einer vordergründigen Interpretation der Produktivitätsstatistiken erliegen kann.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>Zur Problematik der Berechnung des effektiven Wechselkursniveaus der DDR vgl. Sinn und Sinn (1993, S. 82-84).

<sup>10</sup>Ein anderer Aspekt, der bei der Interpretation der in Abbildung 9 angegebenen Lohnstückkosten bedacht werden muß, bezieht sich auf die Definition der Lohnstückkosten selbst. Die angegebenen Werte messen die Lohnkosten pro Einheit wertmäßigen Umsatzes. Ein Ost-West-Vergleich auf dieser Basis führt zur Unterschätzung des Wettbewerbsnachteils der neuen Bundesländer, wenn die Fertigungstiefe dort geringer und

Dabei ist der Produktivitätszuwachs, der sich im Zusammenhang mit Abbildung 10 aus dem Zuwachs der Löhne und dem Schrumpfen der Beschäftigung ergibt, sicherlich eine Überschätzung der Wirklichkeit. Nicht berücksichtigt ist nämlich der Umstand, daß ein Großteil der 20 % restlichen Arbeitsplätze seine Existenz staatlichen Subventionen zu verdanken hat und daß der tatsächliche Produktivitätszuwachs deshalb wohl unter 140 % liegen wird. Bei einem niedrigen Produktivitätszuwachs ergibt sich ein Stückkostenüberhang um mehr als 400 %. Aus allem folgt, daß die Verhältnisse am ostdeutschen Arbeitsmarkt immer noch meilenweit von dem entfernt sind, was man als gleichgewichtig, gesund oder normal bezeichnen könnte.<sup>11</sup>

#### **4. Die Investitionsförderung**

In den neuen Bundesländern herrscht kein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, wohl aber ein Mangel an modernem Kapital. Aus dieser Erkenntnis heraus haben Bund und Länder umfangreiche Förderprogramme aufgelegt, deren gemeinsames Ziel es war, die Startprobleme der neuen Bundesländer durch eine forcierte Kapitalbildung zu überwinden. Die wichtigsten Förderprogramme sind in der Tabelle 2 zusammengefaßt. Sie bestehen in einer Investitionszulage, einem Investitionszuschuß und einer Sonderabschreibung.<sup>12</sup>

Die Investitionszulage beträgt heute noch 5 % und wird bis zum Ende des Jahres 1996 gewährt. Sie ist steuerfrei und kann erst nach erfolgter Investition beantragt werden. Bei Unternehmen, die sich im Eigentum Ostdeutscher befinden, wird bis zum Ende des Jahres 1994 eine erhöhte Zulage von 20 % gezahlt. Bauinvestitionen jeglicher Art sind ausgeschlossen. Bis Ende 1993 wurden Zulagen im Umfang von etwa 10 Mrd. DM gezahlt.

---

sonit die Relation von Umsatz zu Wertschöpfung höher als im Westen ist. Das Problem kann vermieden werden, wenn die Lohnstückkosten als Lohnkosten pro Einheit Wertschöpfung, also als Lohnquote, definiert sind. Ein Vergleich der in Tabelle 1 ausgewiesenen Lohnquoten mit den entsprechenden Quoten für Westdeutschland ergibt für die Jahre 1991, 1992 und 1993 Stückkostenüberhänge von 178 %, 122 % und 94 % statt 51 %, 25 % und 9,5 %, wie sie in Abbildung 9 ausgewiesen sind (Berechnung auf Basis einer Auskunft des Statistischen Bundesamtes vom 22.9.1994).

<sup>11</sup>Zu einem anderen Urteil kommen Burda und Funke (1993).

<sup>12</sup>Vgl. auch Funke und Willenbockel (1991/92), Hummel et al. (1994) sowie Richter et al. (1994).

Tabelle 2: Wichtige Investitionsfördermaßnahmen in den neuen Bundesländern

Förderinstrument	Konditionen
<p><b>Investitionszulage</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- für bewegliche, abnutzbare Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens</li> <li>- steuerfrei</li> <li>- kann erst in dem auf die Investition nachfolgenden Wirtschaftsjahr bewilligt werden.</li> <li>- keine PKW und Flugzeuge</li> <li>- Wirtschaftsgut muß mind. drei Jahre im Fördergebiet verbleiben.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anschaffung oder Herstellung im Zeitraum 31.12.1992 - 1.7.1994: 8 %</li> <li>30. 6.1994 - 1.1.1997: 5 %</li> <li>- Unternehmen, die sich überwiegend in der Hand von Ostdeutschen befinden, erhalten bis Ende 1994 für die erste Mio. Investitionssumme pro Wirtschaftsjahr eine erhöhte Investitionszulage von 20 % (nur im verarbeitenden Gewerbe und Handwerk).</li> <li>- Ab 1.7.1994 für alle Unternehmen bis max. 250 Beschäftigte bis 5 Mio. Investitionssumme eine Zulage von 10 % (nur im verarbeitenden Gewerbe und Handwerk).</li> </ul>
<p><b>Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zu versteuern (Wahlmöglichkeit: als Ertrag im ersten Wirtschaftsjahr oder als Minderung der Anschaffungskosten. Letzteres führt nur über verminderte Abschreibungen zur Steuerbelastung)</li> <li>- Investitionen der gewerblichen Wirtschaft (Anlage- sowie Bauinvestitionen) und der regionalen Infrastruktur</li> <li>- Antrag vor Beginn des Investitionsvorhabens nötig</li> <li>- Länder entscheiden über Förderung und deren Höhe.</li> <li>- Keine Förderung von KFZ, Schiffen, Flugzeugen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Förderhöchstsätze:</li> <li>Errichtungen: 23 %</li> <li>Erweiterungen: 20 %</li> <li>Umstellung und grundlegende Rationalisierung: 15 %</li> </ul>
<p><b>Sonderabschreibungen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- für bewegliche und unbewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens sowie Ausbauten und Erweiterungen an Gebäuden des Anlagevermögens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bis 31.12.1996: Sonderabschreibung von 50 % auf die Anschaffungs- oder Herstellkosten. Sie kann beliebig auf die ersten fünf Wirtschaftsjahre verteilt werden und neben einer linearen AfA vorgenommen werden. Bei Altbaumodernisierung kann der Restwert nach Inanspruchnahme der Sonderabschreibung von 50 % bis zum Ende einer 10-Jahres-Frist vollständig abgeschrieben werden.</li> </ul>

Tabelle 3: Liquiditätshilfen für Investoren in den neuen Bundesländern (Auswahl)

Förderinstrument	Konditionen
<b>Eigenkapitalhilfe</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergabe von eigenkapitalnahen Darlehen</li> <li>- Eigenmittel sollen mind. 15 % betragen.</li> <li>- mittelständischer Charakter (z.B. höchstens 250 Mitarbeiter)</li> <li>- Regelhöchstbetrag pro Antragsteller: 700 Tsd DM. Kann die Eigenmittel bis zu einer Gesamthöhe von 40 % der Investitionssumme ergänzen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keine banküblichen Sicherheiten; Darlehen ist nachrangige Verbindlichkeit im Insolvenzfall.</li> <li>- Jahre Tilgungsfreiheit</li> <li>- niedrige Verzinsung in den ersten 6 Jahren. So galten beispielsweise für im August 1993 vergebene Darlehen folgende Konditionen: 1.-3. Jahr: 0 %; 4. Jahr: 2 %; 5. Jahr: 3 %; 6. Jahr: 5 %; 7.-10. Jahr 7,0 % bis 8,0 %. Nach dem 10. Jahr Neufestsetzung für die Restlaufzeit. Zusätzliche Kosten: 0,5 % "Garantieentgelt (GA) p.a. Das GA für die ersten drei Jahre wird erst hälftig im 4. und 5. Jahr fällig. Kreditauszahlung: 100 % abzgl. 2 % Bearbeitungsgebühr.</li> </ul>
<b>Existenzgründungsdarlehen des European Recovery Program (ERP)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zur Finanzierung von Investitionen und Warenlagern innerhalb von drei Jahren nach Unternehmensgründung bzw. Aufnahme eines freien Berufs.</li> <li>- Jahreshöchstumsatz 100 Mio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kredithöchstbetrag: 2 Mio. DM bei maximal 50 % der Investitionskosten</li> <li>- Laufzeit: 15 (20) Jahre bei Anlageinvestitionen (Bauinvestitionen)</li> <li>- effektiver Zinssatz: 6,14 % (April '94), wird nach Kapitalmarktsituation für Neuvergaben angepaßt. Kein Zinsänderungsrisiko innerhalb der Laufzeit.</li> </ul>
<b>Mittelstandsprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- für kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft unter 1 Mrd. Umsatz und Freiberufler</li> <li>- bankübliche Sicherheiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Festzins: 6,99 effektiv (April '94)</li> <li>- Laufzeit: max. 10 Jahre</li> <li>- Tilgungsfrei: max. 2 Jahre</li> <li>- Kredithöchstbetrag: 10 Mio.</li> <li>- maximaler Finanzierungsanteil an der Investition: 75 % bei Umsatz unter 100. Mio bzw. 67 % bei Umsatz darüber.</li> </ul>
<b>Wohnraum-Modernisierungsprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- für Privatpersonen, Unternehmen sowie Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts</li> <li>- zur Finanzierung von Maßnahmen zur Modernisierung und Instandsetzung vermieteten Wohnraums</li> <li>- weitgehendes Kumulierungsverbot mit Fördermitteln aus öffentlichen Haushalten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- effektiver Festzins (ersten 10 Jahre): 6,14 %, für Plattenbauten 5,10 % (Sept '94); danach Kapitalmarktzins.</li> <li>- Tilgungsfrei: max. 5 Jahre</li> <li>- Laufzeit: max. 25 Jahre</li> <li>- Kredithöchstbetrag: 500 DM/m<sup>2</sup></li> </ul>

Der Investitionszuschuß wird im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Wirtschaftsstruktur" gezahlt, die zeitlich nicht befristet ist und im Prinzip auch für strukturschwache Gebiete im Westen gilt. Er liegt je nach Art der Investition zwischen 15 % und 23 %. Der Zuschuß senkt die steuerliche Bemessungsgrundlage für die Abschreibungen und wird somit im Laufe der Zeit versteuert. Im Gegensatz zur Zulage wird er auch für gewerbliche Bauvorhaben gewährt. Der Wohnungsbau ist allerdings auch von ihm ausgeschlossen. Das Zuschußvolumen bis Ende 1993 betrug ca. 20 Mrd. DM.

