

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**

---

**Band 239**

zugleich Beiheft 4

**Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

**Jahrestagung 1994**

**Die Wettbewerbsfähigkeit  
der ostdeutschen Wirtschaft**

**Ausgangslage, Handlungserfordernisse,  
Perspektiven**

Herausgegeben von

**Gernot Gutmann**

und

**Johann-Heinrich-von-Thünen-Vorlesung:**

**Kurt W. Rothschild**

**Löhne, Theorien: Lohntheorien**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 239**

**zugleich Beiheft 4**

**Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

# **SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK**

**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

**Neue Folge Band 239**

**zugleich Beiheft 4**

**Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

---

**Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
in Jena  
vom 28. - 30. September 1994**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
in Jena 1994**

# **Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft**

**Ausgangslage, Handlungserfordernisse,  
Perspektiven**

**Herausgegeben von**

**Gernot Gutmann**

**und**

**Johann-Heinrich-von-Thünen-Vorlesung:**

**Kurt W. Rothschild**

**Löhne, Theorien: Lohntheorien**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**[Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften / Beiheft]**

Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Beiheft.

– Berlin ; Duncker & Humblot.

Fortlaufende Beiheftreihe zu: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

ISSN 0942-623X

**4. Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften:**

Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

1994. Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft.  
– 1995

**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften:**

Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. – Berlin : Duncker und Humblot.

(Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; Beiheft ; . . .)

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; . . .)

Früher Schriftenreihe

1994. Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft. –  
1995

**Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft :**

Ausgangslage, Handlungserfordernisse, Perspektiven ; [in Jena vom 28. - 30. September 1994] / hrsg. von Gernot Gutmann und Johann-Heinrich-von-Thünen-Vorlesung: Kurt W. Rothschild, Löhne, Theorien: Lohntheorien. – Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; 1994) (Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; Beiheft ; 4)

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 239)

ISBN 3-428-08413-6

NE: Gutmann, Gernot [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-08413-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

Die Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs, die in der ehemaligen DDR bis gegen Ende 1989 – und in Teilen bis zum 1. Juli 1990, dem Tag des Beginns der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen den beiden Teilen Deutschlands – bestanden hatte, wurde in einen marktwirtschaftlichen Ordnungstypus westdeutscher Prägung umgewandelt. Dieser Transformationsprozeß, der sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede zu den Umgestaltungen der Wirtschaftsordnung in den Staaten Ost- und Südosteuropas aufweist, war und ist mit einer Fülle von ökonomischen und sozialen Problemen verbunden, die zum Teil erst in der Zukunft zureichend bewältigt sein werden. Eine Analyse dieser Probleme und das Aufspüren von Ursachen möglicher Fehlentwicklungen sowie der Hinweis auf Gestaltungsaufgaben für Wirtschaft und Politik sind nicht nur von wissenschaftlichem Interesse, sondern auch von Bedeutung für die praktische Bewältigung der anstehenden Problematik. Aus diesen Überlegungen heraus hat der Erweiterte Vorstand des Vereins für Socialpolitik beschlossen, die Jahrestagung 1994 in Jena dem Thema „Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft – Ausgangslage. Handlungserfordernisse, Perspektiven –“ zu widmen.

Die Mitglieder der Kommission für die wissenschaftliche Vorbereitung der Tagung standen vor der Frage, welche Problemfelder aus der Vielzahl der einer Untersuchung werten ausgewählt werden sollten, da es unmöglich ist, alle für diesen Themenkomplex relevanten Gegenstände in eineinhalb Tagen kompetent abzuhandeln. Sie waren sich daher von vornherein darüber im klaren, daß die getroffene Auswahl an Referatsthemen unvermeidlich auch der Kritik unterliegen würde. Gleichwohl sind sie der Auffassung, daß in den Tagungsbeiträgen zentrale Problembereiche behandelt wurden.

Für die Herausgabe dieses Tagungsbandes ergab sich die Schwierigkeit, daß dem mit großem Interesse aufgenommen Vortrag von Lothar Späth kein voll ausgearbeitetes Manuskript zugrunde lag. Es bestand daher nur die Möglichkeit, eine nachträglich vorgelegte Kurzfassung abzudrucken, die einige wesentliche Aspekte des ursprünglichen Referats enthält.

Abschließend danke ich den übrigen Mitgliedern der Vorbereitungskommission, den Herren Kollegen Peter Bofinger (Würzburg), Dieter Cassel (Duisburg) und Wolfgang Franz (Konstanz) für die vorbildliche Teamarbeit bei der Vorbereitung und bei der Durchführung der Tagung. Frau Irmgard Fichtner danke ich dafür, daß sie die Drucklegung dieses Bandes mit der ihr eigenen großen Sorgfalt vorbereitet hat.

Köln, im Januar 1995

*Gernot Gutmann*



# Inhaltsverzeichnis

## I. Referate zum Tagungsthema

### 1. Plenumssitzung

Economic Transformation in Central Europe and Eastern Germany By <i>Richard Portes</i> , London .....	11
Schlingerkurs: Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern Von <i>Hans-Werner Sinn</i> , München .....	23

### 2. Plenumssitzung

Kosten und Nutzen aktiver Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformations- prozeß Von <i>Friedrich Buttlar</i> und <i>Knut Emmerich</i> , Nürnberg .....	61
Die Politik der Treuhandanstalt – Erfolge und unbewältigte Probleme Von <i>Peter Friedrich</i> , Neubiberg .....	95

### 3. Plenumssitzung

Wettbewerbsfähige Industrien in Ostdeutschland als unternehmerische und wirtschafts- politische Aufgabe. Einleitung zu den Vorträgen von Lothar Späth und Ernst Helm- städter Von <i>Dieter Cassel</i> , Duisburg .....	167
Wettbewerbsfähige Industrien in Ostdeutschland als unternehmerische Aufgabe Von <i>Lothar Späth</i> , Jena .....	169
Wettbewerbsfähige Industrien in Ostdeutschland als wirtschaftspolitische Aufgabe Von <i>Ernst Helmstädter</i> , Münster .....	185



**II. Johann-Heinrich-von-Thünen-Vorlesung****Löhne, Theorien: Lohntheorien**

Von *Kurt W. Rothschild*, Wien ..... 209

**III. Liste der Referate der offenen Tagung** 225

**Verzeichnis der Referenten der Kerntagung** ..... 239

## **I. Referate zum Tagungsthema**



# **Economic Transformation in Central Europe and Eastern Germany**

By *Richard Portes*, London

## **A. Introduction**

I am greatly honoured by the invitation to give this opening address to your annual conference. The distinguished history of the Verein für Socialpolitik and the venue of this year's conference, in Jena, give me an appropriate occasion and stimulus to compare the experience of the five Eastern länder and Central Europe in the economic transformation process.

That process began almost five years ago, and it is still far from complete. I think there are already clear lessons, however, from such a comparison, and they may be useful in helping us understand what is country-specific and what are general features of the transformation. I hope I can also give you a context and background for the more detailed analyses of the East German economy that will feature in the conference over the next two days.

Economic transformation has proved much harder and more costly than we expected five years ago. Then, the political euphoria created by the unexpected and remarkably peaceful revolutions of 1989 was matched by overoptimism about the economic prospects, in Eastern Europe and Eastern Germany alike. Those who believed most in free markets were correspondingly confident that with due attention to macroeconomic stabilisation, all that was needed was to dismantle central planning and get the economy into private hands, and there would be rapid growth as capitalist market dynamism made up the ground lost under communism.

Of course it was not so simple. The legacies of the past have been difficult to overcome, and major mistakes have been made. Even in Jena, romanticism was not enough; the hard work of construction was necessary – as we were reminded when our hosts spoke earlier of the 'big building site' that is Jena today. We should therefore be sceptical of confident generalisations, rhetoric and labels. Ideology, too, is of little practical help – we should settle for patient, modest economic analysis. We have no general theory of economic transformation, but economics offers many useful tools that can help us interpret what has happened and see how the transformation might be done better – how to construct better buildings.

I shall discuss both differences and similarities between Central Europe and Eastern Germany, first at a fairly general level, then in regard to some specific areas.<sup>1</sup> The most interesting contrasts seem to me to arise out of macroeconomic policies (including exchange rate policies), labour markets, and the behaviour and privatisation of state-owned enterprises. There are strong similarities in household behaviour. And in financial intermediation, the Central European countries were confronted with specific, very serious problems that East Germany could overcome with relative ease.

## B. Initial conditions

Neither historical observation nor experience elsewhere has proved to be a fully reliable guide for those who are managing the transformation. In particular, we should beware of analogies with postwar reconstruction or with stabilisation, liberalisation and adjustment in middle-income developing countries. For the economic transformation of Central Europe has presented dramatic new features:

- simultaneous transition from plan to market and from state to private ownership;
- underdeveloped market economy institutions together with overdeveloped industry;
- exceptionally great distortions of prices, the capital stock, and behaviour.

These new circumstances make it all the more important to study the experiences of many countries. Policy-makers think their own countries are so specific that they cannot learn from each other – but cross-country comparisons offer our only hope of constructing counterfactuals.

There are obvious differences in initial conditions between Eastern Germany and the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia (the CE4), and indeed among the latter. Overnight, Eastern Germany got:

- new institutions (contrast, for example, the delays in CE4 in implementing contract law, bankruptcy proceedings, and effective tax administration);
- huge transfers (contrast DM 150 b. annually going from Western to Eastern Germany – in per capita terms, twice Polish income – with the total of DM 15 b. of foreign direct investment (FDI) in CE4 during 1990 - 93;
- total openness – the elimination of local monopoly power in tradeables.

But some key problems were quite similar:

---

<sup>1</sup> For wide-ranging treatments, see *Siebert* (1991) and *Sinn / Sinn* (1992) on Eastern Germany; and *Blanchard / Froot / Sachs* (1994); *Portes* (1993b); and *European Economy* (1991) for Central Europe.

- inherited levels of productivity were lower than expected, but heterogeneous across industries, requiring fast structural change;
- traditional export markets contracted drastically and supplier relationships were disrupted;
- all Comecon countries suffered a sharp terms-of-trade shock from the former Soviet Union.

It is often suggested that transformation in Eastern Germany offers the most extreme example of radical ‘shock therapy’, significantly more abrupt and comprehensive than in Poland, whereas the other CE4 countries can be clearly ranked in order of increasing ‘gradualism’: the Czech Republic (and so for a time, Slovakia), then Hungary. Some of those who take this simplistic approach to Central and Eastern Europe go further – they claim that cross-country comparisons across the whole region show that the more radical the policies, the more successful the transformation.

Not only does this approach fail to come to terms with the severe problems that have accompanied transformation in Eastern Germany – it simply disregards evidence from other countries that does not conform to the hypothesis. In fact, no country fits its stereotype well: for example, Poland has been gradual with privatisation of state-owned enterprises, Hungary radical with bankruptcy – while the Czech Republic has been radical with the former, very cautious with the latter. Eastern Germany is indeed the most ‘radical’, yet though it got new institutions overnight, it didn’t simultaneously get the cadres trained to use them (civil servants, lawyers, accountants, etc.); and the shock was cushioned by the massive transfers from the West.

The argument does not define ‘shock’ carefully – nor does it set independent, clear criteria of ‘success’. How are we to weight unemployment, output, investment, exports, speed of privatisation? Should we regard rising unemployment as a positive sign of restructuring or an indicator of inability to create jobs – or is it just a consequence of overly generous benefits? Should we count how many new private enterprises are created? or how many survive? Is rapid reorientation of exports to the West a successful adjustment to new opportunities or a manifestation of ‘distress’ sales, excessively depreciated exchange rates, dumping, and overly hasty and crude destruction of intra-regional trade arrangements?

In practice, the margin of choice is limited. Some elements of stabilisation and liberalisation make sense only when done together – in a package, which may or may not be ‘radical’ – and some really do turn out to be prerequisites for others. ‘Sequencing’ is not an academic concept, but rather a simple common-sense principle in a world in which it is impossible to do everything at once.

### **C. Early results**

There have been important successes in the early stages of economic transformation. Policy-makers have been able to achieve credible 'regime changes', making irreversible the commitment to the capitalist market economy and the process of getting to it. On the whole, macroeconomic stabilisation has been accomplished in Central Europe, and there is progress in several other countries, using varieties of 'heterodox' programmes with 'multiple anchors'. Liberalisation, too, has made considerable progress, as central allocation and fixed prices have been quickly discarded. The relative prices of goods have adjusted rapidly to international relative prices – with some unpleasant distributional consequences and resulting political reaction.

There were also important policy errors in the early stages of transformation. Often they embodied and reflected highly overoptimistic forecasts and projections. Policy-makers and advisers underestimated the initial price-level shock that their programmes would cause, as well as the accompanying fall in output and its persistence; they underestimated the initial improvement in the government fiscal position and current account balance, as well as the subsequent deterioration; and they overestimated the feasible speed of privatisation as well as the eagerness of foreign investors to move into existing firms and to set up new ones.

One major policy mistake of particular importance in Eastern Germany but also seen elsewhere in the region was restitution of physical property to previous, often long-distant owners. It was clear from the outset that this would be an economic disaster – that the consequent legal uncertainties, complexities and delays would seriously inhibit investment, both domestic and foreign. It was also morally indefensible – what ethical or philosophical principle could justify compensating only dispossessed property owners? What about those who lost their liberty or their livelihoods under the communist regimes, those who suffered in so many ways from authoritarian oppression? And even if property ownership is deemed to be a higher value, surely the imperatives of wealth creation should have dictated compensation in cash rather than in kind. Neither justice nor economic progress has been served by the policies of restitution that we have seen in the East.

### **D. The fall in output**

The depression which came with the economic transformation was much more serious and of much longer duration than anyone had expected. Its causes were quite different in the two regions we are comparing. In the CE4, the main reason for the sharp fall in output was a sharp monetary contraction coming together with very strong shifts in the composition of demand – with inadequate supply response, because many of the legacies of the old system had not been confronted by the transformation programmes.

Some argue that all this was inevitable – indeed, in good part desirable, because the output that disappeared was unwanted, inferior, and uneconomic. Others say that the data overstate the fall in output, and ‘welfare’ really has not fallen much, if at all, when we take into account the elimination of queues. I regard all this as simply *ex post* rationalisation – it would have been more plausible, and indeed more helpful in judging the merits of proposed transformation programmes, if their architects had warned (with or without all these justifications) that measured industrial output would fall by 40% in Central Europe and more elsewhere.

Turning to Eastern Germany, we need not search far for the causes of depression and unemployment. The problem was primarily the sharp real product wage increases that made most existing plant, equipment and production processes hopelessly unprofitable – accentuated by even more violent shifts in demand than in the CE4, as East German consumers with suddenly higher incomes got unlimited access to the West German products that for so long had been well known but unobtainable. We return to these points below.

### E. Macroeconomic policies

The main error in macroeconomic policies was simply the overemphasis on macroeconomic policies. This was initially characteristic of the policy debate here in Germany as well as in the CE4, but currency unification (the macroeconomics of which turned out to be unimportant) soon made the separate macroeconomics of Eastern Germany itself not very interesting. The focus shifted to the macroeconomics of the whole of Germany and the microeconomics of the Eastern *länder*.

Meanwhile, however, in the CE4 macro continued to crowd out micro and to bias the sequencing of the transformation. Here the dominant role of the IMF and its priorities was a major factor.<sup>2</sup> All the conditionality of Western assistance, and hence the attention of Eastern policy-makers, was centred around macroeconomic performance criteria – inflation, budget deficits, domestic credit growth, current account. The IMF did not – indeed, could not – devote much effort to the microeconomic foundations of economic transformation. But that is where the action was and is still – and macroeconomic stabilisation is not a necessary precondition for microeconomic reforms, whereas lasting macroeconomic stability is unlikely if there is not rapid progress in building up the institutional foundations of a market economy.

There were specific macroeconomic policy errors. In exchange-rate policies, the generally quick move to convertibility in the CE4 was right. It is instructive, however, to contrast the straightforward conversion of Ostmark to DM at 1:1<sup>3</sup>, which is

---

<sup>2</sup> *Portes* (1995).

<sup>3</sup> An oversimplification – see *Sinn / Sinn* (1992).



often misinterpreted as a gross ‘overvaluation’ responsible for the fall in East German output, with the excessively depreciated initial exchange rates set in the CE4 (except Hungary) and their ambiguous policies on the status of their nominal exchange-rate pegs (except CR). In fact, as the continuing rapid rise in nominal wages in East Germany after currency unification demonstrates convincingly, it was not the rate chosen for unification that priced East German workers out of jobs and their products out of markets. On the other hand, the overshooting of currency depreciation in Czechoslovakia and Poland just led to unnecessarily large initial price shocks and corresponding monetary squeezes, with subsequent real exchange rate appreciation wiping out the initial undervaluation anyway.

The difference in the role and importance of the external (current account) constraint is also interesting. The huge ‘current account deficit’ of East Germany is not a problem in itself. It reflects a welcome investment boom, albeit with consumption rising to (excessively?) high new levels. There were of course major short-run consequences for the DM and the Exchange Rate Mechanism of the EMS<sup>4</sup>, and there are longer-run implications for German domestic and foreign debt and for the DM and current account. The underlying policy choices are defensible, however, and there is little doubt of the capacity of the German economy to turn the deficit around. On the other hand, the CE4 must develop their tradeables production quickly, if capital flows continue low, or at least in the medium term (if foreign investment rises), in order to be able to pay off foreign investors.

On fiscal issues, the CE4 have rather different problems from those in Eastern Germany. They find it very hard to tax the private sector, because they lack the institutional underpinning in tax administration and tax morality. But the sharp rise in unemployment requires spending on benefits and hence tax increases or cuts in government expenditure (hitting infrastructure investment) – both hinder private sector development. Germany can borrow in a way and to an extent that is not open to them.

After some hesitation, there has been massive investment in Eastern Germany, especially business equipment and infrastructure.<sup>5</sup> Regrettably, this contrasts strongly with the weak investment in the CE4, where structural problems of financial intermediation interact with macroeconomic constraints.

## F. Labour market issues

In Eastern Germany, we saw in 1990-91 a huge increase in the real product wage, with a substantial increase in real consumption wage. The cause was not an

---

<sup>4</sup> *Begg et al. (1990); Portes (1993a).*

<sup>5</sup> *Burda / Funke (1993).*

excessive nominal appreciation identified with the 1:1 conversion.<sup>6</sup> Instead, we may assign different weights of responsibility to the unions, the fear of migration, a perception of the requirements of 'fairness', an 'end game' being played out in some Eastern enterprises under the Treuhand, and a simply incredible government budget constraint on the Treuhand.

Various policies were deployed to deal with the consequences of this real wage increase. The Treuhand promoted labour-shedding prior to privatisation, then offered subsidies in exchange for employment guarantees; there were substantial investment subsidies; and some active labour market policies (ALMPs). All but the last were not correct second-best policies (first-best would have been to restrain, indeed reduce the real product wage). The consequences were an exceptionally deep fall in manufacturing employment, artificially high capital-labour ratios, rent-seeking, and deterrence of new private firms. Nor was this just a short-term response – unemployment will now remain high even with high investment and fast growth.<sup>7</sup> I still believe without any reservation that the correct second-best policy for Eastern Germany was a wage subsidy<sup>8</sup>, at a pre-specified declining rate, with moral hazard controlled by tying it to an agreement with the European Commission (in relation to state aids, etc.).

In contrast, in the CE4, initially depreciated exchange rates and relatively successful discipline on nominal wages (tight monetary policies, a tax on wage increases) kept real wages low for an initial period, especially in tradeables. Nevertheless, unemployment rose steadily in Hungary and Poland (to around 15%). It is less in Slovakia and still low in the Czech Republic (partly because of a steep reduction in unemployment benefit and its duration, partly the result of successful ALMPs). Meanwhile, migration from these countries to the West has proved to be less of a problem than initially feared, despite the very large wage differentials and growing unemployment.

There are some interesting similarities, however, between the labour market experiences of Eastern Germany and the CE4. First, everywhere we see very few exits from the unemployment pool; the rise of long-term unemployment is universal. Second, there is everywhere a steep fall in labour force participation rates. This is partly 'forced', especially the early retirement component – that is perhaps efficient<sup>9</sup>, although to my mind it is certainly inequitable. The older generation suffered through communism throughout their lives and will not be around much longer to enjoy the benefits of freedom and (ultimately) economic growth; to push them out of employment – especially in the CE4, where pensions are very low – seems an inappropriate intergenerational reallocation. A third similarity is that throughout the region, labour markets are becoming 'normal' – the observed mat-

---

<sup>6</sup> See also *Bofinger* (1992).

<sup>7</sup> *Hughes Hallett / Ma / Melitz* (1994).

<sup>8</sup> *Begg / Portes*, (1993b).

<sup>9</sup> *Burda* (1994).

ching functions are similar to Western Europe, although it appears that there is exceptionally high mismatch. And finally, we find evidence of the usefulness of ALMPs and the potential value of infrastructure investment / employment programmes.

### G. State-owned enterprises (SOEs) and privatisation

Here the contrasts between Eastern Germany and Eastern Europe are especially strong and illuminating.<sup>10</sup> In the CE4, privatisation has been slow, except in the Czech Republic (which has implemented effectively free distribution of the SOEs – but even there, the process is not finishing before the Treuhand's privatisation by sale).

Experience in the CE4 suggests several important generalisations. First, the state-owned enterprises can adapt and improve their performance before privatisation. The key is to provide appropriate incentives and to enforce serious market and budget constraints. Second, the major medium-run problems are in corporate control and governance – these have certainly not yet been resolved in the Czech Republic. Third, there are strong arguments for more restructuring prior to privatisation. This does not mean 'picking winners', but rather identifying losers, and also breaking up excessively large or monopolistic firms where possible, especially if there is no effective foreign competition.

This is of course what the Treuhand did in Eastern Germany. It forced rapid sales with substantial prior restructuring, and it brought in true capitalist ownership and control (as subsidiaries of West German firms). Eventually the Treuhand wrote down enterprise debts to create 'normal' capital structures. Sales of firms encountered stock-flow problems<sup>11</sup>, and high real wages hit the profitability of East German firms; this is why the Treuhand made much lower revenues than initially expected, dispensing much higher subsidies. Perhaps in both cases, less haste would have brought more effectiveness, if not more speed.

### H. Household behaviour

In the behaviour of households, we find significant similarities between Eastern Germany and the CE4. Throughout the region, despite the attractions of the newly available consumption goods, savings ratios have stayed high. This is easily understandable in view of the radically increased uncertainty facing households, espe-

<sup>10</sup> Carlin (1994); Portes (1993b).

<sup>11</sup> Macro and micro – see Sinn / Sinn (1992).

cially with regard to employment prospects. The precautionary savings motive has clearly outweighed the life cycle forces that, with sharply greater permanent income, would have brought a substantial rise in aggregate consumption.

Everywhere we have seen strong initial consumer preferences for Western goods – though the shift has been most radical in East Germany, where it has been supported by much higher per capita incomes. It is now slowly shifting back. Finally, as observed above, we have found a lower migration pressure than initially expected – perhaps due to relatively effective controls imposed by recipient countries.

## I. Financial intermediation

In regard to financial intermediation, there is little similarity between Central Europe and Eastern Germany, except insofar as the initial conditions in the financial system were the common legacy of central planning: the bad debts of state-owned enterprises and banks that were extremely weak, partly because their assets were precisely these bad debts, and partly because they and their personnel had never had to behave like banks. There was no credit appraisal function, there were no lending officers, there was no conception of the relationship between a bank and a privately owned firm in a market economy.

In Eastern Germany, the government dealt with the old debts, the bad debts, by guaranteeing them. The Western banks took over, and the Treuhand sorted out the capital structures of the enterprises. Perhaps this should have been a major part of the solution in the CE4 too, but major entry by foreign banks was politically unacceptable. Yet capitalism cannot function without capital markets, and in these countries, stock markets cannot be an important mechanism for financial intermediation or corporate control for many years to come.

Thus a key error in the CE4 was not to have implemented urgently a ‘financial cleanout’. What would that have involved?<sup>12</sup> First, recapitalizing the banks, giving them government bonds in exchange for the debt of state-owned enterprises that dominated their portfolios. Second, exploiting the fact that the state-owned enterprises were still in the public sector by cancelling their debts at the time of privatisation; while giving them cash-limited fiscal subsidies where necessary before privatisation.

This strategy would have had no true fiscal impact. It would have ‘recognised’ prior losses by making transfers within the public sector, with no effect on the public sector borrowing requirement. Since the central bank was in effect previously subsidising the state-owned enterprises through the banking system, this would have substituted fiscal for quasi-fiscal subsidies. Such a policy would have avoided several major problems: the forced capitalisation of SOE arrears (and automa-

---

<sup>12</sup> *Begg / Portes* (1993a).

tic rollover of bad debts); the high intermediation margins needed to build up the banks' capital base; the consequent crowding out of investment (especially in new private sector firms); and the conditions that created involuntary inter-enterprise debt.

Serious efforts to implement bankruptcy laws were not a panacea – quite the reverse, as Hungarian experience shows. Policies in the Czech Republic, by contrast, have sought to avoid bankruptcies.

## J. Conclusions

Just as there is no general theory of transformation, so there are no general lessons. Early analyses stressed growth – catch-up and convergence. Instead, there was depression, which now requires a 'rubber-band' response – an equally swift and strong recovery to the trend convergence path. The key obstacle in Eastern Germany is high real wages. The CE4 must deal with continuing institutional weaknesses and a threatening external constraint – a wave of foreign direct investment could help greatly with both.

Argument will continue over how much time and output has been avoidably lost, how much physical and human capital has been rendered unnecessarily obsolete or prematurely scrapped. In the CE4, there will be reform fatigue in an environment of 'normal politics'. We may hope, however, that this will not long delay the time when these economies become 'normal economies' – and that the detailed, specific lessons of the experience of the vanguard will help guide policies in the next wave of transforming economies.

For us as economists, there is a professional lesson here. I have left far too many questions unanswered. I believe this is because we still do not have the models and the data to distinguish among alternative hypotheses. We do need more theory about economic transformation. We do need more serious empirical work.

Theory and quantitative analysis are the language of our profession, and we have a long way to go in developing a language adequate to the analytical and policy challenges of economic transformation. That suggests we should be modest and humble about our understanding, until better models permit us to say more. Wittgenstein – and Kant – were right: we cannot interpret the data without our language, economic models: "Wovon man kann nicht sprechen, davon muß man schweigen" [the last line of the *Tractatus Logico-Philosophicus*].

## References

- Begg, D. et al. (1990), Economic Consequences of the East, London.*
- Begg, D. / Portes, R. (1993a), Enterprise Debt and Economic Transformation, pp. 230 - 255 of C. Mayer and X. Vives, eds., Capital Markets and Financial Intermediation, Cambridge.*

- (1993b), Eastern Germany since Unification: Wage Subsidies Remain a Better Way, in: *Economies in Transition* 1:4, pp. 383 - 400.
- Blanchard, O. / Froot, K. / Sachs, J.* eds. (1994), *The Transition in Eastern Europe*, Vols. 1 and 2, Chicago / London.
- Bofinger, P.* (1992), *Some Lessons from Economic Transformation in East Germany*, CEPR Discussion Paper No. 686, London.
- Burda, M.* (1994), *Structural Change and Unemployment in Central and Eastern Europe: Some Key Issues*, CEPR Discussion Paper No. 977, London.
- Burda, M. / Funke, M.* (1993), *Eastern Germany: Can't We Be More Optimistic?*, CEPR Discussion Paper No. 863, London.
- Carlin, W.* (1993), *Privatisation and Deindustrialization in East Germany*, CEPR Discussion Paper No. 892, London.
- European Economy* (1991), *The Path of Reform in Central and Eastern Europe*, Special Issue No. 2, Luxembourg: European Commission.
- Hughes Hallett, A. / Ma, Y. / Melitz, J.* (1994), *Unification and the Policy Predicament in Germany*, CEPR Discussion Paper No. 956, London.
- Portes, R.* (1993a), *The EMS after the Fall*, in: *The World Economy* 16 : 1 (January), pp. 1 - 15.
- (1993b), ed., *Economic Transformation in Central Europe: A Progress Report*, London: Centre for Economic Policy Research; and Luxembourg, European Commission.
- (1995), *Economic Liberalisation and Reform: the Experience of Eastern Europe*, forthcoming in J. Boughton, ed., *proceedings of IMF-World Bank conference on The Future of the IMF and the World Bank*, Madrid, 29. - 30. September 1994.
- Siebert, H.* (1991), *German Unification: the Economics of Transition*, in: *Economic Policy* 13, pp. 287 - 340.
- Sinn, G. / Sinn, H.-W.* (1992), *Jumpstart: the Economic Unification of Germany*, Cambridge, MA.



# Schlingerkurs: Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern

Von *Hans-Werner Sinn*, München\*

## A. 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.

---

\* Barthold Albrecht, Helge Berger, Ronnie Schöb, Ulrich Scholten, Christian Thimann, Marcel Thum und Alfons Weichenrieder waren bei der Erstellung der 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. Von Ernst Helmstädter, John Komlos und Ray Rees und meiner Frau Gerlinde Sinn habe ich nützliche Kommentare erhalten. Allen Helfern danke ich herzlich.



## B. Der gespaltene Aufschwung

Im Jahre 1994 lagen die Quartalswerte der privaten ostdeutschen Investitionen pro Kopf der Bevölkerung erstmals über den entsprechenden Werten in Westdeutschland (Abbildung 1). Das reale Bruttoinlandsprodukt der neuen Länder ist im Jahr 1994 um ca. 8% angewachsen. 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, so sah im Frühjahr 1994 nur noch jedes vierte der befragten Unternehmen hierin ein wesentliches Problem.<sup>2</sup> Offenbar hat der lang ersehnte Wirtschaftsaufschwung der neuen Bundesländer nun endlich begonnen.

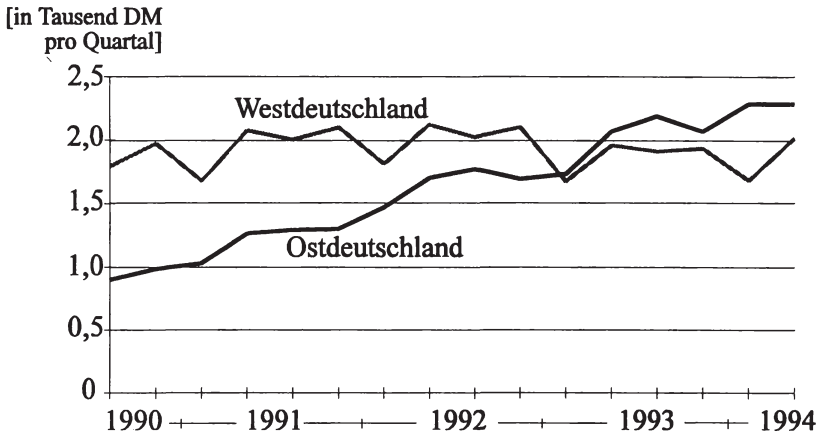


Abbildung 1: Private Bruttoinvestitionen pro Einwohner

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 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.

<sup>1</sup> ifo-Institut (1994), T. 17.

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

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 sackte um etwa 40% ab. 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 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.

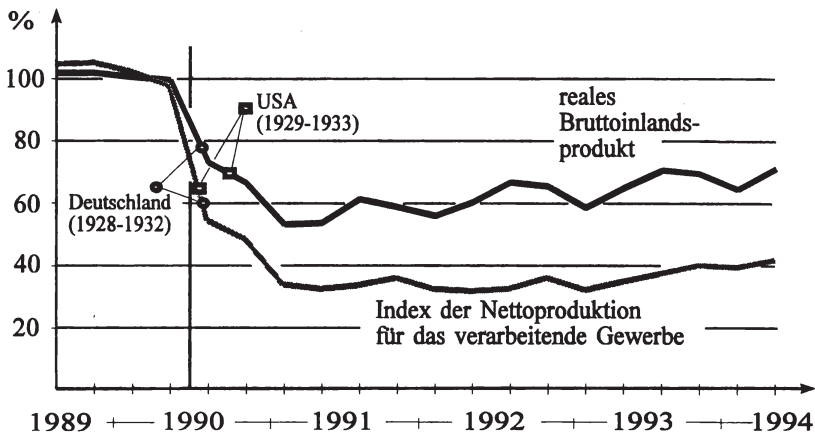


Abbildung 2: Die Produktionstätigkeit in den neuen Bundesländern

Quellen: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW-Wochenberichte 20 – 21/1992, S. 270; 7/1993, S. 70; 46/1993, S. 674; 33/1994, S. 586; Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 2.1, Tab. 6.1; Konjunkturstatistisches Handbuch 1933, S. 36; 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% (Abbildung 3). Vier von fünf Arbeitsplätzen in der ostdeutschen Industrie sind verloren gegangen. Die offizielle Arbeitslosenquote von 15,7% im Juni 1994 ver-

schleiert das Problem eher, als daß sie es erhellt. Zu viele Personen sind aus der Statistik der Erwerbspersonen verschwunden.

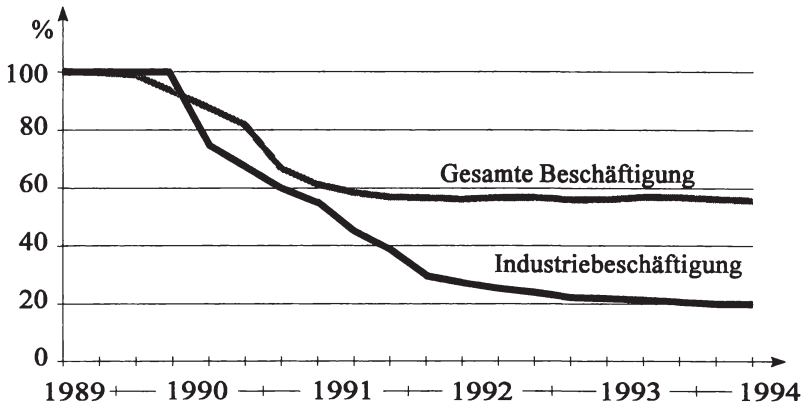


Abbildung 3: Die Beschäftigungsentwicklung in den neuen Bundesländern

*Quellen:* Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW-Wochenbericht 46/1993, S. 674. Berechnungen des Arbeitskreises „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“ des Statistischen Bundesamtes; Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit vom 20. 9. 1994; eigene Berechnungen.

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

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 Industrie-arbeitsplätzen pro 1.000 Einwohnern hinter Portugal und Irland.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Süddeutsche Zeitung vom 15. 9. 1994, S. 23.

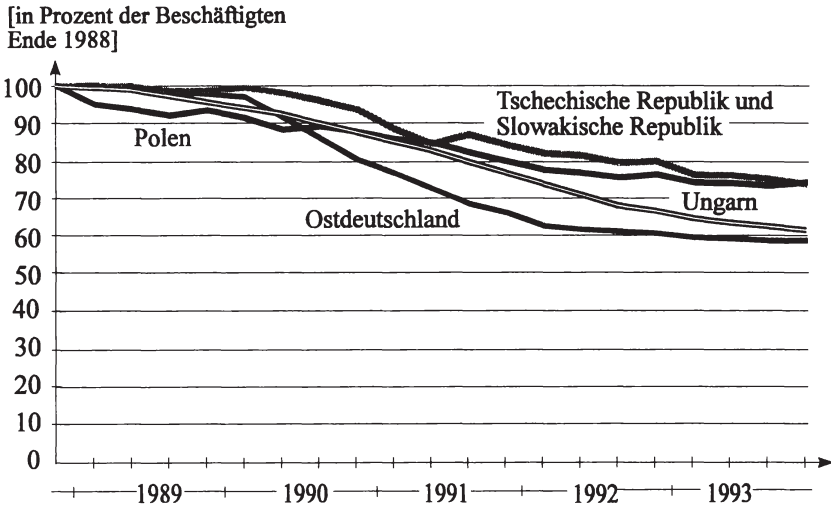


Abbildung 4: Die Beschäftigungsentwicklung im Vergleich mit östlichen Anrainerstaaen

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 Mitarbeitern erfaßt. Für Polen sind bis Ende 1990 nur im Volkseigentum befindliche Betriebe gezählt worden. Seit 1991 werden Beschäftigte in Betrieben mit mehr als fünf Mitarbeitern erfaßt. Die Daten für Ungarn umschließen keine Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Für den Zeitraum von I/1989 bis II/1992 sind nur Jahreszahlen verfügbar.

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 polnische Durchschnittseinkommen. 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.<sup>4</sup> Zum anderen läßt sich aus den verfügbaren Daten über die Wiedereingliederung ehemals entlassener Personen in die 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>5</sup>

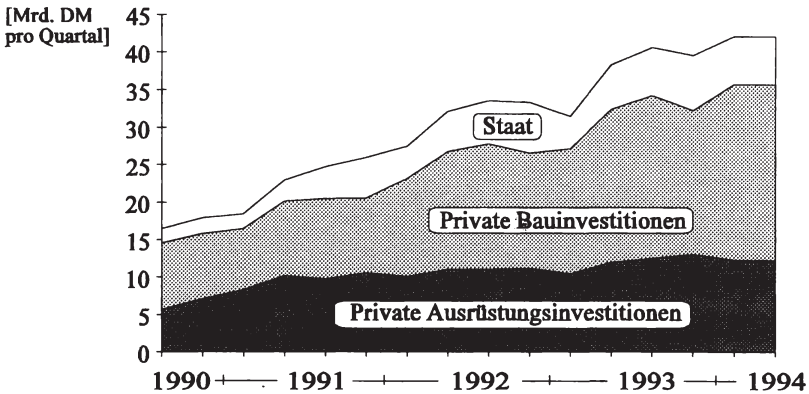


Abbildung 5: Die Struktur der Investitionen in den neuen Bundesländern

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

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 stark divergente 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 in Abbildung 1 dargestellte 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 Energieversorgungsunternehmen enthalten, deren Zurechnung zur Kategorie der privaten Investitionen nicht unproblematisch ist.

<sup>4</sup> Sinn/Sinn (1993), S. 52 ff..

<sup>5</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.

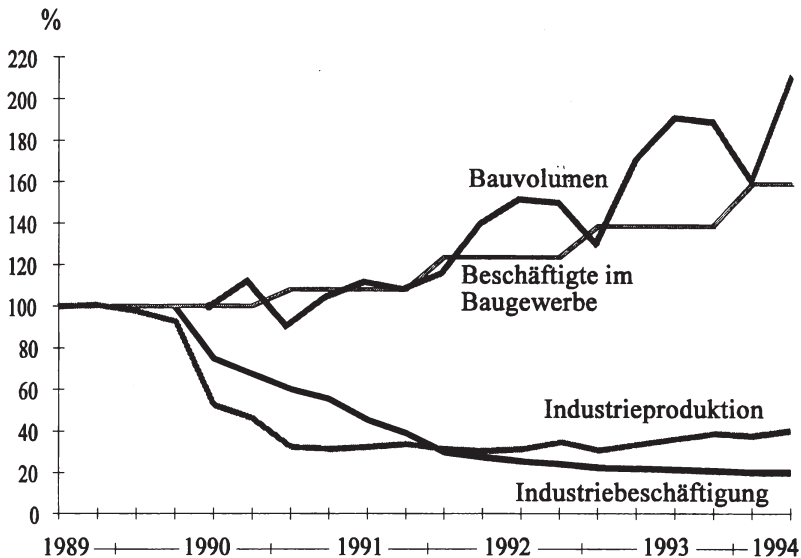


Abbildung 6: Die gesplattene Entwicklung von Industrie und Wohnungswirtschaft

*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 III. Quartal 1989 = 100 gesetzt. Das Bauvolumen ist als Summe der Bauleistungen im Bauhauptgewerbe, der Ausbauleistungen, der Architektenleistungen, der Gebühren etc. definiert. Es wurde im III. Quartal 1990 = 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 gesplatteten 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 erwähn-

te 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.

### C. 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>6</sup> Neben den ostdeutschen und den westdeutschen Löhnen sind 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, einem Niveau, in dessen Nähe die anderen Ostblock-Länder noch heute verharren. 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 sechs Jahren einer Lohnsteigerung von insgesamt 1100% oder von 51% im Jahresdurchschnitt entspricht.<sup>7</sup> Im Jahre 1993 waren schon die Lohnniveaus der USA und Ita-

---

<sup>6</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.

<sup>7</sup> Es ist zu betonen, daß es sich hierbei um Löhne in Deviseneinheiten oder in Einheiten international gehandelter Waren handelt. Die Reallöhne in Einheiten der konsumierten Güter

liens 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.

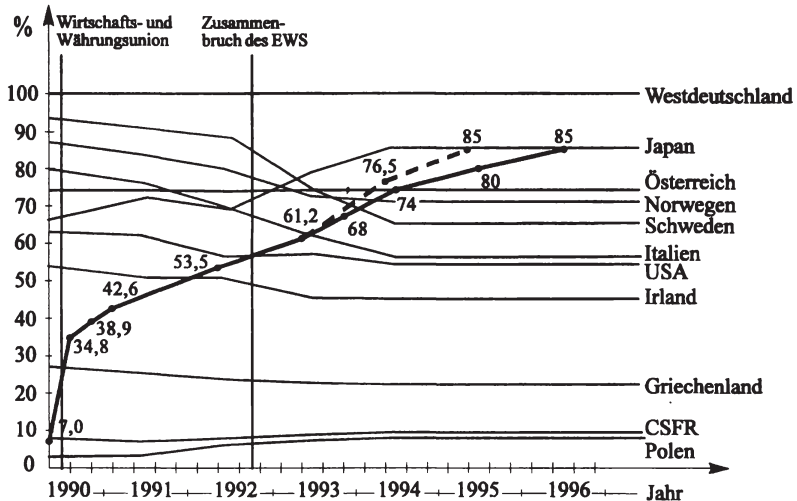


Abbildung 7: Die Lohnentwicklung in den neuen Bundesländern im Vergleich zu internationalen Wettbewerbern

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/Sinn (1993), S. 198f.; 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 ursprünglich vereinbarte Pfad ist gestrichelt gezeichnet.

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.

lagen in Ostdeutschland vor der Wende bei etwa einem Drittel des Westniveaus; sie sind für die Beurteilung der Wettbewerbseffekte der Lohnpolitik freilich irrelevant.



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; Kostenstruktur-erhebung 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 Kostenstruktur-erhebung für 1993 noch nicht existiert, wurde die Nettowertschöpfung von 1992 unter Verwendung des Nettoproduktionsindexes fortgeschrieben.

## I. 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.

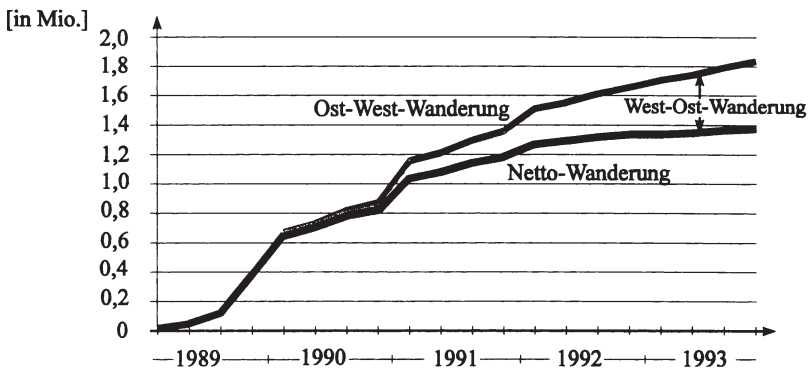


Abbildung 8: Innerdeutsche Wanderungen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, Tab. 1.6, August 1994; Auskunft des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, vom 14. 9. 1994.

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

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 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 Bleibprämien 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.

## II. 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 Unternehmenseite 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>8</sup>

Zu Lasten der westdeutschen Steuerzahler hatten westdeutsche Gewerkschaftsvertreter mit westdeutschen Arbeitgebervertretern bei stauender Beobachtung durch ostdeutsche 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.<sup>9</sup>

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

---

<sup>8</sup> Im Jahr 1993 fanden Neuverhandlungen statt, die den Zeitpunkt der Angleichung der Löhne und Lohnersatzleistungen von 1995 auf 1996 verschoben haben.

<sup>9</sup> Die Politik trägt freilich ein gerütteltes Maß an Mitschuld, weil sie nicht nur eine Wirtschafts- und Währungsunion, sondern auch eine Sozialunion vereinbart hat. Die Sozialunion mit dem impliziten Schutzversprechen des Staates hat dazu beigetragen, die Tarifpartner zu ihren Abschlüssen zu ermuntern.

wegen der dramatischen Erhöhung der kostendeckenden Produktpreise kläglich in sich zusammengebrochen.

### III. 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>10</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

---

<sup>10</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.

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.

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>11</sup> Eine solche Beteiligung wäre der Idee der im ersten Staatsvertrag verankerten Sozialunion adäquat gewesen, und sie hätte dem Auftrag des Einigungsvertrages (Art. 25) entsprochen, Möglichkeiten für die Ausgabe verbriefter Anteilsrechte am ehemals volkseigenen Vermögen vorzusehen. 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 pareto-relevante externe Effekte eingestuft werden. Private Agglomerations-effekte verzerren die Wanderungsentscheidung nicht.
- Ob eine (temporäre) Westwanderung im Osten überhaupt negative Agglomerationseffekte auslösen würde, ist schon angesichts des dort hoffnungslos 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 ein Teil des Verkehrs in den Westen verlagert.
- Den negativen Agglomerationseffekten, die eine Wanderung möglicherweise im Osten auslöst, stehen vielleicht ebenso verursachte positive Agglomerationseffekte im Westen gegenüber, die man gegenrechnen müßte.

---

<sup>11</sup> *Sinn/Sinn* (1993); der Vorschlag wurde bereits in der ersten Auflage dieser Arbeit, die im Jahr 1991 herauskam, unterbreitet.

- 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.

#### IV. 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, die auf den ersten Blick recht spektakulär wirken.<sup>12</sup>

Abbildung 9 zeigt, daß sich die Arbeitsproduktivität in den neuen Bundesländern stark erhöht hat. Während sie 1991 erst bei 18% des Westniveaus lag, hatte 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 nach den Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft 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.

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

---

<sup>12</sup> Vgl. *Burda/Funke* (1993).

tät 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 Streuung 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. Es ist nicht auszuschließen, daß diese Informationen sich auf eine Bewegung längs der Arbeitsnachfragekurve statt auf eine Verschiebung dieser Kurve selbst beziehen.

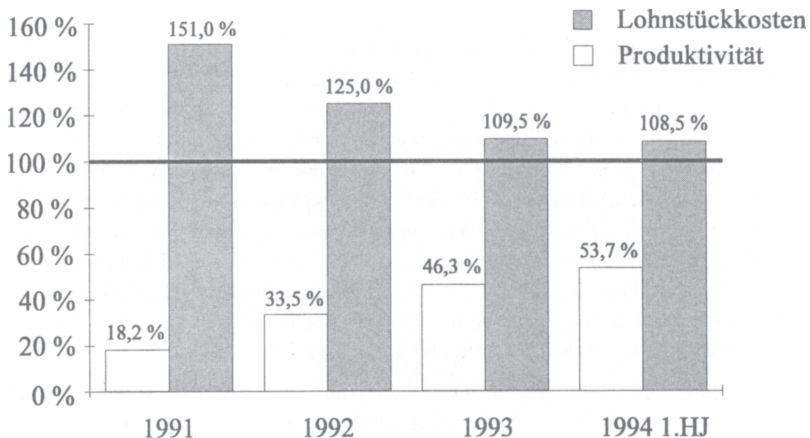


Abbildung 9: Arbeitsproduktivität und Lohnstückkosten im Ost-West-Vergleich (verarbeitendes Gewerbe)

*Quellen:* Arbeitsproduktivität: *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 1993, S. 206f., *Statistisches Bundesamt*, Wirtschaft und Statistik, Grundzahlen zum produzierenden Gewerbe, verschiedene Monatsberichte. Lohnstückkosten: *iwd* (Institut der deutschen Wirtschaft) 37/1994, 15. 9. 1994, 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. 16.

Informationen bezüglich der Streuung der Produktivitäten über die ursprünglich vorhandenen Arbeitsplätze 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 Åkerlof<sup>13</sup> Verwendung fanden und von Sinn/Sinn<sup>14</sup> für diese Zwecke umgerechnet wurden. 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.

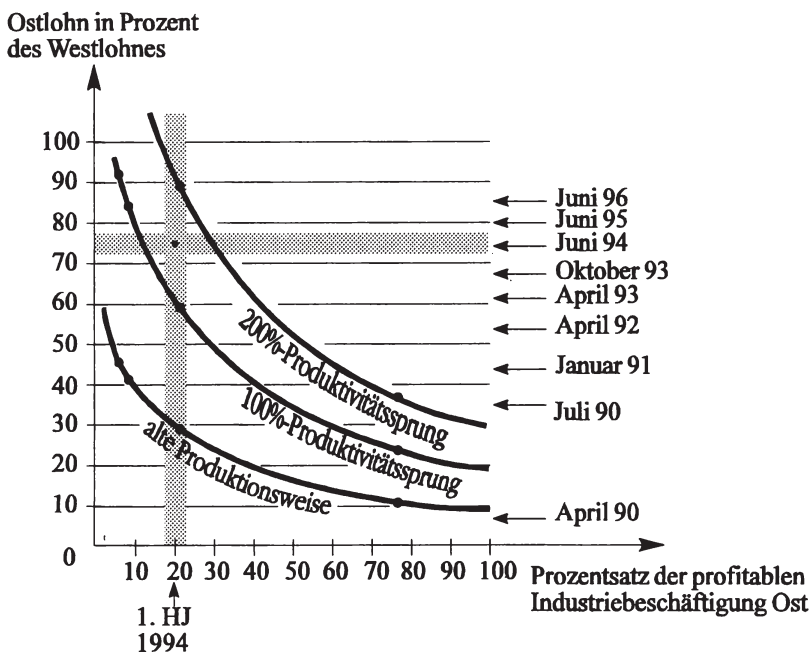


Abbildung 10: Die Grenzproduktivität der Arbeit im verarbeitenden Gewerbe

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

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

<sup>13</sup> Åkerlof et al. (1991).

<sup>14</sup> Sinn/Sinn (1993).



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 bis zum Sommer des Jahres 1994 tatsächlich 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 Lohnpolitik und Währungsumstellung die Lohnstückkosten der neuen Bundesländer bislang schon über das westdeutsche Niveau hinaus erhöht und die Wettbewerbsfähigkeit der neuen Bundesländer verringert haben.<sup>15</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>16</sup>

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 niedrigeren Produktivitätszuwachs ergibt sich ein ostdeutscher 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>15</sup> Zur Problematik der Berechnung des effektiven Wechselkursniveaus der DDR vgl. *Sinn/Sinn* (1993), S. 82 ff.

<sup>16</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 somit 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 ostdeutsche 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).

## D. Die Investitionsförderung

Da die Lohnpolitik die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen weitgehend zerstört hat, mußte mit massiven Subventionen gegengehalten werden. Tabelle 2 gibt eine Übersicht über die wichtigsten Förderprogramme, die von Bund und Ländern aufgelegt wurden. Im wesentlichen bestehen sie in einer Investitionszulage, einem Investitionszuschuß und einer Sonderabschreibung.<sup>17</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.

Der Investitionszuschuß wird im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen 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.

---

<sup>17</sup> Vgl. auch *Funke/Willenbockel* (1991/92), *Hummel et al.* (1994) sowie *Richter et al.* (1994).

Tabelle 2

## Wichtige Investitionsfördermaßnahmen in den neuen Bundesländern

Förderinstrument	Konditionen
<b>Investitionszulage</b> – für bewegliche, abnutzbare Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens – steuerfrei – kann erst in dem auf die Investition nachfolgenden Wirtschaftsjahr bewilligt werden. – keine PKW und Flugzeuge – Wirtschaftsgut muß mind. drei Jahre im Fördergebiet verbleiben.	– Anschaffung oder Herstellung im Zeitraum 31.12.1992 - 1.7.1994: 8 % 30. 6.1994 - 1.1.1997: 5 % – 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). – 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).
<b>Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"</b> – zu versteuern (Wahlmöglichkeit: als Ertrag im ersten Wirtschaftsjahr oder als Minderung der Anschaffungskosten. Letzteres führt nur über verminderte Abschreibungen zur Steuerbelastung) – Investitionen der gewerblichen Wirtschaft (Anlage- sowie Bauinvestitionen) und der regionalen Infrastruktur – Antrag vor Beginn des Investitionsvorhabens nötig – Länder entscheiden über Förderung und deren Höhe. – Keine Förderung von KFZ, Schiffen, Flugzeugen.	– Förderhöchstsätze: Errichtungen: 23 % Erweiterungen: 20 % Umstellung und grundlegende Rationalisierung: 15 %
<b>Sonderabschreibungen</b> – für bewegliche und unbewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens sowie Ausbauten und Erweiterungen an Gebäuden des Anlagevermögens.	– 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.

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.

Tabelle 3

## Liquiditätshilfen für Investoren in den neuen Bundesländern (Auswahl)

Förderinstrument	Konditionen
<b>Eigenkapitalhilfe</b> – Vergabe von eigenkapitalnahen Darlehen – Eigenmittel sollen mind. 15 % betragen. – mittelständischer Charakter (z.B. höchstens 250 Mitarbeiter) – Regelhöchstbetrag pro Antragsteller: 700 Tsd. DM. Kann die Eigenmittel bis zu einer Gesamthöhe von 40 % der Investitionssumme ergänzen.	– keine banküblichen Sicherheiten; Darlehen ist nachrangige Verbindlichkeit im Insolvenzfall. – 10 Jahre Tilgungsfreiheit – 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 % - 8,0 %. Nach dem 10. Jahr Neufestsetzung für die Restlaufzeit. Zusätzliche Kosten: 0,5 % Garantientgelt (GA) p.a. Das GA für die ersten drei Jahre wird erst hälftig im 4. und 5. Jahr fällig. Kreditauszahlung: 100 % abzgl. 2 % Bearbeitungsgebühr.
<b>Existenzgründungsdarlehen des European Recovery Program (ERP)</b> – zur Finanzierung von Investitionen und Warenlagern innerhalb von drei Jahren nach Unternehmensgründung bzw. Aufnahme eines freien Berufs. – Jahreshöchstumsatz 100 Mio.	– Kredithöchstbetrag: 2 Mio. DM bei maximal 50 % der Investitionskosten – Laufzeit: 15 (20) Jahre bei Anlageinvestitionen (Bauinvestitionen) – effektiver Zinssatz: 6,14 % (April '94), wird nach Kapitalmarktsituation für Neuvergaben angepaßt. Kein Zinsänderungsrisiko innerhalb der Laufzeit.
<b>Mittelstandsprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)</b> – für kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft unter 1 Mrd. Umsatz und Freiberufler – bankübliche Sicherheiten	– Festzins: 6,99 % effektiv (April '94) – Laufzeit: max. 10 Jahre – Tilgungsfrei: max. 2 Jahre – Kredithöchstbetrag: 10 Mio. – maximaler Finanzierungsanteil an der Investition: 75 % bei Umsatz unter 100 Mio. bzw. 67 % bei Umsatz darüber.
<b>Wohnraum-Modernisierungsprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)</b> – für Privatpersonen, Unternehmen sowie Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts – zur Finanzierung von Maßnahmen zur Modernisierung und Instandsetzung vermieteten Wohnraums – weitgehendes Kumulierungsverbot mit Fördermitteln aus öffentlichen Haushalten	– effektiver Festzins (ersten 10 Jahre): 6,14 %, für Plattenbauten: 5,10 % (Sept '94); danach Kapitalmarktzins. – Tilgungsfrei: max. 5 Jahre – Laufzeit: max. 25 Jahre – Kredithöchstbetrag: 500 DM/m <sup>2</sup>

## I. 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 Alternativenanlagen werden der Einkommen- und Vermögensteuer unterworfen.

Tabelle 4

**Die Kapitalkosten in Ost- und Westdeutschland (in Prozent des Kapitaleinsatzes)  
– voller Verlustausgleich –**

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

*Legende:* Die Investition in die industrielle Anlage und in den Gewerbebau erfolgt durch eine Kapitalgesellschaft, die Mietwohnungsinvestition sowie die Altbaumodernisierung durch einen professionellen Privatvermieter. Es wird eine Vollausschüttung der Gewinne und Besteuerung zum maximalen persönlichen Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer unterstellt. Der Investor finanziert sein Objekt anfangs mit 75% Fremd- und 25% Eigenkapital. Der Kredit wird im Falle der zwölfjährigen industriellen Anlage so getilgt, daß der Fremdkapitalbestand in jedem Jahr 75% des Wertes des Investitionsgutes in der Steuerbilanz entspricht. Bei den Bauinvestitionen wird er als Annuitätendarlehen mit 1% p.a. getilgt. Die realen Cash-Flows der Investitionsobjekte vor Steuern werden bis zum jeweiligen Lebensende als konstant angenommen. Bei vorgegebenen Anschaffungsausgaben werden die Cash-Flow-Niveaus so kalibriert, daß die Nettoeigenkapitalrendite nach Steuern beim jeweils betrachteten Objekt der Nettorendite einer Kapitalmarktanlage entspricht. Alle wesentlichen Regelungen des deutschen Steuerrechts werden berücksichtigt (auch Gewerbesteuer; Vermögensteuern; Grundsteuer; Grunderwerbsteuer bei Weiterverkauf; degressive AfA bei Industrie und Mietwohnungsneubau, mit optimalem Wechsel zur linearen AfA bei ersterer). Der Realzins beträgt 4,5%, die Inflationsrate 3%. Alternativenanlagen 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 Gewerbesteuer- und der Vermögensteuer für ein Jahr. Gewerbebau: Investitionszuschuß 23%; Sonderabschreibung 50% neben linearer Abschreibung; Befreiung von der Vermögensteuer für ein Jahr. Mietwohnungsneubau: Sonderabschreibung 50% neben linearer Abschreibung; Befreiung von der Vermögensteuer für ein Jahr. Altbaumodernisierung: Sonderabschreibung 50%, Restwertabschreibung innerhalb von 10 Jahren. Der Verkauf nach 10 Jahren erfolgt an einen Investor gleichen Typs zu rekursiv ermittelten Verkaufspreisen. Für den Käufer werden „westdeutsche“ Besteuerungsregeln unterstellt.

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 im Osten verfügbare Sonderförderung von +3,1% auf -5,1%, also um nicht weniger als 8,2% des Kapitaleinsatzes. 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>18</sup> Der Faktorpreis des Kapitals wird nicht nur, wie im Kommunismus, auf Null, sondern sogar auf negative Werte heruntersubventioniert.

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 bei der Altbaurenovierung auf einen negativen Wert, 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 Absenkung der Kapitalkosten auf -0,5%.

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.

---

<sup>18</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 unterscheidet sich von diesem Ansatz insofern, als statt eines degressiv fallenden Cash-Flow ein über die Lebensdauer des Objektes konstanter Cash-Flow unterstellt wird.

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.<sup>19</sup> Neugründungen können darüber hinaus als Experimente zur Ergründung unsicheren Terrains aufgefaßt werden, deren Ergebnis anderen Firmen als öffentliche Information unentgeltlich zur Verfügung steht.<sup>20</sup> Sie sind schließlich ein wichtiges Vehikel, mit Hilfe dessen westliches Know-how transportiert wird, das dann vor Ort unentgeltlich für Nachahmungen zur Verfügung steht.

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 nur in geringem Maße über Eigenkapital, das als Kernfinanzierung eingesetzt werden könnte.<sup>21</sup> Zudem behindert der langsame Fortschritt bei der Klärung der Eigentumsrechte die Beleihung vorhandener Vermögensobjekte.<sup>22</sup>

Das alles impliziert freilich nicht, daß die spezifische Art der gewählten Förderung über jeden Zweifel erhaben ist. Ist es wirklich sinnvoll, speziell nur den Kapitaleinsatz in den neuen Ländern zu fördern und einen Großteil der Förderung zudem noch in der Form von Abschreibungserleichterungen zu gewähren?

## II. Das Problem des fehlenden Verlustausgleichs

Aus der Sicht der Unternehmensgründer sind Abschreibungsmöglichkeiten 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,

---

<sup>19</sup> Sinn/Sinn (1993), S. 235 ff..

<sup>20</sup> Thimann/Thum (1993).

<sup>21</sup> Sinn/Sinn (1993), Kap. III und IV.

<sup>22</sup> Zweifel an der Zielgenauigkeit dieser Programme äußert Pfeiffer (1994).

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.

Die schon erörterten Kapitalkostenwerte aus Tabelle 4 wurden unter der Annahme eines vollkommenen Verlustausgleichs und einer Eigenkapitalquote von 25% 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>23</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 westdeutschen Investor, der in Ostdeutschland investiert und den Verlustausgleich vollständig geltend machen kann, hat ein ostdeutscher Investor, der über keine entsprechenden Möglichkeiten verfügt, beim Mietwohnungsneubau um 3,7 und bei Modernisierungsinvestitionen um 5 Prozentpunkte höhere Kapitalkosten zu tragen. Selbst wenn der westdeutsche Investor nicht in den Genuß von Sonderabschreibungen kommt, weil er in Westdeutschland investiert, so beträgt der Kapitalkostennachteil des Ostinvestors bei diesen beiden Investitionstypen immer

---

<sup>23</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 den Genuß einer speziellen Investitionszulage von 20% (vgl. Tabelle 2). Diese Zulage entsprach einer zusätzlichen Kapitalkosten senkung um 3,8 Prozentpunkte.



noch 3,4 bzw. 2,6 Prozentpunkte, was, da es ja um zinsähnliche Werte geht, erhebliche Größenordnungen sind.

Tabelle 5

**Kapitalkostennachteile bei fehlendem Verlustausgleich  
und vollständiger Fremdfinanzierung  
(in Prozent des Kapitaleinsatzes)**

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	1,3 (Wiederverkauf)	1,0 (Wiederverkauf)	4,7
Altbaumodernisierung	1,9 (Wiederverkauf)	-0,5 (Wiederverkauf)	4,5

*Legende:* Die ersten beiden Spalten des Tabellenfeldes enthalten die Ergebnisse der Tabelle 4, beziehen sich also auf den Fall einer fünfundsechzigprozentigen Fremdfinanzierung und eines perfekten Verlustausgleichs mit anderen Einkünften. Die dritte 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 die besseren Chancen als Investoren erhalten 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.

### III. 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 oder der Transfer von Know-how 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 zu Lasten 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. So richtig es ist, den Wissenschaftstransfer zu bezahlen und den Start neuer Unternehmen zu erleichtern: Speziell nur den Kapitaleinsatz zu fördern, kann nicht sinnvoll sein, solange es eine Massenarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern gibt und Anreize zum Einsatz zusätzlicher Arbeitskräfte dringend benötigt werden.

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 in der Investitionsphase möglichen Kombinationen von Kapital- und Arbeitseinsatz an, mit denen ein vorgegebenes Wertschöpfungsniveau erreichbar ist. Es wird eine Putty-Clay-Technologie, also eine perfekte Substituierbarkeit ex ante und eine Fixierung der Faktoreinsatzverhältnisse ex post, unterstellt. Die durchgezogenen Geraden sind Isokostengeraden. Die durch A führende Isokostengerade kennzeichnet die wettbewerbliche Lohn-Zins-Relation und ein Gesamtkostenniveau für die primären Produktionsfaktoren, das gerade dem vorgegebenen Wertschöpfungsniveau gleicht, das also gerade Gewinne von null impliziert.

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 von BA in die Position BC gedreht und verhindert, daß eine kostendeckende Wert-

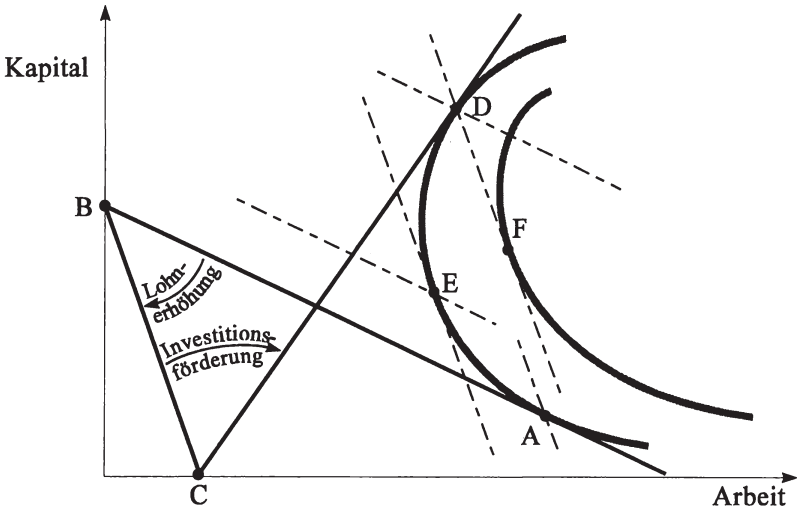


Abbildung 11: Faktorpreise und Förderalternativen für eine typische Industrieinvestition

*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 erhöhte 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 Wertschöpfungs-niveau erreichbar ist, werden durch die Produktionskorrespondenz  $f(K, L)$  beschrieben. Das Problem der Firma lautet  $\max_{K,L} f(K, L) - C, C = K \cdot r \cdot (1 - \sigma_K) + L \cdot w \cdot (1 + \lambda) \cdot (1 - \sigma_L) = \text{const.}$  Das Problem des Staates besteht darin,  $\sigma_K$  und  $\sigma_L$  unter der Beschränkung  $f(K, L) \geq C$  und in Kenntnis des Firmenverhaltens zu optimieren. Möchte der Staat auf eine Lohnsubvention verzichten ( $\sigma_L = 0$ ) und das Erreichen der Gewinnschwelle zu minimalen Subventionskosten sicherstellen, so wählt er ein geeignetes  $\sigma_K > 0$  (Punkt D). Möchte er den Subventionsaufwand minimieren, ohne die Art der Subvention vorzugeben, 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).

schöpfung erwirtschaftet werden kann.<sup>24</sup> Investitionen fänden ohne Hilfen nicht mehr statt. Zur Kompensation wurde die Investitionsförderung eingeführt. Bei einem marginalen Investor, den die Fördermaßnahmen gerade wieder an die Gewinnschwelle heranführen, ergibt sich eine Lösung wie in Punkt D: Bei den 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 bei Industrieinvestitionen und bei der Altbaumodernisierung tatsächlich der Fall ist (Tabelle 4), die Kapitalkosten negativ sind, dann

<sup>24</sup> Man beachte, daß die Abbildung von qualitativer Natur ist. Über das Ausmaß der lohninduzierten Drehung der Isokostengerade wird keine Aussage gemacht.

muß eine Lösung rechts von C zustande kommen. Die Abbildung bezieht sich auf diesen Fall.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup> 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 Begleiterecheinung des Produktionsprozesses, die die Firma zu vermeiden sucht, weil sie andere dafür kompensieren muß, sondern eine positive Begleiterecheinung, 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.

## E. 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 schon heute beobachtbaren „Abschreibungsruinen“ am Rande der ostdeutschen Städte sind die sichtbaren Anzeichen einer Verzerrung der Faktorpreise, wie sie extremer selbst im kommunistischen System nicht vorgelegen hat.

---

<sup>25</sup> Man könnte auf den ersten Blick vermuten, daß auch eine Tangentiallösung rechts von A bei einem noch höheren Subventionssatz zustande kommen mag. Eine solche Lösung würde indes für die Firma eine Outputminimierung anstatt einer -maximierung bedeuten. Man beachte in diesem Zusammenhang, daß alle Punkte links und oberhalb der Isokostenlinie von der Unternehmung finanziert werden können, weil sie geringere Kosten als Punkte auf dieser Linie implizieren. Ein minimaler Subventionsaufwand unter der Nebenbedingung, daß nur Kapital subventioniert wird und daß die Unternehmen gerade nur an die Gewinnschwelle herangeführt werden, ist durch Punkt D gekennzeichnet.

Auch bei gegebenem Subventionssatz wären Punkte unterhalb von D erreichbar, wenn sich nach Gewährung der Förderung der faktische Kapitaleinsatz unter Aufrechterhaltung des Arbeitseinsatzes verringern ließe. Die oben getroffene Annahme der Putty-Clay-Technologie schließt indes auch diese Möglichkeit aus.

<sup>26</sup> Die Vorinformation über positive Faktorpreise erlaubt es normalerweise, die süd-westliche Grenze der durch die Bloopausen der Ingenieure beschriebenen Isoquantenfläche als Effizienzgrenze und damit als „Isoquante“ zu isolieren. Spezielle mathematische Funktionen wie CES- oder VES-Funktionen mögen dann im relevanten Lösungsbereich passable Approximationen an dem tatsächlichen Verlauf der Effizienzgrenze liefern. Das Grenzverhalten dieser Funktionen sollte man aber nicht umgekehrt als Beschreibung wirklich verfügbarer Technologien interpretieren. Isoquanten haben im Gegensatz zu den Implikationen dieser Funktionen stets auch nach innen abbiegende Bereiche. Wenngleich diese Bereiche normalerweise unbeachtet bleiben können, werden sie in den neuen Bundesländern wegen der das Vorzeichen eines Faktorpreises verändernden Förderpolitik relevant.

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 ist der Subventionsaufwand 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>27</sup>

Der Vorschlag, zu einer gleichmäßigen Subventionierung von Arbeit und Kapital überzugehen, ist von Necker<sup>28</sup> unter dem Stichwort „Wertschöpfungspräferenz“ unterbreitet worden.<sup>29</sup> Die Vorzüge dieses Vorschlages gegenüber einer einseitigen Investitionsförderung sind offenkundig.

### I. 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 Lohnkosten. Die Massenarbeitslosigkeit beweist, daß die Lohnsätze weit über den Opportunitätskosten der Arbeit liegen.<sup>30</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.

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

<sup>27</sup> Im Falle einer zeitlich nicht begrenzten Subvention würde der senkrechte Abstand zwischen diesen Geraden den Barwert der Subventionsersparnis messen.

<sup>28</sup> Necker (1991).

<sup>29</sup> Vgl. auch Franke (1994).

<sup>30</sup> Eine genauere Argumentation, die die Opportunitätskosten der Arbeit als westdeutsches Wertgrenzprodukt minus Wanderungskosten interpretiert, findet man bei Sinn/Sinn (1993), S. 184ff..

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>31</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 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 Löh-

---

<sup>31</sup> Z. B. Åkerlof et al. (1991), *Begg/Portes* (1993), *Engels* (1991). Eine ausführliche Problemübersicht bietet *Rabe* (1993).

ne, 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 Bleibepremien 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 über ihre Rückwirkungen auf die Höhe der Arbeitslosenunterstützung helfen sie mit, zu viele Menschen davon abzuhalten, sich dort nach Arbeitsplätzen umzusehen, wo sie vorhanden sind, nämlich in Westdeutschland. Eine Subventionspolitik, die die Höhe der Bleibepremien 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 Bleibepremien zu begrenzen. Mindestens die bis 1996 geplanten Erhöhungen der Renten und Arbeitslosenunterstützungen müßte man aussetzen. Ganz abgesehen davon, daß es andernfalls kaum gelingen könnte, die notwendigen Mittel für die Lohnsubventionen aufzubringen, ist eine Verminderung des Anreizes, untätig im Osten zu verharren, dringend geboten.

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.

## II. Treuhandbeteiligungen statt Lohn

Für den vom Verfasser unterbreiteten Vorschlag, den Verzicht auf Lohnerhöhungen gegen eine Beteiligung an den Treuhandfirmen einzutauschen (Sozialpakt), ist es heute ebenfalls zu spät.<sup>32</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

---

<sup>32</sup> Vgl. *Sinn/Sinn* (1993); der Vorschlag wurde bereits in der ersten Auflage, die 1991 erschienen war, unterbreitet.

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 spezifizizierte 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>33</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 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. 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.

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. Abbildung 7) um ein einziges Jahr hätte pro Arbeitsplatz eine Lohneinsparung um etwa 18.500 DM mit sich gebracht.<sup>34</sup> Geht man von den 1,5

---

<sup>33</sup> Eine ausführliche Diskussion dessen, was effizient gewesen wäre, findet man bei *Sinn/Sinn* (1993), S. 208ff..

<sup>34</sup> Gemäß *DIW* (1993) lag die durchschnittliche monatliche Bruttolohn- und Gehaltssumme im I. Quartal 1991 bei 1.543 DM. Dies entspricht einem Jahreseinkommen von etwa 18.500 DM.



