

Schriften des Vereins für Socialpolitik

---

Band 208/II

# Sozialpolitik im vereinten Deutschland II

Von

Friedrich Buttler, Uwe Cantner, Roland Eisen,  
Horst Hanusch, Richard Hauser und Wolfram Mieth

Herausgegeben von Gerhard Kleinhenz



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 208/II**

**SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK**

**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

**Neue Folge Band 208/II**

---

**Sozialpolitik im  
vereinten Deutschland II**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Sozialpolitik im vereinten Deutschland II

Von

Friedrich Buttler, Uwe Cantner, Roland Eisen,  
Horst Hanusch, Richard Hauser und Wolfram Mieth

Herausgegeben von Gerhard Kleinhenz



**Duncker & Humblot · Berlin**



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Sozialpolitik im vereinten Deutschland** / hrsg. von  
Gerhard Kleinhenz. – Berlin : Duncker und Humblot.  
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 208)  
NE: Kleinhenz, Gerhard [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .  
2. Von Friedrich Buttler . . . – 1992  
ISBN 3-428-07469-6  
NE: Buttler, Friedrich

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

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-07469-6

## Vorwort

Mit seiner Jahrestagung am 26. und 27. September 1991 in Regensburg setzte der Ausschuß für Sozialpolitik in der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik e. V., seine Beratungen vom Vorjahr zum Generalthema „Sozialpolitik im vereinten Deutschland“ (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 208 / I) fort.

Ein Jahr nach dem Inkrafttreten der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion war das Ausmaß des Produktions- und Beschäftigungseinbruchs in den neuen Bundesländern allgemein erkennbar. In der Öffentlichkeit war die „Vereinigungseuphorie“ verflogen und vermehrt wurden Zweifel geäußert: in den neuen Bundesländern an der mit der „Sozialen Marktwirtschaft“ verknüpften Wohlstandserwartung, im Westen an der Verkraftbarkeit der Belastungen aus dem Einigungswerk. In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion trat die zunächst einheitliche Diagnose des Zusammenbruchs der Wirtschaft der ehemaligen DDR aufgrund der Ineffizienz des früheren Systems in den Hintergrund gegenüber einem neuen „main stream“ der Argumentation, bei dem der Lohnangleichung im Einigungsprozeß eine Schlüsselrolle bei der Erklärung für den anhaltenden Trend des Abbaus der Beschäftigung und für das weitgehende Ausbleiben nachhaltiger Auftriebstendenzen zugeschrieben wurde. Die Analyse der Arbeitsmarktentwicklung im vereinten Deutschland stand daher neben der Betrachtung der Einkommensverteilung und des Gesundheitswesens auch im Mittelpunkt der Tagung des Ausschusses für Sozialpolitik im Jahre 1991; weitere sozialpolitische Problemfelder des Einigungsprozesses bedürfen noch (ebenso dringlich) der Untersuchung.

Das Einführungsreferat dieses Bandes von Horst Hanusch „Thesen zur Systemtransformation als Schumpeterianischem Prozeß“ trägt mit Bezug auf die aktuelle Entwicklung und die gegenwärtige sozialpolitikwissenschaftliche Diskussion auch dem längerfristigen Anliegen des Ausschusses Rechnung, Beiträge zu einer Dogmengeschichte der Sozialpolitik zu leisten. Einleitend wird die Frage aufgeworfen, ob nach dem Zerfall der kommunistischen Zentralverwaltungswirtschaften die Thematik des „Wettbewerbs der Systeme“ endgültig von der Liste der Agenda der Wirtschaftswissenschaften zu streichen ist oder sich auf die Leistungsfähigkeit gemischter Wirtschaftsordnungen verlagern wird. Mit Blick auf das Gedankengut Schumpeters werden mögliche Gründe für die zunächst widerlegt erscheinende Prognose von der Umwandlung des Kapitalismus in ein sozialistisches System analysiert. Im Anschluß an die Idee der „kreativen Zerstörung“ werden die Funktionen des Privateigentums und der dezentralen Wirtschaftsstruk-

tur für die Anpassungs- und Überlebensfähigkeit eines Wirtschaftssystems sowie für die dynamische technologiegeleitete Entwicklung untersucht. In dem für die Zukunft erwarteten Wettbewerb gemischter Wirtschaftsordnungen, die sich vor allem durch das Verhältnis von Markt und Staat unterscheiden lassen, werden der Industrie- und der Sozialpolitik tragende Rollen im Systemwettbewerb zugeschrieben.

Das Referat von Richard Hauser „Die personelle Einkommensverteilung in den alten und neuen Bundesländern vor der Vereinigung — Probleme eines empirischen Vergleichs und der Abschätzung von Entwicklungstendenzen“ geht davon aus, daß die Vereinigung der beiden deutschen Staaten vermutlich auch mit tiefgreifenden Veränderungen der Einkommens- und Vermögensverteilung verbunden sein wird. Der Autor versucht, auf der Grundlage verfügbarer Daten (u. a. des auch auf die frühere DDR ausgedehnten Sozio-ökonomischen Panels vom Frühjahr 1990) die Startbedingungen der personellen Einkommensverteilung vergleichend darzustellen und zu analysieren. Trotz der näher behandelten Probleme des Niveauvergleichs der Verteilungen lassen sich interessante Ergebnisse über die relative Verteilungsposition sozioökonomischer Gruppen (z. B. relative Besserstellung der Kinder und Schlechterstellung der Alten in der ehemaligen DDR) und begründete Hypothesen über die Verteilungsentwicklung im Zusammenhang mit dem Vereinigungsprozeß ableiten.

In dem Beitrag von Roland Eisen „Zur Entwicklung des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses von GKV, PKV und öffentlichen Gesundheitsdiensten“ steht auf der Grundlage eines kursorischen Überblicks über das Gesundheitswesen in der ehemaligen DDR die Frage im Mittelpunkt, ob eine „optimale Mischung“ von GKV, PKV und öffentlichen Gesundheitsdiensten bestimmt werden könne und wie deren Chancen zur Verwirklichung im Reformprozeß für das Gesundheitswesen in der Bundesrepublik zu beurteilen sind.

Friedrich Buttler verdeutlicht in seinem Beitrag „Der Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern 1991 / 92“ anhand der neuesten Arbeitsmarktstatistik und der repräsentativen Daten vom Arbeitsmarkt-Monitor (zum Juli 1991) das gesamte Ausmaß der Beschäftigungskrise und der Arbeitsmarktentlastung durch Arbeitsförderungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern. Die Analyse der Bewegungen am Arbeitsmarkt zeigt „viel Schatten und ein wenig Licht“. Eine Vorausschau auf 1992 läßt nach einem weniger optimistischen Szenario nur eine Verlangsamung des Arbeitsplatzabbaus noch ohne nachhaltige Beschäftigungszunahme erwarten, während nach einem optimistischen Szenario die Talsohle im Herbst 1991 durchschritten sein und die Erwerbstätigkeit 1992 per saldo wieder zunehmen würde.

Die Analyse der Ursachen der Beschäftigungskrise ist das Ziel des Beitrages von Wolfram Mieth „Die zweigeteilte Konjunktur im vereinigten Deutschland

und das ostdeutsche Lohnniveau“. Der Produktions- und Beschäftigungseinbruch in den neuen Bundesländern wurde von der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion ausgelöst und war letztlich durch die fehlende Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Industrie verursacht. Vor dem Hintergrund dieser These werden vor allem die Interdependenzen der kumulativen Auseinanderentwicklung von Teilräumen eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes herausgearbeitet und mit einem regional-ökonomischen Ansatz der verbreitet gestellten Frage nach der Bedeutung der Lohnpolitik für die gespaltene Konjunktur nachgegangen. Eine vergleichende Auswertung von Studien aus unterschiedlichen Ländern verdeutlicht, daß im nun einheitlichen Wirtschaftsraum ein Fortbestehen der Lohnunterschiede auf längere Sicht nicht erwartet werden konnte. Abschließend werden Überlegungen angestellt, auf welche Weise zur Überwindung der dualistischen Wirtschaftsentwicklung im vereinten Deutschland beigetragen werden kann. Dabei dürfte der Vorschlag eines Zwangssparens von Teilen der versteuerten Gewinne zugunsten von Investitionen in den neuen Bundesländern im Vergleich zu Investivlohnvorschlägen besonderes Interesse finden.

Der Ausschuß für Sozialpolitik wird die Entwicklung auf dem Weg zu gleichwertigen Lebensverhältnissen im vereinten Deutschland weiterverfolgen, um aus der Analyse dieses einmaligen historischen Prozesses der Verwirklichung der deutschen Sozialunion sowohl einen Beitrag zur Verbesserung der Lebenslagen der gesellschaftlich schwachen Personengruppen durch die praktische Sozialpolitik als auch einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Wissenschaft von der Sozialpolitik zu leisten.

Gerhard Kleinhenz



## Inhaltsverzeichnis

Thesen zur Systemtransformation als Schumpeterianischem Prozeß .....	11
Von <i>Horst Hanusch</i> und <i>Uwe Cantner</i> , Augsburg	
Die personelle Einkommensverteilung in den alten und neuen Bundesländern vor der Vereinigung — Probleme eines empirischen Vergleichs und der Abschätzung von Entwicklungstendenzen .....	37
Von <i>Richard Hauser</i> , Frankfurt/M.	
Zur Entwicklung des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern unter besonde- rer Berücksichtigung des Verhältnisses von GKV, PKV und öffentlichen Gesund- heitsdiensten .....	73
Von <i>Roland Eisen</i> , Frankfurt/M.	
Der Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern 1991/92 .....	97
Von <i>Friedrich Butler</i> , Nürnberg	
Die zweigeteilte Konjunktur im vereinigten Deutschland und das ostdeutsche Lohn- niveau .....	121
Von <i>Wolfram Mieth</i> , Regensburg	





# Thesen zur Systemtransformation als Schumpeterianischem Prozeß

Von *Horst Hanusch* und *Uwe Cantner*, Augsburg

## Inhaltsübersicht

1. Einleitung .....	11
2. Systemwettbewerb und wirtschaftliche Entwicklung .....	13
3. Schumpeter: Wirtschaftliche Entwicklung und die Kapitalismus- Sozialismus- Transformation .....	17
4. Einige Irrtümer Schumpeters .....	20
4.1 Zurechenbarkeit und Notwendigkeit des ökonomischen Erfolges .....	21
4.2 Die Offenheit des sozialistischen Systems gegenüber technologischem Fort- schritt .....	23
4.3 Natur des technologischen Fortschritts und Bürokratisierung .....	24
5. Wettbewerb gemischter Wirtschaftsordnungen — ein evolutionärer Prozeß ...	25
6. Industrie- und Sozialpolitik — Tragende Elemente im Ordnungswettbewerb	28
6.1 Industriepolitik .....	29
6.2 Sozialpolitik .....	30
7. Zusammenfassung .....	33
8. Literatur .....	34

## 1. Einleitung

Der plötzliche Zerfall der östlichen Zentralverwaltungswirtschaften und deren Umorientierung in Richtung des im Westen fest etablierten Marktsystems hat die Diskussion „Markt versus Plan“ neu belebt. Neben der Frage, wie sich dieser Transformationsprozeß vollziehen sollte<sup>1</sup>, ob eher langsam oder schnell, hat auch die Diskussion um den Systemwettbewerb eine neue Qualität erhalten. Der traditionelle Erklärungsansatz rankt sich um die sogenannte *Konvergenz-Hypothese*, als deren geistiger Vater Jan *Tinbergen* gilt.<sup>2</sup> In ihrer ursprünglichen Ausprägung

<sup>1</sup> Siehe hierzu zum Beispiel *Cantner / Hanusch* (1991 a).

besagt diese These nichts anderes, als daß sich die beiden Wirtschaftssysteme immer weiter annähern, bis hin zu einem Spektrum von gemischten Wirtschaftsordnungen. Als Triebkräfte dieser „echten“ Konvergenz unterstellt man die Eigen- dynamik der industriellen Entwicklung, wobei in beiden Wirtschaftssystemen gewisse Lernprozesse ablaufen, zum einen basierend auf eigenen Erfahrungen, zum anderen aber auch auf Erfahrungen des jeweils anderen Systems. Die aktuelle Situation in Osteuropa scheint diesen Ansatz freilich zu widerlegen.

Ebenfalls unter dem Titel Konvergenz-Hypothese haben sich auch mehrere Varianten einer „unechten“ Konvergenz herausgebildet. Die Systemanpassung erfolgt hierbei nicht gegen-, sondern einseitig in Form des Zugehens des einen hin zum jeweils anderen Antipoden. Eine derartige Entwicklung kann grundsätzlich natürlich nach zwei Seiten ablaufen, vom Kapitalismus in Richtung des Sozialismus und, umgekehrt, vom Sozialismus in Richtung des Kapitalismus. Die erste Anpassungsrichtung wird von den Marxisten, aber auch von Joseph A. *Schumpeter* (1942, 1950) in seiner späteren Schaffensperiode vertreten. Und den genau entgegengesetzten Ablauf erwartet etwa Walt W. *Rostow* (1960), der mit einer einseitigen Liberalisierung der sozialistisch-kommunistischen Systeme rechnet. Die Realität scheint nun, zunächst einmal, *Rostow* rechtzugeben, während *Schumpeter* (und auch die Marxisten), so wie es gegenwärtig aussieht, widerlegt sind.

Ohne hier schon auf die Vorstellungen von *Schumpeter* näher einzugehen, ergeben sich doch vor diesem Hintergrund für die Ökonomie ganz allgemein einige neue und interessante Problem- und Fragestellungen. Manche Kollegen meinen sogar, daß diese Problematik der Systemanpassung die Agenda der Wirtschaftswissenschaften auch in den nächsten Dekaden noch maßgeblich bestimmen wird.<sup>3</sup> Zum einen mag es von Interesse sein, die aktuelle Entwicklung in den Ländern des Ostens gründlich zu studieren. Warum, so mag man fragen, hat sich die Prognose der Marxisten, aber auch die des „älteren“ *Schumpeter* nicht bewahrheitet? Hat das Marktsystem tatsächlich schon den „Krieg“, oder nur eine erste große Schlacht gewonnen? Ist mit dem gegenwärtig erkennbaren Triumph der kapitalistischen Wirtschaftsordnung die Thematik des „Systemwettbewerbs“ ein für allemal vom Tisch? Werden Leidenschaft und Ideologie, wie in der Vergangenheit, so auch in der Zukunft Vernunft und Augenmaß ein weiteres Mal verdrängen können? Oder gestaltet sich zukünftig der Systemwettbewerb, weniger polar, als ein Wettbewerb gemischter Wirtschaftsordnungen?

Mit solchen Fragen möchten wir uns im folgenden sowohl analytisch als auch thesenhaft auseinandersetzen, allerdings nicht auf allgemeiner Grundlage, sondern vorwiegend mit Blick auf *Schumpeter* und sein Gedankengut hierzu. Drei Gründe bewegen uns zu dieser Einschränkung:

---

<sup>2</sup> Siehe *Tinbergen* (1963).

<sup>3</sup> Siehe im einzelnen dazu verschiedene Beiträge in *Hanusch / Recktenwald* (1992).

- (1) Man kann heute, als Neo-Schumpeterianer, einfach nicht umhin, nach den Gründen zu forschen, die dafür verantwortlich sind, daß *Schumpeters* „Marsch in den Sozialismus“ eine widerlegte Prognose zu sein scheint.
- (2) *Schumpeter* hat daneben, in seiner frühen Schaffensperiode, auch den Begriff der „kreativen Zerstörung“ geprägt. Kann mit Hilfe dieses Begriffs vielleicht auch der Prozeß begriffen und erklärt werden, der für den Übergang von einem Wirtschaftssystem zum anderen verantwortlich ist?
- (3) In der Diskussion zum Systemwettbewerb nimmt die Frage nach der Überlebensfähigkeit eines Wirtschaftssystems eine zentrale Stellung ein. Dieses Überleben beruht — natürlich neben vielen wichtigen politischen Faktoren — vor allem auch auf der „Leistungsfähigkeit“ des jeweiligen Systems. Als Indikator hierfür mag eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung und, damit verbunden, die ökonomische Prosperität von Volkswirtschaften gelten. Unterschiedliche Wirtschaftssysteme müssen sich mehr und mehr an diesem Maßstab messen lassen.

Akzeptiert man wirtschaftliche Entwicklung als Gradmesser des Systemerfolges, so muß man im nächsten Schritt nach den Faktoren fragen, die hinter dieser stehen. Dies sind, nach Meinung einer wachsenden Zahl von Ökonomen, vor allem die Faktoren Technologie und technischer Fortschritt. Sie schaffen in immer stärkerem Maße die Grundvoraussetzungen für Wachstum und wirtschaftlichen Wohlstand. Mit diesen Faktoren aber hat sich Joseph A. *Schumpeter* auf herausragende Weise bereits in jungen Jahren in seiner „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ (1912) grundlegend auseinandergesetzt. Womit wir wieder bei unserem Thema wären.

Vor diesem *Schumpeterianischen* Hintergrund, auf den wir gleich noch näher eingehen werden, möchten wir nun mit unseren Betrachtungen beginnen. Dabei werden wir zuerst nach der Beziehung fragen, in der Systemwettbewerb und wirtschaftliche Entwicklung zueinander stehen.