Die Sonderabschreibungen in Höhe von 50 %, die im Fördergebietsgesetz festgelegt sind, gelten im Prinzip für alle gewerblichen Investitionen einschließlich des privaten Mietwohnungsbaus. Sie ersetzen die degressiven Abschreibungen, die im Mietwohnungsbau und in der gewerblichen Wirtschaft ohnehin schon erlaubt sind, und können nur noch durch die normalen, linearen Abschreibungen komplettiert werden. Eine Ausnahme sind Wohnungsmodernisierungen, die neben der fünfzigprozentigen Sofortabschreibung in den Genuß einer Vollabschreibung innerhalb von nur 10 Jahren kommen. Normalerweise können Modernisierungsinvestitionen im Wohnungsbau nur über 50 Jahre linear abgeschrieben werden.

Zusätzlich zu den genannten Fördermaßnahmen gibt es eine große Zahl weiterer Vergünstigungen für Investitionen in den neuen Ländern. Dazu gehören Maßnahmen zur Export- und Absatzförderung, Umweltprogramme, Programme zur Forschungsförderung, eine temporäre Befreiung von Substanzsteuern (Gewerbekapital- und Vermögensteuer) und vieles mehr.

Hervorzuheben sind auch die Maßnahmen zur Verbesserung der Liquidität der ostdeutschen Unternehmen, deren wichtigste in Tabelle 3 zusammengefaßt sind. All diese Maßnahmen sind durch eine gewisse Zinsverbilligung gekennzeichnet. Ihre Besonderheit besteht jedoch darin, daß sie versuchen, die vom Markt gesetzten Beleihungsschranken hinauszuschieben, um insbesondere jungen Unternehmen den Start in die Marktwirtschaft zu erleichtern. Die Eigenkapitalhilfen sind wegen ihres relativ hohen Subventionsanteils besonders beliebt. Quantitativ am bedeutendsten sind jedoch die mit Unterstützung der EG

gewährten ERP-Kredite, die bis Ende 1993 im Umfang von etwa 30 Mrd. DM bewilligt wurden.

#### *Negative Kapitalkosten im Osten*

Um einen Eindruck von den Anreizwirkungen der Fördermaßnahmen zu geben, sind in Tabelle 4 die Ergebnisse umfangreicher Kapitalkostenberechnungen dargestellt, die für alternative Anlageformen und getrennt für die in Westdeutschland und in Ostdeutschland geltenden Förderbedingungen vorgenommen wurden.

Die Kapitalkosten eines Anlageobjektes sind als erforderliche reale Mindestrendite vor Steuern definiert, die das Objekt erwirtschaften muß, damit sich seine Durchführung für den Investor unter rein pekuniären Gesichtspunkten gerade noch lohnt. Für die Berechnungen der Tabelle 4 wird unterstellt, daß der Investor 25 % Eigenkapital und 75 % Fremdkapital einsetzt, wobei Soll- und Habenzins einheitlich mit 4,5 % real angesetzt werden. Die Inflationsrate beträgt 3 %. Fremdkapitalzinsen sind steuerlich abzugsfähig, und Alternativanlagen werden der Einkommen- und Vermögensteuer unterworfen.

Es werden Investoren betrachtet, für die die höchste Progressionsstufe bei der Einkommensteuer gilt und die über hinreichend hohe Einkünfte aus anderen Quellen verfügen, um einen vollständigen Verlustausgleich geltend machen zu können. Alle wesentlichen Aspekte des deutschen Steuersystems inklusive der steuerlichen Abschreibungsregeln (tatsächliche Lebensdauer jeweils erste, Abschreibungsperiode jeweils zweite Zahl in der Klammer) sind berücksichtigt worden. Die ostdeutschen Kapitalkosten wurden unter zusätzlicher Berücksichtigung der in Tabelle 2 dargestellten Fördermaßnahmen berechnet.

Die Berechnungen zeigen, daß industrielle Anlagen besonders massiv gefördert werden. Die Kapitalkosten vermindern sich durch die Förderung von +3,1 % auf - 5,1 %. Auch wenn auf das eingesetzte Eigen- und Fremdkapital Jahr um Jahr volkswirtschaftliche Verluste in Höhe von 5,1 % entstehen, kann ein typisches industrielles Investitionsprojekt mit einer Lebensdauer von 12 Jahren noch rentabel finanziert werden.<sup>13</sup>

<sup>13</sup>Das Ergebnis bestätigt Berechnungen des Ifo-Instituts, über die in Richter et al. (1994, S. 36) berichtet wird und die auf der Basis des King-Fullerton-Ansatzes vorgenommen wurden. Die hier verwendete Methodologie

Bei den Bauinvestitionen sind die Fördereffekte nicht ganz so stark, aber doch beachtlich. Immerhin reduzieren sich die Kapitalkosten beim Gewerbebau auf den Wert Null, und beim Mietwohnungsneubau und der Altbaurenovierung ergeben sich negative Werte, sofern ein Weiterverkauf des Objektes nach 10 Jahren geplant ist. Der Weiterverkauf, der in den Modellrechnungen zu einem rekursiv errechneten Preis erfolgt, führt zu einer Auffrischung der Abschreibungsbasis, der keine Besteuerung der Veräußerungsgewinne beim Verkäufer gegenübersteht. Insbesondere Modernisierungsinvestitionen profitieren stark von diesem Effekt. Der Ersterwerber darf seine Aufwendungen bereits innerhalb von 10 Jahren vollständig abschreiben, und der Zweiterwerber kann dann, wenn auch über längere Zeiträume, abermals eine Vollabschreibung vornehmen. Diese doppelte Abschreibung ist der Hauptgrund für die dort errechneten Kapitalkosten in Höhe von - 2,9 %.

Die Massivität der Förderwirkung, die in der Tabelle 4 zum Ausdruck kommt, bestätigt die Interpretation der Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern, die gegen Ende des Abschnitts 2 gegeben wurde. Zwar kommen Industrieinvestitionen in den Genuß einer besonders hohen Förderung, aber dort verpufft die Förderung wegen der hohen Löhne. Im Bausektor indes, wo Kapitalgüter geschaffen werden, deren Verwertung durch hohe Löhne kostenseitig nicht eingeschränkt, sondern nachfrageseitig eher noch verbessert wird, kommt der Fördereffekt voll zum tragen. Die Separatkonjunktur des Bausektors und insbesondere auch der derzeitige Boom bei den Altbaumodernisierungen werden so unmittelbar verständlich.

Es ist keine Frage, daß Unternehmensgründungen in den neuen Bundesländern mit öffentlichen Mitteln gefördert werden sollten. Die externen Effekte solcher Unternehmungen neigen sich eindeutig in die positive Richtung. Neugründungen bilden den Kern für Unternehmensnetzwerke, deren allseitige Vorteile sich im vorhinein nicht in die Rentabilitätsrechnung der vorpreschenden Unternehmen integrieren lassen, weil die dafür notwendigen Zukunftsmärkte vom Arrow-Debreu-Typ nicht vorhanden sind (Sinn und Sinn 1993, S. 235 ff.). Neugründungen können darüber hinaus als Experimente zur Ergründung

---

unterscheidet sich von diesem Ansatz insofern, als statt eines degressiv fallenden Cash-Flow ein über die Lebensdauer des Objektes konstanter Cash-Flow unterstellt wird.

unsicheren Terrains aufgefaßt werden, deren Ergebnis anderen Firmen als öffentliche Information unentgeltlich zur Verfügung steht (Thimann und Thum 1993).

Tabelle 4: Die Kapitalkosten in Ost- und Westdeutschland (in Prozent)

- voller Verlustausgleich -

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

Legende: 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 linear über 12 Jahre getilgt. 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 Gewerbesteuern; 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 Klammern in der ersten Spalte der Tabelle geben die tatsächliche Lebensdauer / die steuerliche Abschreibungsdauer an. Die folgenden steuerlichen Förderinstrumente für Ostdeutschland werden berücksichtigt: Industrielle Anlage: Investitionszulage 5 %; Investitionszuschuß 23 %; Sonderabschreibung 50 % neben linearer Abschreibung; Befreiung von der Gewerkekaptal- 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 10 Jahren; Befreiung von der Vermögensteuer für ein Jahr. Der Verkauf nach 10 Jahren erfolgt an Investor gleichen Typs zu rekursiv ermittelten Verkaufspreisen. Für den Käufer werden "westdeutsche" Besteuerungsregeln unterstellt.