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>35</sup> Eine Verschiebung des Angleichungszeitpunkts auf das Jahr 2000 hätte bei der Treuhand eine *zusätzliche* Verteilungsmasse von weit mehr als 150 Mrd. DM entstehen lassen, also etwa das Dreifache dessen, was sie bis Ende des Jahres 1994 insgesamt auf dem Wege des Barverkaufs realisiert haben wird.

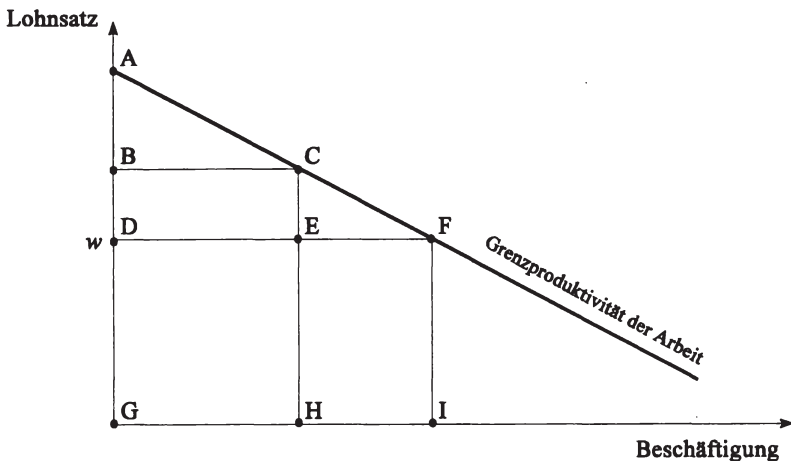


Abbildung 12: Eigentum oder Lohn

### III. 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

<sup>35</sup> Von dem geringfügigen Diskontierungseffekt, der innerhalb der betrachteten Zeiträume auftritt, wird dabei abstrahiert.

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. 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 heranführt, zu durchaus erschwinglichen Preisen möglich ist.<sup>36</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.

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 Vermögens-

---

<sup>36</sup> Sehr anspruchsvolle Sanierungen lassen sich für weniger als 1.500 DM pro Quadratmeter durchführen. Da Neubauwohnungen derzeit zu Preisen zwischen 3.500 DM und 4.500 DM pro Quadratmeter gehandelt werden, kann man die Verteilungsmasse auch bei einem Wertabschlag von 1.000 DM bis 2.000 DM noch mit 1.000 DM pro Quadratmeter oder rund 132 Mrd. DM insgesamt veranschlagen.

verlust, 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>37</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.

## F. 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.

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 Abschreibungsruinen bekämpfen kann. Auch die Politik müßte dies einmal begreifen.

---

<sup>37</sup> Vgl. Sinn (1993).

## Literatur

- Åkerlof, G.A./Rose, A.K./Yellen, J. L./Hessenius, H. (1991), East Germany in from the Cold. The Economic Aftermath of Currency Union, in: Brookings Papers for Economic Activity, S. 1 – 101.
- Begg, D./Portes, R. (1993), Eastern Germany since Unification. Wage Subsidies Remain a Better Way, in: The Economics of Transition, Bd. 1, S. 383 – 400.
- Boeri, T. (1994), Labour Market Flows and the Persistence of Unemployment in Central and Eastern Europe, in: OECD (1994), Hg., S. 13 – 56.
- Burda, M./Funke, M. (1993), Eastern Germany. Can't We Be More Optimistic?, CEPR Discussion Paper No. 863, London.
- DIW (1993), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hg., DIW-Wochenbericht Nr. 7/93, Berlin.
- Engels, W. (1991), Offensiv vertreten, in: Wirtschaftswoche Nr. 26, 21. 06. 1991, S. 109 – 114.
- Franke, S. (1994), Wertschöpfungspräferenz. Ein Mittel einer effizienten Industriepolitik?, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 74, S. 24 – 29.
- Funke, M./Willenbockel, D. (1991/92), Steuerliche Investitionsförderung in den fünf neuen Bundesländern. Maßnahmen und Auswirkungen, in: Finanzarchiv, Bd. 49, S. 457 – 479.
- Hoffmann, W.G. (1965), Das Wachstum der Deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin.
- Hummel, M./Ludwig, U./Heimpold, G. (1994), Finanzierungsprobleme kleiner und mittlerer Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in den neuen Bundesländern, München / Halle.
- ifo-Institut (1994), ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Wirtschaftskonjunktur 7/94, München.
- Necker, T. (1991), Lohnsubventionen: Blockade des Denkens, in: Wirtschaftswoche Nr. 36, 30. 08. 1991, S. 52 – 53.
- OECD (1994), Hg., Unemployment in Transition Countries. Transient or Persistent?, Paris.
- Pfeiffer, D. (1994), Der Kapitalmangel der ostdeutschen Industrie. Eine unnötige Aufschwungbarriere, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 60, S. 13 – 18.
- Rabe, B. (1993), Lohnsubventionen in den neuen Bundesländern, Discussion Paper Nr. FS I 93-207, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Richter, M./Leibfritz, W./Funke, M./Heimpold, G./Kroll, H./Wilhelm, M. (1994), Die Effizienz der finanzpolitischen Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern, München / Halle.
- Sinn, H.-W. (1993), Eigentum statt Lohn, in: Die Zeit Nr. 45, 48. Jg., 5. 11.1993, S. 23.
- Sinn, G./Sinn, H.-W. (1993), Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung, 3. Auflage, München (1. Auflage, Tübingen, 1991).

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

*Thimann, C./Thum, M.* (1993), Investing in the East. Waiting and Learning, CES Working Paper Nr. 33, München.

# **Kosten und Nutzen aktiver Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß**

Von *Friedrich Buttler* und *Knut Emmerich*, Nürnberg

„The field of evaluation research is scarcely out of its  
infancy as a social scientific activity“

*Richard A. Berk*

*Peter H. Rossi*

## **A. Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß**

### **I. Arbeitsmarktpolitik als Ersatz für theoriegeleitete Systemtransformation**

Seit den Reformbewegungen in Mittel- und Osteuropa wurde in der ökonomischen Literatur mehrfach darauf hingewiesen, daß eine umfassende Theorie des Transformationsprozesses von Plan- zu Marktwirtschaften nicht existiert.<sup>1</sup> Für politische Entscheidungen zur Umstrukturierung von Wirtschaftssystemen fehlt demnach die theoretische Grundlage.<sup>2</sup> Außerdem ist der Kenntnisstand über die quantitativen und qualitativen Wirkungen von Systemänderungen unzureichend, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, daß Umstrukturierungsmaßnahmen Anpassungsprozesse auslösen, die wiederum sekundäre Restrukturierungen nach sich ziehen.<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund war die Wirtschaftspolitik mehr oder weniger gezwungen, in Ostdeutschland nach dem trial and error Prinzip zu verfahren. Das gilt weniger in ordnungspolitischer als prozeßpolitischer Sicht. So sind sich die Autoren weitgehend einig über die notwendigen Elemente der Systemtransformation<sup>4</sup>, die sich auch in den Reformprogrammen der meisten Länder wiederfinden lassen. Konnte man hier noch von der „Stunde der Ökonomen“<sup>5</sup> sprechen, so gestaltete

---

<sup>1</sup> *Kloten* (1989); *Gutmann* (1992).

<sup>2</sup> *Clapham / Grote* (1991), S. 5.

<sup>3</sup> *Kloten* (1991a), S. 2; *Schrettl* (1991), S. 7.

<sup>4</sup> *Kloten* (1991b); *Apolte / Cassel* (1991).

<sup>5</sup> *Willgerodt* (1990).

sich die Frage, wie die Maßnahmen im einzelnen durchzuführen sind, welche Wirtschaftspolitik in der Übergangsphase zu betreiben ist und welche Rolle dem Staat dabei zukommt, als weitaus schwieriger.

Der Mangel an theoretischer Fundierung hatte auch Konsequenzen für die Arbeitsmarktpolitik, die vor allem in der Anfangsphase die Hauptlast des Ungleichgewichts im Transformationsprozeß zu tragen hatte.

## II. Einsatz und Entlastungswirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

### 1. Ausgaben

Die transformationsbedingten Arbeitsmarktprobleme Ostdeutschlands bestimmten weitgehend die Entwicklung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit seit Ende 1989. Die Gesamtausgaben stiegen im Zeitraum 1989 bis 1993 von 39,8 Mrd. DM auf 109,5 Mrd. DM an, für 1994 sind im Haushalt 107,2 Mrd. DM vorgesehen. Auf Ostdeutschland entfiel davon 1991 ein Ausgabenvolumen von 29,9 Mrd. DM und 1993 von 50,6 Mrd. DM. Im laufenden Geschäftsjahr ist mit Ausgaben in Höhe von 43,0 Mrd. DM zu rechnen.

Bezogen auf das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt von 275,5 Mrd. DM in 1993<sup>6</sup> entsprechen die Ausgaben der Bundesanstalt einem Anteil von 18 v.H.. In den EU- bzw. EFTA-Ländern lag die entsprechende Zahl 1993 bei etwas über 3 v.H.<sup>7</sup> Der Vergleich macht das Ausmaß der arbeitsmarktpolitischen Intervention in Ostdeutschland mehr als deutlich.

Der Quantensprung<sup>8</sup> des Haushalts der Bundesanstalt im Folgejahr der Währungsunion ermöglichte eine Ausdehnung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland auf ein Niveau, das in den alten Bundesländern weder absolut noch relativ zu irgendeinem Zeitpunkt erzielt wurde. Bereits 1991 beliefen sich die Ausgaben auf über 8,5 Mrd. DM, 1992 verzeichneten sie eine Zunahme auf 20,3 Mrd. DM, 1993 betrug sie 20,6 Mrd. DM.<sup>9</sup>

Die Entwicklung spiegelt sich auch in den einzelnen Maßnahmen wider, wie Tabelle 1 zeigt.

---

<sup>6</sup> *Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute* (1994).

<sup>7</sup> *OECD* (1994a), S. 53.

<sup>8</sup> *Deutsche Bundesbank* (1994), S. 34.

<sup>9</sup> Jeweils ohne Kurzarbeitergeld. In der bis 31. 12. 1991 befristeten Sonderregelung ist nur der Teil des Kurzarbeitergeldes als aktiv zu betrachten, der für Qualifizierung genutzt wurde. Im Durchschnitt waren 1991 nur 5 v.H. der Kurzarbeiter in entsprechenden Maßnahmen. In den Folgejahren waren die Anteile erheblich höher.

*Tabelle 1*  
**Die Entwicklung ausgewählter Ausgabenkategorien der  
 Bundesanstalt für Arbeit 1990 - 1994**  
 (in Mio. DM)

Maßnahmen	1990	1991	1992	1993	1994 (Soll)
Fortbildung und Umschulung	138,8	2689,8	4710,6	3748,4	2369,7
ABM	56,3	3075,3	7783,6	8585,6	7669,5
§ 249 h AFG	–	–	–	313,9	1074,0
Kurzarbeit	1170,7	10005,9	2652,5	918,8	538,8
Altersübergangsgeld	10,6	2680,3	9329,8	13459,5	9159,4

*Quelle:* Bundesanstalt für Arbeit.

Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG werden durch weitere arbeitsmarktbezogene Leistungen von Bund, Ländern und sonstigen Stellen ergänzt.<sup>10</sup>

## 2. Entlastung

Durch den massiven Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurde der ostdeutsche Arbeitsmarkt in erheblichem Umfang entlastet (Tabelle 2). So konnte die registrierte Arbeitslosigkeit trotz des Beschäftigungsrückgangs von mehr als 3 Mio. im Zeitraum 1991 bis 1993 in Grenzen gehalten werden. Im Jahresdurchschnitt 1991 und 1992 lag die Gesamtentlastung knapp unter 2 Mio. Personen. Finanzielle Restriktionen führten 1993 zu einem Rückgang um rund 350 Tsd. auf 1,6 Mio.. Davon waren allgemeine ABM, FuU und die Zahl der Kurzarbeiter gleichermaßen betroffen. Der Rückgang bei Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung konnte durch das ABM-Stabilisierungsprogramm und die Maßnahmen nach § 249h AFG nur teilweise kompensiert werden.<sup>11</sup> Für 1994 rechnet das IAB mit einem weiteren Rückgang der Gesamtentlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf rund 1,3 Mio. Personen.

<sup>10</sup> *Buttler* (1994), S. 10.

<sup>11</sup> *Autorengemeinschaft* (1994), S. 464.



Tabelle 2

**Entlastung des Arbeitsmarktes durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen 1991 - 1994**  
 Verminderung der Arbeitslosenzahl in 1000

Maßnahmen	1991	1992	1993	1994*
	Jahresdurchschnitt			
Kurzarbeit**	901	194	75	78
Allgemeine ABM***	257	543	282	276
ABM-Stabilisierungsprogramm Bund	–	–	40	–
Maßnahmen nach § 249h AFG	–	–	30	112
Vollzeit – FuU	169	425	339	230
Vorruhestandsgeld	365	295	213	129
Altersübergangsgeld	189	516	639	490
Zusammen	1.881	1.973	1.618	1.315

\* Geschätzt

\*\* Vollzeitäquivalente

\*\*\* Einschl. indirekter Effekte

*Quelle:* Autoren Gemeinschaft (1993).

### 3. Von der sozialpolitischen Abfederung zur Förderung des Strukturwandels

Zu Beginn der Transformation der ostdeutschen Wirtschaft bestand weitgehend Konsens über die Notwendigkeit, die Auswirkungen der durch die Währungsunion ausgelösten Angebots- und Nachfrageschocks sozial abzufedern. Die Sicherung des sozialen Friedens hatte auch in der arbeitsmarktpolitischen Zielfunktion vorrangigen Stellenwert. Angesichts der durch die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion ausgelösten Marktreaktionen mit dramatischen Folgen für die Beschäftigung bestanden zu diesem Zeitpunkt auch keine ordnungspolitischen Bedenken. Die Feuerwehrfunktion wurde allgemein für notwendig gehalten, wie die bis 31. 12. 1991 befristete Sonderregelung des Kurzarbeitergeldes und die Leistungen für Vorruhestands- und Altersübergangsgeld deutlich machen (Tabelle 1). Die Ergebnisse der Begleitforschung zur Privatisierungspolitik der Treuhand-Anstalt zeigen außerdem, in welchem hohem Umfang Arbeitsmarktpolitik zur sozialen Abfederung des Privatisierungsprozesses beigetragen hat, der ohne sie nicht realisierbar gewesen wäre.<sup>12</sup>

Im weiteren Verlauf der Systemtransformation nahm die Kritik proportional mit der Ausgabenentwicklung der Bundesanstalt zu. In der letzten Zeit war vor allem das Stichwort „Zweiter Arbeitsmarkt“ Anlaß für kritische Auseinandersetzungen mit der Arbeitsmarktpolitik.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Kühl (1994).<sup>13</sup> Klös (1994); Sperling (1994).

Die kritischen Argumente lassen sich im wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

- Es wird die Auffassung vertreten, daß der Punkt des optimalen Einsatzes der Arbeitsmarktpolitik überschritten ist. Effizienz und Selbstfinanzierungsquote der Maßnahmen seien deshalb rückläufig.
- Vor dem Hintergrund knapper finanzieller Ressourcen wird die Frage aufgeworfen, ob eine alternative Verwendung der für die Arbeitsmarktpolitik aufgewendeten Gelder für mehr Beschäftigung sorgen könnte.

In der Tat muß die Frage der beschäftigungspolitischen Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Alternativen bei nach wie vor hohem Ausgabenvolumen gestellt werden. Angesichts der auch bei mittelfristig hohen realen Wachstumsraten des ostdeutschen Sozialprodukts nur langsam geringer werdenden Beschäftigungslücke hat die Sicherung des sozialen Friedens auch für die Zukunft einen vorrangigen Stellenwert. Gleichwohl ist eine Veränderung der Zielfunktion zu beobachten und auch sinnvoll. Nicht mehr die – *faute de mieux* – notwendige Entlastungswirkung, vielmehr die Förderung von Wachstum und Beschäftigungswirkung bei Gewährleistung gesellschaftlich akzeptabler sozialer Sicherheit treten als Argumente der arbeitsmarktpolitischen Zielfunktion in den Vordergrund. Damit einher geht eine Diskussion, welche neuen Instrumente der aktiven Förderung des Strukturwandels, welche Implementationsstrategien und Finanzierungsmöglichkeiten kostensenkend und nutzensteigernd eingesetzt werden können.

## **B. Lassen sich optimaler Umfang und Instrumentenmix der aktiven Arbeitsmarktpolitik bestimmen?**

### **I. Arbeitsmarktpolitische Reaktionsfunktion und Entscheidungsregeln**

Aktive Arbeitsmarktpolitik soll nach Umfang und Instrumentenmix situationsgerecht eingesetzt werden. So könnte unter anderem bei steigender Arbeitslosigkeit oder sich tendenziell verfestigender Arbeitslosigkeitsstruktur an eine Erhöhung der zu fördernden Teilnehmerzahl gedacht werden. Ihre Auswahl wäre so vorzunehmen, daß einer weiteren Verfestigung vorgebeugt und bestehende abgebaut wird.

In der Praxis sind Niveauparameter und Steigungsmaß einer arbeitsmarktpolitischen Reaktionsfunktion Gegenstand politischer Aushandlung. Dabei ist in der Regel strittig, ob die Arbeitsmarktpolitik bei Abnahme der Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt symmetrisch proportional zurückgeführt werden sollte. Strittig deshalb, weil zwischen den Beteiligten keine Übereinstimmung darüber erzielt wird, ob der für die Vergangenheit ausgehandelte Kompromiß situationsgerecht

war. Ein konsensfähiges Argument zugunsten unterproportionaler Rückführung aktiver Politik ist die Schadensprävention. Dafür sind Fortbildung und Umschulung gute Beispiele. Die vom Umfang der Arbeitslosigkeit unabhängige präventive Komponente kann ansatzweise durch die Niveaunkonstante der Reaktionsfunktion abgebildet werden. Zu vermuten ist, daß eine empirische Reaktionsfunktion darüber hinaus durch ein hysteretisches Anpassungsmuster gekennzeichnet sein dürfte (Abbildung 1).

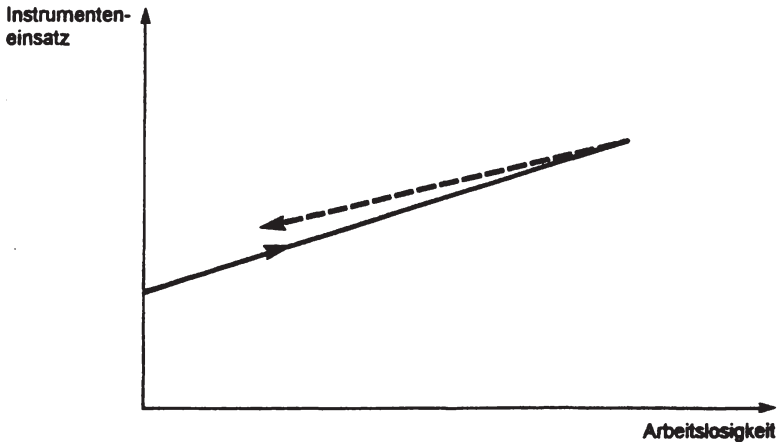


Abbildung 1: Arbeitsmarktpolitische Reaktionsfunktion und Arbeitslosigkeit

Die gewählten Beispiele deuten schon an, daß der optimale Instrumentenmix bei verschiedenen Punkten auf der Reaktionsfunktion unterschiedlich ausfallen dürfte. Daneben wird er von den vielfältigen regionalen Problemkonstellationen beeinflusst. Dieser Gesichtspunkt dürfte bei Fortsetzung der Geschäftspolitik der Bundesanstalt, die aktive Arbeitsmarktpolitik zu dezentralisieren, an Bedeutung gewinnen.

Unabhängig davon, ob der Prozeß der Zielbestimmung top-down, bottom-up oder durch gemeinsame Zielvereinbarungen zwischen Zentrale, Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern gestaltet wird, müßten aus ökonomischer Perspektive für die Bestimmung von Umfang und Struktur des Instrumenteneinsatzes zwei Entscheidungsregeln leitend sein:

- (1) Setze soweit aktive Arbeitsmarktpolitik ein, wie ihre Grenzkosten nicht höher sind als die Grenznutzen dieser oder alternativer Verwendungen außerhalb des AFG und
- (2) wähle ihren Instrumentenmix so, daß der Grenznutzen einer zusätzlich eingesetzten Geldeinheit bei allen Instrumenten gleich ist.

Für eine Kosten-Nutzen-Analyse dieses Anspruchs und die Anwendung der genannten Entscheidungsregeln fehlen zwar gegenwärtig viele methodische und empirische Grundlagen – das unterscheidet die Arbeitsmarktpolitik nicht von anderen Politikfeldern – aber das hindert nicht daran, Fragen zu bearbeiten, die sich an einem solchen Erkenntnisziel orientieren.

## II. Zum optimalen Umfang der aktiven Arbeitsmarktpolitik

### 1. Ohne Berücksichtigung alternativer Verwendungen

Vereinfachend wird zunächst die erste Regel ohne Rücksicht auf alternative Mittelverwendung außerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik modelliert. Im einfachsten Modell wird eine gesellschaftliche Schadensfunktion in Abhängigkeit von der Arbeitslosenzahl und -struktur einer Kostenfunktion der Vermeidung von Arbeitslosigkeit gegenübergestellt (Grenzscha-den-Grenzkosten-Modell). Die Schadensfunktion ist gleichzeitig die Ertragsfunktion aktiver Arbeitsmarktpolitik. Deren Erfolgsmaßstab ist der Umfang der Reduzierung von Arbeitslosigkeit durch Reintegration in den normalen Arbeitsmarkt, welche ohne ihren Einsatz nicht erfolgt wäre. Dabei kommt es neben der Wirkung auf den Beschäftigungsumfang auch auf die Wirkung auf die Beschäftigungsstruktur an. Das Nettoergebnis des aktiven Instrumenteneinsatzes ergibt sich aus den zurechenbaren direkten, indirekten und induzierten Programmeffekten, den unerwünschten Nebenwirkungen und den Opportunitätsnutzen alternativer Mittelverwendungen. Dieser Erfolgsmaßstab schließt nicht generell aus, daß Übergangsarbeitsmärkte<sup>14</sup> wie der sogenannte zweite Arbeitsmarkt beschäftigungspolitisch funktional sind, solange sie dem Reintegrationsziel in den normalen Arbeitsmarkt verpflichtet bleiben.

In einer einfachen Darstellung (Abbildung 2) wird von einer Grenzscha-densfunktion mit positiver Steigung ausgegangen.

Die Zunahme des Grenzscha-dens wird erstens damit begründet, daß mit steigender Arbeitslosenzahl zunehmend Personengruppen mit höherer Produktivität arbeitslos werden, was sich auch im Anstieg des durchschnittlichen Bemessungsentgelts für die Lohnersatzleistungen niederschlägt. Zweitens ist sie auf den Zusammenhang von Arbeitslosenquote und Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen zurückzuführen, der eine Verfestigung der Arbeitslosenstruktur signalisiert. Zu Beginn eines Beschäftigungseinbruchs sinkt zwar zunächst der Anteil der Langzeitarbeitslosen, aber mittelfristig steigt er bei anhaltender Beschäftigungskrise an. Gegenwärtig hat er in Ostdeutschland nach der Geschäftsstatistik der Bundesanstalt 34% erreicht (Westdeutschland: 31%). Statistiken der EU bzw. der OECD, die auf dem Mikrozensuskonzept beruhen, und Ergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitors für die neuen Bundesländer weisen allerdings deutlich höhere An-

---

<sup>14</sup> Schmid (1994).

teile an Langzeitarbeitslosen aus. So betrug der Anteil nach der Umfrage des Monitors vom November 1993 47%. Langzeitarbeitslosigkeit entwertet das Humankapital der Arbeitskräfte und trägt zur sozialen Erosion bei. Sowohl im Weißbuch der EU als auch in der OECD-Beschäftigungsstudie wird daher ihre Eindämmung und damit die Verhinderung und der Abbau von Verhärtungstendenzen zum vorrangigen Ziel erklärt.<sup>15</sup>

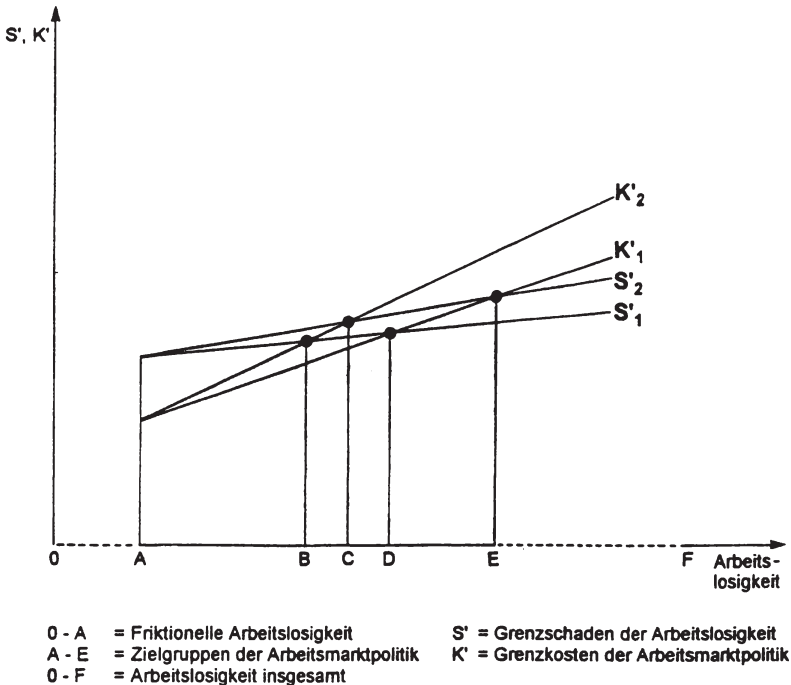


Abbildung 2: Grenzscha­den der Arbeitslosigkeit (Grenzertrag der Arbeitsmarktpolitik), Grenzkosten der Arbeitsmarktpolitik

Interregionale und internationale Vergleiche zeigen, daß der Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquote und Anteil der Langzeitarbeitslosen je nach Umgebungsbedingungen variiert.<sup>16</sup> Sowohl Unterschiede der institutionellen Rahmenbedingungen, die im internationalen Vergleich stärker durchschlagen, als auch interregional und international unterschiedliche Angebots-/Nachfragekonstellationen

<sup>15</sup> Europäische Gemeinschaft (1993); OECD (1994b).

<sup>16</sup> Jackman / Pissarides / Savouri (1990).

dürften dafür maßgeblich sein. Da sich beide Gruppen von Einflußgrößen – wenn auch unterschiedlich schnell – verändern, ändert sich auch die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte bzw. der Verhärtungsgrad der Arbeitslosigkeitsstruktur. Daher sind je nach Verhärtungsgrad/Funktionsfähigkeit unterschiedliche Grenzschäden bei gleicher Arbeitslosenzahl beobachtbar. Das wird durch die unterschiedliche Steigung von  $S_1$  bzw.  $S_2$  zum Ausdruck gebracht.

Die Grenzschadensfunktion setzt erst bei A ein. A gibt den Umfang der friktionellen Arbeitslosigkeit an, die unabhängig von konjunktureller Anspannung und struktureller Verhärtung Ausdruck der Tatsache ist, daß Umschlagsprozesse des Arbeitsmarktes Zeit brauchen. Diesen Zeitbedarf bei bestmöglicher Matching-Qualität auf ein Minimum zu begrenzen, ist Aufgabe der Arbeitsmarktausgleichspolitik. Eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse hat zu prüfen, ob mehr Ressourcen für die Arbeitsvermittlung beschäftigungswirksam eingesetzt werden könnten als zusätzliche Ausgaben für aktive Instrumente im engeren Sinne.

Die Grenzkostenfunktion der Arbeitsmarktpolitik setzt – wiederum abgesehen von den Kosten der Vermittlungsdienste – erst bei A ein und hat ebenfalls positive Steigung. Die Steigung bringt zum Ausdruck, daß die Integration zusätzlicher Arbeitsloser in den normalen Arbeitsmarkt um so höhere Kosten verursacht, je schlechter die Arbeitsmarktlage ist und je mehr dabei auf die schwerer zu vermittelnden Arbeitslosen zugegangen wird.<sup>17</sup> Je nach Konzentrationsgrad der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die schwieriger zu integrierenden Arbeitslosen wird dabei der Grenzkostenverlauf steiler oder flacher verlaufen. Das kommt in den Verläufen  $K_1$  bzw.  $K_2$  zum Ausdruck. Für  $K_1$  sei angenommen, daß die Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosen strikt in der Reihenfolge der zunehmenden Integrationskosten in ihre Programme einbezieht, also vorrangig die besten Risiken bedient. Dafür gibt es in der Literatur zu beruflichen Bildungsmaßnahmen eindeutige Ratschläge<sup>18</sup>, die folglich auf ein Creaming der Arbeitslosen hinauslaufen. Für  $K_2$  sei angenommen, daß die Arbeitsmarktpolitik im Unterschied zu diesem strikten Kriterium einen höheren Zielgruppenanteil unter den Teilnehmern realisiert.

Im Modell wird der Widerspruch zwischen Zielgruppentreue und erwartetem Eingliederungserfolg deutlich: Der optimale Umfang aktiver Arbeitsmarktpolitik nimmt ceteris paribus ab, wenn statt  $K_1$  ein Verlauf  $K_2$  realisiert wird. Deshalb gilt: Je weniger es der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gelingt, Verhärtungstendenzen zu vermeiden, desto weiter oberhalb verläuft die Grenzschadensfunktion. Deshalb mag eine Konstellation  $S_2 / K_2$  realistischer sein als  $S_1 / K_2$ . Das Verhältnis von Zielgruppenorientierung und Effizienz bedarf deshalb weiterer Erörterung.

---

<sup>17</sup> Zum Zusammenhang zwischen zunehmender Größe eines Programms und schwerer einzugliedernden Bewerbern vgl. *Schellhaaß / Schubert* (1992).

<sup>18</sup> *Staudt* (1993); *Staudt / Voß* (1994).

## 2. Zielgruppenorientierung und Effizienz

Für 1988 hatte Karr für Westdeutschland ermittelt, daß etwa die Hälfte der Arbeitslosen (48,8%) wegen ihrer geringen Verweildauer nur 12% des Arbeitslosigkeitsvolumens auf sich vereinigen, während umgekehrt die 10% Arbeitslosen mit den längsten Verweildauern einen Anteil von 43% des Volumens repräsentierten. Auf die Mittelgruppe mit 41% der Arbeitslosen entfielen 45%.<sup>19</sup> Der Zusammenhang zwischen Verbleibsrisiko und Dauer der Arbeitslosigkeit ist für die alten Bundesländer durch mehrere Untersuchungen nachgewiesen. So konnten Licht/Steiner anhand von Daten des Sozio-Ökonomischen Panels (West) zeigen, daß die Abgangsrate in Arbeit vier Monate nach dem Zugang in die Arbeitslosigkeit kontinuierlich abfällt.<sup>20</sup> Eine Verschlechterung der Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt in Abhängigkeit von der Dauer der Arbeitslosigkeit stellte auch Rudolph auf der Basis von Daten der Bundesanstalt für Arbeit fest.<sup>21</sup> Beide Untersuchungen weisen auch auf die Korrelation der Dauer der Arbeitslosigkeit mit den Merkmalen Alter, Geschlecht, Qualifikation und Berufsabschluß hin. Das wird auch durch neuere Untersuchungen für Ostdeutschland auf der Basis des Arbeitsmarkt-Monitors und des Sozio-Ökonomischen Panels (Ost) gestützt.<sup>22</sup>

Eine zielgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik führt zunächst zur Umverteilung von Verbleibsrisiken unter Arbeitslosen. In einer nach der erwarteten Produktivität geordneten Arbeitskräfteschlange können Arbeitssuchende vorrücken, die über ABM wieder an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt oder durch Qualifizierung auf neue Aufgaben vorbereitet werden. Dadurch werden zwar direkt keine Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt geschaffen, aber über Humankapitalerhaltung und -vermehrung die Angebotsbedingungen der Wirtschaft verbessert. Wird von diesem letztgenannten Effekt abgesehen, reduziert sich die Wirkung zielgruppenorientierter aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Risikoumverteilung. Dies ist dann ökonomisch effizient, wenn die Kosten der Umverteilung des Verbleibsrisikos geringer sind als die Differenz zwischen verringertem Grenzscha-den bei der geförderten und dem zusätzlichen Grenzscha-den bei der in der Kräfteschlange nach hinten verdrängten Arbeitskräftegruppe. Dies begründet kein Argument für alle Fälle in dem Sinn, daß es genauso für den fünfzigtausendsten wie für den fünfhunderttausendsten Teilnehmer gilt, vielmehr muß auch hier ein Optimum gesucht werden.

## 3. Berücksichtigung alternativer Verwendungen

Ein optimaler Umfang aktiver Arbeitsmarktpolitik läßt sich schließlich nicht bestimmen, ohne daß geprüft wird, ob mit den gleichen Kosten bei alternativem Mit-

<sup>19</sup> Karr (1990).

<sup>20</sup> Licht / Steiner (1991).

<sup>21</sup> Rudolph (1992).

<sup>22</sup> Karr / Leikeb / Wiedemann (1994).

teleinsatz außerhalb der Arbeitsmarktpolitik höhere beschäftigungspolitische Erfolge in den Dimensionen Zunahme der Erwerbstätigkeit und Verbesserung der Beschäftigungsstruktur erreicht werden können. Zu fragen ist also,

- ob mit zumindestens einem Teil der Mittel größere Beschäftigungseffekte im Rahmen alternativer öffentlicher Ausgabenprogramme erreichbar wären und bis zu welchem Ausgabenumfang dies gelten würde;

oder

- ob durch Verringerung von Ausgaben und entsprechender Reduktion von Sozialversicherungsbeiträgen bzw. Steuern höhere Beschäftigungswirkungen möglich wären und bis zu welchem Umfang dies unter welchen Bedingungen gelten würde.

Die Antwort läßt sich – wenn beim State of the art überhaupt – nur über ein arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch sensibles gesamtwirtschaftliches Simulationsmodell geben.

### III. Zum optimalen Instrumentenmix

Unabhängig davon, ob der Umfang der arbeitsmarktpolitischen Aktivität unter Bezug auf ein Optimierungskalkül wie im Grenzschaten-Grenzkosten-Modell zustande kommt, oder ob eher ein Aushandlungsprozeß im Rahmen eines politikökonomischen Modells den Budgetumfang für die aktive Arbeitsmarktpolitik determiniert, bleibt innerhalb dieses Rahmens der optimale Mix zu bestimmen, bei dem der Grenznutzen einer zusätzlichen Geldeinheit bei allen Instrumenten gleich ist.

Im einfachsten Modell werden zwei Instrumente ABM und FuU unterschieden, die peripher substituierbar sind. Die Instrumente sind unterschiedlich teuer, in Abbildung 3 wird unterstellt, daß ABM pro Förderfall teurer ist als FuU.

Dies kommt in Abbildung 3 durch die Achsenabschnitte zum Ausdruck, die die Budgetgerade AF bildet. Würde nur FuU durchgeführt, könnten OF-Teilnehmer gefördert werden, würde nur ABM durchgeführt, könnten OA-Teilnehmer einbezogen werden.

Mit dem durch AF gegebenen Budget kann ein Erfolgsniveau  $E_1$ , das heißt ein bestimmter Abbau des durch Arbeitslosigkeit verursachten gesamtgesellschaftlichen Schadens erreicht werden. In  $M'_1$  ist die Optimalbedingung für den Instrumentenmix erfüllt. Realisiert wird die Kombination  $OA_1 / OF_1$ .

Die Instrumente ABM und FuU sind zwar peripher substituierbar, unterscheiden sich aber in ihrer Wirksamkeit für unterschiedliche Zielgruppen. Eine Verschiebung der Budgetgeraden durch Budgeterweiterung kann dann zu einem anderen



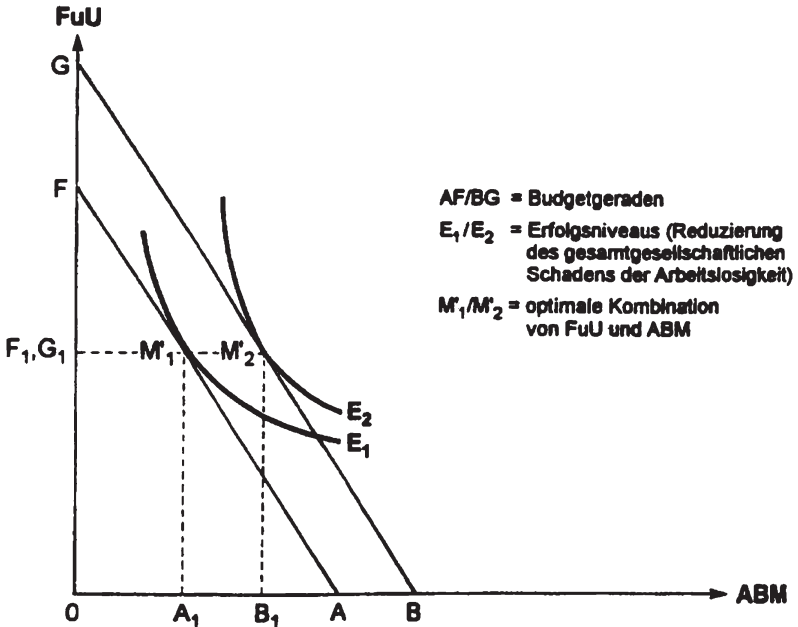


Abbildung 3: Optimaler Instrumentenmix

optimalen Mix führen, wie in  $M'_2$  beispielhaft dargestellt ist. In dem Beispiel ist durch den Verlauf der Isoertragskurve  $E_2$  unterstellt, daß ein zusätzlicher Erfolg aktiver Arbeitsmarktpolitik nur erreichbar ist, wenn solche Zielgruppen einbezogen werden, die durch ABM an den normalen Arbeitsmarkt wieder herangeführt werden müssen. Weitere grundsätzliche Varianten lassen sich bilden, indem der relative Preis der Instrumente und damit die Steigung der Budgetgeraden verändert wird. Das ist auch realistisch, weil – wie dargestellt – nicht angenommen werden darf, daß die Teilnehmerstruktur bei Veränderung des Budgetumfanges konstant bleibt und weil ein verbessertes Screening dazu führen kann, daß Maßnahmen und Teilnehmer mit der besten Reintegrationserwartung ausgewählt werden (arbeitsmarktliche Zweckmäßigkeit). Darüber hinaus findet auch innerhalb der Instrumente ein Übergang von den teureren zu den weniger teuren Maßnahmen und vice versa statt, so z. B. bei der Dauer von Bildungsmaßnahmen, beim Fördersatz von Lohnkostenzuschüssen und bei unterschiedlichen Maßnahmeeinheiten von ABM.

Der optimale Instrumentenmix ist situativ unterschiedlich. In einem Arbeitsamtsbezirk mit hohem qualifikatorischem Mismatch mag die Wirksamkeit von FuU größer sein, bei hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen und geringer Zahl offener Stellen rücken ABM oder andere Formen öffentlich geförderter Beschäftigung stärker in den Vordergrund. Dabei sind auch Maßnahmekombinationen ins Kalkül

zu ziehen, meist handelt es sich um Kombinationen von ABM, Kurzarbeitergeld oder Lohnkostenzuschüssen mit einem Qualifizierungsanteil. Dies sind freilich nur Beispiele. Bei dezentraler Entscheidung über den Instrumentenmix, die von den Arbeitsämtern ab 1995 praktiziert werden soll, hätte also jedes Arbeitsamt mit einer möglicherweise unterschiedlichen Schar von Isoertragskurven des Instrumenteneinsatzes zu rechnen.

#### IV. Zusammenfassung und kritische Würdigung

Das dargestellte Grenzscha-den-Grenzkosten-Modell ist geeignet, wesentliche Probleme bei der Bestimmung des optimalen Umfangs und des Instrumentenmix in konzentrierter Form darzustellen. Dabei besteht ein besonderer Vorteil der Marginalanalyse darin, daß Argumente für oder gegen ein Mehr oder Weniger an aktiver Arbeitsmarktpolitik in Abhängigkeit von Kosten-Nutzen-Verläufen bei unterschiedlich hoher Arbeitslosigkeit bzw. Variation des Instrumenteneinsatzes differenziert beurteilt werden können.

Wollte man das Modell über die ihm hier zuge dachte Funktion der konzentrierten Problemdarstellung hinaus für empirische Analysen oder gar praktische Politikempfehlungen nutzen, gelangte man jedoch bald an die Grenzen seiner Aussagefähigkeit. Sowohl die Modellierung als auch die empirische Spezifikation von Schadens- und Nutzenfunktionen wären zu leisten. Daß dabei nicht nur wirkungsanalytische und empirische Lücken zu schließen wären und daß schließlich intangible Kosten und Nutzen der Messung unzugänglich bleiben dürften, wird nach dieser Darstellung deutlich geworden sein.

Im Prozeß der Politikformulierung durch Gesetzgebung, Verordnungs- und Anordnungsrecht sowie bei der Haushaltsaufstellung läßt die unzureichende Information über Grenzkosten und -erträge sowie über die Opportunitätsnutzen alternativer Verwendungen Raum für unterschiedliche Einschätzungen der am Aushandlungsprozeß Beteiligten.

Darüber hinaus geben Verteilungswirkungen Anlaß zu unterschiedlicher Einschätzung und Bewertung. Dabei geht es sowohl um die Wirkungen auf funktionale, personelle und regionale Einkommensverteilung als auch um die Be- und Entlastungswirkungen bei Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern. Deshalb hätte eine Kosten-Nutzen-Analyse nur begrenzten politikberatenden Einfluß auf den politischen Prozeß der ergänzend in politik-ökonomischen Modellen darzustellen wäre.

## C. Wirkungsanalysen

Die Wirkungen und unbeabsichtigten Nebenwirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik sind umstritten. Im folgenden werden einige Beurteilungsraster angeboten, die bei Wirkungsanalysen herangezogen werden können. Dabei läßt sich der Ertrag der Arbeitsmarktpolitik in zweifacher Weise darstellen, nämlich als vermiedene Schäden der Arbeitslosigkeit bzw. als Reintegrationswirkung in den ersten Arbeitsmarkt.

### I. Schäden der Arbeitslosigkeit

Die Schäden der Arbeitslosigkeit sind die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit, das entgangene Bruttoinlandsprodukt bei Unterauslastung des arbeitsuchenden Erwerbspersonenpotentials, der durch Arbeitslosigkeit verursachte Humankapitalverlust und die Kosten der Auflösung sozialer Kohäsion. Keine dieser drei Dimensionen ist bisher umfassend dargestellt.

#### 1. Gesamtfiskalische Kosten

Im engeren Sinn sind die Kosten der Arbeitslosigkeit ihre gesamtfiskalischen Kosten ohne die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik, denen sie als Alternativkosten gegenübergestellt werden können. Das sind:

- Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, des Bundes und der Gemeinden für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, deren Surrogate wie Eingliederungsgeld bzw. -hilfe und durch Arbeitslosigkeit veranlaßte Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Ausgaben der Länder für anteilige Mehraufwendungen für Wohngeld,
- Zuweisungen der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundes an die Renten- und Krankenversicherung, ab 1995 auch an die Pflegeversicherung für Empfänger von Lohnersatzleistungen,
- entgangene Steuer- und Beitragseinnahmen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungsträger.

1993 betragen die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit 116 Mrd. DM, davon entfielen auf die 2,27 Mio. Arbeitslosen in den alten Bundesländern 88,6 Mrd. DM, auf die 1,15 Mio. Arbeitslosen in den neuen Bundesländern 27,7 Mrd. DM. Die Zahllast verteilte sich auf

- die Bundesanstalt für Arbeit mit 44,8%
- den Bund mit 24,1%
- die Länder mit 8,5%
- die Gemeinden mit 5,7%

- die Rentenversicherung mit 13,2%
- die Krankenversicherung mit 3,7%.

Die Kosten waren 1993 um 30 Mrd. DM höher als im Vorjahr. Der Anteil der Bundesanstalt für Arbeit nimmt seit mehreren Jahren zu.<sup>23</sup>

## 2. Sonstige gesamtgesellschaftliche Kosten

Die Rechnungen zu den gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit befragen nur einen Teil der gesellschaftlichen Schäden. Dabei gibt es Unter- und Überschätzungen. Das entgangene Sozialprodukt kann nicht einfach als Summe nicht geleisteter Beiträge der Arbeitslosen kalkuliert werden, weil deren zusätzliche Beschäftigung Rückwirkungen auf die relativen Preise haben dürfte. Die Bestimmung des entgangenen Sozialprodukts kann daher allenfalls in einem interdependenten gesamtwirtschaftlichen Modell geleistet werden.

Die gesamtfiskalische Kostenrechnung der registrierten Arbeitslosigkeit beinhaltet nicht die Lohnersatzleistungen, die für Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aufzuwenden gewesen wären, wenn auf den Instrumenteneinsatz verzichtet worden wäre. Dies läßt sich im Simulationsmodell des IAB für den Haushalt der Bundesanstalt (SIMBA) unter Berücksichtigung der Anspruchsdauer für Lohnersatzleistungen schätzen. Für Ostdeutschland mit einer durchschnittlichen Entlastungswirkung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen von insgesamt 104 Personen zu 100 registrierten Arbeitslosen<sup>24</sup> ist die Größenordnung der andernfalls aufzubringenden Lohnersatzleistungen mit 17 Mrd. DM erheblich.<sup>25</sup>

Zu den gesamtwirtschaftlichen Kosten zählt darüber hinaus die Entwertung des nicht genutzten Humankapitals. Arbeitgeber rechnen bei Langzeitarbeitslosen mit erheblichen Abschreibungen durch Nichtnutzung, das heißt fehlender Reinvestition durch Lernen am Arbeitsplatz. Sie vermuten darüber hinaus den Abbau sozialer Qualifikationen. Tatsächlich geht andauernde Arbeitslosigkeit mit Dequalifizierung einher, auf das faktische Ausmaß allein kommt es aber nicht an, vielmehr darauf, welche Produktivitätserwartungen Arbeitgeber ihren Einstellungsentscheidungen unter Qualitätsunsicherheit zugrunde legen.

Die gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit umfassen schließlich Folgen sozialer Erosion. Dabei geht es einerseits um die Reduzierung von Teilhabemöglichkeiten an Einkommen und sozialen Beziehungen. Mit dem Begriff der Erosion werden insbesondere solche Prozesse belegt, die schließlich zu abweichendem Verhalten wie Drogenabhängigkeit, Kriminalität und politischem Extremismus

---

<sup>23</sup> Bach / Spitznagel (1994).

<sup>24</sup> Bach / Jung-Hammon / Otto (1994).

<sup>25</sup> Die Berechnung erfolgt unter der Annahme, daß der sonst arbeitslose Personenkreis die gleiche Leistungsempfängerstruktur aufweist wie der Durchschnitt der Arbeitslosen.

führen, „zum Ausfransen der Gesellschaft am unteren Rand“. So verstanden wäre der Erosionsbegriff aber zu eng gefaßt, weil er nicht die sozialen Deprivationsprozesse adressiert, die sich im Transformationsprozeß im Kern der Gesellschaft in Familien, in den weiteren Sozialbeziehungen und als Bedrohung politischer Stabilität im Gefolge von Massenarbeitslosigkeit abspielen.

Statt des Randgruppen assoziierenden Begriffs der Erosion ist deshalb der Begriff der Auflösung sozialer Kohäsion treffender, um die gesellschaftlichen Schäden der Arbeitslosigkeit zu begreifen. Die bisherige Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß in Ostdeutschland muß insbesondere unter Berücksichtigung dieser Argumente in der Nutzenfunktion eingeschätzt werden. Untersuchungen zur Einkommenssituation von Arbeitslosen und Haushalten mit arbeitslosen Erwerbspersonen auf der Datengrundlage des Sozio-Ökonomischen Panels machen deutlich, daß die Veränderung der Lebenslage als Folge von Arbeitslosigkeit von der Haushaltsstruktur beeinflusst wird und daß die durchschnittlichen Lohnersatzleistungen im Ost-West-Vergleich näher beieinanderliegen als die Einkommen.<sup>26</sup>

Je mehr man sich von der einfachen gesamtfiskalischen Rechnung der Kosten der Arbeitslosigkeit weitertastet zur gesamtwirtschaftlichen und schließlich gesamtgesellschaftlichen Einschätzung, desto mehr kommen die konzeptionellen und empirischen Grenzen einer Kosten-Nutzen-Analyse zum Tragen, wie in der kritischen Würdigung des Grenzscha-den-Grenzkosten-Modells bereits angedeutet wurde.

## II. Integrationswirkungen

### 1. Hypothetische Erfolgskriterien

Kosten-Nutzen-Analysen konzentrieren bzw. beschränken sich auf die Effektivität und Effizienz arbeitsmarktpolitischer Programme. Effektivitäts- oder Wirkungsanalysen messen zunächst, in welchem Ausmaß eine Maßnahme die erwünschten Ergebnisse erzielt hat. Effizienzanalysen setzen dann den Nutzen dieser Ergebnisse in Beziehung zu den Kosten.

Wesentliche Voraussetzung für die Durchführung dieser Analysen sind operational definierte Ziele und Erfolgskriterien. Die in Teil B vorgenommene Modellierung konzentrierte sich auf die Zielsetzungen des AFG. Analysiert wurde die Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf das Beschäftigungsniveau, die Beschäftigungsstruktur oder die Arbeitslosigkeit. Eine Beschränkung auf diese Ziele erscheint insofern gerechtfertigt, als mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit auch die im vorigen Abschnitt behandelten gesellschaftlichen Schäden reduziert werden.

---

<sup>26</sup> Karr / Leikeb / Wiedemann (1994).

Um die Ergebnisse aktiver Arbeitsmarktpolitik auf das Beschäftigungsniveau zu analysieren, muß ein Nettokonzept entwickelt werden, das der Tatsache Rechnung trägt, daß die Bruttobeschäftigungswirkungen einer arbeitsmarktpolitischen Intervention nicht identisch sind mit den Nettobeschäftigungsgewinnen als Zusatznutzen des Maßnahmeinsatzes.<sup>27</sup> Im wesentlichen werden drei Effekte als Ursache für die Differenz von Brutto und Netto in der Literatur diskutiert<sup>28</sup>:

*Mitnahmeeffekte* kennzeichnen den Sachverhalt, daß Maßnahmeteilnehmer auch ohne das Programm einen Arbeitsplatz bekommen hätten. Wie Schellhaaß/Schubert unter Bezugnahme auf Forschungsergebnisse in den USA zeigen, kann es auch bei ABM trotz Zusätzlichkeitskriterium zu Mitnahmeeffekten kommen, wenn Haushaltsmittel etwa der Kommunen durch ABM-Mittel ersetzt werden. Diesen Gesichtspunkt betont auch die OECD in ihrem arbeitsmarktpolitischen Konzept für die neunziger Jahre.<sup>29</sup>

Von *Substitutionseffekten* ist die Rede, wenn Maßnahmeteilnehmer im Wettbewerb mit anderen Arbeitssuchenden um die gleichen Arbeitsplätze konkurrieren und bei der Besetzung der Arbeitsplätze an deren Stelle treten.

*Verdrängungseffekte* beziehen sich auf den Wettbewerb zwischen den Anbietern von Gütern und Dienstleistungen. Da die Teilnehmer an Maßnahmen ebenfalls Güter oder Dienste produzieren, kann es zu Verdrängungsprozessen kommen, wodurch andere Anbieter Personal reduzieren müssen oder ganz aus dem Markt ausscheiden. Die Arbeitslosigkeit der Teilnehmer wird in diesem Fall (teilweise) durch die Arbeitslosigkeit von Nichtteilnehmern ersetzt.

Die Chancen einer genauen Erfassung der Nettowirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik auf das Beschäftigungsniveau werden von Schellhaaß/Schubert skeptisch beurteilt.<sup>30</sup> Ihrer Meinung nach sind auch die Erfolge bei der „Umverteilung von Chancen, Einkommen und Arbeitsmarktrisiken“ wichtiger. Sie folgern deshalb, daß sich die Evaluation der Arbeitsmarktpolitik auf die strukturellen Wirkungen konzentrieren sollte. Als Erfolgskriterien für Kosten-Nutzen-Analysen führen sie im wesentlichen zwei Punkte auf. So wird die Dauer der Integration in den ersten Arbeitsmarkt, die gleichbedeutend mit der „Nachhaltigkeit der Maßnahmewirkungen“ ist, als entscheidendes Kriterium für den gesellschaftlichen Nutzen betrachtet. Ein weiteres Kriterium ist die Einkommensentwicklung, die als Indikator sowohl für die Qualität des Arbeitsplatzes als auch für den „return on investment“ von Maßnahmen angesehen wird. Bei Fortbildung und Umschulung zielt eine entsprechende Investitionsrechnung auf den Zusammenhang zwischen Verbesserung des Humankapitals, höherer Produktivität und Lebenseinkommen ab. Sie hätte

---

<sup>27</sup> Schellhaaß (1991), S. 94; Schellhaaß / Schubert (1992), S. 372.

<sup>28</sup> Unter anderem Haveman / Saks (1985), S. 29; Schellhaaß / Schubert (1992), S. 372; Tarling (1993), S. 306.

<sup>29</sup> OECD (1990), S. 48.

<sup>30</sup> Schellhaaß / Schubert (1992), S. 373.

außerdem zu berücksichtigen, daß Arbeitslosigkeit nicht nur kurzfristig zu Einkommenseinbußen führt, sondern auch langfristig die Verdienstmöglichkeiten negativ beeinflusst.<sup>31</sup>

Die bisher diskutierten Erfolgskriterien bezogen sich auf die Zielsetzungen des AFG. Sie wurden mit den besonderen Problemen der ostdeutschen Wirtschaft um die Komponente „Unterstützung des Strukturwandels“ ergänzt, eine Ergänzung, die inzwischen auch für Westdeutschland als relevant angesehen wird. Die Definition von Erfolgskriterien, mit denen die positiven oder negativen Beiträge zum Strukturwandel gemessen werden können, ist problematisch. Das verdeutlicht die Kontroverse um den strukturkonservierenden bzw. strukturfördernden Charakter von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik betritt hier weitgehend Neuland. Insofern gibt es auch keine empirisch bereits „bewährten“ Erfolgskriterien.

In der nächsten Stufe erfolgt die Quantifizierung der Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik. Für Kosten-Nutzen-Analysen sind die Nettobeschäftigungswirkungen entscheidend. Programmverwalter und Politiker interessieren dagegen in erster Linie die Bruttoeffekte, wie z. B. die Entlastungswirkung von Maßnahmen.

Abbildung 4 zeigt verschiedene Entwicklungspfade auf, die für eine Quantifizierung von Programmwirkungen herangezogen werden können.<sup>32</sup> Programm ist hier als übergeordneter Begriff zu verstehen, der mehrere Maßnahmen umfassen kann.

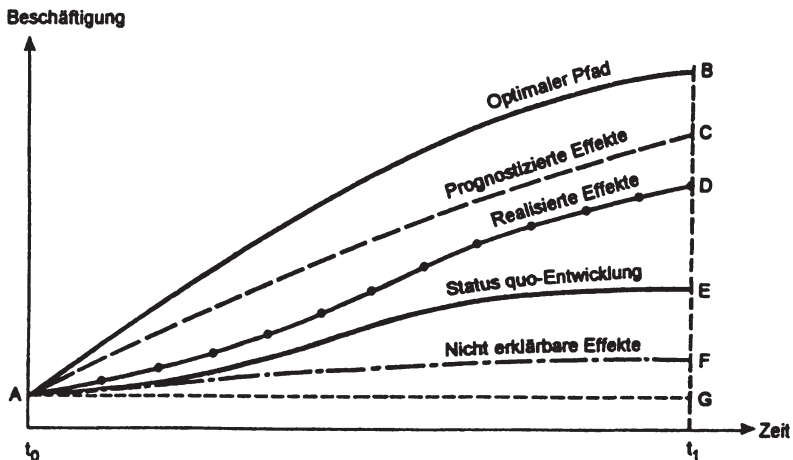


Abbildung 4: Hypothetische Erfolgskriterien

Quelle Schellhaaf (1991).

<sup>31</sup> Wilensky (1985), S. 4; Büchel (1991), S. 297.

<sup>32</sup> Schellhaaf (1991), S. 91.

Zunächst können die realisierten Wirkungen eines Programms mit den prognostizierten verglichen werden. Die jeweiligen Pfade sind durch AD und AC dargestellt. Als Kriterium für den Erfolg oder Mißerfolg gilt dann die Differenz zwischen AD und AC. Der Vergleich beider Entwicklungspfade macht allerdings nur Sinn, wenn die prognostizierten Wirkungen aus einem wissenschaftlichen Modell abgeleitet werden. „Political promises ...“, schreibt Schellhaaß, „... are not a reliable criterion for estimating the success of a programme.“<sup>33</sup>

Wesentlich ambitionierter ist der Vergleich zwischen den realisierten Effekten und dem optimalen Entwicklungspfad (AD und AB in Abbildung 4). Je geringer die Differenz zwischen AB und AD, desto mehr wurde das Wirkungspotential eines Programms ausgeschöpft. Das bedeutet, daß eine vergleichende Evaluierung aller potentiellen Maßnahmen unter Berücksichtigung der Opportunitätskosten durchgeführt werden muß. Die Frage des optimalen Instrumentenmix ist also Teil dieses Evaluierungsansatzes.

Eine weitere Möglichkeit ist der Vorher-Nachher-Vergleich. Er ist auf dem Pfad der realisierten Effekte dargestellt durch die Bewegung von A nach D. In dieser Form geht der Vergleich von einer stationären Wirtschaft aus, das heißt ohne die Arbeitsmarktpolitik kommt es zu keiner Änderung auf dem Arbeitsmarkt (AG in Abbildung 4). Unberücksichtigt bleibt deshalb eine mögliche Status quo-Entwicklung AE, zu der es im Zeitraum  $t_0$  bis  $t_1$  ohne die Arbeitsmarktpolitik gekommen wäre. Die Programmwirkung wird deshalb durch ED korrekt abgebildet. Zu den verschiedenen Ansätzen experimenteller und nicht-experimenteller Methoden zur Messung dieser Differenz und den damit verbundenen Problemen sei verwiesen auf die Arbeiten von Burtless und Heckman/Smith.<sup>34</sup>

## 2. Einige Ergebnisse und weitere Fragen

Zeitnahe Wirkungsforschung findet in Phasen statt. Zuerst läßt sich die Effektivität beurteilen. Diesbezügliche Fragen beziehen sich auf Teilnehmerzahl und -struktur sowie Maßnahmestrukturen und -kosten. Der für die Beurteilung der Effizienz interessante Maßnahmeerfolg kann erst anschließend festgestellt werden. Entsprechende Kriterien sind Abbruchquote, Einmündung in den ersten Arbeitsmarkt, anschließende Beschäftigungsentwicklung in den Dimensionen Stetigkeit, Einkommen und Qualifikationsverwertung.

---

<sup>33</sup> Schellhaaß (1991), S. 93.

<sup>34</sup> Burtless (1993); Heckman / Smith (1993).



## a) Kosten

Die Kosten aktiver Arbeitsmarktpolitik sind als Bruttokosten auf der Finanzierungsseite zu ermitteln. Vollständigkeit wird dabei mangels Transparenz der zurechenbaren Ausgaben von Ländern, Gemeinden und anderen Trägern nicht erreicht.<sup>35</sup> Von den Bruttokosten sind die Selbstfinanzierungsanteile bei den Trägern sowie anderen Fiscis und Parafiscis aufgrund eingesparter Lohnersatzleistungen und zusätzlicher Einnahmen (Steuern und Beiträge zur Sozialversicherung) abzuziehen. Die von Bach und Spitznagel vorgelegte gesamtfiskalische Kostenrechnung berücksichtigt dies.<sup>36</sup> Der Selbstfinanzierungsanteil hängt maßgeblich davon ab, wieviele Teilnehmer in welcher Höhe und wie lange andernfalls Lohnersatzleistungen erhalten hätten.

Die um den Selbstfinanzierungsanteil bereinigten Kosten müßten wiederum ergänzt werden um Kosten aufgrund von Nebenwirkungen. Verdrängungseffekte hätten z. B. zur Folge, daß registrierte Arbeitslosigkeit zwar auf der einen Seite durch aktive Maßnahmen vermieden werden kann, dies aber auf der anderen Seite auf Kosten der Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt ginge. Auch die Opportunitätskosten alternativer Verwendung der Finanzierungsmittel im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf wären zu berücksichtigen.

Es ist bisher nicht gelungen, Verdrängungseffekte quantitativ hinreichend zu erfassen. Maßnahmeträger, Maßnahmeart und Umfang können die Verdrängungsgefahr signalisieren. In Abstimmung zwischen Arbeitsverwaltung und Handwerkskammern sind daraus Folgerungen für die Unbedenklichkeit gezogen worden. Die Einholung solcher Unbedenklichkeitserklärungen der Kammern ist offensichtlich hilfreich gewesen.<sup>37</sup> Durch Vergabe von Leistungen im Rahmen von ABM an private Anbieter statt Bereitstellung in Regie des Trägers kann die Verdrängungsgefahr weiter reduziert werden. Schätzungen zeigen, daß das Vergabepotential bei ABM bei weitem nicht ausgeschöpft ist.<sup>38</sup> Lediglich bei den sogenannten „Mega-ABM“ sind relativ hohe Anteile von Teilvergabe-Maßnahmen zu verzeichnen.<sup>39</sup> Das Verdrängungsproblem ist um so geringer, je strikter das Zusätzlichkeitskriterium beachtet wird. Dies war und ist im Transformationsprozeß in Ostdeutschland dort zu gewährleisten, wo entsprechende privatwirtschaftliche Angebote nicht vorliegen. Insofern unterscheidet sich die Situation von der in Westdeutschland. Ein grundsätzliches Problem besteht darin, daß die strikte Anwendung des Zusätzlichkeitskriteriums und die Allokation knapper Ressourcen nach dem Kriterium der höchsten Dringlichkeit potentiell miteinander im Konflikt liegen.

---

<sup>35</sup> Buttler (1994); Reissert et al. (1994).

<sup>36</sup> Bach / Spitznagel (1992).

<sup>37</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung / Institut für Weltwirtschaft (1992).

<sup>38</sup> Spitznagel (1992).

<sup>39</sup> Emmerich (1993).

Kosten der Arbeitsmarktpolitik werden als Gesamtkosten ausgewiesen. Bereits die zutreffende Ermittlung von Durchschnittskosten je Teilnehmer bzw. -gruppe stößt auf Schwierigkeiten, weil die Geschäftsstatistik der Bundesanstalt nicht zwischen Aufwand und Ausgabe unterscheidet. Das ist dort erheblich, wo Aufwand und Ausgabe zeitlich deutlich auseinanderfallen. Grenzkosten lassen sich folglich nur ansatzweise ermitteln, im Ableitungsmodell des IAB für die Entwicklung der arbeitsmarktpolitischen Leistungen läßt sich immerhin die Wirkung von Veränderungen der Leistungsempfängerstruktur darstellen.

### b) Eingliederungserfolg

Der Eingliederungserfolg ist erst einige Zeit nach Maßnahmeende feststellbar. Die systematische Beobachtung über Fallstudien hinaus verlangt die Verknüpfung von Individualdaten der Teilnehmerstatistik und der Beschäftigtenstatistik über mehrere Perioden. Das ist beim gegenwärtigen Stand der Erwerbsstatistik für Ostdeutschland noch nicht realisierbar. Ersatzweise kann auf die Verknüpfung zwischen der Datei der Bezieher von Lohnersatzleistungen und der Teilnehmerstatistik zurückgegriffen werden. Die entsprechende Frage, welcher Anteil der Teilnehmer an FuU sechs Monate nach Austritt aus der Bildungsmaßnahme (Abbruch oder Teilnahmeerfolg) wieder Lohnersatzleistungen bezogen hat, beantwortet Tabelle 3.

Tabelle 3

#### FuU-Teilnehmer 6 Monate nach Beendigung 1992 und 1. Halbjahr 1993 im Lohnersatzleistungsbezug\*

	Frauen	Männer
Ost	40,0 (8,8)**	22,0 (7,6)**
West	23,4 (8,9)**	28,5 (8,7)**

\* Nur Vollzeitmaßnahmen ohne Kurzfristmaßnahmen nach § 41a AFG

\*\* Durchschnittliche Maßnahmedauer in Monaten

Quelle: IAB.

Männer im Osten haben danach unter allen vier Gruppen den besten, Frauen im Osten den schlechtesten Wert. Die Differenz zu 100% darf dabei nicht mit Eingliederungserfolg gleichgesetzt werden,<sup>40</sup> läßt sich aber als Approximation interpretie-

<sup>40</sup> FuU-Absolventen können nicht nur in Erwerbstätigkeit, sondern auch in die stille Reserve übergegangen sein, sie können sich weiter im Bildungssystem befinden oder auch nur als Arbeitslose keinen Leistungsanspruch mehr haben.

ren. Das vergleichsweise gute Ergebnis für die Männer im Osten kann nicht mit der Arbeitsmarktlage erklärt werden, sondern deutet darauf hin, daß Arbeitgeber in Ostdeutschland angesichts der Kosten und der längeren Ausreifungszeit betrieblicher Ausbildung im dualen System zunächst bevorzugt Fachkräfte unter den Absolventen von FuU gewinnen.

Auch der Maßeerfolg von ABM läßt sich am anschließenden Verbleib ermitteln. Dabei ist freilich mehr als bei FuU zu berücksichtigen, daß in ABM besonders Schwervermittelbare Arbeit finden sollen, welche sie an den ersten Arbeitsmarkt heranführen können. ABM muß schließlich auch für solche Menschen angeboten werden, die nicht mehr in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar sind, gleichwohl eine ihren Fähigkeiten entsprechende Tätigkeit wahrnehmen können. Hier ist letztlich der Übergang zu Tätigkeiten in beschützenden Werkstätten fließend. Deshalb muß in den Ergebnissen der Widerspruch zwischen Eingliederungserfolg und Zielgruppentreue zum Ausdruck kommen und kann Eingliederungserfolg kein durchgängig vorrangiges Ziel sein.

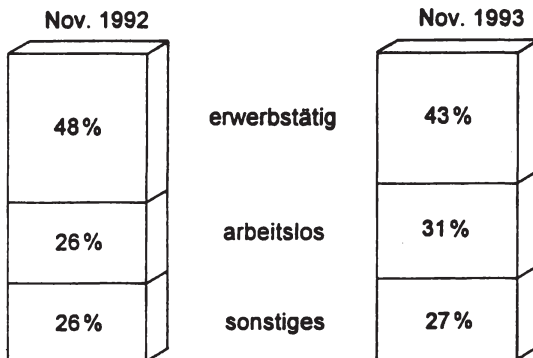


Abbildung 5: Verbleib von ABM-Teilnehmern in Ostdeutschland

Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer 11 / 93.

Von allen ABM-Teilnehmern seit der Wende waren im November 1992 48% erwerbstätig geworden, zuzüglich der weiteren Jahrgangskohorte waren es 1993 43%. Es kann unterstellt werden, daß auch unter den Fällen „Sonstiges“, das heißt auch „keine Angabe“, ein Teil erwerbstätig geworden sein dürfte. Generell ist aber bei den Nicht-Antworten eher mit einem negativen als mit einem positiven Vergleichsergebnis zu rechnen. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß einzelne erwerbstätige Teilnehmer wieder in ABM statt im ersten Arbeitsmarkt beschäftigt waren. Die Verschlechterung der Werte für 1993 kann nicht mit der allgemeinen Arbeitsmarktlage erklärt werden, wohl aber mit zunehmender Konzentration

auf die Zielgruppen. Das Integrationsergebnis von ABM ist insgesamt in Ostdeutschland bisher besser als in Westdeutschland. Da Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland eher „jeden“ treffen konnte und ABM weniger auf den harten Kern der Langzeitarbeitslosen konzentriert werden mußte, verwundert dies nicht.

Über die Nachhaltigkeit des Integrationserfolges liegen bisher keine Ergebnisse für Ostdeutschland vor. Für Westdeutschland gibt es Ergebnisse zur durchschnittlichen Dauer der Beschäftigung im Zweijahreszeitraum nach erfolgreicher Umschulung.<sup>41</sup> Am ehesten sind solche Ergebnisse aus Panels zu erzielen, die Fallzahl im Sozio-Ökonomischen Panel (Ost) reicht dafür aber bisher kaum aus. Erst auf der Grundlage der Beschäftigtenstatistik werden Erwerbsverläufe im Zusammenhang mit der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen sichtbar werden. Freilich setzt dies so banale – gleichwohl in der Verwaltungspraxis nicht selbstverständliche – Vorkehrungen wie die treffsichere Identifikation in Maßnahme- und Beschäftigtenstatistik über die Sozialversicherungsnummer voraus. Darüber hinaus enthält die Beschäftigtenstatistik ebenso wenig wie das Sozio-Ökonomische Panel ausreichend Variablen, die den Maßnahmeerfolg in Abhängigkeit von Teilnehmer- und Maßnahmestruktur, Organisationsform (z. B. ABS) und Qualität des Programmmanagements erklären können. Fallstudien verdeutlichen die Abhängigkeit guter und schlechter Ergebnisse von Programmstruktur und -implementierung.<sup>42</sup>

Die Verbleibsforschung beantwortet nicht ohne weiteres die Frage, wieviele Arbeitslose auch ohne Teilnahme an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik erfolgreich in den ersten Arbeitsmarkt eingemündet wären.<sup>43</sup> Um die Entwicklung unter Status quo-Bedingungen zu schätzen, ist die Analyse von Vergleichsgruppen ohne Förderung geboten. In sozialen Experimenten wäre dies möglich, bei Beachtung der Gleichförmigkeit der Rechtsanwendung freilich nicht. Selbst wenn sozialstatistisch vergleichbare Gruppen von Geförderten und Nichtgeförderten gebildet werden könnten, dürfte nicht ausgeschlossen und müßte wegen des Rechtsstaatsgebots sogar unterstellt werden, daß sich beide Gruppen in unbeobachteten Eigenschaften unterscheiden. Verfahren für die Kontrolle von unbeobachteten Eigenschaften werden in der Literatur diskutiert.<sup>44</sup>

Es wäre aber vorschnell zu folgern, daß klare Ergebnisse zu erwarten sind, wenn nur das Vergleichsgruppenproblem gelöst ist. Denn auch in diesem Fall geht die Kontroverse über zurechenbare Ergebnisse weiter. Björklund bezeichnet die Ergebnisse der schwedischen Vergleichsgruppenuntersuchungen über Qualifikationsmaßnahmen als unklar.<sup>45</sup> Dänische Ergebnisse für Maßnahmen mit kurzer Dauer, die Schwervermittelbaren vorbehalten waren, sind sogar vergleichsweise nega-

---

<sup>41</sup> Blaschke (1994).

<sup>42</sup> Richter et al. (1994).

<sup>43</sup> Heckman / Smith (1993).

<sup>44</sup> Hasan (1991); Ridell (1991).

<sup>45</sup> Björklund (1993).

tiv.<sup>46</sup> Letzteres deutet darauf hin, daß die Teilnahme an diesen Programmen potentiellen Arbeitgebern besondere Leistungsdefizite beim Zugang signalisiert, ohne daß beim Abgang nach kurzer Maßnahmedauer ein erheblicher Leistungsfähigkeitszuwachs erwartet wurde.

Der Eingliederungserfolg als alleiniger Indikator ist, wie oben dargestellt, unzureichend, weil er abgewogen werden muß mit den berechtigten Ansprüchen derer, die wegen schlechter Risiken weniger oder gar nicht zum Zuge kämen. Daß dies nicht nur aus verteilungspolitischen Gründen erwägenswert, sondern auch wegen des mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zunehmenden Grenzschadens rational sein kann, wurde ebenfalls dargelegt.

### *3. Kosten-Nutzen-Analysen als Teil der Wirkungsforschung*

Die Evaluation arbeitsmarktpolitischer Programme kann verschiedene miteinander verzahnte Aktivitäten umfassen. Im einzelnen lassen sich drei Kategorien der Wirkungsforschung unterscheiden, von denen Kosten-Nutzen-Analysen die letzte Stufe darstellen, wie die folgende Übersicht zeigt<sup>47</sup>:

- Analyse des Konzepts und Designs der Intervention;
- Beobachtung / Überwachung der Implementation von Programmen;
- Schätzung der Effektivität und Effizienz.