## 2. Systemwettbewerb und wirtschaftliche Entwicklung

Um die Beziehung zwischen Systemwettbewerb und wirtschaftlicher Entwicklung untersuchen zu können, muß man sich zunächst einmal darüber im klaren sein, welche Systeme überhaupt miteinander im Wettstreit liegen oder, aus heutiger Sicht vielleicht angemessener formuliert, im Wettstreit lagen. Wir möchten im folgenden die beiden Extreme *Kapitalismus* und *Sozialismus* einander gegenüberstellen, obwohl sich diese beiden zentralen Antipoden in der Realität keineswegs in Reinform wiederfinden lassen. Der Verzicht auf die Betrachtung jener vielfältigen Mischformen, die die Wirklichkeit von heute kennzeichnen, erleichtert uns jedoch zunächst einmal in hohem Maße die Darstellung und hilft auch, unsere Argumentation zu präzisieren. Wir werden später dann noch zu den

gemischten Wirtschaftsordnungen kommen. Stark vereinfacht charakterisieren wir im folgenden Kapitalismus mit *Privateigentum* und *dezentraler Wirtschaftsplanung*, während der Sozialismus für uns durch *Gemeineigentum* und eine *zentrale Wirtschaftsplanung* gekennzeichnet ist.

Als ein weiteres Unterscheidungsmerkmal könnte hier sicherlich auch das *Preissystem* dienen, und viele Stimmen betonen gerade dessen angeblich zentrale Bedeutung bei der Umstellung einer Zentralverwaltungswirtschaft hin zu einem marktwirtschaftlichen System. Für unsere Analyse freilich nehmen Preise zwar eine relevante, aber letztendlich dennoch untergeordnete Stellung ein. Denn wir stellen ab auf wirtschaftliche Entwicklung und damit auf die Dynamik<sup>4</sup> eines Systems, während der Preismechanismus, zumindest in der Sicht der Klassik und Neoklassik, eindeutig die *statisch-allokative Effizienz* betont.<sup>5</sup> Dies ermuntert uns, die eigentlichen Kräfte für die dynamische Entwicklung primär im Privateigentum und in der dezentralen Planung anzusiedeln.<sup>6</sup>

Die Gegenüberstellung des sozialistischen und des kapitalistischen Systems kann grundsätzlich natürlich nach vielen und mannigfaltigen Kriterien erfolgen. Die Literatur hierzu füllt ganze Bibliotheken. Wir müssen uns daher, verständlicherweise, stark beschränken und wollen, wie eingangs schon kurz angedeutet, den Systemvergleich „nur“ anhand eines einzigen, deshalb aber nicht wenig aussagefähigen Kriteriums vornehmen, nämlich der *Überlebensfähigkeit* eines Systems. Dabei wollen wir unter der „Überlebensfähigkeit eines Systems“ hauptsächlich dessen Fähigkeit zur Anpassung an die makroökonomische Produktionsfunktion verstehen. Wir wissen, daß man auch hierfür weitere Indikatoren wählen könnte, politische Anpassungen ebenso wie institutionelle oder kulturelle. Doch diese scheinen eher von derivativer als originärer Natur zu sein. Zudem kann unsere Beschränkung auf nur eine einzige Determinante auch hier der Einfachheit und Klarheit in der Analyse dienen. Wir haben, daneben, gerade diesen Indikator bewußt auch deshalb ausgewählt, weil er zum einen das realwirtschaftliche Rückgrat und damit die Leistungskraft einer Volkswirtschaft am ehesten zu verkörpern vermag. Zum anderen, weil sich in ihm in besonderer Weise die Dynamik gesamtwirtschaftlicher Prozesse in der langen und sehr langen Frist widerspiegelt.

---

<sup>4</sup> Auf die untergeordnete Rolle relativer Preise und deren Veränderung für die technoökonomische Entwicklung von Volkswirtschaften — und hier vor allem mit Betonung der Wirkungen auf das Wachstum und die internationale Wettbewerbsfähigkeit — weisen zum Beispiel *Dosi / Pavitt / Soete* (1991) hin.

<sup>5</sup> *Kirzner* (1978) hat zwar im Zusammenhang mit dem Preissystem auch den sogenannten findigen Unternehmer angesprochen. Dieser entdeckt, daß für gegebene Möglichkeiten Gewinnchancen in Form von Preisarbitragen bestehen. Einen derartigen Entdeckungsprozeß bezeichnet *Kirzner* ebenfalls als kreativ (eine Aussage, die man sicherlich kritisch diskutieren könnte). Jedoch besteht ein entscheidender Unterschied zu *Schumpeters* Entrepreneur. Letzterer zerstört Gleichgewichtszustände, während die Aktivitäten des *Kirzner*-Unternehmers letztendlich eine Tendenz hin zum Gleichgewicht einleiten.

<sup>6</sup> Siehe hierzu auch *Cantner / Hanusch* (1991 a).

Und diese scheint uns der einzig richtige zeitliche Rahmen für Systemvergleiche zu sein.

Diese Fähigkeit zur Anpassung an die makroökonomische Produktionsfunktion gibt also unser Bezugssystem an, in dem sich wirtschaftliche Entwicklung und wirtschaftliche Prosperität aufbauen und vollziehen können. Unter der Makro-Produktionsfunktion wollen wir im folgenden, noch etwas genauer definiert, die sogenannte „*World-Technology-Frontier*“ verstehen. Sie gibt diejenige Makro-Produktionsfunktion an, die — weltweit — durch die *beste verfüg- und beherrschbare Produktionstechnologie* sowie durch *effizienten Faktoreinsatz* gekennzeichnet ist. Der Abstand einer nationalen Makro-Produktionsfunktion von dieser Frontier-Funktion stellt einen Indikator für das relative technologische und damit auch wirtschaftliche Niveau einer Volkswirtschaft gegenüber den Technologieführern dar. Veränderungen dieser relativen Position werden mit *catch-up, falling-behind* oder *forging-ahead* beschrieben.<sup>7</sup>

Diskutiert man die Anpassungsfähigkeit von Systemen anhand dieser Frontier-Funktion, so stellt man, mehr oder weniger, auf deren Charakter als ein *öffentliches Gut* ab. Denn sie gibt allen interessierten Wirtschaftssystemen wie auch allen Nationen allgemein die Möglichkeiten und den Rahmen für Entwicklung an, ohne jedoch vorauszusetzen, daß alle in gleicher Weise fähig sind, diese auszuschöpfen oder zu gestalten. Gerade mit Blick auf den Faktor „Technologie“ und der heutigen rapiden technologischen Entwicklung gewinnt dieser Aspekt mehr und mehr an Bedeutung. Wir werden darauf noch zurückkommen.

Die Makro-Produktionsfunktion oder World-Technology-Frontier ist nun kein unveränderliches, gleichsam erratic Konzept, auch wenn diese Vorstellung manchem Neoklassiker nicht unbedingt behagen mag. Sie ist vielmehr im Zeitablauf selbst zahlreichen, zum Teil drastischen Veränderungen unterworfen. Ein kurzer historischer Rückblick mag dies verdeutlichen:<sup>8</sup>

(a) Vor der industriellen Revolution, im Feudalsystem, setzte sich die Makro-Produktionsfunktion hauptsächlich aus den Faktoren „Land“ und „Arbeit“ zusammen. Wir müssen hier nicht eigens auf die Physiokraten und deren Konzeption des volkswirtschaftlichen Systems verweisen.

(b) Mit der industriellen Revolution, in England bereits seit Mitte des 18. Jahrhunderts, errang der Faktor „Kapital“ eine bedeutende Stellung innerhalb der Makrobetrachtung. Hier ist dann auch der Beginn jenes Konfliktes anzuse-

---

<sup>7</sup> In der empirischen Umsetzung dieses Konzeptes greift man gewöhnlich auf Produktivitätskennzahlen zurück. Bei internationalen Vergleichsstudien handelt es sich dabei hauptsächlich um den Indikator Bruttosozialprodukt pro Kopf. Vergleiche hierzu etwa *Fagerberg* (1988).

<sup>8</sup> *Freeman / Perez* (1988) weisen auf die Veränderung der World-Technology-Frontier im Zusammenhang mit den sogenannten Kondratieff-Zyklen oder langen Wellen hin. Diesen Gesichtspunkt wollen wir hier jedoch nicht weiter verfolgen.



deln, der, mit Karl *Marx* und Friedrich *Engels* als geistigen Vätern, den Scheidepunkt zwischen Kapitalismus und Sozialismus mit sich brachte. Im ersten, dem kapitalistischen System wird nachdrücklich auf den Faktor „Kapital“ als entscheidender Größe für den „Wohlstand der Nationen“ gesetzt. Im zweiten, dem sozialistischen System, wird dem Faktor „Arbeit“ die zentrale makroökonomische Stellung eingeräumt.

(c) Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts erfuhr die Makro-Produktionsfunktion eine weitere Veränderung, als der Faktor „Energie“ hinzukam und einen immer höheren Stellenwert erlangte.

(d) Es ist sicherlich auch unstrittig, daß ab Mitte des 20. Jahrhunderts der Faktor „Technologie“, primär verstanden als Know-how und dessen technische und organisatorische Umsetzung, eine dominante Stellung eingenommen hat. Und auch die zukünftige Entwicklung deutet nicht daraufhin, daß der Stellenwert der Technologie merklich abnehmen wird. Man denke nur an die wachsende Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnik für alle Lebensbereiche des modernen Menschen. Ganz im Gegenteil, seine Stellung wird eher noch relevanter und bestimmender werden.

Bereits dieser kurze historische Abriss zeigt, wie sich die Makro-Produktionsfunktion im Laufe der letzten drei Jahrhunderte verändert hat, und wie immer wieder andere, neue Produktionsfaktoren an Bedeutung gewonnen und eine dominante Stellung eingenommen haben. Wichtig in diesem Zusammenhang ist nun, daß das zugrundeliegende Wirtschaftssystem, um erfolgreich zu sein, auch jeweils dafür zu sorgen hat, daß diese zentralen Produktionsfaktoren zur Verfügung stehen und / oder effizient im Produktionsprozeß verwendet werden. Wie oben schon erwähnt, haben sich, als es um die Faktoren „Kapital“ und „Arbeit“ ging, prinzipiell zwei Wirtschaftssysteme — Kapitalismus und Sozialismus — herausgebildet, die, jedes für sich, in Anspruch nahmen, dieser Aufgabe am besten gewachsen zu sein. Mit der weiteren Veränderung der makroökonomischen Produktionsmöglichkeiten aber wurden an diese beiden Systeme immer wieder neue Anforderungen gestellt. Beim Faktor „Energie“ waren diese noch vergleichsweise gering, da die Energievorräte als von Natur gegeben und daher als exogen zum System selbst zu sehen sind.<sup>9</sup> Mit dem Produktionsfaktor „Technologie“ hingegen kam ein Element in die Produktionsfunktion hinein, das vom dem jeweiligen System *selbst* zu bilden ist und dessen Verfügbarkeit somit als *systemabhängig* bezeichnet werden kann.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Auf die damit eng verbundene Problematik der „sinnlosen Vergeudung“ natürlicher Ressourcen oder, moderner formuliert, auf den trade-off zwischen Ökonomie und Ökologie und die sich daraus ergebenden institutionalen Forderungen an ein Wirtschaftssystem möchten wir hier nicht weiter eingehen. Grundlegend dazu *Georgescu-Roegen* (1971, 1976).

<sup>10</sup> Im Rahmen des (neoklassischen) Embodiment-Konzepts ist der Faktor Technologie auf das engste mit dem Faktor Kapital verbunden (Vintage-Ansatz). Eine Trennung

Was bedeutet dies für unsere Frage des Systemwettbewerbs?

Zum einen verlangt der Faktor „Technologie“, wie oben schon von uns postuliert, von einem System, wenn es überleben will, die Fähigkeit, sich an die Makro-Produktionsfunktion anzupassen. Zum anderen muß zu dieser unter Umständen noch eine zweite Fähigkeit hinzukommen, nämlich die Fähigkeit, die Technology-Frontier nach außen zu verschieben. Beide Fähigkeiten sind systemabhängig und damit als *endogene* Größen zu betrachten.

Auf diese Endogenität des Faktors „Technologie“ hat ein sehr junger *Schumpeter* bereits 1912 in seiner „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ hingewiesen. Die Diskussion dort bezieht sich noch allein auf das kapitalistische Wirtschaftssystem. Ein bereits älterer *Schumpeter* hat dann 1942 in „Capitalism, Socialism and Democracy“ diese Analyse auch auf das planwirtschaftliche System übertragen. Sehen wir uns daher als nächstes an, zu welchen Ergebnissen er in seinen Betrachtungen kommt.

### 3. Schumpeter: Wirtschaftliche Entwicklung und die Kapitalismus- Sozialismus-Transformation

Ein Grundcharakteristikum des Kapitalismus ist bei *Schumpeter*, in seiner „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ wie auch in späteren Werken, das *dynamische Fortschreiten von Volkswirtschaften*. Dieses zeichnet sich durch das fortwährende Entstehen von Neuem aus, wobei Altes ersetzt beziehungsweise zerstört wird. Dadurch wird nicht nur stets ein statischer wirtschaftlicher Kreislauf erschüttert, diese sogenannte „kreative Zerstörung“ ist für *Schumpeter* schlechthin der Motor für Fortschritt und wirtschaftliche Prosperität. Als Beispiel für das „Neue“ oder die „Innovationen“ lassen sich vielerlei Tatbestände oder Vorgänge heranziehen. Auf der technologischen Seite sind hier Produkt- oder Prozeßinnovationen zu nennen, auf der Beschaffungsseite spielen neue Rohstoff- oder Vorproduktquellen eine wichtige Rolle, auf der Absatzseite sind es neue Märkte oder allgemein auch alle organisatorischen Neuerungen.<sup>11</sup> Man kann wohl nicht bestreiten, daß sich gerade die technologischen Innovationen als bedeutsamste Einflußgröße für die wirtschaftliche Entwicklung der westlichen Industrienationen herausgestellt haben.

*Schumpeter* fragt natürlich auch nach dem wirtschaftlichen Subjekt, das für die Einführung von Neuerungen verantwortlich ist. Hier entwickelt er den Begriff des „Entrepreneurs“ als einer kreativen Unternehmerpersönlichkeit, die in krassem Gegensatz zu einem kreislaforientierten „statischen Wirt“ steht. Dieser

---

zwischen beiden ist dann natürlich äußerst schwierig und stellt eines der Hauptprobleme der gängigen Produktionstheorie dar.

<sup>11</sup> Siehe *Schumpeter* (1912), S. 100 ff.

Entrepreneur versucht ständig, unter anderem aus dem Profitstreben heraus<sup>12</sup>, Neuerungen hervorzubringen und die dabei temporär entstehenden Monopolprofite (Quasirenten) abzuschöpfen.

Kurz zusammengefaßt: Die zentralen Elemente von wirtschaftlichem Fortschritt sind bei *Schumpeter* die Innovation als dessen Objekt und der Entrepreneur als dessen Subjekt. Betrachtet wird dabei zunächst ausschließlich die Dynamik, die sich hinter wirtschaftlicher Entwicklung *generell* verbirgt.

In seinem Buch „Capitalism, Socialism and Democracy“ (1942) geht *Schumpeter* dann einen Schritt weiter. Er bleibt nicht bei der wirtschaftlichen Entwicklung als solcher stehen, sondern hebt bewußt auf die *Systemebene* ab, indem er vor allem nach dem Erfolg des Kapitalismus fragt. Er vergleicht diesen mit einem System der Zentralverwaltungswirtschaft und untersucht, ob dieses ebenso eine dynamische, von der Technologie geleitete Entwicklung hervorbringen kann wie das kapitalistische System. Zentral ist dabei für *Schumpeter* die Frage nach den Bedingungen für die Existenz kreativer Führerpersönlichkeiten, seien es Entrepreneure auf der wirtschaftlichen oder erfolgreiche Politiker auf der politischen Seite. Wir wollen uns hier jedoch allein auf die wirtschaftliche Seite konzentrieren.

*Schumpeter* versucht also den Erfolg der Wirtschaftssysteme Kapitalismus und Sozialismus daran zu messen, inwieweit sie in der Lage sind, kompetente, kreative und innovative Persönlichkeiten hervorzubringen. Die oft sehr kontrovers diskutierte Fragen des Privateigentums, der staatlichen Planung sowie auch der Vor- und Nachteile einer Koordinierung des ökonomischen Geschehens via Markt oder via zentralem Plan interessieren ihn hingegen weniger. Das Ergebnis seiner Analyse läßt sich in den folgenden zwei Punkten zusammenfassen:

- (1) Beide Systeme, das kapitalistische wie das sozialistische, sind gleichermaßen in der Lage, erfolgreiche Entrepreneure hervorzubringen und damit eine prosperierende wirtschaftliche Entwicklung auf den Weg zu bringen.
- (2) Das kapitalistische System weist dabei allerdings eine Tendenz zur Bürokratisierung auf und ebnet damit den Weg in den Sozialismus.

Werfen wir einen kurzen Blick darauf, wie *Schumpeter* diese Ergebnisse ableitet.