Zu bezweifeln ist auch nicht, daß die in Tabelle 3 dargestellten Liquiditätshilfen Elemente einer rationalen Wirtschaftsförderung sind. Investoren aus den neuen Bundesländern verfügen wegen des Verzichts auf eine Verteilung des volkseigenen Vermögens (Sinn und Sinn, Kap. III und IV) nur in geringem Maße über Eigenkapital, das als Kernfinanzierung eingesetzt werden könnte. Zudem behindert der langsame Fortschritt bei der Klärung der Eigentumsrechte die Beleihung vorhandener Vermögensobjekte.<sup>14</sup>

Fraglich ist aber, ob die Förderprogramme mit hohem Subventionsgehalt, die in Tabelle 1 dargestellt sind, zielgenau eingesetzt sind. Geben sie den neu gegründeten Unternehmen wirklich eine besondere Chance, und setzen sie wirklich Anreize, mehr Arbeitsplätze zu schaffen?

#### *Das Problem des fehlenden Verlustausgleichs*

Aus der Sicht der Unternehmensgründer sind die großzügigen Abschreibungsmöglichkeiten, die in den neuen Ländern gewährt werden, nicht sehr hilfreich. Junge Unternehmen profitieren zwar von den Zuschüssen und Zulagen, verfügen jedoch in der Regel nicht über Einkünfte, die hoch genug wären, um Sonderabschreibungen steuermindernd geltend machen zu können. Sie sind in hohem Maße fremdfinanziert und können häufig selbst die normalen steuerlichen Abschreibungen, die das deutsche Steuerrecht erlaubt, nicht geltend machen, weil sie über die Schuldzinsen hinaus kaum irgendwelche Erträge verdienen. Möglichkeiten der Verlustverrechnung mit anderen Einkunftsarten können nicht ausgenutzt werden, weil andere Einkünfte nicht vorhanden sind. Auch die auf dem Wege des Management-buy-out privatisierten Treuhandbetriebe und die kommunalen Wohnungsgesellschaften sind von dem Problem betroffen. Mögen sie zum Teil auch über hohe Bilanzwerte verfügen, so fehlt es ihnen in der Regel doch an Gewinnen, die zur Verlustrechnung herangezogen werden können. Nur ein Verlustvortrag auf spätere Überschußperioden kann ausgenutzt werden, doch ist ein solcher Vortrag wegen des Zinsnachteils bei weitem nicht zu einer sofortigen Verrechnung der Abschreibungsbeträge äquivalent.

<sup>14</sup>Zweifel an der Zielgenauigkeit dieser Programme äußert Pfeiffer (1994).

Die schon erörterten Kapitalkostenwerte aus Tabelle 4 wurden unter der Annahme eines vollkommenen Verlustausgleichs berechnet. Sie gelten deshalb zum Beispiel für den Fall eines bereits existierenden Unternehmens, das sich im Osten zusätzlich engagiert und steuerliche Verluste auf das Stammwerk übertragen kann. Zu Vergleichszwecken werden die Ergebnisse der Tabelle 4 in der linken Spalte der Tabelle 5 noch einmal wiederholt, wobei im Zusammenhang mit den Wohnungsbauinvestitionen nur der günstigere Fall des Weiterverkaufs nach einer Zeitspanne von 10 Jahren betrachtet wird.

Neu ist die rechte Spalte der Tabelle 5. Sie bezieht sich auf eine Firma, die ihre Grenzinvestition ausschließlich mit Fremdkapital finanziert und keinerlei Möglichkeit der sofortigen Verlustverrechnung mit anderen Einkünften hat. Die steuerlichen Verluste werden allerdings auf zukünftige Jahre des Gewinnüberschusses aus dem jeweiligen Projekt übertragen und können vollständig geltend gemacht werden. Ein Zwischenverkauf der Wohnimmobilien wird nicht unterstellt, weil er sich angesichts der fehlenden Möglichkeiten, die Abschreibungsvergünstigungen auszunutzen, nicht lohnt. Die betrachtete Firma kann als Extrembeispiel einer mittellosen ostdeutschen Firma gelten, die den Start in die Marktwirtschaft unter widrigsten Verhältnissen versucht.

Die Ergebnisse zeigen, daß im Falle der Industrieinvestition zwar immer noch mit negativen Kapitalkosten zu rechnen ist. Die Förderwirkungen von Investitionszuschuß und -zulage greifen voll, und die kurze Lebensdauer sorgt dafür, daß der Ersatz des Verlustausgleichs durch den Verlustvortrag keine gravierenden Zinsnachteile mit sich bringt.<sup>15</sup> Indessen stellt sich die Situation des Wohnungsbaus als sehr viel ungünstiger dar. Einerseits fallen Zulagen und Zuschüsse fort, andererseits können die steuerlichen Abschreibungen erst sehr viel später ausgenutzt werden. Die fünfzigprozentige Sofortabschreibung ist irrelevant, weil schon die normale steuerliche Abschreibung nicht ausgenutzt werden kann. Gegenüber einem typischen Investor aus Westdeutschland, der den Verlustausgleich vollständig geltend machen kann, hat ein ostdeutscher Investor, der über keine entsprechenden Möglichkeiten verfügt, beim Mietwohnungsneubau um 5,2 und bei

<sup>15</sup>Die Berechnungen der Tabelle 4 und 5 gelten für die Förderregeln, die am 1.1.1995 gültig sind. Bis zum 31.12.1994 kamen ostdeutsche Investoren im verarbeitenden Gewerbe und im Handwerk in der Genuß einer speziellen Investitionszulage von 20 % (vgl. Tab. 2). Diese Zulage entsprach einer Kapitalkostensenkung um 3,8 %.

Modernisierungsinvestitionen um 7,4 Prozentpunkte höhere Kapitalkosten zu tragen. Selbst wenn der westdeutsche Investor nicht in den Genuß von Sonderabschreibungen käme, so würde der Kapitalkostennachteil des Ostinvestors bei diesen beiden Investitionstypen immer noch 4,8 bzw. 5,5 Prozentpunkte betragen, was, da es ja um zinsäquivalente Werte geht, erhebliche Größenordnungen sind.

Tabelle 5: Kapitalkostennachteile bei fehlendem Verlustausgleich  
und vollständiger Fremdfinanzierung (in Prozent)

Anlagentyp	Verlustausgleich,		kein Verlustausgleich, mit Förderung und Verlustvortrag
	ohne Förderung	mit Förderung	
Industrielle Anlage	3,1	-5,1	-1,2
Gewerbebau	2,1	0,0	2,9
Mietwohnungsneubau	0,1 (Wiederverkauf)	-0,5 (Wiederverkauf)	4,7
Altbaumodernisierung	1,0 (Wiederverkauf)	-2,9 (Wiederverkauf)	4,5

Legende: Die erste Spalte enthält die Ergebnisse der Tabelle 4, bezieht sich also auf den Fall einer fünfundsiebzehnpromigen Fremdfinanzierung und eines perfekten Verlustausgleichs mit anderen Einkünften. Die zweite Spalte gibt die Kapitalkosten für den Fall einer vollständigen Fremdfinanzierung bei fehlenden Verlustausgleichsmöglichkeiten mit anderen Einkunftsarten, jedoch voller Ausnutzung der Möglichkeiten eines Verlustvortrages wieder. Im Prinzip stehen wiederum die Förderinstrumente gemäß Tabelle 2 zur Verfügung.

Die Ergebnisse wecken nicht nur Zweifel am Instrument der Sonderabschreibung. Man muß sich auch fragen, ob die normalen Wirkungen des bundesdeutschen Steuerrechts in den neuen Ländern gewollt sein können. Westinvestoren, die über hinreichende Möglichkeiten des Verlustausgleichs mit anderen Einkünften verfügen, haben gegenüber den vorwiegend mittellosen jungen Investoren aus dem Osten so erhebliche Kapitalkostenvorteile, daß im Bereich des Wohnungsbaus von einer Gleichheit der Wettbewerbschancen nicht im entferntesten die Rede sein kann. Die Treuhandverkäufe gingen zu 94 % in den Westen, und von der Naturalrestitution profitieren Ostdeutsche nur zu etwa einem Drittel. Das Steuersystem sollte nicht dazu beitragen, daß Westdeutsche nun auch noch bei der Bildung neuen Wohneigentums und beim Erwerb der modernisierten Altsubstanz bevorzugt werden. Die Aufhebung der Sofortabschreibung im Wohnungsbau und die Einführung einer

zielgenauen Förderungslösung für Ostdeutsche, die den ohnehin bestehenden Nachteil aus den fehlenden Möglichkeiten des Verlustausgleichs kompensiert, gehört zu den am dringendsten benötigten Reformmaßnahmen für die neuen Länder.