In der Praxis wird es nicht immer möglich sein, eine umfassende Evaluierung durchzuführen. Inwieweit dies notwendig ist, hängt erstens von der Fragestellung ab und zweitens, ob es sich bei dem zu evaluierenden Programm um eine neue und innovative Intervention handelt wie § 249h AFG (Ost) bzw. § 242s AFG (West) oder um die Fortführung, Änderung oder Ausweitung eines bereits existierenden Programms wie ABM oder FuU. So werden die Problembeschreibung, die Operationalisierung der Ziele, die Definition der Zielpopulation und die Spezifikation des „Versorgungssystems“ (delivery system) bei neuen Programmen einen anderen Stellenwert haben als bei etablierten.<sup>48</sup> Bei neuen Programmen ist in der Regel auch mit größeren Implementationsproblemen zu rechnen, da Erfahrungen fehlen. Die im Rahmen der Kofinanzierung bei § 249h und § 242s AFG notwendige Verknüpfung der Arbeitsmarktpolitik mit Maßnahmen der Wirtschaftsförderung sind hier ein gutes Beispiel. Die Implementation eines Programms ist insofern ebenso wie die Programmkonzeption ein wesentliches Element für das Evaluationsergebnis, da die beste arbeitsmarktpolitische Intervention ohne die entsprechende Um-

---

<sup>46</sup> Westergard-Nielsen (1992).

<sup>47</sup> Rossi / Freeman (1993), S. 34.

<sup>48</sup> Rossi / Freeman (1993), S. 105. Dienstleistungen und Ausführungsbestimmungen gehören ebenso zum „Versorgungssystem“ wie die Qualifikation der Programm-Mitarbeiter und Maßnahmen zur Optimierung des Programmzugangs.

setzung weder effektiv noch effizient sein kann. Insbesondere in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen gewinnt die Implementation neben dem Programmkonzept an Bedeutung.

## D. Ausblick

Bisher vorliegende Ergebnisse der Evaluierungsforschung erfassen nur einen Bruchteil möglicher Wirkungen. Sie sind hier partialanalytisch als Erträge vermiedener Arbeitslosigkeit bzw. der Reintegration diskutiert worden. Abschließend sollen noch einige Erkenntnismöglichkeiten makroökonomischer Analysen erörtert werden.

### I. Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang

In ihrem Employment Outlook 1993 hat die OECD die Wirkungsrichtungen der Arbeitsmarktpolitik in Anlehnung an ein von Layard/Nickel vorgestelltes gesamtwirtschaftliches Modell erörtert (Abbildung 6).<sup>49</sup>

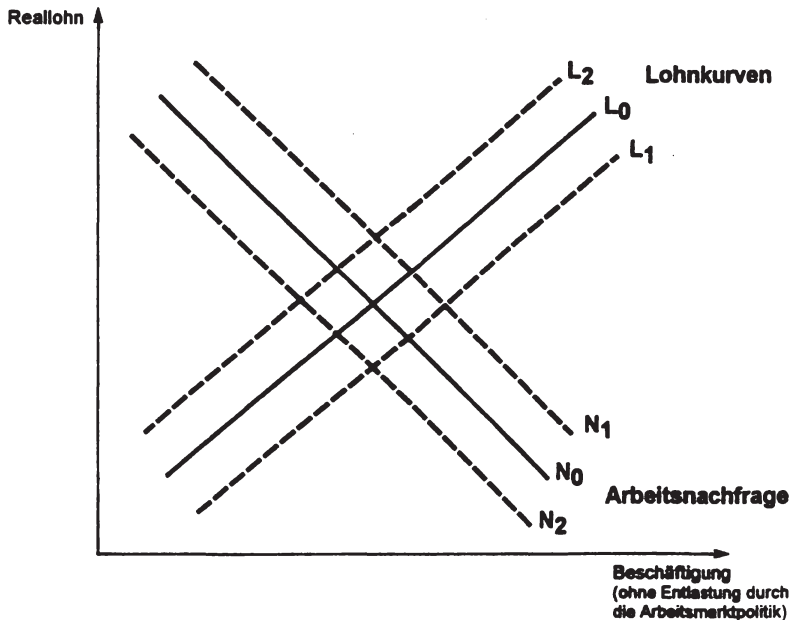


Abbildung 6: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Arbeitsmarktpolitik

Dabei zeigt die Nachfragekurve  $N_0$  nach Arbeit den üblichen Verlauf. Die Lohnkurve  $L_0$  spiegelt wider, daß Arbeitslosigkeit in der Tendenz zu niedrigeren Löhnen führt bzw. steigende Beschäftigung zu höheren Löhnen. Der Schnittpunkt beider Kurven charakterisiert dann das gleichgewichtige Beschäftigungs- und Reallohniveau. Uns interessieren angesichts des globalen Arbeitsmarktungleichgewichts im Transformationsprozeß nicht die Charakteristika des Gleichgewichts, sondern der Einfluß aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Angebots- und Nachfragebedingungen.

Interessant sind die von Layard/Nickell dargestellten Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik auf die Lage der Lohnkurve. Zur Verschiebung der Lohnkurve nach unten kommt es deshalb, weil durch Verbesserung des Matching-Prozesses und durch das „Fit“-halten des Arbeitsangebots der Wettbewerb um offene Stellen intensiviert wird und der Lohndruck tendenziell abnimmt.<sup>50</sup> Auf der anderen Seite führt der Rückgang offener Arbeitslosigkeit und des Langzeitarbeitslosigkeitsrisikos dazu, daß der Druck auf die Tarifparteien zur Lohnzurückhaltung abnimmt und sich die Lohnkurve nach oben verschiebt.<sup>51</sup>

Verschiebungen der Arbeitsnachfragekurve ergeben sich im Modell durch den Produktivitätseffekt von Humankapitalinvestitionen und durch die Wirkung effizienteren Matchings auf die schnellere Realisierbarkeit der Arbeitskräftenachfrage. Den positiven Effekten stehen potentielle Verdrängungseffekte gegenüber, die sich in einem Nachfragerückgang niederschlagen können.

## II. Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Im Modell von Layard/Nickell werden die Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik auf der Finanzierungsseite nicht behandelt. Den damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Entzugseffekten wären die Multiplikatorwirkungen zusätzlicher Ausgaben gegenüberzustellen.

Im IAB/Westphal-Modell haben wir inzwischen die Möglichkeit geschaffen, ansatzweise entsprechende Politiksimulationen vorzunehmen.<sup>52</sup> Für 1983 bis 1987 wurde für Westdeutschland eine ex post-Simulation unter der Annahme durchgeführt, daß für diese Periode 100.000 zusätzliche ABM eingerichtet worden wären. Dazu einige vorläufige Ergebnisse (Abbildung 7):

Die 100.000 zusätzlichen ABM-Beschäftigten zwischen 1983 und 1987 führen zu jährlichen Mehrausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für ABM von rund 4,5 Mrd. (1983) bis 5,2 Mrd. (1987). Demgegenüber stehen Minderausgaben für Arbeitslosengeld sowie Mehreinnahmen aus der Arbeitslosengeldversicherung. Das

<sup>49</sup> Layard / Nickell (1986). Vgl. hierzu auch Calmfors (1994).

<sup>50</sup> Layard (1990); Layard / Nickell (1986).

<sup>51</sup> Calmfors / Forsslund (1991).

<sup>52</sup> Barth (1994).

gesamte Haushaltsdefizit der Bundesanstalt steigt somit um rund 4 Mrd. (1983) bis 5 Mrd. (1987) an (Abbildung 7).

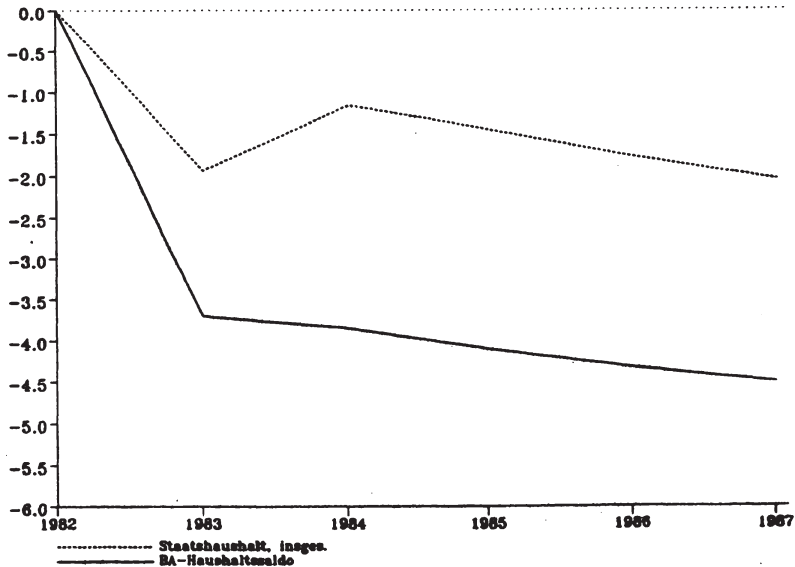


Abbildung 7: Beschäftigungswirkung zusätzlicher ABM

Quelle: Simulation mit dem IAB/Westphal-Modell.

Aus gesamtfiskalischer Sicht reicht es jedoch nicht aus, nur das Haushaltsdefizit der Bundesanstalt zu betrachten. Die geringeren Aufwendungen für Arbeitslosenhilfe, höhere Steuereinnahmen (Einkommens- und Verbrauchssteuern) sowie Einnahmen der anderen Parafisci sind dem höheren Defizit entgegenzurechnen. Saldiert, also unter Einschluß des Defizits der Bundesanstalt, ergibt sich für 1983 ein zusätzliches Budgetdefizit des Staates (nach der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) von 1,9 Mrd. DM; für 1987 ergibt sich ein Betrag von 2 Mrd. DM. Die Selbstfinanzierungsquote bewegt sich somit für die Jahre von 1983 bis 1987 zwischen 58 und 75%.<sup>53</sup>

Die zusätzlichen Ausgaben der Bundesanstalt wirken analog zu einer einmaligen Erhöhung der Staatsausgaben. Entsprechend steigt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) (real) einmalig kräftig an.

<sup>53</sup> Diese Selbstfinanzierungsquote ist als Untergrenze anzusehen. Modelltechnisch bedingt werden die zusätzlichen ABM-Ausgaben noch etwas überhöht ausgewiesen. Außerdem dürfte die ABM bestimmte Sozialleistungen wie Sozialhilfe und Wohngeld gewissermaßen ersetzen, weil z. B. Alti-Empfänger zusätzlich noch Sozialhilfe und Wohngeld erhalten. Dies ist im Modell nicht abgebildet.



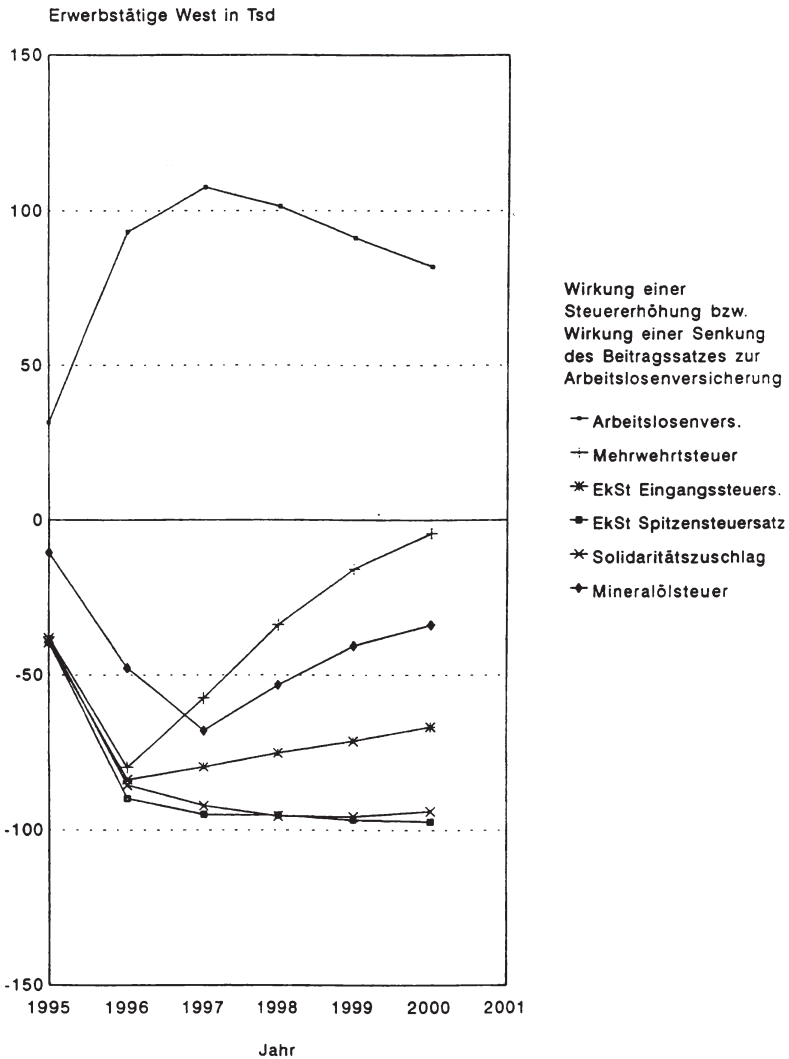


Abbildung 8: Alternative Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Quelle: Simulation mit dem IAB/Westphal-Modell.

Zwischen 1983 und 1987 wird ein um 0,3%-Punkte höheres BIP-Wachstum realisiert, was ungefähr 6,3 Mrd. DM entspricht. Von diesem neuen Niveau aus wächst das BIP danach fast mit den in der Vergangenheit beobachteten Raten (das heißt tendenziell sind die simulierten Raten geringfügig niedriger als die effektiven).

Es überrascht daher nicht, daß die Zahl der Erwerbstätigen mit rund 112.000 um 12.000 stärker ansteigt als alleine durch die ABM bedingt. Dieser positive Effekt schwächt sich zwar etwas ab, bleibt aber bis zum Ende des Simulationszeitraumes erhalten.

Allerdings kann das verwendete Modell nicht sämtliche Wirkungen und Rückwirkungen abbilden. So kann mangels geeigneter Informationen eine Verdrängung privater Aktivitäten durch staatlich geförderte ABM nicht modelliert werden.

Nicht nur der Umfang, sondern auch die Art der Finanzierung ist für das Arbeitsmarktergebnis bedeutsam. Im IAB/Westphal-Modell wurden daher die Wirkungen einer aufkommensneutralen Umfinanzierung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland von Beiträgen auf Steuern für die Jahre 1995 bis 2000 simuliert. Da die Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland zum größten Teil von westdeutschen Beitragszahlern finanziert wird, ergeben sich durch die Umfinanzierung Rückwirkungen auf Westdeutschland.

Eine Senkung des Beitragssatzes um jeweils einen Prozentpunkt erhöht die Beschäftigung im Westen (Abbildung 8).

Das dadurch entstehende Finanzierungsdefizit von gut 9 Mrd. DM muß aufkommensneutral durch Steuererhöhungen ausgeglichen werden. Alternativ wurden verschiedene Tarifänderungen bei direkten und indirekten Steuern simuliert.

Die Erhöhung der indirekten Steuern ist nach diesen Ergebnissen der Veränderung der direkten Steuern vorzuziehen. Die Mehrwertsteuer wirkt zwar kurzfristig beschäftigungspolitisch ungünstiger als die Mineralölsteuer, aber mittelfristig ändert sich die Situation. Dabei ergeben sich interessante Parallelen zu den Ergebnissen von Richter und Rose.<sup>54</sup>

## E. Resumée

Die Wirkungsforschung zur Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß steht erst am Anfang. Einige „Baustellen“, an denen weiter gearbeitet werden muß, wurden diskutiert. Die Diskussion machte deutlich, daß sich die aktive Arbeitsmarktpolitik bei der Transformation der ostdeutschen Wirtschaft zwischen sozialpolitischer Abfederung und Förderung des Strukturwandels bewegt. Sie bearbeitet die Ungleichgewichte, welche die für Beschäftigung und Beschäftigungspolitik relevanten Akteure vor ihren Toren abladen. Dies ist die Folge des Umstandes, daß es für den Transformationsprozeß zwar ordnungstheoretische und -politische Perspektiven und Rahmenvorgaben, aber keine transformationstheoretisch begründete prozeßpolitische Konzeption gab, die andauernde Massenarbeitslosigkeit hätte verhindern können. Auch das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik war nicht auf

---

<sup>54</sup> Richter et al. (1994).

die daraus resultierenden Herausforderungen hin konzipiert. Statt „Beitrag zu hohem Beschäftigungsstand“ und „Verbesserung der Beschäftigungsstruktur“ (§ 1 AFG) gewann die Sicherung des sozialen Friedens in der arbeitsmarktpolitischen Zielfunktion vorrangigen Stellenwert. Angesichts der auch bei mittelfristig hohen realen Wachstumsraten des ostdeutschen Sozialprodukts nur langsam geringer werdenden Beschäftigungslücke gilt dies auch für die nächste Zukunft.

Dabei werden die originären AFG-Ziele wieder in den Vordergrund treten müssen, weil bei nach wie vor hohem Ausgabenvolumen die kritische Frage nach der beschäftigungspolitischen Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Alternativen gestellt werden muß. Weniger die notwendige Entlastungswirkung, vielmehr die Förderung von Wachstum und Beschäftigung bei Gewährleistung gesellschaftlich akzeptabler Verteilungsziele treten als Argumente der arbeitsmarktpolitischen Zielfunktion in den Vordergrund. Damit geht eine Diskussion darüber einher, welche neuen Instrumente, Implementationsstrategien und Finanzierungsmöglichkeiten kostensenkend und nutzensteigernd eingesetzt werden könnten.

### Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
ABS	ABS-Gesellschaften: Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
Alhi	Arbeitslosenhilfe
BeitrAB	Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelszone)
EU	Europäische Union
FuU	Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung e. V., München
LSE	London School of Economics
MittAB	Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
SIMBA	Simulationsmodell des IAB für den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

## Literatur

- Apolte, Th. / Cassel, D.* (1991), Dezentralisierung durch kapitalistische Marktwirtschaft: Radikaler Systembruch, in: Hartwig, K. H. / Thieme H. J. (1991), Hg., S. 112 - 151.
- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute* (1994), Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1994, München.
- Autorengemeinschaft* (Bach, H.U. / Kohler, H. / Leikeb, H. / Magvas, E. / Spitznagel, E.) (1994), Der Arbeitsmarkt 1993 und 1994 in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, Nr. 4, S. 445 - 466.
- Bach, U. / Spitznagel, E.* (1992), Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, in: Brinkmann, Ch. / Schober, K. (1992), Hg., S. 207 - 228.
- Bach, U. / Jung-Hammon, Th. / Otto, M.* (1994), Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt, Stand August, IAB-Werkstattbericht, Nr. 1.9.
- Bach, U. / Spitznagel, E.* (1994), Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 1993 auf 116 Mrd. DM gestiegen, IAB-Kurzbericht, Nr. 6.
- Barth, A.* (1994), Längerfristige IAB-Arbeitsmarktprojektion und Politiksimulation mit dem makroökonomischen Modell Sysifo, IAB-Werkstattbericht, Nr. 12.
- Björklund, A.* (1993), The Swedish Experience, in: Ministry of Labour, Denmark (1993), Hg. S. 243 - 264.
- Blaschke, D.* (1994), Zum volkswirtschaftlichen und individuellen Nutzen von Weiterbildung, Mimeo, September.
- Brinkmann, Ch. / Schober, K.* (1992), Hg., Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels, BeitrAB, Bd. 163.
- Büchel, F.* (1991), Die Einkommensentwicklung nach unterbrochener und klassischer Arbeitslosigkeit, in: Rendtel, U. / Wagner, G. (1991), Hg., S. 297 - 327.
- Burtless, G.* (1993), The Case for Social Experiments, in: Ministry of Labour, Denmark (1993), Hg., S. 15 - 34.
- Butler, F.* (1994), Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, IAB-Werkstattbericht, Nr. 8.
- Calmfors, L.* (1994), Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, in: OECD Economic Studies, Nr. 22, Spring.
- Calmfors, L. / Forslund, A.* (1991), Real Wage Determination and Labour Market Policies: The Swedish Experience, in: The Economic Journal, September, S. 1130 - 1148.
- Clapham, R. / Grote, B.* (1991), Zu den Anforderungen an eine Theorie der Transformation von Wirtschaftssystemen, Schriften zur Wirtschaftsforschung der Universität/Gesamthochschule Siegen, Siegen.
- Deutsche Bundesbank* (1994), Die Finanzentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit seit Beginn der neunziger Jahre, in: Monatsbericht Juli, S. 33 - 49.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft* (1992), Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, 6. Bericht, DIW-Wochenbericht, Nr. 39.

- Emmerich, K.* (1993), Mega-ABM Bestandsaufnahme und Perspektiven, IAB-Werkstattbericht, Nr. 49.
- Europäische Gemeinschaft* (1993), Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Bulletin der EG, Beilage Nr. 6.
- Gutmann, G.* (1992), Die Entwicklung der Wirtschaftssysteme in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg, in: *Kantzenbach, E.* (1992), Hg., S. 15 - 36.
- Hartwig, K. H. / Thieme, H. J.* (1991), Hg., Transformationsprozesse in sozialistischen Wirtschaftssystemen, Berlin u.a.
- Hasan, A.* (1991), Evaluation of Employment, Training and Social Programmes: An Overview of Issues, in: *OECD* (1991), S. 7 - 18.
- Haveman, R.H. / Saks, D.H.* (1985), Transatlantic Lessons for Employment and Training Policy, in: *Industrial Relations*, Nr. 1 / 1985, S. 1 - 36.
- Heckman, J. J. / Smith, J.* (1993), Assessing the Case for Randomized Evaluation of Social Experiments, in: *Ministry of Labour, Denmark*, Hg., S. 35 - 96.
- Helberger, Ch. / Bellmann, L. / Blaschke, D.* (1991), Hg., Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, *BeitrAB*, Bd. 144.
- Jackman, R. / Pissarides, Chr. / Savouri, S.* (1990), Labour Market Policies and Unemployment in the OECD, in: *Economic Policy*, Vol. 11, S. 450 - 490.
- Kantzenbach, E.* (1992), Hg., Die wirtschaftliche Neuordnung Europas – Erfahrungen und Perspektive, *Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F.*, Bd. 218, Berlin.
- Karr, W.* (1990), IAB-Kurzbericht vom 30. Januar.
- Karr, W. / Leikeb, H. P. / Wiedemann, E.* (1994), Zur Einkommenssituation, insbesondere von Arbeitslosen und Haushalten mit arbeitslosen Erwerbspersonen in den neuen und in den alten Bundesländern, Mimeo, September.
- Klös, H. P.* (1994), Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise, *Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft*, Nr. 5.
- Kloten, N.* (1989), Zur Transformation von Wirtschaftssystemen, in: *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Nr. 40, Stuttgart, New York, S. 99 - 127.
- (1991a), Transformation einer zentralverwalteten Wirtschaft in eine Marktwirtschaft, Vortragsmanuskript, in: *Deutsche Bundesbank*, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 1, S. 1 - 8.
- (1991b), Die Transformation von Wirtschaftsordnungen: theoretische, phänotypische und politische Aspekte, Tübingen.
- Kühl, J.* (1994), Treuhand: Privatisierung vor dem Abschluß, IAB Kurzbericht, Nr. 12.
- Layard, R.* (1990), Wage Bargaining and Income Policy: Possible Lessons for Eastern Europe, *LSE Discussion Paper*, Nr. 2.
- Layard, R. / Nickell, St.* (1986), Unemployment in Britain, in: *Economica, Supplement*, Vol. 53, Nr. 210 (S), S. 121 - 169.

- Licht, G. / Steiner, V.* (1991), Abgang aus der Arbeitslosigkeit, Individualeffekte und Hysteresis – Eine Panelanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, in: Helberger, Ch. / Bellmann, L. / Blaschke, D. (1991), S. 182 - 206.
- Ministry of Labour, Denmark* (1993), Hg., Measuring Labour Market Measures, Danish Presidency Conference, Kolding.
- OECD* (1990), Labour Market Policies for the 1990s, Paris.
- (1991), Evaluating Labour Market and Social Programs – The State of a Complex Art, Paris.
- (1994a), Employment Outlook, Paris.
- (1994b), The OECD Jobs Study – Facts, Analysis, Strategies, Paris.
- Reissert, B. et al.* (1994), Finanzsituation der ostdeutschen Länder und Gemeinden, Beschäftigungsobservatorium, Nr. 11.
- Rendtel, U. / Wagner, G.* (1991), Hg., Lebenslagen im Wandel: Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984, Frankfurt / New York.
- Richter, M. et al.* (1994), Die Effizienz der finanzpolitischen Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern, ifo-Studien zur Finanzpolitik, Nr. 53.
- Ridell, C.* (1991), Evaluation of Manpower and Training Programmes, in: OECD (1991), S. 43 - 72.
- Rossi, P. H. / Freeman, H. E.* (1993), Evaluation – A Systematic Approach, 5. Aufl., Newbury, London.
- Rudolph, H.* (1992), Struktur und Dynamik der Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland 1980 - 1990, in: Brinkmann, Ch. / Schober, K. (1992), Hg., S. 147 - 188.
- Schellhaaß, H.* (1991), Evaluation Strategies and Methods with Regard to Labour Market Programmes: A German Perspective, in: OECD (1991), S. 89 - 106.
- Schellhaaß, H. M. / Schubert, A.* (1992), Internationale Entwicklungen der Evaluierungsmethoden für arbeitsmarktpolitische Programme, in: MittAB, Nr. 3, S. 371 - 380.
- Schmid, G.* (1994), Übergänge in die Vollbeschäftigung. Formen und Finanzierung einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik, WZB Discussion Paper, 2. Aufl., März.
- Schrettl, W.* (1991), Wandel von Wirtschaftssystemen: Fragmente einer Theorie, in: Wagener, H. J. (1991), Hg., S. 61 - 80.
- Sperling, I.* (1994), Probleme des zweiten Arbeitsmarktes, in: Wirtschaftsdienst, Nr. VIII, S. 396 - 402.
- Spitznagel, E.* (1992), Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, in: MittAB, H. 3, S. 277 - 288.
- Staudt, E.* (1993), Weiterbildung zwischen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Berichte aus der angewandten Innovationsforschung, Nr. 114.
- Staudt, E. / Voß, P.* (1994), Der Zweite Arbeitsmarkt – Sprungbrett oder Sackgasse?, Quem-Report, H. 18.
- Tarling, R.* (1993), Evaluating Action Research Programs, in: Ministry of Labour, Denmark (1993), Hg., S. 295 - 323.

- Wagener, H. J.* (1991), Hg., *Anpassung durch Wandel: Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 206.
- Westergaard-Nielsen, N.* (1992), *Measuring the Effects of Training Programs*, Vierte Jahrestagung der European Association of Labour Economists, Warwick.
- Wilensky, H. L.* (1985), *Nothing fails like Success: The Evaluation – Research Industry and Labor Market Policy*, in: *Industrial Relations*, Nr. 1, S. 1 - 19.
- Willgerodt, H.* (1990), *Die Stunde der Ökonomen*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 6. Januar, S. 11.

# Die Politik der Treuhandanstalt – Erfolge und unbewältigte Probleme

Von *Peter Friedrich*, Neubiberg

## A. Problemstellung

Die Treuhandanstalt ist eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie führte eine Gruppe von Institutionen. Dazu gehörten die Treuhandanstalt mit ihrer Zentrale und ihren Niederlassungen bzw. den Geschäftsstellen. Ferner waren einbezogen die Treuhandunternehmen, Beteiligungen, nicht umgewandelte Betriebe und Einrichtungen sowie der Treuhandanstaltzentrale zugeordnete Gesellschaften mit Spezialaufgaben und deren Tochtergesellschaften (Abbildung 1). Ab 1. Januar 1995 besteht der zukünftige „Komplex Treuhandanstalt“ aus der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS), der Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt (TLG), der Beteiligungsmanagement-Gesellschaft mbH (BMG) sowie Spezialgesellschaften der BVS, z. B. die DV-Informationssysteme, Organisation und Service GmbH (DISOS) und die Bodenverwertungs- und -verwaltungs-GmbH (BVVG), und den anderen genannten Gesellschaften (Abbildung Nr. 2)<sup>1</sup>. Vorgesehen ist die spätere Übernahme der hoheitlichen Aufgaben der Treuhandanstalt durch das Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (BAROV). Obwohl etliche Jahre die Auffassung vorherrschte, daß die Aufgaben der Treuhandanstalt bis zum Jahre 1994 erledigt seien und zumindest das sogenannte operative Geschäft auslaufen würde, wird der „Komplex Treuhandanstalt“ noch viele Jahre Aufgaben zu erledigen haben.

Deshalb ist eine Erfolgsbetrachtung allein dessen, was bisher geschehen ist, unvollständig. Der Erfolg der Treuhandanstalt ist nur zu würdigen, wenn die *zukünftigen Ergebnisse und Erfolge* mit einbezogen werden. Dies ist auch insofern wichtig, als bei vielen Aktivitäten der Treuhandanstalt die Resultate erst in Zukunft eintreten. Die Treuhandanstalt muß sicher stellen, daß die Käufer von Treuhandvermögen zugesagte *Erfolge* tatsächlich realisieren.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Gesetz zur abschließenden Erfüllung der verbliebenen Aufgaben der Treuhandanstalt (1994); *Bundesministerium der Finanzen* (1994b).

<sup>2</sup> Dies betrifft auch all jene, denen Treuhandvermögen übertragen wurde.



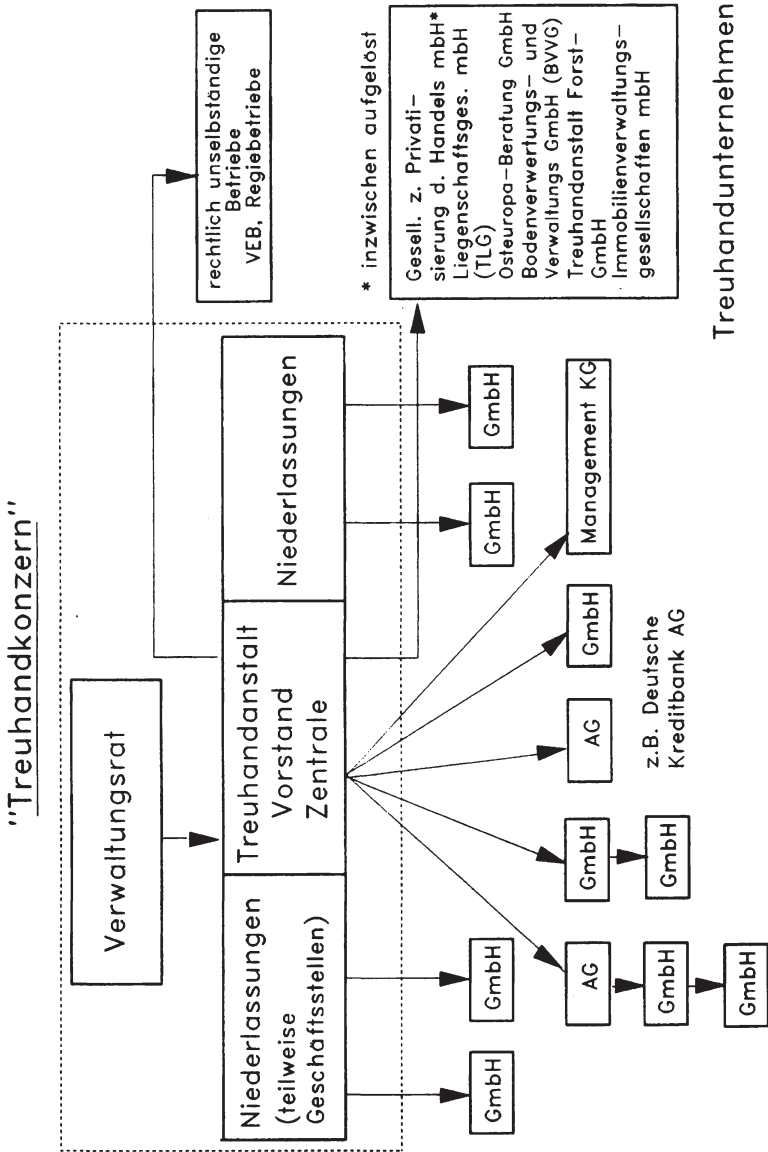


Abbildung 1: Organisationsstruktur der Treuhandanstalt

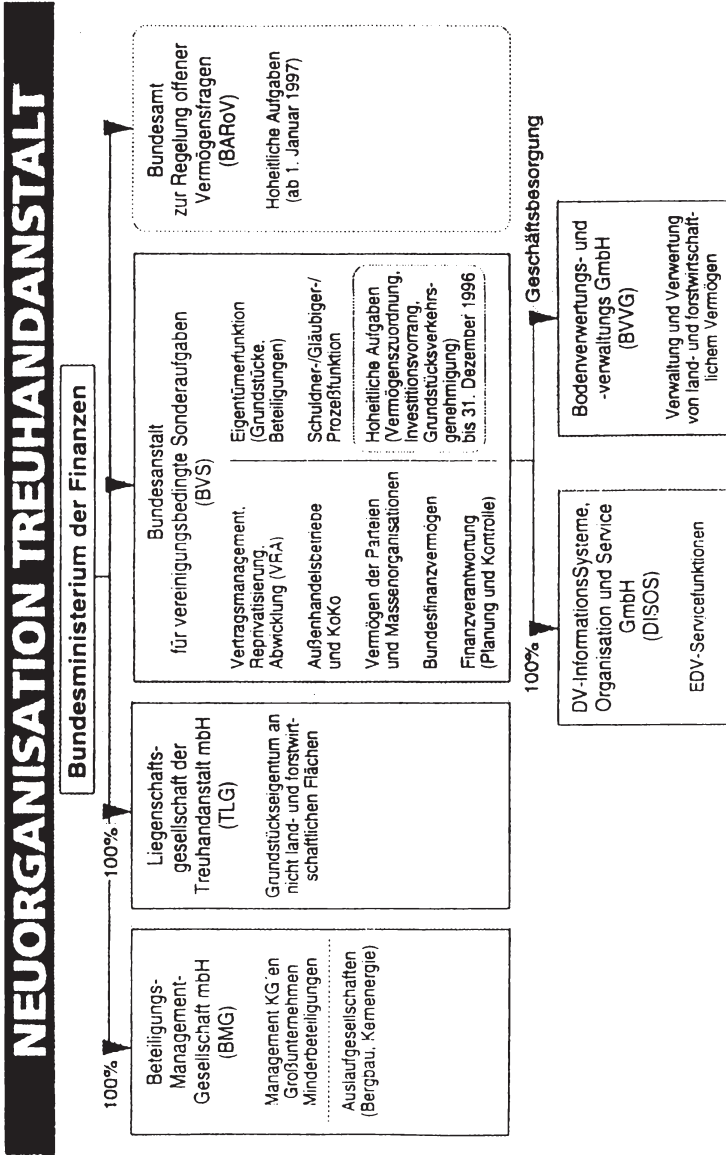


Abbildung 2: Neuorganisation der Treuhandanstalt

Quelle: o. V. (1994b), S. 25.

Deshalb bildet eine der zukünftigen Aufgaben der Treuhandanstalt das *Vertragsmanagement*, das von der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS) bewältigt werden soll. Es betrifft die Kontrolle und Regulierung von Vertragserfüllungen, Vertragsänderungen sowie Vermögens- und Betriebsrücknahmen, Unternehmenskäufe oder Folgeverwertungen aus Verkaufsverträgen der Treuhandanstalt<sup>3</sup>. Bezüglich der Ausgestaltung des Vertragsmanagements lebt auch der seit der Existenz der Treuhandanstalt geführte Streit<sup>4</sup> über die Ziele und Aufgaben der Treuhandanstalt wieder auf. In diesem Beitrag wollen wir diskutieren, an welchen Prinzipien das Vertragsmanagement ausgerichtet werden sollte, damit ein Erfolg der Treuhandtätigkeit sichergestellt wird. Da Erfolge, die die Aktivitäten der Treuhandanstalt in der Vergangenheit betreffen, schon diskutiert wurden, analysieren wir, inwieweit die Treuhandanstalt die zukunftsbezogenen Erfolge absichert und realisiert oder gar vergrößert.

Hierzu sind folgende *Problemkreise* zu bearbeiten:

- (1) Wie kann der Erfolg der Treuhandanstalt ausgedrückt werden?
- (2) Welche Ziele und Aufgaben sind für das Vertragsmanagement relevant?
- (3) Welche Erfolge sowie Konditionen, insbesondere Preishöhen, resultieren beim Verkauf und im Hinblick auf Neuverkauf, Rücknahme und Neuverhandlungen?
- (4) Wie lautet ein Katalog von Prinzipien für die Gestaltung des Vertragsmanagements?
- (5) Ist die zukünftige Struktur des Komplexes Treuhandanstalt geeignet für ein erfolgssicherndes Vertragsmanagement?

Die Bearbeitung des ersten Fragenkreises (1) resultiert aus einer kurzen Analyse möglicher Erfolge, Erfolgsmessungen sowie einer Ziel- und Aufgabenanalyse der Treuhandanstalt für die *9 Phasen der Entwicklung der Treuhandanstalt*<sup>5</sup> (Tabellen 2 und 3):

- die Gründungsphase vom 1. 3. bis 30. 4. 1990,
- die Umwandlungsphase vom 1. 5. bis 30. 6. 1990,
- die Reorganisationsphase vom 1. 7. bis 31. 8. 1990,
- die Ausbauphase vom 1. 9. bis 31. 12. 1990,
- die Konsolidierungsphase vom 1. 1. bis 31. 3. 1991,

<sup>3</sup> Balz (1993); Küpper / Mayr (1993). Die Übergänge zwischen den einzelnen Phasen sind fließend. Dies gilt insbesondere für den Übergang von der Privatisierungsphase in die Unternehmenssanierungs- und -abwicklungsphase sowie zwischen den letzten beiden Phasen.

<sup>4</sup> Spoerr (1993), S. 36 f.; Weimar (1993), S. 72.

<sup>5</sup> Friedrich / Göldner (1991), S. 23 ff.; Friedrich / Lindemann (1993), S. 78; Kemmler (1994).

- die Privatisierungsphase vom 1. 4. bis zum 31. 12. 1991,
- die Unternehmenssanierungs- und -abwicklungsphase vom 1. 1. 1992 bis 31. 12. 1993,
- die Neustrukturierungsphase im Jahre 1994 sowie
- die Vertragsmanagements- und Regulierungsphase ab 1995.

Die Bearbeitung des zweiten Fragenkreises (2) erfordert die Analyse der Ziele und der *Inhalte des Vertragsmanagements*. Eine Betrachtung relevanter Marktformen für das Vertragsmanagement und eine vereinfachte *Modellierung des Vertragsmanagements*<sup>6</sup> erfordert die Analyse des dritten Fragenkreises (3). Unter Berücksichtigung möglicher Grundpolitiken sowie deren Resultate werden Prinzipien zur Gestaltung des Vertragsmanagements (4) entworfen. Die Ergebnisse dienen im Fragenkreis (5) der Überprüfung, ob die angestrebte zukünftige Organisationsstruktur des „Komplexes Treuhandanstalt“ im Sinne der entwickelten Prinzipien adäquat ausfällt.

Die Institutionen der Treuhandanstalt verfolgen Ziele und werden in Aufgabenbereichen tätig, die sowohl den öffentlichen als auch den privaten Sektor betreffen. Ihre Aktivitäten besitzen sowohl öffentlich-rechtlichen als auch verwaltungsprivatrechtlichen Charakter. Das Vertragsmanagement betrifft hauptsächlich die verwaltungsprivatrechtlichen Verkaufsaktivitäten an private und öffentliche Unternehmen und sonstige, insbesondere private Käufer.<sup>7</sup> Der hier präsentierte Beitrag wird auf jene Aktivitäten der Treuhandanstalt ausgerichtet, die den Privatsektor betreffen und die Gegenstand des Vertragsmanagements sind. Ferner soll der Beitrag in er-

---

<sup>6</sup> Im Gegensatz zu Bös (1991) wird hier kein Modell entworfen, das die Basis für eine Analyse der Privatisierung und ihrer Formen bildet. Bös bezieht in sein Modell zu Privatisierungsentscheidungen sowohl Regierungsverhalten, Gewerkschaftsverhalten, Managementverhalten als auch Rückwirkungen auf die Staatsausgaben, Steuereinnahmen und die Staatsverschuldung ein. Unterschiedliche Grade der Privatisierung, z. B. gemischtwirtschaftliche Unternehmen, sind möglich. Unsere Bemühungen konzentrieren sich auf die Verhältnisse bei der Treuhandanstalt und deren Ziele sowie ihr Aktionsfeld. Deshalb behandeln wir auch keine Modelle, die ein allgemeines Auktionssystem für die Privatisierung vorsehen (z. B. Sappington / Stiglitz, 1987; Braun / Weikard 1994). Ebenfalls wird das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Treuhandanstalt nicht modelliert (Meißner, 1994). Wir stellen auf wesentliche Probleme des Vertragsmanagements ab. Ein auf Gewinnmaximierung von Treuhandanstalt und Käufer ausgerichtetes Modell, mit dem die Bindungswirkung von Arbeitsplatz- und Investitionszusagen untersucht wird, ist parallel zu dieser Untersuchung entstanden und rekuriert auf Erfahrungen mit 2613 Verträgen (Lucke, 1994).

<sup>7</sup> Nelle (1994); Hess (1993); Jung (1993); Wirtgen (1993); Hommelhoff (1991). Auch für die über 34.000 Übertragungen in den öffentlichen Sektor und die Zuordnungen von Vermögen zum Bund, z. B. in Treuhandunternehmen, zu den Ländern und zu den Gemeinden tritt das Problem der Erfolgsbestimmung auf. Einige Erfolge sind in den vergangenen vier Jahren eingetreten und weitere werden in Zukunft realisiert. Die Problematik der Erfolgsermittlung für diese Aktivitäten stand bisher weniger im Mittelpunkt der Diskussion, die die Ziele und Aufgaben der Treuhandanstalt betrifft.

ster Linie auf *Erfolge in ökonomischer Hinsicht* abstellen.<sup>8</sup> Bezüglich der *Verträge* beziehen wir uns auf ökonomische Inhalte, die im Rahmen des Vertragsmanagements eine Rolle spielen, und nicht auf vornehmlich rechtliche Probleme der Wirksamkeit von Vertragsbestimmungen.<sup>9</sup>

## **B. Die Erfolgsbestimmung für die Aktivitäten der Treuhandanstalt und für das Vertragsmanagement**

### **I. Erfolge und Mißerfolge in der Vergangenheit**

Ein Bundestagsausschuß hat sich bemüht<sup>10</sup> festzustellen, inwiefern die Treuhandanstalt in der Vergangenheit erfolgreich gearbeitet hat. Dies war ein sehr schwieriges Unterfangen, da der „Komplex Treuhandanstalt“ *viele Institutionen* umfaßte (Abbildung 1), deren Zahl und Kompetenzen in den Entwicklungsphasen der Treuhandanstalt variierte und enorme Volumina von Ressourcen in den einzelnen Phasen ihren Entscheidungen unterlagen (Tabelle 1). Sie besaß ein weitgefächertes Aufgabenspektrum, dessen Bearbeitung in den einzelnen Entwicklungsphasen mit unterschiedlicher Intensität erfolgte (Tabelle 2).

Die *Aufgaben* – zielorientierte Tätigkeitsbereiche – wurden als Kernaufgaben in den Treuhandgesetzen, -statuten und -satzungen sowie in Durchführungsverordnungen und im Artikel 25 des Einigungsvertrages aufgeführt. Zusätzliche Aufgaben resultieren aus<sup>11</sup> anderen Gesetzen und anderen Bestimmungen des Einigungsvertrages. Teilungsaufgaben bezeichnen Aufgaben, die im Zuge von Kompetenzkonkretisierungen mit anderen Institutionen entstanden. Faktische Aufgaben resultieren aus der Wirtschaftssituation, den gesellschaftlichen Bedingungen oder der Aufgabenerledigung der Treuhandanstalt.

Ferner besaß die Treuhandanstalt ein äußerst *vielfältiges Zielsystem* (Tabelle 3), das in unterschiedlicher Intensität während der einzelnen Entwicklungsphasen verfolgt worden ist. Eingeordnet in das oberste Ziel des Aufbaus der neuen Bundes-

<sup>8</sup> Die Erfolgsbestimmung umfaßt durchaus juristische Aspekte, politologische Aspekte, soziologische Aspekte usw.. Die Tätigkeit der Treuhandanstalt betrifft z. B. die Sicherung eines korruptionsfreien Verkaufs und die Sicherung der rechtlichen Zulässigkeit von Regulierungen mit Hilfe von Vertragsklauseln.

<sup>9</sup> Die Ausarbeitung kann nicht auf Details der Vertragsinhalte, von – je nach Zählungsweise – 45.000 bis 90.000 Kaufverträgen, rekurren, da diese der Öffentlichkeit nicht bekannt sind, und auch Insidern Verträge nur teilweise zur Verfügung stehen. Im übrigen finden juristische Auseinandersetzungen darüber statt, inwieweit der Treuhandausschuß des Bundestages berechtigt ist, in Kaufverträge bzw. in die Verhandlungsprotokolle Einblick zu erhalten. O. V. (1994a), S. 4; *Baumann* (1994).

<sup>10</sup> Der 2. Untersuchungsausschuß „Treuhandanstalt“ wurde durch Beschluß des Deutschen Bundestages vom 30. September 1993 (Drucksache 12 / 5768) eingesetzt.

<sup>11</sup> *Treuhandanstalt* (1991a); *Kloepfer* (1993); *Westermann* (1993).

länder – zu Modrows Zeit hingegen Erhaltung der sozialistischen Deutschen Demokratischen Republik – lassen sich die Ziele den folgenden *oberen Zielen* zuordnen: (a) Aufbau eines überwiegend marktwirtschaftlich koordinierten Privatsektors, (b) Absicherung des Transformationsprozesses, (c) Finanzierung des Transformationsprozesses, (d) Aufbau eines dezentralisierten öffentlichen Sektors mit marktlicher und hoheitlicher Koordination, (e) Aufbau von Demokratie, (f) Verminderung der Umweltschäden. Die Überlegungen zu Erfolgen und Mißerfolgen werden dadurch kompliziert, daß die Rechtslage sowohl für die Aufgabenerledigung, z. B. verwaltungsprivatrechtlicher Charakter von Kaufverträgen, als auch für Zielformulierungen unklar war und zudem wechselte<sup>12</sup> sowie wichtige Gesetze, z. B. Entschädigungsgesetz, Investitionsvorranggesetz und Gesetze der Länder längere Zeit fehlten oder unzulänglich ausfielen. Ferner war die Wirtschaftslage im Transformationsprozeß – wie bekannt – äußerst wechselhaft, und der infrastrukturelle sowie administrative öffentliche Sektor befand sich erst im Aufbau, der allerdings zügig verlief.

Ein bis heute anhaltender Streit über die *Zielgewichtung der Treuhandziele* im Zusammenhang mit Restrukturierungs- und Privatisierungsaktivitäten verdeutlicht die Tabelle 4, die in den Spalten Restrukturierungspolitiken und in den Zeilen Privatisierungspolitiken aufweist und in den Feldern auf Vorgehensweisen der Treuhandanstalt hindeutet. Die mit Kreuzen versehenen Grundvorgehensweisen der Treuhandanstalt wurden in den unterschiedlichen Entwicklungsphasen der Treuhandanstalt alle verfolgt. Dominanz besaß in öffentlichen Verlautbarungen seitens der Treuhandanstalt sowie der Bundesregierung der Schnellverkauf. Nach Erledigung aller Aufgaben wird sich herausstellen, daß der „Komplex der Treuhandinstitutionen“ in eine Privatisierung mit Kompetenzaufteilung, z. B. Verkauf an private und öffentliche Institutionen, Übertragungen an öffentliche Institutionen sowie in eine Restrukturierungskompetenzaufteilung zwischen privaten und öffentlichen Trägern einbezogen war, wobei die Treuhandanstalt in ihrem Selbstverständnis den Verkauf an private Investoren und deren Restrukturierungsaktivitäten in den Vordergrund rückte.

Werden für das Zielsystem (Tabelle 3) einfache Indikatoren, die mit den Aktivitäten der Treuhandanstalt in Verbindung stehen, für die *Zielerfüllungen* akzeptiert, so resultiert<sup>13</sup> bezüglich ihrer *vergangenheitsbezogenen Erfolge*:

- Die Ziele wurden mit *unterschiedlicher Intensität in den einzelnen Phasen* erfüllt.
- Die Zielgruppe „*Aufbau eines überwiegend marktwirtschaftlich koordinierten Privatsektors*“ kann, soweit als Indikatoren Verkäufe von Unternehmen der Industrie, des Handels usw., Reprivatisierungen sowie Gewerbeanmeldungen herangezogen werden, als überaus erfolgreich gelten. Weniger erfolgreich war man

---

<sup>12</sup> Marissal (1993).

<sup>13</sup> Friedrich / Lindemann (1993), S. 86.

bei Zielen, die den Verkauf landwirtschaftlicher Nutzfläche bedingten, während die Zahl der verpachteten Flächen in den späteren Phasen der Entwicklung der Treuhandanstalt bedeutsam ausfällt.

- Ebenfalls recht erfolgreich wirkte die Treuhandanstalt bei der Verfolgung des *Aufbaus eines dezentralisierten öffentlichen Sektors, der hoheitlich und marktlich koordiniert* wird. Nicht nur der Verkauf an öffentliche Unternehmen und Träger ist bedeutungsvoll. Viele Treuhandaktivitäten betreffen die Vermögensübertragungen und -zuordnungen, die Verpachtungen, Vermögensübergaben an andere Bundesbehörden sowie Vermögensübergaben im Zusammenhang mit Kompetenzaufteilungen an Bundesbehörden, Länder und Gemeinden. Umfangreich war die Aufrechterhaltung öffentlicher Einrichtungen in volkseigenen Betrieben oder in umgewandelten Betrieben bis zu ihrer Übertragung auf neue Träger. Allerdings entfällt die laut Einigungsvertrag notwendige Aufteilung des Finanzvermögens zwischen Bund und Ländern.
- Weniger Beachtung finden sowohl die Beiträge der Treuhandanstalt zum *Aufbau von Demokratie* über die Ablösung von Führungskräften, den Verkauf der Presse, die Kontrolle und Verwertung von Vermögen, z. B. der Parteien, der Außenhandelsbetriebe, der NVA und der Stasi, als auch ihre beachtlichen Beiträge zur *Verbesserung der Umwelt* über die Reduzierung umweltschädlicher Produktionen, Umweltinvestitionen, die Feststellung von Verdachtsflächen und die administrative Bewältigung von Ansprüchen im Zusammenhang mit Umweltschäden und Altlasten sowie die Gewährung von Subventionen.
- Unbefriedigend verlief die *Absicherung des Transformationsprozesses*, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungslage, der Schrumpfung von Unternehmen, der Stilllegungen, Liquidationen und Konkurse. Die weitgehend vermiedene Inflation ist weniger der Treuhandanstalt zuzuschreiben.
- Ebenfalls weniger erfolgreich gestaltete sich die *Absicherung der Finanzierung des Transformationsprozesses*, da die Verkaufspolitik der Treuhandanstalt zu hohen Finanzierungslasten in der Treuhandanstalt selbst und bei der Sozialversicherung führte. Eine angemessene Beteiligung der Einwohner in den neuen Ländern am Vermögen, z. B. über Anteilscheine für Sparer, wurde nicht realisiert, selbst wenn man die Eigner von Restitutionsansprüchen als geflüchtete Einwohner aus den neuen Ländern ansieht.

*Tabelle 1*  
**Eckdaten der Treuhandanstalt**

**1. Personal**

Zahl der in den Unternehmen der Treuhandanstalt beschäftigten Mitarbeiter:  
ursprünglich 4,08 Mio.  
gegenwärtig 0,129 Mio. (30. 6. 1994)

Zahl der Beschäftigten in der Treuhandanstalt:  
5914 (31. 12. 1993)  
ca. 70% der Mitarbeiter kommen aus den neuen Ländern  
ca. 30% aus den alten Ländern  
Im November 1990 hatte die Treuhandanstalt 900 Beschäftigte

**2. Wirtschaftliche Verantwortung**

Mit dem Treuhandgesetz vom 17. 6. 1990 hatte die Treuhandanstalt die Verantwortung für:

- 90% aller Betriebe
- 80% aller industriellen Arbeitsplätze
- 8.000 Unternehmen mit 45.000 Betriebsteilen
- 1,9 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche

**3. Finanzvolumen der Treuhandanstalt (in Mrd. DM)**

	1990	1991	1992	1993	1994 (Plan)
Einnahmen	1,6	7,7	11,6	8,5	12,3
Ausgaben	5,9	27,6	41,2	46,6	49,8

**4. Zahl der Unternehmen mit Treuhandbeteiligung**

10.970 (Anfang 1992)

**Bestandsentwicklung der Unternehmen mit Treuhandbeteiligung**

1. Gesamtportfolio	13.684
davon Bergwerkseigentum (Rechte)	470
2. Privatisierungen (einschließlich Bergwerksrechte)	14.257
davon Unternehmen vollständig privatisiert	6.139
davon Unternehmen mehrheitlich privatisiert	274
davon privatisierte Betriebsteile	7.374
3. Reprivatisierungen	
davon Unternehmen vollständig reprivatisiert	1.585
4. Kommunalisierungen	
davon Unternehmen vollständig kommunalisiert	268
5. Liquidationen	
Unternehmensliquidation in Bearbeitung	3.459
Liquidationen abgeschlossen	119
6. Nettobestand	450

*Quelle:* Treuhandanstalt, Monatsinformation, Stand 30. 6. 1994.



*Tabelle 2*  
**Aufgaben und Phasen der Treuhandanstalt**

Phase:	Gründung	Umwandlung	Reorganisation	Ausbau	Konsolidierung	Privatisierung	Sanierung u. Abw.	Umstrukturierung	Vertragsmanagement
<b>Kernaufgaben:</b>									
(KA1) Selbstaufbau	x	x	x	x	x			x	
(KA2) Wahrnehmung v. Gesellschafterrechten	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(KA3) Umwandlung v. VEB in Kapitalgesellschaften	x	x	x	x	x	x	x	x	
(KA4) Einnahmenbeschaffung	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(KA5) Beteiligung ausländischer Investoren	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(KA6) Verkauf v. - Betrieben - Grundstücken	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(KA7) Entflechtung	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(KA8) Sanierung	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(KA9) Stilllegung			x	x	x	x	x	x	x
(KA10) Verwaltung v. Treuhandunternehmen	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(KA11) Verwaltung v. Vermögen aus Land und Forstwirtschaft	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(KA12) Verwaltung v. NVA-Vermögen			x	x	x	x	x	x	x
(KA13) Verwaltung v. MIS/AINS-Vermögen				x	x	x	x	x	x
(KA14) Vermögensübertragung u. Zuordnung			x	x	x	x	x	x	x
(KA15) Land- u. Forstwirtschaftliche Anpassungsmaßnahmen		x	x	x	x	x		x	x
(KA16) Entschuldungsmaßnahmen für die Landwirtschaft			x	x	x	x	x	x	x
(KA17) Zinszahlungen für Altkredite				x	x	x	x	x	x
(KA18) Einführung am Kapitalmarkt					x	x	x	x	x
(KA19) Konversion			x	x	x	x	x	x	x
<b>Zusätzliche Aufgaben:</b>									
(ZA1) Bearbeitung v. Reprivatisierungsfällen	x	x	x			x	x	x	x
(ZA2) Beteiligung an Joint-Ventures	x	x							x
(ZA3) Abwicklung der Staatsreserve u. der Außenhandelsbetriebe				x	x	x	x	x	x
(ZA4) Vermögensverwaltung v. Partei u. Gewerkschaftsvermögen sowie der Kommerziellen Koordinierung				x	x	x	x	x	x
(ZA5) Beteiligung an den Beschäftigungsgesellschaften						x	x	x	x
(ZA6) Sozialplanleistungen						x	x	x	x
(ZA7) Zahlungen v. Zinsen für den Kreditabwicklungsfonds				x	x	x	x	x	
(ZA8) Zahlungen für Abwicklungskosten der staatlichen Versicherung		x	x	x	x			x	x
(ZA9) Feststellung u. Ausgleich v. Abwertungsverlusten						x	x	x	x
(ZA10) Feststellung u. Bilanzierung der Abwertungsverluste aus der Produktion risikobehafteter Konsumgüter		x	x	x	x	x			
(ZA11) Zahlungen zum Entschädigungsfonds									x
<b>Aufgabenteilungen:</b>									
(AT1) Verwaltung der ortsgeliteten Betriebe					x	x	x	x	x
(AT2) Abstimmung mit der Oberfinanzdirektion bei der Bearbeitung v. Vermögenszuordnungen				x	x	x	x	x	x
(AT3) Vermögensverwertung durch Beteiligungsgesellschaften						x		x	x
(AT4) Aktivitäten zur Investitionsbeschleunigung					x	x	x	x	x
(AT5) Koordinierung mit Gebietskörperschaften					x	x	x	x	x
<b>Neue Aufgaben:</b>									
(AT6) zukünftige Vermögensaufteilungen									o N.P.
<b>Faktische Aufgaben:</b>									
(FA1) Konsultationen	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(FA2) Beratung	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(FA3) Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(FA4) Wirtschaftsförderung	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(FA5) Verwaltung öffentlicher Einrichtungen in Treuhandunternehmen	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(FA6) Überwachung der Einhaltung v. Verträgen	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Neue Aufgaben:</b>									
(FA7) Dokumentation								x	x
(FA8) Renationalisierung, Neuaushandlung v. Verträgen									x N.P.

*Tabelle 3*  
**Ziele und Phasen der Treuhandanstalt**

Phase:	Gründung	Umwandlung	Reorganisation	Ausbau	Konsolidierung	Privatisierung	Sanierung u.Abw.	Umstrukturierung	Vertragsmanagement
<b>Ziele:</b>									
<b>1. Aufbau eines überwiegend marktlich koordinierten Privatsektors</b>									
1.1 Unternehmen in Privateigentum			x	x	x	x	x	x	x
1.2 Unternehmen in das Privateigentum der vormaligen Eigentümer	x	x	x						
1.3 Ermöglichung von Wettbewerb		x	x	x	x	x	x	x	x
1.4 konkurrenzfähige Unternehmensstrukturen		x	x	x	x	x	x	x	x
1.5 privatwirtschaftliche Handelsstrukturen	x	x	x	x	x	x			
1.6 Entstehung privatwirtschaftlicher und öffentlicher Entscheidungszentren	x	x	x	x	x	x			
1.7 Eigentumsrestitutions im privaten Sektor				x	x	x	x	x	x
1.8 Eigentumswechsel an Grund und Boden über Verkauf			x	x	x	x	x	x	x
Neue Ziele:									
1.9 neue Produkte								x	o N.P.
<b>2. Absicherung des Transformationsprozesses</b>									
2.1 Minimierung von Arbeitslosigkeit	x	x	x	x	x	x	x		x
2.2 modernisierte Branchen				x	x	x	x		o N.P.
2.3 an Marktbedingungen angepaßte Branchen									
Neue Ziele:									
2.4 zukunftssichernde Branchen									o N.P.
2.5 Gründung von Hochtechnologiefirmen									o N.P.
<b>3. Finanzierung des Transformationsprozesses</b>									
3.1 Einnahmehöherung der Treuhandanstalt			x	x	x	x	x	x	x
3.2 Liquiditätssicherung der Unternehmen mit Kredit			x	x	x	x	x	x	x
3.3 Verlustminimierung der Unternehmen			x	x	x	x	x	x	x
3.4 Finanzierung der Altschulden				x	x	x	x	x	x
3.5 Abdeckung der Abwicklungskosten der staatlichen Versicherung				x	x	x	x	x	
3.6 Gewährung von Anteilscheinen am Vermögen									
Neue Ziele:									
3.7 finanzielle Sicherung von Neugründungen									o N.P.
<b>4. Aufbau eines dezentralisierten öffentlichen Sektors mit hohheitlicher und marktlicher Koordination</b>									
4.1 funktionsgerechte Gebietskörperschaften				x	x	x	x	x	x
4.2 Förderung neuer Bundesverwaltungen				x	x	x	x	x	x
4.3 adäquate Infrastruktur				x	x	x	x	x	x
4.4 geeignete institutionelle Strukturen				x	x	x	x	x	x
4.5 Förderung der Zielerreichung der Bau- und Regionalplanung	x	x	x	x	x	x		x	x
4.6 verfassungsgemäße Eigentumsstrukturen				x	x	x	x	x	x
4.7 Förderung des Aufbaus neuer Verwaltungen		x	x	x	x	x	x	x	x
<b>5. Aufbau von Demokratie</b>									
5.1 Beseitigung des Kommunismus		x	x	x					
5.2 Neubesetzung von Führungspositionen				x	x	x	x	x	
5.3 Auflösung von Institutionen				x	x	x	x	x	
5.4 Demokratisierung über Rückgabe von Eigentum				x	x	x	x	x	
5.5 Personaltransfer West-Ost			x	x	x	x	x		
5.6 breite Eigentumsstreuung, Verhinderung von Mißbrauch		x	x	x	x	x	x	x	x
5.7 Sicherung des politischen Wettbewerbs			x	x	x	x	x		
5.8 Rückdrängung des Einflusses kommunistischer Staaten			x	x	x	x			
<b>6. Verringerung der Umweltschäden</b>									
6.1 umweltgerechte Umgestaltung der Produktion			x	x	x	x	x	x	x
6.2 Aufbau einer umweltgerechten Infrastruktur			x	x	x	x	x	x	x
6.3 Reduktion der Umweltschadenhaftung				x	x	x	x	x	x

*Tabelle 4*  
**Alternativen zur Privatisierung**

	rein private Restruktu- rierung	Restruktu- rierung durch Zu- sammen- bruch	öffentliche Restruktu- rierung	aktive Re- strukturie- rung durch private und öffentliche Subjekte
keine (unechte) Privatisierung			X	
Privatisierung auf schnellste Weise	X			
Privatisierung durch Konkurs	X	X		
Privatisierung bei Aufrecht- erhaltung öffentlicher Unternehmen			X	X
Privatisierung durch Kompetenzaufteilung				X

## II. Erfolgsmessungsmöglichkeiten

Ferner wird der Versuch, ein substantielles – vergangenheitsbezogenes – Urteil über Erfolge der Treuhandanstalt zu formulieren, dadurch erschwert, daß die Theorie der Wirtschaftspolitik und die Wirtschaftstheorie betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Prägung nur wenige Ansätze zu einer Erfolgsmessung bieten, die eine Erfolgsmessung auf der *Grundlage externer Wertungen* erlauben. Eine weitgehend akzeptierte Wohlfahrtsfunktion, die Maßstäbe für Transformationserfolge aufweist, fehlt. Weder die Gruppe derjenigen, für die gewertet wird, ist räumlich, personell und generationsmäßig bekannt, noch sind die Betroffenen auszumachen und einzubeziehen. Sollte eine *Wohlfahrtsfunktion* im Sinne aller Einwohner Deutschlands, die sich dem Land verbunden fühlen, oder aller Europäer oder der Einwohner der neuen Länder, die dort 1945 wohnten oder die sich am 1. 10. 1990 dort aufhielten, formuliert werden? Sind nur die direkt von Verkäufen und Übertragungen betroffenen Wirtschaftssubjekte einzubeziehen?

*Nutzen-Kosten-Analysen*, die Kompensationstests beinhalten, versagen, da sich bei einem fehlenden Preissystem und unbekanntem Einkommenshöhen die Zahlungsbereitschaften nicht ermitteln lassen und Projekialternativen nicht vollständig bekannt sind, z. B. Situationen ohne die Existenz der Treuhandanstalt. *Kosten-wirksamkeitsanalysen* sind meist aussagefähig, falls nur zwei Ziele einbezogen sind oder eine Alternative bezüglich aller möglichen Ziele besser ausfällt als andere Alternativen. Diese Situation tritt infolge der Komplexität des Zielsystems der Treuhandanstalt allenfalls für Detailentscheidungen ein. *Nutzwertanalysen* würden einen Ausweg bieten, soweit das Zielsystem bekannt und operationalisierbar ausfällt. Allerdings sind weitere Schwierigkeiten zu meistern. Eine Nutzwertanalyse hätte nicht den Projekterfolg, sondern, wie das *gesellschaftsbezogene Rechnungswesen*, den Nutzwert-Periodenerfolg auszuweisen. Obwohl ein solches Rechnungs-

wesen konzipiert worden ist<sup>14</sup>, müßten Zuordnungsregeln treuhandspezifisch entwickelt werden, um den Erfolgsbeitrag der Treuhandanstalt herauszuschälen. Sie bewirkt nämlich gesellschaftliche Erfolge im Zusammenwirken mit Treuhandunternehmen, anderen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, Verwaltungen und privaten Unternehmen. Ferner ist das Vertragsmanagement einzubeziehen. Ein solches Rechnungswesen hätte seit Aufnahme der Treuhandaktivitäten vorhanden sein müssen.

Die *Finanzwissenschaft* stellt keine Kriterien, z. B. aus der Theorie der öffentlichen Güter, bereit, die für den Fall der Wirtschaftstransformation als Erfolgskriterien infrage kommen<sup>15</sup>. *Wirtschaftspolitische Konzeptionen* liefern Hinweise, daß in einer sozialen Marktwirtschaft ein privater und ein öffentlicher Sektor existieren. Welcher Umfang des Privatsektors erforderlich ist und wie der öffentliche Sektor ausgestattet wird, ist strittig. Weder bietet ein Pauschalurteil zugunsten einer Privatisierung noch die bei der Treuhandanstalt übliche Kennzeichnung aller Verkäufe als Privatisierung, unabhängig davon, an welche Träger, z. B. ausländische öffentliche Unternehmen, verkauft wird, einen genügend definierten Erfolgsmaßstab. Das Ausrichten der Treuhandentscheidungen an bestimmten *Prinzipien* bei der Privatisierung, z. B. Bonität des Investors, mögliche Neutralität beim Verkauf bezüglich der Wettbewerbsverhältnisse, möglicher Folgekäufer oder, im Gegenteil, stärkere Präferenz für die Wettbewerbsfähigkeit von Investoren in den neuen Ländern, Schnelligkeit der Investitionsrealisierung<sup>16</sup>, erhöht die Chancen für bessere Entscheidungen, beinhaltet aber keine praktikablen Erfolgsmaßstäbe. Gleiches gilt für die Prinzipien zur Gestaltung des öffentlichen Sektors, wie das Prinzip der Üblichkeit<sup>17</sup>, das Prinzip der Neutralität<sup>18</sup> oder das Prinzip der Gleichheit der Lebensverhältnisse. Eine Messung im Sinne externer, der Treuhandanstalt vorgegebener Erfolgsgrößen bereitet fast unüberwindliche Schwierigkeiten.

Dafür ist folgender Umstand ausschlaggebend. Die Treuhandanstalt wurde mit ihrer Gründung und im Verlauf ihrer Entwicklungsphasen in *Prinzipal-Agenten-Verhältnisse* eingefügt. Sie selbst ist der Prinzipal, während die bezeichneten Unternehmen und Verwaltungen die Agenten darstellen. Da diese Institutionen über Verkäufe, Übertragungen und Regulierungen miteinander verbunden sind, sind Prinzipal und Agenten weitgehend auf kooperative Lösungen angewiesen, wenn sie Erfolg bewirken wollen. Gegenüber der Bundesregierung bestehen ebenfalls Prinzipal-Agenten-Verhältnisse, in denen die Treuhandanstalt die Rolle des Agenten<sup>19</sup> spielt. Eine objektivierte externe Erfolgsmessung muß somit einer *handlungsorientierten Erfolgsmessung* weichen. Deshalb wollen wir als Erfolgsmaßstab

---

<sup>14</sup> Friedrich (1991).

<sup>15</sup> Friedrich (1994a).

<sup>16</sup> Schmidt / Siegmund (1993), S. 213ff..

<sup>17</sup> Friedrich / Lindemann (1993), S. 117ff.; König / Heimann / Jungke (1993), S. 270.

<sup>18</sup> Friedrich / Lindemann (1993), S. 124.

<sup>19</sup> Meißner (1994).

die Erreichung der in den Verträgen, Übertragungsbedingungen usw. angegebenen Erfolgshöhen und -maßstäbe benutzen. Dabei handelt es sich allerdings um kooperative Festlegungen, die nicht mit der Absicht semantisch operationalisiert sind, Dritte, z. B. die Öffentlichkeit, zu täuschen.

Zugrunde liegt das oben angegebene *Zielsystem der Treuhandanstalt* (Tabelle 3), welches die Treuhandanstalt für Verkäufe auf die Ziele Einnahmenerhöhung, Arbeitsplatzsicherung, Investitionssicherung und die Realisierung von Sanierungskonzepten reduziert<sup>20</sup>. Dieses Zielbündel wurde in ein innerbetriebliches Bonusssystem überführt<sup>21</sup>. Als Erfolg der Treuhandanstalt wurde die Erfüllung dieser vier Ziele angesehen, die in einen Nutzwert einbezogen werden. Der vertraglich erzielbare und somit vereinbarte Nutzwert dient als Bezugsgröße. Die *Grundlage für die Erfolgsbestimmung* bildet der aus den vier Zielen und deren Gewichtung gewonnene Nutzwert und dessen Höhe im Sinne des abgeschlossenen Vertrages.

Für unsere Analyse ist dieses Vorgehen angemessen, da nicht der Erfolg im Detail quantifiziert wird, sondern *Erfolgsrichtungsänderungen durch zukünftiges Vertragsmanagement* in die Überlegungen einbezogen werden. Bei diesem Vorgehen genügt es, auf unmittelbare Handlungsfolgen bei der Treuhandanstalt selbst abzustellen. Gemäß unseren Überlegungen bestehen zwei Gelegenheiten, Erfolg zu bestimmen. Eine Erfolgsbestimmung geschieht bei Vertragsabschluß, wo die Bezugshöhe für die Nutzwerte der Treuhandanstalt festgelegt wird, und zum anderen in der Phase des Vertragsmanagements, wo sich herausstellt, ob der Nutzwert größer oder kleiner als angestrebt ausfällt. Gemäß Abbildung 3 besteht der Gesamterfolg für die Treuhandanstalt somit aus dem Nutzwert, der aus dem Erstvertrag resultiert, abzüglich bzw. zuzüglich einer Nutzwertänderung in der Vertragsmanagementphase.

Die Treuhandanstalt selbst stellt auf diese Nutzwerte nicht ab, sondern bezeichnet die *Übererfüllung der Zusagen* für Arbeitsplätze und für Investitionen gerne als Erfolg. Neben der Frage, inwieweit diese Zusagen überhaupt juristisch verbindlich sind, bleibt offen, ob Erfolg nicht auch die Realisierung eines Sanierungskonzeptes beinhalten muß. Ferner weiß der Außenstehende nicht, ob die Treuhandanstalt die Zusagen in den Verträgen in einer, dem zugrundeliegenden Sanierungskonzept angemessenen Höhe formuliert hat. Enthalten die Verträge Zusagen, die geringer sind als im Sanierungskonzept vorgesehen, so läßt sich ein Erfolg leicht begründen, da die Übererfüllung der Auflage ohne große Schwierigkeiten möglich wird. Hat man die Auflagen höher angesetzt als laut Sanierungskonzept angenommen, so sind Mißerfolge im Sinne zu geringer Aufлагenerfüllung vorprogrammiert.

Für die hier gewählte Erfolgsbestimmung wird *unterstellt*, daß die Treuhandanstalt wirklich gemäß ihrer Zielsetzungen, das heißt *Nutzwertformulierungen*, die

---

<sup>20</sup> Küpper / Mayr (1993).

<sup>21</sup> Friedrich / Lindemann (1993), S. 106.

Marktformen gestaltet, Marktteilnehmer sucht und Konkurrenten für Käufer ausfindig macht. Um Verkaufsalternativen vergleichbar zu halten, wurde von uns angenommen, daß die Nutzwertfunktion sich nicht käuferspezifisch ändert. Ferner ist Vorbedingung, daß sich die Ziele in der Vertragsmanagementphase ebenfalls auf die vier genannten Ziele reduzieren lassen.