Sein Ausgangspunkt ist das dem Innovationsprozeß inhärente *Risiko*, dessen Unsicherheit und Unvorhersehbarkeit:<sup>13</sup>

„To undertake such new things is difficult and constitutes a distinct economic function, first, because they lie outside of the routine tasks which everybody understands and, secondly, because the environment resists in many ways that vary,

<sup>12</sup> *Schumpeter* weist daneben auch auf Faktoren wie Macht, Einfluß und Ansehen hin (*Schumpeter* (1912), S. 132 ff.).

<sup>13</sup> *Schumpeter* (1942), S. 132.

according to social conditions, from simple refusal either to finance or to buy a new thing, . . .“

Unternehmen werden daher versuchen, dieses *Risiko zu reduzieren* und den Innovationsprozeß *zu routinisieren*. Dabei wird die dynamische Unternehmerpersönlichkeit, wie wir sie in der „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ (1912) kennengelernt haben, mehr und mehr durch ein zielgerichtetes *Innovationsmanagement* ersetzt, in dem dann Spezialistenteams in großen F&E-Abteilungen die ursprünglichen Aufgaben des Entrepreneurs routinemäßig ausüben:<sup>14</sup>

„Technological progress is increasingly becoming the business of teams of trained specialists who turn out what is required and make it work in predictable ways. The romance of earlier commercial adventure is rapidly wearing away, because so many more things can be strictly calculated that had of old to be visualized in a flash of genius.“

Schumpeter sieht also sein ursprüngliches Modell des Entrepreneurs im Entwicklungsprozeß des Kapitalismus von einem Modell des Innovationsmanagements verdrängt, so wie wir dies heute in vielen High-Tech-Bereichen ebenfalls beobachten können.

Durch diese Entwicklung wird der Innovationsprozeß nach und nach verbürokratisiert:<sup>15</sup>

„. . . , economic progress tends to become depersonalized and automatized. *Bureau* and committee work tends to replace individual action.“

Dabei verlieren kapitalistische Anreizsysteme, vor allem das Privateigentum, als treibende Kraft zunehmend an Bedeutung:<sup>16</sup>

„The perfectly bureaucratized giant industrial unit . . . „expropriates“ its owners, but in the end it also ousts the entrepreneur . . .“

Auch in diesen bürokratischen Systemen können selbstverständlich wirtschaftliche Machtpositionen erreicht werden, jedoch ist dazu das Eigentum an Kapital und Produktionsmitteln keine notwendige Voraussetzung mehr, sie müssen nur verfügbar sein. Auch die dezentrale Planung des kapitalistischen Systems läßt sich ohne größere Effizienzverluste durch ein zentrales Management als planende Instanz ersetzen. Für eine wirtschaftliche Entwicklung, deren Nährboden erfolgreiche Entrepreneurure bilden, stellen daher dezentrale Planung und Privateigentum nicht länger *conditiones sine qua non* dar, sie können vielmehr ohne weiteres durch einen zentralen Plan sowie durch Gemeineigentum ersetzt werden.<sup>17</sup> Im Kapitalismus steckt somit eine inhärente Tendenz, sich zum Sozialismus hin zu wandeln.

<sup>14</sup> Schumpeter (1942), S. 132.

<sup>15</sup> Schumpeter (1942), S. 133, (unsere Hervorhebung).

<sup>16</sup> Schumpeter (1942), S. 134.

<sup>17</sup> Vergleiche Schumpeter (1942), S. 193 ff.

Auch der Systemvergleich bei *Schumpeter* erfolgt also letztlich mit Hilfe des von uns propagierten Kriteriums der „Anpassungsfähigkeit an die Makro-Produktionsfunktion“, speziell an den Faktor „Technologie“. Dabei kommt die *Schumpetersche* Analyse zu dem verblüffenden Schluß, daß in dieser Hinsicht beide Systeme erfolgreich seien. Und, darüber hinaus, meint *Schumpeter* sogar, der Sozialismus sei dem Kapitalismus eindeutig überlegen, da in ersterem das Moment der Unsicherheit und des Risikos an Bedeutung einbüße.

#### 4. Einige Irrtümer Schumpeters

Die Thesen *Schumpeters* in „Capitalism, Socialism and Democracy“ standen natürlich seit Erscheinen dieses Buches in der Kritik der ökonomischen Disziplin.<sup>18</sup> Waren die Kritiker in früheren Jahren jedoch auch ihrerseits mehr auf Vermutungen und Spekulationen bezüglich der Entwicklungsrichtung des Kapitalismus angewiesen, so haben die konkreten Ereignisse der jüngsten Zeit doch eindeutige Fakten geschaffen. Vergleicht man nämlich *Schumpeters* Transformationstheorie mit den aktuellen Vorgängen in den ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften Polens, Ungarns oder der Tschechoslowakei — selbst in der ehemaligen UdSSR zeichnen sich ähnliche Tendenzen ab —, dann muß man fraglos zugeben, daß er sich mit seiner Analyse und Prognose wohl geirrt hat. Woran mag dies gelegen haben?

Um diese Frage zu beantworten, greifen wir auf unsere Überlegungen zurück, die wir vorhin bereits zum Verhältnis Technologie — wirtschaftliche Entwicklung — Systemtransformation angestellt haben. Damit bewegen wir uns einerseits immer noch auf *Schumpeterianischem* Terrain, können andererseits aber auf relativ objektive Weise kritisch Stellung beziehen. Unsere Kritik setzt bei drei Punkten an. Die beiden ersten Punkte stellen dabei mehr auf die Systemmerkmale Privat- / Gemeineigentum und zentrale / dezentrale Organisation ab — in ihrem Verhältnis zur Technologie — der letzte Punkt geht allgemein auf die Problematik Technologie und Wandel des Kapitalismus ein.

- (1) Zunächst fragen wir uns, wem in den beiden Systemen der *ökonomische Erfolg* zufällt, der sich aus technologischen Neuerungen ergibt, und ob sich daraus Anhaltspunkte ergeben wie im Systemwettbewerb Kapitalismus und Sozialismus abschneiden.
- (2) Danach beschäftigen wir uns mit der *Offenheit* des sozialistischen Systems gegenüber Neuerungen und versuchen daraus ebenfalls Beurteilungskriterien zu gewinnen.
- (3) Schließlich beschäftigen wir uns noch kurz mit der *Natur des technologischen Fortschritts* in kapitalistischen Systemen und mit der Frage, ob diese nicht

---

<sup>18</sup> Näher dazu *Samuels* (1985).

der von *Schumpeter* postulierten breiten Bürokratisierung des Unternehmenssektors entgegenwirkt.

#### 4.1 Zurechenbarkeit und Notwendigkeit des ökonomischen Erfolges

*Schumpeter* setzt die Existenz von unternehmerischen Persönlichkeiten in beiden Systemen mit deren Erfolg gleich — und damit auch mit dem Erfolg und der Überlebensfähigkeit des Systems selbst. Hierzu muß man allerdings kritisch einwenden, daß allein die Existenz unternehmerischer Fähigkeiten nicht genügt. Es ist vielmehr weitaus wichtiger, die Qualität und die Kompetenz eines Unternehmers zu kennen. Erst dann läßt sich auf *Schumpeterianische* Weise ein Vergleich der beiden Systeme vornehmen.

Im dezentral orientierten System des Kapitalismus nimmt die Bewertung unternehmerischer Aktivitäten allein der Markt vor. Der Erfolg beziehungsweise Mißerfolg unternehmerischen Handelns wird dabei dem Entrepreneur *direkt zuge-rechnet*, er allein trägt die *Verantwortung*. Profite und Verluste kontrollieren hier unternehmerisches Handeln und bilden den Maßstab für dessen Effizienz und Kompetenz. Im Marktsystem mit *Privateigentum* werden Profite gerade *nicht sozialisiert* und wirken daher als Selektionskriterium für ein effizientes Unternehmertum. Der Selektionsprozeß findet also dezentral auf Unternehmens- und Branchenebene statt und verhindert so die Selektion des Systems als ganzem.

Derartige Mechanismen wird man im Sozialismus, mit seinem Gemeineigentum, vergeblich suchen. So wurde zwar des öfteren darauf hingewiesen, daß auch dort institutionelle Regelungen vorstellbar seien, die eine dem Marktsystem ähnliche Bewertung garantieren könnten<sup>19</sup>.

Doch hat die Realität des Sozialismus derartiges (noch) nicht hervorgebracht. Im Gegenteil, gerade die Möglichkeit der Bildung von *Privateigentum* hat sich als eine sehr *effiziente institutionelle Regelung* erwiesen.

Mit der Zurechenbarkeit des ökonomischen Erfolges hängt auch ein anderer Punkt, den technologischen Fortschritt betreffend, eng zusammen. In der betreffenden Diskussion spielt die „*Möglichkeit der Aneignung*“ (appropriability) von Erträgen eine große Rolle, die aus der innovativen Tätigkeit von Unternehmen resultieren. Letztlich geht es dabei darum, ob der technologische Fortschritt eher den Charakter eines öffentlichen oder eines privaten Gutes hat. Im ersteren Fall wären die volkswirtschaftlichen Erträge (social returns) von Innovationen höher anzusetzen als deren private Erträge (private returns). Würde man nun aber, als Konsequenz, den Unternehmen überhaupt nicht zugestehen, sich die Innovationserträge anzueignen, so hätte dies sicherlich weitreichende negative Wirkungen auf deren Innovationsbereitschaft. In Marktwirtschaften behilft man sich in diesem Dilemma, indem man die Institution des Patentrechts installiert. Dieses gibt

<sup>19</sup> Vergleiche hierzu *Gintis* (1991).



dem Innovator befristet die Möglichkeit, die Erträge seiner Neuerung allein für sich zu beanspruchen. Ein grundlegendes Problem besteht natürlich weiterhin im Abwägen zweier wichtiger Aspekte, einmal der privaten Zurechnung von innovatorischen Erträgen, zum anderen der Information aller anderen Wirtschaftssubjekte und der damit verbundenen Kreierung von positiven externen Effekten.

Im System der zentralen Planwirtschaft kennt man diese Problematik überhaupt nicht, zumindest bemüht man sich nicht darum, sie auf erfolgreiche Weise zu meistern. In einem zentralistisch organisierten System der Forschung und Entwicklung mag es zwar Auszeichnungen für besonders erfolgreiche Forscher und Ingenieure geben, die auch mit (kleineren) Geldprämien verbunden sein können, aber diese können doch bei weitem nicht die aneignbaren Erträge einer erfolgreichen Marktdurchsetzung von neuen Produkten oder Produktionsverfahren ersetzen. Auch die Freiheit des einzelnen, sich um die Verbreitung seiner Neuerung zu bemühen, ist zumeist nicht gegeben, weil politisch unerwünscht. Letztlich muß dies, in mikroökonomischer Sicht, enorme negative Wirkungen auf die individuelle Bereitschaft haben, sich um Neuheiten zu bemühen und diese erfolgreich durchzusetzen. Auf makroökonomischer Ebene wiederum kann kein Zentralplan und kein extern regulierendes System jenes Kraftfeld an Entwicklungspotential ersetzen, das entsteht, wenn man den Markt mit seinen dezentral organisierten Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen zum Zuge kommen läßt.<sup>20</sup> Nur der Markt, auf der Grundlage eines effektiven Patentsystems, vermag die positiven Anreizeffekte zur Innovation, einerseits, mit jenem Fluß an Informationen und positiven externen Effekten, andererseits, die beide hinter dem technologischen Fortschritt stehen, so zu verbinden, daß daraus Prosperität und wirtschaftliche Entwicklung hervorgehen. Gerade dahinter scheint sich jenes besondere Geheimnis von Marktwirtschaften zu verbergen, das man in der neueren (neoklassischen) Literatur mit dem Begriff des „endogenen Wachstums“ belegt.<sup>21</sup>

Nicht nur hinsichtlich der Zurechenbarkeit des ökonomischen Erfolges sondern auch in Bezug auf dessen Notwendigkeit unterscheiden sich die beiden Systeme.<sup>22</sup> Bei marktwirtschaftlicher Koordinierung ist der ökonomische Erfolg und damit letztendlich die Innovationsbereitschaft von Unternehmen direkt verbunden mit deren Überleben im Konkurrenzkampf. Planwirtschaftliche Unternehmen unter-

---

<sup>20</sup> Diesem Tatbestand scheint das sogenannte *Schumpeter-Paradoxon* zu widersprechen, welches auf der Beobachtung beruht, daß Zentralverwaltungswirtschaften neben der geringen allokativen Effizienz zeitweise eine durchaus hohe dynamische Effizienz im Sinne von hohen Produktivitätsfortschritten aufwiesen (in der ehemaligen UdSSR teilweise sogar höher als zum Beispiel in den USA). Dieses Paradoxon löst sich allerdings auf, wenn man beachtet, daß sich gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen auch aufgrund intersektoraler Verschiebungen des Ressourceneinsatzes in Richtung von Sektoren höherer Produktivität ergeben, ohne daß dabei ein technischer Fortschritt stattgefunden hat (composition effect). Vergleiche hierzu *Gomulka* (1990).

<sup>21</sup> Grundlegend dazu *Romer* (1987, 1990).

<sup>22</sup> Vergleiche *Gomulka* (1990), S. 108.

liegen diesem Druck nicht, da ihre Einbindung in den gesamtwirtschaftlichen Plan mehr oder weniger eine Bestandsgarantie darstellt.

#### 4.2 Die Offenheit des sozialistischen Systems gegenüber technologischem Fortschritt

Neben der Frage, ob das sozialistische im Vergleich zum kapitalistischen System kompetente und effiziente Entrepreneurre hervorzubringen vermag, ist auch zu hinterfragen, ob und inwieweit diese Entrepreneurre in beiden Systemen Inventionen in Innovationen umsetzen können. *Schumpeter* beschreibt seinen Entrepreneur als einen kreativen, breit interessierten und vor allem offenen Unternehmer. Hat aber *Schumpeter* diese *Offenheit* und *Kreativität* für das bürokratische, sozialistische System nicht bei weitem überschätzt?

Institutionalisiertes Forschen und das Hervorbringen von Neuerungen im Sozialismus zeichnet sich nun in besonderer Weise dadurch aus, daß es an starren Richtlinien ausgerichtet und somit in die eine oder andere Richtung vorbestimmt ist. Abweichungen von vorgegebenen Plänen sind fast unmöglich<sup>23</sup>, da einerseits die Entscheidungsfreiheit eingeschränkt und andererseits die zugewiesenen Ressourcen für innovative Zwecke stark begrenzt sind.<sup>24</sup> Jede *Zentralisierung* und, vor allem, jede zentrale politische Planung dieser Aktivitäten steht, so gesehen, einer flexiblen Ausrichtung und Anpassung an sich verändernde Umweltbedingungen (vor allem an neue technologische Entwicklungsmöglichkeiten) entgegen.<sup>25</sup> Eine *dezentrale Wirtschaftsplanung* hingegen ist derartigen Aufgaben weitaus besser gewachsen, da sie eine größere Flexibilität und damit einen breiteren Spielraum zur Lösung der Anpassungsprobleme läßt. Im real existierenden Sozialismus waren derartige Flexibilitäten zudem noch politisch unerwünscht.

Zusätzlich zum Aspekt der Flexibilität weist *Gomulka* (1990) noch auf die unterschiedliche Ausrichtung des Innovationsprozesses in beiden Systemen hin. Während im Kapitalismus eine im Sinne von Nachfrageorientierung stärker offensive Strategie verfolgt wird, reagieren die planwirtschaftlichen Entscheidungsträger fast ausschließlich defensiv, um auftretenden Knappheiten bei Produktionsfaktoren zu begegnen.

Neben die Offenheit für technologischen Fortschritt tritt als weiterer wichtiger Faktor dessen *organisatorische* Gestaltung hinzu. So weist ebenfalls *Gomulka* (1990) darauf hin, daß der time-lag zwischen Invention und Innovation in der ehemaligen Sowjetunion im Durchschnitt dreimal so lang war wie in den USA

---

<sup>23</sup> In der ehemaligen UdSSR beispielsweise wurden die größten Forschungskapazitäten und die besten wissenschaftlichen Kräfte dem Militärapparat zur Verfügung gestellt. Dieser allerdings war nicht einmal fähig, für die im Westen üblichen Spin-off-Effekte in der Zivilwirtschaft zu sorgen.

<sup>24</sup> Vergleiche *Gomulka* (1990), S. 107.

<sup>25</sup> Siehe hierzu auch *Pelikan* (1988).

oder in Deutschland. Es reicht also bei weitem nicht aus, daß technologisches Know-how, in welcher Form auch immer, vorhanden ist, sondern die Organisation der Umsetzung von Neuerungen in ein ökonomisches Ergebnis, im Sinne von Innovation und Diffusion, stellt sich in jedem Wirtschaftssystem als ein Faktor für Wachstum und Entwicklung dar, dessen Bedeutung man nicht unterschätzen sollte. Dies wird zunehmend auch in den kapitalistischen Volkswirtschaften erkannt.<sup>26</sup> Auch hier erweisen sich die bürokratischen Strukturen einer Zentralverwaltungswirtschaft als insgesamt zu starr, um schnell und effizient auf technologische Neuerungen reagieren zu können.