#### *Die Metamorphose des Faktors Kapital*

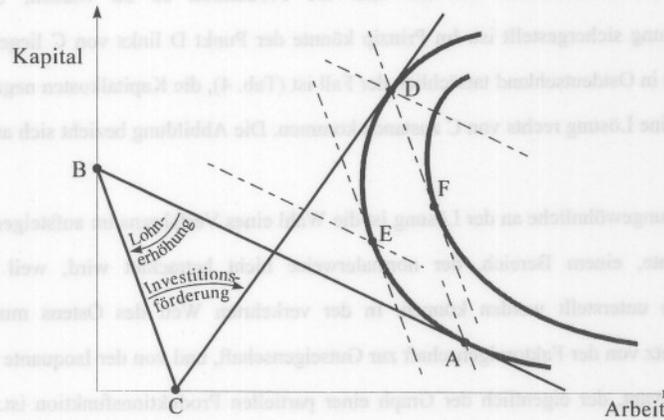
Noch wichtiger als das Problem des fehlenden Verlustausgleichs ist die Verzerrung der Faktorpreisstruktur, die mit den beschriebenen Fördermaßnahmen einhergeht. Die Maßnahmen sind nicht so gestaltet, daß generell neue Unternehmen unterstützt werden. Vielmehr wird in praktisch allen Fällen speziell nur der Kapitaleinsatz bei der Produktion gefördert. Wären alle Unternehmen durch die gleiche feste Kapitalintensität der Arbeit gekennzeichnet, so wäre dies kein Problem. Zu bedenken ist jedoch, daß sich die sektorspezifischen Kapitalintensitäten unterscheiden und daß innerhalb eines Sektors oder einer Firma in der Regel eine Vielzahl alternativer Produktionsverfahren mit unterschiedlichen Kapitalintensitäten zur Auswahl steht. Die Fördermaßnahmen bevorzugen einseitig kapitalintensive Produktionsprozesse und regen Substitutionsprozesse zugunsten des Kapitals und zulasten des Arbeitseinsatzes an.

Das Wesen einer Unternehmung besteht in der Kombination von Kapital und Arbeit zum Zwecke der Erstellung von Gütern und Leistungen. Die Lohnpolitik der neuen Bundesländer hat diesen Kombinationsprozeß bereits empfindlich gestört, indem übermäßig starke Anreize zur Einsparung von Arbeit gesetzt wurden. Die Förderung des Kapitaleinsatzes schlägt in dieselbe Bresche, indem sie durch die Senkung der Kapitalkosten abermals einen Anreiz zur Einsparung von Arbeit setzt. Dies kann nicht sinnvoll sein, solange es eine Massenarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern gibt.

Die Wirkungen der Faktorpreisverzerrungen bei einem typischen Investor, der die Auswahl zwischen Produktionsverfahren mit unterschiedlichen Einsatzverhältnissen zwischen Kapital und Arbeit treffen muß, werden in Abbildung 11 veranschaulicht. Die durch die Punkte A, E und D führende Isoquante gibt die möglichen Kombinationen von Kapital- und Arbeitseinsatz an, mit denen ein vorgegebenes Wertschöpfungsniveau erreichbar ist. Die durchgezogenen Geraden sind Isokostengeraden. Die durch A führende Isokostengerade

kennzeichne die wettbewerbliche Lohn-Zins-Relation und ein Gesamtkostenniveau für die primären Produktionsfaktoren, das gerade dem vorgegebenen Wertschöpfungsniveau gleicht.

Abbildung 11: Faktorpreise und Förderalternativen



Mathematische Erläuterung: In diesem und dem nächsten Abschnitt wird der Einfluß der Förderung auf die Investitionsentscheidung einer Unternehmung betrachtet.  $C$ ,  $K$ ,  $L$ ,  $r$  und  $w$  mögen die finanzierbaren privaten Produktionskosten, den Kapitaleinsatz, den Arbeitseinsatz, den wettbewerblichen Zinssatz und den wettbewerblichen Lohnsatz bezeichnen. Die Tarifpolitik erhöht den Lohnsatz um  $\lambda$  über sein Wettbewerbsniveau. Die staatliche Subventionspolitik senkt die Kapitalkosten um  $\sigma_K$  unter das Zinsniveau  $r$  und die Lohnkosten um  $\sigma_L$  unter den Lohnsatz  $w(1+\lambda)$ . Die alternativen Produktionsverfahren, mit denen ein gegebenes Wertschöpfungsniveau erreichbar ist, werden durch die Produktionsfunktion  $f(K, L)$  beschrieben. Das Problem der Firma lautet  $\max_{K,L} f(K, L) - C$ ,  $C = K \cdot r \cdot (1 - \sigma_K) + L \cdot w \cdot (1 + \lambda) (1 - \sigma_L) = \text{const}$ . Das Problem des Staates besteht darin,  $\sigma_K$  und  $\sigma_L$  unter der Beschränkung  $f(K, L) = C$  und in Kenntnis des Firmenverhaltens zu optimieren. Möchte der Staat auf eine Lohnsubvention verzichten ( $\sigma_L = 0$ ), so wählt er ein geeignetes  $\sigma_K > 0$  (Punkt D). Möchte er den Subventionsaufwand minimieren, so wählt er  $\sigma_K = \sigma_L > 0$  (Punkt E). Möchte er die volkswirtschaftlichen Kosten der Produktion minimieren, so setzt er  $\sigma_K = 0$  und wählt  $\sigma_L$  so, daß  $1 - \sigma_L = 1 + \lambda$  (Punkt A).

Die ökonomische Bedeutung der in Ostdeutschland gewählten Wirtschaftspolitik läßt sich anhand der Abbildung 11 leicht beurteilen. Die über das Wettbewerbsgleichgewicht hinausführenden Lohnerhöhungen haben die Isokostengerade in die Position BC gedreht und verhindert, daß eine kostendeckende Wertschöpfung erwirtschaftet werden kann.<sup>16</sup> Investitionen fänden ohne Hilfen nicht mehr statt. Zur Kompensation wurde die

<sup>16</sup>Man beachte, daß die Abbildung einer qualitativer Natur ist. Über das Ausmaß der lohninduzierten Drehung der Isokostengerade wird keine Aussage gemacht.

Investitionsförderung eingeführt. Unterstellt man, daß die Fördermaßnahmen gerade so dosiert wurden, daß die Gewinnschwelle wieder erreicht wird, so ergibt sich eine Lösung wie in Punkt D: Bei gegebenen privaten Kosten, die der Investor finanzieren kann, wird es ihm möglich, den Faktoreinsatz und mit ihm die Produktion so zu wählen, daß eine Kostendeckung sichergestellt ist. Im Prinzip könnte der Punkt D links von C liegen. Wenn aber, wie es in Ostdeutschland tatsächlich der Fall ist (Tab. 4), die Kapitalkosten negativ sind, dann muß eine Lösung rechts von C zustande kommen. Die Abbildung bezieht sich auf diesen Fall.

Das ungewöhnliche an der Lösung ist die Wahl eines Verfahrens im aufsteigenden Ast der Isoquante, einem Bereich, der normalerweise nicht betrachtet wird, weil positive Faktorpreise unterstellt werden können. In der verkehrten Welt des Ostens mutiert der Kapitaleinsatz von der Faktoreigenschaft zur Gutseigenschaft, und von der Isoquante wird ein Bereich relevant, der eigentlich der Graph einer partiellen Produktionsfunktion ist. Kapital einzusetzen ist keine negative Begleiterscheinung des Produktionsprozesses, die die Firma zu vermeiden sucht, weil sie andere dafür kompensieren muß, sondern eine positive Begleiterscheinung, für die sie vom Staat bezahlt wird. Die Bezahlung des Kapitaleinsatzes läßt es sinnvoll erscheinen, nach Mitteln und Wegen zu suchen, möglichst viel Kapital einzusetzen, auch wenn dies den Mehreinsatz eines anderen Faktors bedeutet.

### **5. Politikalternativen**

Die einseitige Subventionierung des Kapitaleinsatzes kann keine rationale Förderstrategie sein, schon gar nicht, wenn sie so exzessiv betrieben wird, daß die Investoren selbst Projekte mit negativen Kapitalerträgen rentabel finden. Die Abschreibungsruinen am Rande der ostdeutschen Städte und die Heerscharen von Arbeitslosen sind die sichtbaren Anzeichen einer Verzerrung der Faktorpreise, wie sie extremer selbst im kommunistischen System nicht vorgelegen hat.

Daß es bessere Förderpolitiken gibt, kann anhand der Abbildung 11 leicht verdeutlicht werden. Die durch D gezogene Parallele zur Isokostenlinie BC ist der geometrische Ort jener Punkte, die der Investor finanzieren könnte, wenn ihm der Staat die in D gezahlte Subvention

als Pauschbetrag zur Verfügung stellen würde oder wenn die Förderung aufkommensneutral durch eine prozentual gleich hohe Subvention der Kapitalkosten und Löhne ersetzt würde. Der Investor würde bei einer solchen Förderpolitik den Punkt F realisieren, der auf einer höheren Isoquante liegt und eine Kombination von Arbeits- und Kapitaleinsatz anzeigt, die zu einer höheren Wertschöpfung, höheren Gewinnen und einem höheren Beschäftigungsniveau führt.

Statt den Effizienzvorteil aus einer gleichmäßigeren Förderung des Faktoreinsatzes in Gewinnerhöhungen umzusetzen, kann man ihn auch zur Verminderung des Subventionsvolumens nutzen. Der Punkt E zeigt eine solche Möglichkeit. Die Subvention ist hier hoch genug, um die Gewinnschwelle zu erreichen, doch der Subventionsaufwand ist geringer als bei der einseitigen Förderung des Kapitaleinsatzes. Das Ausmaß der Einsparung wird durch den Abstand zwischen den beiden parallel zu BC verlaufenden Geraden gemessen, die durch die Punkte D und E führen.<sup>17</sup>

Der Vorschlag, zu einer gleichmäßigen Subventionierung von Arbeit und Kapital überzugehen, ist kürzlich von Necker (1992) unter dem Stichwort "Wertschöpfungspräferenz" unterbreitet worden.<sup>18</sup> Die Vorzüge dieses Vorschlages gegenüber einer einseitigen Investitionsförderung sind offenkundig.