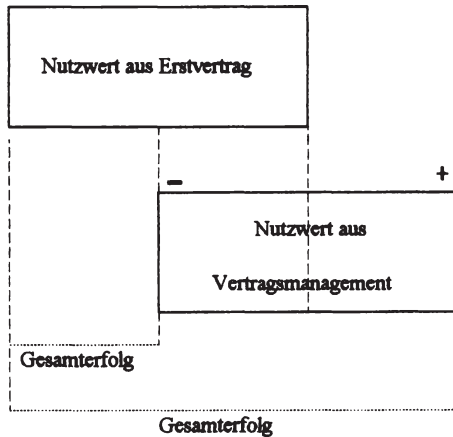


Abbildung 3: Gesamterfolg und seine Zusammensetzung

## C. Ziele und Aufgaben des Vertragsmanagements als Grundlage zukünftiger Erfolge

### I. Die Aktivitäten, Ziele und Aufgaben des Vertragsmanagements

Das Vertragsmanagement umfaßt ein Bündel zielorientierter Aktivitäten. Die *Aktivitäten*<sup>22</sup> betreffen:

- die Sicherung der Einhaltung und Erfüllung von Vertragsbedingungen seitens der Treuhandanstalt<sup>23</sup>,
- die Sorge für die Erfüllung der Vertragsbedingungen seitens der Käufer und deren vertragskonforme Aktionen, z. B. Sicherung von Vermögenswerten, Einhaltung finanzieller Verpflichtungen, Einhaltung von Arbeitsplatz- und Investitionszusagen,

<sup>22</sup> Küpper / Mayr (1993), S. 317 ff.

<sup>23</sup> Treuhandanstalt (1993b).

- die Aushandlung von Vertragsänderungen, die mit dem Käufer vereinbart werden, z. B. Sanierungszuschüsse<sup>24</sup>, Verlustausgleichszahlungen, Übernahme von Altschulden, Aussetzung von Zinszahlungen, Umschuldungen, Verzicht auf Nachbewertungen, Verzicht auf Kaufpreise, Verzicht auf Pönalen, Übernahme von Umweltlasten, Rückkauf von Vermögensteilen, Streichen von Spekulationsklauseln, Neufassung der Eröffnungsbilanz,
- die Bildung einer Beteiligungsgesellschaft mit alten Käufern<sup>25</sup>,
- die Vornahme von Sanktionen,
- die Rücknahme von Betrieben<sup>26</sup>,
- die Entscheidung über den Einsatz zurückgenommener Betriebe für die Aufgaben Privatisierung, Sanierung als Treuhandunternehmen oder Zuweisung als öffentliches Unternehmen von Bund, Ländern oder Kommunen.

Das *Vertragsmanagement* bezieht sich auf die Zeitspanne von der Übernahme des Vertrages von der verkaufenden Stelle bis zur abschließenden Erfüllung sämtlicher Rechte und Pflichten aller Vertragsbeteiligten. Die Übernahme des Vertrages geschieht in der Regel nach der notariellen Beurkundung<sup>27</sup>. Für die Durchsetzung von Nachverhandlungen gibt es viele juristische Hebel<sup>28</sup>. Die ersten Arbeiten zum Vertragsmanagement wurden in der Konsolidierungsphase in Angriff genommen<sup>29</sup>. Sie bezogen sich auf die Vertragsanalyse, die dann in der Privatisierungsphase in die Vertragsabwicklung<sup>30</sup> einmündete, während die Aufgabe Vertragsmanagement in der Sanierungs- und Abwicklungsphase Aktualität erlangte<sup>31</sup>. Sie gewinnt immer mehr an Bedeutung, da ca. 90.000 Verträge mit 45.000 Investitionszusagen existieren sollen (Tabelle 7).

Die *Zielsetzungen*, die mit dem Vertragsmanagement verfolgt werden, haben sich in den angesprochenen Phasen geändert und gliedern sich mehr und mehr in die Verfolgung der Ziele der Treuhandanstalt ein. Die Tabelle 5 zeigt diesen Prozeß im Vergleich zur Tabelle 3 auf. Das Vertragsmanagement umfaßt die in Tabelle 6 dargestellten *Aufgaben*, die sich im Verlauf der Phasen ergeben haben. Auch im Bereich der Aufgaben des Vertragsmanagements vollzog sich eine Entwicklung von der Vertragsanalyse über die Vertragsabwicklung zum Vertragsmanagement.

---

<sup>24</sup> Boye (1993), S. 18.

<sup>25</sup> Ebenda.

<sup>26</sup> Treuhandanstalt (1994b).

<sup>27</sup> Treuhandanstalt (1993a).

<sup>28</sup> Es wird auf Möglichkeiten verwiesen, vertragliche Verpflichtungen als nichtig anzusehen, Nachverhandlungen zu verlangen, Nachforderungen zu stellen und Klage zu erheben. Kiethe (1994); Weimar / Bartscher (1991).

<sup>29</sup> Treuhandanstalt (1992a).

<sup>30</sup> Entsprechende Vorstandsbeschlüsse wurden im März, Juni und Juli 1991 gefaßt. Treuhandanstalt (1991b), S. 19.

<sup>31</sup> Treuhandanstalt (1991c).

*Tabelle 5*  
**Ziele des Vertragsmanagements**

Ziele	frühe Phasen	Konsolidierungsphase	Privatisierungsphase	Sanierungs- und Abwicklungsphase	Umstrukturierungsphase	Vertragsmanagementphase
(1) Technische Ziele						
(1.1) Exakte Erfassung des Vertragsinhaltes <sup>32</sup>	X	X	X	X	X	X
(1.2) Erfassung zur Dokumentation und Archivierung <sup>33</sup>		X	X	X	X	X
(1.3) Ermöglichung einer aktiven Abarbeitung von Verträgen <sup>34</sup>			X	X	X	X
(1.4) Sicherstellung der Einhaltung von Terminen <sup>35</sup>	X	X	X	X	X	X
(1.5) Vertragsverhandlungen standardisieren <sup>36</sup>			X	X	X	X
(1.6) Vermeidung der Gefährdung der Rechtswirksamkeit von Verträgen <sup>37</sup>		X	X	X	X	X
(1.7) Integration bestehender Verträge <sup>38</sup>			X	X	X	X
(1.8) Entwicklung von Vertragstypen <sup>39</sup>			X	X	X	X
(1.9) Gewährleistung von Revisionsicherheit <sup>40</sup>				X	X	X
(1.10) Herstellung eines automatisierten Datenaustausches <sup>41</sup>				X	X	X
(1.11) Auswertbarkeit der Ergebnisse für weitere Verhandlungen <sup>42</sup>				X	X	X
(1.12) Verhinderung doppelter Datenhaltung <sup>43</sup>				X	X	X
(1.13) Aufbau adäquater Organisation <sup>44</sup>		X	X	X	X	X

<sup>32</sup> *Treuhandanstalt* (1991 c).

<sup>33</sup> *Treuhandanstalt* (1991 b), S. 7.

<sup>34</sup> Ebenda.

<sup>35</sup> *Treuhandanstalt* (1992 e), S. 2.

<sup>36</sup> Ebenda.

<sup>37</sup> *Treuhandanstalt* (1993 e), § 2.

<sup>38</sup> *Treuhandanstalt* (1991 b), S. 12.

<sup>39</sup> *Treuhandanstalt* (1991 b), S. 8.

<sup>40</sup> *Treuhandanstalt* (1992 c).

<sup>41</sup> *Treuhandanstalt* (1992 e), S. 2.

<sup>42</sup> *Treuhandanstalt* (1992 d), S. 9 f.; *Treuhandanstalt* (1992 e).

<sup>43</sup> Ebenda.

<sup>44</sup> *Treuhandanstalt* (1991 b).



## Fortsetzung Tabelle 5

Ziele	frühe Phasen	Konsoli- dierungs- phase	Privatisie- rungs- phase	Sanie- rungs- und Abwick- lungsphase	Umstruk- turierungs- phase	Vertrags- manage- mentphase
(2) Handlungsziele						
(2.1) Feststellung von Termin Differenzen <sup>45</sup>	X	X	X	X	X	X
(2.2) Festlegung von Nachverhandlungs- erfordernissen <sup>46</sup>				X	X	X
(2.2) Sicherung von Übereignungen <sup>47</sup>			X	X	X	X
(2.3) Sicherung der Einzahlungen <sup>48</sup>		X	X	X	X	X
(2.4) Adäquate Gewährung von Bürgschaften, Investitionszuschüssen, Darlehen und Altkrediten <sup>49</sup>				X	X	X
(2.5) Exakte Erfüllung von Verpflichtungen (Ab- stellung von Mängeln, Bilanzbereinigungen, Verlust- und Verbind- lichkeitenübernah- men) <sup>50</sup>				X	X	X
(2.6) Feststellung von Nach- bewertungserfordernis- sen und Rückforde- rungsnotwendigkei- ten <sup>51</sup>				X	X	X
(2.7) Adäquate Beseitigung von Altlasten <sup>52</sup>				X	X	X
(2.8) Koordinierte Abwick- lung von Restitutio- nen <sup>53</sup>				X	X	X
(2.9) Feststellung von Abweichungen bei Arbeitsplatzzusagen <sup>54</sup>			X	X	X	X
(2.10) Feststellung von Abweichungen bei Investitionszusagen <sup>55</sup>			X	X	X	X

<sup>45</sup> *Treuhandanstalt* (1991 b), S. 15.

<sup>46</sup> *Treuhandanstalt* (1992 d), S. 9 f.

<sup>47</sup> *Treuhandanstalt* (1992 d), S. 6.

<sup>48</sup> Ebenda.

<sup>49</sup> *Treuhandanstalt* (1992 d), S. 7.

<sup>50</sup> *Treuhandanstalt* (1992 d), S. 8.

<sup>51</sup> Ebenda.

<sup>52</sup> Ebenda.

<sup>53</sup> *Treuhandanstalt* (1992 d), S. 9.

<sup>54</sup> *Brahms* (1993), S. 14.

<sup>55</sup> Ebenda.

## Fortsetzung Tabelle 5

Ziele	frühe Phasen	Konsolidierungsphase	Privatisierungsphase	Sanierungs- und Abwicklungsphase	Umstrukturierungsphase	Vertragsmanagementphase
(2.11) Frühzeitige Erkennung von Nachverhandlungsnotwendigkeiten <sup>56</sup>				X	X	X
(2.12) Erfolgreiche Einleitung von Prozessen <sup>57</sup>				X	X	X
(2.13) Adäquate Rücknahme und Rückabwicklung <sup>58</sup>					X	X
(2.14) Rechtzeitige Weiterverwertung <sup>59</sup>						X
(3) Ziele für Resultate der Treuhandaktivitäten						
(3.1) Sicherung der Vermögenswerte des Bundes <sup>60</sup>					X	X
(3.2) Sicherung der Privatisierung <sup>61</sup>		X	X	X	X	X
(3.3) Arbeitsplatzsicherung			X	X	X	X
(3.4) Investitionsvermehrung <sup>62</sup>			X	X	X	X
(3.5) Gewährleistung der Sanierung von Unternehmen <sup>63</sup>			X	X	X	X
(3.6) Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen <sup>64</sup>					X	X
(3.7) Erhalt von Unternehmen <sup>65</sup>						X
(3.8) Wahrnehmung verbesserter Investitionschancen über Rücknahmen <sup>66</sup>						X
(3.9) Minimierung von Schäden aus Kriminalität <sup>67</sup>					X	X
(3.10) Aufbau von Ländern und Kommunen						X

<sup>56</sup> *Brahms* (1993), S. 8 ff.

<sup>57</sup> *Treuhandanstalt* (1992 d), S. 9 f.

<sup>58</sup> *Ebenda*.

<sup>59</sup> *Brahms* (1993), S. 9.

<sup>60</sup> *Treuhandanstalt* (1992 d), S. 8 f.; *Treuhandanstalt* (1994 c), S. 2.

<sup>61</sup> *Treuhandanstalt* (1993 d), Anlage 1, S. 6.

<sup>62</sup> *Treuhandanstalt* (1994 c), S. 16.

<sup>63</sup> *Ebenda*.

<sup>64</sup> *Ebenda*.

<sup>65</sup> *Treuhandanstalt* (1993 c), § 1.

<sup>66</sup> *Treuhandanstalt* (1993 c), § 3.

<sup>67</sup> *Treuhandanstalt* (1993 c), § 6; *Treuhandanstalt* (1993 e), S. 1.

## Fortsetzung Tabelle 5

Ziele	frühe Phasen	Konsolidierungsphase	Privatisierungsphase	Sanierungs- und Abwicklungsphase	Umstrukturierungsphase	Vertragsmanagementphase
(3.11) Minimierung der Ausgaben für Vertragsmanagement <sup>68</sup>					X	X
(3.12) Erhöhte Einnahmen						X
(3.13) Unterstützung der Wirtschaftspolitik von Bund, Ländern und Kommunen <sup>69</sup>						X
(3.14) Verbesserung der Umwelt <sup>70</sup>				X	X	X

Tabelle 6  
Aufgaben des Vertragsmanagements

Aufgaben	frühe Phasen	Konsolidierungsphase	Privatisierungsphase	Sanierungs- und Abwicklungsphase	Umstrukturierungsphase	Vertragsmanagementphase
(1.) Technische Aufgaben						
(1.1) Erfassung der Vertragsinhalte <sup>71</sup>		X	X	X	X	X
(1.2) Dokumentation, Aktenführung <sup>72</sup>	X	X	X	X	X	X
(1.3) Überprüfung von Verträgen <sup>73</sup>			X	X	X	X
(1.4) EDV-Bearbeitung <sup>74</sup>				X	X	X
(1.5) Terminüberwachung und -verfolgung <sup>75</sup>	X	X	X	X	X	X
(1.6) Revision und Kontrolle <sup>76</sup>	X	X	X	X	X	X
(1.7) Inkasso <sup>77</sup>				X	X	X
(1.8) anwenderbezogene Auswertung <sup>78</sup>					X	X

<sup>68</sup> Treuhandanstalt (1993 d), Anlage 2, S. 8.

<sup>69</sup> Treuhandanstalt (1993 d), § 2.

<sup>70</sup> Ebenda.

<sup>71</sup> Treuhandanstalt (1991 c).

<sup>72</sup> Treuhandanstalt (1991 b), S. 7.

<sup>73</sup> Treuhandanstalt (1991 b), S. 7 f.

<sup>74</sup> Treuhandanstalt (1991 b), S. 16 f.

<sup>75</sup> Treuhandanstalt (1991 b), S. 4.

<sup>76</sup> Treuhandanstalt (1992 c).

<sup>77</sup> Treuhandanstalt (1992 c), S. 20.

<sup>78</sup> Treuhandanstalt (1992 b), S. 20.

## Fortsetzung Tabelle 6

Aufgaben	frühe Phasen	Konsolidierungsphase	Privatisierungsphase	Sanierungs- und Abwicklungsphase	Umstrukturierungsphase	Vertragsmanagementphase
(1.9) Berichterstattung <sup>79</sup>					X	X
(1.10) Aufgabenzuweisung auf Treuhandanstalt, TLG, BVVG <sup>80</sup>				X	X	X
(1.11) Regionalisierung, Organisation, Schulung <sup>81</sup>				X	X	X
(2.) Entscheidungsorientierte Aufgaben						
(2.1) Vertragsabwicklung <sup>82</sup>			X	X	X	X
(2.2) Wirtschaftspolitische Auflagenkontrolle <sup>83</sup>				X	X	X
(2.3) Altlastenbearbeitung <sup>84</sup>				X	X	X
(2.4) Nachverhandlungen <sup>85</sup>					X	X
(2.5) Ausarbeitung von Sanierungs- und Verlustabdeckungszuschüssen <sup>86</sup>					X	X
(2.6) Rücknahme, Rückkauf <sup>87</sup>					X	X
(2.7) Genehmigungen <sup>88</sup>					X	X
(2.8) Prozeßführung <sup>89</sup>					X	X
(2.9) Zuweisung zum Weiterverkauf, zu Treuhandunternehmen oder zu anderen öffentlichen Trägern <sup>90</sup>						X

Insbesondere in den letzten Phasen gelangten die Ziele für Resultate der Treuhandaktivitäten (Zielbündel (3) Finanzierung des Transformationsprozesses) und die entscheidungsorientierten Aufgaben zur Geltung. Es ist ein umfangreiches Geflecht von Ziel- und Aktivitätszuordnungen entstanden. Diese Entwicklung hin zu

<sup>79</sup> *Brahms* (1993), S. 9.

<sup>80</sup> *Brahms* (1993), S. 27.

<sup>81</sup> *Brahms* (1993), S. 9 ff.

<sup>82</sup> *Treuhandanstalt* (1991 b).

<sup>83</sup> *Brahms* (1993), S. 8 f.

<sup>84</sup> *Ebenda*.

<sup>85</sup> *Ebenda*.

<sup>86</sup> *Brahms* (1993), S. 10 f.

<sup>87</sup> *Brahms* (1993); *Treuhandanstalt* (1993 c), S. 6, 7.

<sup>88</sup> *Treuhandanstalt* (1993 e), Anlage 2, S. 2.; *Brahms* (1993), S. 8, 10 f.

<sup>89</sup> *Treuhandanstalt* (1992 d), S. 9 f.

<sup>90</sup> *Treuhandanstalt* (1993 c), S. 6. Hier versucht die Treuhandanstalt zur Zeit sehr restriktiv vorzugehen und Weiterführungen von Unternehmen zu vermeiden.

dem komplexen Aufgabengebiet Vertragsmanagement ging mit einer Zunahme der zu bearbeitenden Fälle im Vertragsmanagement einher.

## **II. Zusammenhang zwischen den Zielen der Treuhandanstalt und den Zielen des Vertragsmanagements**

Die Ziel- und Aufgabenentwicklung des Vertragsmanagements ist eingebettet in die gesamte Zielentwicklung der Treuhandanstalt, wie sie in Tabelle 3 für die Ziele und in Tabelle 2 für die Aufgaben dargestellt worden ist.

Die Betrachtung der Tabelle 5 verdeutlicht, daß das Zielbündel „Aufbau eines marktlich koordinierten Privatsektors“ ebenfalls im Rahmen des Vertragsmanagements angestrebt wird.<sup>91</sup> Ferner werden die Ziele der „Absicherung des Transformationsprozesses“ berücksichtigt,<sup>92</sup> ebenso die Zielgruppe „Finanzierung des Transformationsprozesses“.<sup>93</sup> Geringere Beachtung finden die Ziele zum „Aufbau eines dezentralisierten öffentlichen Sektors“. Hier will lediglich der Bund seine „Vermögensposition sichern (3.1)“. Das Ziel, den „Aufbau von Ländern und Kommunen zu unterstützen (3.10)“, hat bisher im Vertragsmanagement keine große Rolle gespielt. Die Ziele zum „Aufbau von Demokratie“, finden im Vertragsmanagement ebenfalls kaum eine Beachtung.<sup>94</sup> Weniger im Mittelpunkt des Vertragsmanagements steht die „Verbesserung der Umwelt (3.14)“, die im Gesamtzielbündel der Treuhandanstalt einen beachtlichen Stellenwert besaß. Die Zielsetzung des Vertragsmanagements „Wahrnehmung verbesserter Investitionschancen über Rücknahmen (3.8)“ könnte im Rahmen einer geänderten Politik des Vertragsmanagements Bedeutung erlangen.

Das Vertragsmanagement entwickelte sich im Rahmen der faktischen Aufgaben und steht dort mit den Treuhandaufgaben der Überwachung der Einhaltung von Verträgen sowie der Neuaushandlung von Verträgen und der Renationalisierung in Verbindung. Diese in Tabelle 2 erfolgte Beschreibung der *Aufgaben* der Treuhandanstalt kennzeichnet solche Aufgaben, die primär den Zielerfüllungen dienen und sich an Verhältnissen und Wirtschaftseinheiten außerhalb der Treuhandanstalt ausrichten. Deshalb sind in diesem Katalog die technischen – vornehmlich innerbetrieblichen – Aufgaben des Vertragsmanagements nicht angegeben, obwohl letzte-

---

<sup>91</sup> „Sicherung der Privatisierung (3.2)“ und „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen (3.6)“.

<sup>92</sup> „Arbeitsplatzsicherung (3.3)“, „Investitionsvermehrung (3.4)“, die „Gewährleistung der Sanierung von Unternehmen (3.5)“ sowie der „Erhalt von Unternehmen (3.7)“.

<sup>93</sup> „Erhöhte Einnahmen der Treuhandanstalt (3.12)“ und die Absicht der „Minimierung der Ausgaben für Vertragsmanagement (3.11)“.

<sup>94</sup> Man könnte lediglich das Ziel „Minimierung von Schäden aus Kriminalität (3.9)“ dieser Zielgruppe zuordnen.

re auf die Erfüllung anderer Aufgaben der Treuhandanstalt einwirken.<sup>95</sup> Zahlreiche Verbindungen bestehen im Bereich der Kernaufgaben<sup>96</sup> sowie der zusätzlichen Aufgaben<sup>97</sup> und Aufgabenteilungen.<sup>98</sup> Etliche faktische Aufgaben<sup>99</sup> bleiben im Rahmen des Vertragsmanagements bedeutsam.

Einige der Treuhandaufgaben laufen zukünftig aus, z. B. „Beteiligung an Joint-Ventures“ oder „Zahlung von Zinsen für den Kreditabwicklungsfonds“<sup>100</sup>. Manche Treuhandaufgaben verbleiben<sup>101</sup> und gestalten die Vertragsmanagementaufgaben mit, weil sie diesen vorgelagert sind und den Abschluß von Verträgen nach sich ziehen. Dazu zählen z. B. „Verkauf von Betrieben“, „Stilllegungen“, „Sanierungen“, „Abwicklung der Staatsreserve“, „Reprivatisierungen“, „Vermögensverwaltungen bei der Treuhandanstalt und ihren Gesellschaften TLG, BVVG“ und „Aktivitäten zur Investitionsbeschleunigung“.

Lassen sich die Ziele des Vertragsmanagements ebenfalls auf die vier Ziele der Treuhandanstalt „Arbeitsplatzerhalt“, „Investitionsvermehrung“, „Sanierungserfolg“ und „Einnahmenvermehrung“ reduzieren? Dafür spricht, daß das Vertragsmanagement entscheidungsorientierte Aufgaben aufweist, die mit Verkäufen zu-

<sup>95</sup> So wird von den technischen Aufgaben des Vertragsmanagements die Kernaufgabe „Selbstaufbau“ vor allen Dingen über „Regionalisierung, Organisation, Schulung, (1.11)“ berührt.

<sup>96</sup> Die Kernaufgabe „Wahrnehmung von Gesellschafterrechten“ steht mit den Vertragsmanagementaufgaben „Vertragsabwicklung (2.1)“ und „Nachverhandlungen (2.4)“ in Verbindung. Diese Vertragsmanagementaufgaben beeinflussen auch die Aufgabe „Verkauf von Betrieben“, denn das zukünftige Volumen dieser Verkäufe hängt u.a. von der Wahrnehmung der Vertragsmanagementaufgaben „Rücknahme, Rückkauf (2.6)“ und „Zuweisung zum Weiterverkauf, zu Treuhandunternehmen und zu anderen öffentlichen Trägern (2.9)“ ab. Die Treuhandaufgabe „Verwaltung von Treuhandunternehmen“ wird in ihrem zukünftigen Umfang davon ebenfalls determiniert. Die Kernaufgabe „Einnahmenbeschaffung“ ist künftig eng mit der „Ausarbeitung von Zuschüssen zur Sanierung und Verlustabdeckung (2.5)“ sowie den „Nachverhandlungen (2.4)“ verbunden.

<sup>97</sup> Diese Vertragsmanagementaufgaben gestalten die zukünftigen Aktivitäten im Bereich der zusätzlichen Aufgabe „Zinszahlungen auf Altkredite“ mit und wirken wie die „Vertragsabwicklung (2.1)“ auf etliche zusätzliche Aufgaben, z. B. „Sozialplanleistungen“ ein.

<sup>98</sup> Der Gruppe der Treuhandaufgaben „Aufgabenteilungen“ steht die Vertragsmanagementaufgabe „Regionalisierung, Organisation, Schulung (1.11)“ nahe.

<sup>99</sup> Zu Vertragsmanagementaufgaben, die bislang keiner besonderen Erwähnung als Treuhandaufgaben bedurften und im Rahmen der faktischen Aufgabe „Überwachung der Verträge“ erledigt wurden, zählen die „Erteilung von Genehmigungen (2.7)“ und die „Prozeßführung (2.8)“. Mit der Treuhandaufgabe „Wirtschaftsförderung“ sind im Verwaltungsmanagement die Aktivitäten „Wirtschaftspolitische Auflagenkontrolle (2.2)“ und die „Altlastenbearbeitung (2.3)“ befaßt.

<sup>100</sup> *Treuhandanstalt* (1992a), Anlage 1.

<sup>101</sup> Mit dem Aufbau anderer Gebietskörperschaften ist das Vertragsmanagement nur dann befaßt, falls an diese oder deren öffentliche Unternehmen Vermögen verkauft, verpachtet oder vermietet worden ist. Ferner spielen andere Gebietskörperschaften in die Gestaltung des Vertragsmanagements hinein, falls deren Restitutionsforderungen oder andere Rechte die Vertragsverhältnisse zu dritten Wirtschaftseinheiten berühren.

sammenhängen. Die genannten Ziele treffen wir im Rahmen des Vertragsmanagements ebenfalls an (Tabelle 5).<sup>102</sup>

Deshalb liegt es nahe, eine Nutzwertfunktion zur Beurteilung von Fällen des Vertragsmanagements zu konstruieren, die auf den vier genannten Zielen basiert. Da auch die alleinige Zielerfüllung einzelner dieser Ziele zu positiven Bewertungen Anlaß gibt, sollte eine *additive Bewertungsfunktion* in bezug auf die Zielerfüllungen herangezogen werden. Für die gemessenen Zielerfüllungen sind *Bewertungsgewichte* zu definieren. Sie fallen differenziert aus.

Daneben bereitet die Bestimmung der Erfüllungsgrade der genannten vier Ziele Schwierigkeiten, denn sie müßten<sup>103</sup>:

- *inhaltlich* spezifiziert werden, z. B. Art der Beschäftigung (Arbeitsplätze), Art der Investitionen, Art und Herkunft der Einnahmen (Einnahmen der Treuhandanstalt), Messung des Sanierungserfolges über Absatzmenge und Gewinne;
- *räumlich* spezifiziert werden, z. B. Arbeitsplätze im Bundesgebiet oder in Unternehmen, Investitionen im Bundesgebiet, in den neuen Ländern oder in Unternehmen, Einnahmen des Bundes, der neuen Länder, von Gemeinden oder der Treuhandanstalt, Absatz im Weltmarkt, Gewinn im Unternehmen und im Konzern;
- *zeitlich* spezifiziert werden, z. B. Dauer der Planungshorizonte und des Zeitraumes für Pönalen;
- *im Zusammenhang zu anderen Aufgaben* spezifiziert werden, z. B. Effekte auf hoheitlich verfolgte Ziele;
- *sprachlich* spezifiziert werden, z. B. Verkäufe, Verkäufe an Privateigentümer usw.

Was die zeitliche Spezifikation anbelangt, wird man sich bei vorliegenden Verträgen auf deren Dauer und bei neuen Verträgen auf die Dauer von ca. 8 bis 10 Jahren beziehen. Bei der sprachlichen Spezifizierung sollte zur Klarheit von „Ver-

---

<sup>102</sup> Es handelt sich um „Arbeitsplatzsicherung (3.3)“, „Investitionsvermehrung (3.4)“, „Gewährleistung der Sanierung von Unternehmen (3.5)“ und um die „Erhöhung von Einnahmen (3.12)“. Andere Ziele des Vertragsmanagements sind mit diesen Zielen empirisch komplementär verbunden. Mit der „Investitionsvermehrung (3.4)“ ist die „Wahrnehmung von verbesserten Investitionschancen über Rücknahmen (3.8)“ verknüpft sowie die „Sicherung der Privatisierung (3.2)“, die „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (3.6)“ und der „Erhalt der Unternehmen (3.7)“. Mit der „Erhöhung der Einnahmen (3.12)“ läßt sich das Ziel „Minimierung der Ausgaben für das Vertragsmanagement (3.11)“ in Verbindung bringen. Mit der Erfüllung der oben genannten vier Ziele geht auch die „Unterstützung der Wirtschaftspolitik von Bund, Ländern und Kommunen (3.13)“ und der „Aufbau von Ländern und Kommunen (3.10)“ einher. Sehr indirekt steht das Ziel „Verbesserung der Umwelt (3.14)“ mit den vier Zielen in Beziehung. Es läßt sich, ebenso wie das Ziel „Minimierung der Schäden aus Kriminalität (3.9)“, manchmal nur in Nebenbedingungen berücksichtigen.

<sup>103</sup> Friedrich (1977), S. 107–127.

käufen“ und nicht von „Privatisierung“ bei Verkäufen an öffentliche Unternehmen oder öffentliche Träger gesprochen werden.

Obwohl Modelle zur Messung der Zielerfüllungen unter Berücksichtigung der Wirkungen im Bundesgebiet<sup>104</sup> entwickelt worden sind, wird sich die Treuhandanstalt, da sie diese Instrumente nicht zur Verfügung hat, aus Praktikabilitäts- und Justiziabilitätsgründen auf die *direkten*, in den fraglichen Unternehmen meßbaren Größen konzentrieren und recht einfache Erfüllungsmaßstäbe heranziehen, z. B. Anzahl von Arbeitsplätzen im betrachteten Unternehmen, Gesamtsumme der für Vermögen verausgabten Finanzmittel, Ausbringungsmenge oder Gewinn des Unternehmens sowie Nettoeinnahmen aus dem Unternehmensverkauf (wie Verkaufspreis abzüglich finanzieller Belastungen aus Zuschüssen, Schuldenübernahmen etc.).

Allerdings fehlt ein einheitliches Gewichtungssystem der Ziele, das bei Verkaufs- und Nachverhandlungsentscheidungen entscheidungsleitend eingesetzt werden könnte. Dadurch finden bei fallweisen Ermessensentscheidungen weitere Ziele in den Gewichtungen der vier Ziele oder in Restriktionen ihren Niederschlag. Somit liegt sowohl für das gesamte Vertragsmanagement als auch für einzelne seiner Aufgaben ein komplexes Zielsystem vor, das nicht nur wertend, sondern über die Aufgabenzusammenhänge auch empirisch verflochten ist. Welche *Bedeutung* den *einzelnen Zielen* für das Vertragsmanagement in den nächsten Jahren zukommt, wird von den Grundpolitiken der Treuhandanstalt im Rahmen des Vertragsmanagements bestimmt.

#### **D. Beziehungen zwischen den Grundpolitiken und den Zielen des Vertragsmanagements**

Fünf naheliegende Grundvorgehensweisen bestimmen den Erfolg der Tätigkeit der Treuhandanstalt im Sinne dieser Ziele und deren Gewichtung. Die *fünf Grundpolitiken* lauten:

- (1) konsequente Abwicklung,
- (2) keine Rücknahme von Betrieben, aber Subventionierung der Käufer,
- (3) Rücknahme von Betrieben, aber keine Subventionierung bisheriger Käufer,
- (4) Rücknahme von Betrieben und Subventionierung sowie
- (5) Rücknahme von Betrieben, kombiniert mit Entwicklungspolitik.

Bezüglich der Konsequenzen dieser Politiken auf die Gesamtwirtschaft lassen sich nur allgemeine Vermutungen äußern. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind in jedem einzelnen Fall differierend. Wie die Nachverhandlungsergebnisse sich gestalten, wird im folgenden Kapitel untersucht.

---

<sup>104</sup> Friedrich (1987); Wonnemann (1989).



Tabelle 7  
Fälle für das Vertragsmanagement

Jahr	Anzahl der Verträge		
	gesamt	mit Investitions- zusagen	mit Arbeitsplatz- zusagen > 50 MA
1993	38.935	15.728	3.509
1994	31.379	14.712	3.162
1995	28.157	12.980	2.713
1996	23.669	10.265	2.169
1997	17.349	6.892	1.419
1998	10.422	3.767	906
1999	5.665	2.456	679
2000	4.241	1.633	416
2001	3.554	1.176	318
2002	2.890	885	222
2003	1.643	450	130
2004	1.222	359	105
nach 2004	1.194	343	97

Jahr	kontrolliertes Investitionsvolumen	
	geplant	zusätzlich
1992	2,3 Mrd. DM	} 91,8 Mrd. DM
1993	10,5 Mrd. DM	
1994	20,0 Mrd. DM	
1995	22,0 Mrd. DM	
1996	22,0 Mrd. DM	
1997	ca. 10,0 Mrd. DM	
1998	ca. 4,0 Mrd. DM	
1999	ca. 4,0 Mrd. DM	

Zu (1): Die konsequente Abwicklung ist jene *Grundpolitik (1)*, die die Treuhandanstalt gemäß dem Neustrukturierungskonzept der Bundesregierung verfolgen soll<sup>105</sup>. Die von der Treuhandanstalt vermutete Entwicklung des Arbeitsanfalls im Vertragsmanagement, in der Reprivatisierung und in der Liquidation (Tabelle 7) spiegelt diese Tendenz wider. Aber selbst bei der Politik der konsequenten Abwicklung scheinen uns die Angaben über die schnelle Abnahme der Nachverhandlungsfälle zu optimistisch, denn die Investitionen aufgrund bestehender Investitionszusagen werden erst nach der Erledigung fast aller Nachverhandlungen ihren vermuteten Kulminationspunkt erreichen. Ansonsten müßte die Treuhandanstalt davon ausgehen, daß die Kontrolle der Einhaltung von Investitionszusagen jeweils nach zwei Jahren eingestellt wird.

<sup>105</sup> Der Standpunkt der Bundesregierung ist zu finden in: *Bundesministerium der Finanzen* (1994a und b); zur Diskussion der Ziele und Aufgaben im Rahmen der Neustrukturierung: *Bundesrechnungshof* (1994); *Kienbaum Unternehmensberatung GmbH* (1994); *Treuhandanstalt* (1994a); *Friedrich* (1994b); *Brede / Friedrich / Hirsch / Oettle* (1994).

Die Politik der konsequenten Abwicklung bedingt bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen seitens des Käufers die Durchsetzung der Rechte der Treuhandanstalt, das heißt des Verkäufers, bis zur Inkaufnahme des Konkurses des Käufers, soweit dies überhaupt juristisch möglich ist. Die Auffassung herrscht vor, daß die privaten Käufer die besten Sanierungssachverständigen darstellen. Da ihnen besondere Vorteile, z. B. Sanierungszuschüsse, für die Sanierungstätigkeit zukommen, sind sie andererseits verpflichtet, die Sanierungsrisiken gemäß Kaufvertrag voll zu tragen. Gehen *Sanierer* im Einzelfall in *Konkurs*, so sollen über Märkte für Sanierer, für Vermögensverwendungen und für Arbeit, auf denen nahezu vollständige Konkurrenz unterstellt wird, die betroffenen Vermögenswerte und Arbeitskräfte in eine günstigere Allokation geführt werden. Bei dieser Politik übernimmt die Treuhandanstalt keine Mitverantwortung für die nachfolgenden weiteren Sanierungsaktivitäten, obwohl sie beim erstmaligen Verkauf über ihre Auswahl des Sanierungskonzeptes und des Käufers die Basis für weitere Sanierungsentscheidungen gelegt hat. Nur im Falle krimineller Handlungen des Käufers oder der Ungültigkeit von Vertragsbestimmungen ist eine Vermögensrücknahme vorgesehen. Diese Politik der konsequenten Abwicklung gefährdet ca. 2.667 MBO's, die oft unter Unterkapitalisierung leiden.<sup>106</sup> In Fällen mißlungener Sanierung fallen Arbeitsplätze weg, Investitionen unterbleiben und die Treuhandanstalt muß auf Einnahmen aus Kaufpreisen, Pönalen, Nachbewertungen usw. verzichten. Unter günstigen konjunkturellen Voraussetzungen, einer hohen Rate des technischen Fortschritts, niedrigen Preisen für Arbeit, Energie und Transporte sowie langen Arbeitszeiten mögen die angesprochenen Verluste gering ausfallen. In Deutschland herrschen solche Bedingungen jedoch nicht vor. Mit einer größeren Zahl von Sanierungsfehlschlägen und ungünstigen privaten Folgesanierungen ist zu rechnen. Die Ausgaben der Sozialversicherung werden sich infolge geringer Sanierungserfolge und mit Fehlschlägen verbundener Einnahmenausfälle erhöhen. Falls die juristischen Möglichkeiten der Vertragsdurchsetzung beschränkt sind, läßt die Treuhandanstalt eine Anpassung des Käufers, ohne in Verhandlung zu treten, zu.

Inwieweit die Ziele des Vertragsmanagements mit Hilfe der Grundpolitik (1) erfolgreich verfolgt werden können und welche Bewertung, das heißt Gewichtung, bei Befolgung der Grundpolitik (1) diese Ziele aufweisen sollten<sup>107</sup>, deutet der In-

---

<sup>106</sup> In vielen Fällen werden im Zuge konsequenter Abwicklung die Gläubiger des Sanierers – einschließlich der Treuhandanstalt – Vermögen im Anschluß, z. B. eines Konkurses, spekulativen Verwendungen zuführen und die Versorgung der übernommenen Beschäftigten der Sozialversicherung überlassen.

<sup>107</sup> Im Rahmen der Politik (1) kommt den Zielen „Arbeitsplatzsicherung (3.3)“, „Investitionsvermehrung (3.4)“, „Gewährleistung der Sanierung von Unternehmen (3.5)“, „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen (3.6)“ und „Erhalt von Unternehmen (3.7)“ nur eine geringe Bedeutung und somit ein sehr kleines Gewicht zu. Ein Gewicht von Null oder fast Null besitzen die Ziele „Wahrnehmung verbesserter Investitionschancen über Rücknahmen (3.8)“, der „Aufbau von Ländern und Kommunen (3.10)“ und die „Unterstützung der Wirtschaftspolitik von Bund, Ländern und Kommunen (3.13)“. Lediglich die „Minimierung der Ausgaben des Vertragsmanagements (3.11)“ sowie die „Sicherung der Privatisie-

halt der Tabelle 8 an. Betrachtet man das vereinfachte Zielsystem, das der Nutzwertfeststellung zugrunde liegt, so besitzt im Falle der Politik (1) nur das Ziel Einnahmenerzielung im Sinne von Ausgabensenkung ein hohes Gewicht.

*Tabelle 8*  
**Vertragsmanagementpolitiken der Treuhandanstalt**

	Politik (1)	Politik (2)	Politik (3)	Politik (4)	Politik (5)
(3) Ziele für Resultate der Treuhandaktivitäten					
(3.1) Sicherung der Vermögenswerte des Bundes	-	-	+	+	+
(3.2) Sicherung der Privatisierung	+	-	-	-	-
(3.3) Arbeitsplatzsicherung	-	+	-	+	+
(3.4) Investitionsvermehrung	-	+	-	+	+
(3.5) Gewährleistung der Sanierung von Unternehmen	-	+	-	+	+
(3.6) Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen	-	+	-	+	+
(3.7) Erhalt von Unternehmen	-	-	+	-	-
(3.8) Wahrnehmung verbesserter Investitionschancen über Rücknahmen	-	-	+	+	+
(3.9) Minimierung von Schäden aus Kriminalität	-	-	+	-	+
(3.10) Aufbau von Ländern und Kommunen	-	-	+	-	+
(3.11) Minimierung der Ausgaben für Vertragsmanagement	+	-	+	-	-
(3.12) Erhöhte Einnahmen	-	-	-	-	+
(3.13) Unterstützung der Wirtschaftspolitik von Bund, Ländern und Kommunen	-	+	-	+	+
(3.14) Verbesserung der Umwelt	-	+	-	-	-

Zu (2): Die *Grundpolitik (2)* beinhaltet ebenfalls keine Rücknahme von Betrieben, aber sie eröffnet den Käufern Möglichkeiten für intensive Nachverhandlungen. An die Stelle des Konkurses oder der Anpassungsgewährung in Grundpolitik (1) treten Nachverhandlungen bei einem Scheitern der Sanierung. Die Treuhandanstalt übernimmt im Rahmen dieser Politik (2) teilweise die *Sanierungsverantwortung*, und sie konzidiert, daß ihre Mitentscheidung für ein Sanierungskonzept in der Vergangenheit nicht immer erfolgreich ausfiel, da Nachbesserungen erforderlich werden. Die Treuhandanstalt sieht sich voraussichtlich ständigen Förderungsersuchen bis hin zu Erpressungsversuchen ausgesetzt. Sie steigert die Ausgaben, um Arbeitsplätze und Investitionszusagen zu sichern. Die Sanierungszeiträume werden verlängert, die Gesamtproduktion in den neuen Ländern fällt höher aus als bei der Politik (1), das Wirtschaftswachstum in den neuen Ländern wird forciert und die Ausgaben der Sozialversicherung sinken, während die Verschuldung für die Treuhandanstalt steigt. Überwiegen die zusätzlichen Schulden der Treuhandanstalt die Minderausgaben der Sozialversicherung, so können crowding-out-Effekte, insbesondere in den westlichen Bundesländern, in zinsreagiblen Branchen auftre-

—  
 rung (3.2)“ erhalten ein hohes Gewicht. Die „Sicherung des Bundesvermögens (3.1)“, „hohe Einnahmen (3.12)“ und die „Minimierung von Schäden aus Kriminalität (3.9)“ sind von mittlerer Bedeutung.

ten. Die Treuhandanstalt verliert Einnahmen infolge von Preisminderungen, zusätzlichen Zuschüssen für Sanierungen und für Verlustausgleiche, Verzicht auf Nachbesserungen und Pönalen, Vermögensrückkäufen oder Kreditierungen der Käufer sowie wegen der Übernahme von Altschulden. Sowohl die Bundesschuld als auch die Tilgungs- und Zinslast steigen über das für Politik (1) vorgesehene Maß hinaus.<sup>108</sup> Im Rahmen der Grundpolitik (2) werden Arbeitsplatzsicherung, Investitionsvermehrung und gelungene Sanierung hoch gewichtet.

Zu (3): Die *Grundpolitik (3)* beinhaltet die Rücknahme von Betrieben. Sie werden nicht über Nachverhandlungen subventioniert, sondern die Treuhandanstalt sucht einen *neuen Käufer*, sie überträgt den Betrieb an ein Land, eine Kommune oder sie saniert diesen Betrieb selbst. Neue Einnahmen werden erschlossen und die Subventionen fallen geringer aus. Den Subventionen für Treuhandunternehmen sind künftige Einnahmen aus Betriebsverkäufen oder Gewinnen nach erfolgreicher eigener Sanierung entgegenzusetzen. Letztere könnten steigen, da nun die Entwicklungen von Wirtschaftsstrukturen besser zu kalkulieren sind und die öffentliche Infrastruktur erheblich verbessert worden ist. Die Sozialausgaben bleiben zurück und Investitionen sowie Arbeitsplätze können gesichert werden. Sie würde konsequent an den einmal formulierten Bedingungen festhalten und bei Mißerfolgen von Sanierungen die Betriebe zurücknehmen. Bei Verfolgung der Politik (3) ist mit ausgeglichener Gewichtung im vereinfachten Zielsystem zu rechnen.<sup>109</sup>

Zu (4): Unternehmen nimmt die Treuhandanstalt bei der *Grundpolitik (4)* ebenfalls zurück. Im Gegensatz zur Politik (3) tritt die Treuhandanstalt jedoch mit dem eventuellen Rücknahmekandidaten über eine Lösung einschließlich der Subventionierung in Verhandlungen ein. Ansonsten wird das Unternehmen zurückgenommen und weiterverkauft, als Treuhandunternehmen (Bundesunternehmen) geführt oder an Gebietskörperschaften übertragen.

---

<sup>108</sup> Die Ziele „Arbeitsplatzsicherung (3.3)“, „Investitionsvermehrung (3.4)“ und die „Gewährleistung der Sanierung von Unternehmen (3.5)“ lassen sich erfolgreich verfolgen. Ferner gelingt die „Unterstützung der Wirtschaftspolitik (3.13)“ und die „Verbesserung der Umwelt (3.14)“. Geringere Erfolge stellen sich hinsichtlich der „Sicherung des Vermögens des Bundes (3.1)“ sowie der „Privatisierung (3.2)“ und der „Minimierung von Schäden aus Kriminalität (3.9)“ ein. Überhaupt nicht erreicht werden: die „Wahrnehmung verbesserter Investitionschancen über Rücknahmen (3.8)“, ein Beitrag zum „Aufbau von Ländern und Kommunen (3.10)“, die „Minimierung der Ausgaben für Vertragsmanagement (3.11)“ sowie die „Realisierung erhöhter Einnahmen (3.12)“.

<sup>109</sup> Die Ziele „Sicherung der Vermögenswerte des Bundes (3.1)“, die „Wahrnehmung von Investitionschancen über Rücknahmen (3.8)“, die „Minimierung von Schäden aus Kriminalität (3.9)“ und der „Aufbau von Ländern und Gemeinden (3.10)“ werden tatkräftig gefördert. In geringerem Umfang unterstützt Politik (3) die „Privatisierung (3.2)“, die „Arbeitsplatzsicherung (3.3)“ und die „Sicherung eines hohen Investitionsniveaus (3.4)“. Auch die „Wettbewerbsposition der Unternehmen (3.6)“ wird wenig verbessert. Ferner trägt die Treuhandanstalt kaum zur „Sanierung der verkauften Unternehmen (3.5)“, zum „Erhalt dieser Unternehmen (3.7)“ und zur „Einnahmenerhöhung (3.12)“ bei. Allerdings würde die „Wirtschaftspolitik von Ländern und Kommunen (3.13)“ in geringem Umfang unterstützt und zur „Erhaltung der Umwelt (3.14)“ etwas beigetragen.

Diese Politik birgt einerseits die Gefahr höherer *Subventionierungen* in sich, da Unternehmen, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden, erhalten werden. Andererseits ist die Verhandlungsposition der Treuhandanstalt gegenüber weiteren Interessenten stärker, da ihre Möglichkeiten zur Zielerfüllung mit Hilfe des Erstkäufers erweitert werden. Dadurch gestaltet sich die Verfolgung der volkswirtschaftlichen Absichten leichter. Ansonsten sind ähnliche Wirkungen zu erwarten wie im Fall der Grundpolitik (3).<sup>110</sup> Grundpolitik (4) erfordert ebenfalls eine ausgeglichene Gewichtung der vier Ziele des reduzierten Zielsystems.

Zu (5): Im Zuge der *Grundpolitik (5)* werden Unternehmen zurückgenommen und anschließend für *Zwecke der Entwicklung* der Volkswirtschaft in Gesamtdeutschland eingesetzt. Als Treuhandunternehmen führt man sie weiter, verkauft sie neu oder überträgt sie an eine Gebietskörperschaft. Die Unternehmen lassen sich für Entwicklungszwecke entweder als Unternehmen der industriellen Infrastruktur oder als Technologieunternehmen einsetzen. Falls die Entwicklungsaktivitäten privater Unternehmen zu klein ausfallen, können Treuhandtechnologieunternehmen auf dem Felde der Energie-, Kernenergie-, Verkehrstechnik usw. aktiv werden. Diese Unternehmen stehen nach Erfüllung ihrer Förderungsziele zum Verkauf. Zwar erhöht Politik (5) kurzfristig die finanziellen Belastungen, aber infolge der Wachstumswirkungen steigen die Einnahmen bei einem Weiterverkauf. Den Grundstücksverkauf hätte man an entwicklungspolitischen Absichten zu orientieren.<sup>111</sup> Sanierung würde als Ziel besonders hoch gewichtet. Die Politik (5) bildet eine geeignete Basis für ein erfolgreiches Vertragsmanagement.

---

<sup>110</sup> Die Erreichung der Ziele des Vertragsmanagements, die die „Sicherung des Vermögens des Bundes (3.1)“, die „Arbeitsplatzsicherung (3.3)“, die „Investitionsvermehrung (3.4)“, die „Gewährleistung der Unternehmenssanierung (3.5)“, die „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen (3.6)“, die „Wahrnehmung verbesserter Investitionschancen über Rücknahmen (3.8)“ und die „Unterstützung der Wirtschaftspolitik (3.13)“ betreffen, werden besonders nachdrücklich mit Hilfe der Politik (4) gefördert. Die restlichen Ziele erfahren dabei ebenfalls eine, wenngleich nicht so ausgeprägte, Förderung.

<sup>111</sup> Mit dieser Politik (5) würden die „Vermögenswerte des Bundes nachhaltig gesichert (3.1)“, die „Arbeitsplatz- (3.3)“ sowie „Investitionssicherung (3.4)“ besonders gestützt, zur „Sanierung der Unternehmen (3.5)“ und zur „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen (3.6)“ würde maßgeblich beigetragen. Eine hohe Zielerfüllung ist ebenfalls zu erwarten hinsichtlich der „Ausnutzung von Investitionschancen über Rücknahmen (3.8)“ und des Bemühens um die „Minimierung der Schäden aus Kriminalität (3.9)“ und der „Minimierung der Ausgaben für das Vertragsmanagement (3.11)“ sowie hinsichtlich des „Aufbaus von Ländern und Kommunen (3.10)“, der „erhöhten Einnahmen (3.12)“ und der „Unterstützung der Wirtschaftspolitik der Länder (3.13)“ und der Gemeinden. In geringerem Maße wird die „Sicherung der Privatisierung (3.2)“ und die „Verbesserung der Umwelt (3.14)“ erreicht. Der „Erhalt von Unternehmen (3.7)“ findet nicht statt.

## E. Erfolgswichtige Wirkungen der Grundpolitiken des Vertragsmanagements

### I. Das Modell zur Gestaltung der Erstverträge im Vertragsmanagement

#### 1. Die Ausgestaltung des Vertragsmanagements

Für die Grundpolitiken des Vertragsmanagements sind folgende *zwei generelle Situationen* zu unterscheiden:

(a) Zum einen verhandelt die Treuhandanstalt mit *einem Käufer*, der das Unternehmen schon gekauft hat. Dabei wäre denkbar, daß

- die Vertragspartner an einigen Bestimmungen des Kaufvertrages festhalten und bei anderen Bestimmungen Änderungen tolerieren,
- die Vertragspartner sämtliche Bestimmungen zur Disposition stellen.

(b) Zum anderen könnte die Treuhandanstalt in die Situation gelangen, daß sie mit mehreren Käufern unter Einschluß des alten Käufers verhandelt.

Die Tabelle 9 zeigt den Zusammenhang zwischen den generellen Situationen und den Grundpolitiken auf.

*Tabelle 9*  
**Zusammenhang zwischen den Grundsituationen und den Grundpolitiken**

	nur alter Käufer	aktive Konkurrenz mit weiteren Käufern
Bestimmungen des Kaufvertrages bleiben	Politik (1)	Politik (3)
alle Bestimmungen stehen zur Disposition	Politik (2)	Politik (4) Politik (5)

Zwei Gruppen von Faktoren, die das Ergebnis des Vertragsmanagements determinieren, finden im Modell Berücksichtigung. Es handelt sich um *vertragsbestimmende Faktoren*. Dazu zählen: die Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt, Möglichkeiten der Kommunalisierung, Selbstsanierung usw., Altlasten und Alt schulden des Treuhandunternehmens, der Standort des Treuhandunternehmens, die jeweilige Steuerpolitik, die Konjunkturlage, die Lohnpolitik, die Geldpolitik, das technische Entwicklungsniveau des Ansiedlungsunternehmens, alternative Investitions- und Gewinnmöglichkeiten des Ansiedlungsunternehmens sowie die Konkurrenzsituation. Diese Faktoren spielen sowohl bei der Ausgestaltung des Erstvertrages als auch deren Änderungen bei Nach- und Neuverhandlungen eine Rolle. Ferner existieren *nachverhandlungsbedingte* Faktoren. Dazu zählen: die Ernsthaftigkeit von Kontrollen, die Höhe der Pönalen und die sonstigen Vertragsbedingungen.

Zunächst wird der Einfluß der vertragsbestimmenden Faktoren auf den Erstvertragsabschluß analysiert.

## 2. Die Analyse des Erstvertrages

Die *Treuhandanstalt* verkauft Vermögen ( $B_0$ ) an private Investoren. Die Ziel-funktion der Treuhandanstalt schließt die zugesagten Arbeitsplätze ( $A$ ) und Investition eines privaten Investors sowie die Einnahmen ( $F_0$ ) nebst Subventionen

---

### Treuhandanstalt

---

(1) Nutzenfunktion

$$N_i = g_{TV} \cdot V + g_{TA} \cdot A + g_{TK} \cdot K + g_{TF} \cdot F + g_{TB} \cdot S, \quad g_{TV} \cdot g_{TA} \cdot g_{TK} \cdot g_{TF} \cdot g_{TB} > 0,$$

$$\partial N_i / \partial S = g_{TB} > 0,$$

$$dN_i / dS |_{V,A,K,F_0 = \text{konstant}} = -g_{TF} + g_{TB}, \quad -g_{TF} < g_{TB} - g_{TF} < 0;$$

(2) Verkaufspreis des Vermögens

$$F = F_0 - S,$$

$$\partial F / \partial S = -1 < 0;$$

(3) Preisnachlaß zur Unterstützung der Unternehmensanierung

$$S = \eta \cdot V, \quad \eta \geq 0.$$


---

### Privates Unternehmen

---

(4) Nutzenfunktion

$$N_u = (1 - t_k - t_c) \cdot (P \cdot V - C),$$

$$\text{Max}\{N_u | \partial F / \partial V = 0\} > 0;$$

(5) Produktionsfunktion

$$V = V_0(W) \cdot A^\alpha \cdot K^\beta \cdot B^\gamma, \quad \alpha, \beta, \gamma > 0, \quad \alpha + \beta + \gamma = 1,$$

$$B = B_0 + B_1,$$

$$\partial V_0(W) / \partial W > 0;$$

(6) Kostenfunktion

$$C = G_w + r_A \cdot A + r_K \cdot K + (r_B + t_B) \cdot B + F_0 - \eta \cdot V - F_B = V/m + G_w + F - F_B,$$

$$F_B = r_B \cdot B_0,$$

$$r_A \cdot A / \alpha = r_K \cdot K / \beta = (r_B + t_B) \cdot B / \gamma = V/m, \quad (\text{Expansionspfad})$$

$$m = V_0(W) \cdot [\alpha / r_A]^\alpha \cdot [\beta / r_K]^\beta \cdot [\gamma / (r_B + t_B)]^\gamma,$$

$$A = V/m_A, \quad K = V/m_K, \quad B = V/m_B,$$

$$m_A = dV/dA = m \cdot [r_A / \alpha],$$

$$m_K = dV/dK = m \cdot [r_K / \beta],$$

$$m_B = dV/dB = m \cdot [(r_B + t_B) / \gamma],$$

$$1/m = \partial C / \partial V, \quad \text{falls } \partial F / \partial V = 0;$$

(7) Preisabsatzfunktion

$$P = P_0 - P_1 \cdot V.$$


---

Abbildung 4: Darstellung der Akteure

(S) aus dem Verkauf des Vermögens ein. Die Subventionen (S) werden unter Berücksichtigung des Sanierungskonzeptes (V) unter anderem zur Beseitigung von Altlasten gewährt. Ferner bewertet sie das Sanierungskonzept (V). Im Sinne der oben angesprochenen Nutzwertanalyse resultiert die in Abbildung 4 aufgezeigte Nutzenfunktion (Nutzwert) der Treuhandanstalt<sup>112</sup>:

Die Einnahmen<sup>113</sup> der Treuhandanstalt bestehen aus zwei Arten. Die Einnahmen aus dem Verkauf des Vermögens bezeichnen wir mit ( $F_o$ ). Von diesem Verkaufspreis wird die Subvention (S) abgezogen, um zur Nettoeinnahme (F) zu gelangen. Die Verbindung zwischen dem Sanierungskonzept (V) – repräsentiert durch die Ausbringungsmenge – und der Subvention stellt die Beziehung  $\eta * V$  her. Die Bewertungsgewichte sind positiv.

Die Nutzenfunktion des *kaufenden privaten Investors* entspricht infolge seiner Gewinnmaximierungsabsichten seiner Gewinnfunktion.<sup>114</sup> Die Erlöse werden von der Ausbringungsmenge und dem Produktpreis, der gemäß einer Preisabsatzfunktion bestimmt wird, determiniert. Den Kosten (Kostenfunktion) liegen gegebene Faktorpreise, resultierende Steuerzahlungen und eine Produktionsfunktion zugrunde, die als Produktionsfaktoren Arbeit (A), Kapital (K) und Kommunalvorleistungen (W) aufweist.<sup>115</sup> Die Kapitaleinsätze unterscheiden sich vom gekauften Treuhandvermögen ( $B$ )<sup>116</sup>, das im Produktionsprozeß gebraucht wird, sowie von dem Umfang neuer Investitionen. Das Unternehmen produziert zu minimalen Kosten.

Die Akteure besitzen die Möglichkeit, einen *Mindestnutzen* zu erzielen, der alternative Nutzen beinhaltet, die bei Scheitern der Vertragsverhandlungen realisiert werden können. Im Mindestnutzen der verkaufenden Treuhandanstalt ( $N_{10}$ ) schlägt sich die Zielerfüllung durch Selbstsanierung, Kommunalisierung bzw. aus anderen Privatisierungsalternativen nieder. Für das kaufende Unternehmen symbolisiert der Mindestnutzen ( $N_{u0}$ ) die Opportunitätsnutzen aus alternativen Anlagemöglichkeiten der für den Kauf und die Sanierung eingesetzten eigenen Mittel.

Die Nutzen der Treuhandanstalt und des kaufenden Unternehmens sind abhängig von der Ausbringungsmenge (Sanierungskonzept) und von dem Kaufpreis F.

<sup>112</sup> Friedrich / Feng (1993), S. 239 f.

<sup>113</sup> Abbildung 4 Gleichung (2) und (3).

<sup>114</sup> Abbildung 4 Gleichung (4), (5), (6), (7). In der Gewinnfunktion ist die Befreiung von der Gewerbesteuer- und Vermögenssteuer in den Zeiten des Erstkaufes berücksichtigt. Ansonsten sind diese Steuerzahlungen in  $r_b$  einbezogen.

<sup>115</sup> Die Kommunalvorleistungen (W) stehen vor allem mit dem Standort, an dem sich ein privates Unternehmen ansiedelt, in Beziehung. An Arbeits- und Kapitaleinsätzen knüpfen die zugesagten Arbeitsplätze und das zugesagte Investitionsvolumen an.

<sup>116</sup> Die im Produktionsprozeß eingesetzte Bodenfläche besteht aus zwei Arten. Zum einen handelt es sich um das von der Treuhandanstalt gekaufte und subventionierte Vermögen – als Grundstück ( $B_0$ ) bezeichnet –, zum anderen um weiteren, vom Unternehmen hergerichteten Boden ( $B_1$ ). Die Treuhandanstalt unterstützt nämlich das kaufende Unternehmen, indem auf dem Treuhandvermögen ruhende Altlasten zumindest teilweise über die Ausgaben der Treuhandanstalt für Bodenverbesserung kompensiert werden.



Es resultieren die in Abbildung 5 dargestellten Indifferenzkurven der Akteure, die ihren Nutzen maximieren wollen. Sie verhandeln sowohl über den Verkaufspreis als auch über andere Verkaufskonditionen. Die Tangentialpunkte der Indifferenzkurven kennzeichnen eine *pareto-optimale Abfolge* von Kombinationen von  $F$  und  $V$ <sup>117</sup>. Der Zusammenhang zwischen den Nettoeinnahmen  $F$  und der Ausbringungsmenge  $V$  (Sanierungskonzept) wird in Abbildung 5 dargestellt. Mit steigendem Verkaufspreis  $F$  sinkt die Ausbringungsmenge  $V$ . Wenn wir die entsprechenden Nutzen der Treuhandanstalt und des Unternehmens ermitteln, erhalten wir die in Abbildung 5 aufgezeigte Nutzenverteilung auf Treuhandanstalt und Käufer als Nutzenmöglichkeitskurve. Die *Nutzenmöglichkeitskurve* zeigt die Menge der pareto-optimalen Verhandlungslösungen auf, denen in Abbildung 5 Verkaufspreise und Sanierungskonzepte  $V$  (Ausbringungsmenge) zugehören.

Jede Verhandlungslösung auf der Pareto-Grenze ist zwar effizient, es werden jedoch nicht alle Nutzenaufteilungen von den Akteuren akzeptiert, denn der Raum möglicher Lösungen reduziert sich durch die Mindestnutzen (siehe Linie  $N_{t0}$  und  $N_{u0}$  in Abbildung 5) und wird von den Indifferenzkurven begrenzt, die den Mindestnutzen entsprechen. Wenden wir das Konzept der *Nashlösung*<sup>118</sup> an, so erhalten wir in Abbildung 5 die Nashlösung „Nash“ mit der Nutzenaufteilung  $N_{tNash}$  und  $N_{uNash}$ . Der Nutzen der Treuhandanstalt hängt von den Mindestnutzen, dem Verkaufspreis und von den Sanierungsmengen ab. Die Verkaufskonditionen sind festgelegt. Daraus resultieren das Sanierungskonzept (Ausbringungsmenge), der Verkaufspreis, die Subventionen seitens der Treuhandanstalt für die Beseitigung

<sup>117</sup> Friedrich / Feng (1993), S. 245 f. Die betreffenden Indifferenzkurven für die Nutzenaufteilung zwischen der Treuhandanstalt sowie einem privaten Käufer bezüglich der Ausbringungsmenge bzw. des Verkaufspreises lassen sich mit Hilfe des Expansionspfades (Gleichung 6) aus den Nutzenfunktionen ableiten. Zu den Bedingungen für die Tangentialpunkte vergleiche man Gleichung (8) in Abbildung 6. Die Unternehmenssanierung – ausgedrückt in  $V$  – wird im Rahmen pareto-optimaler Verträge mittels der Subventionen unterstützt. Eine erhöhte finanzielle Unterstützung ( $S = \eta \times V$ ) seitens der Treuhandanstalt steigert somit die Ausbringungsmenge und den Nutzen der Treuhandanstalt. Allerdings führt die erhöhte finanzielle Beanspruchung auch zu Nutzenminderungen. Es resultieren Restriktionen für die Höhe der Unterstützungen und für die pareto-optimalen Nutzenaufteilungen zwischen der Treuhandanstalt ( $N_t$ ) und dem privaten Käufer ( $N_u$ ).

<sup>118</sup> Dieses Verhandlungsergebnis wird unter Rückgriff auf das Nash-Konzept ermittelt. Werden die Mindestforderungen als Mindestnutzen  $N_{t0}$  und  $N_{u0}$  bezeichnet, vom erreichbaren Nutzen subtrahiert und sodann ein Nash-Produkt  $NP$  gebildet, resultiert als Zielfunktion zur Ermittlung der Nash-Lösung die Beziehung:  $NP = (N_t - D_t) * (N_u - D_u)$ . Die Konfliktpunkte ( $D_t$  und  $D_u$ ) im Nash-Produkt reflektieren die jeweils ungünstigste Situation, in die ein Verhandlungsbeteiligter im Konfliktfall von seinem Gegner gezwungen wird. Da ein Akteur einerseits höchstens auf seinem eigenen Mindestnutzen bestehen kann und er andererseits den Gegner nur bis zu dessen Mindestnutzen drohend herabzudrücken vermag, konvergiert die Drohstrategie des Akteurs gemäß der Minimax-Lösung zu dem Mindestnutzen bzw. für beide Akteure zu deren Mindestnutzen  $D_t = N_{t0}$ ,  $D_u = N_{u0}$  (Friedrich / Feng, 1993, S. 246ff.). Wird dieses Nash-Produkt unter der Nebenbedingung pareto-optimaler Nutzenverteilungen maximiert, so ergibt sich die in den Gleichungen (9) und (10) aufgeführte Verhandlungslösung.

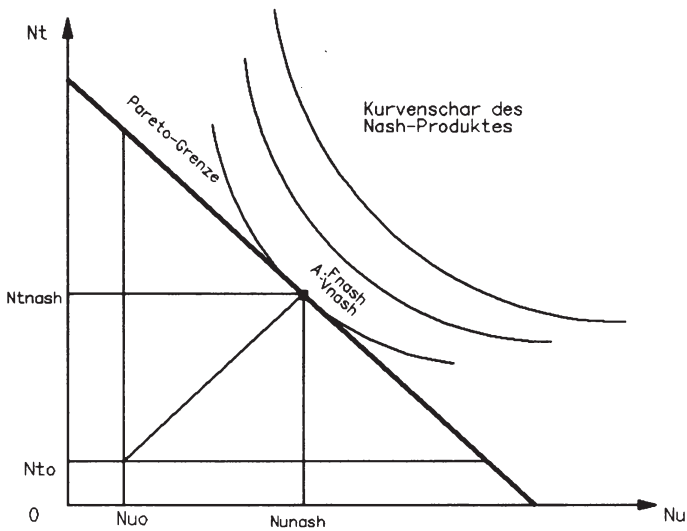
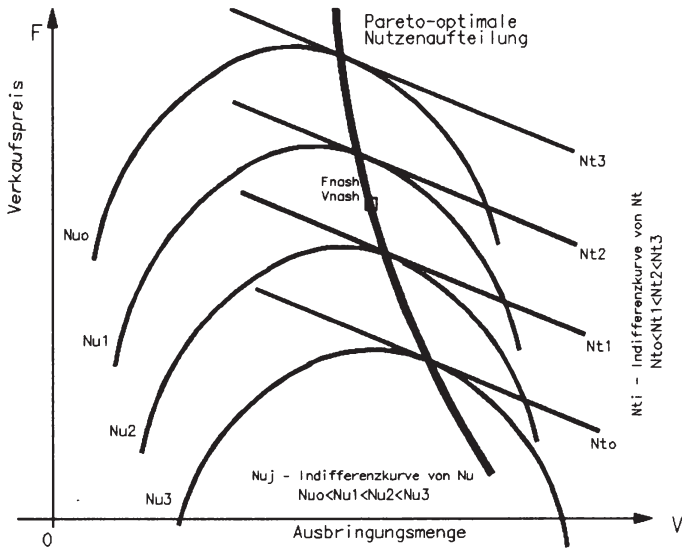


Abbildung 5: Pareto-optimale Verkaufspreise und Ausbringungsmengen

## (8) Pareto-Lösung

$$V = \frac{1}{2 \cdot P_I} \cdot \left[ P_O + \frac{1}{g_{TF}} \cdot (g_{TV} + \frac{g_{TA}}{m_\lambda} + \frac{g_{TK}}{m_K} + g_{TB} \cdot \eta) - \frac{1}{m} \right], \quad dV/d\eta = g_{TB}/(2 \cdot P_I \cdot g_{TF}) > 0;$$

$$\eta = -2 \cdot P_I \cdot (g_{TF}/g_{TB}) \cdot V + (g_{TV} + g_{TA}/m_\lambda + g_{TK}/m_K)/(g_{TF} \cdot g_{TB}),$$

wobei  $(g_{TV} + g_{TA}/m_\lambda + g_{TK}/m_K)/(g_{TF} \cdot g_{TB}) - 1/m < 0;$

$$\frac{N_I}{g_{TF}} + \frac{N_U}{1-t_k-t_G} = \frac{1}{16 \cdot P_I} \cdot \left[ P_O + \frac{1}{g_{TF} \cdot g_{TB}} \cdot (g_{TV} + \frac{g_{TA}}{m_\lambda} + \frac{g_{TK}}{m_K}) - \frac{1}{m} \right]^2 - G_w + F_B.$$

## (9) Nash-Lösung bezüglich der Nutzenaufteilung

$$N_{I,Nash} = \frac{g_{TF}}{2} \cdot \left\{ \frac{N_{IO}}{g_{TF}} - \frac{N_{UO}}{1-t_k-t_G} + F_B - G_w + \frac{1}{16 \cdot P_I} \cdot \left[ P_O + \frac{1}{g_{TF} \cdot g_{TB}} \cdot (g_{TV} + \frac{g_{TA}}{m_\lambda} + \frac{g_{TK}}{m_K}) - \frac{1}{m} \right]^2 \right\},$$

$$N_{U,Nash} = \frac{1-t_k-t_G}{2} \cdot \left\{ \frac{N_{UO}}{1-t_k-t_G} - \frac{N_{IO}}{g_{TF}} + F_B - G_w + \frac{1}{16 \cdot P_I} \cdot \left[ P_O + \frac{1}{g_{TF} \cdot g_{TB}} \cdot (g_{TV} + \frac{g_{TA}}{m_\lambda} + \frac{g_{TK}}{m_K}) - \frac{1}{m} \right]^2 \right\}.$$

## (10) Nash-Lösung bezüglich der Vertragsbedingungen

$$V_{Nash} = \frac{1}{4 \cdot P_I} \cdot \left[ P_O + \frac{1}{g_{TF} \cdot g_{TB}} \cdot (g_{TV} + \frac{g_{TA}}{m_\lambda} + \frac{g_{TK}}{m_K}) - \frac{1}{m} \right],$$

$$\eta_{Nash} = -\frac{g_{TF}}{2 \cdot g_{TB}} \cdot (P_O - \frac{1}{m}) + \frac{1}{2} \cdot \left( \frac{1}{g_{TF} \cdot g_{TB}} - \frac{1}{g_{TB}} \right) \cdot (g_{TV} + \frac{g_{TA}}{m_\lambda} + \frac{g_{TK}}{m_K}),$$

$$S_{Nash} = \eta_{Nash} \cdot V_{Nash} = \frac{1}{8 \cdot P_I \cdot (g_{TF} \cdot g_{TB})^2} \cdot (g_{TV} + \frac{g_{TA}}{m_\lambda} + \frac{g_{TK}}{m_K})^2 \cdot (2 \cdot \frac{g_{TF}}{g_{TB}}) - \frac{1}{8 \cdot P_I \cdot g_{TB}} \cdot \left\{ (P_O - \frac{1}{m}) \cdot [g_{TF} \cdot (P_O - \frac{1}{m}) + (g_{TV} + \frac{g_{TA}}{m_\lambda} + \frac{g_{TK}}{m_K}) \cdot \frac{2 \cdot g_{TB}}{g_{TF}}] \right\},$$

$$F_{ONash} = \frac{1}{2} \cdot \left[ \frac{N_{IO}}{g_{TF}} - \frac{N_{UO}}{1-t_k-t_G} + F_B - G_w \right] + \frac{5 \cdot g_{TB} \cdot 4 \cdot g_{TF}}{32 \cdot P_I \cdot g_{TB}} \cdot \left[ P_O - \frac{1}{m} + \frac{1}{g_{TF} \cdot g_{TB}} \cdot (g_{TV} + \frac{g_{TA}}{m_\lambda} + \frac{g_{TK}}{m_K}) \right],$$

$$F_{Nash} = \frac{1}{2} \cdot \left[ \frac{N_{IO}}{g_{TF}} - \frac{N_{UO}}{1-t_k-t_G} + F_B - G_w \right] + \left[ P_O - \frac{1}{m} + \frac{1}{g_{TF} \cdot g_{TB}} \cdot (g_{TV} + \frac{g_{TA}}{m_\lambda} + \frac{g_{TK}}{m_K}) \right] \cdot \left[ \frac{5 \cdot g_{TB} \cdot 4 \cdot g_{TF}}{32 \cdot P_I \cdot g_{TB}} - \frac{1}{8 \cdot P_I \cdot (g_{TF} \cdot g_{TB})^2} \cdot (g_{TV} + \frac{g_{TA}}{m_\lambda} + \frac{g_{TK}}{m_K})^2 \cdot (2 \cdot \frac{g_{TF}}{g_{TB}}) + \frac{1}{8 \cdot P_I \cdot g_{TB}} \cdot \left\{ (P_O - \frac{1}{m}) \cdot [g_{TF} \cdot (P_O - \frac{1}{m}) + (g_{TV} + \frac{g_{TA}}{m_\lambda} + \frac{g_{TK}}{m_K}) \cdot \frac{2 \cdot g_{TB}}{g_{TF}}] \right\} \right],$$

$$A_{Nash} = \frac{V_{Nash}}{m_\lambda} = \frac{1}{4 \cdot P_I \cdot m_\lambda} \cdot \left[ P_O + \frac{1}{g_{TF} \cdot g_{TB}} \cdot (g_{TV} + \frac{g_{TA}}{m_\lambda} + \frac{g_{TK}}{m_K}) - \frac{1}{m} \right],$$

$$K_{Nash} = \frac{V_{Nash}}{m_K} = \frac{1}{4 \cdot P_I \cdot m_K} \cdot \left[ P_O + \frac{1}{g_{TF} \cdot g_{TB}} \cdot (g_{TV} + \frac{g_{TA}}{m_\lambda} + \frac{g_{TK}}{m_K}) - \frac{1}{m} \right].$$

Abbildung 6: Darstellung der Verhandlungslösung

der Altlasten sowie die vom privaten Käufer zugesagten Arbeitsplätze und Investitionen.