Allein diese Umstände beweisen schon, daß *Schumpeters* Sicht des sozialistischen Systems stark idealisierend angelegt ist, und im krassen Gegensatz zum realen Sozialismus in den osteuropäischen Volkswirtschaften der vergangenen Jahrzehnte steht. Das sozialistische Wirtschaftssystem war dort unfähig, sich an Veränderungen der Makro-Produktionsfunktion, wie sie weltweit stattgefunden haben, rechtzeitig und in genügendem Maße anzupassen. Es konnte so die Herausforderungen des technologischen Fortschritts weder annehmen noch auf befriedigende Weise meistern.

#### 4.3 Natur des technologischen Fortschritts und Bürokratisierung

Kommen wir nun noch zum letzten Punkt, der Natur des technologischen Fortschritts, und, eng damit zusammenhängend, zu der Frage, warum das kapitalistische System die Transformation in den Sozialismus gerade nicht besritten hat. Wie bereits dargelegt, sah *Schumpeter* technologische Entwicklung als einen Prozeß, der begleitet ist von einer zunehmenden Bürokratisierung, die dann, notwendigerweise, das Umkippen des kapitalistischen in ein sozialistisches System bewirkt. Eine solche Entwicklung, beziehungsweise der damit einhergehende Systemumbruch, setzt dann natürlich voraus, daß die überwiegende Zahl der Sektoren und Branchen in einer Volkswirtschaft durch bürokratische Strukturen gekennzeichnet ist. Bürokratische Strukturen gehen dabei eng einher mit der Größe von Unternehmen. Je größer ein Unternehmen ist, umso schwerer wird es sich tun, eine flexible, anpassungsfähige Organisationsform zu finden.

Sicherlich hat es in allen westlichen Industrienationen in dem einen oder anderen Wirtschaftsbereich Tendenzen zur Bürokratisierung gegeben. Denn ein typisches Zeichen unserer Zeit ist doch auch die Großunternehmung, die auf allen Märkten dieser Welt agiert und in allen Ländern investiert, die eine entsprechende Verzinsung des eingesetzten Kapitals versprechen. Auf der anderen Seite hat es sich aber ebenfalls gezeigt — und die moderne Technologie- und Innova-

---

<sup>26</sup> Siehe hierzu insbesondere *Freeman* (1990) mit Bezug auf die Chemieindustrie und *Dankbar* (1990) hinsichtlich der Automobilindustrie. *Stern* (1992) befaßt sich grundsätzlich mit der Bedeutung des Faktors „Organisation“ für die Neue Wachstumstheorie.

tionsforschung<sup>27</sup> weist darauf immer wieder besonders hin —, daß der technologische Fortschritt gerade nicht zur Gigantonomie und damit zu einer breiten Bürokratisierung der Wirtschaft führen muß. Vielmehr ist technologischer Fortschritt zumeist verbunden mit einer vielfältigen Wirtschaftsstruktur. Nur Industrien mit fast ausgereizten technologischen Potentialen (man spricht hier auch von auslaufenden oder erschöpften technologischen Paradigmen) neigen verstärkt zu einer Vertrustung und zum Aufbau bürokratischer Strukturen, während sich junge dynamische Industrien durch einen hohen Grad an Wettbewerb auszeichnen. Außerdem haben in vielen Ländern auch ordnungspolitische Maßnahmen im Rahmen des Kartellrechts bestimmte Konzentrations- und damit Bürokratisierungsentwicklungen verhindert.

Diese *Heterogenität* im Wirtschaftsaufbau, das Nebeneinander von bürokratischen und wettbewerblichen Strukturen, das Aufleben und Absterben von Industrien und Sektoren, haben bisher zumindest keine Situation entstehen lassen, die zu einem Umbruch des kapitalistischen Systems geführt hätte. Es sind also immer wieder gerade die technologischen Schübe, die einer breiten Bürokratisierung der Wirtschaft und somit einer Transformation des Kapitalismus in den Sozialismus entgegenwirken.

### 5. Wettbewerb gemischter Wirtschaftsordnungen — ein evolutionärer Prozeß

Zu Beginn dieses Beitrages erwähnten wir die sogenannte Konvergenz-Hypothese. Sie bezieht sich auf den Systemwettbewerb zwischen dem Kapitalismus und dem Sozialismus / Kommunismus und postuliert, als Ergebnis, eine „echte“ Konvergenz beziehungsweise die jeweilige Dominanz eines der beiden Antipoden. Ob dann, wenn dieser Zustand einmal erreicht ist, auch noch weiterhin ein gewisser Wettbewerb zumindest zwischen einzelnen, die beiden Systeme kennzeichnenden Elementen herrscht, darüber schweigt sich die Hypothese aus.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen kann man sich nun folgende Fragen stellen:

Hat der Laissez-faire Kapitalismus endgültig über den Sozialismus den Siegen errungen? Wird es auch zukünftig so etwas wie einen Systemwettbewerb geben? Wenn ja, wie könnte dieser konkret aussehen?

Um diese Fragen zu beantworten wollen wir uns auf ein noch völlig unbeackertes Feld begeben und versuchen, den *Entwurf eines evolutionären Wettbewerbs von Wirtschaftsordnungen* vorzustellen. Dabei greifen wir auf den jungen Schumpeter zurück, indem wir sein Konzept der „*kreativen Zerstörung*“ für unsere Zwecke verwenden.

---

<sup>27</sup> Für einen Überblick siehe *Cantner / Hanusch* (1991 b).

*Schumpeter* hat, wie schon oben angedeutet, den Begriff der Innovation nicht nur auf das Gebiet der Technologie, sondern auch auf organisatorische Veränderungen bezogen. Dabei hatte er in erster Linie organisatorische Neuerungen auf der Unternehmensebene sowie in der Branchenstruktur (z. B. Aufbau und Abbau von Monopol- oder Oligopolstrukturen) im Auge.<sup>28</sup> Dieser organisationsbezogene Innovationsbegriff läßt sich nun auch auf die Ebene des Wirtschaftssystems übertragen, wenn man darunter die *Organisation* einer Wirtschaftsordnung versteht.

Wie wir wissen, hängt die Überlebensfähigkeit eines Wirtschaftssystems davon ab, inwieweit und wie schnell dieses sich an die von der Makro-Produktionsfunktion vorgegebenen Rahmenbedingungen anzupassen vermag. Anpassung schließt hier sowohl die institutionelle wie, vor allem, die technologische Seite ein. Im Systemwettbewerb setzt sich dann am Ende das am besten geeignete Wirtschaftssystem durch. Bezogen auf den aktuellen Transformationsprozeß in Osteuropa zeigt sich deutlich, daß sich das Marktsystem gegenüber der sozialistischen Planwirtschaft als weitaus überlegen erwiesen hat, eben weil es sich auf eine immer stärker technologiedominierte Makro-Produktionsfunktion besser einzustellen vermochte. Die Gründe hierfür haben wir bereits oben dargelegt; der beobachtbare Umbruch und die Transformation sind lediglich deren notwendige Konsequenz.

Im *Schumpeterianischen* Sinne — dem der „Entwicklungstheorie“ — kann man diesen Vorgang der Transformation durchaus als einen Prozeß der „kreativen Zerstörung“ charakterisieren. Der Ersatz des „Alten“ durch das „Neue“ findet freilich hier nicht nur auf der Ebene des Unternehmens und des Wirtschaftssektors statt, sondern darüber hinaus auf der gesamten Ebene des Wirtschaftssystems. Man könnte zusätzlich auch noch versucht sein, diesen Prozeß quasi als *Imitation* des westlichen Marktsystems zu beschreiben. Dabei würde man allerdings außer acht lassen, daß es ein „reines westliches Marktsystem“ eigentlich nirgendwo mehr gibt. Man hat es vielmehr mit einer Vielzahl von — ohne Zweifel — marktwirtschaftlich ausgerichteten Ordnungen zu tun, die sich jedoch in ihrem „Mischungsverhältnis“ von Markt zu Staat zum Teil sogar erheblich unterscheiden. Den Begriff *Mischungsverhältnis* wollen wir hier, stark vereinfacht, mehr in seiner statistischen Bedeutung verwenden, so wie dies vor allem in der Finanzwissenschaft üblich ist. Dort drückt sich der Begriff als sogenannte Staatsquote aus. Eng damit zusammen hängt dann natürlich auch die Diskussion um das *Wagnersche Gesetz*, das für eine gemischte Wirtschaftsordnung eine absolute und relative Zunahme des öffentlichen Sektors postuliert.<sup>29</sup> Nicht berücksichtigt sind bei dieser rein quantitativ orientierten Betrachtungsweise natürlich qualitative Fragen, wie sie im Zusammenhang mit gemischten öffentlichen Gütern auftreten. Hier fällt selbst eine normative institutionelle Zuordnung der entsprechenden

<sup>28</sup> Siehe *Schumpeter* (1912), S. 101.

<sup>29</sup> Siehe hierzu unter anderem *Recktenwald* (1977).

volkswirtschaftlichen Bereiche in den Markt- oder in den Staatssektor besonders schwer und in der Empirie löst dieses Problem häufig der historische Zufall.<sup>30</sup>

Von dieser Warte aus betrachtet, ergeben sich für den Systemwettbewerb neuer Prägung zwei grundlegende Folgerungen:

- (1) Einmal wird bei Übernahme des marktwirtschaftlichen Systems durch die ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften keine reine Imitation einer einzigen, vielleicht sogar am Laissez-faire-Kapitalismus orientierten Vorstellung erfolgen können, sondern es werden sich vielfältige, im Verhältnis Markt zu Staat unterschiedliche Wirtschaftsordnungen herausbilden.
- (2) Die zweite und vielleicht noch wichtigere Konsequenz aber ist, daß sich der Systemwettbewerb nicht mehr an der Frage „*Markt oder Staat?*“ orientieren wird, sondern daß die Anpassungsfähigkeit eines Wirtschaftssystems an die Makro-Produktionsfunktion und damit auch der Systemerfolg wesentlich vom „Mischungsverhältnis“ *Markt zu Staat* abhängen wird.

Mit diesen beiden Folgerungen erteilt man einerseits der These einer „endgültigen Dominanz des Laissez-faire-Kapitalismus“ eine Absage und bestätigt — allerdings nur vom Ergebnis, nicht von der Art und dem Verlauf des Übergangsprozesses her gesehen — in gewissem Sinne die „echte“ Konvergenz-Hypothese. Andererseits verläßt man damit auch die Vorstellung eines Wettbewerbs von polaren Wirtschaftssystemen, also extremen Varianten des Kapitalismus und Sozialismus / Kommunismus. Man befindet sich jetzt vielmehr im Bereich von gemischten Wirtschaftsordnungen, wobei, auf marktwirtschaftlicher Grundlage, Markt und Staat gemeinsam um die knappen Ressourcen einer Volkswirtschaft konkurrieren.

Das grundlegende Postulat für einen *evolutionären Ordnungswettbewerb* lautet dann:

Veränderungen der Makro-Produktionsfunktion werden in Zukunft von verschiedenen quantitativen (und qualitativen) Verhältnissen „Markt zu Staat“ begleitet sein. Diese werden, je nach Mischungsverhältnis, unterschiedlich erfolgreich sein, um sich an technologische und sonstige Veränderungen anzupassen und eine prosperierende wirtschaftliche Entwicklung hervorzubringen.<sup>31</sup>

Im letzten Jahrzehnt haben die westlichen industrialisierten Volkswirtschaften bereits an einem intensiven „Systemwettbewerb“ auf dieser Ordnungsebene teil-

---

<sup>30</sup> Vergleiche etwa die unterschiedlichen Formen der Zuordnung in verschiedenen Ländern des Westens beim Bildungs- und Erziehungswesen, Gesundheitswesen, Verkehrswesen, etc.

<sup>31</sup> Wir betrachten auch hier, im Zusammenhang mit dem Ordnungswettbewerb, das Verhältnis Markt zu Staat ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Anpassungsfähigkeit an die Makro-Produktionsfunktion. Für eine generelle Bewertung dieses Mischungsverhältnisses wären natürlich noch andere Gesichtspunkte heranzuziehen, vor allem Aspekte der gerechten Verteilung von Einkommen und Vermögen auf soziale Gruppen, auf Generationen, Regionen, u. ä. m.



genommen. Vergleicht man nur die in hohem Maße am Markt orientierten Vereinigten Staaten, ein stark an den sozialen Aufgaben des Staates orientiertes Schweden, das industriepolitisch engagierte Japan oder ein Deutschland, das sich der sozialen Marktwirtschaft verschrieben hat — was immer man darunter auch verstehen will —, so fallen die wirtschaftlichen Erfolge in diesen Ländern doch sehr unterschiedlich aus. Und die jüngere Diskussion, vor allem in Frankreich und den USA, ob man nicht stärker zu industriepolitischen Maßnahmen greifen sollte, um international wettbewerbsfähig zu bleiben, zeigt, daß der „Systemwettbewerb“ keinesfalls nur ein Relikt aus der Vergangenheit darstellt. Das beste Mischungsverhältnis von Markt zu Staat, im Sinne der Anpassungsfähigkeit an die Makro-Produktionsfunktion, in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht, wird sich auch in Zukunft durchsetzen und in diesem Sinne zwar keine durchgreifende Transformation, aber doch partielle Prozesse eines möglicherweise ebenfalls schmerzvollen Wandels einleiten.

Wie man sieht, hat die technologieinduzierte Veränderung der Makro-Produktionsfunktion auch einen *qualitativen Wandel* im Wettstreit um die besten Wirtschaftsordnungen hervorgebracht. Der auf den polaren Antipoden Kapitalismus und Sozialismus basierende Systemwettbewerb wird dabei abgelöst durch das Wetteifern eines Spektrums von gemischten Wirtschaftsordnungen, auf nationaler und auch regionaler Ebene<sup>32</sup>, über dessen Ausgang man nur spekulieren kann. Vor allem die Abhängigkeit dieser Wirtschaftsordnungen von kulturellen, geographischen, religiösen Faktoren läßt uns daran zweifeln, ob auch weiterhin eine „echte“ Konvergenz zu erwarten ist. Vielmehr legt uns die Diskussion um den internationalen Catch-up-Prozeß sowie die beobachtbare Produktivitätskrise der Technologieführer in der westlichen Welt eher die Vermutung nahe, daß sich die „alte“ Systemkonvergenz zu einer *Produktivitätskonvergenz*<sup>33</sup> weiterentwickeln wird. Die Vielfalt der gemischten Wirtschaftsordnungen würde so erhalten bleiben.

Fragen wir uns zum Abschluß noch, wie aus heutiger Sicht ein Wirtschaftssystem angelegt sein sollte, um den Herausforderungen einer in steigendem Maße technologieabhängigen wirtschaftlichen Entwicklung gewachsen zu sein.

## **6. Industrie- und Sozialpolitik — Tragende Elemente im Ordnungswettbewerb**

Bei der Beantwortung dieser Frage scheinen uns insbesondere zwei Ansatzpunkte von großer Bedeutung zu sein, die *Industriepolitik* und die *Sozialpolitik*.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> In regionaler Hinsicht ist hier an das Pazifische Becken, die EG und an Nordamerika zu denken.

<sup>33</sup> Vergleiche zum Beispiel Wolff (1991), Nelson (1991).

<sup>34</sup> In diesem Zusammenhang wollen wir die Bedeutung der stabilitätsorientierten Konjunktur- und Wachstumspolitik nicht leugnen. Gerade auch in der neueren Diskussion

Beide Bereiche erlangen hierbei aus einer schumpeterianischen Sicht der Wirtschaftspolitik, die sich am Grundphänomen der „kreativen Zerstörung“ orientiert, ihre elementare Bedeutung. Denn in diesem Zusammenhang gilt es einerseits, nach vorne, in die Zukunft hinein zu denken und die für Wachstum und Entwicklung notwendigen Neuerungen auf den Weg zu bringen (Industriepolitik). Andererseits darf der damit einhergehende Prozeß des Wandels nicht gänzlich als gleichsam „darwinistischer Verdrängungswettbewerb“ und damit als reiner Selektionsmechanismus ablaufen, sondern man hat vielmehr auch die gesellschaftlichen und kulturellen Konsequenzen zu beachten und sie politisch zu begleiten (Sozialpolitik). Dies gilt heute zunehmend auch für das Verhältnis von Technik und Natur und die ökologischen Begleiterscheinungen, die sich aus dem technischen Wandel ergeben. Aber auf die damit zusammenhängenden Probleme wollen wir hier, wie auch oben schon erwähnt, nicht weiter eingehen.

Zudem sind die beiden von uns herausgestellten Politikbereiche auch in entscheidendem Maße mit dafür verantwortlich, durch welches Verhältnis Markt zu Staat eine Wirtschaftsordnung gekennzeichnet ist. Beginnen wir mit der Industriepolitik.