#### *Lohnsubventionen?*

Noch besser könnte es freilich sein, wenn man einseitig die Löhne subventioniert und auf eine Subvention des Kapitals verzichtet, denn es sind ja nicht die Kapitalkosten zu hoch, sondern die Löhne. Die Massenarbeitslosigkeit beweist, daß die Lohnsätze weit über den Opportunitätskosten der Arbeit liegen.<sup>19</sup> In einer solchen Situation folgt aus Second-best-Überlegungen, daß sich die Effizienz des Faktoreinsatzes steigern läßt, wenn man die von den Unternehmen zu tragenden Lohnkosten auf die Opportunitätskosten der Arbeit herabsubventioniert.

<sup>17</sup>Im Falle einer zeitlich nicht begrenzten Subvention würde der senkrechte Abstand zwischen diesen Geraden den Barwert der Subventionsersparnis messen.

<sup>18</sup>Vgl. auch Franke (1994).

<sup>19</sup>Eine genauere Argumentation, die die Opportunitätskosten der Arbeit als westdeutsches Wertgrenzprodukt minus Wanderungskosten interpretiert, findet man bei Sinn und Sinn (1993, S. 184 ff.).

In der Abbildung 11 bedeutet dies, daß die Isokostengerade BC entgegen dem Uhrzeigersinn um Punkt B herum zurückgedreht wird, bis der Tangentialpunkt A erreichbar ist, der annahmegemäß die Wettbewerbslösung ohne Verzerrung der Faktorpreise kennzeichnet. Der Punkt A liegt zwar im Hinblick auf die sich am Markt ergebenden Faktorpreise auf einer weiter außen verlaufenden Isokostengeraden als E, was ein höheres Subventionsvolumen anzeigt. Insofern scheint es zunächst, als ließe sich die gleiche Argumentation gegen eine solche Lösung vorbringen wie gegen die einseitige Subventionierung des Kapitaleinsatzes. Zu bedenken ist aber, daß die volkswirtschaftlichen Kosten des Arbeitseinsatzes nicht den privaten Kosten entsprechen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht kennzeichnet Punkt A, und nicht Punkt E das wahre Kostenminimum.

Der Vorschlag der Lohnsubventionierung ist von einer Reihe namhafter Ökonomen<sup>20</sup> unterbreitet worden, wurde aber in der Öffentlichkeit nicht verstanden, weil Effizienzüberlegungen generell nur selten verstanden werden. Schon der Begriff "Lohnsubvention" ruft Aversionen hervor, während doch "Investitionsförderung" sehr viel positiver klingt. (Würde man von "Arbeitsplatzförderung" und "Kapitalsubvention" sprechen, so ließe sich der Eindruck schnell in sein Gegenteil verkehren, ohne daß materielle Unterschiede bestehen.)

Ein Grund für die Ablehnung war die Befürchtung, daß die Lohnsubventionen großenteils zur Finanzierung intramarginaler Arbeitsplätze benutzt würden und deshalb wirkungslos verpufften. Investitionsfördermaßnahmen seien demgegenüber von vornherein auf den marginalen, zusätzlichen Faktoreinsatz beschränkt. Diese Befürchtung ist übertrieben, weil man Lohnsubventionen ebenfalls auf neu geschaffene Arbeitsplätze beschränken kann. Die Möglichkeit, daß die neu geschaffenen Arbeitsplätze alte vernichten, besteht zwar. Sie ist aber nicht wahrscheinlicher als die Möglichkeit, daß neu geschaffenes Kapital altes verdrängt. Die Überlegung erlaubt es nicht, zwischen Lohn- und Kapitalsubventionen zu diskriminieren.

Ähnlich verhält es sich mit dem Argument, daß Lohnsubventionen die Gewerkschaften einladen, höhere Löhne zu fordern, als es sonst der Fall gewesen wäre. Dieses Argument ist zwar richtig, es betrifft jedoch alle Subventionsmaßnahmen, die die

<sup>20</sup>Z. B. Akerlof et al. (1991), Begg und Portes (1993), Engels (1991). Eine ausführliche Problemübersicht bietet Rabe (1993).

Beschäftigung erhöhen, in gleicher Weise. In dem Maße, wie die Arbeitsnachfrage steigt, erhöht sich auch der gewerkschaftliche Spielraum für Lohnerhöhungen, gleichgültig wodurch die Nachfragesteigerung verursacht wird. Natürlich gibt es insofern einen Unterschied zu Kapitalsubventionen, als diese Subventionen nur in geringem Umfange zur Schaffung von Arbeitsplätzen taugen. Es wäre aber verwegen, aus diesem Mangel einen Vorzug herauszulesen. Wenn eine Kapitalsubvention so dosiert wird, daß sie die gleiche Zahl von Arbeitsplätzen schafft wie eine Lohnsubvention, dann schafft sie bei den Gewerkschaften auch den gleichen Anreiz, höhere Löhne zu fordern.

Das unter Effizienzgesichtspunkten wichtigste Argument gegen Lohnsubventionen bezieht sich auf das Wanderungsproblem. Lohnsubventionen senken die Löhne, die die Unternehmen zahlen, und sie stützen die Löhne, die die Beschäftigten erhalten. Letztere bestimmen in weiten Bereichen das Niveau der Sozialtransfers, die faktisch als Bleibeprämien wirken und Anreize zur Westwanderung künstlich verringern. Lohnsubventionen verhindern nicht, daß das Erwerbspersonenpotential im Osten größer bleibt, als es in einer Übergangszeit bis zum Aufbau eines leistungsfähigen Kapitalstocks sinnvoll sein kann, ja sie helfen mit, diesen Zustand zu erhalten. Eine Subventionspolitik, die die Höhe der Bleibeprämien nicht infrage stellt und darauf abzielt, die im Osten vorhandene Arbeitslosigkeit vollständig zu eliminieren, würde über das Optimum hinauschießen und zu viele inferiore Arbeitsplätze schaffen.

Um dieses Problem zu vermeiden, wäre es erforderlich, zusammen mit den Lohnkosten auch die Bleibeprämien zu begrenzen. Mindestens die bis 1996 geplanten Erhöhungen der Renten und Arbeitslosenunterstützungen müßte man aussetzen. Dies wäre schon deshalb nötig, weil es andernfalls kaum gelingen könnte, die notwendigen Mittel für die Lohnsubventionen aufzubringen. Die Verminderung des Anreizes, untätig im Osten zu verharren, kommt jedoch als gewichtiges Argument hinzu.

Auch wenn sich Lohnsubventionen auf diese Weise effizient ausgestalten ließen: Die Chance, das Steuer noch einmal herumzuwerfen, besteht wohl nicht mehr. Die Investitionsförderung existiert bereits seit einigen Jahren und soll im Kern bis Ende 1996 weiterlaufen. Man kann die Förderbedingungen in dieser Zeitspanne nicht mehr grundlegend

ändern, ohne die Investoren zu verunsichern und neuen Schaden anzurichten. Und ob für die Jahre ab 1997 überhaupt noch einmal massive Investitionsprogramme aufgelegt werden sollten, ist mehr als fraglich. Irgendwann sind die öffentlichen Kassen leer, und irgendwann muß der Markt sich selbst überlassen werden.

#### *Treuhandbeteiligungen statt Lohn*

Auch für den Vorschlag, den Verzicht auf Lohnerhöhungen gegen eine Beteiligung an den Treuhandfirmen einzutauschen (Sozialpakt), ist es heute zu spät.<sup>21</sup> Der Hauptfehler der deutschen Vereinigungspolitik bestand darin, daß die Chance, Erstaussstattungen zu verteilen, nicht genutzt wurde und daß man statt dessen eine massive Verzerrung der Faktorpreise akzeptiert hat. Der Vorschlag zielte darauf ab, diesen Fehler zu korrigieren. Im Kern bestand er darin, daß die Treuhand Joint Ventures mit potenten Investoren begründen und die dabei einbehaltenen Restbeteiligungen im Austausch gegen mehr Zurückhaltung bei den Lohnforderungen an die ostdeutsche Bevölkerung verteilen sollte. Die Lohnzurückhaltung hätte für höhere Werte der von der Treuhand eingebrachten Altkapitalien gesorgt, und bei einer wettbewerblichen Festlegung der Konditionen für die Joint Ventures hätte der Lohnverzicht durch die Zuweisung von Beteiligungstiteln mehr als kompensiert werden können.