Die Verhandlungslösung (die Gleichungen (9) und (10)) und die sie kennzeichnenden Formeln verdeutlichen, daß die Gestaltung der Erstverträge wesentlich von den oben aufgeführten vertragsbestimmenden Faktoren geprägt wird<sup>119</sup>.

## II. Lösungen bei unterschiedlichen Grundpolitiken des Vertragsmanagements

### 1. Vertragsmanagement im Rahmen der Grundpolitik (1) bei Konstanz der vertragsbestimmenden Faktoren

Bei Grundpolitik (1) wird davon ausgegangen, daß die Vertragspartner die ausgehandelten Konditionen einhalten sollen. In Abhängigkeit davon, ob eine *institutionelle Kontrolle* existiert, welche Bestrafung für die Mißachtung der Verkaufskonditionen vorgesehen ist sowie wer bei der Erfüllung der Vertragsbestimmungen eine anpassende Rolle spielt, sind jetzt die Folgen der Vertragsausführung unterschiedlich. Statt sich bei der Vertragserfüllung weiterhin kooperativ zu verhalten, kann der andere Akteur Maßnahmen ergreifen, die – bei gegebener Erfüllung des Vertrags seitens des anderen Akteurs – allein seinen Nutzen maximieren.<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Die von der Treuhandanstalt verfolgte Privatisierungspolitik schlägt sich in den Wertungsgewichten  $g_{TA}$ ,  $g_{TK}$ ,  $g_{TF}$ ,  $g_{TB}$  nieder. Die Alternativen der Vermögensverwertung und die Ausgangssituation der Treuhandanstalt hinsichtlich der Privatisierung spiegeln die Marktform und die Höhe der Mindestnutzen wider. Je nach den Alternativen „Kommunalisierung, Selbstsanierung usw.“ resultieren im Zusammenspiel mit den Wertungen aufgrund der jeweiligen politischen, wirtschaftlichen, finanziellen sowie ideologischen Zielsetzungen unterschiedlich hohe Mindestnutzen. Die Mindestnutzen geben Auskunft darüber, ob solche Alternativen beachtet werden. Die Altlasten des Treuhandunternehmens und die für das Treuhandvermögen angewandten Bewertungsverfahren reflektieren  $B$  und  $r_B$  sowie  $F$ . Der Standort, wo sich das Treuhandunternehmen befindet bzw. auf dem sich das zukünftige private Unternehmen ansiedelt, gelangt in  $W$ ,  $B$ ,  $r_B$  und  $r_V$ ,  $t_B$ ,  $t_G$  zum Ausdruck. Die jeweilige Steuerpolitik prägt die Parameter  $t_K$ ,  $t_B$ ,  $t_G$  sowie  $r_B$ . Nach der Konjunkturlage richtet sich der Umfang der Nachfrage, die die Parameterwerte der Preisabsatzfunktion widerspiegeln (repräsentiert durch  $P_O$  und  $P_1$ ), und die Höhe der Faktorpreise  $r_A$ ,  $r_K$ . Die Lohnpolitik wird mit Hilfe des Lohnsatzes  $r_A$  einbezogen. Die Geldpolitik prägt die Höhe des Zinssatzes  $r_K$ . Das technische Entwicklungsniveau der Produktion des Ansiedlungsunternehmens verdeutlichen die Parameter der Produktionsfunktion  $Q_O$ ,  $\alpha$ ,  $\beta$ ,  $\gamma$ . Alternative Investitionsmöglichkeiten des Ansiedlungsunternehmens und seine Marktchancen aufgrund seiner Wettbewerbsfähigkeit gegenüber inländischen sowie internationalen Konkurrenten an anderen Standorten zeigen die Mindestnutzen  $N_{uO}$  des Ansiedlungsunternehmens auf. Die Marktchancen werden ferner mit Hilfe der Parameter der Preisabsatzfunktion  $P_O$  und  $P_1$  verdeutlicht. Indirekt beziehen sich letztere auch auf unterschiedliche in- und ausländische Konjunkturverläufe, Wirtschaftspolitiken, Standortunterschiede usw.

<sup>120</sup> Je nachdem, welcher Verhandlungspartner bei der Erfüllung der Vertragsbedingungen eine anpassende Rolle spielt, sind zwei Fälle zu unterscheiden:

Falls die Treuhandanstalt die Verkaufskonditionen ihrerseits erfüllt hat, entfällt bei fehlender Vertragskontrolle die Verknüpfung zwischen der Unternehmenssanierung und der Höhe des Verkaufspreises ( $F$ ) bzw. der geleisteten finanziellen Unterstützung ( $S$ ). Der Investor betrachtet die Subventionszahlungen der Treuhandanstalt als unveränderliche Größe, die in ihrer Höhe nicht mehr von der Realisierung des ausgehandelten Sanierungskonzeptes abhängig ist.

Das *private Unternehmen* verhält sich *anpassend* und weicht von den Vertragsbestimmungen ab. Es realisiert nicht die ausgehandelte Ausbringungsmenge  $V_{Nash}$ , sondern eine geringere gewinnmaximale Ausbringungsmenge  $V_{(C)}$ , die ihm einen höheren Gewinn  $N_{u(C)}$  ermöglicht (Abbildung 7 (Teil 1)):

Der *Nutzen der Treuhandanstalt* vermindert sich infolge der verringerten Unternehmenssanierung ( $V_{(C)} < V_{Nash}$ ). Ferner gerät die verwirklichte Nutzenaufteilung für die Treuhandanstalt in einen ineffizienten Bereich. Eine kooperative Anpassung entlang der Indifferenzkurve  $N_{u(C)}$  hätte der Treuhandanstalt eine günstigere Nutzenaufteilung (Schnittpunkt der Kurve  $N_{u(C)}$  und der Pareto-Grenze) zu erzielen erlaubt.

Existierende Pönalen, die bei Nichteinhaltung der vertraglichen Auflagen zu Sanktionen führen, machen zunächst seitens der Treuhandanstalt eine Vertragskontrolle erforderlich. Diese *Pönalen* knüpfen an fehlenden Arbeitsplätzen und Investitionen an. In manchen Fällen verbessert sich die Zielerfüllung der Treuhandanstalt ( $N_{t(B)}$  in Abbildung 7, Teil 1) infolge der Pönale. Der Nachteil, der aus der Nichteinhaltung der Vertragsbedingungen resultiert, wird über die Erhöhung der Einnahmen, soweit die Pönale hoch genug ausfällt, kompensiert. Welche faktische Nutzenaufteilung die Treuhandanstalt mit Hilfe der Vertragsstrafen erlangt, hängt grundsätzlich von der Höhe der Zahlung des Käufers ab. Mit einer hohen Zahlung (Pönale usw.) hebt die korrigierte Zielerfüllung das Nutzenniveau ( $N_{t(B)}$ ) der Treuhandanstalt über jenes, das bei der ursprünglichen Verhandlungslösung ( $N_{t(Nash)}$ ) erreicht werden konnte, hinaus. Im anderen Fall muß die Treuhandanstalt einen weniger zufriedenstellenden Kompromiß ( $N_{u(C)} < N_{t(B)} < N_{t(Nash)}$ ) in Kauf nehmen. Die resultierende Nutzenaufteilung liegt allerdings nach wie vor unter der Grenze der effizienten Nutzenaufteilungen<sup>121</sup>.

– Die Treuhandanstalt hat die vereinbarten Subventionen, z. B. Zuschüsse, geleistet. Der private Investor hält sich aber nicht an die Vertragsbedingungen, z. B. hinsichtlich der Zahlung des Kaufpreises, der Ausbringungsmenge, der Arbeitsplatz- und der Investitionszusagen.

– Das Unternehmen hält den Vertrag ein. Die Zuschüsse für die Unternehmenssanierung werden von der Treuhandanstalt nur teilweise oder überhaupt nicht geleistet.

<sup>121</sup> Um zu eruieren, wie man mit Hilfe der Pönalendrohung die Nichteinhaltung der Vertragsbestimmungen vermeidet, untersuchen wir die Reaktion des Investors auf die Sanktionen. Dazu wird in die Zielfunktion des Käufers die Pönale einbezogen. Ob sich der Käufer an die Vertragsbestimmungen hält, hängt davon ab, wie eine Abweichung von der Verhandlungslösung seinen Nettogewinn beeinflusst. Existiert eine Alternative für die ausgehandelte Ausbringungsmenge ( $V < V_{Nash}$ ), mit der der Käufer trotz der Pönale einen zusätzlichen Nutzenvorteil erlangt, so entscheidet er sich für die Nichteinhaltung des Vertrages. Im anderen Falle bleibt er bei der Ausbringungsmenge, die der Verhandlungslösung entspricht.

Es resultieren Bedingungen, die verdeutlichen, daß das Verhalten des Käufers nach Vertragsabschluß von der Höhe der Pönale abhängt. Je niedriger die Pönale ausfällt, desto wahrscheinlicher werden Vertragsbestimmungen nicht eingehalten<sup>122</sup>.

Die Einhaltung der Vertragsbestimmungen erfordert eine beträchtliche Vertragsstrafe, die über die Rückzahlung finanzieller Unterstützungen seitens der Treuhandanstalt hinaus zusätzliche Strafzahlungen vorsieht. Die in Abbildung 7 (Teil 1) zum Ausdruck gebrachte Untergrenze der Pönale (Tangente in Punkt A) läßt dem Käufer genau den Gewinn, den ihm die Verhandlungslösung ermöglicht. Eine strengere Bestrafung zwingt den Käufer, alle Vertragsbedingungen einzuhalten.

## *2. Vertragsmanagement unter der Grundpolitik (1) bei Änderung der vertragsbestimmenden Faktoren im Sinne einer Verschlechterung*

Mit Hilfe des Modells läßt sich der Zusammenhang zwischen der Verschlechterung der vertragsbestimmenden Faktoren und der Erfüllung der Vertragsbestimmungen herausfinden. Dabei beinhaltet eine Verschlechterung, daß sich die Gewinnaussichten des Käufers verringern. Bei der Treuhandanstalt selbst kann sich eine Verschlechterung in der Reduktion ihres Mindestnutzens ausdrücken. Die Verschlechterung der vertragsbestimmenden Faktoren findet unter anderem in geringeren alternativen Verwertungsmöglichkeiten ihren Niederschlag. Auch für den Käufer sinkt der Mindestnutzen bei ungünstigeren Alternativen. Die Änderung der vertragsbestimmenden Faktoren, z. B. Verschlechterungen, schlagen sich in Abbildung 7 (Teil 2) auf zweierlei Weise nieder. Zum einen verschiebt sich das Niveau der Mindestnutzen<sup>123</sup>, zum anderen bewegt sich die Linie der pareto-optimalen Preismengenkombinationen nach links.

In Abbildung 7 (Teil 1) wird der Effekt einer Verschlechterung der *Mindestnutzen* aufgezeigt<sup>124</sup>. Bei Grundpolitik (1) wird nicht nachverhandelt, sondern reagiert. Dies verdeutlicht Abbildung 7 (Teil 1), denn es ergibt sich keine neue Verhandlungslösung. Die Treuhandanstalt bleibt bei ihren Vertragsbedingungen. Ohne

---

<sup>122</sup> Die Treuhandanstalt vermag die Einhaltung der Zusagen des Käufers selbst dann nicht zu gewährleisten, wenn die Pönale oder Rückzahlung sich nur nach dem Volumen der nicht eingehaltenen Zusagen richtet. Es besteht für den Käufer nach wie vor die Möglichkeit, zusätzlichen Nettogewinn über eine Reduktion der Ausbringungsmenge zu erzielen, obwohl die Pönale seinen Nutzenvorteil abbaut.

<sup>123</sup> Die Form der Indifferenzlinien bleibt unverändert, jedoch bringt bei der Treuhandanstalt eine niedriger verlaufende Indifferenzkurve den Mindestnutzen zum Ausdruck. Eine höher positionierte Indifferenzkurve des Käufers wird zur neuen Mindestnutzenindifferenzkurve.

<sup>124</sup> Die Verringerung der Mindestnutzen wirkt sich so lange nicht aus, wie die Nutzen der Akteure höher als die Mindestnutzen bleiben.

Kontrolle gelangt der Käufer zur Lösung (C). Der Nutzen des Käufers steigt und der Nutzen der Treuhandanstalt sinkt.<sup>125</sup> Bei einer geringen Pönale wird die Menge nach  $V_{(B)}$  reduziert. Der Nutzenzuwachs des Käufers ist geringer und der Nutzen der Treuhandanstalt bleibt höher als ohne Kontrolle. Hohe Pönalen verhindern eine Anpassung seitens des Käufers. Es resultieren gleiche Ergebnisse wie bei Politik (1) ohne Veränderung der vertragsbestimmenden Faktoren. Die Ergebnisse sind ineffizient, und die Abfolge pareto-optimaler Verträge wird nicht erreicht.

Eine Verschlechterung *anderer vertragsbestimmender Faktoren* ist in Abbildung 7 (Teil 2) ebenfalls dargestellt, wo sich bei Grundpolitik (1) ohne Kontrolle der Käufer zur Lösung (C) bewegt. Die Abbildung zeigt, daß sich der Nutzenmögkeitsraum verkleinert. Der Nutzen der Treuhandanstalt sinkt auf  $N_{I(C)}$ , jener des Käufers variiert ungewiß. Bei kleiner Pönale wird dieser Nutzenrückgang der Treuhandanstalt abgebremst, und der Nutzengewinn des Käufers aufgrund der fehlenden Kontrolle fällt geringer aus. Bei hoher Pönale verändern sich die Vertragsbedingungen nicht. Die Treuhandanstalt erleidet keinen Nutzenrückgang, allerdings der Käufer.

Es kann gezeigt werden, daß derartige Bewegungen ebenfalls bei Änderungen von Altlasten bzw. des Wertes des Treuhandvermögens, bei Schrumpfungen des Absatzmarktes, bei Steigerungen der Faktorpreise sowie bei Steigerung von Steuersätzen eintreten<sup>126</sup>. Ferner führt die Grundpolitik (1) bei Verschlechterung der vertragsbestimmenden Faktoren nicht zu „effizienten“ pareto-optimalen Lösungen.

### *3. Vertragsmanagement unter der Grundpolitik (1) bei Änderung der vertragsbestimmenden Faktoren im Sinne einer Verbesserung*

In Analogie zu den obigen Ausführungen läßt sich eine Verbesserung der vertragsbestimmenden Faktoren als eine Erhöhung der Mindestnutzen oder eine Verbesserung der Gewinne des Käufers interpretieren. Erhöhen sich die Mindestnutzen der Treuhandanstalt und des Käufers, so resultiert ohne Kontrolle seitens der Treuhandanstalt in Abbildung 7 (Teil 1) eine Bewegung zur Lösung (C). Bei niedrigen und hohen Pönalen sind die gleichen Resultate zu erwarten wie bei Mindestnutzensenkungen. Die Erhöhung der Mindestnutzen berührt die Ergebnisse der Politik (1) nicht, es sei denn, die Bewegung der *Mindestnutzen* wäre so beträchtlich, daß die Lösung (C) den Mindestnutzenanforderungen nicht mehr entspricht.

Die Veränderung der *sonstigen vertragsbestimmenden Faktoren* führt im Falle der Politik (1) zu einer Bewegung nach (E), verbunden mit einer Mengenausdeh-

---

<sup>125</sup> Bei Einhaltung der Verträge durch den Käufer und Vertragsuntreue seitens der Treuhandanstalt wird diese versuchen, die Subventionen zu kürzen und  $F$  steigen zu lassen. In der Regel steigt der Nutzen der Treuhandanstalt und der des Käufers nimmt ab.

<sup>126</sup> Friedrich / Feng (1995).

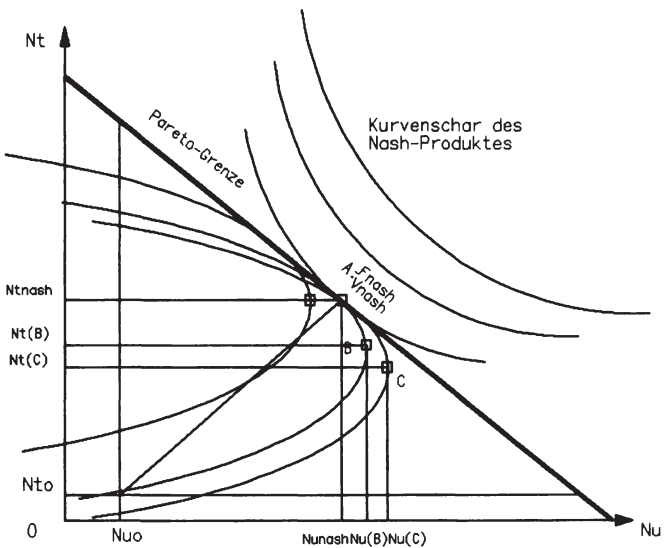
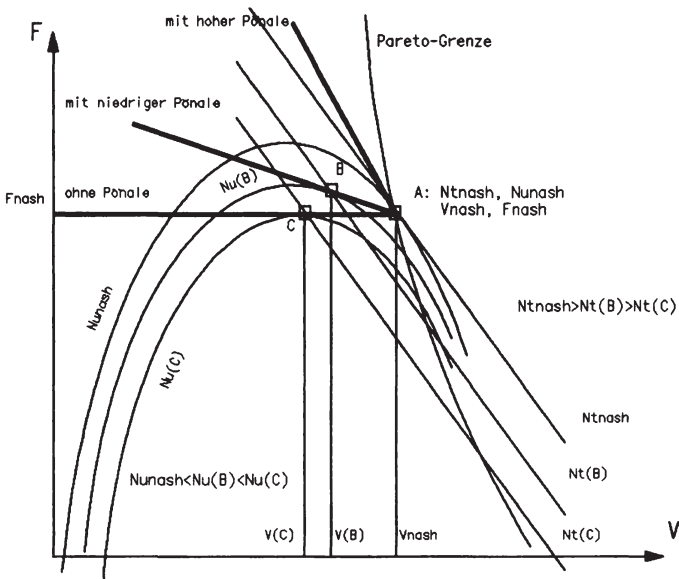


Abbildung 7 a: Grundpolitik (1), Teil 1 – unveränderte Bedingungen



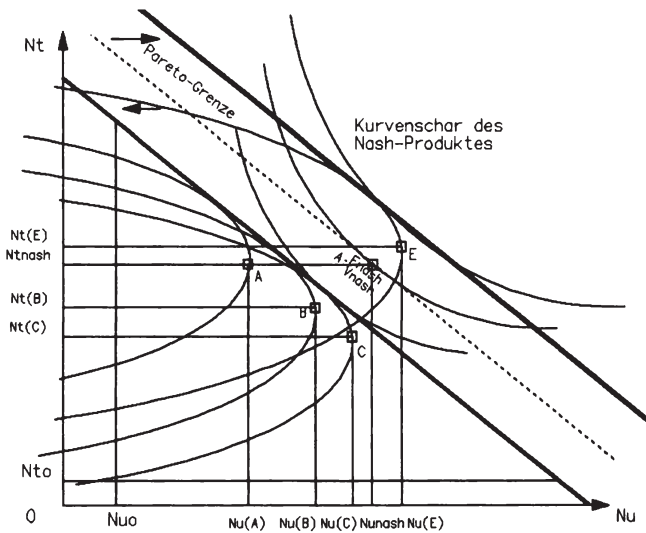
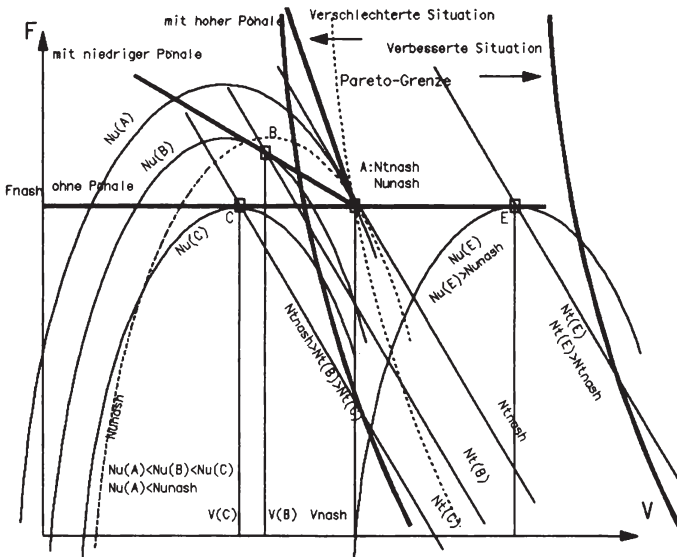


Abbildung 7b: Grundpolitik (1), Teil 2 – veränderte Bedingungen

nung (Abbildung 7 (Teil 2)). Die Nutzenniveaus der Treuhandanstalt und des Käufers steigen. Pönalen wirken sich nicht aus. Anpassungen in Richtung auf (E) werden auch durch Senkungen von Altlasten, erhöhte Absatzchancen, sinkende Löhne, preiswertere kommunale Vorleistungen sowie sinkende Steuersätze usw. bewirkt.

#### 4. Vertragsmanagement bei Grundpolitik (2)

Nachverhandlungen ermöglichen pareto-optimale Lösungen. Wir gehen davon aus, daß bei Nachverhandlungen die Vertragspartner mindestens den Nutzen sichern wollen, den sie aus der Anpassung an den Erstvertrag erzielen (Grundpolitik 1). In Abbildung 8 (Teil 1) ist dargestellt, welche Konsequenzen zu erwarten sind, falls die *vertragsbestimmenden Faktoren* sich *nicht ändern*. Da bei Politik (1) der Nutzen des Käufers im Vergleich zur Nutzenverteilung aus dem Erstvertrag gestiegen, aber jener der Treuhandanstalt gesunken ist, führt eine Nachverhandlung zu einem niedrigeren Preis, z. B. über erhöhte Subventionen, zu einer größeren Ausbringungsmenge und für den Käufer zu einem noch höheren Nutzen als bei Politik (1). Auch die Treuhandanstalt stellt sich besser als bei Politik (1). Mit niedriger Pönale verbessert sich die Situation für die Treuhandanstalt, da sich aus Politik (1) für die Treuhandanstalt ein höherer und für den Käufer ein etwas niedrigerer Mindestnutzen für die Verhandlungen ergibt, so daß der Preis etwas höher – aber kleiner als in (A) – ausfällt. Bei hoher Pönale resultiert gegenüber dem Erstvertrag und Politik (1) keine Änderung. Mindestnutzenänderungen haben keine Effekte auf die Lösung, falls sie die Anpassungslösung (Grundpolitik (1)) nicht verändern.

Eine *Verschlechterung der vertragsbestimmenden Faktoren* zeigt Abbildung 8 (Teil 2) auf. Ohne Kontrolle wird eine, der obigen Verhandlungslösung analoge, von (C) ausgehende Lösung realisiert, die allerdings eine kleinere Ausbringungsmenge aufweist. Bei niedriger Pönale wird sich nun eine Lösung mit vergleichsweise niedrigerem Preis ergeben, während eine sehr hohe Pönale zu einem hohen Preis führt.

Eine *Verbesserung der vertragsbestimmenden Faktoren* bewirkt – ausgehend von der obigen Lösung (E) in Abbildung 8 (Teil 2) – eine Verhandlungslösung bei einer größeren Ausbringungsmenge mit der Tendenz zu Preissenkungen. Der Käufer wird für die verbesserte volkswirtschaftliche Zielerfüllung belohnt. Pönalen spielen in diesem Falle keine Rolle. Mit Grundpolitik (2) ermöglicht man „effiziente“ pareto-optimale Lösungen im Sinne der Verhandelnden.

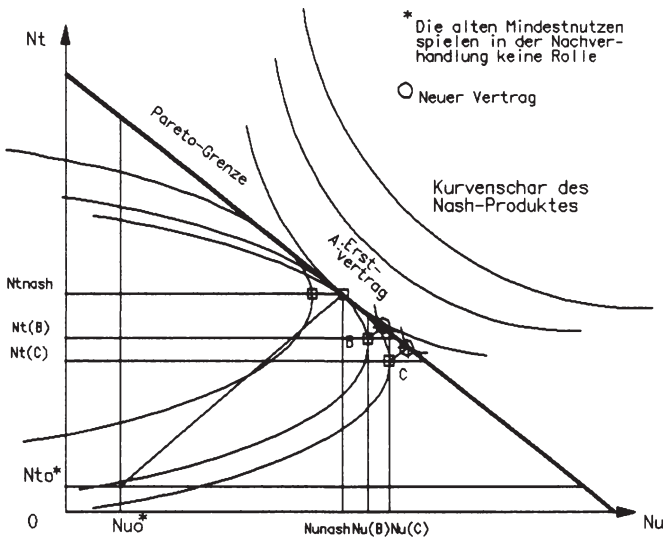
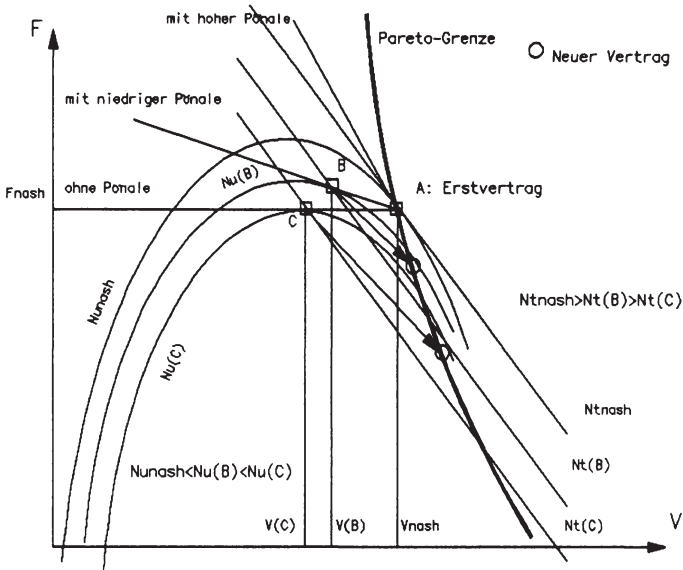


Abbildung 8a: Grundpolitik (2), Teil 1 – unveränderte Bedingungen

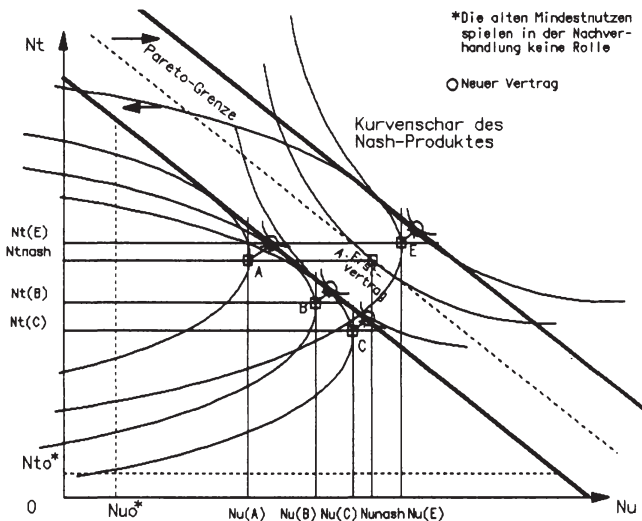
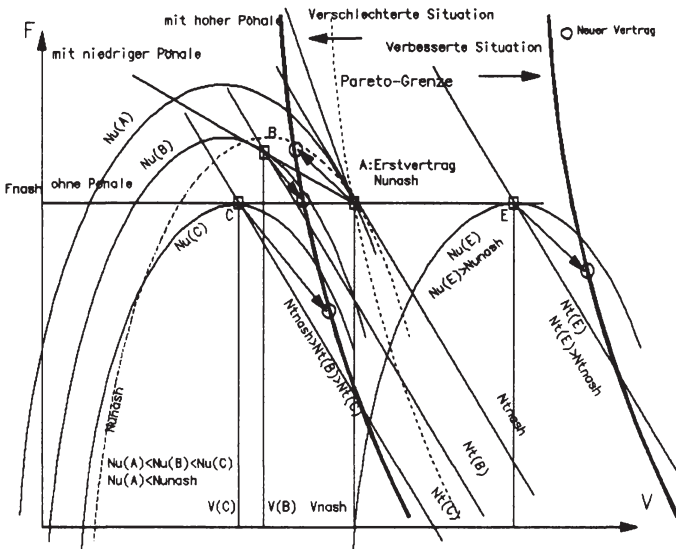


Abbildung 8b: Grundpolitik (2), Teil 2 – veränderte Bedingungen

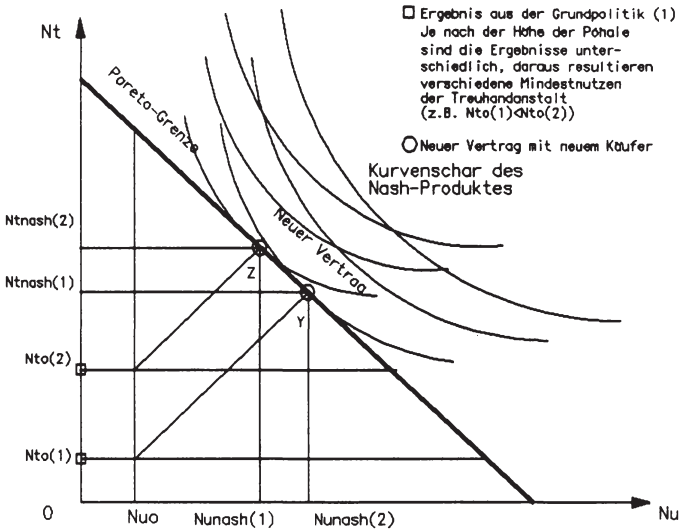
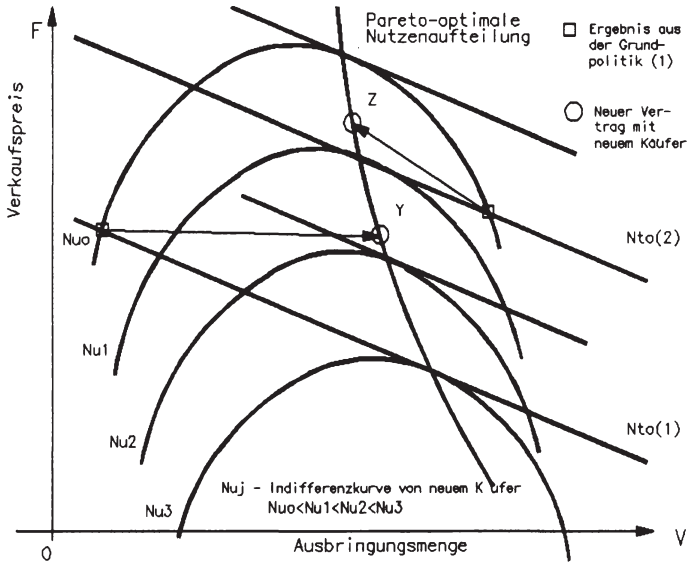


Abbildung 9: Grundpolitik (3)

### 5. Vertragsmanagement bei Grundpolitik (3)

Im Rahmen von Grundpolitik (3) besitzt die Treuhandanstalt die Möglichkeit, das Unternehmen zurückzunehmen und weiterzuverwerten, z. B. zu verkaufen. Nachverhandlungen mit dem Erstkäufer sind nicht vorgesehen. Mit dem neuen Käufer wird ein neuer „Erstvertrag“ abgeschlossen. Die Treuhandanstalt verlangt als Mindestnutzen ihren Nutzen aus Politik (1) mit dem Erstkäufer. Die Treuhandanstalt schließt mit dem neuen Käufer ab, wenn sie einen höheren Nutzen erhält. Viele Konstellationen von Nutzen, Preisen und Mengen sind möglich. Wir betrachten in Abbildung 9 die Verhandlungslösung bei *gleichbleibenden vertragsbestimmenden Faktoren*. Resultierte aus der Grundpolitik (1) mit dem Erstkäufer eine Ausbringungsmenge, die größer war als die pareto-optimale Menge mit dem neuen Käufer, dann wird im neuen Vertrag eine kleinere Ausbringungsmenge zu einem höheren Preis  $F_{(Z)}$  vorgesehen. Dies gilt auch, falls Pönalen existieren. Es herrscht eine Tendenz zur Preissteigerung vor. Fällt die Ausbringungsmenge, die der Politik (1) entspricht, kleiner aus als die pareto-optimalen Mengen mit dem Anschlusskäufer, dann kann es auch zu Preissenkungen  $F_{(Y)}$  kommen. Diese Aussagen gelten auch für Änderungen der vertragsbestimmenden Faktoren.

### 6. Vertragsmanagement bei Grundpolitik (4)

Die Grundpolitik (4) berücksichtigt Konkurrenz zwischen mehreren Käufern, und das Unternehmen kann zurückgenommen werden. Im Unterschied zu Politik (3) tritt jedoch der Erstkäufer ebenfalls aktiv in Vertragsverhandlungen ein. Nun bildet das Ergebnis aus Politik (1) wiederum den jeweiligen Mindestnutzen für die Treuhandanstalt und für den Erstkäufer. Die Treuhandanstalt vermag aus allen Verhandlungsofferten die für sie günstigste Offerte auszuwählen und mit dem Nachfrager den neuen Vertrag, der ihr den höchsten Nutzen ermöglicht, abzuschließen. Das Ergebnis einer Verhandlung und der daraus erzielbare Nutzen ist jeweils die Basis für eine erneute Verhandlung mit dem nächsten Käufer bzw. dem Partner der vorherigen Verhandlung. Diese Verhandlungsrunden erfolgen so lange, bis der Käufer übrig bleibt, mit dem die Treuhandanstalt die Lösung, die ihr den höchsten Nutzen erbringt, realisieren kann. Diesen *Konkurrenzprozeß* verdeutlicht Abbildung 10, wo zur Vereinfachung zwei Käufer dargestellt werden, die mehrere Verhandlungsrunden mit der Treuhandanstalt durchlaufen.

Die Treuhandanstalt wird gegenüber den anderen Politiken bei *konstanten vertragsbestimmenden Faktoren* – mit Ausnahme neuer Konkurrenten – ihren Nutzen erhöhen. Wie sich Ausbringungsmengen und Preis entwickeln, hängt davon ab, welche Charakteristika die Konkurrenten aufweisen. Den Wettbewerb gewinnt ein Käufer, der eine weit nach außen liegende Nutzenmöglichkeitskurve aufweist (Abbildung 10). Er besitzt eine besonders günstige Kostenstruktur, günstige Absatzmärkte usw. Dies impliziert, daß im Diagramm, das die pareto-optimalen Preismengenkombinationen aufzeigt, die betreffende Linie bei großen Ausbrin-

gungsmengen verläuft. Dieser Nachfrager vermag im Sinne der Treuhandanstalt volkswirtschaftlich günstige Lösungen zu offerieren. Deshalb resultiert analog zu Politik (3) eine Tendenz zu niedrigen Preisen. Die Treuhandanstalt kompensiert die verringerte Ausnutzung von Möglichkeiten der Einnahmenerzielung über bessere volkswirtschaftliche Ergebnisse. Liegen diese Kurven selbst für den gewinnenden Konkurrenten bei kleinen Ausbringungsmengen, so resultiert eine Tendenz zu hohen Preisen.

Diese Aussagen treffen prinzipiell selbst dann zu, wenn sich die *Bedingungen verschlechtert* haben, also sich in Abbildung 10 die Nutzenmöglichkeitskurve nach innen verlagert. Eine *Verbesserung der vertragsbestimmenden Faktoren* verlagert die Nutzenmöglichkeitskurve nach außen. Die obigen Feststellungen gelten wiederum.

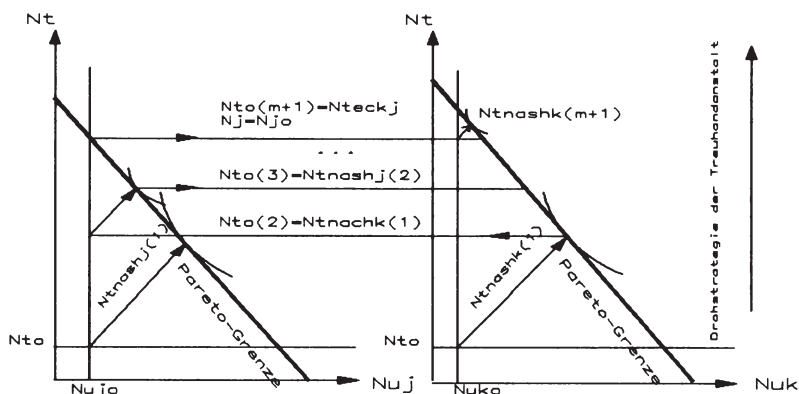


Abbildung 10: Grundpolitik (4)

### 7. Vertragsmanagement bei Grundpolitik (5)

Die Grundpolitik (5) beinhaltet unter den Bedingungen der Grundpolitik (4) eine Zieländerung. Sie drückt sich, da sich das Bewertungsgewicht  $g_{TV}$  ändert, in einer Parallelverschiebung der Nutzenmöglichkeitskurven nach außen aus. Der Konkurrenzprozeß verläuft wie bei Politik (4). Tendenziell resultiert bei *gleichbleibenden vertragsbestimmenden Faktoren* eine Erhöhung der Menge sowie der Nutzen der Treuhandanstalt und eine Subventionserhöhung. Ebenfalls zu erwarten ist ein niedrigeres Preisniveau. Dies hängt allerdings wiederum von der Ausgangssituation ab. Tritt die Zieländerung nur in der Vertragsmanagementphase auf, so daß die Erstlösung und die Ausgangslösung bei gleichbleibenden Faktoren sich wie bei Politik (4) einstellen, so ist die obige Feststellung zutreffend, wenn eine hohe Pö-

nale vorliegt. Besteht diese Zielfunktion von Anfang an, so differieren Grundpolitik (4) und (5) nicht. *Veränderungen der vertragsbestimmenden Faktoren* führen zu Verschiebungen der Nutzenmöglichkeitskurven nach innen und nach außen. Tendenziell gelten die Resultate von Politik (4) (Abbildung 11).

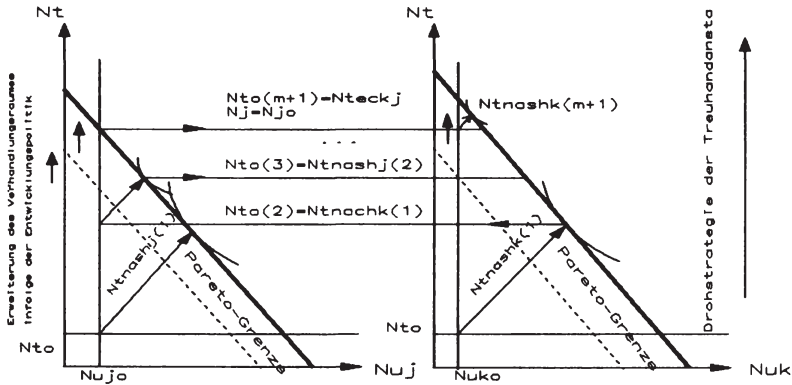


Abbildung 11: Grundpolitik (5)

## F. Die Erfolgsbestimmung im Sinne der Ziele des Vertragsmanagements

### I. Der Erfolg der Treuhandanstalt bei ausgeglichenem Zielsystem

Die Spalten der Abbildung 12 sind den jeweiligen Grundpolitiken zugeordnet. Dort finden sich zudem die Änderungen der vertragsbestimmenden Faktoren. Die nachverhandlungsbedingten Faktoren und deren Wirkungen verdeutlichen wir in den Zeilen. Die Veränderungen des Nutzens der Treuhandanstalt deutet auf in der Vertragsmanagementphase erhöhte oder verringerte Erfolge hin. Die *Erfolgsänderungen* sowie Wirkungen<sup>127</sup> werden innerhalb einer Grundpolitik und zwischen Grundpolitiken für gleichbleibende, sich verschlechternde und sich verbessernde vertragsbestimmende Faktoren dargestellt und verglichen<sup>128</sup>.

<sup>127</sup> Zu den Wirkungen auf Preise und Mengen vgl. Abb. 8 und 9.

<sup>128</sup> Die Zeilen, die sich auf die Situation „ohne Pönale“ beziehen, implizieren, daß die Erfüllung des Erstvertrages nicht kontrolliert wird. Die Angaben in den Zeilengruppen „niedrige Pönalen“ oder „hohe Pönalen“ werden mit dem Erstvertrag und den dort vereinbarten Größen oder mit den Ergebnissen der Grundpolitik (1) oder anderen Grundpolitiken verglichen. In den unteren Zeilen sind jeweils weitere Abweichungen innerhalb einer Grundpolitik dargestellt.



Situationen	gleich	schlechter	besser	gleich	schlechter	besser	gleich	schlechter	besser
Politiken	1: keine Nachverhandlung			2: keine Rücknahme, Nachverhandlung			3: Rücknahme, Verhandlung mit neuem Käufer		
Ohne Pönale	vgl. mit Erstvertragslösung			vgl. mit Politik I - ohne Pönale			vgl. mit Politik I - ohne Pönale		
Treuhandanstalt	↓	↓	↑	↑	↑	↑	=	↑	=
alter Käufer	↑	↓	↑	↑	↑	↑	-	↓	-
neuer Käufer							-	↑	-
Mit niedriger Pönale	vgl. mit Erstvertragslösung			vgl. mit Politik I - niedrige Pönale			vgl. mit Politik I - niedrige Pönale		
	vgl. mit Politik I - ohne Pönale			vgl. mit Politik II - ohne Pönale			vgl. mit Politik III - ohne Pönale		
Treuhandanstalt	↓	↓	↓	↑	↑	↑	=	↑	=
alter Käufer	↑	↓	↑	↑	↑	↑	-	↓	-
neuer Käufer							-	↑	-
Mit hoher Pönale	vgl. mit Erstvertragslösung			vgl. mit Politik I - hohe Pönale			vgl. mit Politik I - hohe Pönale		
	vgl. mit Politik I - niedrige Pönale			vgl. mit Politik II - niedrige Pönale			mit Politik III - niedrige Pönale		
Treuhandanstalt	-	-	-	=	↑	↑	=	↑	=
alter Käufer	-	↓	↑	-	↑	↑	-	↓	-
neuer Käufer							-	↑	-
Politiken	4: Neuerhandlung ohne Entwicklungspolitik						5: Neuerhandlung mit Entwicklungspolitik		
Ohne Pönale	vgl. mit Politik II - ohne Pönale			vgl. mit Politik III - ohne Pönale			vgl. mit Politik IV - ohne Pönale		
Treuhandanstalt	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
alter Käufer	↓	↓	↓	↑	-	↑	↓	↓	↓
neuer Käufer	-	↑	-	-	↓	-	↓	↓	↓
Mit niedriger Pönale	vgl. mit Politik II - niedrige Pönale			vgl. mit Politik III - niedrige Pönale			vgl. mit Politik IV - niedrige Pönale		
	vgl. mit Politik IV - ohne Pönale			vgl. mit Politik V - ohne Pönale					
Treuhandanstalt	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
alter Käufer	↓	↓	↓	↓	-	↓	↓	↓	↓
neuer Käufer	-	↑	-	-	↓	-	↓	↓	↓
Mit hoher Pönale	vgl. mit Politik II - hohe Pönale			vgl. mit Politik III - hohe Pönale			vgl. mit Politik IV - hohe Pönale		
	vgl. mit Politik IV - niedrige Pönale			vgl. mit Politik V - niedrige Pönale					
Treuhandanstalt	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
alter Käufer	↓	↓	↓	↓	-	↓	↓	↓	↓
neuer Käufer	-	↑	-	-	↓	-	↓	↓	↓

Abbildung 12: Vergleich der Grundpolitiken bezüglich der Nutzenänderung

Der Gesamterfolg der Treuhandanstalt bei *Grundpolitik (1)* reduziert sich wegen der Erfolgsrückgänge in der Vertragsmanagementphase im Falle gleichbleibender oder sich verschlechternder vertragsbestimmender Faktoren. Bei Verbesserungen dieser Faktoren können auch Erfolgserhöhungen auftreten. Erfolgsminderungen stellen sich bei einer genügend hohen Pönale nicht ein.

Die Grundpolitik (2) bringt für die Treuhandanstalt bessere Resultate als die Grundpolitik (1). Wiederum verringert sich jedoch der Gesamterfolg bei gleichbleibenden und sich verschlechternden Faktoren. Wenn sich die vertragsbestimmenden Faktoren verbessern, können Erfolgserhöhungen den Gesamterfolg vergrößern. Eine hohe Pönale wirkt besonders erfolgsteigernd.

Die Position der Treuhandanstalt ist bei Verfolgung der Grundpolitik (3) machtvoller. Der Erfolg der Treuhandanstalt fällt größer als bei Grundpolitik (1) aus, wenn die Treuhandanstalt weiterverkauft. Insbesondere bei Verbesserung der Faktoren und bei Existenz hoher Pönalen hat man mit einer Vergrößerung des Gesamterfolges zu rechnen.

Grundpolitik (4) scheint gegenüber Grundpolitik (1), (2) und (3) erfolgsträchtig. Da die Treuhandanstalt Konkurrenzverhältnisse im Sinne ihres Erfolges auszunutzen vermag, realisiert sie durchweg höhere Erfolge, selbst bei einigen Verschlechterungen der vertragsbestimmenden Faktoren. Hohe Pönalen unterstützen die Erfolgserzielung.

Einen noch höheren Erfolg erlaubt die Grundpolitik (5) bei vergleichbarer Konkurrenzlage. Auch im Rahmen dieser Grundpolitik wirken hohe Pönalen erfolgsteigernd.

## **II. Der Erfolg der Treuhandanstalt bei Dominanz der finanziellen Zielsetzungen**

Spielen nur finanzielle Absichten für die Treuhandanstalt und für den Käufer eine Rolle und wird eine Altlastensanierung usw. nicht bezuschußt<sup>129</sup>, so bilden die Isonutzwertlinien der Treuhandanstalt in Abbildung 13 Parallelen. Die Isonutzenlinien der privaten Käufer werden zu Gewinnkurven. Die pareto-optimalen Preismengenkombinationen liegen in der Abbildung auf einer Senkrechten, die bei der gewinnmaximalen Ausbringungsmenge des Käufers verläuft. In Übereinstimmung mit der *Nash-Lösung* in Punkt (A) teilen sich Treuhandanstalt und Unternehmen die finanziellen Vorteile aus dem Verkauf. In den Mindestnutzen schlagen sich nur alternative finanzielle Verwertungen der Treuhandanstalt oder des Käufers nieder.

Aus der Verfolgung der *Grundpolitik (1)* resultiert unter *gleichbleibenden Bedingungen* keine Vertragsänderung. Für den Käufer besteht kein Anreiz zum Verlas-

<sup>129</sup> Der Parameter  $\eta$  nimmt den Wert Null an.

sen der gewinnmaximalen Ausbringungsmenge bei (A)<sup>130</sup>. *Verschlechterungen vertragsbestimmender Faktoren* verlagern die Isonutzwertlinien des Käufers nach links und bei sinkenden Gewinnen nach unten. Das Nutzwertniveau der Treuhandanstalt variiert nicht, ihr Erfolg bleibt ungeschmälert, lediglich die Ausbringungsmenge und die Faktoreinsätze des Käufers werden nach (C) angepaßt. Ähnliche Ergebnisse resultieren, falls die *vertragsbestimmenden Faktoren* eine *Verbesserung* erfahren. Der Käufer erweitert die Produktionsmenge und die Faktoreinsätze, sein Gewinn steigt in (B), aber das Nutzwertniveau der Treuhandanstalt ändert sich nicht. Der *Erfolg der Treuhandanstalt* bleibt unberührt.

Aus niedrigen *Pönalen* hingegen erfährt die Treuhandanstalt eine Aufbesserung ihres Nutzwertes (Erfolgserhöhung), solange es sich für den Käufer lohnt, die Arbeits- und Kapitaleinsätze zu verringern (z. B. nach D). Bei hohen Pönalen und ausbleibender Anpassung des Käufers verändert sich die Nutzwertlage der Treuhandanstalt und deren Zielerfüllung nicht.

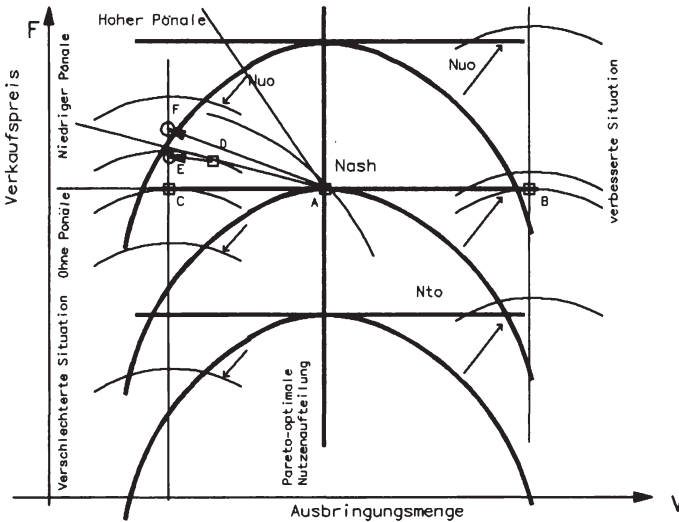


Abbildung 13: Erfolg der Treuhandanstalt bei dominierenden finanziellen Zielen

<sup>130</sup> Eine Veränderung der Mindestnutzen wirkt sich bei fixiertem Preis nicht aus, soweit die Mindestnutzen unterhalb der Nutzen bei Lösung (A) bleiben.

Situationen	gleich	schlechter	besser	gleich	schlechter	besser	gleich	schlechter	besser
<b>Politiken</b>	1: keine Nachverhandlung			2: keine Rücknahme, Nachverhandlung			3: Rücknahme, Verhandlung mit neuem Käufer		
<b>Ohne Pönale</b>	mit Erstvertragslösung			vgl. mit Politik I - ohne Pönale			vgl. mit Politik I - ohne Pönale		
<b>Treuhandanstalt</b>	=	=	=	=	=	=	=	↑	=
<b>alter Käufer</b>	-	↓	↑	-	-	-	-	↓	-
<b>neuer Käufer</b>							↑	-	↑
<b>Mit niedriger Pönale</b>	vgl. mit Erstvertragslösung			vgl. mit Politik I - niedrige Pönale			vgl. mit Politik I - niedrige Pönale		
	vgl. mit Politik I - ohne Pönale			vgl. mit Politik II - ohne Pönale			vgl. mit Politik III - ohne Pönale		
<b>Treuhandanstalt</b>	-	↑	-	=	↑	=	=	↑	=
	=	↑	=	=	↑	=	=	↑	=
<b>alter Käufer</b>	-	↓	↑	-	↑	-	-	↓	-
	-	↓	-	-	↓	-	-	↓	-
<b>neuer Käufer</b>							-	↑	-
							-	-	↓
<b>Mit hoher Pönale</b>	vgl. mit Erstvertragslösung			vgl. mit Politik I - hohe Pönale			vgl. mit Politik I - hohe Pönale		
	vgl. mit Politik I - niedrige Pönale			vgl. mit Politik II - niedrige Pönale			vgl. mit Politik III - niedrige Pönale		
<b>Treuhandanstalt</b>	-	-	-	=	↑	=	=	↑	=
	=	↓	=	=	↑	=	=	↑	=
<b>alter Käufer</b>	-	↓	↑	-	↑	-	-	↓	-
	-	↓	-	-	↓	-	-	↓	-
<b>neuer Käufer</b>							-	↑	-
							-	-	-
<b>Politiken</b>	4: Rücknahme, Neuverhandlung								
<b>Ohne Pönale</b>	vgl. mit Politik II - ohne Pönale			vgl. mit Politik III - ohne Pönale					
<b>Treuhandanstalt</b>	=	↑	=	=	↑	=			
<b>alter Käufer</b>	-	↓	-	-	-	-			
<b>neuer Käufer</b>	-	↑	-	-	↓	-			
<b>Mit niedriger Pönale</b>	vgl. mit Politik II - niedrige Pönale			vgl. mit Politik III - niedrige Pönale			vgl. mit Politik IV - ohne Pönale		
<b>Treuhandanstalt</b>	=	↑	=	=	↑	=	=	↑	=
	=	↑	=	=	↑	=	=	↑	=
<b>alter Käufer</b>	-	↓	-	-	↓	-	-	↓	-
	-	↓	-	-	↓	-	-	↓	-
<b>neuer Käufer</b>	-	↑	-	-	↓	-	-	↓	-
	-	↑	-	-	↓	-	-	↓	-
<b>Mit hoher Pönale</b>	vgl. mit Politik II - hohe Pönale			vgl. mit Politik III - hohe Pönale			vgl. mit Politik IV - niedrige Pönale		
<b>Treuhandanstalt</b>	=	↑	=	=	↑	=	=	↑	=
	=	↑	=	=	↑	=	=	↑	=
<b>alter Käufer</b>	-	↓	-	-	↓	-	-	↓	-
	-	↓	-	-	↓	-	-	↓	-
<b>neuer Käufer</b>	-	↑	-	-	↓	-	-	↓	-
	-	↑	-	-	↓	-	-	↓	-

Abbildung 14: Vergleich der Grundpolitiken bei Dominanz finanzieller Ziele

Die Grundpolitik (2) führt zu keiner Neuaushandlung des Kaufpreises bei *gleichbleibenden Faktoren*. Im Falle einer *Verschlechterung der Bedingungen* bleibt wegen der mit Grundpolitik (1) erlangten Mindestnutzen die Lösung (C) erhalten. Kaufpreis und Nutzenniveau der Treuhandanstalt erfahren keine Änderung. Eine *Verbesserung der Faktoren* führt zur Vergrößerung der gewinnmaximalen Ausbringungsmenge, zu erhöhten Gewinnen, erhöhten Faktoreinsätzen und wiederum zu Lösung (B). Durch Grundpolitik (2) bleibt der Erfolg der Treuhandanstalt unberührt. Die Existenz von niedrigen Pönalen oder hohen Pönalen verbessert wegen zusätzlicher Zahlungen die Nutzwertsituation und den Erfolg der Treuhandanstalt.

Im Falle der Grundpolitik (3) steigert bei gleichbleibenden Bedingungen die Treuhandanstalt ihren Nutzwert, soweit sie einen Käufer findet, bei dessen gewinnmaximaler Lösung das Finanzergebnis für die Treuhandanstalt besser ausfällt als bei Grundpolitik (1). Diese Aussage trifft sowohl bei einer Verschlechterung der Faktoren als auch bei deren Verbesserung zu. Die Existenz einer kleinen Pönale erfordert ein höheres Finanzergebnis mit dem neuen Käufer. Grundpolitik (3) kann zusätzliche Erfolge in der Vertragsmanagementphase erlauben.

Die Grundpolitik (4) hingegen mag zu höheren Nutzenniveaus als im Erstvertrag führen. Ein neuer Konkurrent kommt zum Zuge, welcher der Treuhandanstalt bessere Lösungen anbietet als der Erstkäufer. Bei Variationen der vertragsbestimmenden Faktoren gilt diese allgemeine Aussage ebenfalls. Die Erfolgswüchse in der Vertragsmanagementphase lassen den Erfolg der Treuhandanstalt steigen.

Eine Grundpolitik (5) gibt es infolge fehlender entwicklungspolitischer Absichten überhaupt nicht.

### III. Der Erfolg der Treuhandanstalt bei Dominanz entwicklungspolitischer Zielsetzungen

Besitzen die entwicklungspolitischen Ziele absoluten Vorrang, so verlaufen die Nettonutzwertlinien der Treuhandanstalt senkrecht. Die günstigen Lösungen für die Treuhandanstalt liegen auf der V-Achse in Abbildung 15, eingegrenzt von dem Mindestnutzen der Treuhandanstalt und dem Mindestnutzen des Käufers. Das Gewinnmaximum des Käufers befindet sich in der Menge möglicher Lösungen. Die Nutzenmöglichkeitskurve in Abbildung 15 läuft in ihren unteren Teil zurück. Die Nash-Lösung (A) beinhaltet eine *Geschenklösung* für eine Sanierung bei einer größeren Ausbringungsmenge als der gewinnmaximalen Menge.

Wenn der Käufer Grundpolitik (1) verfolgt, wird er im Falle *gleichbleibender vertragsbestimmender Faktoren* auf seine gewinnmaximale Ausbringungsmenge (C) ausweichen. Die Treuhandanstalt erleidet einen Nutzenverlust. Mit Pönalen mindert die Treuhandanstalt ihren Nutzenverlust bei (B) oder (A). Eine *Verschlechterung der vertragsbestimmenden Faktoren* berührt die Treuhandanstalt ne-

gativ. So vermindert der Käufer die Ausbringungsmenge bei fehlender Kontrolle noch weiter, oder die Pönalen halten Mengenrückgänge weniger auf. Ohne hohe Pönalen wird der Erfolg der Treuhandanstalt vermindert. Eine *Verbesserung vertragsbestimmender Faktoren* führt zu einer Nutzensteigerung<sup>131</sup> und Erfolgsvergrößerung der Treuhandanstalt, falls sich die gewinnmaximale Menge des Unternehmens über die vertraglich vorgesehene Menge hinaus vergrößert. Zahlungen aus Pönalen werden geringer oder treten im vorstehenden Fall überhaupt nicht auf.

Die Grundpolitik (2) bringt, soweit die vertragsbestimmenden Faktoren gleich bleiben, einen Mengenrückgang  $V_{(C)}$  mit sich, falls der Erstkäufer den Nutzen aus dem Erstvertrag als Mindestnutzen verwendet. Der Nutzen der Treuhandanstalt sinkt. Die Pönalen schränken diesen Rückgang ein oder führen zur gleichen Lösung wie beim Erstvertrag. Die Lösungen bei Grundpolitik (1) bleiben für *Verschlechterungen oder Verbesserungen der vertragsbestimmenden Faktoren* erhalten. Für die Treuhandanstalt würde die Grundpolitik (2) in vielen Fällen mit Nutzenrückgängen, das heißt Erfolgsminderungen in der Vertragsmanagementphase einhergehen.

Die Lösungen der Grundpolitik (3) tendieren zu einem neuen Käufer, falls dieser eine größere Ausbringungsmenge ermöglicht als der Erstkäufer bei Grundpolitik (1). Insofern dient die Berücksichtigung von Konkurrenten der Erfolgserhöhung der Treuhandanstalt.

Grundpolitik (4) erlaubt günstigere Lösungen als die anderen Grundpolitiken. Die Treuhandanstalt wird jeweils jene Lösung präferieren, die die größere Ausbringungsmenge garantiert. Bei *gleichbleibenden vertragsbestimmenden Faktoren* kann das beschriebene Konkurrenzsystem zu höherem Nutzen der Treuhandanstalt führen, wenn die Konkurrenten größere Ausbringungsmengen ermöglichen als der Erstkäufer. Dies gilt wiederum bei *Verschlechterung der vertragsbestimmenden Faktoren*. Ein Nutzenrückgang der Treuhandanstalt muß nämlich nicht so intensiv wie bei Grundpolitik (1) und (2) ausfallen. Die Pönalen bewirken auch hier Bewegungen zu weniger kleinen oder zu größeren Ausbringungsmengen und Nutzenniveaus. Eine *Verbesserung der vertragsbestimmenden Faktoren* ermöglicht eine günstige Partizipation der Treuhandanstalt wegen größerer Ausbringungsmengen. Grundpolitik (4) erhöht tendenziell den Erfolg unter Berücksichtigung der Vertragsmanagementphase.

Die Grundpolitik (5) entfällt, da sie mit einer entwicklungspolitisch ausgerichteten Grundpolitik (4) zusammenfällt.

---

<sup>131</sup> Oder zu geringerem Nutzenentgang.

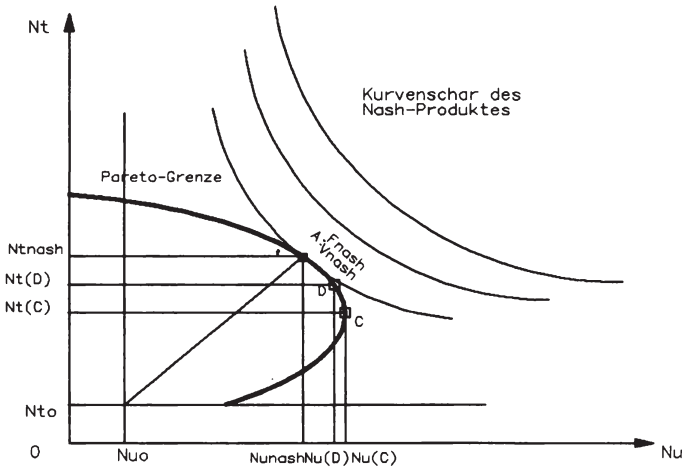
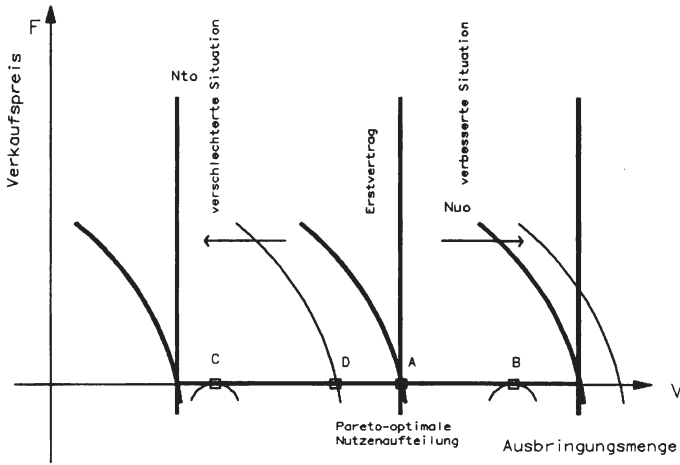


Abbildung 15: Erfolg der Treuhandanstalt bei dominierender Entwicklungsabsicht

Situationen	gleich schlechter besser			gleich schlechter besser			gleich schlechter besser					
	1: keine Nachverhandlung				2: keine Rücknahme, Nachverhandlung				3: Rücknahme, Verhandlung mit neuem Käufer			
Ohne Pönale	vgl. mit Erstvertragslösung			vgl. mit Politik I - ohne Pönale			vgl. mit Politik I - ohne Pönale					
Treuhandanstalt	↓	↓	↓	=	=	=	=	↑	=	↑	=	↑
alter Käufer	↑	↓	↑	-	-	-	-	↓	-	↓	-	↓
neuer Käufer								-	↑	-	↑	-
Mit niedriger Pönale	vgl. mit Erstvertragslösung			vgl. mit Politik I - niedrige Pönale			vgl. mit Politik I - niedrige Pönale					
	vgl. mit Politik I - ohne Pönale			vgl. mit Politik II - ohne Pönale			vgl. mit Politik III - ohne Pönale					
Treuhandanstalt	↓	↓	↓	=	=	=	=	↑	=	↑	=	↑
alter Käufer	↑	↓	↑	-	-	-	-	↓	-	↓	-	↓
neuer Käufer	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	-	↑	-	↑	-
Mit hoher Pönale	vgl. mit Erstvertragslösung			vgl. mit Politik I - hohe Pönale			vgl. mit Politik I - hohe Pönale					
	vgl. mit Politik I - niedrige Pönale			vgl. mit Politik II - niedrige Pönale			vgl. mit Politik III - niedrige Pönale					
Treuhandanstalt	-	-	-	=	=	=	↑	↑	↑	↑	=	↑
alter Käufer	-	↓	-	-	-	-	-	↓	-	↓	-	↓
neuer Käufer	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑	-	↑	-	-
Politiken										4: Rücknahme, Neuverhandlung		
Ohne Pönale	vgl. mit Politik II - ohne Pönale			vgl. mit Politik III - ohne Pönale								
Treuhandanstalt	=	↑	=	=	↑	=	=	↑	=	↑	=	↑
alter Käufer	-	↓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
neuer Käufer	-	↑	-	-	↑	-	-	↓	-	↓	-	↓
Mit niedriger Pönale	vgl. mit Politik II - niedrige Pönale			vgl. mit Politik III - niedrige Pönale			vgl. mit Politik IV - ohne Pönale					
Treuhandanstalt	=	↑	=	=	↑	=	=	↑	=	↑	=	↑
alter Käufer	-	↓	-	-	↓	-	-	↓	-	↓	-	↓
neuer Käufer	-	↑	-	-	↑	-	-	↓	-	↓	-	↓
Mit hoher Pönale	vgl. mit Politik II - hohe Pönale			vgl. mit Politik III - hohe Pönale			vgl. mit Politik IV - niedrige Pönale					
Treuhandanstalt	=	↑	=	=	↑	=	=	↑	=	↑	=	↑
alter Käufer	-	↓	-	-	↓	-	-	↓	-	↓	-	↓
neuer Käufer	-	↑	-	-	↑	-	-	↓	-	↓	-	↓

Abbildung 16: Vergleich der Grundpolitiken bei Dominanz entwicklungspolitischer Ziele



## G. Prinzipien für die Erfolgssicherung in der Vertragsmanagementpolitik

### I. Allgemeine Prinzipien

Die Treuhandanstalt sollte folgende Prinzipien für Nachverhandlungen beherzigen:

1. Die Treuhandanstalt muß ihren *Regulierungsaufgaben* sowie der Realisierung vereinbarter Sanktionen nachkommen, da sonst in vielen Fällen der auf der Grundlage des Erstvertrages reklamierte Erfolg nicht eintreten wird.

2. Die *Rücknahme* von Unternehmen sollte nicht nur in Ausnahmefällen ermöglicht werden.

3. Die Treuhandanstalt könnte *Nachverhandlungen* in den Fällen zulassen, in denen auch eine Rücknahme angebracht ist.

4. Nachverhandlungen sind seitens der Treuhandanstalt, insbesondere bei einer *Verbesserung der vertragsbestimmenden Faktoren*, anzustreben, um ihren Erfolg zu erhöhen.

5. Die Treuhandanstalt sollte für *Investoren* die Einbeziehung von Wettbewerbern und für Investitionsgelegenheiten Sorge tragen.

6. Neben privaten Investoren müßten Treuhand- bzw. Bundesunternehmen, andere öffentliche Unternehmen sowie Gebietskörperschaften als Investoren in Frage kommen.

7. In den neu ausgehandelten Verträgen sind *Pönalen*, die ein Abweichen vom Vertrag verhindern, sowie Auflagen vorzusehen. Der Ansatz zu niedriger Auflagen – um Erfolgsnachweise führen zu können – oder der Ansatz zu hoher Auflagen – um frühzeitig Erfolge verkünden zu können – ist abzulehnen.

8. Die Treuhandanstalt hat ein *Zielsystem* mit entsprechenden *Erfolgsmaßstäben* zu entwickeln, das neben Erfolgsangaben auf der Basis des Erstvertrages auch Erfolgsangaben aus der Vertragsmanagementphase einbezieht.

9. Die Angabe der Ziele und deren Reduktion auf die vier Ziele allein genügt nicht. Ein *Meß- und Gewichtungssystem* für die Ziele dient der Ermittlung eines Nutzwertes, der als Grundlage der Vertragspolitik, der Maßnahmen und der Erfolgsmessung der Treuhandanstalt fungiert. Unterschiedliche Gewichtungen der Ziele in bezug auf Regionen und Branchen sind zulässig. Die Meßverfahren und Gewichtungen sollten nicht für jeden Verkauf wechseln. Falls ein grundlegender Wandel im Zielsystem eintritt, hat man die Erfolge im Sinne des alten und des neuen Zielsystems zu eruieren.

10. Im Sinne dieses Zielsystems sollte von der Treuhandanstalt *Wettbewerbsneutralität* gewahrt werden. Es dürfen nur solche „beabsichtigten Bevorzugungen“, das heißt Substitutionseffekte, von ihren Entscheidungen ausgehen, die zu

einer Steigerung des Nutzwertes (Erfolges) beitragen oder Erfolgsminderungen vermeiden.

11. Es ist empfehlenswert, zur Erfolgsmessung vorerst am Konzept der am unmittelbaren Handeln der Treuhandanstalt orientierten *gesellschaftlichen Nutzwertbestimmung* festzuhalten. Eine umfassendere gesellschaftliche Erfolgsmessung bedarf der Entwicklung eines gesellschaftsbezogenen Rechnungswesens auf der Basis von Nutzwertverfahren oder von Nutzen-Kosten-Analysen, welches Erfolgszuweisungsregeln für die Treuhandanstalt selbst, ihre Käufer usw. aufweist.

12. Das Vertragscontrolling der Treuhandanstalt hat nicht nur die Vertragserfüllung unmittelbar zu kontrollieren und juristische Möglichkeiten der Vertragsauflösung und -umgestaltung sowie der Sanktionsvornahme zu erkunden. Es sollte die *strategische Position des Käufers* abtasten, die regionale und die branchenmäßige Entwicklung beobachten, die Marktentwicklung für Unternehmen und Vermögen weiterhin verfolgen sowie den Kontakt zu öffentlichen Stellen halten, die für Vermögensübertragungen in Frage kommen. Die Treuhandanstalt hat ihre bisherige Flexibilität bei Vermögensverwertungen zu wahren.

13. Die bisherigen *Formen des Verkaufs*, der Unterstützung und der Vertragsgestaltung müssen beibehalten werden. Allerdings sind sie an die Rechts- und Planungsentwicklung, insbesondere hinsichtlich der Formulierung von Auflagen, anzupassen.

14. Die Treuhandanstalt benötigt *finanzielle Teilautonomie*, damit sie erfolgsträchtige Nachverhandlungen zu führen vermag.

15. Angesichts des *hohen Schuldenstandes* infolge der bisherigen Treuhandpolitik wäre zu überlegen, ob Gläubigern von Treuhandtiteln nicht das Recht eingeräumt wird, bei Rückveräußerung der Titel an den Erblastentilgungsfonds Sonderkonditionen beim Erwerb von zurückgenommenen Betrieben oder Vermögen sowie noch zu veräußerndem Vermögen zu erlangen. Derartige Möglichkeiten könnten die Verwertung erleichtern und die finanzielle Belastung des Bundes verringern.

16. Als *Grundpolitik* ist die *Politik (5)* zu empfehlen. Auf die Beteiligung von Wettbewerbern und auf eine entwicklungsintensive Zielgewichtung ist zu achten.

## **II. Chancen der Realisierung der Prinzipien des Vertragsmanagements im Rahmen der Organisationsstruktur der Treuhandnachfolgeinstitutionen**

Zukünftig haben die „Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben“ sowie die TLG das Vertragsmanagement zu bewältigen. Das neue Organisationskonzept (Abbildung 2) für die *Nachfolgeinstitutionen* ist nicht so ausgestaltet, daß die Regulierungsaktivitäten zu einer bestmöglichen Erfolgssicherung mit Hilfe des Vertragsmanagements beitragen.

Die „Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben“ (BVS) verliert gegenüber der bisherigen Treuhandanstalt ihre finanzielle Flexibilität. Das Sondervermögen wird nun aus dem Bundeshaushalt finanziert und unterliegt somit verstärkt den Prozeduren des Vollzugs und der Kontrolle des Bundeshaushaltes<sup>132</sup>. Die *Verfügbarkeit von Finanzmitteln* reduziert sich drastisch.