### 6.1 Industriepolitik

In zunehmenden Maße hat sich die *Industriepolitik* heute zu einer *Forschungs- und Technologiepolitik* entwickelt. Dieser Prozeß mag natürlich, wenn auch nur intuitiv, auf der Erkenntnis beruhen, daß die Makro-Produktionsfunktion immer stärker vom Faktor *Technologie* abhängt und diese Abhängigkeit künftig noch zunehmen wird. Aus diesem Grunde könnte man diese Art der Industriepolitik auch ohne weiteres als eine *schumpeterianische Technologiepolitik* bezeichnen.<sup>35</sup>

In unserem Zusammenhang müssen wir uns natürlich fragen, welches Niveau an staatlicher Einmischung in den Prozeß des technischen Fortschritts notwendig, oder, besser gesagt, optimal ist. Ein einfaches Rezept läßt sich hier allerdings nicht angeben. Geht man direkt auf *Schumpeters* „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ zurück, so mag es genügen, günstige Bedingungen für Innovationen und ein stabiles Umfeld für risikofreudige Entrepreneurere zu schaffen. Neben dieser eher passiven Rolle des Staates kann man sich auch eine aktive, direkte oder indirekte Forschungsförderung vorstellen. Die Schwierigkeiten, die sich hierbei allerdings ergeben, kommen aus dem Innovationsprozeß selbst. Die Unsicherheit darüber, welche Technologie sich letztendlich als die beste erweisen wird, und, damit eng verbunden, die subventionsinduzierte Lenkung von For-

---

um das „Endogene Wachstum“ zeichnen generell Sparen, Investieren und Kapitalbildung, sei es als Real- oder als Humankapital, in hohem Maße mit verantwortlich für den techno-ökonomischen Fortschritt und die Prosperität einer Volkswirtschaft.

<sup>35</sup> Hierzu geben *Fölster* (1991), *Oberender / Streit* (1991) einen guten Überblick; siehe auch die dort angegebene Literatur.

schungsaktivitäten in bestimmte, „staatlich vorgegebene“ Richtungen, können sich natürlich *ex-post* als eine Fehlallokation von Ressourcen erweisen. Andererseits zeigt die industrieökonomische Literatur in diesem Zusammenhang auch immer wieder auf — dies vor allem mit Hilfe der Marktmängelhypothese —, daß private Unternehmen, gänzlich auf sich allein gestellt, R & D-Aufwendungen nur in einem suboptimalen Umfang tätigen. Vielleicht, so muß man sich fragen, wollen sie auch so, auf rationale Weise, nur ein technologiepolitisches Tätigwerden des Staates induzieren.

Schon diese knappen Ausführungen zur Industriepolitik machen deutlich, wie schmal der Grat ist, den eine Regierung zu beschreiten hat, wenn sie sich einmal auf industriepolitische Interventionen eingelassen hat. Deren Erfolg läßt sich immer nur erst *ex-post* feststellen, wobei „*ex-post*“ unter Umständen für einen ziemlich langen Zeitabstand zwischen staatlicher Intervention und deren Wirkung stehen kann. Rückblickend auf die Entwicklung der westlichen Industrienationen in den letzten 20 Jahren kann man lediglich feststellen, daß sich vor allem die Industriepolitik Japans mit seinem fast allmächtigen MITI als besonders erfolgreich erwiesen hat. Die Tendenz anderer Industriestaaten, einige der dort erfolgreichen Strategien in die eigene Wirtschaftsordnung zu übernehmen, zeigt demgegenüber offensichtlich nicht den gleichen Erfolg. Woran dies liegen mag, bleibt bislang zumindest noch eines der Geheimnisse der Wirtschaftswissenschaft. Im realen Leben spielen eben neben rein ökonomischen, auch kulturelle und geographische Faktoren eine nicht unbeachtliche Rolle.

## 6.2 Sozialpolitik

Beschäftigen wir uns nun noch mit der *Sozialpolitik*. Die Schutzbedürftigkeit des Faktors „Arbeit“ nimmt, wie allgemein bekannt, in der traditionellen Kapitalismus-Sozialismus-Debatte eine zentrale Stellung ein. Während sich der Sozialismus die *Vollbeschäftigung* auf seine Fahnen schrieb, entwickelten sich im Kapitalismus verschiedene institutionelle Regelungen zur *sozialen Absicherung* des Faktors „Arbeit“.<sup>36</sup> Diese allerdings garantieren keinesfalls eine Vollbeschäftigung, sondern dienen mehr der Erhaltung der physischen Arbeitskraft und erfüllen vor allem auch eine gewisse Anreizfunktion für Arbeitnehmer. Die Summe dieser Maßnahmen, auf die wir hier nicht im einzelnen eingehen möchten, stellen den Kern der *klassischen* Sozialpolitik dar.

Die Ausrichtung von sozialpolitischen oder, etwas breiter gefaßt, von wohlfahrtsökonomischen Maßnahmen und die organisatorische und administrative Gestaltung von deren Institutionen muß sich letztlich natürlich auch an der Makroproduktionsfunktion einer Volkswirtschaft orientieren. Von dieser These zumin-

<sup>36</sup> Natürlich steht immer der Mensch im Mittelpunkt allen wirtschaftlichen Geschehens. Aber es macht doch einen Unterschied, ob dieser als selbständiger Unternehmer, als Freiberufler oder als abhängiger Arbeitnehmer am Wirtschaftsprozeß teilnimmt. Sozialpolitik hat sich immer primär um letzteren gekümmert.

dest gehen wir aus. In dem Maße wie sich die Stellung und das Gewicht des Faktors „Arbeit“ in dieser Funktion ändert, werden sich früher oder später auch die sozialpolitischen Sicherungssysteme zu verändern haben. Wir wollen hier nicht weiter auf den Prozeß dieses Wandels eingehen und etwa fragen, ob zu seiner Beschreibung und Charakterisierung besser eine evolutorische Konzeption des institutionellen Wandels<sup>37</sup>, etwa wie bei v. Hayek, oder eher ein konstruktivistischer Ansatz der bewußten politischen Gestaltung geeignet ist, ähnlich der vertragstheoretischen Konzeption von *Buchanan*.<sup>38</sup> Vielmehr gilt unser Interesse der prinzipiellen Ausgestaltung wohlfahrtsökonomischer (sozialpolitischer) Maßnahmen, die — wenn vielleicht auch in dem einen oder anderen Punkt etwas spekulativ vorgetragen — hauptsächlich auf eine technologieinduzierte wirtschaftliche Entwicklung — wie sie *Schumpeter* gesehen hat — zugeschnitten sind.

Ähnlich wie bei der Industriepolitik sorgt die Ungewissheit über die Entwicklung der Technologie und deren Folgen dann auch bei der Sozialpolitik *ex ante* für eine gewisse Unsicherheit beim Einsatz der „richtigen“ Maßnahmen. Trotzdem glauben wir, daß präventive Maßnahmen möglich sind, wobei in erster Linie an Maßnahmen im Zusammenhang mit (1) der Entstehung neuer techno-ökonomischer Entwicklungen zu denken ist und (2) an die Konsequenzen, die sich daraus für den Faktor „Arbeit“ ergeben.

(1) Die wirtschaftliche Entwicklung, wie sie *Schumpeter* gesehen hat, hängt, wie wir schon mehrfach betonten, in entscheidendem Maße von der Innovationsfähigkeit und der Innovationsbereitschaft von Entrepreneuren ab. Diese können natürlich auch angestellte Manager eines Großunternehmens sein. Sozialpolitische Maßnahmen mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung, also in einem evolutionären Kontext zu beurteilen, fällt dabei nicht leicht. Auf der einen Seite steht der Gesichtspunkt der „Sicherheit“ und damit auch die Anreizfunktion, die diese für den Faktor Arbeit hat, ganz im Sinne der klassischen Sozialpolitik. Auf der anderen Seite aber stehen die Anreizmomente für dynamische Unternehmer. Die Schaffung von Neuem basiert immer auch auf *neuen Faktorkombinationen* und auf  *kreativer Zerstörung*. Das heißt neue Strukturen entstehen, alte Strukturen verschwinden.

Sozialpolitische Maßnahmen werden nun, falls sie den Gesichtspunkt der Sicherheit überbetonen, natürlich in diesem Prozeß, früher oder später, mit der Intention von Dynamik kollidieren. Dabei muß man, in erster Linie, nicht nur an Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen denken. Wolfgang *Stolper* schlägt in diesem (evolutionären) Zusammenhang sogar vor, Sozialpolitik solle nicht spezielle Arbeitsplätze, sondern allein die Einkommen

---

<sup>37</sup> Einen guten Überblick zu diesen Ansätzen gibt *Ribhegge* (1990).

<sup>38</sup> In einem noch weitergehenden Ansatz könnte man hier auch die Frage des Zusammenhangs von Technologie und Ethik stellen. Siehe hierzu etwa *Morishima* (1991).

betroffener Arbeitnehmer sichern.<sup>39</sup> Die notwendigen Schutzmaßnahmen für den Faktor „Arbeit“ wären in dem Fall so zu konzipieren, daß sie den strukturellen Wandel und die techno-ökonomische Entwicklung nicht völlig blockieren. Maßnahmen der reinen Arbeitsplatzzerhaltung, wie sie vielleicht noch aus den Wurzeln einer kollektivistisch-sozialistischen Konzeption von Sozialpolitik entstammen, würden dem natürlich überhaupt nicht genügen können. Es geht vielmehr darum, die verschiedenen Anreizmechanismen — auf der einen Seite für den Faktor „Arbeit“, auf der anderen Seite für den dynamischen Unternehmer — bestmöglich aufeinander abzustimmen. James Buchanan spricht in diesem Zusammenhang von einer *post-sozialistischen Wohlfahrtsökonomie*.<sup>40</sup> Die Grundlagen hierfür freilich müssen erst noch gelegt werden.<sup>41</sup>

- (2) Die zunehmende Bedeutung der Technologie innerhalb der Makro-Produktionsfunktion wird begleitet von einer sinkenden Bedeutung des Faktors „Arbeit“. Man denke in diesem Zusammenhang nur an die Informationstechnologien sowie, schon etwas in die Zukunft gedacht, an den breiten Einsatz von Software-Programmen der „künstlichen Intelligenz“. Natürlich wird auch weiterhin der Mensch die entscheidende Rolle im Produktionsprozeß einnehmen, ganz gleich wie dieser gestaltet sein mag. Aber die Anforderungen an diesen wandeln sich und damit auch die Aufgabenstellung an die Sozialpolitik, wenn diese den „Menschen“ und nicht mehr allein den „Arbeitnehmer“ im herkömmlichen Sinne im Auge hat.

Eine Anpassung sozialpolitischer Maßnahmen an solche Entwicklungen wird sich, notgedrungen, wohl hauptsächlich in einem Wandel hin zu einer *nicht-materiellen* Sozialpolitik vollziehen müssen. Die Problembereiche, die dabei auftreten werden, reichen von der Bewältigung der Nichtarbeitszeit und, generell, der gesamten Freizeitproblematik bis hin zu den psychischen Belastungen des Menschen durch den technologischen Fortschritt und die damit möglicherweise einhergehende Suchtproblematik. In diesem Zusammenhang werden, wie eben angeklungen, mit Sicherheit auch neue Definitionen des Faktors „Arbeit“ und, damit eng verbunden, des sozialpolitischen Auftrags notwendig werden. Nicht so sehr die „Schutzbedürftigkeit des Faktors Ar-

---

<sup>39</sup> „... social policy becomes necessary precisely in an evolutionary economy in which its major function is to maintain incomes, but not specific jobs.“ Stolper (1991), S. 202.

<sup>40</sup> So schreibt hierzu Buchanan (1992): „Die post-sozialistische Wohlfahrtsökonomie wird notwendigerweise auch auf die Interdependenz abstellen müssen, die zwischen dem Leistungsvermögen der Marktdynamik und den Institutionen . . . besteht . . .“

<sup>41</sup> In dem Zusammenhang wäre es auch interessant, unter dem Gesichtspunkt der evolutionären Entwicklung die notwendigen Veränderungen von sozialpolitischen Institutionen, wie der Arbeitslosen-, der Renten- oder der sozialen Krankenversicherung zu untersuchen, deren Grundkonzeption, wie man weiß, aus der Jahrhundertwende stammt. Dies müßte doch eigentlich eine lohnende Aufgabe für die „Neue Institutionenökonomie“ sein.

beit“, vertreten durch abhängige Arbeitnehmer alten Stils, sondern vielmehr die „Schutzbedürftigkeit des Menschen“, verstanden als winziges Rädchen in einem gigantischen Antriebswerk der Technologie, mag dann ein zentralerer und besserer Ansatzpunkt sein.

## 7. Zusammenfassung

Unsere Ausführungen beschäftigten sich mit der Diskussion des Systemwettbewerbs, verstanden einerseits als die Anpassung eines Wirtschaftssystem an eine Makro-Produktionsfunktion und andererseits als einem evolutionären Prozeß.

In einem ersten Schritt untersuchten wir die Kapitalismus-Sozialismus-Debatte, wobei wir vor allem Schumpeters Sicht der Dinge analysierten. Wie der aktuelle Umbruchprozeß in Europa zeigt, hat sich entgegen der Prognose Schumpeters der Kapitalismus gerade nicht in ein sozialistisches System umgewandelt. Wir haben einige Irrtümer in der Schumpeterschen Analyse aufgezeigt, wobei wir feststellen konnten, daß Schumpeter die Funktionen des Privateigentums und der dezentralen Wirtschaftsstruktur für eine dynamische technologiegeleitete Entwicklung unterschätzt hat. Es ist gerade die Unfähigkeit der sozialistischen/kommunistischen Systeme, sich an eine immer stärker technologiedominierte Makro-Produktionsfunktion anzupassen, die den aktuellen Transformationsprozeß vom Plan zum Markt als notwendige Konsequenz erscheinen läßt.

Mit dem Umbruch der ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften wird sich auch ein qualitativer Wandel im Wettbewerb der Ordnungen vollziehen. Der „alte“ Sytemwettbewerb der polaren Antipoden Kapitalismus und Sozialismus wird noch stärker als bisher einem Wettbewerb der gemischten Wirtschaftsordnungen weichen. Diese unterscheiden sich hinsichtlich ihres Mischungsverhältnisses von Markt und Staat. Der Wettbewerb dieser gemischten Wirtschaftsordnungen, so kann man vermuten, führt allerdings nicht mehr zu einer Konvergenz der Ordnungen, sondern eher zu einer Konvergenz der Produktivität von Volkswirtschaften.

Abschließend diskutierten wir noch die Rolle der Industrie- und Sozialpolitik als tragende Elemente des Ordnungswettbewerbs. Die Unvorhersehbarkeit des technologischen Fortschritts und seiner Konsequenzen erschwert natürlich den Einsatz „richtiger“ politischer Maßnahmen. Jedoch sollte vor allem daran gedacht werden, präventive Maßnahmen zu ergreifen, die allerdings eine wünschenswerte wirtschaftliche Entwicklung möglichst nicht beeinträchtigen und zugleich die „Schutzbedürftigkeit des Menschen“ im Auge behalten sollten.



## 8. Literatur

- Buchanan, J.* (1992): Gedanken zur zukünftigen ökonomischen Wissenschaft, in: Hanusch, H. und H. C. Recktenwald (Hrsg.) (1992), *Ökonomische Wissenschaft in der Zukunft*, Düsseldorf: Verlag Wirtschaft und Finanzen.
- Cantner, U. / Hanusch, H.* (1991 a): The Transition from Planning Economies to Market Economies: Some Schumpeterian Ideas to Unveil a Great Puzzle, Universität Augsburg, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe # 53, 1991.
- (1991 b): New Developments in the Economics of Technology and Innovation, Universität Augsburg, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe # 64, 1991.
- Dankbar, B.* (1990): International Competition and National Institutions: The Case of the Automobile Industry, in: Freeman, C. and L. Soete (eds.) (1990), *New Explorations in the Economics of Technical Change*, London & New York: Pinter Publishers, 1990, S. 157-173.
- Dosi, G. / Freeman, C. / Nelson, R. / Silverberg, G. / Soete, L.* (1988): *Technical Change and Economic Theory*, London: Pinter Publishers, 1988.
- Dosi, G. / Pavitt, K. / Soete, L.* (1991): *The Economics of Technical Change and International Trade*, New York u. a.: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Fagerberg, J.* (1988): Why Growth Rates Differ?, in: Dosi, G., C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg and L. Soete (1988), *Technical Change and Economic Theory*, London: Pinter Publishers, 1988, S. 432-457.
- Fölster, S.* (1991): *The Art of Encouraging Invention*, Stockholm, IUI, 1991.
- Freeman, C.* (1990): Technical Innovation in the World Chemical Industry and Changes of Techno-Economic Paradigm, in: Freeman, C. and L. Soete (eds.) (1990), *New Explorations in the Economics of Technical Change*, London & New York: Pinter Publishers, 1990, S. 74-92.
- Freeman, C. / Perez, C.* (1988): Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour, in: Dosi, G., C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg and L. Soete, (1988), *Technical Change and Economic Theory*, London: Pinter Publishers, 1988, S. 38-66.
- Freeman, C. / Soete, L.* (eds.) (1990): *New Explorations in the Economics of Technical Change*, London & New York: Pinter Publishers, 1990.
- Georgescu-Roegen, N.* (1971): *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.
- (1976): *Energy and Economic Myths: Institutional and Analytical Economic Essays*, Oxford: Pergamon Press, 1976.
- Gintis, H.* (1991): Where did Schumpeter go wrong?, in: *Challenge*, January-February, 1991, S. 27-34.
- Gomulka, S.* (1990): *The Theory of Technological Change and Economic Growth*, London: Routledge, 1990.
- Hanusch, H. / Recktenwald, H. C.* (Hrsg.) (1992): *Ökonomische Wissenschaft in der Zukunft*, Düsseldorf: Verlag Wirtschaft und Finanzen.
- Kirzner, I. M.* (1978): *Wettbewerb und Unternehmertum*, aus dem Englischen (1973), Tübingen, 1978.