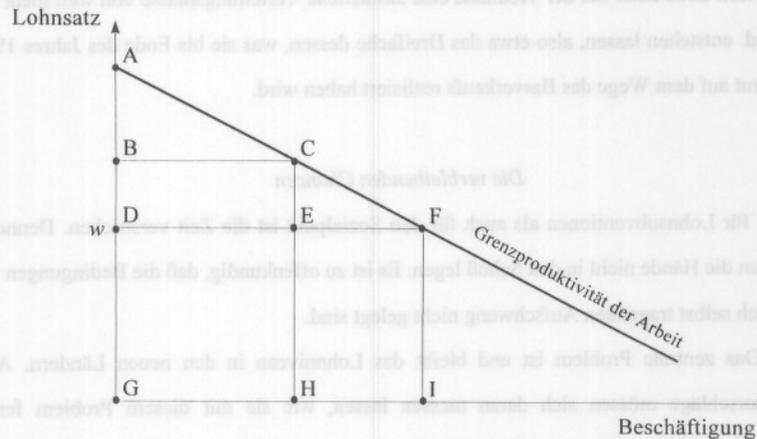
Der Vorschlag läßt sich anhand der Abbildung 12 veranschaulichen, die eine abstrakte Form der Grenzproduktivitätskurve der Arbeit darstellt. (Abbildung 10 enthält die numerisch spezifizierte Form dieser Kurve.) Die Lohnpolitik hat den Lohnsatz im Ausmaß BD über das Wettbewerbsniveau  $w$  hinaus erhöht mit der Folge, daß die Arbeitsplatzvernichtung im Ausmaß HI über das effiziente Maß hinausging.<sup>22</sup> Eine Umkehrung dieses Vorgangs durch eine Senkung des Lohnsatzes um BD hätte, ausgehend von dem erhöhten Niveau, das Lohneinkommen jener Personen (GH), die trotz der Lohnerhöhung beschäftigt geblieben sind, um BCED verringert. Im gleichen Umfang wären die Gewinne der Treuhandfirmen, die heute nur den Umfang ACB haben, gestiegen. Die Treuhand hätte diese Gewinne für die

<sup>21</sup>Vgl. Sinn und Sinn (1993); der Vorschlag wurde bereits in der ersten Auflage, die 1991 erschienen war, unterbreitet.

<sup>22</sup>Eine ausführliche Diskussion dessen, was effizient gewesen wäre, findet man bei Sinn und Sinn (1993, S. 208 ff.).

ostdeutsche Bevölkerung reklamieren können, weil sie entsprechend bessere Konditionen für die Joint Ventures hätte aushandeln können. Die Treuhandgewinne wären indes nicht nur im Umfang BCED gestiegen, sondern zusätzlich im Umfang des Dreiecks CFE, denn es wären mehr Arbeitsplätze rentabel geblieben. Ganz abgesehen davon, daß die Inhaber dieser zusätzlichen Arbeitsplätze Arbeitseinkommen im Umfang EFIH erhalten hätten, die bei der tatsächlich realisierten Politik nicht entstehen, hätte sich das Geschäft für die Ostdeutschen in ihrer Gesamtheit sehr wohl gelohnt. Die zurückgehaltenen Restbeteiligungen hätten im Umfang CFE mehr Dividenden abgeworfen, als diejenigen, die heute noch über einen gesicherten Arbeitsplatz verfügen, an Lohnverzicht hätten leisten müssen.

Abbildung 12: Eigentum oder Lohn



Ein Einkommensnachteil hätte sich nur insofern ergeben können, als mit der Lohnzurückhaltung auch viele Sozialtransfers aus dem Westen geringer ausgefallen wären, aber diesen Nachteil hätte man durch eine anderweitige Verwendung der eingesparten öffentlichen Mittel zugunsten der neuen Bundesbürger vermeiden können. Da die Politik insgesamt wohlfahrtssteigernd gewirkt hätte, hätte die Möglichkeit bestanden, die allermeisten Ostdeutschen besser zu stellen, ohne das Staatsbudget stärker zu belasten und ohne den heutigen Eigentümern der Treuhandunternehmen Vermögenswerte oder Gewinnchancen wegzunehmen.

Hätte man den Sozialpakt im Jahr 1991, als er vorgeschlagen wurde und als die entscheidenden Lohnverhandlungen stattfanden, realisiert, so wäre der Wert der Treuhandfirmen sehr viel höher gewesen. Eine Parallelverschiebung des vereinbarten Lohnpfades (vgl. Abb. 7) um ein einziges Jahr hätte pro Arbeitsplatz eine Lohneinsparung um etwa 18.500 DM mit sich gebracht.<sup>23</sup> Geht man von den 1,5 Mio. Arbeitsplätzen aus, deren Erhalt die Investoren der Treuhand in Kenntnis der Lohnvereinbarungen zugesagt haben, so entspricht dies einer Summe von insgesamt etwa 30 Mrd. DM. Um mindestens diesen Betrag wäre der Wert der Treuhand-Firmen gestiegen, den man in Form von Beteiligungsrechten für die ostdeutsche Bevölkerung hätte zurückhalten können, und jedes weitere Jahr hätte noch einmal den gleichen Wertzuwachs gebracht.<sup>24</sup> Eine Verschiebung des Angleichungszeitpunkts auf das Jahr 2000 hätte bei der Treuhand eine *zusätzliche* Verteilungsmasse von weit mehr als 150 Mrd. entstehen lassen, also etwa das Dreifache dessen, was sie bis Ende des Jahres 1994 insgesamt auf dem Wege des Barverkaufs realisiert haben wird.

#### *Die verbleibenden Chancen*

Sowohl für Lohnsubventionen als auch für den Sozialpakt ist die Zeit verstrichen. Dennoch kann man die Hände nicht in den Schoß legen. Es ist zu offenkundig, daß die Bedingungen für einen sich selbst tragenden Aufschwung nicht gelegt sind.

Das zentrale Problem ist und bleibt das Lohnniveau in den neuen Ländern. Alle Politikvorschläge müssen sich daran messen lassen, wie sie mit diesem Problem fertig werden. Es ist keine Lösung, einfach nur Lohnsenkungen zu fordern. Die Opposition gegen einen solchen Vorschlag wäre ebenso groß wie berechtigt, denn wer Versprechungen macht, muß sie auch halten. Eine wirkliche Lösung kann nur so gestaltet werden, daß keine gesellschaftliche Gruppe benachteiligt wird.

Im wesentlichen sind nur noch zwei Chancen in Sicht. Die erste Chance liegt in der Privatisierung der noch in staatlichem Besitz befindlichen Immobilienbestände. Knapp die Hälfte des Wohnungsbestandes der neuen Bundesländer wurde zu DDR-Zeiten geschaffen.

<sup>23</sup>Gemäß DIW-Monatsbericht 7/93 lag die durchschnittliche monatliche Bruttolohn- und Gehaltssumme im 1. Quartal 1991 bei 1543 DM. Dies entspricht einem Jahreseinkommen von etwa 18.500 DM.

<sup>24</sup>Von dem geringfügigen Diskontierungseffekt, der innerhalb der betrachteten Zeiträume auftritt, wird dabei abstrahiert.

Zieht man den umfangreichen Bestand an Genossenschaftswohnungen ab und berücksichtigt man die Restitutionsfälle, so verbleiben etwa 2,3 Mio. Wohnungen, die sich im Besitz der öffentlichen Hand befinden. Es handelt sich dabei zwar größtenteils um die vielgeschmähten Plattenbauten, doch zeigen neuere Erkenntnisse, daß eine grundlegende Renovierung solcher Bauten, die fast an Weststandards herauführt, zu durchaus erschwinglichen Preisen möglich ist.<sup>25</sup> Die Altsubstanz hat einen nicht unerheblichen Wert, der als Verteilungsmasse zur Verfügung steht.

Es bleibt dem Geschick der neuen Bundesregierung überlassen, diese Verteilungsmasse für einen politischen Pakt mit den Tarifpartnern einzusetzen, bei dem die Lohnpolitik noch einmal überdacht wird. Dabei kann es im Moment dahingestellt bleiben, ob man die Wohnungen den Mietern schenkt oder ob man die kommunalen Wohnungsgesellschaften in Aktiengesellschaften umwandelt und dann die Aktien verschenkt. Der Pakt kann nicht den Charakter eines juristischen Vertrages haben; aber er kann ein politisches Programm sein, das, unterstützt durch entsprechende gesetzliche Grundlagen, von den großen Parteien und den Tarifpartnern akzeptiert wird. Teil eines solchen Programms könnte es sein, die Treuhand-Liegenschafts-Gesellschaft (TLG) in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln, wie es das Wirtschaftsministerium empfohlen hatte, und die Aktien in die Verteilungsmasse einzubeziehen. Die Treuhand-Liegenschafts-Gesellschaft verfügt derzeit noch über etwa 70.000 Immobilien, die sie zu veräußern beabsichtigt.

Eine zweite und noch wichtigere Chance, die als Komplement der ersten anzusehen ist, liegt bei den Tarifpartnern selbst. Sie könnten versuchen, die Blockade des Wirtschaftsaufschwungs selbst aufzulösen, indem sie unter Zuhilfenahme von Investivlohnmodellen eine Lohnspreizung zwischen Insidern und Outsidern vereinbaren. Die Insider sind diejenigen, die trotz der hohen Löhne einen gesicherten Arbeitsplatz haben. Die Outsider sind die Arbeitslosen, deren Interessen bei der Lohnpolitik nur wenig Berücksichtigung finden.

<sup>25</sup>Sehr anspruchsvolle Sanierungen lassen sich für weniger als 1500 DM pro Quadratmeter durchführen. Da Neubauwohnungen derzeit zu Preisen zwischen 3500 DM und 4500 DM pro Quadratmeter gehandelt werden, kann man die Verteilungsmasse auch bei einem Wertabschlag von 1000 DM bis 2000 DM noch mit 1000 DM pro Quadratmeter oder rund 132 Mrd. DM insgesamt veranschlagen.