Die Subventionsmöglichkeiten (und somit der Parameter  $\eta$ ) im Modell werden reduziert, so daß die Kurven pareto-optimaler Preismengenkombinationen steiler verlaufen. Ferner steigt der Mindestnutzen der Bundesanstalt an, da sie hohe finanzielle Opportunitätskosten besitzt. Verhandlungsspielräume mögen infolge von Mindestpreisen eingeschränkt werden. Ein Teil der pareto-optimalen Lösungen zählt unter Umständen nicht mehr zur Menge möglicher Lösungen. Ferner werden die *Wertungen* beeinflusst. Es besteht die Gefahr, daß die Bundesanstalt den Nutzwert ihrer Tätigkeit hauptsächlich in der Realisierung hoher Einnahmen erkennt. Isonutzwertkurven der Bundesanstalt werden weitgehend zu Parallelen zur Mengengachse. Eine entwicklungsorientierte Vertragsmanagementpolitik gemäß Grundpolitik (5) entfällt. Aus finanziellen Gründen wird die Rücknahme schwieriger. Wahrscheinlich fehlen zukünftig Gelder für eine ausgeprägte Marktpflegepolitik, um Kaufinteresse zu wecken. Sowohl die Realisierung von Grundpolitik (5) als auch von Grundpolitik (4) und Grundpolitik (3) wird gefährdet. Fachkräfte für Unternehmensverkäufe stehen aufgrund der finanziellen Engpässe und der Veränderung des Entgeltsystems in kleinerem Volumen zur Verfügung. Die Bundesanstalt wird in geringerem Umfange konkurrierende Käufer akquirieren können. Dies mindert die Erfolgsaussichten der Grundpolitiken (3), (4) und (5) zusätzlich. Selbst Grundpolitik (2) wird wegen des fehlenden Finanzspielraumes erschwert, falls deren Realisierung mit zusätzlichen finanziellen Belastungen verbunden ist. Man hat damit zu rechnen, daß die Bundesanstalt Grundpolitik (1) verfolgen wird, welche jedoch den Gesamterfolg – auch im Sinne der anderen drei Ziele – am wenigsten unterstützt.

Wichtige *Gegebenheiten*, die das Vertragsmanagement berühren, sind immer noch nicht abschließend geregelt, z. B. Entschädigungsgesetz, Stellung der Deutschen Kreditbank AG, Altschuldenregelungen, Vorzugsverkaufspreise für nichtretentionspflichtiges Vermögen etc.

Die mit der Nachfolgeregelung der Treuhandanstalt verbundene *Aufspaltung der Kompetenzen* hemmt die Umsetzung einer Vertragsmanagementpolitik, die den obigen Prinzipien entspricht. Die Bundesanstalt besitzt geringere Möglichkeiten, über eine eventuelle *Selbstsanierung* im Sinne der Grundpolitiken (3), (4) und (5) die Erstkäufer einem Verhandlungsdruck auszusetzen. Zukünftig führt die Beteiligungs-Management-Gesellschaft mbH Treuhandunternehmen, z. B. in Form von Management-KG's, als übliche Bundesunternehmen unter Aufsicht des Bundesfinanzministeriums. Falls das Bundesfinanzministerium entgegen seinen Absichten

---

<sup>132</sup> o. V. (1994c), S. 34.

nicht de facto Kompetenzen zuweist, eröffnen sich für die Bundesanstalt kaum Möglichkeiten, Unternehmen, die schon einmal verkauft worden sind, zeitweise fortzuführen. Wertvolle *Grundstücke*, die unter Umständen zusammen mit zurückgenommenen Unternehmen interessante Investitionsstandorte bilden, sind in die Kompetenzen der TLG und der BVVG übergegangen, die sich nicht unbedingt bei ihren Verwertungen mit der Bundesanstalt abstimmen müssen. Der TLG dürfte eine Grundstücks- und Standortentwicklung, die sich in eine Vertragsmanagementpolitik (5) einbinden läßt, nicht gelingen, hat sie doch schon heute Schwierigkeiten, ihr Vertragsmanagement aufzubauen. Um wieviel schwieriger eine Koordination mit dem Vertragsmanagement der Bundesanstalt ausfallen würde, ist leicht vorstellbar. Zudem sind entsprechende Kompetenzen über viele landwirtschaftliche Grundstücke, die in Kombination für eine aktive Vertragsmanagementpolitik (3), (4) und (5) einsetzbar wären, nun der BVVG zugewiesen worden, die man in das Vertragsmanagement einbeziehen müßte.

Das Treuhandvermögen ergänzende, militärische Grundstücke betreut das Bundesvermögensamt und somit das Bundesfinanzministerium, das wegen seiner primär finanziellen Zielsetzung eine Nutzung im Sinne der Grundpolitik (5) wahrscheinlich nicht forciert.

Die *Einflußnahme der neuen Länder* auf die Bundesanstalt und die Nachfolgeinstitutionen ist noch nicht abschließend, insbesondere hinsichtlich des Vertragsmanagements, geregelt<sup>133</sup>. Der schwächere Ländereinfluß bewirkt ebenfalls eine Hinwendung zur Grundpolitik (1) im Interesse des Bundesfinanzministeriums gegenüber einer eher entwicklungspolitischen Orientierung der Länder gemäß Grundpolitik (5). Eine entwicklungsbezogene Politik der Länder würde zudem unter Finanzierungsschwierigkeiten der Länder, der Massierung der Treuhandvermögen beim Bund sowie unter der erschwerten Koordination mit den Nachfolgeinstitutionen leiden.

Die Treuhandanstalt hat einen Teil ihres aktiven *kaufmännischen Personals* verloren<sup>134</sup> und Expertenwissen über den Verkauf entsprechender Treuhandinstitutionen, z. B. der Ostberatungs-GmbH, veräußert, wodurch sich die Grundpolitiken (2), (3), (4) und (5) schwieriger gestalten lassen.

Die Bundesanstalt besitzt ein geringeres *Potential an Ressourcen*, so daß sie die Regulierungs- und Transformationsaufgaben in der verwaltungsprivatrechtlichen Form des Vertragsmanagements nicht genügend aktiv wahrnehmen kann. Ausreichende Flexibilität sowie *positive Synergieeffekte* im Zusammenhang mit der Erfüllung anderer Hoheitsaufgaben, z. B. der Vermögensübertragung und -zuordnung, schwinden. Tendenzen zur Vertragsmanagementpolitik (1) und zur Dominanz finanzieller Ziele gewinnen Raum.

---

<sup>133</sup> o. V. (1994c), S. 34.

<sup>134</sup> Ebenda.

Der Bundesanstalt wird die Übernahme neuer Aufgaben nicht gestattet. Dies wäre aber im Sinne der Grundpolitik (5) unerlässlich. Auch die Politiken (3) und (4) werden dadurch beengt.

Da die vertragsbestimmenden Faktoren infolge von Änderungen des Bundesrechts, der Länderrechte, des kommunalen Rechts, kommunaler Planungen und Aufgabenerledigungen sowie über die *Rechtsprechung* variieren, wird ein effektives Vertragsmanagement, daß – wie gezeigt – auf solche Änderungen mit *kooperativen Lösungen* zur Sicherstellung des Erfolges zu reagieren vermag, beträchtlich erschwert.

In Abhängigkeit vom *Wahlausgang* auf Bundesebene und der Konstellation im Bundesrat werden Grundpolitik (1) mit der Dominanz finanzieller Ziele oder Grundpolitik (2) unter stärkerer Berücksichtigung von Entwicklungszielen im Vertragsmanagement verfolgt werden. Letztere bedingt dann eine entsprechende Bundesfinanzierung, so lange die Aufgaben und die Organisation der Nachfolgeinstitutionen nicht wieder neu gesetzlich geregelt werden. Der von der Treuhandanstalt reklamierte Erfolg wird deshalb nur schwerlich abgesichert. Allerdings läßt eine *Verbesserung der vertragsbestimmenden Faktoren*, z. B. eine hervorragende Konjunkturlage, bei Grundpolitik (1) eine Vertragserfüllung im Eigeninteresse des Käufers in vielen Fällen zu. Die dabei zwangsläufig auftretenden Erfolgsverzichte werden der Öffentlichkeit jedoch nicht bekannt.

## H. Zusammenfassung

1. Die vorgesehene *Auflösung* der Institutionen der Treuhandanstalt hat nicht stattgefunden. Verbleibende Aufgaben werden Nachfolgeinstitutionen zugewiesen. Die Aufgabenerledigung nimmt noch geraume *Zeit* in Anspruch. Deshalb wird der *Gesamterfolg der Treuhandanstalt* Erfolge aus der Vergangenheit sowie die zukünftigen Erfolge umfassen. Die Treuhandanstalt hat zum Aufbau eines marktwirtschaftlich orientierten Sektors beigetragen und den Aufbau des öffentlichen Sektors unterstützt. Die Verbesserung der Umwelt wurde vorangetrieben und die Sicherung der Demokratie gefördert. Weniger erfolgreich war sie bezüglich der Sicherung des Transformationsprozesses und dessen Finanzierung. Der zukünftige Erfolg wird insbesondere von der Ausgestaltung des Vertragsmanagements geprägt. Deshalb besteht der Erfolg der Treuhandanstalt aus dem Erfolg aus dem Erstvertrag zuzüglich der Erfolgsänderungen aus der Vertragsmanagementphase.

2. Zur *Messung der Erfolge* der Treuhandanstalt bietet die normative Ökonomik nur wenige Hilfestellungen. Die Wohlfahrtsökonomie hält keine akzeptablen Erfolgskriterien bereit. Es fehlt eine Wohlfahrtsfunktion. Man vermißt Nutzen-Kosten-Analysen, Kostenwirksamkeitsanalysen sowie umfassende *Nutzwertanalysen* für die Aktivitäten der Treuhandanstalt. Ein gesellschaftsbezogenes Rechnungswesen wurde für die Treuhandanstalt noch nicht entwickelt. Insbesondere

fehlen Zurechnungsregeln für Erfolgsbeiträge der Treuhandanstalt. Ersatzkriterien, z. B. aus der Theorie der öffentlichen Güter, sind nicht hinreichend leistungsfähig.

3. Erfolge der Treuhandanstalt können nur im Zusammenwirken mit anderen Institutionen bewirkt werden, weil zu den Empfängern von Treuhandvermögen, z. B. den Gemeinden bzw. den öffentlichen, gemischtwirtschaftlichen und privaten Unternehmen, *Prinzipal-Agent-Verhältnisse* bestehen, und die Treuhandanstalt selbst in solche Verhältnisse, z. B. zur Bundesregierung, eingebunden ist. Die rechtliche Ausgestaltung dieser Prinzipal-Agent-Beziehungen erschwert die Ausrichtung der Entscheidungen an Handlungsprinzipien, z. B. Neutralitätspostulate für den Privatsektor oder Postulate der Üblichkeit für den öffentlichen Sektor. Der Rückzug auf ideologische Kriterien, z. B. Privatisierung saniert Unternehmen von selbst, bleibt ebenfalls unbefriedigend.

4. Für die Erfolgsmessung sollte auf die *Ziele*, die die Treuhandanstalt verfolgt, und auf ihre Handlungen sowie deren Effekte abgestellt werden, da diese Vorgehensweise am besten die Prinzipal-Agent-Beziehungen berücksichtigt. Die Treuhandanstalt besitzt ein *Zielsystem* mit Zielen zum Aufbau eines überwiegend marktlich koordinierten Privatsektors, zur Absicherung des Transformationsprozesses, zur Finanzierung des Transformationsprozesses, zum Aufbau eines dezentralisierten öffentlichen Sektors, zum Aufbau von Demokratie und zur Verringerung von Umweltschäden. Diesen Zielen sind 38 Unterziele nachgeordnet. Zur Realisierung dieser Ziele ist sie in Aufgabenbereichen tätig, die man in Kernaufgaben, zusätzliche Aufgaben, Aufgabenteilungen und faktische Aufgaben unterteilen kann.

Die *Treuhandanstalt reduziert ihr Zielsystem* auf vier Ziele, nämlich Arbeitsplätze erhalten, Investitionen bewirken, Einnahmen erhöhen und Sanierung gewährleisten. Diese Ziele sind in erster Linie entscheidungsleitend für Verkaufsentscheidungen.

5. Das *Vertragsmanagement* orientiert sich ebenfalls an Zielen, die sich in technische Ziele, Handlungsziele und Ziele, die die Resultate der Treuhandtätigkeit betreffen, einteilen lassen. Zu ihrer Realisierung wird die Treuhandanstalt in technischen und entscheidungsorientierten Aufgabenfeldern tätig. Die Ziele des Vertragsmanagements lassen sich ebenfalls auf die genannten vier Ziele reduzieren.

6. Dem Vertragsmanagement können *fünf Grundpolitiken* zugrunde liegen. Zum einen handelt es sich um die Grundpolitik (1) „konsequente Abwicklung“, bei der weder Betriebe zurückgenommen werden noch nachverhandelt wird. Zum anderen beinhaltet die Grundpolitik (2), daß ohne Rücknahme von Betrieben nachverhandelt wird. Die Rücknahme von Betrieben, aber keine Nachverhandlungen mit dem Ersterwerber sieht die Grundpolitik (3) vor, während bei Grundpolitik (4) sowohl Ersterwerber als auch weitere Erwerber Verhandlungen führen und Betriebe zurückgenommen werden. Grundpolitik (5) gleicht der vierten Grundpolitik, bezieht aber entwicklungspolitische Absichten ein. Die Erfolge der Treuhandanstalt hängen daher unter anderem von der Grundpolitik des Vertragsmanagements ab.

7. Der Erfolg im Sinne der *Zielerfüllung bei Ersterwerb* wird mit Hilfe eines *Verkaufsmodells* dargestellt, in das einerseits vertragsbestimmende Faktoren und andererseits nachverhandlungsbezogene Faktoren einbezogen werden. Als Akteure werden die Treuhandanstalt und der Ersterwerber erfaßt. Die Treuhandanstalt maximiert einen Nutzwert, der aus ihren vier Zielen resultiert, und der Ersterwerber maximiert seinen Gewinn. Die Treuhandanstalt zahlt Zuschüsse, die im Sanierungskonzept und in den Umweltverbesserungen ihre Bezugsgrundlage besitzen. Aus einer Nash-Lösung resultieren der Verkaufspreis, die Subventionen, die Arbeitseinsätze, die Investitionen und die Produktionsmenge.

8. Mit Hilfe der *Änderung der vertragsbestimmenden Faktoren* und alternativer nachverhandlungsbedingter Faktoren werden die Wirkungen der Grundpolitiken (1) bis (5) auf diese Größen und somit auf den Erfolg im Sinne der Ziele der Treuhandanstalt mit Hilfe dieses Modells aufgezeigt. Die *vertragsbestimmenden Faktoren* betreffen unter anderem die Verwertungsalternativen, Standorteigenheiten, Altlasten, Altschulden, Faktorpreise, Steuersätze, Investitionsalternativen sowie die Konkurrenzsituation, während die *nachverhandlungsbedingten Faktoren* die Kontrollpolitik und alternative Höhen von Pönalen, Nachbewertungen usw. beinhalten. Für gleichbleibende, sich verschlechternde sowie sich verbessernde vertragsbestimmende Faktoren werden die Effekte der Grundpolitiken des Vertragsmanagements aufgezeigt, wenn die nachverhandlungsbedingten Faktoren unterschiedliche Ausprägungen erfahren.

9. Für das *Modell des Erstverkaufs* wird ein *bilaterales Monopol* unterstellt. Den Akteuren sind alternative Verwertungen des Treuhandvermögens und alternative Investitionen möglich. Zur Analyse der Grundpolitiken (1) und (2) wird dieses Modell beibehalten, während auf der Basis dieses Modells ein Konkurrenzmodell entwickelt wird, das der Analyse der Grundpolitiken (3), (4) und (5) zugrunde liegt.

10. *Die Politiken ohne Rücknahmen* führen in der Vertragsmanagementphase meist zu Erfolgseinbußen. Verfolgt die Treuhandanstalt Grundpolitik (1), so wird in der Vertragsmanagementphase bei gleichbleibenden und sich verschlechternden vertragsbestimmenden Faktoren eine Erfolgsverschlechterung eintreten, soweit die Treuhandanstalt auf Kontrolle verzichtet oder nur niedrige Pönale durchsetzt. Bei einer abschreckend hohen Pönale bleibt der Erfolg der Treuhandanstalt wie im Erstvertrag festgelegt bestehen. Eine Besserung der vertragsbestimmenden Faktoren läßt in den ersten beiden Fällen den Erfolg zu- oder abnehmen, während er im dritten Fall gesteigert wird. Gegenüber Politik (1) erhöht die Treuhandanstalt ihren Erfolg durch Nachverhandlungen im Rahmen der Grundpolitik (2) bei fehlender Kontrolle oder niedriger Pönale. Allerdings resultiert eine Minderung gegenüber dem Erstvertrag, so daß eine Verringerung des Gesamterfolges eintritt. Eine Vergrößerung des Erfolges geht manchmal mit einer Verbesserung der Bedingungen einher. Nachverhandlungen verbunden mit genügend hohen Pönalen lassen den Gesamterfolg bei Grundpolitik (2) tendenziell zunehmen.

11. *Grundpolitiken* des Vertragsmanagements, die *Rücknahmen* vorsehen, sind erfolgversprechend. Im Falle der Grundpolitik (3) bleiben die Resultate der Grundpolitik (1) mit den Aussagen zu den Erfolgsänderungen in der Vertragsmanagementphase sowie zum Gesamterfolg erhalten, soweit die Treuhandanstalt den Betrieb beim Ersterwerber belässt. Ansonsten steigt in der Managementphase der Erfolg gegenüber Politik (1) an. Bei hoher Pönale kann mit einer Vergrößerung des Gesamterfolges gerechnet werden. Diese Tendenzen werden bei Durchführung der Grundpolitik (4) verstärkt. Die Erfolge im Vertragsmanagement fallen für alle Konstellationen höher aus als bei Grundpolitik (2) und (3). Dies gilt, falls der alte Käufer sich im Konkurrenzkampf durchsetzt, ein neuer Käufer den Betrieb erhält oder Selbstsanierung die günstigste Alternative für die Treuhandanstalt darstellt. Gleichbleibende und sich verbessernde vertragsbestimmende Faktoren bewirken eine Erhöhung des Gesamterfolges. Selbst geringe Verschlechterungen dieser Faktoren stehen im Rahmen der Grundpolitik (4) einer Steigerung des Gesamterfolges nicht entgegen. Die Grundpolitik (5) weist größere Erfolge im Vertragsmanagement und höhere Gesamterfolge als Politik (4) auf. Ihr wäre der Vorzug vor den anderen Grundpolitiken zu geben.

12. Dominiert das Ziel der *Einnahmenerzielung* vollständig, so nimmt der Erfolg der Treuhandanstalt bei Grundpolitik (1) in der Vertragsmanagementphase nicht ab. Der Gesamterfolg bleibt erhalten. Im Gegenteil, werden niedrige Pönalen erhoben, so steigt der Erfolg aufgrund der zusätzlichen Einnahmen. Bei Grundpolitik (2) bewirken gleichbleibende oder sich verschlechternde vertragsbestimmende Faktoren keine Verringerung des Gesamterfolges der Treuhandanstalt. In manchen Fällen tritt eine Erhöhung des Gesamterfolges ein. Eine Verbesserung der vertragsbestimmenden Faktoren läßt den Erfolg in der Vertragsmanagementphase und den Gesamterfolg unverändert. Grundpolitik (3) weist die Ergebnisse der Grundpolitik (1) auf, soweit der Erstkäufer zum Zuge kommt, und größere Gesamterfolge, falls ein neuer Käufer den Wettbewerb gewinnt. In der Grundpolitik (4) werden mit dem alten Käufer größere Erfolge als bei Grundpolitik (2) erzielt, soweit Pönalen vereinbart worden sind. Noch umfangreichere Erfolge realisiert die Treuhandanstalt, wenn der Vertrag mit einem neuen Käufer abgeschlossen wird. Der Gesamterfolg steigt über den Ersterfolg hinaus. Eine Grundpolitik (5) existiert bei dem Ziel der *Einnahmenerzielung* seitens der Treuhandanstalt nicht.

13. Soweit die *Entwicklungspolitik* bei der Erfolgsmessung im Vordergrund steht, wird der Erfolg bei Grundpolitik (1) gegenüber dem Erstverkauf reduziert. In seltenen Fällen, wenn sich die vertragsbestimmenden Faktoren erheblich verbessern, mag eine Erhöhung des Gesamterfolges eintreten. Gegenüber Grundpolitik (1) fällt Grundpolitik (2) gleich – also insgesamt günstig – aus. Grundpolitik (3) ist Grundpolitik (1) und Grundpolitik (2) vorzuziehen. Grundpolitik (4) führt zu einem höheren Gesamterfolg als Grundpolitik (2) und zu einem gleichen Gesamterfolg wie Grundpolitik (3). Grundpolitik (5) entfällt wiederum.



14. Die Befolgung folgender *Prinzipien* hilft, einen möglichst hohen Gesamterfolg der Treuhandanstalt zu sichern. Dazu gehören: Wahrnehmung der Regulierungstätigkeit, Zulassung von Unternehmensrücknahmen, Zulassung von Nachverhandlungen, Sorge für Wettbewerb, Formulierung von Auflagen, Entwicklung eines Nutzwertsystems, Wettbewerbsneutralität im Sinne dieser Ziele, Abstellen auf Gesamterfolg, Entwicklung eines gesellschaftsbezogenen Rechnungswesens auf der Basis dieser Nutzwerte, Controlling unter Einbezug des Gesamterfolges, Beibehaltung finanzieller Teilautonomie, Befolgung von Grundpolitik (5) und Verfolgung einer debt-swap-policy bei Weiterverkäufen.

15. Die *Nachfolgeorganisationsregelungen* bezüglich des „Komplexes Treuhandanstalt“ begünstigen die Anwendung dieser Prinzipien nicht. Es fehlt dem „vereinigungsbedingten Sondervermögen“ die finanzielle Teilautonomie zur Finanzierung von Rücknahmen, von Subventionen und zur Bildung neuer Preise. Die Kompetenzen für die Organisation des Wettbewerbs fallen zu gering aus, z. B. durch Einschaltung von Selbstsanierung von Bundesunternehmen oder neuer Käufer der Treuhandunternehmen. Der Einfluß der Länder in Richtung auf die Grundpolitik (5) geht zurück, und die Treuhandanstalt verliert sachkundiges Personal. Ferner ist dem Sondervermögen die Übernahme neuer Aufgaben nicht gestattet. Es ist damit zu rechnen, daß zukünftig finanzielle Ziele dominieren und die Grundpolitik (1) befolgt wird. Damit halten die Treuhandanstalt sowie die für ihre Ausgestaltung verantwortlichen Instanzen den Gesamterfolg kleiner als dieser bei Befolgung der entwickelten Prinzipien sein könnte.

### Abkürzungsverzeichnis

$A$	Arbeitseinsatz
$A_{Nash}$	Nash-Arbeitseinsatz
$a, b, c$	Exponenten der Produktionsfunktion
$B$	Boden
$B_0$	gekaufter Boden
$B_1$	Investition, Boden
$C$	Kosten
$D_T$	Mindestnutzen Treuhandanstalt
$D_U$	Mindestnutzen Unternehmen
$F$	Nettoeinnahmen
$F_0$	Verkaufspreis
$F_{Nash}$	Nash-Kaufpreis
$F_B$	Bodenwert

$F_{UNash}$	Nash-Nettoeinnahmen
$g$	Sanierungsatz
$g_{Nash}$	Nash-Subventionsparameter
$g_{TA}, g_{TB}, g_{TF}, g_{TK}, g_{TV}$	Bewertungsgewichte
$G_w$	Kosten kommunaler Vorleistungen
$K$	Kapitaleinsatz
$K_{Nash}$	Nash-Kapitaleinsatz
$m$	Parameterzusammenfassung
$m_A$	Arbeitsproduktivität
$m_B$	Bodenproduktivität
$m_K$	Kapitalproduktivität
$N_i$	Nutzen / Nutzwert Treuhandanstalt
$N_{iNash}$	Nash-Nutzen Treuhandanstalt
$N_u$	Nutzenfunktion des Unternehmens
$N_{uNash}$	Nash-Nutzen Unternehmen
$P$	Preisabsatzfunktion
$P_0, P_1$	Parameter Preisabsatzfunktion
$r_A, r_B, r_K$	Faktorpreise
$S$	Subvention
$S_{Nash}$	Nash-Subvention
$t_B, t_K, t_G$	Steuersätze
$V$	Ausbringungsmenge
$V_{0(w)}$	kommunale Vorleistungen
$V_{Nash}$	Nash-Ausbringungsmenge
$W$	kommunale Vorleistungen

## Literatur

- Balz, M.* (1993), Entwurf einer Richtlinie für das Vertragsmanagement, Treuhandanstalt, Berlin (unveröffentlicht).
- Baumann, M.* (1994), Die Treuhand und das kleine Einmaleins der Privatisierung, in: Frankfurter Rundschau, 23. 6. 1994.
- Bös, D.* (1991), Privatization: A Theoretical Treatment, Oxford.
- Boye, G.* (1993), Die Chance nutzen, in: Die Wirtschaft, Nr. 37, S. 18.

- Brahms, H.* (1993), *Organisatorische Weiterentwicklung des Vertragsmanagements*, Berlin.
- Braun, J. / Weikard, H.-P.* (1994), *Auction Models of Privatization of Agricultural Land in Eastern Germany*, in: *Diskussionsbeitrag 9506*, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen.
- Brede, H. / Friedrich, P. / Hirsch, H. / Oettle, K.* (1994), *Thesen zur zukünftigen Gestaltung der Treuhandanstalt vom 15. 3. 1994*, München.
- Bundesministerium der Finanzen* (1994a), *Bericht zum Konzept der Neuorganisation der Treuhandanstalt entsprechend dem Beschluß des Haushaltsausschusses und des Ausschusses Treuhandanstalt vom 9. März 1994, BMF-Vorlage Nr. 23 / 94, vom 15. 4. 1994*, Bonn.
- (1994b), *Konzeption zur Neuorganisation Treuhandanstalt, vom 14. 7. 1994*, Bonn (unveröffentlicht).
- Bundesrechnungshof* (1994), *Stellungnahme zum Bericht des Bundesministeriums der Finanzen an den Haushaltsausschuß des Bundestages, vom 31. 01. 1994*, Berlin.
- Deutscher Bundestag* (1994), *Beschlußempfehlung, Bericht des 2. Untersuchungsausschusses „Treuhandanstalt“ nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 12 / 8404*, Bonn.
- Eichhorn, P. / Engelhardt, W. W.* (1994a), Hg., *Standortbestimmung öffentlicher Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Bd. 35*, Baden-Baden.
- Faller, P. / Witt, D.* (1991), Hg., *Dienstprinzip und Erwerbsprinzip, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 128*, Baden-Baden.
- Fischer, W. / Hax, H. / Schneider, H.-K.* (1993), Hg., *Treuhandanstalt: Das Unmögliche wagen*, Berlin.
- Friedrich, P.* (1977), *Die Operationalisierung der Unternehmensziele*, in: *Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, Schriftenreihe der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Bd. 8*, Berlin, S. 107 - 127.
- (1987), *Regional Effects of the Establishment of Public Offices*, in: *Richardson, H. W. / Myong-Chan Hwang* (1987), S. 325 - 350.
- (1991), *Problematik des Kontenrahmens eines gesellschaftsbezogenen Rechnungswesens*, in: *Faller, P. / Witt, D.* (1991), S. 193 - 235.
- (1994a), *Welfaretheoretische Kriterien für die Zuordnung von Treuhand-Vermögen*, in: *Eichhorn, P. / Engelhardt, W. W.* (1994a), S. 171 - 195.
- (1994b), *Zukünftige Ziele und Aufgaben der Treuhandanstalt*, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 17*, S. 1 - 23.
- Friedrich, P. / Feng, X.* (1993), *Ansätze einer Theorie des Verkaufs von Treuhandvermögen an Kommunen*, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 44*, S. 233 - 277.
- (1995), *Ansätze für eine Theorie des Vertragsmanagements der Treuhandanstalt*, (im Druck).
- Friedrich, P. / Göldner, J.* (1991), *Probleme der Besteuerung der Treuhandanstalt*, in: *Diskussionspapier Nr. 28, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Universität der Bundeswehr München, München*.

- Friedrich, P. / Lindemann, S.* (1993), Die Treuhandanstalt – ein Instrument zum Aufbau des Föderalismus?, in: Hansmeyer, K.-H. (1993), Hg., S. 77 - 173.
- Gesetz zur abschließenden Erfüllung der verbliebenen Aufgaben der Treuhandanstalt (1994), vom 9. 8. 1994, Bundesgesetzblatt, Jg. 1994, Teil I, S. 2062 - 2065.
- Hansmeyer, K.-H.* (1993), Hg., Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit I: Staatsverschuldung, EG-Regionalfonds, Treuhandanstalt, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 229 / I, Berlin.
- Hess, H.* (1993), Rechtsfragen der Liquidation von Treuhandunternehmen, Köln.
- Hommelhoff, P.* (1991), Treuhandunternehmen im Umbruch: Recht und Rechtswirksamkeit beim Übergang in die Marktwirtschaft, Köln.
- Jung, W.* (1993), Praxis des Unternehmenskaufs, Stuttgart.
- Kemmler, M.* (1994), Die Entstehung der Treuhandanstalt: Von der Wahrung zur Privatisierung des Volkseigentums, Frankfurt a. M. / New York.
- Kienbaum Unternehmensberatung GmbH* (1994), Begutachtung des Konzeptes für die Neustrukturierung der Treuhandanstalt, Zusammenfassung erster Ergebnisse vom 3. 3. 1994, Düsseldorf.
- Kieth, K.* (1994), Nachverhandlungen mit der Treuhandanstalt, Köln.
- Kloepfer, M.* (1993), Öffentlich-rechtliche Vorgaben für die Treuhandanstalt, in: Fischer, W. / Hax, H. / Schneider, H.-K. (1993), S. 41 - 84.
- König, K. / Heimann, J. / Jungke, I.* (1993), Kommunalisierungen und andere Vermögensübertragungen auf die öffentliche Hand, in: Fischer, W. / Hax, H. / Schneider, H.-K. (1993), S. 263 - 282.
- Küpper, H.-U. / Mayr, R.* (1993), Vertragsgestaltung und Vertragsmanagement der Treuhandanstalt, in: Fischer, W. / Hax, H. / Schneider, H.-K. (1993), S. 315 - 353.
- Lucke, B.* (1994), Die Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt – Eine ökonomische Analyse –, Institut für Statistik und Ökonometrie, Freie Universität Berlin, Discussion Paper 14 / 94, Berlin.
- Marissal, M. J.* (1993), Der politische Handlungsrahmen der Treuhandanstalt, Frankfurt a. M. / Berlin / Bern.
- Meißner, T.* (1994), Die Wirkung der institutionellen Ausgestaltung der Treuhandanstalt, Berlin, auf die Privatisierung in den neuen Bundesländern, in: Schriften der Universität Trier, Fachbereich IV, Dickertmann, D. / Lehmann, M. (Hg.), Trier.
- Nelle, A.* (1994), Neuverhandlungspflichten: Neuverhandlungen zur Vertragsanpassung und Vertragsergänzung als Gegenstand von Pflichten und Obliegenheiten, München.
- o. V.* (1994a), Handelsblatt Nr. 124 / 26, S. 4.
- o. V.* (1994b), Handelsblatt Nr. 179, S. 25.
- o. V.* (1994c), Vor allem effizient und zügig arbeiten, in: Woche im Bundestag, Jg. 24, vom 14. 9. 1994.

*Richardson, H. W. / Myong-Chan Hwang* (1987), Hg., *Urban and Regional Policy in Korea and International Experiences*, Seoul.

*Sappington, D. / Stiglitz, J.* (1987), *Privatization, Information and Incentives*, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, Jg. 6, Nr. 4, S. 567 - 582.

*Schmidt, K.-D. / Siegmund, U.* (1993), *Strategien der Privatisierung*, in: *Fischer, W. / Hax, H. / Schneider, H.-K.* (1993), S. 211 - 240.

*Spoerr, W.* (1993), *Treuhandanstalt und Treuhandunternehmen zwischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht*, Köln.

*Treuhandanstalt* (1991a), *Die Tätigkeit der Treuhandanstalt, Bericht der Treuhandanstalt an das Bundeskabinett, verabschiedet am 31. 10. 1991*, Bonn.

- (1991b), *Organisationsprojekt Vertragsabwicklung, Stand 15. 11. 1991*, Berlin.
- (1991c), *THA-Projekt „Vertragsanalyse 1992“*, Stand 24. 1. 1991, Berlin, *Vorbemerkungen*.
- (1992a), *Entwurf „Vertragsmanagement“*, vom 15. 12. 1992, Berlin, *Anlage 1*.
- (1992b), *Die wachsenden Aufgaben der Vertragsabwicklung erfordern eine verbesserte Organisation*, Berlin.
- (1992c), *Vertragsabwicklung aus der Sicht des Bundesrechnungshofes*, Berlin.
- (1992d), *Organisationsanweisung für Vertragsabwicklung*, vom 17. 8. 1992, Berlin.
- (1992e), *Die geeigneten Werkzeuge zur Vertragsabwicklung*, vom 10. 11. 1992, Berlin.
- (1993a), *Internes Rundschreiben*, vom 5. 7. 1993, Berlin.
- (1993b), *Positionspapier, Vertragsmanagement in der Treuhandanstalt*, in: *Handbuch des Vertragsmanagement*, Berlin, *Anlage 1*.
- (1993c), *Richtlinie für das Vertragsmanagement*, Berlin.
- (1993d), *Genehmigungsrichtlinien für Vertragsänderungen*, in: *Handbuch Vertragsmanagement*, Berlin, *Anlage 2*.
- (1993e), *Vertragsmanagement in der Treuhandanstalt, Positionspapier*, in: *Handbuch Vertragsmanagements*, Berlin, *Anlage 1*.
- (1993f), *Schreiben an Abteilungsleiter*, vom 5. 7. 1993, Berlin.
- (1994a), *Stellungnahme zu dem Bericht von der Kienbaum Unternehmensberatungs-GmbH, „Begutachtung des Konzeptes für die Neustrukturierung der Treuhandanstalt“*, vom 3. 3. 1994, Berlin.
- (1994b), *Vertragsmanagement, Presseinformation*, Berlin.
- (1994c), *Vertragsmanagement, Reprivatisierung, Abwicklung, Pressekonferenz*, vom 21. 3. 1994, Berlin.

*Weimar, R.* (1993), *Treuhandgesetz: Kommentar*, Stuttgart / Berlin / Köln.

- Weimar, R. / Bartscher, B.* (1991), Treuhandanstalt und Konzernrecht, Zeitschrift für die gesamte Insolvenzpraxis, 12. Jg., S. 69 - 79.
- Westermann, H. P.* (1993), Der rechtliche Rahmen und seine Veränderung. in: Fischer, W. / Hax, H. / Schneider, H.-K. (1993), S. 85 - 110.
- Wirtgen, S.* (1993), Kauf von Treuhandunternehmen: ein betriebswirtschaftlicher Leitfaden, Ludwigsburg / Berlin.
- Wonnemann, H. G.* (1989), Budgeteffekte der Standortwahl für Verwaltungen, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 96, Baden-Baden.



# **Wettbewerbsfähige Industrien in Ostdeutschland als unternehmerische und wirtschaftspolitische Aufgabe**

**Einleitung zu den Vorträgen von Lothar Späth und Ernst Helmstädter**

Von *Dieter Cassel*, Duisburg

Ich eröffne hiermit den dritten Teil unserer Kerntagung, der unter dem Thema: „Wettbewerbsfähige Industrien in Ostdeutschland als unternehmerische und wirtschaftspolitische Aufgabe“ steht.

Wir haben durch die gestrigen Referate und Diskussionen bereits ein ziemlich ungeschminktes Bild vom Zusammenbruch der ostdeutschen Industrieproduktion nach der Wiedervereinigung sowie von seinen Ursachen und Folgeerscheinungen – nicht zuletzt auch im Vergleich zu den anderen Transformationsländern Osteuropas – erhalten. Auch haben wir bereits partielle Vorschläge zur Schadensbegrenzung, insbesondere zur Eindämmung der entstandenen Arbeitslosigkeit, gehört und diskutiert.

Unter uns Fachleuten besteht wohl kein Dissens darüber, daß die Beseitigung der „Altlasten“ der sozialistischen Wirtschaftsweise und die im Transformations- und Anpassungsprozeß nach der Vereinigung entstandenen Probleme längerfristig nur von einer erheblichen Zunahme des ostdeutschen Produktionspotentials zu erwarten ist. Es geht somit um die Schaffung neuer Industrien und Industriestrukturen, die sich national wie international als wettbewerbsfähig erweisen müssen.

Die Schaffung wettbewerbsfähiger Industrien und die Entwicklung Ostdeutschlands zu einer prosperierenden Industrieregion ist marktwirtschaftlich gesehen zu allererst einmal eine unternehmerische Aufgabe. Es ist mir deshalb eine große Freude, daß wir Herrn Dr. Späth, den Vorsitzenden der Geschäftsführung der Jenaoptik GmbH, zu einem Vortrag aus der Perspektive des Praktikers, noch dazu eines die Industriestruktur hier in Jena maßgebend mitgestaltenden „Pioniers der ersten Stunde“ gewinnen konnten. Ich begrüße Sie sehr herzlich und danke Ihnen, daß Sie sich trotz Ihrer Ankunft heute früh aus Australien schon heute nachmittag wieder in die Pflicht nehmen lassen.

Alles unternehmerische Wollen und Können wird letztlich nicht zum Erfolg führen, wenn die „Rahmenbedingungen“ nicht stimmen. Und die werden nun einmal zu einem ganz wesentlichen Teil von der staatlichen Wirtschaftspolitik gesetzt. Wettbewerbsfähige Industrien in Ostdeutschland zu schaffen, ist somit nicht zu-



letz auch eine wirtschaftspolitische Aufgabe. Wird man darüber in der Profession noch Konsens erzielen, so gehen die Meinungen über ihre konkrete Wahrnehmung, insbesondere die mögliche Rolle einer aktiven Industrie- bzw. Strukturpolitik, weit auseinander: „Industriepolitisches Laissez faire“, „Erfordernis industrie- und technologischer Orientierungsdaten“, „Aufbau industrieller Kathedralen“ bis hin zur „Erhaltung industrieller Kerne“ sind Schlagworte in der wirtschaftspolitischen Tagesdiskussion. Was hiervon aus ökonomischer Sicht zu halten ist und was der Aufbau wettbewerbsfähiger Industrien bedeutet und erfordert, wird im Referat von Herrn Kollegen Helmstädter angesprochen, den ich ebenfalls sehr herzlich begrüße.

Die Dramaturgie dieses Teils sieht also vor, daß beide Referate das Thema aus unterschiedlicher Perspektive behandeln und im Anschluß gemeinsam diskutiert werden. Das läßt schon a priori auf einen spannenden und erkenntnisfördernden Nachmittag hoffen.

# Wettbewerbsfähige Industrien in Ostdeutschland als unternehmerische Aufgabe

Von *Lothar Späth*, Jena

## A. Die konjunkturellen Anzeichen stehen auf Wachstum

Die deutsche Wirtschaft befindet sich zur Zeit in einer Phase starker wirtschaftlicher Expansion. Im ersten Halbjahr 1994 lag das Bruttoinlandsprodukt etwa 3% über dem Vorjahresstand. Das Wachstum wird in beiden Teilen Deutschlands jedoch durch unterschiedliche Faktoren bestimmt.

In Westdeutschland kann ein Großteil des Wachstums auf die kräftig gestiegene Auslandsnachfrage zurückgeführt werden. Diese Entwicklung zeigt, daß die Wirtschaft Westdeutschlands durch die moderate Lohnentwicklung und die vorgenommenen Strukturverbesserungen ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der internationalen Konkurrenz etwas verbessert hat. In Ostdeutschland hingegen haben sich eigenständige Kräfte etabliert, die die Expansion vorantreiben. Die Lücke zwischen der ostdeutschen Binnennachfrage und der eigenen Produktion wird sukzessive geschlossen. Die Achillesferse der ostdeutschen Wirtschaft bleibt aber weiterhin die nur schwach entwickelte Exportwirtschaft.

Das starke wirtschaftliche Wachstum wirkt sich nun auch positiv auf den gesamten Arbeitsmarkt aus. In Westdeutschland ist der Stellenabbau langsam zum Stillstand gekommen. Die Arbeitslosenquote betrug im September 8,3%. Auch in Ostdeutschland spiegelt sich nun die wirtschaftliche Erholung in den Arbeitsmarktdaten wider. In den neuen Bundesländern ist die Arbeitslosenquote im September auf einen Wert von 13,8% gesunken.

Die Steigerung der Lebenshaltungskosten in den jungen Bundesländern hat sich nach und nach an das westdeutsche Niveau angeglichen. In Westdeutschland stiegen die Preise im Monat September um 3% gegenüber dem Vorjahr; der Anstieg der Preise in Ostdeutschland lag zum selben Zeitpunkt bei 3,4%. Für das Jahr 1995 wird deshalb mit einem Fortgang der wirtschaftlichen Erholung gerechnet.

## B. Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland

### I. Die Entwicklung der Wirtschaftsleistung

Das in den neuen Bundesländern erstellte Bruttoinlandsprodukt erreicht heute etwas über 80 Prozent des Niveaus von 1989 (DB Research). Bis Mitte 1991 hatte die ostdeutsche Wirtschaftsleistung einen wesentlich stärkeren Einbruch zu verzeichnen als diejenige seiner unmittelbaren osteuropäischen Nachbarn (Tschechien, Ungarn, Polen). Der scharfe Produktionsrückgang war unmittelbare Folge der Wirtschafts- und Währungsunion und der damit verursachten Währungsaufwertung sowie der Lohnsteigerungen.

Das heute zwischen Ostdeutschland und seinen osteuropäischen Nachbarn zu beobachtende Wohlstandsgefälle geht (zumindest bisher) nicht auf eine Erhöhung der eigenen Wirtschaftsleistung zurück. Ebenso wenig geht der relative Reichtum Ostdeutschlands auf den „spendablen Bruder“ Westdeutschland zurück.

Der ostdeutsche relative Wohlstand und die zu verzeichnende wirtschaftliche Entwicklung ist bisher weitgehend außenfinanziert. 1994 wird Ostdeutschland „Nettotransfers“ in Höhe von 137 Mrd. DM erhalten. So wichtig die Transfers für den Aufbau einer adäquaten Infrastruktur sein mögen, sie stellen lediglich die Voraussetzungen für künftige produktive Investitionen dar. Nur Investitionen in produktive Bereiche können die Basis für eine selbsttragende ökonomische Entwicklung der neuen Bundesländer schaffen.

### II. Fortschritte bei der Anpassung des Kapitalstocks

Die Investitionstätigkeit ist eine der Schlüsselvariablen des wirtschaftlichen Anpassungsprozesses. Wenn wir das Niveau der westdeutschen Kapitalausstattung als Zielgröße akzeptieren, welches es innerhalb einer 10jährigen Periode zu erreichen gilt, so sind jährlich Bruttoinvestitionen in Höhe von 130 Mrd. DM erforderlich (90 Mrd. DM an privaten Investitionen und 40 Mrd. an öffentlichen Investitionen).

Tabelle 1

#### Tatsächlich getätigte Bruttoinvestitionen in Ostdeutschland (in Mrd. DM; in Preisen von 1991)

	1991	1992	1993
Staat	14	18	18,6
Privater Sektor (incl. Haushalte)	73	90	106,4
Gesamt	87	108	125,0

Quelle: Sachverständigenrat, Statistisches Bundesamt.

Das Volumen der Investitionen ist ausreichend und kommt dem der oben ange-  
stellten Modellrechnung sehr nahe.

*Tabelle 2*  
**Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor**  
- in Mrd. DM -

	1991	1992	1993	1994
Verarbeitendes Gewerbe	17,2	22,3	24,3	24,3
Dienstleistungsunternehmen	22,4	32,8	46,2	58,4

*Quelle: ifo Investorenrechnung Ost, Stat. Bundesamt.*

Die sektorale Entwicklung der Investitionen offenbart ein weiterhin hohes Wachstum der Investitionen im Dienstleistungssektor sowie eine Stagnation der Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe. Die Steigerung der Investitionstätigkeit im Dienstleistungssektor geht eindeutig auf die Erhöhung der Kapitalbildung im Bereich der Wohnungsvermietung zurück. Die Gründe für die „Bremspuren“ bei den Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe sind jedoch vielschichtiger. Folgende Faktoren mögen eine Rolle spielen:

- die im Vergleich zu anderen osteuropäischen Staaten hohen Personalkosten,
- geringe Kapitalbasis der (neugeschaffenen) ostdeutschen Unternehmen,
- Sättigungstendenzen im Bereich der Produktion von „non tradeables“ bei geringen Anreizen zu Investitionen im Bereich der Produktion von „tradeables“.

### III. Probleme bei der Strukturanpassung

#### 1. Die schwerfällige Entwicklung des ostdeutschen Exports

*Tabelle 3*  
**Die ostdeutsche Exportquote im Vergleich zur westdeutschen**

	Exportquote West = 100	
	1991	1993
Verarbeitendes Gewerbe	57	46
davon:		
- Produktionsgüter und Grundstoffe	59	44
- Investitionsgüter	65	51
- Verbrauchsgüter	65	47
- Nahrungs- und Genußmittel	46	70

*Quelle: Statistisches Bundesamt.*

Jüngsten Ausführungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zufolge, betrifft die wirtschaftliche Erholung zunehmend auch Branchen, die normalerweise für den Fernabsatz bestimmt sind. So zog beispielsweise die Produktion des Straßenfahrzeugbaus im ersten Quartal 1994 deutlich an. Sie lag um mehr als zwei Fünftel über dem Niveau von Anfang 1993. Auch andere wichtige Investitionsgüterzweige wie die Elektrotechnik konnten die Produktion ebenfalls spürbar ausdehnen: um rund ein Fünftel.

Fazit: Trotz einiger Erfolge, die im Bereich des Exports mittlerweile zu verzeichnen sind, ist es – angesichts des niedrigen Ausgangsniveaus – noch ein langer Weg, bis Ostdeutschland einen ähnlichen Exportanteil wie Westdeutschland erreicht.

## *2. Probleme bei der Anpassung des Dienstleistungssektors*

Nach dem Zweck der vom Dienstleistungssektor bereitgestellten Güter lassen sich vier verschiedene Dienstleistungsbereiche unterscheiden.

Dienstleistungen:

1. für den Konsum (dominierend: Handel und Gastgewerbe),
2. als Investition (dominierend: Investitionen in Humankapital, z. B. Umschulung, Fortbildung, Wirtschaftsberatung),
3. für die Produktion (Entwicklung, Konstruktion, Transport und Vermarktung),
4. für den Export (bestehend aus: Banken und Versicherungen, Spediteuren, Handelsvermittlern, Softwareproduzenten und Unternehmensberatern).

Die Anpassung bei den ersten beiden Bereichen war bisher wenig problematisch. Sie verlief äußerst dynamisch. Hier ist allerdings eine starke Abflachung der Entwicklung, möglicherweise sogar eine Stagnation, zu erwarten.

Gründe:

- Die Abflachung der Einkommensdynamik billigt Handel und Gaststättengewerbe keine großen Spielräume mehr zu.
- Das Volumen der Umschulungen und Weiterbildungen wird mittelfristig stark abnehmen.

Die Entwicklung der Dienstleistungen für die Produktion, welche sehr komplexe Verflechtungen zur Industrieproduktion aufweist, verläuft sehr unbefriedigend.

Grund:

- Geringe Industriedichte.

Auch die Entwicklung der Dienstleistungen für den Export verläuft unbefriedigend. Die Gründe hierfür sind äußerst komplex. Einer der möglichen Gründe für die unbefriedigende Entwicklung sei aufgeführt:

Internationaler Handel mit Dienstleistungen ist nicht zuletzt das Ergebnis der Internationalisierung der Produktion, und zwar der Warenproduktion wie der Dienstleistungsproduktion. So bieten z. B. Standortverlagerungen von Produktionsunternehmen spezialisierten Dienstleistungsanbietern im Umkreis der inländischen Muttergesellschaft eine Reihe von Betätigungsmöglichkeiten. Das gilt etwa für Charterflugunternehmen, Rechenzentren, Werbeagenturen, Consultingfirmen oder auf internationales Recht spezialisierte Anwaltskanzleien. Die Unternehmen Ostdeutschlands verfügen aber bisher kaum über Produktions- und Vertriebsstätten im Ausland.

Fazit: Ein ausreichender Industriebesatz ist ein Moment von strategischer Bedeutung für die Entwicklung des Dienstleistungssektors. Ausreichend heißt nun allerdings beileibe nicht, daß wir einen Produktionsanteil anstreben sollten, wie wir ihn in Westdeutschland im Jahr 1990 hatten, denn auch dort ist mit einer weiteren Verringerung des Industrieanteils zu rechnen. Das weitere Wachstum des Dienstleistungssektors ist jedoch stark abhängig von der Entwicklung des industriellen Sektors.

Die qualitative Struktur des zukünftigen Wachstums wird dann etwa wie folgt aussehen: Für jedes Prozent Wachstum im Bereich der Produktion kann mit einem Wachstum von 2 - 3 Prozent im Dienstleistungssektor gerechnet werden.

### 3. Der mangelnde Diversifikationsgrad der ostdeutschen Industrie

Noch ist der Diversifikationsgrad der ostdeutschen Industrie unbefriedigend. Die Wirtschaftsaktivität konzentriert sich auf eine relativ geringe Anzahl von Industriezweigen. Auf die 12 bedeutsamsten Branchen entfielen im 2. Halbjahr 1993

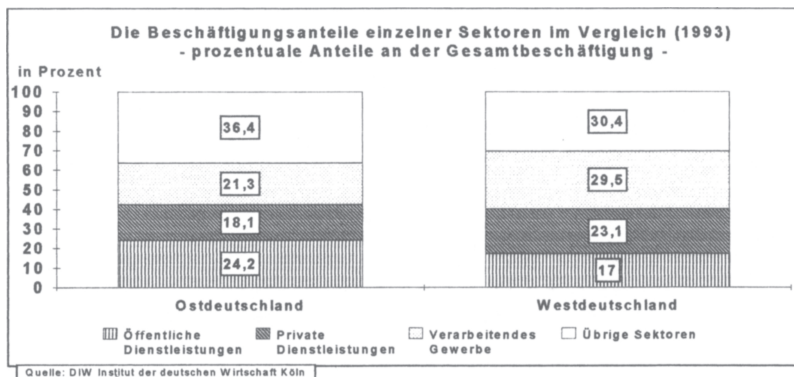


Abbildung 1: Der Beitrag einzelner Sektoren zur Beschäftigung

87 Prozent der Produktion. Damit liegt der Konzentrationsgrad bei der ostdeutschen Industrie heute höher als zu DDR-Zeiten.

Fazit: In Ostdeutschland ist der Anteil der beim Staat Beschäftigten immer noch vergleichsweise hoch. Auf niedrigem Niveau befindet sich der Anteil der im Verarbeitenden Gewerbe Beschäftigten. Auch die Quote der im privaten Dienstleistungssektor Beschäftigten liegt noch weit hinter der westdeutschen zurück.

## **C. Die Herausforderung für die Zukunft: Eine Lösung für das Problem der Arbeitslosigkeit**

### **I. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt**

In Ostdeutschland sind seit der Wende ziemlich genau 3 Mio. Arbeitsplätze verloren gegangen, das ist ein Drittel des Ausgangswertes von 9 Mio. Ein unverhältnismäßig hoher Anteil wurde im Verarbeitenden Gewerbe abgebaut, wo nicht einmal mehr ein Drittel der ursprünglichen Beschäftigung besteht. Auch in Westdeutschland wird in diesem Jahr eine Vielzahl von Arbeitsplätzen abgebaut.

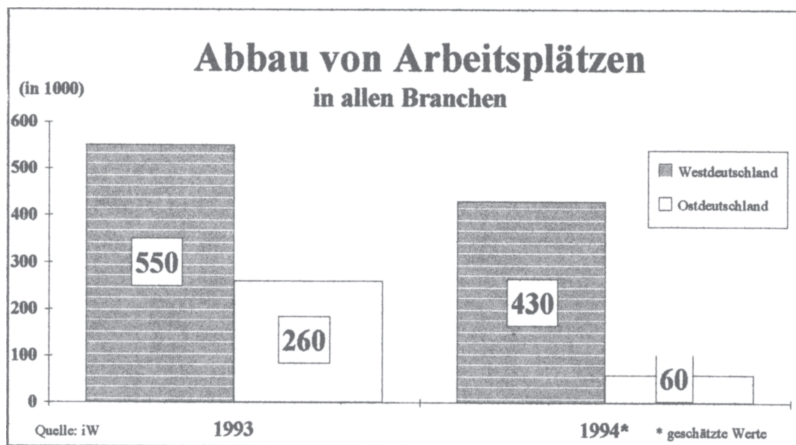


Abbildung 2

Der Abbau von Arbeitsplätzen ist Ausdruck der in Gang gekommenen Struktur- anpassung der deutschen Wirtschaft. Die bestehenden Unternehmen erhöhen ihre Arbeitsproduktivität oder stellen den Betrieb ein, weil er aus den verschiedensten Gründen (veränderte Marktbedingungen, Steigerung der Faktorkosten etc.) unrentabel geworden ist. Beunruhigend ist nicht der bereits erfolgte, bzw. der in Zukunft

noch stattfindende Abbau von Arbeitsplätzen. Mit Sorge erfüllen muß uns, daß unsere Wirtschaftsstruktur zu wenig in Zukunftsindustrien und -dienstleistungen hineinwächst und zu wenig am Wachstum boomender Regionalmärkte teilnimmt.

## II. Zunehmende Belastung der Wirtschaft durch steigende Arbeitslosigkeit

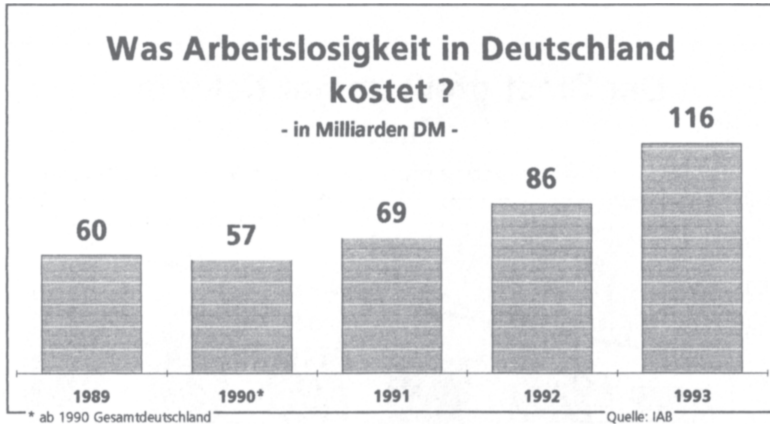


Abbildung 3

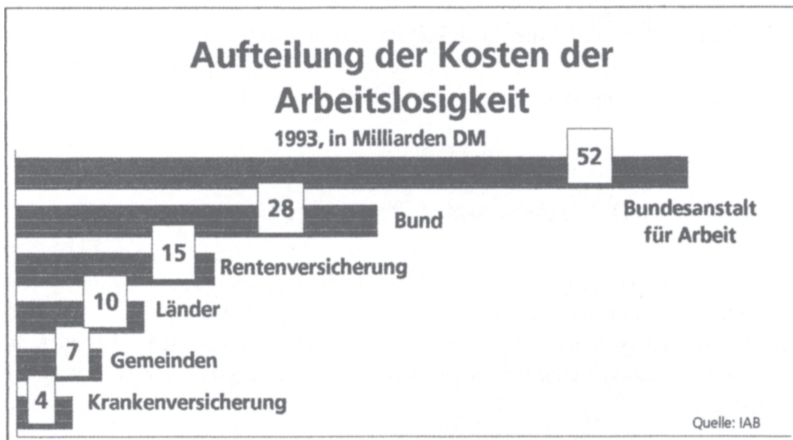


Abbildung 4



Die steigende Arbeitslosigkeit hat in den letzten Jahren zu einem dramatischen Anstieg der von ihr verursachten direkten Kosten geführt. Die Folgekosten der Arbeitslosigkeit und die nicht wahrgenommenen wirtschaftlichen Chancen (Multiplikatoreffekte resultierend aus zusätzlichem Einkommen) sind in dieser Rechnung noch gar nicht enthalten.

Der überwiegende Teil der Kosten der Arbeitslosigkeit erhöht direkt die Sozialversicherungsabgaben der (noch) Beschäftigten und belastet damit die ohnehin schon hohen Arbeitskosten.

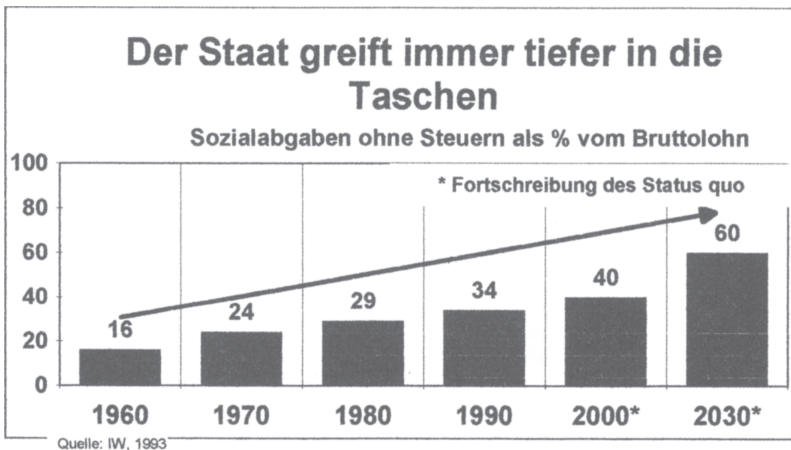


Abbildung 5

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist derzeit unsere wichtigste Herausforderung, weil sich sonst die Spirale: zunehmende Arbeitslosigkeit → Erhöhung der Arbeitskosten → weitere Erhöhung der Arbeitslosigkeit verselbständigt.

### D. Lösungsansätze für den Arbeitsmarkt

Der Versuch, das Beschäftigungsproblem durch das Festhalten an alten Strukturen zu lösen, kann heute als gescheitert gelten. Der Zusammenbruch der sozialistischen Wirtschaftssysteme in Osteuropa müßte als Hinweis genügen. Aber auch innerhalb der marktwirtschaftlich organisierten Systeme scheint der Zusammenhang eindeutig.

Den geringsten Erfolg bei der Schaffung zusätzlicher Beschäftigung hatten diejenigen Staaten zu verbuchen, die dies durch tendenzielle Ausweitung des Staatsapparats bzw. durch die Subventionierung veralteter Industrien taten (Schweden,

Deutschland). Dagegen waren diejenigen Nationen erfolgreich bei der Schaffung von zusätzlicher Beschäftigung, bei denen der Staat die Chancen zusätzlicher Beschäftigung bei der Privatwirtschaft suchte. Japan beispielsweise unterstützte aktiv die Transformation in Richtung Informationsgesellschaft.

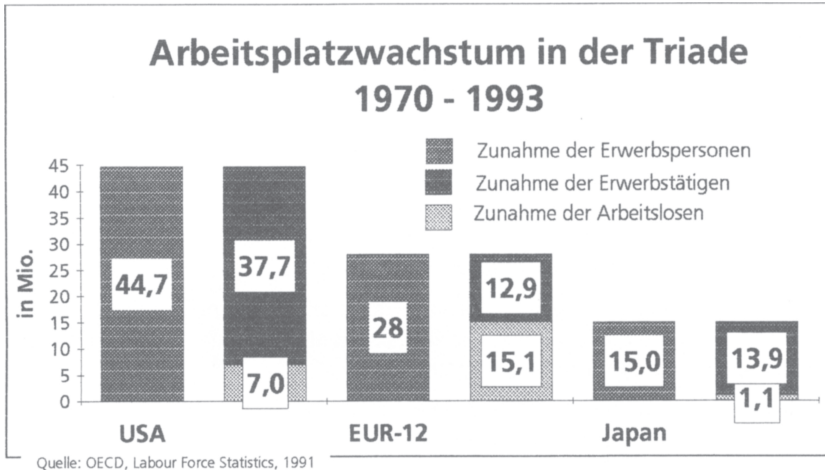


Abbildung 6

In Deutschland arbeiten 3,2 Millionen Menschen in technologieintensiven Industriebranchen. Betrachtet man die Erfolge anderer Industrieländer in bezug auf die aktive Bewältigung des Strukturwandels, so wird klar, daß in Deutschland weit mehr Arbeitsplätze geschaffen werden könnten, wenn nur der Anteil der High-Tech-Branchen an der Gesamtwirtschaft ein höherer wäre.

Die Lehre, die aus dieser Tatsache zu ziehen ist: Die obrigkeitstaatliche Handlungsweise, nach der sich der Staat mit großer Selbstverständlichkeit in Bereiche einmisch, die auch Privatinitiativen überlassen werden könnten, muß der Vergangenheit angehören.

Zu fordern ist insbesondere folgendes:

- Rückzug des Staates aus all jenen Bereichen, deren Verbleib unter staatlicher Obhut nicht aus Gründen der inneren und äußeren Sicherheit, der Benachteiligung von sozial Schwachen etc. geboten ist,
- Deregulierung des Arbeitsmarktes,
- Schaffung der sozio-ökonomischen Voraussetzungen für die Wahrnehmung von Marktchancen auf boomenden Regionalmärkten und bezüglich Zukunftsindustrien und -dienstleistungen.

Bedeutsam sind hier:

- Einstellung der Bevölkerung bezüglich der Beschäftigung in den Wachstumsregionen der Welt und bezüglich neuer Technologien,
- Bildungssystem,
- Netzwerk aus staatlicher und privater Forschung und industrieller Anwendung.

Einige der angesprochenen Punkte seien herausgegriffen und näher erläutert.

## **I. Erhöhung der Effizienz im Bereich der Sozialversicherung**

**Problem:** Derzeit entscheidet der Gesetzgeber über das notwendige Leistungsbündel im Bereich der Sozialversicherung und bestimmt darüber hinaus noch den zuständigen Sozialversicherungsträger.

**Folge:** Der Sozialversicherte hat kein Interesse an der Einsparung von Leistungen. Auch bei den Trägern der Sozialversicherung existieren keine marktwirtschaftlichen Anreize zur Kostendämpfung.

**Lösung:** Auch im Bereich der Sozialversicherung sollte die privatwirtschaftliche Organisationsform die Regel und die staatliche die Ausnahme sein. Der Staat sollte lediglich ein Mindestmaß an Sicherung vorschreiben, damit gewährleistet wird, daß niemand im Schadensfall der Allgemeinheit zur Last fällt.

**Beispiel für die Schaffung von Einsparungsanreizen:**

Es gibt Menschen mit unterschiedlichen Risikopräferenzen. Warum sollte sich dieser Umstand nicht in unterschiedlichen Sozialversicherungsbeiträgen und -leistungen widerspiegeln? Warum sollte nicht ein Arbeitnehmer darüber entscheiden dürfen, wie er seine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall gestalten will? Er könnte etwa zugunsten eines höheren Gehalts einige Karenztage vereinbaren. So könnten sich diejenigen Arbeitnehmer finanziell verbessern, die nur dann zu Hause bleiben, wenn sie wirklich krank sind und bei denen die Krankheit unabhängig vom Wochentag ist. Mit Sicherheit wäre auf Dauer ein Absinken der im internationalen Vergleich sehr hohen Fehlzeiten zu erwarten.

Bisherige Strategien zur Verringerung der Sozialversicherungsleistungen bestanden meist in der staatlich verordneten Absenkung des Sozialleistungsbündels. An eine marktwirtschaftlich orientierte Neuausrichtung des Sozialversicherungssystems hat man sich bisher nicht herangewagt.

Mehr Marktwirtschaft im Sozialversicherungssystem würde aber bedeuten:

- Jeder bezahlt nur Beiträge für das Versicherungsbündel, das seiner Risikopräferenz entspricht.
- Der Wettbewerb zwischen den verschiedenen privaten Sozialversicherungsträgern bietet marktwirtschaftliche Anreize zur Kostendämpfung.

- Die Möglichkeit der individuellen Anpassung des Leistungsbündels macht Überversicherung zur Ausnahmeerscheinung und wirkt gegen Leistungsmaßbrauch.
- Verteilungsziele müssen wieder im Rahmen des Steuersystems und des Systems der Transferleistungen verfolgt werden. Dies wäre ohnehin treffsicherer und effizienter.

Eine Kehrtwendung im Bereich der Sozialversicherung ist unabdingbar, weil sonst der Anteil der Sozialabgaben am Bruttolohn weiter steigt und dies unsere internationale Konkurrenzfähigkeit bedroht.

## II. Deregulierung des Arbeitsmarktes

Die jahrzehntelange Flut von Regulierungen und Normen hat den Arbeitsmarkt sehr inflexibel gemacht. Geschützt wurden vornehmlich Arbeitsplatzbesitzer, wohingegen es dieses Regelwerk Arbeitslosen zunehmend erschwerte, in ein neues Beschäftigungsverhältnis zu gelangen.

Einige der Faktoren, die die Beweglichkeit des Arbeitsangebots und der Arbeitsnachfrage am meisten einschränken, seien im folgenden genannt:

- Hohes Niveau der gesetzlichen oder tariflichen Mindestlöhne.
- Steigende Trennungskosten: In Europa erscheint es oft einfacher, sich scheiden zu lassen als sich von einem Mitarbeiter zu trennen. Einst zum Schutz der Arbeitnehmer vor sozialen Härten erlassen, bilden Kündigungsvorschriften mittlerweile ein so dichtes Netz, daß die Rechtsprechung eine Trennung von Arbeitnehmern nur noch in Ausnahmefällen als „sozial verträglich“ und „gerechtfertigt“ ansieht. Folge: Betriebe müssen für Entlassungen oft hohe Abfindungen bezahlen, Geld, das ihnen für Investitionen und damit für neue Arbeitsplätze fehlt.
- Senioritätsentlohnung: In fast allen Teilbereichen des Arbeitsmarktes werden ältere Arbeitnehmer höher bezahlt als junge. Die Arbeitslosenstatistik aber zeigt, daß der überwiegende Teil der Erwerbslosen aus älteren Arbeitnehmern besteht. Das heißt aber: Der Anreiz, den Arbeitsplatz eines älteren Arbeitnehmers wegzurationalisieren, ist dadurch erhöht.

In Zukunft sollte sich das Lohnniveau wieder verstärkt an der individuell erbrachten Leistung und an den relativen Knappheiten des Arbeitsmarktes orientieren. Ein Ausweg aus der millionenfachen Arbeitslosigkeit wird sich nur dann erweisen, wenn die Löhne wieder dem individuellen Leistungsniveau entsprechen.

Bisher verfügt das Heer der Arbeitslosen über keine schlagkräftige Interessenvertretung, die zur Erreichung seiner Ziele geeignet wäre. An Tarifverhandlungen nehmen nur Vertreter der Arbeitgeber und der Beschäftigten teil. Das Ergebnis:

Eine Tarifpolitik, die die Interessen der Arbeitgeber und die der Noch-Arbeitsplatzbesitzer verfolgt.

Warum sollte man nicht die Anregung vom SPIEGEL (27. Juni 1994) aufgreifen und die Tarifvertragsparteien durch einen Vertreter der Arbeitslosen erweitern. Für eine solche Aufgabe käme etwa der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit in Frage.

## E. Chancen der Zukunftsmärkte nutzen

Deutschland sollte in Zukunft verstärkt am starken Wachstum innovativer Märkte teilhaben. Nur wenn die Dynamik des Strukturwandels erhöht wird, ist eine Lösung für das Problem der Arbeitslosigkeit denkbar.

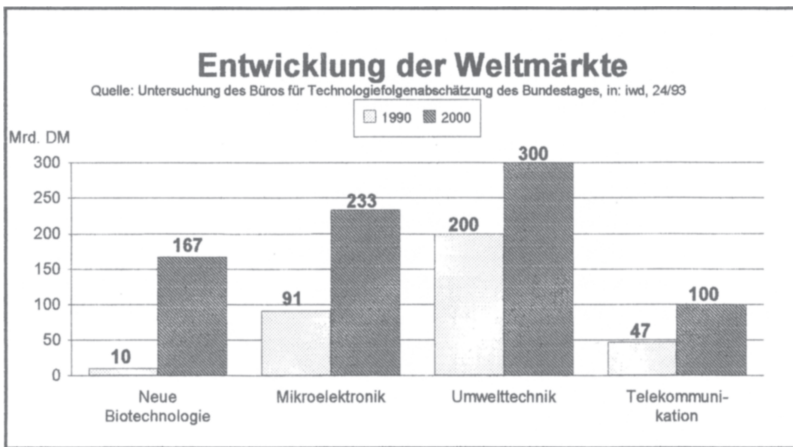


Abbildung 7

## I. Gentechnik

### 1. Die Perspektive

Insbesondere im Bereich der Biotechnologie und Gentechnik sind in Zukunft kräftige Steigerungsraten der Marktvolumina zu erwarten. Hier sollte sich die deutsche Industrie verstärkt engagieren.

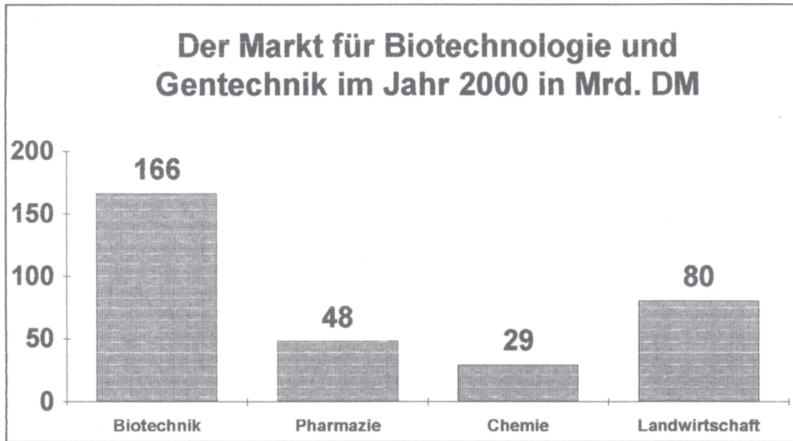


Abbildung 8

Quelle: *iwd* 28/1992.

## 2. Das deutsche Problem mit der Gentechnik

Während die deutsche gentechnologische Grundlagenforschung nach wie vor eine Spitzenstellung auf Weltebene einnimmt, verhinderte eine sehr restriktive Gesetzgebung bisher ein starkes Engagement der deutschen Industrie in diesem Bereich.

Tabelle 4

	gentechnische Produktionsanlagen	Beschäftigte in gentechnischen Firmen
USA	300	ca. 80.000
Japan	120	
Deutschland	6	ca. 1.000

Den beträchtlichen Investitionen deutscher Firmen im Ausland steht bisher keine einzige Gentechnik-Investition ausländischer Unternehmen in Deutschland gegenüber. Dies bedeutet einen Verlust an Arbeitsplätzen, eine starke Demotivierung bei den Wissenschaftlern und die Gefährdung des Industriestandortes Deutschland auf dem Gebiet der Zukunftstechnologie Gentechnik.

## II. Informationstechnik

Information und Wissen spielen eine zentrale Rolle in allen hochindustrialisierten Gesellschaften. Aufgrund der Fülle des heute verfügbaren Informationspotentials erlangt das Wissensmanagement (problemorientierte Sammlung, Aufbereitung, Verarbeitung, Speicherung und Transfer von Informationen) immer größere Bedeutung für den wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen und von ganzen Volkswirtschaften.

Die „Basisinnovation Computer“ hilft hierbei. Die auf Computertechnologie gründende informationstechnische Industrie ist dabei, alle übrigen Branchen bezüglich ihres Weltmarktanteils hinter sich zu lassen.

Tabelle 5

### Notwendige Mindestinvestitionen für die Einrichtung einer Halbleiterfabrik

Jahr	Betrag in US \$
1954	100.000
1958	300.000
1967	500.000
1972	2.000.000
1976	5.000.000
1978	10.000.000
1982	30.000.000
1984	60.000.000
1989	300.000.000
1994	1.000.000.000
2000	20.000.000.000

Quelle: Nefiodow, „Der fünfte Kondratieff“, Frankfurt 1991.

Der dramatische Anstieg der für den Bau einer Halbleiterfabrik erforderlichen Mindestinvestitionen ist symptomatisch für High-Tech-Industrien. Der benötigte Kapitaleinsatz drängt zu nationaler und internationaler Kooperation der Firmen. In vielen High-Tech-Industrien – wie hier am Beispiel der Halbleiterbranche gezeigt – wird es in Zukunft zu einem stärker werdenden Konzentrationsprozeß kommen. Überleben werden nur wenige Anbieter, weil nur ein entsprechend großer Weltmarktanteil den für die Entwicklung der neuen Generation der Halbleiter erforderlichen Cash-Flow generiert.