- Morishima, M.* (1991): General Equilibrium Theory in the Twenty-First Century, in: *Economic Journal*, Vol. 101 (404), 1991, S. 69-74.
- Nelson, R. R.* (1991): Diffusion of Development: Post-World War II Convergence Among Advanced Industrial Nations, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 81 (2), S. 271-75.
- Oberender, P. / Streit M. E.* (Hrsg.) (1991): *Marktwirtschaft und Innovation*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.
- Pelikan, P.* (1988): Can the Imperfect Innovation System of Capitalism be Outperformed?, in: Dosi, G., C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg and L. Soete, (1988), *Technical Change and Economic Theory*, London: Pinter Publishers, 1988, S. 370-398.
- Recktenwald, H. C.* (1977): Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Entwicklung, in: Neumark, F. (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen: Mohr (Paul Siebeck), 1977, S. 715-753.
- Ribhegge, H.* (1990): Chancen und Widerstände einer Reform der Sozialpolitik in demokratischen Systemen, in: Oberender, P. und M. E. Streit (Hrsg.), *Soziale und ökologische Ordnungspolitik in der Marktwirtschaft*, Baden-Baden: Nomos, 1990, S. 74-93.
- Romer, P. M.* (1987): Crazy Explanations for the Productivity Slowdown, in: Fischer, S. (ed.), *NBER Macroeconomics Annual 1987*, M. I. T. Press for NBER, 1987, S. 163-202.
- (1990): Endogenous Technological Change, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 98 (5), 1990, pp. 71-102.
- Rostow, W. W.* (1960): *Stadien wirtschaftlichen Wachstums*, Göttingen, 2. Auflage, 1967.
- Samuels, W. J.* (1985): A Critique of Capitalism, Socialism, and Democracy, in: Coe, R. D., and C. K. Wilber, *Capitalism and Democracy: Schumpeter revised*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1985, S. 60-119.
- Schumpeter, J. A.* (1912): *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Berlin: Duncker & Humblot, 4. Auflage, 1934.
- (1942): *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Unwin, 1987.
- (1950): Der Marsch in den Sozialismus, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Bd. 1, 1950, S. 101-112.
- Stern, N.* (1992): Die Determinanten des Wachstums, in: Hanusch, H., und H. C. Recktenwald (Hrsg.) (1992), *Ökonomische Wissenschaft in der Zukunft*, Düsseldorf: Verlag Wirtschaft und Finanzen.
- Stolper, W.* (1991): The Theoretical Bases of Economic Policy: The Schumpeterian Perspective, in: *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 1 (3), 1991, S. 189-206.
- Tinbergen, J.* (1963): Kommt es zu einer Annäherung zwischen den kommunistischen und den freiheitlichen Wirtschaftsordnungen?, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Bd. 8, 1963, S. 11-20.
- Wolff, E. N.* (1991): Capital Formation and Productivity Convergence over the Long Term, in: *American Economic Review*, Vol. 81 (3), 1991, S. 565-579.





# Die personelle Einkommensverteilung in den alten und neuen Bundesländern vor der Vereinigung —

## Probleme eines empirischen Vergleichs und der Abschätzung von Entwicklungstendenzen

Von *Richard Hauser*, Frankfurt / M.

### Inhaltsübersicht

1. Zur Einführung: Fragestellungen und Abgrenzungen .....	37
2. Das Sozio-ökonomische Panel als Datenbasis .....	39
3. Ein Vergleich zwischen der personellen Einkommensverteilung in der früheren Bundesrepublik und in der ehemaligen DDR .....	41
3.1 Vorgehensweise und methodische Vorüberlegungen .....	41
3.2 Die globale personelle Einkommensverteilung in der früheren Bundesrepublik und in der ehemaligen DDR .....	43
3.3 Die relative Position von ausgewählten Bevölkerungsgruppen und die Intragruppenverteilung im Vergleich .....	50
4. Einige Probleme des Vergleichs von Einkommensverteilungen zwischen Staaten mit unterschiedlichen Wirtschaftssystemen .....	61
4.1 Einige für den Vergleich der Nettoeinkommen relevante Systemunterschiede zwischen der früheren Bundesrepublik und der ehemaligen DDR .....	62
4.2 Probleme des Vergleichs von relativen Positionen und Verteilungen .....	62
4.3 Probleme des Niveauvergleichs .....	67
5. Hypothesen über Entwicklungstendenzen der personellen Nettoeinkommensverteilung im Zusammenhang mit der Vereinigung .....	69

### 1. Zur Einführung: Fragestellungen und Abgrenzungen<sup>1</sup>

Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten wird tiefgreifende Verteilungsänderungen bewirken. Durch die Währungsunion, die Rückerstattungsgesetzgebung und die Privatisierung von Staatseigentum ebenso wie durch die extremen Preissteigerungen bei Grundstücken und Gebäuden treten starke Verschiebungen

---

<sup>1</sup> Für die diesem Aufsatz zugrunde liegenden Berechnungen bin ich meinem Mitarbeiter, Herrn Diplomvolkswirt Klaus Müller, zu großem Dank verpflichtet.

der Vermögensverteilung ein. Die sektorale und berufliche Umschichtung der Arbeitskräfte, die dabei entstehende Arbeitslosigkeit und die Frühverrentung, die Verringerung der Erwerbsquoten von Frauen und die Wanderungsbewegung in den Westen werden ebenso wie die vielen neuen Existenzgründungen von Selbständigen und die Umstrukturierung der Unternehmen Veränderungen der Primäreinkommensverteilung hervorrufen. Hinzu kommen die von der Umstellung des Transfer- und Steuersystems ausgehenden Wirkungen auf die Sekundärverteilung. Wissenschaft und Politik müssen an der Beobachtung dieses einmaligen Prozesses interessiert sein, auch wenn vieles statistisch nur unzureichend erfassbar sein wird, da die Datenlage insbesondere im Hinblick auf die Vermögensverteilung in der ehemaligen DDR ebenso wie in der früheren Bundesrepublik äußerst schlecht ist. Im Bereich der personellen Einkommensverteilung — auf den wir uns im folgenden beschränken — ist die Datenlage günstiger: erstens steht eine 1988 in der früheren DDR bei Arbeitnehmern erhobene Einkommensstichprobe für wissenschaftliche Auswertungen zur Verfügung (vgl. *Frick et al.* 1991 a) und zweitens ist es gelungen, das Sozio-ökonomische Panel (vgl. *Wagner et al.* (Hrsg.), 1991) im Frühjahr 1990 — also kurz vor dem Inkrafttreten der Währungsunion — auf das Gebiet der damaligen DDR auszudehnen und damit ein Beobachtungsinstrument zu installieren, das es erlaubt, auch die verteilungsmäßigen Auswirkungen der Einigung und des darauf folgenden wirtschaftlichen Annäherungsprozesses zu verfolgen. Auf die ersten verfügbaren Daten des Sozio-ökonomischen Panels, die in Abschnitt 2 genauer charakterisiert werden, wird sich die folgende Analyse stützen.

Beim Vergleich der Einkommensverteilungen zweier Staaten tauchen schwierige Probleme auf. Dies gilt selbst dann, wenn es sich um Staaten auf gleicher wirtschaftlicher Entwicklungsstufe und mit gleichartigen Wirtschafts- und Sozialsystemen sowie ähnlichen politischen Grundstrukturen handelt (vgl. *Hauser* 1991). Die Schwierigkeiten werden noch größer, wenn sich der Vergleich auf Staaten bezieht, in denen diese Voraussetzungen nicht vorliegen, wie es bei der früheren Bundesrepublik und der ehemaligen DDR der Fall war. Diese Probleme eines Vergleichs der Einkommensverteilungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR für ein Stichjahr vor der Vereinigung werden sich in analoger Weise wiederholen, wenn man der Frage nachgehen möchte, wie sich die Verteilung der Einkommen unter der im Beitrittsgebiet lebenden Bevölkerung nach der Vereinigung im Vergleich zu den Jahren vor dem Beitritt geändert hat. Dabei kann man eine regionale Abgrenzung wählen: dann faßt man die Verteilungsänderungen in den alten und den neuen Bundesländern ins Auge. Oder man wählt eine personenbezogene Abgrenzung: dann geht es um die Verteilungsänderungen bei den Personen, die zum Zeitpunkt der Vereinigung im Beitrittsgebiet bzw. in den alten Bundesländern lebten, auch wenn sie anschließend zwischen West und Ost gewandert sind. Beide Fragestellungen sind für eine längere Übergangsperiode gewichtig, wenn auch irgendwann der Zeitpunkt kommen mag, zu dem man nicht mehr zwischen „Ossis“ und „Wessis“ und ihren unterschiedlichen „Startbe-

dingungen“ unterscheiden wird und nur noch die regionale Abgrenzung bedeutsam bleibt. Grundsätzlich bietet ein Haushaltspanel mit Weiterverfolgung aller Personen innerhalb Deutschlands die Möglichkeit, beiden Fragestellungen gerecht zu werden und auch die Integrationsprozesse im östlichen und westlichen Teil zu analysieren; Grenzen ergeben sich lediglich durch die Stichprobengröße und die Ausfallquoten.

Die folgenden Ausführungen sollen lediglich den Ausgangspunkt für spätere Zeitvergleiche markieren; sie beschränken sich auf einen Querschnittsvergleich vor der Vereinigung. Außerdem sollen Hypothesen über Änderungstendenzen der Verteilung unter den vor der Vereinigung im Beitrittsgebiet lebenden Personen formuliert werden, die dann später überprüft werden können. Dabei stellen sich im einzelnen die folgenden Fragen:

- (1) Welche Datenbasis steht zur Verfügung?
- (2) Welche Unterschiede zwischen der früheren Bundesrepublik und der ehemaligen DDR bestanden in bezug auf
  - die gesamten Einkommensverteilungen
  - die relative Position einzelner Gruppen und die Intragruppenverteilungen?
- (3) Welche für Fragen der Einkommensverteilung relevanten Systemunterschiede bestanden zum Zeitpunkt der Datenerhebung in der DDR und welche Einschränkungen ergeben sich daraus für den Vergleich?
- (4) Welche tendenziellen Auswirkungen auf die Einkommensverteilung kann man von den im Zuge der Vereinigung eingetretenen grundlegenden Wandlungen erwarten?

## 2. Das Sozio-ökonomische Panel als Datenbasis

Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) ist eine jährlich wiederholte Befragung der gleichen deutschen und ausländischen Haushalte, die bei der erstmaligen Befragung 1984 in der ehemaligen Bundesrepublik durch eine Zufallsauswahl bestimmt wurden. Es umfaßte ursprünglich 5921 deutsche und ausländische Haushalte (mit italienischem, spanischem, jugoslawischem, türkischem und griechischem Haushaltsvorstand). Das Sozio-ökonomische Panel wurde in Zusammenarbeit zwischen dem Sonderforschungsbereich 3, Frankfurt und Mannheim, dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und Infratest-Sozialforschung, München, entwickelt.<sup>2</sup> Im Mai 1990 gelang eine Ausweitung auf die

<sup>2</sup> Für eine Darstellung der Konzeption des Sozio-ökonomischen Panels vgl. *Hanefeld* (1987) sowie *Wagner* (1991). Ergebnisse für die ehemalige Bundesrepublik wurden publiziert in: *Krupp / Hanefeld* (Hrsg.) 1987; *Krupp / Schupp* (Hrsg.) 1988; *Rendtel / Wagner* (Hrsg.) 1991. Erste Ergebnisse für die ehemalige DDR finden sich in *Wagner et al.* (Hrsg.) 1991.

damalige DDR. In jedem einbezogenen Haushalt werden alle über 15 Jahre alten Mitglieder befragt; außerdem werden Informationen über den Haushalt, u. a. auch die Zahl der Kinder unter 16, erhoben. Alle erstmals befragten Personen werden weiterverfolgt und in jedem Jahr wiederbefragt. Durch Heirat und Älterwerden von Kindern kommen in jedem Jahr neue Befragungspersonen hinzu; der Gesamtbestand erhöht sich auch durch Geburten. Durch Tod, Wegzug ins Ausland oder Verweigerung scheiden in jedem Jahr Personen aus dem Panel aus. Die Verweigerungen und andere Verzerrungen werden durch veränderte Hochrechnungsfaktoren berücksichtigt. Die sechste Welle (1989) des westdeutschen Panels umfaßte 4690 Haushalte mit 9710 Befragungspersonen; in die erste Welle (1990) des ostdeutschen Panels wurden 2179 Haushalte mit 4453 Befragungspersonen einbezogen.

Das Panel enthält Angaben

- zu demographischen Merkmalen und Familienbiographien;
- zu Ausbildung, Weiterbildung, Beruf und Beschäftigung sowie zur beruflichen Biographie;
- zur Wohnungssituation;
- zur Gesundheitssituation;
- zu Primäreinkommen, Sozialleistungen, Steuern und Abgaben;
- zur Vermögenslage;
- zur Zeitverwendung;
- zu subjektiven Einschätzungen und zu grundlegenden politischen Einstellungen.

Wir werden uns in unserem ersten Ansatz lediglich auf einige ausgewählte Variable stützen; insbesondere wird von den Einkommensangaben lediglich das für den Stichmonat erfragte und geringfügig korrigierte Haushaltsnettoeinkommen verwendet<sup>3</sup>.

Für das Gebiet der ehemaligen Bundesrepublik werden im folgenden die Ergebnisse der 6. Welle (1989) zum Vergleich herangezogen, da die Daten der 7. Welle (1990) noch nicht verfügbar sind.<sup>4</sup> Da sich in der Bundesrepublik von

---

<sup>3</sup> Es ist bekannt, daß bei der Frage nach dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen häufig eine gewisse Unterschätzung eintritt. Insbesondere werden Einkommen aus Vermögensbesitz, Einkommen aus freiberuflicher und selbständiger Tätigkeit sowie landwirtschaftliche Einkommen häufig unterschätzt. Außerdem werden unregelmäßig fließende Einkommen (z. B. 13. Monatsgehalt, Jahresprämien) hierbei nicht einbezogen. Auch wenn wir — soweit möglich — eine Korrektur vorgenommen haben, könnten diese Verzerrungen für die ehemalige Bundesrepublik gewichtiger sein als für die DDR, weil die erwähnten Einkommenselemente in der Bundesrepublik einen weit größeren Anteil ausmachen. Daher wird vermutlich die Einkommensungleichheit in der Bundesrepublik etwas stärker unterschätzt sein als in der DDR. Diese Verzerrung ist zur Zeit nicht beseitigbar.

einem Jahr zum nächsten keine größeren Änderungen der gesamten Einkommensverteilung ergeben, dürfte diese zeitliche Diskrepanz den Vergleich nicht beeinträchtigen.

### 3. Ein Vergleich zwischen der personellen Einkommensverteilung in der früheren Bundesrepublik und der ehemaligen DDR

#### 3.1 Vorgehensweise und methodische Vorüberlegungen

In einem ersten Untersuchungsschritt werden wir nunmehr die personellen Einkommensverteilungen auf Basis der Monatsnettoeinkommen, die in den Erhebungen ermittelt wurden, vergleichen<sup>5</sup>. Sämtliche Modifikationen und Einschränkungen, die bei einem Vergleich der Nominaleinkommensverteilungen zwischen zwei Staaten mit unterschiedlichen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen anzubringen sind, werden anschließend diskutiert.

Darstellungen der personellen Einkommensverteilung stellen häufig auf den Haushalt als Wirtschaftsgemeinschaft und Untersuchungseinheit ab; dementsprechend wird nach der Verteilung der Haushalte auf Einkommensgrößenklassen gefragt. An dieser Vorgehensweise läßt sich jedoch aus einer wohlstandsorientierten Perspektive in vierfacher Hinsicht Kritik üben (vgl. *Danziger / Taussig 1979*):

Erstens wird hierbei jeder Haushalt gleich gewichtet, obwohl sich die Personenzahlen in den Haushalten unterscheiden; d. h. das Gewicht, mit dem eine Person in die Berechnung eingeht, ist umgekehrt proportional zur Personenzahl im jeweiligen Haushalt, während grundlegende ethische Prinzipien für alle Personen das gleiche Bedeutungsgewicht fordern, d. h. daß die Wohlfahrt eines Kindes nicht weniger wichtig sein sollte als die Wohlfahrt eines Erwachsenen.

Zweitens wird hierbei vernachlässigt, daß Haushalte gleichen Einkommens für ihre Mitglieder nur ein mit steigender Personenzahl abnehmendes Wohlstandsniveau realisieren können. Dabei dürfte der Rückgang des Wohlstandsniveaus unterproportional zur steigenden Personenzahl verlaufen, da beim gemeinsamen Wirtschaften Einsparungen möglich sind. Außerdem kann man vermuten, daß

---

<sup>4</sup> Obwohl sich die Gesamtverteilung in der ehemaligen Bundesrepublik über mehrere Jahre kaum änderte, fanden auf der individuellen Ebene starke Fluktuationen statt. Vgl. *Hauser / Berntsen (1990)* sowie *Berntsen (1991)*.