Eine kluge Lohnpolitik, die die faktische Machtposition der Insider respektiert und dennoch den Outsidern Arbeitsplätze verschaffen möchte, könnte eine allgemeine Lohnsenkung vereinbaren und den Insidern zum Ausgleich in einem solchen Umfang Beteiligungsrechte an den Unternehmen geben, daß der Vermögensverlust, der durch die Lohnsenkungen entsteht, wettgemacht wird. Die Insider würden bei einer solchen Politik nichts verlieren, doch die Outsider fänden Arbeit und Brot, und die Unternehmen kämen in den Genuß höherer Gewinne, die zur Finanzierung weiterer Arbeitsplätze genutzt werden könnten.<sup>26</sup>

Die Grundidee des Vorschlags kann abermals anhand der Abbildung 12 verdeutlicht werden. Bleibt es beim geplanten Lohnniveau BG, so ist die Beschäftigung nicht höher als GH. Eine Lohnsenkung im Umfang BD erhöht die Beschäftigung um HI. Die Insider erhalten Beteiligungsrechte, deren Wert dem Barwert der auf ihren Arbeitsplätzen eingesparten Löhne BCED entspricht. Trotz der abgegebenen Beteiligungsrechte verlieren die Anteilseigner des Unternehmens nichts, sondern erzielen im Gegenteil einen Zugewinn an Kapitaleinkommen im Umfang CFE. Auch die Arbeitslosen profitieren. Sie müssen zwar von der Verteilung der Anteilsrechte ausgeschlossen werden, doch erhalten sie Arbeitsplätze, auf denen sie Lohn Einkommen im Umfang EFIH erzielen.

Offenkundig steht dieser Vorschlag in einer engen gedanklichen Verwandtschaft zur oben beschriebenen Idee des Sozialpaktes. Der entscheidende Unterschied liegt jedoch darin, daß nur er heute noch realisierbar ist. Die Gewerkschaften und die Vertreter der privatisierten Unternehmen sind die Verhandlungspartner, und beide können ausgehend vom heutigen status quo Vorteile für ihre Mitglieder erzielen.

### **6. Schlußbemerkung**

Der Kaltstart in den neuen Bundesländern ist gelungen, doch der Weg zum Wohlstand ist weit. Noch befindet sich die ostdeutsche Wirtschaft auf einem Schlingerkurs, der erhebliche Gefahren birgt. Die hohen Löhne bremsen, während gleichzeitig mit der Förderung des Kapitaleinsatzes kräftig Gas gegeben wird. Das kann so nicht gutgehen.

<sup>26</sup>Vgl. Sinn (1994).

Die Marktwirtschaft lebt davon, daß richtige, kostenminimierende Produktionsentscheidungen getroffen werden, daß sich die Faktorpreise durch Angebot und Nachfrage bilden und die natürliche Knappheit der Faktoren widerspiegeln. So rasch es geht, muß diese Erkenntnis wieder Beachtung finden. Man kann mit der Investitionsförderung die Lohnabschlüsse der Tarifpartner nicht ausgleichen, weil man Arbeitslosigkeit nicht mit Abschreibungsrufen bekämpfen kann. Auch die Politik müßte dies einmal begreifen.

Boat, T. (1994): "Labour Market Flows and the Persistence of Unemployment in Central and Eastern Europe", in: T. Boat, ed., "Unemployment in Transition Countries: Theoretical and Empirical Issues", Paris: OECD, Paris.

Burda, M., and M. Fuchs (1993): "From Germany: Can We Be More Optimistic?", CEPR Discussion Paper No. 503, December.

Engel, W. (1991): "Offensiv vorwärts", Wirtschaftswoche Nr. 35 vom 21.06., S. 109-114.

Fuchs, S. (1994): "Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Erreichung einer höheren Investitionstätigkeit", Wirtschaftswoche Nr. 1, Januar, S. 24-28.

Fuchs, M., and G. Wilmschütz (1991/92): "Strategische Investitionsförderung in der BRD: vom Bundeshaushalt - Maßnahmen und Auswirkungen", Finanzwirtschaft 48, S. 423-439.

Hoffmann, W.G. (1987): "Der Wachstum des Deutschen Wirtschaft mit der Hilfe der 18. Jahreshefte, Springer, Berlin.

Hummel, M., U. Laubig, and G. Hainigold (1994): "Finanzierungsprobleme kleiner und mittlerer Unternehmen des gewerblichen Bereichs in den neuen Bundesländern", Berlin und IWH: München und Halle.

Klein, T. (1991): "Lohnentwicklung: Rückblick der Länder", Wirtschaftswoche Nr. 36 vom 10.08., S. 52-53.

Philler, D. (1994): "Die Kapitalmarkt der ostdeutschen Industrie: Eine vorläufige Aufwertungsbilanz", Ökonomische Zeitschrift der Länder, Wirtschaftswoche Nr. 36, S. 13-18.

Radt, B. (1993): "Lohnentwicklung in den neuen Bundesländern", Wirtschaftswoche Nr. 36, Berlin, Discussion Paper Nr. 181/93-207.

Richter, M., W. Laubig, M. Fuchs, G. Hainigold, H. Kroll, and M. Wilmschütz (1994): "Die Effizienz der finanziellen Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern", Berlin und IWH: München und Halle.

Sinn, G., and H.-W. Sinn (1993): "Kontext - Politikwissenschaftliche Aspekte der deutschen Wirtschaft", 3. Auflage, Beck-Verlag: München (1. Auflage: Köln, 1991).

## Literaturverzeichnis

- Akerlof, G.A., A.K. Rose, J.L. Yellen and H. Hesselius (1991): "East Germany In From the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union," *Brookings Papers for Economic Activity*, S. 1-101.
- Begg, D., und R. Portes (1993): "Eastern Germany since Unification: Wage Subsidies Remain a Better Way", *The Economics of Transition* 1, S. 383-400.
- Boeri, T. (1994): "Labour Market Flows and the Persistence of Unemployment in Central and Eastern Europe", in: T. Boeri, ed., *Unemployment in Transition Countries: Transient or Persistent?*, OECD: Paris.
- Burda, M., und M. Funke (1993): "Eastern Germany: Can't We Be More Optimistic?", *CEPR Discussion Paper* No. 863, Dezember.
- Engels, W. (1991): "Offensiv vertreten", *Wirtschaftswoche* Nr. 26 vom 21.06., S. 109-114.
- Franke, S. (1994): "Wertschöpfungspräferenz: Ein Mittel einer effizienten Industriepolitik?", *Wirtschaftsdienst* 74, Nr. 1, Januar, S. 24-29.
- Funke, M., und D. Willenbockel (1991/92): "Steuerliche Investitionsförderung in den fünf neuen Bundesländern - Maßnahmen und Auswirkungen", *Finanzarchiv* 49, S. 457-479.
- Hoffmann, W.G. (1965): *Das Wachstum der Deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*, Springer: Berlin.
- Hummel, M., U. Ludwig und G. Heimpold (1994): *Finanzierungsprobleme kleiner und mittlerer Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in den neuen Bundesländern*, ifo-Institut und IWH: München und Halle.
- Necker, T. (1991): "Lohnsubventionen: Blockade des Denkens", *Wirtschaftswoche* Nr. 36. vom 30.08., S. 52-53.
- Pfeiffer, D. (1994): "Der Kapitalmangel der ostdeutschen Industrie: Eine unnötige Aufschwungbarriere", *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 60, S. 13-18.
- Rabe, B. (1993): "Lohnsubventionen in den neuen Bundesländern", Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper Nr. FS I 93-207.
- Richter, M., W. Leibfritz, M. Funke, G. Heimpold, H. Kroll und M. Wilhelm (1994): *Die Effizienz der finanzpolitischen Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern*, ifo-Institut und IWH: München und Halle.
- Sinn, G., und H.-W. Sinn (1993): *Kaltstart - Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung*, 3. Auflage, Beck-dtv: München (1. Auflage: Mohr, Tübingen 1991).

Sinn, H.-W. (1993): "Eigentum statt Lohn", *Die Zeit* 48, Nr. 45 vom 5. 11., S. 23.

Thimann, C., und M. Thum (1993): "Investing in the East: Waiting and Learning", *CES Working Paper* Nr. 33, April.

Thimann, C. (1994): *Aufbau von Kapitalstock und Vermögen in Ostdeutschland*, Dissertation, eingereicht an der Volkswirtschaftlichen Fakultät der LMU, München.