Die bestimmende Rolle der Informationstechnologie für die Weltwirtschaft ergibt sich nicht allein aus dem Marktvolumen, das 1996 immerhin 510 Mrd. DM erreichen soll (Mikroelektronik und Informationsverarbeitungstechnik). Wie keine andere Technologie durchzieht die Informationstechnologie sämtliche Wirtschaftsbereiche, führt zu Produktivitätssprüngen und stellt völlig neuartige Produkte zur Verfügung, welche Kaufkraft von den bisher verfügbaren abziehen (bspw. setzt die Telekommunikationsbranche durch Digitalisierung der Vermittlungstechnik zum „take off“ an).

Auch das Volumen der Informationsdienstleistungen expandiert kräftig. Der gesamte Bereich der Telekommunikation wird bis zum Jahr 2000 die wichtigste Branche in Deutschland sein.

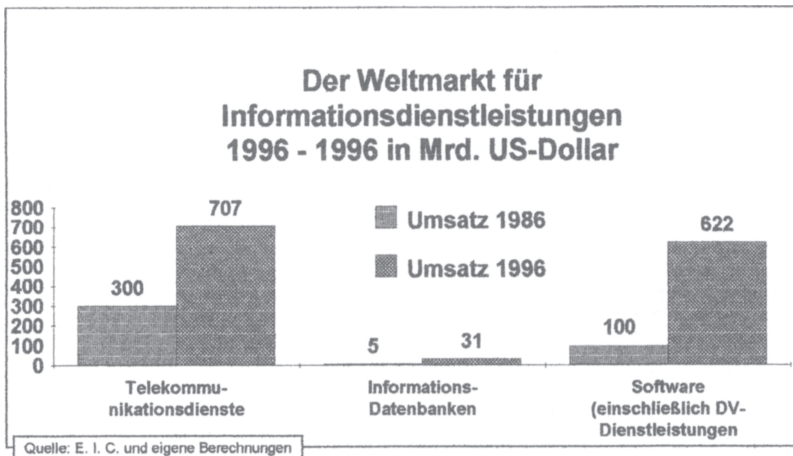


Abbildung 9





# Wettbewerbsfähige Industrien in Ostdeutschland als wirtschaftspolitische Aufgabe

Von Ernst Helmstädter, Münster

## A. Notwendige Vorbemerkung

Ein so heikles Thema wissenschaftlich anzupacken, verlangt eine ehrliche Antwort auf die Frage, wozu die Nationalökonomie überhaupt imstande ist und was sie wirtschaftspolitisch zu leisten vermag. Die Erfahrungswissenschaft der Nationalökonomie verdankt ihr Entstehen der Verwunderung darüber, wie es überhaupt möglich ist, daß sich das egoistische Handeln vieler Wettbewerber gleichwohl für alle Beteiligten letztendlich als vorteilhaft erweisen kann. Funktionierende Marktwirtschaften waren als *Erfahrungstatsache* zu beobachten, ihre Funktionsweise wurde zum *Gegenstand wissenschaftlicher Erklärungsversuche*. Noch deutlicher: Die neue Wissenschaft der Nationalökonomie hat die Marktwirtschaft nicht *erfunden*, sondern deren verblüffendes Funktionieren *erklären* wollen.

An dieser Sachlage hat sich bis heute nichts geändert. Wenn irgendwo findige Wettbewerber zu neuen Einsichten gelangen – meinetwegen auch: auf neue Schliche kommen –, dann kann sich die ökonomische Wissenschaft an ihre Analysen machen. Ein Beispiel aus neuerer Zeit sind die sogenannten Finanzinnovationen zu Beginn der achtziger Jahre. Auch hier kam erst der ökonomische Funktionserfolg, danach die wissenschaftliche Erklärung. Daß bei betriebswirtschaftlichen Fragen die wissenschaftliche Lösung auch der Praxis vorausgehen kann, soll nicht bestritten werden. Hier geht es um Lösungen für ganze Marktwirtschaften, die eben von diesen selbst gefunden werden müssen.

Wie verhält es sich nun aber, wenn eine Wirtschaft insgesamt überhaupt nicht oder nicht zureichend funktioniert? Was nützen in diesem Fall die wissenschaftlichen Erklärungen andernorts beobachteter Funktionserfolge? – Sie sind jedenfalls dann nützlich, wenn *partikulär* wirksame und als solche auch erkennbare Hindernisse das Funktionieren hemmen. Die von der Erfahrung geleitete wirtschaftspolitische Therapie dringt dann auf den Abbau der identifizierten Hemmnisse. Ein solches Vorgehen kennzeichnet beispielsweise ebenso zahl- wie erfolgreiche Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Liberalisierung.

Wenn jedoch, wie im Falle Ostdeutschlands, die Marktwirtschaft außer Betrieb<sup>1</sup> ist, liegt eine ganz andere Problematik vor. Da das marktwirtschaftliche Gesche-

---

<sup>1</sup> Handelsblatt (1994), S. 5.

hen stets von äußerst komplexen Zusammenhängen angetrieben wird, müssen eben auch all seine Vorbedingungen erfüllt sein, auch solche, die die Wissenschaft bei normalem Betrieb gar nicht der Erwähnung für wert erachtet. Daß die bei der Erklärung des Geschehens unumgängliche Reduktion seiner Komplexität nur halbe Wahrheiten liefert, sieht man erst hinterher, wenn es wirklich einmal aufs Ganze ankommt.

## B. Land ohne Währung?

Auch hierzu ein Anwendungsbeispiel: Als Gustav Stolper in den ersten Jahren nach dem Krieg als Mitglied einer von Präsident Truman eingesetzten Kommission die westlichen Besatzungszonen besuchte, faßte er seine Erklärung der ange-troffenen Misere in einem einzigen Wort zusammen: „*Land ohne Währung*“<sup>2</sup>. In der Tat konnte die Reichsmark der Nachkriegsjahre die von einer Währung zu ver-langenden Funktionen nicht erfüllen. Daß aber mit der Währungsreform von 1948 zugleich eine radikale Deregulierung einherging, dafür hat Ludwig Erhard gegen viele politische Widerstände glücklicherweise gesorgt. Es war also eine *Währungs- und Wirtschaftsreform*. Im Gedächtnis der Leute blieb freilich die Währungsreform stärker haften. Bei der deutschen Vereinigung wäre es sicher nützlich gewesen, wenn man die Stärke der Deutschen Mark nicht als eine feste Größe, sondern als einen Reflex der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft begriffen hätte.

Wer immer gemeint hat – und diese Überzeugung war weit verbreitet –, daß auch die ostdeutsche Wirtschaft mit einer ordentlichen Währung und der Übertra-gung im Westen bereits bewährter Institutionen in den neunziger Jahren leicht zum Funktionieren zu bringen sei, hat sich geirrt. Die Verhältnisse sind heute nicht so wie damals. *Das Funktionieren ist an viel komplexere Voraussetzungen gebunden, die man allzu gerne übersehen oder fälschlich als gegeben unterstellt hat.*

Wir sind es beispielsweise gewohnt, unter dem Begriff der Wettbewerbspolitik jene Maßnahmen zu subsumieren, die dem *vorfindlichen* Wettbewerb Regeln set-zen. Die Wettbewerbspolitik selbst veranstaltet keinen Wettbewerb, sie setzt ihm Regeln! Was an regelnden Institutionen erforderlich ist, davon gibt es in Ost-deutschland schon genug. Wo aber bleibt der Wettbewerbserfolg? Die Regeln al-ein können ihn jedenfalls nicht herbeizaubern.

Eine weitere Schwierigkeit kommt hinzu. Spontane wettbewerbliche Aktivitä-ten, auf die es jetzt ankommt, entziehen sich in hohem Maße der wissenschaftli-chen Analyse. Die Leistung des unternehmerischen Innovators in den Griff wissen-schaftlicher Erklär- und somit wirtschaftspolitischer Machbarkeit zu bekommen, kann wohl nie gelingen. Wer vermag menschliche Motivationen nicht nur wissen-schaftlich einzuordnen, sondern auch zu gestalten? Wer inspiriert die Wirtschaft zu risikoträchtigerem Tun? Dazu sind wir als Wissenschaftler nicht in der Lage, auch

---

<sup>2</sup> Stolper (1949), S. 117.

wenn hie und da vermeintlich kühne Denker den gegenteiligen Eindruck zu erwecken versuchen.

Dennoch kann auf die wissenschaftliche Analyse selbstverständlich nicht verzichtet werden. Ihr kritisches Urteil ist gefragt, ihre Warnungen vor erkennbaren Fehlentwicklungen sind angezeigt, ihre Gewichtung der Problemlagen, nicht zuletzt ihre Terminologie und Taxonomie sind gefordert, auf daß man sich zureichend über die wirtschaftspolitisch so oder so anzugehenden Aufgaben verständigen kann. Alles, was im folgenden zu diesem Thema gesagt wird, ist von dieser Art. Der Beitrag gibt keinen Rat für Wettbewerber in den Startlöchern. Was einen erfolgreichen Wettbewerbsprozeß kennzeichnet, muß sich im Ergebnis zeigen.

### C. Land mit zu geringer Wettbewerbsfähigkeit

Was bedeutet nun Wettbewerbsfähigkeit für Ostdeutschland? Es geht im Grunde um die *wirtschaftliche Selbständigkeit* dieser deutschen Region. Sie muß auf die Dauer im offenen Wettbewerb auf eigenen Füßen zu stehen in der Lage sein. Heute handelt es sich jedoch um eine Zuschußregion, eine Wirtschaft am Tropf zahlreicher West-Infusionen.

Die wirtschaftspolitische Schwerpunktaufgabe für die nächsten Jahrzehnte wird darin bestehen, diesen Zustand unzureichender Wettbewerbsfähigkeit zu überwinden. Und nur darauf kommt es an: auf die wirtschaftliche Selbständigkeit Ostdeutschlands. *Selbständigkeit ist gleich Wettbewerbsfähigkeit!* Wenn sie erst einmal erreicht sein wird, werden andere, im laufenden Tagesgeschäft im Vordergrund stehende Probleme, wie die zu *hohe Arbeitslosigkeit* oder die zu *niedrigen Einkommen*, zugleich gelöst sein. Das Grunderfordernis ist also, die Wettbewerbsfähigkeit beträchtlich zu steigern.

Wenn es je ein zweites Wirtschaftswunder gibt – und man darf sicher sein, daß es so kommen wird –, dann wird sich nicht das westliche *Wachstumswunder* der fünfziger Jahre wiederholen. Dieses Mal muß ein *Wettbewerbswunder* geschehen, dem freilich heute nicht nur Hemmnisse entgegenstehen. Derzeit fehlt es noch an Akteuren, an Marktkontakten und folglich auch an Markterfahrung.

### D. Zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit

Man kann auf verschiedenerelei Weise die Wettbewerbsfähigkeit zu erfassen versuchen. Von der Inputseite ausgehend kann man die Faktorkosten, die Faktorproduktivität, die Steuer- und Abgabenbelastung und etwa auch die Regelungsdichte international oder interregional vergleichen und so auf unterschiedlich günstige Bedingungen verweisen. Aus der Veränderung dieser Bedingungen kann man auf

die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der ansässigen Produktion schließen. Solche Überlegungen sind uns aus der aktuellen Standortdiskussion geläufig. Sie sollen uns jedoch hier nicht weiter beschäftigen.

Den zweiten Zugang, der gleichwohl durch Befragungsergebnisse ergänzt werden soll, gewinnt man aus der Beobachtung des Wettbewerbserfolgs. Eine Region oder ein Land wird man als wettbewerbsfähig bezeichnen, wenn es bei offenen Grenzen seine Einfuhren aus seinen Ausfuhren zu bestreiten vermag, oder wenn es gar einen Ausfuhrüberschuß oder Kapitalexport erzielen kann.

Eine aktive Handelsbilanz ist indessen nicht in allen Fällen ein zutreffender Indikator der Wettbewerbsfähigkeit, aber sie stellt eben doch den Regelfall dar.<sup>3</sup> Deswegen war es ja auch immer mißlich, wenn die Klagen über die Verschlechterung der westdeutschen Standortbedingungen von kräftigen Ausfuhrüberschüssen begleitet waren. Andererseits sprechen Einfuhrüberschüsse nicht per se schon für mangelnde Wettbewerbsfähigkeit. Ein beträchtlicher Teil der heutigen Einfuhrüberschüsse Ostdeutschlands steht übrigens für rentierliche Anlage suchendes privates Kapital aus dem Westen.

Wenn hier die immensen Einfuhrüberschüsse der ostdeutschen Wirtschaft ins Zentrum der Überlegungen zur mangelnden Wettbewerbsfähigkeit gestellt werden, so aus folgenden Gründen: Wie bereits erwähnt, kennzeichnet die Wettbewerbsfähigkeit einer Region, daß sie bei offenem Wettbewerb auf eigenen Beinen zu stehen vermag. Außerdem ist den in Ostdeutschland erwerbstätigen Menschen nichts wichtiger als dieses Ziel in absehbarer Zeit zu erreichen. Ein weiterer Grund liegt darin, daß diesem Aspekt in der bisherigen Fachdiskussion zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Es gibt Abhandlungen zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, die dem ostdeutschen Handelsbilanzdefizit keine einzige Zeile widmen. Drittens hängen mit der Frage der Reduktion des Handelsbilanzdefizits eng die Probleme der Finanzierung der deutschen Einheit, aber auch die der relativen Verminderung der westdeutschen Verkaufserfolge in Ostdeutschland zusammen, die aus gleichsam unverdienten Wettbewerbsvorteilen resultieren. Man merkt, welche Kreise diese Vorgehensweise zieht.

---

<sup>3</sup> Ein Land kann durch international interessante Steigerungen seiner Produktivität einen Kapitalimport generieren, der seine Handelsbilanz passiviert. Dann muß es trotz gegenwärtig passiver Handelsbilanz als wettbewerbsfähig gelten, nicht nur, weil es rentable Anlage suchendes Kapital anzulocken vermag, sondern auch, weil sich langfristig mit dem Wirksamwerden des zusätzlichen Kapitals seine Handelsbilanz aktivieren wird. Siehe *Krugman* (1994), S. 35; sowie *Helmstädter* (1994), S. 40 ff.

### E. Ostdeutschlands passive Handelsbilanz als Indikator mangelnder Wettbewerbsfähigkeit

Das Manko an Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft zeigt sich vor allem in der defizitären Handelsbilanz mit Westdeutschland (Tabelle 1). Im Jahre 1993 hat die Ausfuhr (Spezialhandel, das heißt ohne Lieferungen in die alten Bundesländer) 11.896 Mio. DM betragen. Die Ausfuhr gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (das sind die Lieferungen der neuen Bundesländer an die „übrige Welt“ einschließlich Westdeutschlands) belief sich indessen auf 52.700 Mio. DM. Als Differenz errechnen sich 40.804 Mio. DM Ausfuhr in die alten Bundesländer, die Vergleichbarkeit der Bewertungen einmal vorausgesetzt. Eine entsprechende Rechnung für die Einfuhr ergibt für die Einfuhr aus den alten Bundesländern 256.579 Mio. DM. Die Ausfuhr in die alten Bundesländer beträgt hiernach nur 15,9 v.H. der Einfuhr von dort. Die entsprechende Relation von 16,5 v.H. ergibt sich aus der Statistik des innerdeutschen Warenverkehrs (früher: „Interzonenhandel“), obwohl hier nur noch rund ein Viertel des Warenverkehrs zwischen West- und Ostdeutschland erfaßt wird.

Tabelle 1

#### Außenhandel der neuen Bundesländer im Jahre 1993 in unterschiedlicher regionaler Abgrenzung

	Regionale Abgrenzung	Ausfuhr in Mio DM (1)	Einfuhr in Mio DM (2)	$[(1)/(2)] \times 100$ vH
(A)	Neue Bundesländer : Übrige Welt (Spezialhandel)	11 896	8 521	180,5
(B)	Neue Bundesländer : Übrige Welt (VGR)	52 700	265 100	19,9
(C)	Neue Bundesländer : Alte Bundesländer [(B)-(A)]	40 804	256 579	15,9
(D)	Neue Bundesländer : Alte Bundesländer *	10 710	64 982	16,5

\* Innerdeutscher Warenverkehr (früher: „Interzonenhandel“)  
Quelle: Statistisches Bundesamt

An der Entwicklung des innerdeutschen Warenverkehrs seit 1988 läßt sich ablesen (Abbildung 1), welche Änderungen die deutsche Vereinigung bewirkt hat. Die Bezüge der alten Bundesländer haben kaum zugenommen, während sich die Lieferungen in die neuen Bundesländer vervielfacht haben.

Im Handelsverkehr mit der übrigen Welt ohne Westdeutschland weist Ostdeutschland hingegen einen Ausfuhrüberschuß auf, der sich jedoch in den letzten drei Jahren fortwährend vermindert hat (Tabelle 2). Auch ist das Volumen des Handels mit der übrigen Welt verschwindend gering. Es belief sich im Jahre 1993 auf lediglich 6,4 v.H. des in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Ostdeutschlands ausgewiesenen Handelsvolumens. Auch dieser Tatbestand muß als ein gravierender Mangel an Wettbewerbsfähigkeit gelten.

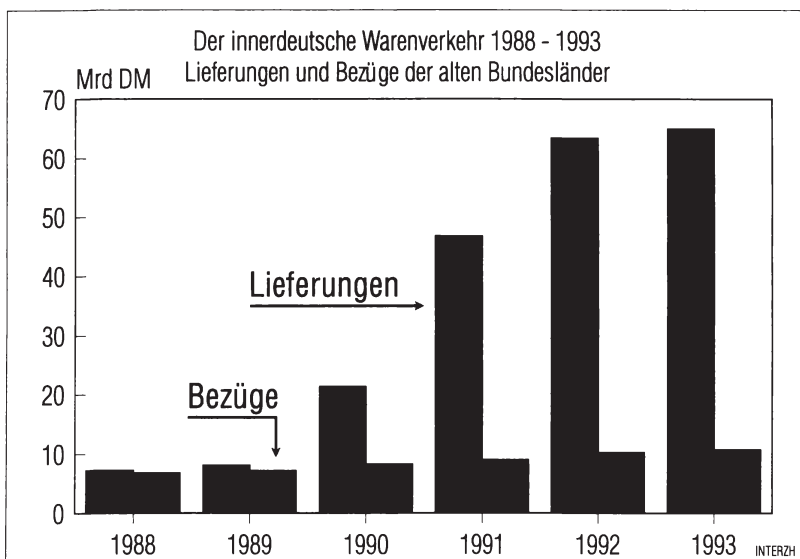


Abbildung 1

Tabelle 2

## Außenhandel (Spezialhandel) der neuen Bundesländer 1991 - 1993

Jahr	Ausfuhr (1)	Einfuhr (2)	Ausfuhrüberschuß (3)	$\frac{(3)}{(1)} \times 100$ (4)
	Mio DM			vH
1991	17 450	10 860	6 590	37,8
1992	13 793	9 596	4 197	30,4
1993	11 896	8 521	3 375	28,4

Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Statistik des innerdeutschen Warenverkehrs erlaubt eine Unterteilung nach Warengruppen (Tabellen 3 und 4). Wie beide Tabellen zeigen, ergeben sich Lieferdefizite Ostdeutschlands in *allen* Warengruppen. Am höchsten liegen sie bei den Investitionsgütern, am niedrigsten bei den Grundstoffen und Produktionsmitteln.

Aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Ostdeutschland ergibt sich, daß der Einfuhrüberschuß knapp die Hälfte der letzten inländischen Güterverwendung in realer Rechnung ausmacht (Abbildung 2, Zahlenwerte siehe Tabelle 5).

Jede zweite dort verausgabte Mark der letzten Güterverwendung trifft auf ein Einfuhrgut. Dabei zeigt die Rechnung in 1991er Preisen kaum eine Veränderung dieser Relation während der vergangenen vier Jahre.

Tabelle 3

Innerdeutscher Warenhandel: Warenhandel des produzierenden Gewerbes der alten Bundesländer mit den neuen Bundesländern 1991 - 1994 in Mio DM												
Jahr	Q	Lieferungen der alten Bundesländer					Bezüge der alten Bundesländer					Liefer- übersch uß (5)-(10)
		Grundstoffe Produktionsmittel (1)	Investitions- güter (2)	Ver- brauchs- güter (3)	Sonstige Güter (4)	insgesamt (5)	Grundstoffe Produktionsmittel (6)	Investitions- güter (7)	Ver- brauchs- güter (8)	Sonstige Güter (9)	insgesamt (10)	
1991	1	1.197	4.385	733	2.053	8.368	960	393	398	523	2.274	6.094
	2	1.893	5.929	910	2.864	11.596	803	484	294	547	2.128	9.468
	3	2.261	6.009	1.560	2.645	12.475	917	554	287	491	2.249	10.226
	4	2.533	7.177	1.451	3.119	14.280	883	693	318	441	2.335	11.945
1992	1	2.453	6.717	1.484	2.813	13.467	875	761	297	501	2.434	11.033
	2	2.874	7.806	1.378	3.474	15.532	907	698	229	784	2.618	12.914
	3	2.992	8.157	1.642	3.279	16.070	890	704	248	869	2.711	13.359
	4	2.928	10.125	1.737	3.527	18.317	806	650	258	751	2.465	15.852
1993	1	2.477	7.357	1.646	3.285	14.765	909	578	245	769	2.501	12.264
	2	2.830	7.364	1.466	2.968	14.628	770	523	253	521	2.067	12.561
	3	2.945	8.643	1.684	3.012	16.284	955	747	286	594	2.582	13.702
	4	3.388	9.431	1.748	4.739	19.306	924	1.290	288	1.058	3.560	15.746
1994	1	2.821	7.267	1.640	2.343	15.071	791	1.032	286	983	3.092	11.979
	2	3.086	9.478	1.489	3.388	17.441	885	1.335	249	1.067	3.536	13.905
	3	3.440	9.465	1.595	3.230	17.730	1.135	1.173	267	1.088	3.663	14.067

Quelle: Statistisches Bundesamt, VC, Innerdeutscher Warenverkehr (Stand 26.1.94)

Doch zu jeweiligen Preisen gerechnet, sinkt der Anteil des Einfuhrüberschusses an der inländischen Endverwendung von 49 v.H. im 1. Quartal 1991 auf nur noch 42 v.H. im 2. Quartal 1994. Diese Tatsache illustriert nun aber keineswegs eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft. Denn während die Preise für Ausfuhrüter sich gegen 1991 lediglich um 1,4 v.H. und die für Einfuhrüter nur um 4,0 v.H. erhöht haben, sind die Preise der Güter des Bruttoinlandsprodukts um 33,9 v.H. gestiegen. Der Rückgang des Anteils des Einfuhrüberschusses ist also der relativ starken Erhöhung der örtlichen Preise (Mieten!) und nicht einer gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit zuzurechnen.



Tabelle 4

Zur Struktur des innerdeutschen Warenhandels 1991 -1994 [Berechnet nach Tabelle 1]							
Jahr	Q	Die Anteile der Bezüge in vH der Lieferungen					Lieferüberschuß in vH der Lieferungen (6)
		Grundstoffe Produktions- güter (1)	Investi- tionsgüter (2)	Ver- brauchs- güter (3)	Sonstige Güter (4)	Sämtliche Güter (5)	
1991	1	80,20	8,96	54,30	25,47	27,17	72,83
	2	42,42	8,16	32,31	19,10	18,35	81,65
	3	40,56	9,22	18,40	18,56	18,03	81,97
	4	34,86	9,66	21,92	14,14	16,35	83,65
1992	1	35,67	11,33	20,01	17,81	18,07	81,93
	2	31,56	8,94	16,62	22,57	16,86	83,14
	3	29,75	8,63	15,10	26,50	16,87	83,13
	4	27,53	6,42	14,85	21,29	13,46	86,54
1993	1	36,70	7,86	14,88	23,41	16,94	83,06
	2	27,21	7,10	17,26	17,55	14,13	85,87
	3	32,43	8,64	16,98	19,72	15,86	84,14
	4	27,27	13,68	16,48	22,33	18,44	81,56
1994	1	28,04	14,20	17,44	41,95	20,52	79,48
	2	28,68	14,09	16,72	31,49	20,27	79,73
	3	32,99	12,39	16,74	33,68	20,66	79,34

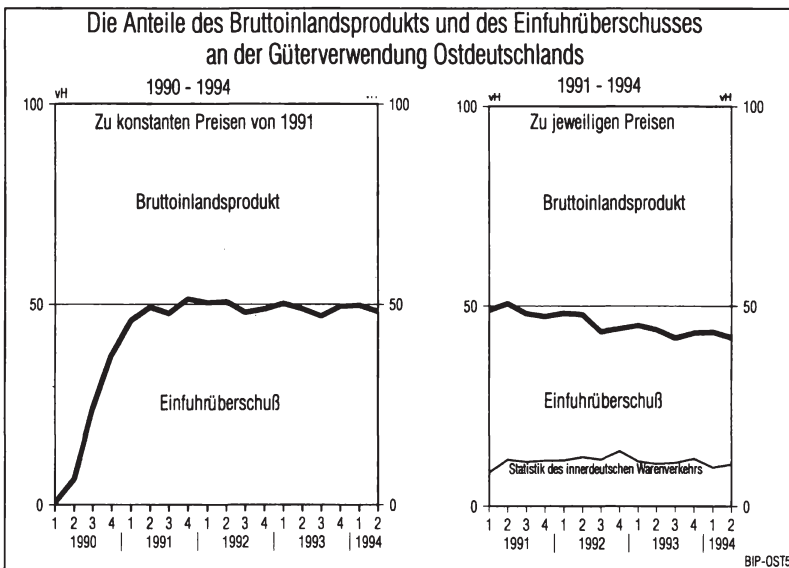


Abbildung 2

Tabelle 5

Bruttoinlandsprodukt und Einfuhrüberschuß in vH der inländischen Güterverwendung Ostdeutschlands 1990 - 1994						
Jahr	Q	Bruttoinlandsprodukt in vH der inländischen Verwendung		Einfuhrüberschuß in vH der inländischen Verwendung		Liefertüberschuß im innerdeutschen Warenverkehr in vH der inländischen Verwendung Jeweilige Preise
		Jeweilige Preise	1991er Preise	Jeweilige Preise	1991er Preise	
1990	1.		99,49		0,51	
	2.		93,69		6,31	
	3.		76,13		23,87	
	4.		62,81		37,19	
1991	1.	51,05	54,11	48,95	45,89	8,42
	2.	49,35	50,76	50,65	49,24	11,56
	3.	51,93	52,35	48,07	47,65	11,02
	4.	52,59	48,67	47,41	51,33	11,35
1992	1.	51,80	49,63	48,20	50,37	11,48
	2.	52,09	49,38	47,91	50,62	12,27
	3.	56,50	52,13	43,50	47,87	11,67
	4.	55,67	51,26	44,33	48,74	13,75
1993	1.	54,84	49,79	45,16	50,21	11,19
	2.	55,93	51,18	44,07	48,82	10,56
	3.	58,06	52,96	41,94	47,04	10,82
	4.	56,73	50,59	43,27	49,41	11,85
1994	1.	56,57	50,29	43,43	49,71	9,72
	2.	57,91	51,85	42,09	48,15	10,47

Quelle: Statistisches Bundesamt (FS 18, 1991, 1992), DIW-Wochenberichte 34-35/92 und 33/94 (1990 verkettet); eigene Berechnungen.

Es mag in diesem Zusammenhang erhellend sein, die Entwicklung der westdeutschen Handelsbilanz in den ersten Jahren nach der Wirtschafts- und Währungsreform von 1948 zum Vergleich heranzuziehen. Auch damals begann die Entwicklung mit einem enormen Einfuhrüberschuß. Er wurde jedoch innerhalb von nur vier Jahren vollständig abgebaut. Im Jahre 1952 gab es bereits den ersten Ausfuhrüberschuß! Gewiß haben hierzu die damals unterbewertete DM und die bestehenden Einfuhrbeschränkungen beigetragen. An etwas Derartiges war unter den Bedingungen des staatlich vereinten Deutschlands von Anbeginn an nicht zu denken. Zu Beginn der fünfziger Jahre rührten sich ferner die neu erwachenden Wettbewerbskräfte, von denen wir heute nur träumen können.

Unsere Beobachtungen zeigen, daß der Einfuhrüberschuß Ostdeutschlands die gleiche Größenordnung aufweist wie das dort erzeugte Bruttoinlandsprodukt, und daß sich noch keinerlei Tendenz erkennen läßt, die eine Besserung anzeigt. Das deutliche Manko an Wettbewerbsfähigkeit erscheint in der Statistik als einstweilen unveränderlich.

### F. Befragungen zu Wettbewerbsfähigkeit und Wettbewerbsbenachteiligungen

Zur Wettbewerbsfähigkeit Ostdeutschlands gibt es auch eine Reihe von Befragungen von Unternehmen, die den Befund in etwas freundlicherem Licht erscheinen lassen. Das ifo-Institut hat im Oktober 1990 rund 500 westdeutsche Unternehmen gefragt, wie das Wettbewerbsniveau ostdeutscher Wirtschaftsbereiche im Verhältnis zum westdeutschen Niveau einzuschätzen ist.<sup>4</sup> Damals wurde das Ostniveau auf rund 50 v.H. des Westniveaus taxiert (Abbildung 3, linke Hälfte). Für 1992 erwartete man einen Anstieg auf rund 70 v.H.. Die Schätzungen für die einzelnen Wirtschaftsbereiche unterschieden sich hierbei nur geringfügig, wie die Abbildung zeigt.

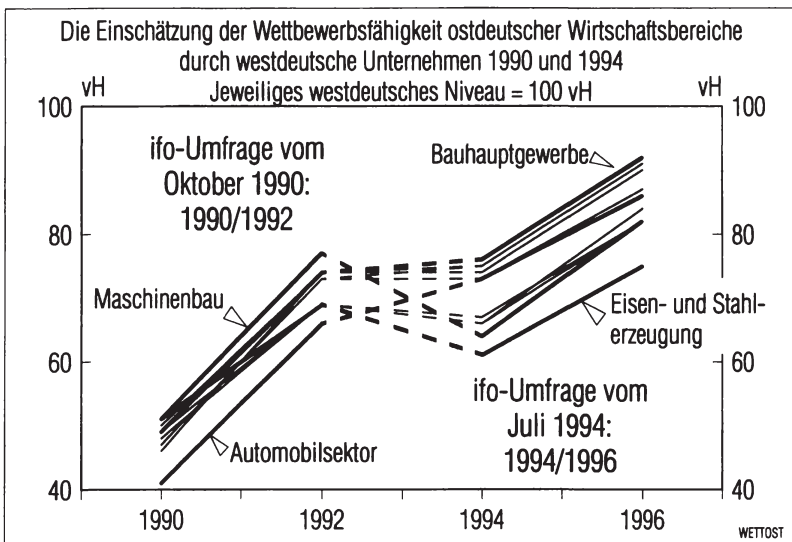


Abbildung 3

<sup>4</sup> Russ (1994), S. 16 f.

Eine zweite Umfrage dieser Art wurde im Juli 1994 durchgeführt. Praktisch wird das Niveau der ostdeutschen Wirtschaft im Jahre 1994 insgesamt auf der im Jahre 1990 für 1992 erwarteten Höhe angesiedelt (vgl. rechte Graphik der Abbildung 3). Dies gilt insbesondere für die Verbrauchsgüterindustrien (außer Textil und Bekleidung), das Baugewerbe und den Handel. Die Wettbewerbskraft des Automobilsektors überschreitet 1994 mit 73 v.H. das für 1992 erwartete Niveau von 66 v.H. deutlich und legt bis 1996 auf 86 v.H. zu. Bis 1996 werden nach dieser zweiten Befragung rund 80 – 90 v.H. des Weststandards erreicht. Zwei Bereiche haben das für 1992 erwartete Niveau jedoch 1994 merklich unterschritten: der Maschinenbau und die Eisen- und Stahlerzeugung (vgl. den Mittelteil von Abbildung 3).

Die zweite Umfrage richtete sich auch an 200 ostdeutsche Unternehmen. Sie beurteilen den Stand der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaftsbereiche insgesamt skeptischer und differenzieren zwischen den einzelnen Wirtschaftsbereichen stärker, wie die Abbildung 4 zeigt. Dort sind auf der linken Seite zum Vergleich noch einmal die Einschätzungen der westdeutschen Unternehmen eingetragen. Die Einschätzungen der ostdeutschen Unternehmen auf der rechten Seite von Abbildung 4 setzen deutlich tiefer an und liegen weiter auseinander.

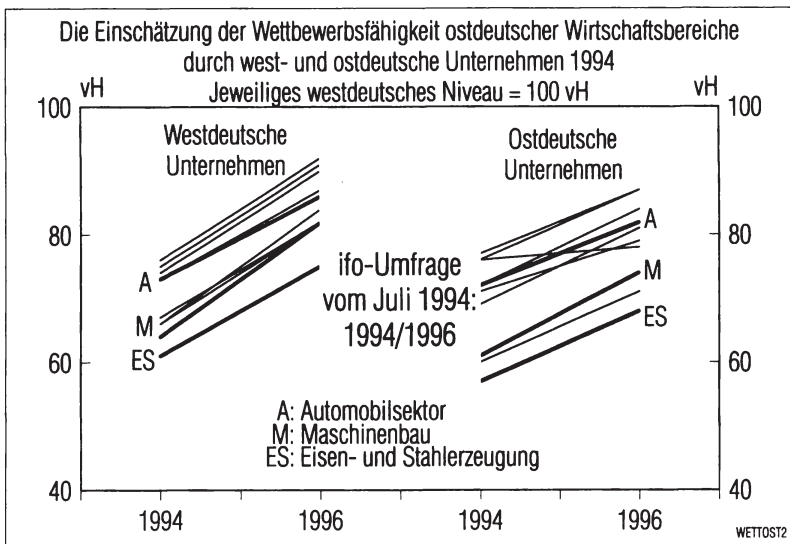


Abbildung 4

Das ifo-Institut hat ferner im Rahmen seines monatlichen Konjunkturtests eine Sondererhebung bei ostdeutschen Unternehmen mit dem Ziel durchgeführt, etwas darüber in Erfahrung zu bringen, wie diese ihre Chancen im Wettbewerb um öf-

fentliche Aufträge sehen. Es hat sich gezeigt, daß solche Aufträge überwiegend von der öffentlichen Hand in den neuen Bundesländern, kaum von westdeutschen Auftraggebern, zu erhalten sind. Im Wettbewerb mit westdeutschen fühlen sich jedoch zwei Fünftel der ostdeutschen Unternehmen benachteiligt. Dies trifft auch für ostdeutsche Baufirmen zu.

Als besonders gravierend werden die folgenden Schwierigkeiten im Wettbewerb um öffentliche Aufträge angesehen:

- eingefahrene Lieferbeziehungen westdeutscher Unternehmen,
- fehlende Leistung bei Handelsketten,
- Geschäftspraktiken westdeutscher Anbieter,
- fehlende Referenzen bzw. Leistungsnachweise,
- fehlende finanzielle Sicherheiten.

Diese Aufstellung zeigt, daß die Wettbewerbsnachteile nicht nur im Bereich der Produktion, sondern in beträchtlichem Umfang in dem noch schwachen Marktkontakt und der daraus zu ziehenden Erfahrung liegen.

Gewiß kann durch Befragungen die tatsächliche Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft nicht zureichend ermittelt werden. Vermutlich ist deren Einschätzung durch westdeutsche Unternehmen nach oben verzerrt. Die Aussagen dürften zudem der Kenntnis der Lage einzelner, besonders wettbewerbsfähiger Unternehmen und nicht einer ganzen Branche zu verdanken sein. Insgesamt läßt sich aus den durchgeführten Befragungen jedoch ablesen, daß die ostdeutsche Wettbewerbsfähigkeit in der Tendenz zunimmt. Etwas anderes ist ja angesichts der massiven Investitionstätigkeit auch nicht zu erwarten. Aber in den statistisch meßbaren Austauschbeziehungen schlägt diese zunehmende Wettbewerbsfähigkeit, wie wir gesehen haben, noch nicht durch.

## **G. Die wirtschaftspolitischen Konzeptionen und die ostdeutsche Wettbewerbsfalle**

Nachdem wir uns einen Überblick über die weitgehend unbefriedigende Wettbewerbslage der Wirtschaft Ostdeutschlands verschafft haben, ist zu fragen, aus welchen theoretischen Konzeptionen wirtschaftspolitische Abhilfe auf diesem Gebiet zu gewinnen sein könnte. Es steht von vornherein fest, daß global orientierte Vorstellungen, die eine bereits funktionierende Marktwirtschaft voraussetzen, nicht in Frage kommen. Leider steckt jedoch globales Denken in zahlreichen Begriffen, mit denen wir tagtäglich umgehen, und in zahlreichen Vorschlägen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Ostdeutschlands.

Das fängt schon bei dem Begriff der Wirtschaftsreform an. Michael Gorbatschows Traumvorstellung war es in der Tat, die sowjetische Planwirtschaft in eine

sozialistische Marktwirtschaft zu *reformieren*. Der Begriff der Reform – auch wenn sie mit dieser Zielsetzung aussichtslos war und ist – trifft hier zweifellos zu. Das Bestehende soll reformiert und somit erneuert werden. Man kann auch davon sprechen, daß der alte Zustand sich allmählich in einen neuen mit gesteigerter Überlebensfähigkeit wandeln oder „transformieren“ soll.

Aber mit einem solchen Prozeß des schrittweisen Wandels haben wir es in Deutschland überhaupt nicht zu tun. Hier wurden mehr oder weniger abrupte Änderungen vollzogen, die vorherige Wirtschaftstätigkeit wurde abgebrochen, neue institutionelle Regelungen wurden schlagartig eingeführt, der Preiskosmos den geänderten Gegebenheiten rasch angepaßt. All dies mußte in einem einheitlichen Staatsgebiet zwangsläufig so geschehen. Es gab bei uns nie eine Chance für einen allmählichen institutionellen Wandel.

Auf der anderen Seite bestand auch nie eine Chance dafür, daß mit der schockartigen Einführung der neuen Rahmenbedingungen zugleich die Wirtschaftstätigkeit der Menschen in Gang kam. Die vorhandene Realkapitalausstattung und Infrastruktur machten dies von vornherein unmöglich. Nur mit großer Verzögerung ist wettbewerbliches Verhalten zu erlernen. Es kommt hinzu, daß unter dem Druck der Westkonkurrenz die wettbewerblichen Sanktionen einseitig wirken. Die „Peitsche“ des Wettbewerbs war zunächst spürbarer als dessen „Zuckerbrot“. So fehlt bisher noch der Motor für einen selbsttragenden Anschlag.

*Die ostdeutsche Wirtschaft sitzt in der Wettbewerbsfalle.* Wie man sich diese Situation vorzustellen hat, ist nicht an neoklassischen Modellen mit ihren geschmeidigen Produktions- und Verhaltensfunktionen darzustellen, obwohl sie gerne dafür benutzt werden, wofür auch dieser Band Beispiele enthält. Ein in der Außenhandels- bzw. der Regionaltheorie gebräuchliches Modell eignet sich dazu, am Beispiel der Vereinigung des Arbeitsmarktes zweier benachbarter Regionen<sup>5</sup> zu illustrieren, was eine *Wettbewerbsfalle* charakterisiert. Auch wenn das Beispiel nicht in vollem Umfang auf die tatsächliche Situation übertragbar ist, so zeigt es doch die hervorstechenden Merkmale der Wettbewerbslage der ostdeutschen Wirtschaft.

Das Modell analysiert die Vorteilhaftigkeit der Vereinigung der Arbeitsmärkte zweier Regionen, die als zwei regional getrennte Firmen gedacht werden. Die Abbildung 5 beschreibt in einer geeigneten graphischen Darstellung die Situation. Die Arbeitsnachfragekurven  $A_1$  und  $A_2$  der beiden gleichgestellten Firmen OST und WEST sind eingetragen. Es wird angenommen, daß die Arbeitsnachfragekurven, aufgefaßt als Funktionen der Wert-Grenzproduktivität der Arbeit, marktbedingt periodisch alternieren, so daß einmal die Kurven  $A_1$  und in der nächsten Periode die Kurven  $A_2$  gelten. Die Beschäftigung möge, da sich die Löhne annahmegemäß der jeweiligen Situation anpassen, Periode für Periode unverändert bleiben. Der maximale Gewinn beider Firmen wird im Falle der aktuell gültigen

---

<sup>5</sup> Siehe *Krugman* (1993).

$A_1$ -Kurven durch die Fläche der beiden gerasterten Dreiecke dargestellt. Er bleibt im Beispiel in beiden Firmen in jeder Periode gleich groß. Die periodisch mit den Marktschwankungen variierenden Lohnsätze pendeln um einen sich nicht verändernden Durchschnittswert, der für beide Märkte übereinstimmt. Entsprechendes gilt für das Lohneinkommen, repräsentiert durch die Flächen der Rechtecke unter den gerasterten Dreiecken. Die Frage ist nun, ob die Vereinigung der zwei Arbeitsmärkte für beide Firmen vorteilhaft ist.

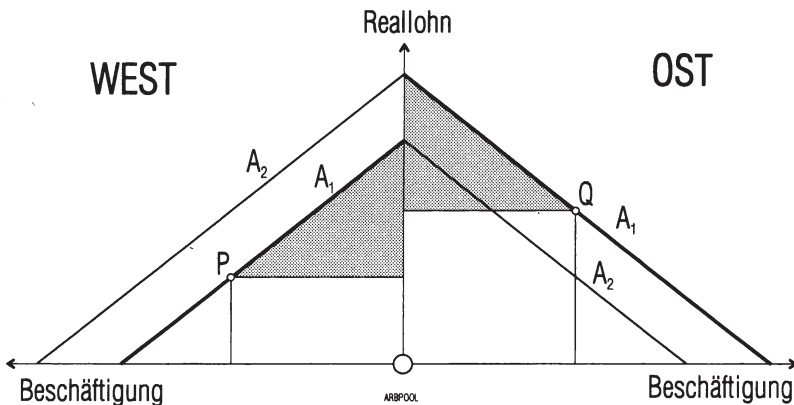


Abbildung 5

Anhand der Abbildung 6 lässt sich zeigen, wie sich durch den Wegfall der Arbeitsmarktgrenze der Gewinn beider Firmen erhöht, ohne daß das Lohneinkommen beeinträchtigt wird. Nach wie vor mögen die Arbeitsnachfragekurven in Abhängigkeit von der Güternachfrage periodisch schwanken. Mit der Vereinigung der Arbeitsmärkte gibt es einen einheitlichen gleichbleibenden Lohnsatz in beiden Regionen. Dieser Lohnsatz ergibt sich aus dem Durchschnitt der zuvor schwankenden Lohnhöhen. Jetzt reagiert die Beschäftigung auf die Nachfrageschwankungen. In Abbildung 6 hat sich die Beschäftigung in WEST erhöht und in OST entsprechend vermindert, so daß insgesamt gleichwohl Periode für Periode gleich viele Arbeitsplätze besetzt sind.

Der Gewinn beider Firmen zusammengenommen wird wiederum durch die gerasterten beiden Dreiecksflächen dargestellt. Beide Flächen sind um die Flächen der kleinen Dreiecke  $a$  und  $b$  größer als die Fläche der beiden Dreiecke in Abbildung 5. Dies läßt sich leicht wie folgt einsehen: Der Gewinn der Firma WEST ist in der sie begünstigenden Periode um die Fläche des Rechtecks  $c$  und die Fläche des Dreiecks  $b$  größer als ohne die Vereinigung der Arbeitsmärkte. In der nächsten Periode ist freilich ihr Gewinn kleiner, aber nicht um die gesamte Fläche des Rechtecks  $c$ , sondern um die Fläche des Dreiecks  $a$  weniger. Über zwei Perioden

gerechnet hat die Firma WEST also einen um die Dreiecksflächen  $a$  und  $b$  höheren Gewinn. Das gleiche gilt auch für die Firma OST. Vorausgesetzt wird nach wie vor, daß die Nachfrage in der beschriebenen Weise von Periode zu Periode alterniert.

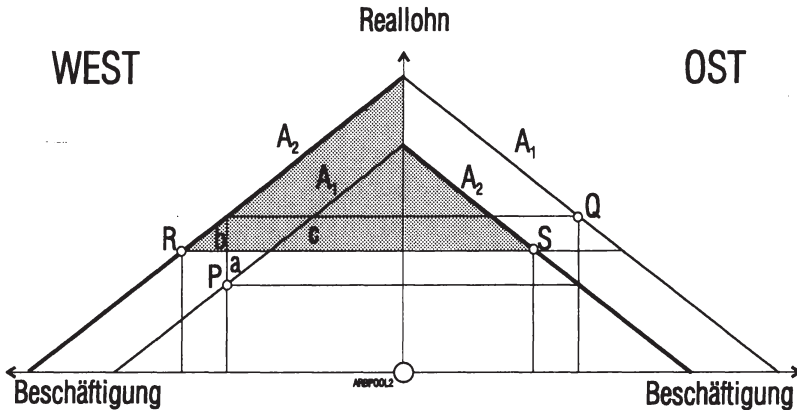


Abbildung 6

Wenn nun aber die hier unterstellte dauernde Nachfrageschwankung gar nicht vorausgesetzt werden kann, so begünstigt die Vereinigung der Arbeitsmärkte dauerhaft eine Firma. Ohne Zweifel ist es unter den gegebenen Umständen die Firma WEST. Das Modell kann somit zeigen, daß mit der Nachfrageverlagerung nach Westprodukten die Vereinigung der Arbeitsmärkte die Unternehmen der Region WEST begünstigt. Insgesamt veranschaulicht das theoretische Modell den Tatbestand der beachtlichen Anzahl von Ost-West-Pendlern. Mit der Vereinigung der Arbeitsmärkte und der dauerhaften Nachfrageverlagerung schnappt für die Firma OST die Wettbewerbsfalle zu. Das soll die Modellskizze hier zeigen.

Nun hat das Modell vorausgesetzt, die Firmen WEST und OST seien gleich gut mit Produktionsfaktoren ausgestattet und ferner in einer vergleichbaren Marktlage. Diese Voraussetzung trifft aber in Wirklichkeit gar nicht zu. Um so aussichtsloser ist die Lage der benachteiligten Region. Im Modell macht die Firma OST noch immer einen, wenngleich niedrigeren Gewinn und sie agiert nach wie vor an ihrem regionalen Markt. Tatsächlich sind jedoch zahlreiche OST-Firmen überhaupt von den Märkten verschwunden oder müssen mühsam ganz neue Marktkontakte suchen. Sie befinden sich in einer viel vertrackteren Situation als es das Modell zeigt. Um dieser Lage Ausdruck zu geben, sprechen wir ganz allgemein davon, daß die ostdeutschen Unternehmen, soweit sie überhaupt noch vorhanden sind, in einer Wettbewerbsfalle sitzen, aus der sie Ratschläge, wie man sie erfolgreich agierenden Unternehmen gibt, nicht befreien können. Die Aufgabe ist weit schwieriger.



Wer im Wettbewerb einen Lernprozeß sieht – und dies ist für eine evolutorische Auffassung der Wirtschaft nun einmal zwingend –, findet inaktive Wettbewerber von diesem Lernprozeß ausgeschlossen. Wer weiß, wie schwer sich aktive Wettbewerber bei der Suche nach neuen Märkten tun, muß zugeben, daß es für inaktive noch viel härter ist, überhaupt wieder den Anschluß zu gewinnen. Das Bild der Wettbewerbsfalle, die den potentiellen Wettbewerbern hohe Ausbruchskosten verursacht, kennzeichnet die heutige Wettbewerbslage in Ostdeutschland durchgreifend.

Alle Vorstellungen davon, welchen Wachstumspfad die Wirtschaft einschlagen sollte, welches Lohnniveau hilfreich, welche Privatisierungsstrategie zu verfolgen und welche Hilfsmaßnahmen erforderlich wären, beheben diese Lage nicht. Jede Steuerungsidee, wie wirtschafts- und tarifpolitische Weichenstellungen den Zug der Wirtschaft ohne große Reibungsverluste in neue marktwirtschaftliche Bahnen lenken könnten, verblaßt angesichts der Wirklichkeit. Es fehlen die wettbewerblichen Akteure, die den Erfolg schon greifen und andere nach sich ziehen können.

Was die ostdeutsche Wirtschaft braucht, sind auch keine sogenannten „Anpassungsfortschritte“<sup>6</sup>, sondern *Wettbewerbsvorsprünge*. Wenn die ostdeutsche Industrieregion, die ja jene handelbaren Waren zum Ausgleich der ostdeutschen Handelsbilanz einmal erzeugen muß, im Wettbewerb mit den westlichen Industrieländern bestehen soll, darf der Stand ihrer Wettbewerbsvorsprünge nicht niedriger als jener der westdeutschen Industrie sein. Hierfür reichen einige „industrielle Kathedralen“<sup>7</sup> zum Vorzeigen nicht aus. Und neue „industrielle Kerne“ werden sich nur aus der Interaktion mit dem Umfeld entwickeln können, nicht als einsame Vorreiter in einer industriellen Wüstenei. Alles in allem sind gewaltige Investitionen die erste Voraussetzung dafür, daß Ostdeutschlands Industrie wettbewerbsfähig wird. Die vielfältigen Förderungen der Investitionstätigkeit sind deshalb dringend erforderlich.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Die gemeinsamen Berichte des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle und des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel über die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft tragen den Titel „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland“. Mit dem Begriff der Anpassungsfortschritte wird leider nur völlig unzureichend bezeichnet, worum es geht, wenn Ostdeutschland wettbewerbsfähig werden soll. Inzwischen liegt der Zwölfte Bericht vor; siehe *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (1995). Diese Kritik an dem im Zentrum stehenden Begriff der „Anpassungsfortschritte“ soll freilich keineswegs die sorgfältigen Analysen dieser von den drei Instituten gemeinsam erarbeiteten Analysen in Frage stellen.

<sup>7</sup> O.V. (1994), S. 52.

<sup>8</sup> Hans-Werner Sinn vertritt in diesem Punkte eine andere Meinung. Er behauptet in seinem obigen Beitrag „Schlingerkurs“, die Investitionsförderung für den Aufbau in Ostdeutschland verzerre durch die negativen Kapitalkosten die Faktorkombination der neuen Produktionsanlagen. Der Kostenfaktor Kapital werde via Subventionierung gleichsam zum Ertragsfaktor („Metamorphose des Faktors Kapital“) und locke die Investoren in eine viel zu kapitalintensive Faktorkombination. Mein Diskussionsbeitrag auf der Tagung in Jena hat an seiner

## H. Ausgleich der Handelsbilanz und Konsolidierung der Finanzierung der Einheit

Im Westen unseres Landes begegnet man gelegentlich der Vorstellung, daß hier schon genug industrielle Kapazitäten für die Versorgung des ganzen Landes zur Verfügung stünden. Wer so etwas insgeheim denkt, muß dann damit rechnen, daß der Leistungsaustausch auf der Basis *Industriegüter gegen Dienstleistungen* zum Ausgleich zu bringen ist. Doch niemals könnte ein solcher Leistungsaustausch zu einem sozial befriedigenden Ausgleich der Lebensverhältnisse im ganzen Land führen. Ostdeutschland ist zu groß dafür, und sein Potential an Humankapital würde die Dienstleistungsoption gar nicht hinnehmen. Der Anspruch auf eine industrielle „Alleinvertretung“ des Westens ist eine pure Illusion.

Auch die Vorstellung, der reiche Westen könne ja die heutigen Zuschüsse zur Dauereinrichtung werden lassen, ist eine ökonomische Illusion. Sie verkennt, daß die öffentliche Hand ihre Mittel sich zu erheblichen Teilen aus zusätzlicher Kreditaufnahme beschafft hat und der Zinsdienst ihr über den Kopf wachsen würde, weitere Steuererhöhungen jedoch erheblichem Widerstand ausgesetzt wären.

Die einzige realistische Option besteht in einem Ausgleich der Leistungsbilanz auf hohem Niveau. Dieses Ziel ist kongruent mit dem Ziel der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Ostdeutschlands.

Es ist nicht leicht, für ein solches langfristig anzustrebendes Ziel heute schon gewisse Größenordnungen zu skizzieren. Dennoch sei es hier zunächst von der Güterseite her versucht. Nimmt man das frühere Bundesgebiet im Jahre 1988 zum Maßstab, dann dürfte sich die Einfuhr der neuen Bundesländer heute auf 25,7 v.H. der inländischen Güterverwendung belaufen<sup>9</sup>. Wenn deren heutige Güterverwendung bei entsprechender Außenverflechtung aus der eigenen Leistung erbracht werden sollte, dann müßten sich die in Frage kommenden Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wie folgt ändern:

---

Beurteilung der Lage ebensowenig zu ändern vermocht wie eine ausführliche Korrespondenz darüber.

Ich bin meinerseits nach wie vor davon überzeugt, daß die Behauptung von H.-W. Sinn an der Realität vorbeigeht. Zum einen lehrt der Augenschein, daß die Investoren in Ostdeutschland keine anderen Faktorkombinationen wählen als im Westen, nicht zuletzt deshalb, weil es darum geht, gleichermaßen wettbewerbsfähige Güter an den Markt zu bringen. Die laufende Produktion bietet zudem für Ost wie West die gleichen Investitionsgüter an. Und die Investoren eskomptieren heute schon die künftige Vollendung des deutschen Binnenmarktes, in dem die anfängliche Förderphase längst vorüber sein wird. Generell dürfte es als realistisch gelten, daß die Subventionsbeträge von den Investoren als allgemeine Gewinnaufbesserung mitgenommen und nicht als spezielle Faktorkombination beeinflussende Kapitalerträge kalkuliert werden. Ein neoklassisches Modell mit negativen Kapitalkosten kann nur dann die „ökonomische Bedeutung der in Ostdeutschland gewählten Wirtschaftspolitik“ belegen, wenn seine Voraussetzungen tatsächlich zutreffen.

<sup>9</sup> Die betreffenden Zahlenwerte für das frühere Bundesgebiet (1988) lauten zu jeweiligen Preisen:

- Reduktion der Einfuhr um 47,3 v.H.<sup>10</sup>,
- Steigerung der Ausfuhr um 138 v.H.,
- Steigerung des Bruttoinlandsprodukts um 77,1 v.H.

Wenn man vergrößernd ferner annimmt, daß die Verminderung der Einfuhr allein zu Lasten der früheren Bundesländer ginge, so wäre deren Ausfuhr 1993 um 15,7 v.H. niedriger ausgefallen. Man sieht, welche enormen Änderungen die eigenständige Versorgung der neuen Bundesländer schon auf dem Niveau der letzten Verwendung des Jahres 1993 erfordern würde. In diesem Jahr lag der Pro-Kopf-Konsum in den neuen Bundesländern bei nur 62,3 v.H. des Niveaus der alten Bundesländer. Der Staatsverbrauch und die Anlageinvestitionen je Kopf hatten jedoch bereits das Niveau der alten Bundesländer erreicht. Die letzte inländische Verwendung erreichte hiermit insgesamt 81,9 v.H. des westlichen Niveaus. Die verbleibende Differenz im Gesamtniveau erscheint somit unerheblich. Die Strukturunterschiede sind jedoch beachtlich.

Nun müßte man eigentlich wissen, wie die Finanzierungsseite der drei Verwendungsarten aussieht, um die interne und externe Mittelaufbringung unterscheiden und zu einer Abschätzung der auf längere Sicht zu erwartenden Veränderungen gelangen zu können. Für einzelne Verwendungsarten lassen sich grobe Anhaltspunkte ermitteln.

Die westdeutschen und die ausländischen Unternehmensinvestitionen 1993 beziffert das ifo-Institut auf 50,5 Mrd. DM<sup>11</sup>. Diese Zahl, die gut ein Drittel der gesamten Anlageinvestitionen und 60 v.H. der Investitionen des Unternehmenssektors (ohne Staat und Wohnungssektor) ausmacht, sieht man bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau aus den Erfahrungen bei der eigenen Kreditvergabe insbesondere an kleine und mittlere Unternehmen in Ostdeutschland wohl als überhöht an.<sup>12</sup> Der ostdeutsche Finanzierungsbeitrag werde unterschätzt. Die Schwierigkeiten der

	Mrd. DM
(1) Bruttoinlandsprodukt	2.095,98
(2) – Außenbeitrag	<u>109,71</u>
(3) = Letzte inländische Verwendung	<u>1.986,27</u>
(4) Einfuhr	510,12 = 25,7 v.H. von (3)

<sup>10</sup> Die betreffenden Zahlenwerte (s. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1994) zu jeweiligen Preisen lauten für 1993:

	Mrd. DM
(1) Bruttoinlandsprodukt	275,50
(2) – Außenbeitrag	<u>212,40</u>
(3) = Letzte inländische Verwendung	<u>487,90</u>
(4) 25,7 v.H. von (3): =	<u>125,40</u> = 47,3 v.H. von (5)
(5) Tatsächliche Einfuhr	265,10

<sup>11</sup> Neumann (1994), S. 5.

<sup>12</sup> Müller-Kästner (1994), S. 24 – 33.

Zurechnung erhöhen sich laufend im Zuge der weiteren Entwicklung, da viele westdeutsche und ausländische Unternehmen ihre Investitionen in Deutschland nicht mehr nach Ost und West trennen. Bei dem Versuch, den Verlauf des privaten ostdeutschen Kapitalimports zu skizzieren, greifen wir also praktisch ins Leere.

Schwierig ist es ferner auch, die Höhe und die Verwendungsrichtung der öffentlichen Transfers zu beziffern. Hier wäre es notwendig, die gesetzlich unabänderlichen Transfers von Fördermaßnahmen mit einer gewissen Flexibilität, vor allem aber die unterschiedliche Verwendung der Mittel zu unterscheiden. Die Höhe der öffentlichen Mittel insgesamt variiert, netto (das heißt abzüglich der einigungsbedingten Mehreinnahmen) gerechnet, zwischen 134 und 168 Mrd. DM. Das Institut der deutschen Wirtschaft rechnet damit, daß bis zum Jahr 2000, um dann 90 v.H. des West-Einkommensniveau zu erreichen, jährlich 153 Mrd. DM bei einer Wachstumsrate der ostdeutschen Wirtschaft von 8 v.H., doch von 217 Mrd. DM bei einer Wachstumsrate von nur 5 v.H., erforderlich sind. Die Abhängigkeit des Transfervolumens von der ostdeutschen Wachstumsrate illustriert insbesondere den Sozialtransfer. Dieser Transfer dürfte aber insbesondere auch bei steigender Wettbewerbsfähigkeit sinken.

So oder so: Wir dürfen den West-Ost-Finanztransfer nicht mehr als etwas Dauerhaftes und Unabänderliches begreifen. Es ist an der Zeit, daß Übergangslösungen formuliert werden. Deren Szenario wäre dann in der Weise anzulegen, daß mit zunehmender Wettbewerbsfähigkeit das Außenhandelsvolumen steigt, der Einfuhrüberschuß sinkt, mit ihm die Quellen seiner Finanzierung aus den öffentlichen Haushalten, bis am Ende ein harter Kern privaten Kapitalimports verbleibt. Mit dem Absinken des Sozialtransfers muß die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf einem deutlich niedrigeren Ausgabenvolumen erfolgen. All dies ist von der steigenden Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie zu erwarten. Darin muß das Ziel bestehen, auch und gerade dann, wenn dies zugleich höheren Konkurrenzdruck für die westdeutsche Industrie mit sich bringt.

## I. Für dynamischen Wettbewerb

Eine in der Breite entwickelte, komplex interagierende Industrieregion an der Front der Entwicklung, das muß in jedem Fall das *langfristig anzustrebende Ziel* sein. Globales Denken liefert hierfür keine hilfreichen Ansatzpunkte, partikuläres Kostendenken ebenfalls nicht. Industriepolitisches Machbarkeitsdenken führt in die Irre.

Eine ständig hinterherlaufende *Aufholwirtschaft* kann nicht das Leitbild sein. Irgendwann muß sich das Aufholen erübrigen. „Nachholende Modernisierung“<sup>13</sup> der ostdeutschen Industrie kennzeichnet die ersten Schritte, mehr nicht. Die ost-

---

<sup>13</sup> Wölfling (1994), S. 101 – 117.

deutsche Wirtschaft muß am Ende in gleichem Maße von der Charakteristik einer *Vorauswirtschaft* geprägt sein wie die westdeutsche. Dies gilt besonders für jenen Teil der ostdeutschen Wirtschaft, der sich im deutschen Binnenmarkt und am Weltmarkt wettbewerblich durchsetzen muß, eben für die ostdeutsche Industrie.

Die gängigen Vorstellungen von einer Ökonomie, die früher oder später in der Anpassung an die gegebenen Daten ein neues Gleichgewicht findet, helfen hier nicht weiter. Die von der westdeutschen Industrie wahrgenommenen *Skaleneffekte*, genauso wie ihr *Wettbewerbsvorsprung* beim Start, spiegeln auf der anderen Seite die *Wettbewerbsfalle*, in der die ostdeutsche Industrieproduktion derzeit noch gefangen sitzt. Die westdeutschen Industriekapazitäten, im Investitionsboom zur „Vollendung des europäischen Binnenmarktes“ auf neuestem Stand erweitert und zum Zeitpunkt der Vereinigung voll verfügbar, waren die Startbedingungen Westdeutschlands. Die Startbedingungen Ostdeutschlands waren und sind noch immer ein einziges Handicap.

Diese Einsicht darf nicht als ein Signal für die Notwendigkeit industriepolitischer Experimente, fernab vom Wettbewerb, verstanden werden. Von ihnen kann das Heil nicht kommen. Wettbewerbsleistungen sind weder durch behördliche Nachhilfe noch durch wohlmeinende Außenberatung zu erringen, sie müssen von den ostdeutschen Unternehmen selbst am Markt erbracht werden. Dies ist eine ungeheuer schwierige Aufgabe, zumal die Märkte den zurückliegenden Wettbewerbern die *negativen* Sanktionen zuweisen. Die *positiven* Sanktionen – z. B. zur Selbstfinanzierung der Investitionen einzusetzende Gewinne, wie beim westdeutschen Wiederaufbau in den fünfziger Jahren – gehen nun einmal an die führenden Wettbewerber.

## J. Schlußbemerkung

Es ist auch verfehlt, die ostdeutsche Wirtschaft heute schon als eine ökonomische Einheit zu begreifen. *Diese Wirtschaft ist in sich noch tief gespalten*. Die lokal zu versorgenden Märkte florieren bereits aus eigener Kraft, so insbesondere die Bauwirtschaft. Regional wirtschaftende Dienstleistungen kommen gut voran. Auf beidem fußt die inzwischen kräftig gestiegene Wachstumsrate der ostdeutschen Wirtschaft. Aber jener Teil der ostdeutschen Wirtschaft, von dem einmal der Abbau des Handelsbilanzdefizits dieses Wirtschaftsraums auf ein langfristig zuträgliches Maß ausgehen muß, was gewiß von der dortigen Industrie dermaleinst auch bewältigt werden wird, vegetiert nach wie vor am Rande des Geschehens.

Der ostdeutschen Industrie fehlt der Marktkontakt, sie liegt im Schlepptau der westdeutschen Industrie, sie bietet viel zu wenig neue Produkte gewinnbringend an, ihre gegenwärtigen Wettbewerbschancen sind minimal. Es geht für diesen Bereich nicht um Reform und Transformation, sondern um einen *fundamentalen Neu-*

*anfang* nach dem, zum großen Teil unvermeidlichen, zu einem gewissen Teil aber auch von der Westkonkurrenz geschürten Zusammenbruch.

Die wohl in zwei bis drei Jahrzehnten in einem mühsamen Prozeß zu erreichende Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrieregion wird die Warenhandelsbilanz Ostdeutschlands ausgleichen. Erst dann wird dieser Wirtschaftsraum auf eigenen Füßen stehen können. Einstweilen müssen wir mit der Spaltung der ostdeutschen Wirtschaft, und das heißt mit dem beträchtlichen Handelsbilanzdefizit und seinem Pendant: den immensen West-Zuschüssen, mehr schlecht als recht leben.

Hier in Jena mag es naheliegen, einen Vortrag mit vielen offenen Fragen zur historisch geschehenen und einstweilen nur unvollkommen überwundenen deutschen Spaltung mit Goethes Frage an das Blatt des Ginkgo biloba aus dem westöstlichen Diwan abzuschließen:

Dieses Baums Blatt, der von Osten  
Meinem Garten anvertraut,  
Gibt geheimen Sinn zu kosten,  
Wie's den Wissenden erbaut.

Ist es *ein* lebendig Wesen,  
Das sich in sich selbst getrennt?  
Sind es zwei, die sich erlesen,  
Daß man sie als *eines* kennt?

Solche Frage zu erwidern  
Fand ich wohl den rechten Sinn;  
Fühlst du nicht an meinen Liedern,  
daß ich eins und doppelt bin?

## Literatur

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (1994), Hg., DIW-Wochenberichte 33/94 vom 18. August 1994.
- (1995), Hg., DIW-Wochenberichte 3/95 vom 19. Januar 1995.
- Handelsblatt (1994), vom 23./24. 9. 1994, S. 5.
- Helmstädter*, E. (1994), Das falsche Etikett, in: DIE ZEIT, Nr. 25, vom 17. 6. 1994, S. 35.
- Krugman*, P. (1993), *Geography and Trade*, Cambridge, Mass., 4. Nachdruck, (1. Aufl. 1991), S. 338 - 349.
- (1994), Wettlauf der Besessenen, in: DIE ZEIT, Nr. 18, vom 29. 4. 1994, S. 40 ff.
- Müller-Kästner*, B. (1994), Mikro- und makroökonomische Aspekte der Finanzierung, ifo Dresden, 4, S. 24 - 33.
- Neumann*, F. (1994), Investitionen in den neuen Bundesländern: Bremsspurten in der Industrie, expansive Dienstleistungsbereiche, in: ifo-Schnelldienst, 6, S. 5.

- o. V.* (1994), Is Eastern Germany really bouncing back?, in: *The Economist*, August 6th 1994, S. 52.
- Russ, H.* (1994), Zur Wettbewerbssituation ostdeutscher Wirtschaftsbereiche, in: *ifo-Schnelldienst*, 24, S. 16f..
- Stolper, G.* (1949), *Die deutsche Wirklichkeit. Ein Beitrag zum künftigen Frieden Europas*, Hamburg.
- Wölfling, M.* (1994), Nachholende Modernisierung in der ostdeutschen Industrie: das Beispiel Sachsen-Anhalt, in: *Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hg.), Wirtschaft im Systemschock. Die schwierige Realität der ostdeutschen Transformation. Gewidmet Manfred Wegner*, Berlin, S. 101 - 117.

## **II. Johann-Heinrich-von-Thünen-Vorlesung**





## Löhne, Theorien: Lohntheorien

Von Kurt W. Rothschild, Wien

Bücher werden häufig durch einige erläuternde Bemerkungen eingeleitet, die meist unter dem Titel „Vorwort“ erscheinen, wiewohl es eigentlich genauer „Vorschrift“ heißen müßte. Ein *Vorwort* in des Wortes eigentlicher Bedeutung mag aber bei einem Vortrag gestattet sein. Also lassen Sie mich ein paar einleitende Bemerkungen machen.

Als mich Ernst Helmstädter und Heinz König vor einem Jahr bei einem Spaziergang in Ottobereuen fragten, ob ich bereit sei, im Jahre 1994 die Johann-von-Thünen-Vorlesung zu übernehmen, überkamen mich zwei widersprüchliche Gefühle. Einerseits eine freudige Überraschung, daß mir die Ehre zuteil wurde, diesen Vortrag halten zu dürfen, eine Einladung, die man weder ablehnen kann noch ablehnen will; andererseits erkannte ich aber auch, daß ich mich da auf ein Himmelfahrtskommando eingelassen hatte, da ein so deutlich herausgehobener Vortrag Erwartungen erweckt, die man nur in Glücksfällen erfüllen kann. Ich fürchte, das Glück war mir nicht hold.

Was das Thema des Aufsatzes betrifft möchte ich vorausschicken, daß mir gesagt wurde, daß es nicht mit Thünen verknüpft sein müsse. Trotzdem möchte man gern wenigstens einen lockeren Bezug zu diesem bedeutenden Pionier der ökonomischen Wissenschaft herstellen. Dieser Bezug ist im heutigen Referat nur formal gegeben, insofern es sich mit theoretischen Aspekten des Lohns beschäftigt, ein Thema, das für Thünen zentrale Bedeutung hatte. Damit enden auch schon die Berührungspunkte. Thüners spezieller – interessanter und umstrittener – Beitrag zu diesem Thema wird im folgenden nicht zur Sprache kommen, da er für meine Darlegungen nicht entscheidend ist. Dies ist um so mehr entschuldbar, als Thüners Lohntheorie von Wilhelm Krelle in der ersten Thünen-Vorlesung sehr ausführlich und einführend behandelt wurde.

Noch eine Vorbemerkung. Wie der Titel meines Papers besagt, werde ich mich mit Fragen des Lohns und der Lohntheorie beschäftigen. Es geht mir aber – wie sich zeigen wird – nicht so sehr um eine detaillierte Behandlung des Lohnthemas, sondern darum, anhand dieses wichtigen ökonomischen Teilgebiets generell einige methodologische Probleme der Wirtschaftstheorie kritisch zu betrachten. Damit schließe ich meine einleitenden Bemerkungen und wende mich dem Hauptthema zu.

Wenn wir den Beginn einer ausgeprägten und kontinuierlichen ökonomischen Theoriebildung in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts – also etwa bei den Phy-

siokraten und Adam Smith – ansetzen, so ist der Zusammenhang zwischen dieser Entwicklung einerseits und der industriellen Revolution und der Umschichtung vom traditionellen Feudalstaat zu einer sich rasch ausweitenden arbeitsteiligen Marktwirtschaft andererseits unverkennbar. Eng mit dieser Umschichtung verknüpft war die Ablösung früherer Arbeitsbeziehungen durch den Vormarsch des „freien“ Lohnarbeiters als Prototyp der neuen Ära. Lohnfragen und Lohntheorie stellten daher von Beginn der modernen Theorieentwicklung an ein essentielles und typisches Element der gesamten Theorie dar. Typisch vor allem insofern, als sich im Lohn alle die Aspekte und methodologischen Aspekte widerspiegeln, welche die ökonomische Theorie als Ganzes und darüber hinaus viele Bereiche der anderen Sozialwissenschaften betreffen. Zu diesen Problemen zählen unter anderem die Komplexität und dynamische Wandelbarkeit ökonomischer Phänomene, die in möglichst langlebigen und notwendigerweise auf hoher Abstraktionsebene agierenden Theorien eingefangen werden sollen, die enge Verknüpfung ökonomischer Abläufe mit Institutionen, Politik und anderen außerökonomischen Einflüssen, die Einwirkung ideologischer Elemente und schließlich immer und immer wieder die Unmöglichkeit bzw. extreme Schwierigkeit, verlässliche Experimente durchzuführen, welche eindeutige und endgültige Differenzierungen zwischen alternativen Erklärungsansätzen zulassen würden.

Im Lohnbereich treten alle diese Probleme massiv in Erscheinung. Über die Komplexität des Lohnphänomens braucht man wohl kein Wort zu verlieren. Mehr als die meisten anderen Phänomene ist er mikro-, meso- und makroökonomisch aufs engste mit fast allen wichtigen Bereichen des Wirtschaftsgeschehens – Preisen, Beschäftigung, Produktionsniveau und Produktionsstruktur und, und, und – verknüpft, sie beeinflussend und von ihnen beeinflusst. Die bloße Tatsache, daß der Lohn die Doppelrolle eines Kosten- und Nachfragefaktors spielt, läßt dies schon deutlich erkennen. Die Bedeutung von Gewerkschaften und Kollektivverträgen ist der wichtigste, aber keineswegs der einzige Hinweis auf die Rolle von Institutionen, und die Tatsache, daß das absolute und relative Lohnniveau nicht nur das Einkommen bestimmt, sondern auch den sozialen Status beeinflusst und schichtenspezifische Verhaltensweisen generiert, läßt erkennen, daß soziologische und psychologische Faktoren nicht außer acht gelassen werden sollen.