<sup>5</sup> Dabei werden die erfragten monatlichen Haushaltsnettoeinkommen in beiden Staaten um einen Anteil an den einmaligen Zahlungen korrigiert. Für die frühere Bundesrepublik wird außerdem eine Ergänzung um den Nettomietwert eigengenutzten Wohneigentums vorgenommen, und zwar wird dieser Wert mit einem Viertel der Bruttokaltmiete, wie sie als Mieter zu bezahlen gewesen wäre, angesetzt. Für die ehemalige DDR wird diese Korrektur nicht vorgenommen, da dort zwar auch ein beachtlicher Eigentümeranteil bestand, jedoch das Mietniveau so niedrig lag, daß im Vergleich zu Mietern eher Verluste (Einkommensminderung infolge von Reparaturaufwendungen) als zuzurechnendes Einkommen anzusetzen wären.

der Bedarf lebensaltersabhängig ist, so daß bei gleichem Einkommen ein Kind ein höheres Wohlstandsniveau erreicht als ein Erwachsener.

Drittens ist es möglich, daß Haushaltsmitglieder nicht ihr gesamtes persönliches Nettoeinkommen für die Haushaltsausgaben zur Verfügung stellen, sondern daß sie einen Teil als Vorbehaltseinkommen für ihre eigenen Bedürfnisse reservieren und damit ein höheres Wohlstandsniveau als die anderen Haushaltsmitglieder erreichen.

Viertens kann es sein, daß selbst das in den Haushaltspool eingebrachte Einkommen von den im Haushalt entscheidenden Personen nicht derart verwendet wird, daß alle Haushaltsmitglieder das gleiche Wohlstandsniveau erreichen.

Bei der folgenden Betrachtung ignorieren wir den dritten und vierten Kritikpunkt durch die Einführung von zwei Annahmen, die wir bei einem Vergleich der ehemaligen Bundesrepublik mit der früheren DDR für akzeptabel halten. Es sind dies erstens die Poolannahme, die besagt, daß alle Einkommen jedes Haushaltsmitglieds in den Haushaltspool eingebracht werden, und zweitens die Wohlstandsgleichverteilungsannahme, die postuliert, daß der Haushaltskonsum derart verteilt wird, daß alle Haushaltsmitglieder das gleiche Wohlstandsniveau erreichen. Die ersten beiden Kritikpunkte werden dadurch berücksichtigt, daß wir nicht auf Haushalte, sondern auf Personen als Untersuchungseinheiten abstellen und daß wir durch die Einführung einer Äquivalenzskala ein gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen als Wohlstandsindikator ermitteln, auf dessen Basis die Personen Wohlstandsklassen zugeordnet werden. Das auf diese Weise errechnete, gewichtete Pro-Kopf-Einkommen wird im folgenden als Äquivalenzeinkommen bezeichnet. Da Äquivalenzskalen einen unvermeidlichen normativen Kern enthalten — besagen sie doch, um wieviel das Einkommen eines Haushalts zunehmen muß, wenn ein weiteres Haushaltsmitglied hinzukommt und das Wohlstandsniveau der bisherigen Mitglieder gleich bleiben soll — ist eine Entscheidung für eine bestimmte Skala schwierig<sup>6</sup>. Wir verwenden daher alternativ zwei Skalen: eine in den Regelsatzproportionen der westdeutschen Sozialhilfe implizierte Skala<sup>7</sup>, die weiteren Personen im Haushalt international gesehen ein vergleichsweise hohes Gewicht verleiht (Äquivalenzeinkommen I), und eine zweite Skala mit ziemlich niedrigen Gewichten<sup>8</sup> (Äquivalenzeinkommen II). Damit kann ein Bereich abgegrenzt werden, der die meisten international verwendeten Skalen einschließt, so daß die Sensitivität der Ergebnisse in bezug auf die Verwendung verschiedener Skalen sichtbar wird.

---

<sup>6</sup> Für einen internationalen Überblick über eine große Zahl von Skalen und die bei ihrer Verwendung resultierenden Unterschiede in den Verteilungsergebnissen vgl. *Buhmann et al.* (1988).

<sup>7</sup> Entsprechend der Sozialhilfeskala erhält der Haushaltsvorstand das Gewicht 1, der Ehegatte 0,8 und Kinder je nach Alter 0,45 bis 0,9.

<sup>8</sup> Bei der zweiten Skala erhält der Haushaltsvorstand das Gewicht 1, der Ehegatte und weitere Erwachsene jeweils 0,66 und Kinder jeweils 0,33.



Aufgrund dieser Überlegungen werden im folgenden für jedes Land jeweils drei Verteilungen präsentiert:

- die Verteilung der Haushalte auf Einkommensgrößenklassen;
- die Verteilung von Personen auf Größenklassen des Äquivalenzeinkommens I;
- die Verteilung von Personen auf Größenklassen des Äquivalenzeinkommens II.

Um die Verteilung unabhängig von Niveauunterschieden darstellen zu können, werden die Größenklassengrenzen dabei als Vielfache des jeweiligen Durchschnitts ausgedrückt. Während Haushalte in der Regel nach Merkmalen des Haushaltsvorstandes oder des Haushalts klassifiziert werden, bestehen bei Personen zwei Möglichkeiten: erstens die Zuordnung nach Merkmalen des Haushaltsvorstandes oder des Haushalts, in dem sie leben, und zweitens die Klassifizierung nach eigenen Merkmalen. Da beide Klassifizierungen unterschiedliche Einblicke in die Verteilung nach Subgruppen ergeben, werden sie parallel verwendet.

### *3.2 Die globale personelle Einkommensverteilung in der früheren Bundesrepublik und in der ehemaligen DDR<sup>9</sup>*

In Tabelle 1 werden wichtige Verteilungsmaße für die frühere Bundesrepublik und die ehemalige DDR präsentiert.

Blickt man als erstes auf die Maße zur Charakterisierung der Verteilung auf alle Haushalte in jedem Land (Sp. 1 und 10), so erkennt man folgendes: Der Gini-Koeffizient deutet auf eine geringere Ungleichheit in der DDR hin. Aus der Quintilsverteilung ersieht man jedoch, daß in der DDR sowohl die Einkommensanteile des obersten als auch des untersten Quintils geringer waren; der stärkeren Ungleichheit im unteren Bereich steht damit eine geringere Ungleichheit im oberen Bereich gegenüber. Dies bedeutet, daß sich schneidende Lorenzkurven vorliegen (vgl. Schaubild 1a), so daß der Gini-Koeffizient keine eindeutige Aussage zuläßt. Das Atkinson-Maß<sup>10</sup>, das — entsprechend dem Wert des Parameters  $\epsilon$  — eine Gewichtung der einzelnen Ungleichheitsaspekte vornimmt, zeigt

<sup>9</sup> Im folgenden werden zur sprachlichen Vereinfachung auch die Abkürzungen BRD und DDR verwendet.

<sup>10</sup> Das Atkinson-Maß enthält explizit einen Faktor  $\epsilon$ , der das Gewicht zum Ausdruck bringt, das Verteilungsaspekten in einer umfassenden Wohlstandsbetrachtung zugemessen wird. Bei  $\epsilon = 0$  wird die Verteilung als irrelevant erachtet, bei  $\epsilon = \infty$  kommt es bei einer Beurteilung lediglich darauf an, wie sich die ökonomische Lage der am schlechtesten gestellten Gruppe darstellt. Ein Übergang beispielsweise von  $\epsilon = 1$  auf  $\epsilon = 2$  bedeutet, daß der Verteilung im unteren Bereich ein größeres Gewicht beigemessen wird. Das Atkinson-Maß liegt immer zwischen 0 (Gleichverteilung) und 1 (maximale Ungleichheit). Vgl. *Atkinson* (1983).

Die Formel für das Atkinson-Maß A lautet:



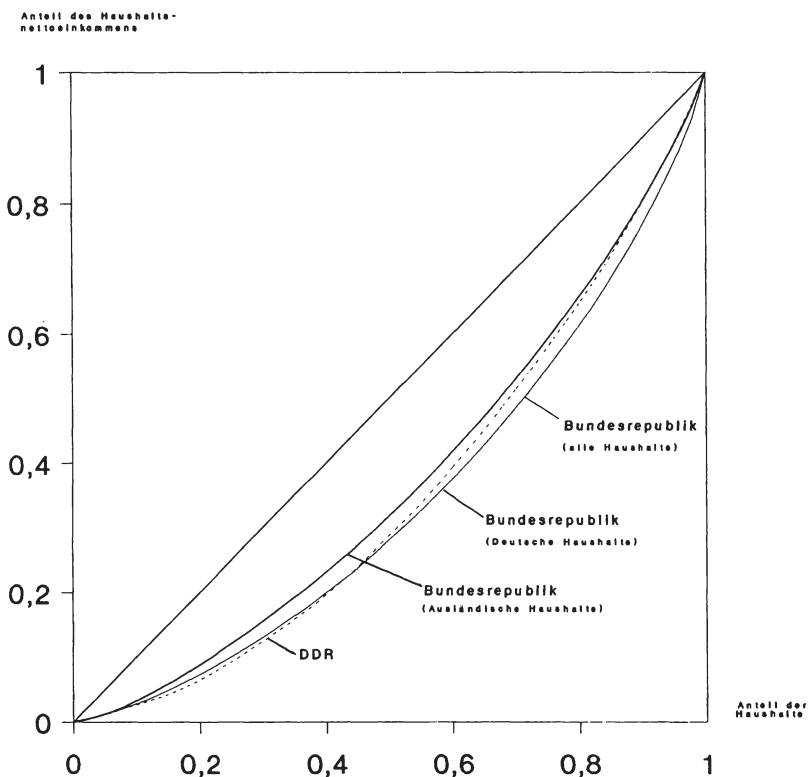


Schaubild 1a: Lorenzkurven der Verteilung des Haushaltsnettoeinkommens in der früheren Bundesrepublik und der ehemaligen DDR

$$A = 1 - \left[ \sum_{i=1}^n (Y_i/\bar{Y})^{1-\varepsilon} f_i \right]^{1/(1-\varepsilon)} \quad \text{für } \varepsilon \neq 1$$

$$A = 1 - \exp \left[ \sum_{i=1}^n f_i \log_e (Y_i/\bar{Y}) \right] \quad \text{für } \varepsilon = 1$$

mit:

$Y_i$  = Einkommen einer Untersuchungseinheit oder Klassendurchschnittseinkommen (Haushaltsnettoeinkommen oder Personen-Äquivalenzeinkommen)

$\bar{Y}$  = Durchschnittseinkommen aller Untersuchungseinheiten

$n$  = Zahl der Untersuchungseinheiten

$f_i$  = relative Häufigkeiten (anteilige Besetzungszahl) einer Einkommensklasse, sofern das Maß aus gruppierten Daten ermittelt wird. Bei Individualdaten (wie hier) gilt  $f_i = 1/n$

$\varepsilon$  = normativ zu setzender Parameter, der die der Ungleichheit zugemessene Bedeutung kennzeichnet.

**Tabelle 1: Verteilungsmaße zur personellen Verteilung der monatlichen Haushaltsnettoeinkommen<sup>1</sup> und der Äquivalenzeinkommen I und II<sup>2</sup> in der früheren Bundesrepublik und der ehemaligen DDR**

Verteilungsmaße	Bundesrepublik Deutschland										DDR		
	Haushaltsnettoeinkommen			Äquivalenzeinkommen I			Äquivalenzeinkommen II				Haushaltsnettoeink.	Äquivalenzeink.I	Äquivalenzeink.II
	Alle	Deutsche	Ausländer <sup>3)</sup>	Alle	Deutsche	Ausländer <sup>3)</sup>	Alle	Deutsche	Ausländer <sup>3)</sup>				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Arith. Mittel DM/M	3141	3147	3021	1610	1639	1153	1828	1856	1387	1606	769	899	
Median DM/M	2553	2550	2602	1325	1354	973	1548	1571	1199	1583	741	890	
Gini-Koeffizient	0,314	0,317	0,257	0,274	0,272	0,261	0,257	0,256	0,230	0,292	0,187	0,182	
Atkinson-Maß													
$\epsilon=1$	0,159	0,161	0,111	0,119	0,117	0,108	0,106	0,105	0,086	0,147	0,056	0,055	
$\epsilon=2$	0,310	0,313	0,233	0,226	0,222	0,206	0,205	0,203	0,169	0,300	0,111	0,111	
Quintilanteile													
1. Quantil %	7,36	7,31	8,84	9,29	9,38	9,63	9,81	9,84	10,45	6,56	11,75	11,45	
2. Quantil %	12,59	12,51	14,33	13,73	13,79	14,29	14,25	14,30	15,13	13,15	15,77	16,19	
3. Quantil %	17,65	17,60	18,61	17,60	17,65	17,70	17,89	17,90	18,18	19,62	19,25	19,75	
4. Quantil %	23,79	23,79	24,05	22,65	22,60	22,37	22,48	22,47	22,75	25,55	23,00	23,09	
5. Quantil %	38,61	38,79	34,17	36,73	36,58	36,01	35,57	35,49	33,49	35,12	30,23	29,52	

1) Das monatliche Haushaltsnettoeinkommen bezieht sich in der BRD auf März oder April 1989, in der DDR auf Mai 1990. Das erfragte Monateinkommen wurde um ein Zwölftel der einmaligen Zahlungen (abzüglich pauschalierter Abgaben) sowie um den Nettomietwert der eigengenutzten Eigentümervohnungen in der BRD korrigiert.

2) Das Äquivalenzeinkommen I wurde mit Hilfe einer aus der Sozialhilfe abgeleiteten Skala, das Äquivalenzeinkommen II mit einer Skala mit wesentlich geringeren Gewichten ermittelt (Vgl. Text).

3) Nur Haushalte mit italienischem, spanischem, griechischem, jugoslawischem und türkischem Haushaltsvorstand

Quelle: Eigene Berechnungen aus SOEP-West, Welle 6, 1989 und SOEP-Ost, Welle 1, 1990.

jedoch für gängige Werte von  $\epsilon$  ebenfalls eine geringere Ungleichheit in der Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen in der DDR an. Wenn man die Situation der untersten Gruppe nicht extrem hoch gewichtet, kann man daher von geringerer Ungleichheit sprechen.

Die Einkommensverteilungen zwischen Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand und Haushalten mit ausländischem Haushaltsvorstand wichen in der Bundesrepublik deutlich voneinander ab. Wie aus Tabelle 1, Sp. 2 und 3 hervorgeht, war die Verteilung unter den ausländischen Haushalten nach allen Verteilungsmaßen deutlich weniger ungleich als unter den deutschen Haushalten und auch weniger ungleich als unter den Haushalten der DDR.

Die bisherige Darstellung folgte der traditionellen Vorgehensweise, bei der Haushalte ohne Berücksichtigung ihrer Größe als Untersuchungseinheiten dienen. Geht man jedoch zu einer stärker wohlstandsorientierten Betrachtung des Äquivalenzeinkommens von Personen über, so werden beachtliche Verschiebungen sichtbar. Zunächst einmal läßt sich konstatieren, daß die Verteilung der Äquivalenzeinkommen I und II sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR deutlich weniger ungleich war als die Verteilung der Haushaltseinkommen. Sowohl die Gini-Koeffizienten als auch die Atkinson-Maße lagen niedriger und die Anteile der untersten und obersten Quintile (auf Personenbasis) lagen näher beieinander. Aus unserer Sicht ergibt diese Betrachtung der Äquivalenzeinkommen ein besser zutreffendes Bild der Einkommensungleichheit als der Blick auf die Haushaltseinkommen; trotzdem hatte auch die hierbei noch sichtbare Ungleichheit ein beachtliches Ausmaß.

Vergleicht man nun wieder die Bundesrepublik und die DDR (Sp. 4 und 11 bzw. Sp. 7 und 12) so bestätigten sich gängige Vermutungen ganz eindeutig: Die Verteilung der Äquivalenzeinkommen war in der DDR deutlich weniger ungleich als in der Bundesrepublik, wobei die Verwendung der Äquivalenzskala II anstatt der Skala I in der DDR einen geringeren Unterschied ausmachte als in der Bundesrepublik. Die Lorenzkurven (Schaubild 1b und 1c) für die DDR lagen in ihrem gesamten Bereich näher der Gleichverteilungsgeraden als die Kurven für die Bundesrepublik.

Werfen wir nun nochmals einen Blick auf die Unterschiede zwischen den Personen in deutschen und ausländischen Haushalten in der Bundesrepublik, so sehen wir, daß zwar die arithmetischen Mittelwerte der Haushaltsnettoeinkommen nur geringfügig voneinander abwichen, die Mittelwerte der Äquivalenzeinkommen bei den Ausländern aber um etwa ein Viertel niedriger lagen als bei den Deutschen; hierin spiegelt sich die größere durchschnittliche Zahl der Haushaltsmitglieder in ausländischen Haushalten, insbesondere bedingt durch die weitgehend fehlenden Ein- und Zwei-Personen-Altenhaushalte. Auch bei dieser Betrachtung war die Verteilung unter den Personen in deutschen Haushalten ungleicher als unter den Personen in ausländischen Haushalten, aber die Diskrepanz war nicht so ausgeprägt wie beim Haushaltseinkommen.