## CES Working Paper Series

---

- 01 Richard A. Musgrave, Social Contract, Taxation and the Standing of Deadweight Loss, May 1991
- 02 David E. Wildasin, Income Redistribution and Migration, June 1991
- 03 Henning Bohn, On Testing the Sustainability of Government Deficits in a Stochastic Environment, June 1991
- 04 Mark Armstrong, Ray Rees and John Vickers, Optimal Regulatory Lag under Price Cap Regulation, June 1991
- 05 Dominique Demougin and Aloysius Siow, Careers in Ongoing Hierarchies, June 1991
- 06 Peter Birch Sørensen, Human Capital Investment, Government and Endogenous Growth, July 1991
- 07 Syed Ahsan, Tax Policy in a Model of Leisure, Savings, and Asset Behaviour, August 1991
- 08 Hans-Werner Sinn, Privatization in East Germany, August 1991
- 09 Dominique Demougin and Gerhard Illing, Regulation of Environmental Quality under Asymmetric Information, November 1991
- 10 Jürg Niehans, Relinking German Economics to the Main Stream: Heinrich von Stackelberg, December 1991
- 11 Charles H. Berry, David F. Bradford and James R. Hines, Jr., Arm's Length Pricing: Some Economic Perspectives, December 1991
- 12 Marc Nerlove, Assaf Razin, Efraim Sadka and Robert K. von Weizsäcker, Comprehensive Income Taxation, Investments in Human and Physical Capital, and Productivity, January 1992
- 13 Tapan Biswas, Efficiency and Consistency in Group Decisions, March 1992
- 14 Kai A. Konrad and Kjell Erik Lommerud, Relative Standing Comparisons, Risk Taking and Safety Regulations, June 1992
- 15 Michael Burda and Michael Funke, Trade Unions, Wages and Structural Adjustment in the New German States, June 1992
- 16 Dominique Demougin and Hans-Werner Sinn, Privatization, Risk-Taking and the Communist Firm, June 1992
- 17 John Piggott and John Whalley, Economic Impacts of Carbon Reduction Schemes: Some General Equilibrium Estimates from a Simple Global Model, June 1992
- 18 Yaffa Machnes and Adi Schnytzer, Why hasn't the Collective Farm Disappeared?, August 1992
- 19 Harris Schlesinger, Changes in Background Risk and Risk Taking Behavior, August 1992

- 20 Roger H. Gordon, Do Publicly Traded Corporations Act in the Public Interest?, August 1992
- 21 Roger H. Gordon, Privatization: Notes on the Macroeconomic Consequences, August 1992
- 22 Neil A. Doherty and Harris Schlesinger, Insurance Markets with Noisy Loss Distributions, August 1992
- 23 Roger H. Gordon, Fiscal Policy during the Transition in Eastern Europe, September 1992
- 24 Giancarlo Gandolfo and Pier Carlo Padoan, The Dynamics of Capital Liberalization: A Macroeconometric Analysis, September 1992
- 25 Roger H. Gordon and Joosung Jun, Taxes and the Form of Ownership of Foreign Corporate Equity, October 1992
- 26 Gaute Torsvik and Trond E. Olsen, Irreversible Investments, Uncertainty, and the Ramsey Policy, October 1992
- 27 Robert S. Chirinko, Business Fixed Investment Spending: A Critical Survey of Modeling Strategies, Empirical Results, and Policy Implications, November 1992
- 28 Kai A. Konrad and Kjell Erik Lommerud, Non-Cooperative Families, November 1992
- 29 Michael Funke and Dirk Willenbockel, Die Auswirkungen des "Standortsicherungsgesetzes" auf die Kapitalakkumulation - Wirtschaftstheoretische Anmerkungen zu einer wirtschaftspolitischen Diskussion, January 1993
- 30 Michelle White, Corporate Bankruptcy as a Filtering Device, February 1993
- 31 Thomas Mayer, In Defence of Serious Economics: A Review of Terence Hutchison; Changing Aims in Economics, April 1993
- 32 Thomas Mayer, How Much do Micro-Foundations Matter?, April 1993
- 33 Christian Thimann and Marcel Thum, Investing in the East: Waiting and Learning, April 1993
- 34 Jonas Agell and Kjell Erik Lommerud, Egalitarianism and Growth, April 1993
- 35 Peter Kuhn, The Economics of Relative Rewards: Pattern Bargaining, May 1993
- 36 Thomas Mayer, Indexed Bonds and Heterogeneous Agents, May 1993
- 37 Trond E. Olsen and Gaute Torsvik, Intertemporal Common Agency and Organizational Design: How much Decentralization?, May 1993
- 38 Henry Tulkens and Philippe vanden Eeckaut, Non-Parametric Efficiency, Progress and Regress Measures for Panel Data: Methodological Aspects, May 1993
- 39 Hans-Werner Sinn, How Much Europe? - Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, July 1993
- 40 Harald Uhlig, Transition and Financial Collapse, July 1993
- 41 Jim Malley and Thomas Moutos, Unemployment and Consumption: The Case of Motor-Vehicles, July 1993

- 42 John McMillan, Autonomy and Incentives in Chinese State Enterprises, August 1993
- 43 Murray C. Kemp and Henry Y. Wan, Jr., Lumpsum Compensation in a Context of Incomplete Markets, August 1993
- 44 Robert A. Hart and Thomas Moutos, Quasi-Permanent Employment and the Comparative Theory of Coalitional and Neoclassical Firms, September 1993
- 45 Mark Gradstein and Moshe Justman, Education, Inequality, and Growth: A Public Choice Perspective, September 1993
- 46 John McMillan, Why Does Japan Resist Foreign Market-Opening Pressure?, September 1993
- 47 Peter J. Hammond, History as a Widespread Externality in Some Arrow-Debreu Market Games, October 1993
- 48 Michelle J. White, The Costs of Corporate Bankruptcy: A U.S.-European Comparison, October 1993
- 49 Gerlinde Sinn and Hans-Werner Sinn, Participation, Capitalization and Privatization, Report on Bolivia's Current Political Privatization Debate, October 1993
- 50 Peter J. Hammond, Financial Distortions to the Incentives of Managers, Owners and Workers, November 1993
- 51 Hans-Werner Sinn, Eine neue Tarifpolitik (A New Union Policy), November 1993
- 52 Michael Funke, Stephen Hall and Martin Sola, Rational Bubbles During Poland's Hyperinflation: Implications and Empirical Evidence, December 1993
- 53 Jürgen Eichberger and Ian R. Harper, The General Equilibrium Foundations of Modern Finance Theory: An Exposition, December 1993
- 54 Jürgen Eichberger, Bayesian Learning in Repeated Normal Form Games, December 1993
- 55 Robert S. Chirinko, Non-Convexities, Labor Hoarding, Technology Shocks, and Procylical Productivity: A Structural Econometric Approach, January 1994
- 56 A. Lans Bovenberg and Frederick van der Ploeg, Consequences of Environmental Tax Reform for Involuntary Unemployment and Welfare, February 1994
- 57 Jeremy Edwards and Michael Keen, Tax Competition and Leviathan, March 1994
- 58 Clive Bell and Gerhard Clemenz, The Desire for Land: Strategic Lending with Adverse Selection, April 1994
- 59 Ronald W. Jones and Michihiro Ohyama, Technology Choice, Overtaking and Comparative Advantage, May 1994
- 60 Eric L. Jones, Culture and its Relationship to Economic Change, May 1994
- 61 John M. Hartwick, Sustainability and Constant Consumption Paths in Open Economies with Exhaustible Resources, June 1994
- 62 Jürg Niehans, Adam Smith and the Welfare Cost of Optimism, June 1994

- 63 Tõnu Puu, The Chaotic Monopolist, August 1994
- 64 Tõnu Puu, The Chaotic Duopolists, August 1994
- 65 Hans-Werner Sinn, A Theory of the Welfare State, August 1994
- 66 Martin Beckmann, Optimal Gambling Strategies, September 1994
- 67 Hans-Werner Sinn, Schlingerkurs - Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern, September 1994
- 68 Karlhans Sauerheimer and Jerome L. Stein, The Real Exchange Rates of Germany, September 1994
- 69 John McMillan, Autonomy and Incentives in a Two-Person Game, October 1993
- 70 Henry C. Kemp and Henry Y. Wan, Incomplete Markets, August 1993
- 71 Robert A. Hart, Comparative Theory, August 1993
- 72 Mark Gurbain, Choice Perspectives, September 1993
- 73 Hans-Werner Sinn, Schlingerkurs - Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern, September 1994
- 74 Michael J. White, The Costs of Corporate Bankruptcy: A U.S.-European Comparison, October 1993
- 75 Gordon Sinn and Hans-Werner Sinn, Privatization, Capitalization and Privatization, Report on Bolivia's Current Privatization Debate, October 1993
- 76 Peter J. Hammond, Financial Distortions to the Incentives of Managers, Owners and Workers, November 1993
- 77 Hans-Werner Sinn, Eine neue Tarifpolitik (A New Union Policy), November 1993
- 78 Michael Fuchs, Stephan Hill and Martin Sola, Rational Herds During Political Hypochondria: Implications and Empirical Evidence, December 1993
- 79 Jürgen Eichberger and Ian R. Harper, The General Equilibrium Foundations of Modern Finance Theory: An Exposition, December 1993
- 80 Jürgen Eichberger, Japanese Learning in Repeated Normal Form Games, December 1993
- 81 Robert S. Chinn, Non-Cooperative Labor Hoarding, Technology Spillovers, and Productive Productivity: A Structural Economic Approach, January 1994
- 82 A. Lars Hvinden and Friedrich van der Ploeg, Consequences of Environmental Tax Reform for Investment, Unemployment and Welfare, February 1994
- 83 Jeremy Edwards and Michael Katz, Tax Competition and Location, March 1994
- 84 Gino Bell and Gerhard Ganten, The Dilemma for Labor: Strategic Leading with Advice Selection, April 1994
- 85 Ronald W. Jones and Michael O'Quinn, Technology Choice, Overlapping and Comparative Advantage, May 1994
- 86 Eric L. Jones, Culture and its Relationship to Economic Change, May 1994
- 87 John M. Harwick, Sustainability and Constant Consumption Paths in Open Economies with Exhaustible Resources, June 1994
- 88 Jörg Niemann, Adam Smith and the Welfare Cost of Optimism, June 1994