Zu all diesen grundsätzlichen Komplexitäten, welche die Lohntheorie zum Teil mit anderen Bereichen teilt, kommt noch hinzu, daß das Untersuchungsobjekt – der Lohn – in verschiedensten Facetten auftritt bzw. aus verschiedensten Perspektiven gesehen werden kann. Nur beispielhaft seien einige dieser alternativen Abgrenzungen erwähnt: Brutto- und Nettolöhne, Real- und Nominallohne, Kollektiv- und Effektivlohne, Löhne und Gehälter, Löhne und Lohnnebenkosten usw.. Im Gegensatz zu empirisch-statistischen Analysen gehen theoretische Arbeiten nur selten auf all diese diversen Untergliederungen ein und das mit dem Recht, da ja je nach Fragestellung und Rahmenbedingungen der eine oder andere Aspekt im Vordergrund steht und aus analytischen Gründen isoliert werden soll. Nur sollte stets klar sein, wovon die Rede ist.

Angesichts dieser schillernden Vielfalt von Problemen und Aspekten kann man kaum erwarten, daß es leicht möglich ist, alle Aspekte der Lohnbildung und ihre Konsequenzen in einem einzigen umfassenden und womöglich auch noch zeitlos gültigen Modell zu erfassen. Gerade das war aber häufig der Ehrgeiz vieler Theoretiker und hat uns immer wieder Bücher und Aufsätze mit dem Titel „Die Theorie des Lohnes“ beschert, obwohl es ehrlicherweise „Eine Theorie des Lohnes“ oder „Theorien des Lohnes“ heißen müßte.

Auf dieses Problem werden wir später noch zu sprechen kommen. Jedenfalls ergibt sich aus dieser Sicht, daß man nicht erwarten kann, daß sich ein gradliniger Fortschritt von schlechteren zu besseren, von ungültigen zu gültigen Theorien ergibt, sondern daß an mehreren Theorien, die jeweils verschiedene Zusammenhänge in den Vordergrund rücken oder bestimmten historischen Bedingungen unterworfen sind, etwas „dran sein“ kann, so daß sie neben- und nacheinander existieren können, ohne sich gegenseitig vollkommen auszuschließen. Bestenfalls werden „gute“ alte Theorien durch neue im doppelten Sinn des Wortes „aufgehoben“: Einiges wird obsolet und ausgeschieden, einiges wird akzeptiert und absorbiert. Dieser unvermeidliche multiparadigmatische Rahmen legt einen dogmengeschichtlichen Ansatz nahe, auch wenn es einem – wie in meinem Fall – vor allem um den heutigen Stand der Theorie im allgemeinen und der Lohntheorie im besonderen geht.

Dieser dogmengeschichtliche Einstieg kann hier sicherlich nur sehr oberflächlich erfolgen. Mit einem breiten Pinsel sollen die Grundgedanken der wichtigsten Ansätze und ihrer Vertreter gezeichnet werden unter Vernachlässigung vieler wichtiger Details und wichtiger Beiträge bedeutender Vorläufer, Dissidenten und Epigonen. Auch wird – weitgehend in Übereinstimmung mit einem Großteil der Literatur – vorwiegend ziemlich undifferenziert von „Lohn“ als Bezahlung der abhängig Beschäftigten die Rede sein. Nur ausnahmsweise wird gelegentlich eine genauere Abgrenzung des Begriffs erfolgen.

Eine dogmengeschichtliche Skizze der lohntheoretischen Entwicklung legt eine zeitliche oder ideengeschichtliche Untergliederung nahe. Eine recht gebräuchliche und nützliche finden wir z. B. bei Bernhard Külp, der in seinem ausführlichen Artikel über „Lohntheorie“ im Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft folgende fünfteilige Gliederung verwendet: Die Lohntheoretiker der Klassiker, die Lohntheorie des Sozialismus, die der Neoklassiker, die Keynes'sche Lohntheorie und die Bargaining-Ansätze. Für meine Zwecke genügt eine gröbere Einteilung. Ich will mich auf drei Perioden beschränken und zwar erstens auf die klassische Periode, die bis etwa 1870 reicht, zweitens auf den Siegeszug der Marginal- und Gleichgewichtstheorien und drittens auf eine Periode, die ich mangels eines besseren Titels einfach „Die letzten fünfzig Jahre“ nennen möchte.

Wenden wir uns zunächst der klassischen Periode zu. Sie findet ihre charakteristische Ausprägung in zwei Ansätzen, die beide in verschiedenen Varianten auftreten: die Existenzminimumtheorie und die Lohnfondstheorie. Die Existenzmini-

mumtheorie findet sich – auf den feudalen Agrarbereich bezogen – schon bei den Physiokraten und erlangt dann ihre volle und generelle Bedeutung – mit Malthusianischem Vorzeichen – bei Ricardo und mit anderem Vorzeichen bei Marx. Parallel dazu entsteht die Lohnfondstheorie, die 1848 in John Stuart Mill ihren ausgeprägtesten Vertreter fand, der sich allerdings zwanzig Jahre später formell von ihr verabschiedete.

Was läßt sich nun aus allgemeiner Sicht und auch im Hinblick auf spätere Ansätze über diese Theorien sagen? Zunächst gilt für beide Theorien, daß sie sich erstens mit Reallöhnen und nicht mit Geldlöhnen beschäftigen, was sich gut in ein quantitativtheoretisch dichotomisches Theoriebild einpassen ließ, und zweitens, daß sie sich mit dem *Lohneinkommen* des Arbeiters und nicht mit dem *Lohnsatz* pro Arbeitseinheit beschäftigen. An beiden dieser Punkte läßt sich erkennen, daß das Lohnproblem nicht in erster Linie als Preisproblem angesehen wurde, sondern als soziales und Verteilungsproblem.

Abgesehen von dieser gemeinsamen Grundlage marschierten die beiden Theorien getrennte Wege, aber nicht unbedingt widersprüchliche, wenn man die Existenzminimumtheorie als langfristige und die Lohnfondstheorie als kurz- und mittelfristige Theorie betrachtet, wie dies im 19. Jahrhundert auch weitgehend der Fall war. Die Existenzminimumtheorie, sowohl in der streng physiologischen Form wie auch in den modifizierten Formen mit einem historisch determinierten Minimum, versucht jenes Einkommen zu ermitteln, das sich auf längere Sicht immer wieder einpendeln muß, das „eherne Lohngesetz“ in Lassalle's Formulierung. Sie ist eine rein angebotsseitige Erklärung: Der Zustrom (bzw. die Abnahme) der biologisch gelenkten Bevölkerung bei Ricardo bzw. der akkumulationsbedingten industriellen Reservearmee bei Marx reguliert das Lohnniveau. Die Lohnfondstheorie betont hingegen die Nachfrageseite bei kurzfristig gegebenem Arbeitskräfteangebot, dessen Gesamteinkommen und damit auch der Lohn jedes Arbeiters durch die Nachfrage aus einem bereits vorhandenen Kapitalbestand, aus dem die Löhne vorgeschossen werden können, gegeben sind.

Was sind nun die charakteristischen Merkmale dieser Theorien? Abgesehen von der bereits betonten sozialen Fragestellung nach der möglichen Lohnhöhe, die insbesondere in dem Verteilungsstreit zwischen Löhnen und Profiten sowohl bei den Klassikern wie bei den Marxisten einen bedeutenden ideologischen Stellenwert erlangte, fällt im Vergleich zu späteren Perioden insbesondere die geringe Bedeutung von Produktivitätselementen in den Erklärungsmustern auf, wiewohl sie – zumindest bei der Lohnfondstheorie – implizit enthalten sind. Dafür treten andere Elemente in den Vordergrund.

Die Existenzminimumtheorie ist Teil eines Versuches, eine langfristige dynamische Theorie zu schaffen, die „Magnificent Dynamics“ der Klassik, wie Baumol es nennt. In dieser Perspektive interessierten die Klassiker insbesondere die Bedingungen einer sich entwickelnden Gesellschaft, zu denen vor allem die Reproduktion der für die Entwicklung benötigten Güter und Dienstleistungen zählt. Jeder

darüber hinausgehende Surplus steht dann für höheren Konsum oder für Akkumulation und Wachstum zur Verfügung. Der Existenzminimumlohn – physiologisch oder historisch – sichert die Reproduktionsbedingungen der Arbeit, und ein Bevölkerungsgesetz (bei Ricardo) bzw. eine ungleiche ökonomische Machtverteilung (bei Marx) läßt den Lohn zu dieser Minimumschwelle hin tendieren. Fällt diese Tendenz weg, dann wird der Lohn unbestimmt; er ergibt sich aus einem Bargaining-Prozeß, einem Verteilungskampf zwischen Lohn und Profit um den Surplus, wie dies schon bei Adam Smith auftaucht und zweihundert Jahre später bei Sraffa weiterentwickelt wurde. Die Lohnfondstheorie leugnet diesen Bargaining-Spielraum durch ihre Annahme eines fix vorgegebenen Lohnkapitals, das von Kapitalbesitzern zur Gänze auf eine vollbeschäftigte Arbeiterschaft ausgeschüttet wird, so daß zwar die Lohnstruktur, nicht aber der Durchschnittslohn beeinflusst werden könne.

Die Lohntheorie der Klassik war somit zwar mit den Grundkonzepten der klassischen Theorie eng verknüpft, aber sie hatte einen eigenen Stellenwert. Zu keinem Zeitpunkt vergaß man, daß es sich bei Arbeit und Arbeitslohn um ein Thema sui generis handelt und nicht um einen „Markt“ schlechthin mit „normalen“ Gesetzen der Preisbildung. Insbesondere bestanden keine Hemmungen, außerökonomische Fakten, die bedeutsam erschienen – Bevölkerungstendenzen, Akkumulationsdrang, soziologische Machtstrukturen – zentral (und nicht bloß modifizierend) in die Lohntheorie aufzunehmen, ohne durch ad hoc-Skrupel beunruhigt zu sein.

Bevor ich nun auf den Erklärungswert dieser Theorien eingehe, möchte ich kurz auf zwei besondere Zeitgenossen hinweisen. Der eine, den man hier offensichtlich nennen muß, war Thünen, der mit seinem Grenzproduktivitätsgedanken die zukünftige Entwicklung vorwegnahm, ohne sich gegen die herrschende Lehre durchsetzen zu können, der andere ist Adam Smith, der sich auf diesem Gebiet wie auf vielen anderen durch seine Offenheit und Realitätsbezogenheit auszeichnet, die es ihm ermöglichte, ohne Ausarbeitung einer geschlossenen Lohntheorie in seinen Betrachtungen neben den herrschenden Ansichten Hinweise auf Bargaining und Lohnkonflikte, Produktivitätssteigerung als Lohnelement, Zusammenhänge zwischen Lohnhöhe und Effizienz aufzunehmen, die ihn als Vordenker vieler späterer Theorien erkennen lassen.

Nun noch ein paar Worte über den Erkenntniswert der klassischen Theorien. Eine solche Frage hat immer zwei Dimensionen: (a) was bedeuteten Theorien zu ihrer Zeit und (b) was bedeuten sie heute. Was die Existenzminimumtheorie betrifft, so hatte sie zur Zeit ihrer Blüte zweifellos eine gut fundierte realistische Unterlage. Bevölkerungstrends, die rasche Ausbreitung homogener, wenig qualifizierter Arbeitskräfte und das damit verbundene soziale Elend ließen die Theorie zu Recht als relevant erscheinen. Aus heutiger Sicht erweist sie sich für die entwickelten Industrieländer als überholt. Ihre Schwäche lag aber nicht in ihrem positiv zu bewertenden arbeitsmarktspezifischen Ansatz, sondern in ihrem ehrgeizigen Anspruch, die Lohndynamik für sehr lange Zeit vorauszubestimmen. An diesem

Ziel sind auch schon viele andere Theorien gescheitert. Spätere Entwicklungen wie die Geburtenregelung, wissenschaftlich-technischer Fortschritt, countervailing power seitens gestärkter Gewerkschaften, die nicht vorhergesehen werden konnten, raubten der Theorie ihre Relevanz und ihre Brisanz für Europa und Nordamerika. In anderen Teilen der Welt bildet sie aber zweifellos noch immer einen Baustein im Rahmen einer umfassenderen Lohnanalyse.

Etwas ungünstiger muß das Urteil für die Lohnfondstheorie lauten. Ihr Verdienst war, der angebotsseitigen und langfristigen Existenzminimumtheorie die Notwendigkeit einer zusätzlichen nachfrageseitigen und kurzfristigen Theorie vorzuhalten. Ihr Ansatz, ausgehend von einem fix vorgegebenen realen Lohngüternvorrat, der auf eine voll zu beschäftigende Arbeiterschaft aufgeteilt wird, war jedoch von allem Anfang an falsch. Die Möglichkeiten wechselnder Verwendung bzw. des Nichteinsatzes von Kapital, der Existenz von Arbeitslosigkeit sowie die elastische Verwendung laufender Produktion erforderten Modifikationen, welche der Theorie rasch jede Möglichkeit raubten, über die mögliche und tatsächliche Lohnhöhe irgendwelche „harten“ Aussagen zu machen. Am ehesten erfüllte sie für einige Zeit die politisch-ideologische Funktion, Forderungen nach höheren Löhnen als vergebliches Bemühen abzustempeln. Ihr einziger verbleibender, allerdings trivialer Erkenntniswert ist der Hinweis, daß sich aus dem Vorschußcharakter des Reallohns gewisse Grenzen für die Gesamtlohnsumme ergeben.

Wenn es je einen deutlichen Paradigmenwechsel in der Nationalökonomie gegeben hat, so war es sicherlich der Übergang von der Klassik zur Neoklassik nach 1870. Mit den nun vordringenden Marginal- und Gleichgewichtstheorien wurden Perspektiven und Schwerpunkte massiv verschoben. Die im klassischen Bereich stark betonten makroökonomischen, dynamisch-langfristigen Fragen wurden zurückgedrängt und an ihre Stelle trat eine überwiegend kurzfristig-statische mikroökonomische Perspektive, die eine ganze Reihe neuer und wichtiger Einsichten ermöglichte. Für unsere Betrachtung von Bedeutung ist aber vor allem der besondere, von dem Muster der mechanischen Physik inspirierte Ehrgeiz der neuen Richtung, auf axiomatischer Grundlage eine möglichst allumfassende und in sich geschlossene ökonomische Theorie zu konstruieren, ein Ehrgeiz, der wahrscheinlich nicht weniger utopisch ist als der klassische Traum von der Entdeckung säkularer Tendenzen.

Gegen diesen Hintergrund muß man die Entwicklung und Bedeutung der neoklassischen Lohntheorie sehen, die sich in der Grenzproduktivitätstheorie mit ihren diversen Modifikationen herauskristallisierte. Sie sah sich vor zwei Aufgaben gestellt. Erstens galt es eine Theorie zu entwickeln, welche die Schwächen bzw. die schwindende Aktualität der klassischen Ansätze überwinden sollte. Dazu gehörte vor allem eine aussagekräftigere Grundlage für die Nachfrageseite als sie die Lohnfondstheorie bieten konnte sowie eine bessere Anpassung an die geänderten Verhältnisse, die durch eine höhere Produktivität, steigende Löhne und eine heterogene Arbeiterschaft mit weit gestreuten Löhnen gekennzeichnet waren. Die zweite Herausforderung bestand darin, diese Lohntheorie möglichst organisch in das neue

Modell (oder die Modelle) einer auf Nutzenmaximierung, Konkurrenz und Markträumung beruhenden Gesamtwirtschaft einzufügen.

Diese beiden Anforderungen kam die Grenzproduktivitätstheorie, wie sie vor allem zunächst von J. B. Clark (1899) geschlossen dargestellt und in den dreißiger Jahren unseres Jahrhunderts bei Hicks (1932) und Douglas (1934) ausgefeilt wiedergegeben wurde, in hohem Maß entgegen. Die früher vernachlässigte Rolle der Produktivität und der Produktivitätssteigerungen kam nun voll zum tragen und lieferte eine entscheidende Grundlage für die Erklärung steigender und differenzierter Reallöhne. Zusammen mit den Annahmen von Profitmaximierung, abnehmender Grenzproduktivität sowie wohlgeformter Produktionsfunktionen mit kontinuierlichen Substitutionsmöglichkeiten zwischen Arbeit und Kapital ergab sich die Möglichkeit der Ableitung determinierter Arbeitskräftenachfragefunktionen, die sich harmonisch in das Gesamtbild eines Marktmodells einfügen ließen. Daß – im Gegensatz zur klassischen Theorie – die Angebotsseite vernachlässigt wurde bzw. durch eine Arbeitsleidtheorie nur unbefriedigend endogenisiert werden konnte, war ein Schönheitsfehler, der aber angesichts der überwiegend kurzfristigen Sichtweise, die ein fixes Arbeitsangebot plausibel erscheinen ließ, nicht allzusehr ins Gewicht fiel.

Der methodologische Erfolg eines Einbaus einer plausiblen Lohntheorie in den vorgegebenen Rahmen des neoklassischen Modells war jedoch nicht frei von Kosten. Die Ausrichtung auf die Grundannahmen des Gesamtmodells bewirkte eine Reduzierung der Lohntheorie auf die Basiselemente des Konkurrenzmarktes und seiner Gleichgewichtsmechanismen. Der Arbeitsmarkt wurde ununterscheidbar von den Faktormärkten im allgemeinen und diese wieder verschmolzen mit den Gütermärkten zu einem Grundmuster von Nachfrage-Angebots-Gleichgewichts-Analyse. Die Besonderheiten des Arbeitsmarktes mit seinen sozialen und gesellschaftlichen Verknüpfungen, den speziellen Aspekten von Zukunftsverträgen und institutionell geprägten Kollektivverhandlungen und so manchem anderen waren an den Rand gedrängt.<sup>1</sup> Sie tauchten in Form von Modifikationen auf, berührten aber nicht den Kern der Theorie, die paradigmentreu bewahrt werden mußte.

Durch ihre positiven Eigenschaften – eine analytisch ausgefeilte und elegante Darstellung der Nachfrage nach Arbeitskräften und eine nahtlose Kompatibilität mit dem nun herrschenden gesamtökonomischen Theoriemodell – konnte die Lohntheorie als mehr oder minder modifizierte Grenzproduktivitätstheorie einen Siegeszug antreten, der ihr innerhalb kurzer Zeit praktisch eine Monopolstellung verschaffte. So konnte William Fellner bei der Jahrestagung der American Economic Association im Jahre 1952 in einem Referat über Verteilungstheorie wahrscheinlich mit Recht konstatieren: „By contemporary distribution theory we presumably mean a qualified marginal productivity theory; that is to say, a combination of the marginal productivity theory with other analytical elements.“<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Solow (1990).

<sup>2</sup> Fellner (1953), S. 484.



In Wirklichkeit war aber zu der Zeit, als Fellner diese Bemerkung machte, der Höhepunkt der Dominanz der Grenzproduktivitätstheorie bereits überschritten. Sowohl theoretische wie empirische Einsichten begannen ab den dreißiger Jahren die Grundfesten der Grenzproduktivitätstheorie zu erschüttern und ihren umfassenden Erklärungsanspruch in Frage zu stellen. Schon 1926 hatte Sraffa in einem berühmten Artikel die Fragwürdigkeit der traditionellen U-förmigen Kostenkurve angeschnitten, und diese Überlegungen zusammen mit empirischen Untersuchungen in späteren Jahren deuteten auf die „Normalität“ gleichbleibender oder sogar sinkender variabler Stückkosten bei steigender Produktion hin. Fügt man dem die weitere Tatsache hinzu, daß in weiten Bereichen der Produktion die Faktorkombinationen kurz- und mittelfristig mehr oder weniger fix vorgegeben sind und wenig Raum für Substitution bieten, so zeigt sich, daß abnehmende oder kaum zu definierende Grenzproduktivität kein verlässliches und ausreichendes Instrument für die Erklärung der mikroökonomischen Arbeitskräftenachfrage und der realen Lohnbildung sein kann. Die Keynes'sche Betonung von dauerhaften Ungleichgewichten und der Tendenz zu rigiden Geldlöhnen (die er zum Teil sozialpsychologisch erklärte) war ein weiterer Stein des Anstoßes, unbeschadet der Tatsache, daß Keynes selbst – aus welchen Gründen auch immer – zunächst an der Grenzproduktivitätstheorie des Lohnes für den Fall der Vollbeschäftigung festhielt. Schließlich ließ auch die wachsende Rolle der Gewerkschaften und der Unternehmerverbände im Lohnbildungsprozeß den Grenzproduktivitätsansatz zunehmend an Relevanz verlieren.

All diese Faktoren und einiges mehr konnten aber zunächst nur wenig Widerhall in einer mainstream economics finden, welche sich bewußt oder instinktiv gegen Einflüsse versperrte, welche die Struktur eines diffizilen theoretischen Gesamtgebäudes zu zerstören drohten. Wenn John Hicks in seinem Buch über allgemeine Gleichgewichtstheorie die Berücksichtigung von unvollkommener Konkurrenz mit der Bemerkung ablehnte, daß dies „the wreckage of the greater part of economic theory“ bedeuten würde<sup>3</sup>, so herrschte eine solche defensive Einstellung gegen störende Einflüsse in noch viel größerem Maße im Bereich der Lohntheorie. Als Folge davon kam es in diesem Bereich zu einer breiten Kluft zwischen einer sich ändernden spezifischen Realität und einer paradigmatisch orientierten Theoriedominanz, welche zu einer merkwürdigen Spaltung zwischen vorwiegend empirisch orientierten „labour economists“ einerseits und mehr basistheoretisch orientierten „general economists“ andererseits, die sich vorwiegend analytisch deduktiv betätigten, führte.

Diese Kluft fand im Jahre 1946 einen dramatischen Höhepunkt in der berühmten Auseinandersetzung zwischen dem labour economist Richard Lester und dem general economist Fritz Machlup im American Economic Review. Die Kontroverse wurde durch einen Aufsatz von Lester ausgelöst, in dem er anhand seiner Erfahrungen als bedeutender labour economist und insbesondere aufgrund einer breit angelegten und ausführlichen Befragung von Unternehmungen zum Schluß kam,

---

<sup>3</sup> Hicks (1939), S. 84.

daß deren Strategien in Lohn- und Beschäftigungsfragen kaum mit den Annahmen und Schlußfolgerungen der Grenzproduktivitätstheorie in Einklang zu bringen sind.<sup>4</sup> Nach Auflistung seiner Ergebnisse schlägt er vor, auf neuen Wegen die Anpassungsstrategien auf den Arbeitsmärkten zu untersuchen. Machlup reagierte darauf mit einer außerordentlich langen und ausführlichen Antwort, an der vor allem der gereizte Ton einer vollkommenen Ablehnung der Lester'schen Kritik und eine hundertprozentige Rehabilitation des Grenzproduktivitätsansatzes auffällt. Der Wert von Befragungen im allgemeinen und im vorliegenden Fall im besonderen wird in Frage gestellt, und soweit widersprechende Fakten akzeptiert werden, kommt es unter Einsatz eines beeindruckenden intellektuellen Aufwands zu derart kunstvollen Interpretationen und Uminterpretationen sowohl der Fakten wie der Grenzproduktivitätstheorie, daß letztere wieder in vollem Glanz erstrahlen darf.

Machlups Beitrag war nur ein besonders eklatantes Beispiel einer Defensivhaltung, die sich gegen „störende“ Einflüsse abzuschotten versucht. In gemilderter Form war sie weit verbreitet und ist – wie wir noch sehen werden – auch heute nicht ganz verschwunden. Aber die Kluft zwischen der Realität und der traditionellen Grenzproduktivitätstheorie war schon damals zu groß geworden, um die „reinen“ Theoretiker ruhig schlafen zu lassen. Anfang der fünfziger Jahre bemerkte Samuelson kritisch: „I fear that when the economic theorist turns to the general problem of wage determination and labor economics, his voice becomes muted and his speech halting. If he is honest with himself, he must confess to a tremendous amount of uncertainty and self-doubt concerning even the most basic and elementary parts of the subject.“<sup>5</sup> Und zu gleicher Zeit schloß Kaldor seine berühmte kreislauftheoretische Pionierstudie über die Einkommensverteilung zwischen Löhnen und Profiten mit dem nachdenklichen Satz: „I am not sure where 'marginal utility' comes in in all this.“<sup>6</sup>

Die vierzig Jahre, die seitdem verflossen sind, haben eine bemerkenswerte Fülle neuer Gedanken und Ansätze in der Arbeitsmarktforschung gebracht, in denen Fragen der Lohnbildung neben der Arbeitslosigkeit im Vordergrund stehen. Um nur die wichtigsten zu erwähnen, seien – in wilder Reihenfolge – folgende Stichworte angeführt: segmentierte Arbeitsmärkte, job-queue-Theorien, Humankapitaltheorien, Kontrakttheorien, Effizienzlohntheorien, Insider-Outsider-Theorien, Fairneßtheorien sowie eine ganze Reihe von verschiedenen Gewerkschafts- und Bargainingtheorien. Ich habe mit Absicht in all diesen Beispielen von *Theorien* und nicht von *Theorie* gesprochen, da jeder einzelne dieser Ansätze in verschiedensten Varianten auftritt.

---

<sup>4</sup> Auch heute stehen arbeitsmarktorientierte Theoretiker einer trotz aller empirischen Einwände immer noch vielfach vorherrschenden Dominanz der Grenzproduktivitätstheorie fassungslos gegenüber. „Das zähe Leben der neoklassischen Theorie muß andere Gründe als ihre (nicht existente) Wahrheit haben.“ *Brinkmann* (1981), S. 141.

<sup>5</sup> *Samuelson* (1951), S. 312.

<sup>6</sup> *Kaldor* (1955/56).

Diese Welle neuer Arbeiten hat zweifellos die lohntheoretische Forschung auf ein höheres Niveau detaillierterer und realitätsnäherer Analysen gehoben. Positiv zu vermerken ist meiner Meinung nach schon allein die Vielfalt der Ansätze, die der Komplexität und Mehrschichtigkeit des Lohnbestimmungsprozesses entgegenkommt und eine Warnung gegen verfrühte Hoffnungen auf eine einzige umfassende Lohntheorie bedeutet. Eine Warnung, die um so mehr notwendig ist, da noch immer einzelne Theoretiker dazu neigen, ihren Ansatz zu verabsolutieren und als zentrale Erklärungsbasis anzusehen.

Typisch für die neue Entwicklung insgesamt ist, daß im Anschluß an Keynes fast durchweg die *Geldlohnentwicklung* im Vordergrund steht, mit dem Reallohn als Motivationselement bzw. als abgeleitetes Resultat. Dies ist sicherlich insofern zu begrüßen, als ja nur Geldlohnverhandlungen und Geldlohnfestsetzungen empirisch unmittelbar und eindeutig festgestellt werden können. Daß solche empirischen Analysen dank einer wesentlich verbesserten und ausgeweiteten Datenbasis in den neueren Untersuchungen einen breiten Platz einnehmen, ist ein weiteres positives Element der letzten Jahrzehnte. Schließlich könnte man als generelles Element noch erwähnen, daß nun fast alle Theorien – wie schon früher die Grenzproduktivitätstheorie – neben der Behandlung des Lohnniveaus und seiner Entwicklung auch eine Erklärungsgrundlage für Lohnstrukturen enthalten oder diese sogar – wie etwa die Humankapitaltheorie – in den Vordergrund stellen.

So weit die grobe Sicht auf die Entwicklung der letzten Jahrzehnte, sozusagen aus großer Höhe betrachtet. Rückt man jedoch näher, so zeigt sich, daß man in dieser neueren Arbeitsmarktforschung deutlich zwei Richtungen unterscheiden kann, die an die alte Spaltung zwischen labour economists und neoklassisch orientierten Theoretikern erinnert. Man kann einerseits eine überwiegend arbeitsmarkt-orientierte Gruppe von Theorien und andererseits eine, die überwiegend theorieimmanent ausgerichtet ist, unterscheiden. Sowohl in ihren Fragestellungen wie in ihren Forschungsprogrammen und methodologischen Vorstellungen unterscheiden sie sich, wenn auch die Grenzen nicht immer scharf gezogen werden können.

Die arbeitsmarktorientierte Gruppe ist dadurch gekennzeichnet, daß sie ihre Anstöße vor allem aus einer empirisch immer deutlicher belegten Heterogenität von Löhnen, Lohnsystemen und Lohnprozessen bezieht, die in der allgemeinen Preistheorie und der traditionellen Lohntheorie keine Entsprechung finden und eine Entwicklung neuer oder zusätzlicher theoretischer Ansätze nahelegen. Diese Theorien sind typischerweise „offen“, das heißt, daß sie sich nicht unbedingt an ein vorhandenes gesamtökonomisches Theoriekonzept gebunden fühlen und daß sie – zumindest für den Arbeitsmarkt – die Zweckmäßigkeit oder sogar die Notwendigkeit einer engeren Berührung mit soziologischen, sozialpsychologischen und institutionellen Phänomenen voll anerkennen. Es ist daher kein Zufall, daß in diesem Kreis auch Soziologen wichtige Beiträge leisteten und leisten.

Zu den Theorien dieses Bereiches zählen z. B. die Theorien segmentierter Arbeitsmärkte, welche Licht auf die Tatsache ungleicher Löhne für gleiche Arbeitsleistungen aufgrund firmen- und branchenmäßiger Unterschiede erklären, die job-

queue-Theorien, welche sowohl den innerbetrieblichen Lohnsetzungsprozeß wie auch gesellschaftliche Mobilitätsbarrieren untersuchen, ohne einem Gleichgewichtskalkül unterworfen zu sein, oder die in neuerer Zeit stärker diskutierten Fairneßtheorien, welche soziale Normen als wichtiges Element für die Erklärung von Lohn- und Bargainingprozessen heranziehen. Im Rahmen all dieser Theorien spielen Institutionen und deren Wandel im weitesten Sinn – man denke z. B. an die Korporatismusdiskussion – fast immer eine wichtige Rolle. Schließlich kann man zu dieser Gruppe auch eine breite, eher theoriearme ökonomische Lohnforschung zählen, die den Kreis ihrer erklärenden Variablen teils theoretisch teils empirisch begründet und recht weit ausdehnt. So enthalten makroökonomische Lohngleichungen normalerweise als erklärende Variablen Preisbewegungen, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenunterstützung, Steuersätze, Gewerkschaftsstärke, ein Maß für strukturellen Mismatch sowie Indikatoren für Produktivität, Kapitalintensität und Profite.<sup>7</sup> Aus dogmengeschichtlicher Sicht lassen sich von diesem Theoriekomplex zusätzlich zu seinem Nahverhältnis zur labour economics Fäden zu den institutionellen und historischen Schulen finden, vor allem aber auch zur Klassik, mit dem er die Behandlung des Arbeitsmarktes als einem Markt *sui generis* gemeinsam hat wie auch die breitere Sicht der Probleme, wie man sie bei Smith oder Marx, aber auch noch bei Marshall finden konnte.

Anders liegen die Dinge bei der zweiten Gruppe. Diese Gruppe, die uns so interessante Ansätze wie die Kontrakttheorien, Effizienzlohn- und Insider-Outsider-Theorien bescherte, ruht auf einer ganz anderen Basis. Ausgehend von der Erkenntnis, daß gewisse Erscheinungen auf dem Arbeitsmarkt, die mit dem traditionellen Markt- und Gleichgewichtskonzept schwer in Einklang zu bringen sind – wie Lohnrigiditäten oder persistente Arbeitslosigkeit – weder weggeleugnet noch durch Tricks wie „natürliche“ oder „freiwillige“ Arbeitslosigkeit weginterpretiert werden können, wird versucht, plausible und empirisch einigermaßen belegbare Modelle zu konstruieren, welche diese „unangenehmen“ Erscheinungen auf eine Weise „erklären“ können, die eine Einordnung der Modelle in die Grundaxiomatik des neoklassischen Paradigmas zuläßt. Sie sollen also insbesondere den Anforderungen „rationalen“ nutzenmaximierenden Marktverhaltens entsprechen und nicht von zusätzlichen oder speziellen Annahmen abhängen, denen man ad hoc-Charakter vorwerfen könnte. Man kann diese Theorierichtungen als „geschlossene“ Modelle bezeichnen, weil sie nicht einfach eine komplizierte Realität theoretisch erfassen wollen, sondern eher dadurch motiviert sind, eine widerspenstige Realität in einem theoriekonformen Modell zu erfassen. Es ist daher kein Wunder, daß in den theoretischen Journalen, in denen die mainstream-Theorie dominiert, Lohn- und Arbeitsmarkttheorien dieser Richtung im Vordergrund stehen, während die früher genannten „offenen“ Ansätze weniger Beachtung finden.

Wenn ich nun einige kritische Bemerkungen bezüglich dieser theorieimmanenten, neoklassisch inspirierten Theorien vorbringe, so möchte ich bitten, mich nicht

---

<sup>7</sup> Manning (1993).

mißzuverstehen. Unabhängig von der nun folgenden Kritik halte ich all diese neuen, nennen wir sie vereinfachend „neoklassischen“, Beiträge für wertvolle Erweiterungen und Bereicherungen der lohntheoretischen Debatte und Einsichten. So hat uns die Theorie impliziter Kontrakte gelehrt, unterschiedliches Risikoverhalten und die Rolle firmenspezifischer Qualifikationen und der damit verbundenen Transaktionskosten und Mobilitätsprobleme stärker zu beachten, die Effizienzlohntheorien haben den vernachlässigten Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Produktivität, das Bummelproblem und das principal-agent-Problem ins Spiel gebracht, die Insider-Outsider-Theorien heben die Folgen von Heterogenität in Qualifikation und Bargaining-Position von Beschäftigten und Arbeitslosen hervor, die Rolle der Schulung und der Lebenseinkommen ist in der Humankapitaltheorie betont, wobei in allen Ansätzen auch noch andere Aspekte zur Sprache kommen.

All dies sind wichtige Fragen und diskussionswürdige Probleme. Was ich an dieser Richtung störend und letzten Endes methodologisch als kontraproduktiv empfinde, ist die forschungsprogrammatische Motivation, die dahinter steht, und deren Folgen. Der Umstand, daß die axiomkonforme Modellstruktur ein Leitmotiv darstellt, bedeutet, daß jedes halbwegs passable Modell, das dieser Anforderung entspricht, mit großem Hallo begrüßt und einige Zeit intensivst seziert wird, um seine Maximierungs-, Optimierungs- und Gleichgewichtseigenschaften bis ins letzte Detail herauszuarbeiten, bis dann ein alternatives, ebenfalls plausibles Modell auf den Plan tritt und die Szene beherrscht. So kann man deutliche Modeströmungen erkennen, wobei jeweils ein Ansatz besonders liebevoll behandelt und analytisch ziseliert wird.

Nun ist sicherlich nichts dagegen zu sagen, daß neue und gute Ideen zunächst etwas genauer betrachtet und – warum auch nicht – auf ihre Berührungspunkte mit anderen Theorien und Paradigmen einschließlich des neoklassischen abgeklopft werden. Aber die Schwergewichte des Forschungs- und Publikationsbetriebs müßten doch wohl woanders liegen. Das Hauptproblem liegt darin, daß die Kompatibilität des Ansatzes mit dem neoklassischen Theorieverständnis eine höhere Priorität genießt als die Frage seiner empirischen Gültigkeit und Verbreitung. Diese Einstellung, welche die Akzeptanz unorthodoxer Ideen und die Kommunikation mit den labour economists und der Praxis erschwert, kommt recht krass in einem ausgezeichneten Survey-Artikel von Glen Cain über die Theorien segmentierter Arbeitsmärkte zum Ausdruck, in dem er zwar zugibt, daß diese Theorien interessante Resultate liefern, während „neoclassical research can become terribly inbred and out of touch with policy makers or users of economic prediction“, aber gleichzeitig beanstandet, daß die Segmentationstheorie „does not begin to offer a theory of the labor market that can replace neoclassical theory“<sup>8</sup>, also keinen Ersatz bieten kann für eine Arbeitsmarkttheorie die – wieder in den Worten von Cain – „consists, in brief, of the marginal productivity of demand – based on profit-maximizing beha-

---

<sup>8</sup> Cain (1976), S. 1247f..

viour of employers – and a supply theory based on utility maximization of workers“.<sup>9</sup>

Diese auf dem neoklassischen Paradigma basierenden methodologischen Scheuklappen finden auch in jenem Bereich der lohntheoretischen Forschung einen Niederschlag, der sich mit dem Einfluß der Gewerkschaften auf die Lohnbildung beschäftigt. Während sich die mehr arbeitsmarktorientierte Tradition seit der nun schon fünfzig Jahre alten klassischen Auseinandersetzung zwischen Dunlop und Ross ausführlich mit dem Widerstreit bzw. mit der Vereinbarkeit überwiegend ökonomischer und überwiegend institutionell gesteuerter politologischer Erklärungsansätze beschäftigt, unterscheidet die „reinere“ Theorie heute z. B. unter anderem zwischen zwei ökonomisch-theoretisch orientierten Konzepten, nämlich dem „right to manage“-Modell, in dem die Gewerkschaften den Lohn festsetzen und der Unternehmer dann die Beschäftigung profitmaximierend auf der Arbeitskräftenachfragekurve fixiert, und „efficient contract“-Modellen, bei denen Lohn und Beschäftigung zwischen Gewerkschaften und Unternehmungen simultan festgesetzt werden und das Resultat weder auf der Nachfrage- noch auf der Angebotskurve liegt.<sup>10</sup> Diese beiden Modelle werden dann auf ihre Pareto-Eigenschaften überprüft.

Die Dominanz des methodologischen Bemühens, „störende“ empirische Erscheinungen – rigide Löhne, persistente Arbeitslosigkeit – theoriekonform zu erklären, behindert aber nicht nur den Dialog mit anderen Richtungen und eine wünschenswerte Interdisziplinarität, sie wirkt sich auch nachteilig auf das Forschungsprogramm der neoklassischen Lohntheorien selbst aus. Da es überwiegend darum geht, zu zeigen, daß gewisse erklärungsbedürftige Fakten in den vorgegebenen theoretischen Rahmen eingefügt werden können, stehen alle die in neuerer Zeit aufgenommenen und bereits erwähnten Modelle, welche dieser Herausforderung entsprechen – also Kontraktlohn-, Effizienzlohn-, Humankapitalmodelle usw. – mit all ihren Modifikationen als mehr oder weniger gleichwertige Alternativen da. Je nach Temperament ihrer Schöpfer und Bearbeiter werden sie als Haupterklärung oder als ein Erklärungselement unter vielen angeboten. Aber sie alle werden – da sie die methodologische Grundanforderung erfüllen – gleichermaßen als Kandidaten für eine intensive Weiterentwicklung und Verfeinerung akzeptiert.

Der Schwerpunkt einer realistisch orientierten Arbeitsmarktforschung müßte sich aber allmählich in eine andere Richtung verschieben. Das Malheur mit den bestehenden Modellen ist, daß sie zwar mit den theoretischen Anforderungen vereinbar, meist auch plausibel sind und mit empirischem Material untermauert werden können, aber daß gerade ihre Vielzahl Probleme aufwirft. Zu diesen gehört erstens, daß öfters ein und dasselbe Realproblem durch mehr als ein Modell erklärt werden kann. So läßt sich z. B. das Hysterese-Problem der Arbeitslosigkeit und die

---

<sup>9</sup> Cain (1976), S. 1216.

<sup>10</sup> Oswald (1985); Hendriks/Kahn (1991).

damit verbundene Lohnspaltung aufgrund des Insider-Outsider-Theorems erklären wie auch aus der Humankapitaltheorie in Zusammenhang mit tatsächlichen oder vermuteten Dequalifikationserscheinungen bei längerfristigen Arbeitslosen. Oder man kann die Existenz von Senioritätslohnskalen humankapitalmäßig mit learning on the job und Produktivitätssteigerungen in Verbindung bringen, ebenso wie mit einer Kontrakttheorie, welche firmenspezifische Arbeitskräfte an die Unternehmung binden will oder mit Hilfe dieser Skala (plus Entlassungsangst) einen Kontrollmechanismus schaffen will, der seinerseits auch mit der Effizienzlohntheorie in Zusammenhang gebracht werden kann.<sup>11</sup> Es ist naheliegend und es gibt auch Versuche<sup>12</sup>, auf ökonomischer Basis Entscheidungen bezüglich der realen Zuständigkeit dieses oder jenes Ansatzes zu treffen. Aber es zeigt sich – und dies ist angesichts der Datenlage und der komplexen Materie kaum verwunderlich –, daß sich auf diesem Weg keine klaren Abgrenzungen finden lassen.<sup>13</sup>

Verschärft wird diese Situation noch dadurch, daß auch bei den einzelnen Ansätzen die profit- bzw. nutzenmaximierenden Motivationen, auf denen die Analysen aufbauen, nur angenommen und nicht belegt sind. So können Löhne, die über dem markträumenden Gleichgewichtslohn liegen, zwar plausibel mit Hilfe der traditionellen Effizienzlohntheorie erklärt werden, aber ebenso mit Hilfe der Fairneßtheorie oder der Åkerlof'schen „gift relationship“, die man nur mit Gewalt in ein Profit-Nutzen-Maximierungs-Konzept pressen könnte.

Diese gewisse Beliebtheit, welche den neoklassischen Modellen anhaftet<sup>14</sup>, führt dazu, daß Modelle, welche theoretisch eleganter und intellektuell anspruchsvoller sind, eine höhere Akzeptanz und einen höheren Bekanntheitsgrad erlangen, alleine schon deshalb, weil sie mehr Raum für Verfeinerungen und Neuformulierungen bieten. Was aber nötig wäre, ist eine stärkere Hinwendung zu einer Forschung, die es ermöglichen würde, nicht nur die methodologische Eignung der einzelnen Modelle zu eruieren, sondern die das Wie, Wann und Wo der einzelnen Alternativen besser beleuchten würde. Das ist sicher keine leichte Aufgabe, insbesondere da man es in der Realität wahrscheinlich häufig mit Mischungen von Effizienz-, Senioritäts-, Fairneß-, Bargaining- und anderen Elementen zu tun hat, die sich selbst in günstigen Fällen nur schwer reinlich trennen lassen.

Aber Bemühungen in dieser Richtung sind zweifellos nötig, wenn wir realistische Vorstellungen von den heutigen differenzierten Lohnbildungs- und Lohnsetzungsprozessen gewinnen wollen. Will man in dieser Richtung voranschreiten, so wird es nötig sein, daß man sich keinen der gängigen und diskutablen Arbeits-

---

<sup>11</sup> *Hutchens* (1989).

<sup>12</sup> *Leslie* (1992).

<sup>13</sup> Siehe auch die diversen Beiträge in *König* (1990).

<sup>14</sup> „In labor markets a bewildering array of theories, efficiency wages, and insider-outsider search, coexist side by side, with few systematic attempts to relate them or even explore whether they can explain the large set of cyclical facts that characterize labor markets“; *Blanchard* (1991), S. 125 f.

marktanalysen verschließt, da sie fast alle verschiedene Aspekte des verwirrend komplexen Arbeitsmarktgeschehens berühren, ohne für sich alleine eine umfassende Erklärung bieten zu können, und daß man keine Berührungsängste haben darf, wenn sich Soziologen und Psychologen *aus ihrer Sicht* (und nicht mit von Ökonomen aufgedrängten Methoden) dem Thema nähern. Darüber hinaus wäre es wichtig, bei dem Suchprozeß nach realen Mischungen der diversen Aspekte in weit größerem Maß als bisher detaillierte Fallstudien auf theoretischer Basis durchzuführen und diesen auch jene wissenschaftliche Anerkennung zuzugestehen, die sie aufgrund ihrer Anforderungen, aber auch aufgrund ihrer Bedeutung für eine realistischere Einordnung der vielfältigen Theorieansätze verdienen.<sup>15</sup>

Ich komme zum Schluß dieser Überlegungen. Ich hoffe, gezeigt zu haben, daß die Bemühungen um eine theoretische Erfassung des außerordentlich komplexen Lohnproblems eine lange, interessante und auch heute noch wirksame Geschichte haben und daß es besonders in den letzten Jahrzehnten bedeutende Fortschritte und eine Belegung der Diskussion gegeben hat. Noch sind nicht alle Probleme gelöst, und man kann die heutige Situation je nach Temperament optimistisch oder pessimistisch betrachten. Wie sie vielleicht wissen, unterscheidet sich ein Optimist von einem Pessimist dadurch, daß der Optimist der Ansicht ist, daß wir in der besten aller Welten leben, während der Pessimist befürchtet, daß er recht hat. Auf die Lohntheorie bezogen möchte ich einen mittleren Standpunkt vorschlagen: Noch gilt es, eine bessere Welt zu finden, aber wir sind auf dem Weg dahin.

## Literatur

- Blanchard, O. J.* (1991), For a Return to Pragmatism, in: *Belongia, M.T and Garfinkel, M. R.* (eds.), *The Business Cycle: Theories and Evidence*. Boston, Dordrecht, London, S. 121 - 132.
- Brinkmann, G.* (1981), *Ökonomik der Arbeit, Bd. 2: Die Allokation der Arbeit*, Stuttgart.
- Cain, G. C.* (1976), The Challenge of Segmented Labor Market Theories, in: *Journal of Economic Literature*, 14, S. 1215 - 57.
- Clark, J. B.* (1899), *The Distribution of Wealth*, New York.
- Dunlop, J. T.* (1944), *Wage Determination under Trade Unions*, New York.
- Douglas, P. J.* (1934), *The Theory of Wages*, New York.
- Fellner, W.* (1953), Significance and Limitations of Contemporary Distribution Theory, in: *American Economic Review*, 43, S. 484 - 94.
- Hamermesh, D. S.* (1993), *Labor Demand*, Princeton.

---

<sup>15</sup> In seiner ausführlichen Studie über Arbeitskräftenachfrage betont Hamermesh in seinen abschließenden Bemerkungen über Forschungsschwerpunkte: „A far-reaching area of research recognizes the need for economists to get ‘our hands dirty’ by observing what actually occurs in the workplace.“ *Hamermesh* (1993), S. 401.



- Hendriks, W. E./Kahn, L. M.* (1991), Efficiency Wages, Monopoly Unions and Efficient Bargaining, in: *Economic Journal*, 101, S. 1149 – 62.
- Hicks, J. R.* (1932), *The Theory of Wages*, London.
- (1939), *Value and Capital: An Inquiry into Some Fundamental Principles of Economic Theory*, Oxford.
- Hutchens, R.M.* (1989), Seniority, Wages and Productivity: A Turbulent Decade, in: *Journal of Economic Perspectives*, 3, S. 49 – 64.
- Kaldor, N.* (1955/56), Alternative Theories of Distribution, in: *Review of Economic Studies*, 23, S. 83 – 100.
- König, H.* (1990), Hg., *Economics of Wage Determination*, Berlin.
- Külpe, B.* (1978), Lohntheorie, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)*, Bd. 5, Stuttgart, Tübingen und Göttingen S. 73 – 99.
- Leslie, D.* (1992), Insider-Outsider Theory and the Case for Implicit Contracts, in: *Economic Journal*, 102, S. 37 – 48.
- Lester, R.* (1946), Shortcomings of Marginal Analysis for Wage – Employment Problems, in: *American Economic Review*, 36, S. 63 – 82.
- Machlup, F.* (1946), Marginal Analysis and Empirical Research, in: *American Economic Review*, 36, S. 519 – 54.
- Manning, A.* (1993), Wage Bargaining and the Phillipscurve: The Identification and Specification of Aggregate Wage Equations, in: *Economic Journal*, 103, S. 98 – 118.
- Oswald, A.* (1985), The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 87, S. 160 – 93.
- Ross, A. M.* (1948), *Trade Union Wage Policy*, Berkley.
- Samuelson, P.* (1951), *Economic Theory and Wages*, in: McCord Wright, D. (ed.), *The Impact of the Union*, New York.
- Solow, R. M.* (1990), *The Labor Market as a Social Institution*, Oxford.
- Sraffa, P.* (1926), The Laws of Returns under Competitive Conditions, in: *Economic Journal*, 36, S. 535 – 50.

### **III. Liste der Referate der offenen Tagung**

#### **A1 – Finanzwissenschaft I: Interaktion zwischen Regionen**

**Vorsitz:** *Bernd Huber*

Effiziente Nash Gleichgewichte in einem Modell mit Steuerwettbewerb  
(Efficient Nash Equilibria in a Tax Competition Model)

*Eckhard Janeba und Wolfgang Peters*

Universität Bonn, Sonderforschungsbereich 303, 53113 Bonn

Strategische Transfers und die private Bereitstellung eines öffentlichen Guts

*Wolfgang Buchholz und Kai A. Konrad*

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder),  
Postfach 776, 15207 Frankfurt (Oder)

Asylum Policy with a common Labor Market

*Dietmar Wellisch und David E. Wildasin*

Universität Dortmund, WiSo Fakultät, Lehrstuhl VWL II, 44221 Dortmund,  
und Department of Economics, Vanderbilt University, Nashville, TN 37235, USA

#### **A2 – Industrieökonomik I: Produktdifferenzierung**

**Vorsitz:** *Manfred Stadler*

Ausschließlichkeitsbindungen und horizontale Produktdifferenzierung

*Andreas Irmen und Thomas von Ungern-Sternberg*

Université de Lausanne, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Ökonometrie,  
CH - 1015 Lausanne

Werbung (Innovation) und Produktdifferenzierung

*Norbert Schulz und Konrad Stahl*

Universität Mannheim, Fakultät für Volkswirtschaftslehre und Statistik, 68131 Mannheim

Qualitätsverbesserung und Kooperation bei vertikaler Produkt-Differenzierung

*Stephanie Rosenkranz*

Wissenschaftszentrum Berlin, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin

**A3 – Studien zu Wachstum und Entwicklung****Vorsitz: Gebhard Kirchgässner**

Volkswirtschaften ohne Marktaustritte über weiche Budgetbeschränkungen und die Gründe für Erfolge und Mißerfolge volkswirtschaftlicher Reformen in Entwicklungsländern

*Martin Raiser*

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 24100 Kiel

Vermögensverteilung, Innovationen und Wachstum

*Josef Zweimüller*

Universität Linz, Institut für Volkswirtschaftslehre, A - 4040 Linz

Technologien und technologische Vielfalt: Eine Analyse des deutschen Maschinenbausektors (Technological Leadership and Variety: An Analysis for the German Machinery Industry Best- Practice)

*Dr. Uwe Cantner, Georg Westermann und Horst Hanusch*

Universität Augsburg, Lehrstuhl für VWL V, Memminger Straße 14, 86135 Augsburg

**A4 – Angewandte Ökonometrie****Vorsitz: Horst Entorf**

Der Einfluß der Lohnnebenkosten und der Labour Force in Deutschland (The Effects of the Wage Wedge and the Labour Force in Germany)

*Gerd Hansen*

Universität Kiel, Institut für Statistik und Ökonometrie, Olshausenstr. 40, 24098 Kiel

Kein großer Sprung, sondern ein gradueller Anstieg: Ein erweitertes Investitionsmodell zur Erklärung der Investitionsdynamik in Ostdeutschland (Sudden jump or gradual climb? – An extended model of investment response in eastern Germany)

*Christian Thimann*

CES, Universität München, Schackstr. 4, 80539 München

Zur gemeinsamen Nutzung von Paneldaten und makroökonomischer Information: mit einer Anwendung auf die Schätzung eines Partizipationsmodells (Combining Panel Data and Macro Information: An Application to the Estimation of a Participation Model)

*François Laisney und Michael Lechner*

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Postfach 10 34 43, 68034 Mannheim; Universität Mannheim, Institut für VWL und Statistik, 68131 Mannheim

## **A5 – Arbeitsmärkte und Migration**

**Vorsitz:** *Klaus F. Zimmermann*

Immigration und die Einkommensentwicklung von jungen Inländern

*Rudolf Winter-Ebmer und Josef Zweimüller*

Universität Linz, Institut für Volkswirtschaftslehre,  
Abteilung für Allgemeine Wirtschaftstheorie, A - 4040 Linz

Unterschied im Arbeitsmarktverhalten zwischen temporären und permanenten weiblichen Migranten (Differences in the Labor Market Behavior between Temporary and Permanent Migrant Women)

*Christian Dustmann*

University College London, Department of Economics, Gower Street, London WC1E 6BT, UK

→ *entfallen*

Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung nach Deutschland: Eine Analyse auf der Basis lokaler Arbeitsmärkte (Wage and Employment Effects of Immigration to Germany: An Analysis Based on Local Labor Markets)

*Jörn-Steffen Pischke und Johannes Velling*

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Postfach 10 34 43, 68034 Mannheim

## **A6 – Axiomatische Theorien individueller und kollektiver Entscheidungen**

**Vorsitz:** *Urs Schweizer*

Wähle niemals das größte Kuchenstück: Eine axiomatische Charakterisierung (Never Choose the Uniquely Largest: A Characterization)

*Wulf Gaertner und Nick Baigent*

Universität Osnabrück, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, 49069 Osnabrück

Optimale Kompromisse für Borda- und Condorcet-Regel: Ein einheitlicher Ansatz

*Andreas Wagener*

Universität-GH Siegen, LS VWL I, Hölderlinstr. 3, 57068 Siegen

Manipulation durch Gruppen und Manipulation über die Zeit in Überschubverteilungsproblemen (Cheating by Groups and Cheating over Time in Surplus-Sharing Problems)

*Andreas Pfingsten*

Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Kreditwesen,  
Universitätsstraße 14-16, 48143 Münster

**B1 – Experimentelle Wirtschaftstheorie****Vorsitz:** *Dietmar Wellisch*

Die Macht der Versuchung: Irrationaler Überkonsum in einem Suchtexperiment

*Ernst Fehr* und *Peter K. Zych*Technische Universität Wien, Institut für Volkswirtschaftslehre,  
Argentinierstraße 8, A - 1040 Wien

Wettbewerbsgebote in einer Englischen Zuordnungsauktion: Eine experimentelle Studie

*Ulrich Kamecke*

Universität Bonn, Wirtschaftspolitische Abteilung, Adenauerallee 24, 53113 Bonn

**B2 – Industrieökonomik II: Netzwerk-Effekte****Vorsitz:** *Wulf Gaertner*

Netzwerkexternalitäten und effiziente Kapazitätsbindung (Network Externalities and Efficient Capacity Commitment)

*Marcel Thum*Universität München, Seminar für Versicherungswissenschaft,  
Schackstraße 4, 80539 MünchenDer Aufbau eines Netzwerkes im Monopol und Duopol  
(Building up a New Network, Monopoly vs. Duopoly)*Pio Baake*Humboldt-Universität zu Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät,  
Spandauer Str. 1, 10178 Berlin

Die Bevorzugung der Kompatibilität bei mehr als einer strategischen Variablen

*Anette Boom*Wissenschaftszentrum Berlin, Forschungsschwerpunkt IV,  
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin**B3 – Ökonomische Aspekte der Wiedervereinigung****Vorsitz:** *Hans-Werner Sinn*

Eastern Germany: Can't we be more optimistic?

*Michael Funke* und *Michael Burda*FU Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Bolzmannstr. 20, 14195 Berlin  
→ *entfallen*

Makroökonomische Szenarien für das vereinigte Deutschland

*Michael Carlberg*

Universität der Bundeswehr Hamburg, Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre,  
22039 Hamburg

Privatisierung landwirtschaftlichen Bodens in den neuen Bundesländern:  
Politik und Ökonomik

*Jocelyn Braun und Hans-Peter Weikard*

Universität Göttingen, Institut für Agrarökonomie,  
Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen

## **B4 – Zeitreihenanalysen**

**Vorsitz:** *Gerd Hansen*

Nichtlineare Dynamik in kurzfristigen Zinsen und ihre Implikationen für die Zinsstruktur

*Gerard Pfann, Peter Schotman und Rolf Tschernig*

Reichsuniversität Limburg, Maastricht;  
Limburg Institute of Financial Economics, Maastricht;  
Humboldt-Universität, Institut für Statistik und Ökonometrie, 10178 Berlin

Produktivitätsschocks in einem sektoralen ‚Real Business Cycle‘ Modell für Westdeutschland

*Bernd Lucke*

FU Berlin, Institut für Statistik und Ökonometrie, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften,  
Boltzmannstr. 20, 14195 Berlin

Irrfahrtsprozesse mit Drift, der „Simultane-Gleichungs-Fehler“ und kleine Stichproben

*Horst Entorf*

Universität Mannheim, Institut für VWL und Statistik, 68131 Mannheim

## **B5 – Theorie der Firma: Arbeitsorganisation**

**Vorsitz:** *Elmar Wolfstetter*

Information, Coordination and the Organization of Work

*Susan Athey und Armin Schmutzler*

Alfred-Weber-Institut, Grabengasse 14, 69117 Heidelberg

Remuneration Systems and Capital Formation – Entlohnungssysteme und Kapitalbildung

*Jürgen Jergler und Jochen Michaelis*

Universität Freiburg, Institut für Allg. Wirtschaftsforschung, Europaplatz 1, 79085 Freiburg

Streiks und unternehmerischer Kapitaleinsatz in einem Modell mit asymmetrischen Informationen

*Laszlo Goerke*

Universität Hamburg, Sozialökonom. Seminar IV, Von-Melle-Park 5, 20146 Hamburg

## **B6 – Mathematische Wirtschaftstheorie**

**Vorsitz:** *Hans-Jürgen Ramser*

Equilibria in Markets with Infinitely Many Commodities and Agents when Preferences can be Non-Convex

*Konrad Podczeck*

Universität Wien, Wirtschaftswissenschaftliches Institut,  
Hohenstaufergasse 8, A – 1010 Wien

Flexibilität und Stabilität im dynamisch-Keynes'schen Begründungszusammenhang (Flexibility and Stability in the Dynamic Keynesian Proposition)

*Shul-John Li*

Universität Bielefeld, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, 33615 Bielefeld

Klassische Dynamik in einem allgemeinen Modell vom Keynes-Wicksell-Typ

*Peter Flaschel und Rajiv Sethi*

Universität Bielefeld, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften,  
Postfach 10 01 31, 33501 Bielefeld

## **C1 – Finanzwissenschaft II: Steuertheorie**

**Vorsitz:** *Kai Konrad*

Einkommensteuerliche Freistellung unvermeidbarer Privatausgaben

*Wolfram E. Richter*

Universität Dortmund, Wirtschafts- und Volkswirtschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für VWL II,  
44221 Dortmund

Dividend Taxes and Investment

*Bernd Huber*

Universität München, Staatswirtschaftliches Institut, Ludwigstr. 28/III VG, 80539 München

Optimale Besteuerung von Erbschaften und Einkommen

*Johann K. Brunner*

Universität Linz, Institut für Volkswirtschaftslehre, A - 4040 Linz

## **C2 – Forschung und Entwicklung**

**Vorsitz:** *Norbert Schulz*

F&E-Erfolgswahrscheinlichkeit und Kooperationsanreize

*Karl Morasch*

Universität Augsburg, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, 86135 Augsburg

Internationale F&E-Kooperationen

*Rainer Markl*

Universität Frankfurt, Seminar für Volkswirtschaftslehre, 60325 Frankfurt (Main)

Geographische Spillovers und regionale Qualitätsleitern  
(Geographical Spillovers and Regional Quality Ladders)

*Manfred Stadler*

Universität Augsburg, LS für Volkswirtschaftslehre I,  
Memminger Straße 14, 86135 Augsburg

## **C3 – Aspekte des Außenhandels**

**Vorsitz:** *Bernhard Felderer*

Internationale Migration und Einkommensverteilung: Eine außenhandelstheoretische Analyse

*Nadine Leiner und Jürgen Meckl*

Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Postfach 55 60,  
78434 Konstanz

Verknüpfte Außenhandelsströme: Eine Theorie des Countertrade  
(Tying Trade Flows: A Theory of Countertrade)

*Dalia Marin und Monika Schnitzer*

Universität Bonn, Wirtschaftspolitische Abteilung, Adenauerallee 24, 53113 Bonn

Steuerwettbewerb in einem Cross-Hauling Modell mit Transportkosten  
(Cross-Hauling, Transportation Costs, and Tax Competition)

*Andreas Haufler*

Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften,  
Postfach 5560 D133, 78434 Konstanz



**C4 – Finanzmärkte****Vorsitz:** *Peter Flaschel*

Anhaltende Profitabilität technischer Analyse auf Devisenmärkten?

*Lukas Menkhoff* und *Manfred Schlumberger*Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung,  
Europaplatz 1, 79085 Freiburg

Zur Stabilität eines Zinsstrukturmodells unter einer Lognormalverteilungsannahme

*Klaus Sandmann* und *Dieter Sondermann*

Universität Bonn, Statistische Abteilung, Adenauerallee 24 – 42, 53113 Bonn

Verschuldungsanreize in der Wirtschafts- und Währungsunion

*Friedrich Heinemann*

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Kaiserring 14-16, 68161 Mannheim

**C5 – Arbeitsmarkt: Aus- und Weiterbildung****Vorsitz:** *Viktor Steiner*

Weiterbildung, Arbeitsplatzsuche und individueller Beschäftigungsumfang – Eine ökonomische Untersuchung für Ostdeutschland

*Olaf Hübler*

Universität Hannover, FB Wirtschaftswissenschaften, Wunstorfer Straße 14, 30453 Hannover

Zur Finanzierung der betrieblichen Ausbildung in Deutschland (Financing Apprenticeship Training – Evidence From Germany)

*Dietmar Harhoff* und *Thomas J. Kane*

Universität Mannheim und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW); Universität Mannheim, LS für Volkswirtschaftslehre, insbes. angewandte Mikroökonomik, A5, 68131 Mannheim, und John F. Kennedy School of Government, Harvard University und National Bureau of Economic Research (NBER)

**C6 – Spieltheorie****Vorsitz:** *Ulrich Kamecke*

Evolution, Interaktion und Nash-Gleichgewichte

*Siegfried Berninghaus* und *Ulrich Schwalbe*

Universität Mannheim, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, 68131 Mannheim

Evolution von Kooperation im Gefangenen-Dilemma mit einem informierten Mutanten  
(Evolution of Cooperation in Prisoners' Dilemma Game with a Knowledgeable Mutant)

*Chu Lei Yang*

Universität Dortmund, WiSo-Fakultät, 44221 Dortmund

Equilibrium Selection in Binary Choice Games with Complete Information

*Walter Elberfeld*

Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Wirtschaftstheorie,  
Spandauer Str. 1, 10178 Berlin

## **D1 – Öffentliche Infrastruktur**

**Vorsitz:** *Wolfram F. Richter*

Die Errichtung neuer, intermediärer Gebietskörperschaften

*Robert Schwager*

Otto-von-Guericke-Universität, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft,  
Postfach 41 20, 39016 Magdeburg

Infrastruktur als handelsstrategisches Instrument  
(Strategic Competition with Infrastructure Services)

*Klaus Conrad und Helmut Seitz*

Universität Mannheim, Seminargebäude A5, 68131 Mannheim

Infrastrukturversorgung als Wettbewerbsinstrument zwischen Städten: Eine theoretische und empirische Untersuchung

*Helmut Seitz*

Universität Mannheim, Seminargebäude A5, 68131 Mannheim

## **D2 – Finanzmärkte und Firmenverhalten**

**Vorsitz:** *Dietmar Harhoff*

Freistellungsverfahren und Nachholeffekt – Eine Studie zum Siemens-Effekt

*Alfons J. Weichenrieder*

Universität München, Center for Economic Studies, Schackstr. 4, 80539 München

Wechselkurse und Oligopol

*Thorsten Hens, Alan Kirman, Louis Philips*

Universität Bonn, Wirtschaftstheorie II, Lennéstr. 37, 53113 Bonn

Finanzielle Beschränkungen und Eintrittsabschreckung

*Norbert Schulz*

Universität Mannheim, Fakultät für Volkswirtschaftslehre und Statistik, 68131 Mannheim

### **D3 – Umwelt und Ressourcen**

**Vorsitz:** *Wolfgang Buchholz*

Bevölkerungsgröße und Umweltqualität (Population Size and Environmental Quality)

*Mark B. Cronshaw* und *Till Requate*

University of Colorado, Department of Economics and E & B Program, Institute of Behavioral Science, Boulder, CO 80309-0256, USA, und Universität Bielefeld, Institut für Mathematische Wirtschaftsforschung, Postfach 10 01 31, 33501 Bielefeld

Ressourcenextraktion und drohende Enteignung: Die Rolle Schweizer Bankkonten  
(Resource Extraction and the Threat of Possible Expropriation:

The Role of Swiss Bank Accounts)

*Kai A. Konrad*, *Trend E. Olsen* und *Ronnie Schöb*

FU Berlin, FB Wirtschaftswissenschaft, Boltzmannstr. 20, 14195 Berlin

Die Kosten einer Stabilisierung der atmosphärischen Treibhausgaskonzentration

*Peter Michaelis*

Universität Kiel, Institut für Weltwirtschaft, Düsternbrooker Weg 120, 24105 Kiel

### **D4 – Internationale Geldpolitik**

**Vorsitz:** *Manfred J. M. Neumann*

Der Ansatz der konstitutionellen Ökonomik und seine Bedeutung für die Entwicklung von Verfassungsregeln eines zukünftigen vereinigten Europas (Constitutional Economics and its Relevance for the Evolution of Rules for a Future Europe)

*Gebhard Kirchgässner*

Universität St. Gallen, Institut für Außenwirtschafts-, Struktur- und Regionalforschung, Institutsgebäude, Dufourstr. 48, CH – 9000 St. Gallen

Geldpolitik im Fall einer Europäischen Währungsunion: Einige Simulationsergebnisse  
(Monetary Policy in Stage III of EMU: Some Simulation Results)

*Norbert Funke*

Universität Kiel, Institut für Weltwirtschaft, Düsternbrooker Weg 120, 24105 Kiel

→ *entfallen*

Zur Glaubwürdigkeit von Geldpolitik bei internationaler Politikkoordination und unvollständiger Information (International Monetary Policy Coordination and Credibility under Incomplete Information)

*Hans-Martin Krolzig*

Humboldt-Universität zu Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Spandauer Str. 1, 10178 Berlin

## **D5 – Empirische Arbeitsmarktanalysen**

**Vorsitz:** *Monika Schnitzer*

Relative Lohneffekte deutscher Gewerkschaften (Relative Wage Effects of German Unions)

*Christoph M. Schmidt*

SELAPO, Universität München, Ludwigstr. 28 RG, 80539 München

Arbeitsmarktdynamik und die Persistenz der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland in den achtziger Jahren

*Viktor Steiner*

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Kaiserring 14-16, 68161 Mannheim

Institutionelle Determinanten sektoraler Lohndifferenziale (Institutional Influences on Inter-industry Wage Differentials)

*Lutz Bellmann und Joachim Möller*

Universität Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Regensburger Str. 104, 90327 Nürnberg, und Universität Regensburg, Institut für Volkswirtschaftslehre, 93040 Regensburg

## **D6 – Anreize und institutionelle Umgebung**

**Vorsitz:** *Konrad Podczeck*

Gesetzesvollzug und die Rolle der gesetzlichen Haftpflichtversicherung (Compulsory Liability Insurance and the Enforcement of Law)

*Peter-J. Jost*

Universität Basel, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum, Petersgraben 51, CH – 4003 Basel

Managementanreize und Produktmarkt Wettbewerb (Managerial Incentives and Product Market Competition)

*Klaus Schmidt*

Universität Bonn, Institut für Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftspolitische Abteilung, Adenauerallee 24, 53113 Bonn

Implizite Kollusion in Hierarchischen Organisationen

*Joachim H. Wessels*

Universität Bonn, Wirtschaftspolitische Abteilung, Adenauerallee 24-26, 53113 Bonn

## **E1 – Externalitätsprobleme**

**Vorsitz:** *Reiner Wolff*

Wie verkauft man (nicht) Nuklearwaffen?

*Philippe Jehiel, Benny Moldovanu und Ennio Stacchetti*

Universität Bonn, Institut für Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftstheorie I, 53113 Bonn

Verhandlungen und das Coase-Theorem

*Wilhelm Althammer*

Europa Universität Viadrina, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften,  
Postfach 776, 15207 Frankfurt (Oder)

Die Einzäunung der Allmende: Privateigentum und exklusives Gruppeneigentum im Gleichgewicht

*Thomas Wagner*

FH Nürnberg, Hastverstraße 31, 90408 Nürnberg

## **E2 – Produktivität**

**Vorsitz:** *Helmut Seitz*

Produktivitätseffekte von Forschung und Entwicklung in Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes (R&D and Productivity in German Manufacturing Firms)

*Dietmar Harhoff*

Universität Mannheim, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. angewandte Mikroökonomik, A5, 68131 Mannheim, und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

Effizienz und technischer Fortschritt im Bankgewerbe. Empirische Ergebnisse für ein Panel deutscher Genossenschaftsbanken

*Günter Lang und Peter Welzel*

Universität Augsburg, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Memminger Str. 14, 86135 Augsburg

Technische Effizienz, Wachstum und Konvergenz in den Arbeitsmarktregionen der Bundesrepublik Deutschland (West): Eine ökonometrische Analyse für die Verarbeitende Industrie mit einem 'frontier production function'-Modell

*Gerhard Untiedt, Hans Joachim Schalk, Jörg Lüschow*

Universität Münster, Institut für Ökonometrie und Wirtschaftsstatistik,  
Am Stadtgraben 9, 48143 Münster

### **E3 – Gesundheitsökonomie und Versicherung**

**Vorsitz:** *J.-Matthias Graf von der Schulenburg*

Invaliditätsversicherung in einem optimalen Pensionssystem (Disability Insurance in an Optimal Pension Scheme)

*Oliver Fabel*

Otto-von-Guericke-Universität, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft,  
Postfach 41 20, 39016 Magdeburg

Zur Theorie der Pflegeversicherungsnachfrage  
(On the Demand for Long-Term Care Insurance)

*Volker Meier*

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Große  
Steinstr. 73, 06099 Halle (Saale)

Ein Pareto-verbessernder Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren  
der Rentenversicherung in einem Modell mit unterschiedlichen Arbeitseinkommen

*Robert Schwager und Robert Fenge*

Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft,  
Lehrstuhl VWL I, Postfach 41 20, 39106 Magdeburg

### **E4 – Geldpolitik**

**Vorsitz:** *Ulrich Schlieper*

Der Einfluß von Zinserwartungen am Kreditmarkt: Das Beispiel des variablen Hypothekarkreditzinssatzes

*Kay Mitusch und Dieter Nautz*

FU Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Boltzmannstr. 20, 14195 Berlin

Schuldnerinformationen und die Wahl zwischen Bankkrediten und Lieferantenkrediten:  
Das Beispiel Frankreich versus Deutschland (Borrower information and the Choice between  
Bank Debt and Trade Credit: The Case of France versus Germany)

*Hildegard Breig und Patricia Furlong Wilson*

Universität Freiburg, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften,  
Maximilianstr. 15, 79100 Freiburg

Reputationsaufbau und temporäre Zeitkonsistenz

*Frank Bulthaupt*

Universität Kiel, Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre, 24098 Kiel

## **E5 – Kontrakttheorie**

**Vorsitz:** *Klaus Conrad*

Optimale Investitionsanreize durch Optionsverträge

*Georg Nöldeke und Klaus M. Schmidt*

Princeton University, Department of Economics, Princeton, NJ 08544

The Hold-Up Problem in Government Contracting

*Dieter Bös und Christoph Lülfesmann*

Universität Bonn, Institut für Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Finanzwis-  
senschaftliche Abteilung, Lennéstr. 43, 53113 Bonn

Kurzfristige und langfristige Interessen: Kapitalstruktur mit mehreren Investoren

*Erik Berglöf und Ernst-Ludwig von Thadden*

Universität Basel, Volkswirtschaftliches Institut, Petersgraben 51, CH – 4003 Basel

Arbeitskreis zur aktuellen Wirtschafts- und Politik

Diskussionsbeiträge unter Leitung von *Ernst Helmstädter*

## **Verzeichnis der Referenten der Kerntagung**

Prof. Dr. *Friedrich Butler*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg

Dipl.-Volkswirt *Knut Emmerich*, MBA, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg

Prof. Dr. *Peter Friedrich*, Universität der Bundeswehr, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, Werner-Heisenberg-Straße 36, 85579 Neubiberg

Prof. Dr. *Ernst Helmstädter*, Rinscheweg 18, 48159 Münster

Prof. Dr. *Richard Portes*, Centre for Economic Policy Research, 25 - 28 Old Burlington Street, London W1X 1 LB/GB

Prof. Dr. *Kurt W. Rothschild*, Döblinger Hauptstraße 77a, A-1190 Wien A

Prof. Dr. *Hans-Werner Sinn*, Universität München, Center for Economic Studies, Schackstraße 4, 80539 München

Dr. *Lothar Späth*, Ministerpräsident a. D., Vorsitzender der Geschäftsführung der Jenaoptik GmbH, Carl-Zeiss-Straße 1, 07704 Jena