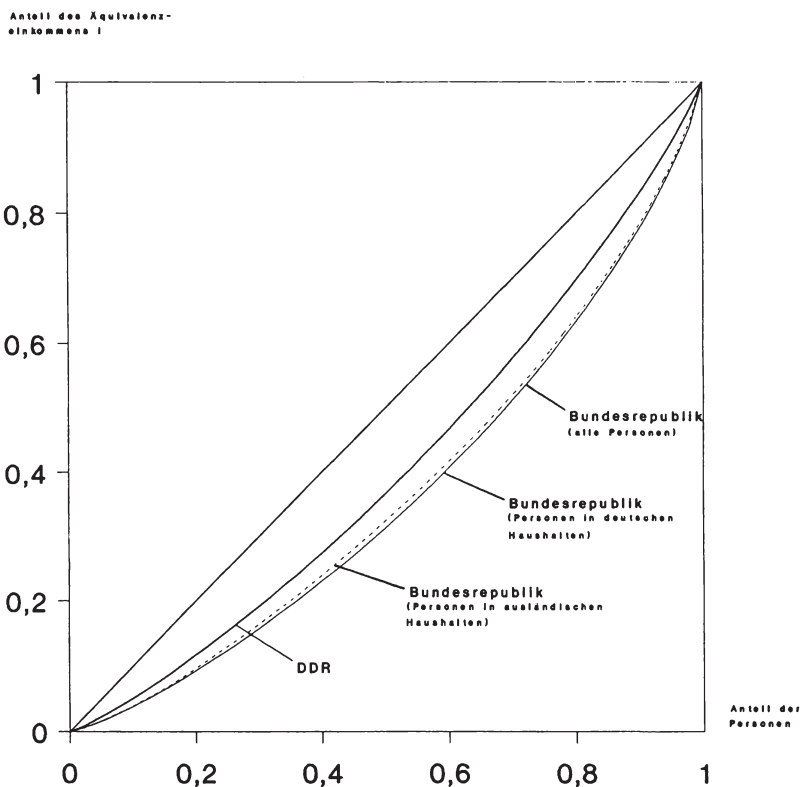


Schaubild 1 b: Lorenzkurven der Verteilung des Äquivalenzeinkommens I in der früheren Bundesrepublik und der ehemaligen DDR

Einen tieferen Einblick in die Verteilungssituation erhält man, wenn man die Haushalte nach relativen Haushaltseinkommensklassen und die Personen nach relativen Äquivalenzeinkommensklassen ordnet (Tabelle 2). Auch hierbei zeigen wir die Haushaltsklassifikation nur wieder informationshalber, um die gegenüber der Personenklassifikation auftretende Verzerrung zu demonstrieren.

Für die Interpretation der Ergebnisse ist es jedoch bedeutsam, daß in Tabelle 1 die Verteilungsmaße und die Mittelwerte für jede Subgruppe getrennt ermittelt wurden, während der folgenden Tabelle 2 nur das arithmetische Mittel für die Bundesrepublik und die DDR zugrunde liegt. Damit wird bei einem Vergleich der in der Bundesrepublik lebenden deutschen und ausländischen Haushalte bzw. der Personen in den jeweiligen Haushalten auch sichtbar, wie stark die Ausländer unter dem BRD-Durchschnitt liegen. Dagegen ist ein Vergleich der Niveaus zwischen der Bundesrepublik und der DDR nicht zulässig; es handelt sich nur

Anteil des Äquivalenzeinkommens II

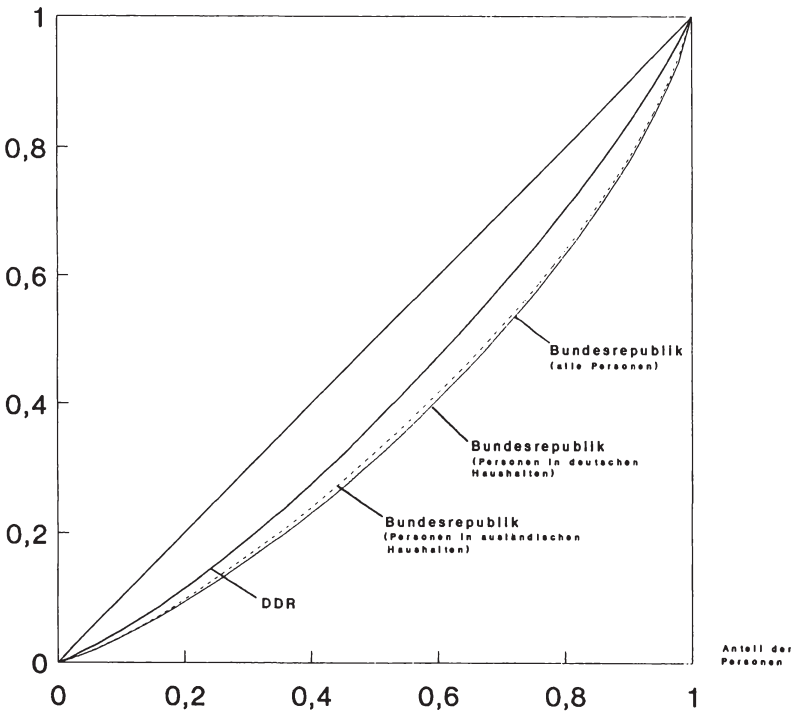


Schaubild 1c: Lorenzkurven der Verteilung des Äquivalenzeinkommens II in der früheren Bundesrepublik und der ehemaligen DDR

um einen Vergleich der Verteilungen, d. h. der Relationen zum jeweiligen Landesdurchschnitt.

Im einzelnen kann man zu Tabelle 2 die folgenden zusammenfassenden Aussagen machen:

Die Verteilung aller Haushalte in der Bundesrepublik war linkssteil (58,8% unter dem Durchschnitt), während sie in der DDR fast symmetrisch war (51,3% unter dem Durchschnitt); die Klasse über dem Zweifachen des Durchschnitts war in der DDR deutlich schwächer besetzt. Aber insgesamt gesehen erscheinen die Unterschiede zwischen der BRD und der DDR unerwartet gering.

Unterscheidet man in der Bundesrepublik zwischen deutschen und ausländischen Haushalten, so erkennt man, daß sich die ausländischen Haushalte stärker im mittleren Bereich konzentrierten, wobei überraschenderweise auch die Niedrigeinkommensklasse (unter 50% des Durchschnitts) um ein Drittel schwächer besetzt war als bei den deutschen Haushalten.

**Tabelle 2: Die Verteilung von Haushalten auf Klassen von Vielfachen des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens<sup>1</sup> und von Personen auf Klassen von Vielfachen des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens I und II<sup>2</sup>**

		- in % -										
Äquivalenzeinkommen I/II Von ... bis unter ... des Durchschnitts	Alle	0	0,5	0,75	1,00	1,25	1,50	1,50	2,00	2,00	und mehr	Alle
		0,5	0,75	1,00	1,25	1,50	2,00	2,00				
<b>Haushalte nach Haushaltsnettoeinkommen:</b>												
Alle Haushalte BRD	100	18,4	22,1	18,3	14,5	10,1	11,0	5,6				100
- deutsche Haushalte	100	18,6	22,0	18,2	14,4	10,0	11,0	5,8				100
- ausl. Haushalte 3)	100	12,5	23,9	21,1	18,7	12,2	9,6	2,0				100
Alle Haushalte DDR	100	19,7	17,2	14,4	16,6	15,2	13,5	3,4				100
<b>Personen nach Äquivalenzeinkommen I</b>												
in allen Haushalten BRD	100	10,8	26,5	23,2	16,7	10,2	7,9	4,6				100
- in deutschen Haush.	100	9,7	25,8	23,5	17,3	10,6	8,3	4,8				100
- in ausl. Haush. 3)	100	28,2	37,7	18,7	7,7	3,8	2,3	(1,7)				100
in allen Haushalten DDR	100	3,4	21,6	29,2	25,2	12,7	6,8	1,1				100
<b>Personen nach Äquivalenzeinkommen II</b>												
in allen Haushalten BRD	100	8,7	25,5	26,5	17,5	9,6	8,3	3,9				100
- in deutschen Haush.	100	8,0	24,7	26,7	17,9	10,0	8,6	4,1				100
- in ausl. Haush. 3)	100	19,5	37,1	24,4	12,7	3,8	2,1	(0,4)				100
in allen Haushalten DDR	100	4,2	19,7	27,2	28,2	14,0	6,1	0,6				100

1) Das monatliche Haushaltsnettoeinkommen bezieht sich in der BRD auf März oder April 1989, in der DDR auf Mai 1990. Das erfragte Monateinkommen wurde um ein Zwölftel der einmaligen Zahlungen (abzüglich pauschalierter Abgaben) sowie um den Nettomietwert der eigen genutzten Eigentümervohnungen in der BRD korrigiert.

2) Das Äquivalenzeinkommen I wurde mit Hilfe einer aus der Sozialhilfe abgeleiteten Skala, das Äquivalenzeinkommen II mit einer Skala mit wesentlich geringeren Gewichten ermittelt (vgl. Text).

3) Nur Haushalte mit italienischem, spanischem, griechischem, jugoslawischem und türkischem Haushaltsvorstand

Anmerkung: / = Kein Nachweis, 0 = Stichprobenumfang unter 30, - = Stichprobenumfang unter 10

Quelle: Eigene Berechnungen aus SOEP-West, Welle 6, 1989 und SOEP-Ost, Welle 1, 1990.

Das Bild ändert sich jedoch völlig, wenn man zur Verteilung der Personen auf relative Äquivalenzeinkommensklassen übergeht. Dies kommt dadurch zustande, daß größere Haushalte nunmehr tiefer und kleinere Haushalte höher eingestuft werden; außerdem bewirkt die größere Personenzahl der größeren Haushalte bei einer Personenklassifizierung eine weitere Verschiebung. Damit werden wieder die Verzerrungen sichtbar, die bei einer Haushaltsklassifikation auftreten.

Bei Verwendung des Äquivalenzeinkommens I zeigt sich, daß die Besetzung der beiden unteren und oberen Klassen in der DDR weit geringer war als in der BRD. Zugespitzt formuliert könnte man sagen: in der DDR waren — wie erwartet — Armut und Reichtum weit weniger verbreitet.

Große Diskrepanzen innerhalb der Bundesrepublik werden jedoch sichtbar, wenn man nach Personen in deutschen und ausländischen Haushalten unterscheidet. Weniger als ein Zehntel der Deutschen, aber über ein Viertel der Ausländer mußten mit weniger als der Hälfte des Durchschnitts-Äquivalenzeinkommens auskommen; und wenn man die untere Schicht mit dem 0,75-fachen des Durchschnitts abgrenzt, fielen hierin sogar zwei Drittel der Ausländer, aber nur gut ein Drittel der Deutschen. In den oberen Schichten war das Verhältnis dann natürlich umgekehrt.

In quantitativ etwas abgeschwächter Form gelten alle Aussagen auch, wenn man anstatt des Äquivalenzeinkommens I das Äquivalenzeinkommen II — mit geringeren Gewichten für den Bedarf weiterer Haushaltsmitglieder, insbesondere Kinder —, zugrunde legt.

### *3.3 Die relative Position von ausgewählten Bevölkerungsgruppen und die Intragruppenverteilung im Vergleich*

Nunmehr wenden wir uns der Frage zu, ob sich die festgestellten Verteilungsunterschiede gleichmäßig bei allen Bevölkerungsgruppen zeigten oder ob etwa einzelne Gruppen im Vergleich zum jeweiligen Landesdurchschnitt besser oder schlechter gestellt waren. Als Maßgrößen verwenden wir dabei zum einen das Verhältnis des jeweiligen Gruppenmittelwerts zum Landesdurchschnitt und zum anderen wieder die Streuung um das landesdurchschnittliche Äquivalenzeinkommen I bzw. II, wobei insbesondere dem jeweiligen Anteil von Niedrigeinkommensbeziehern (unter 50% des Landesdurchschnitts) Beachtung geschenkt wird. Außerdem präsentieren wir nur noch personenbezogene Ergebnisse und verzichten für die Bundesrepublik auch auf die Trennung zwischen Deutschen und Ausländern.

Bei dieser Fragestellung kann man selbstverständlich eine Vielzahl von Gruppenbildungen für einen Vergleich ins Auge fassen. Im Hinblick auf die sozialpolitische Problematik der ökonomisch Inaktiven, auf die die Maßnahmen des Familienlastenausgleichs und der Alterssicherung ausgerichtet sind, wählen wir hier

die Verteilungen nach Haushaltstypen und nach Lebensalter sowie Geschlecht für eine genauere Betrachtung aus. Dabei wird immer auf die *Personen*, die in unterschiedlichen Haushaltstypen lebten, und auf das eigene Lebensalter und Geschlecht der Personen — nicht etwa, wie meist üblich, auf das Lebensalter und Geschlecht des Haushaltsvorstandes — abgestellt.

Betrachtet man zunächst die relativen Positionen der Haushaltstypen in Tabelle 3 so fallen deutliche Unterschiede zwischen der BRD und der DDR ins Auge:

*Tabelle 3*  
**Die relative Position ausgewählter Haushaltsgruppen  
in der früheren Bundesrepublik und der ehemaligen DDR**

Haushaltstyp	Verhältnis des Gruppendurchschnitts zum Bevölkerungsdurchschnitt			
	Äquivalenzeink.I 1)		Äquivalenzeink.II 1)	
	BRD	DDR	BRD	DDR
Ein-Personen-Haushalte	125,3	89,5	110,5	76,6
-bis 60 Jahre				
--weiblich	131,1	104,8	115,5	89,8
--männlich	151,2	134,1	133,2	114,8
-über 60 Jahre				
--weiblich	98,5	67,2	86,8	57,5
--männlich	135,1	82,4	119,0	70,6
Ehepaare ohne Kinder	121,7	112,9	116,4	104,8
Ehepaare mit Kindern	84,5	94,7	93,4	101,6
alle unter 18 Jahren				
-mit 1 Kind unter	99,0	107,4	103,2	109,9
18 Jahren				
-mit 2 Kindern unter	81,2	89,7	91,5	98,8
18 Jahren				
-mit drei und mehr	68,9	74,1	82,4	86,2
Kindern unter 18 Jahren				
Ein-Elternteil-Familien	63,5	79,3	71,8	84,3
alle Kinder unter 18 Jahren				
-mit 1 Kind unter	66,2	84,3	69,6	85,9
18 Jahren				
-mit zwei und mehr	59,7	68,3	74,8	80,8
Kindern unter 18 Jahren				
Sonstige Haushalte mit mindestens 1 Kind unter 18 Jahren	71,2	92,4	79,4	98,2
Sonstige Haushalte ohne Kinder unter 18 Jahren	102,9	112,5	102,4	108,9

1) Das Äquivalenzeinkommen I wurde mit Hilfe einer aus der Sozialhilfe abgeleiteten Skala, das Äquivalenzeinkommen II mit einer Skala mit wesentlich geringeren Gewichten ermittelt (vgl. Text).

Quelle: Eigene Berechnungen aus SOEP-West, Welle 6, 1989 und SOEP-Ost, Welle 1, 1990.



Der extremste Unterschied tritt bei den Ein-Personen-Haushalten auf. Während sie in der BRD um 25,3 % (Äquivalenzeinkommen I) bzw. 10,5 % (Äquivalenzeinkommen II) über dem Durchschnitt lagen, fielen sie in der DDR um 10,5 % bzw. 23,4 % dahinter zurück. In der Bundesrepublik wie auch in der DDR waren dabei die alleinlebenden Männer wesentlich besser gestellt als die alleinlebenden Frauen. Bei der zusätzlichen Unterscheidung nach dem Lebensalter erkennt man, daß in der DDR die Alten jene Gruppe darstellten, auf die vor allem das unterdurchschnittliche Ergebnis zurückzuführen ist.

Bei den anderen Haushaltstypen waren die Unterschiede weniger ausgeprägt. Hier scheint das Vorhandensein von Kindern das Hauptmerkmal zu sein, das zu Unterschieden führt. Während Ehepaare ohne Kinder in der BRD stärker über dem Durchschnitt lagen als in der DDR, befanden sich alle Haushaltstypen mit Kindern unter 18 in der Bundesrepublik im unterdurchschnittlichen Bereich (Ausnahme: Haushalte mit 1 Kind bei Verwendung von Äquivalenzeinkommen II), und zwar lagen sie jeweils deutlich niedriger als die vergleichbaren Typen in der DDR. Sowohl bei Ehepaaren mit Kindern als auch bei Ein-Elternteil-Familien gilt in beiden Ländern auch, daß die durchschnittliche Lage um so ungünstiger war, je mehr Kinder vorhanden waren; dabei befanden sich Alleinerziehende und ihre Kinder in einer noch schlechteren Position als Ehepaare mit Kindern. Sofern in sonstigen Haushalten Kinder vorhanden waren, lagen sie unter dem Durchschnitt, andernfalls darüber.

Diese Gruppendurchschnittsbetrachtung läßt bereits die Schlußfolgerung zu, daß in der DDR andere Arbeitsmarktverhältnisse, höhere Frauenerwerbsquoten und Familienlastenausgleichsmaßnahmen zu einer günstigeren Situation der Familien mit Kindern geführt hatten als in der Bundesrepublik. Allerdings konnte das mit steigender Kinderzahl einhergehende Absinken der Familien ebensowenig vermieden werden wie in der Bundesrepublik; diese Aussage gilt auch, wenn man die Äquivalenzskala II anwendet, bei der der Bedarf von Kindern wesentlich geringer eingeschätzt wird als bei der Skala I. Die Diskrepanz zwischen Ehepaaren mit Kindern und Ein-Elternteil-Familien konnte in der DDR durch verschiedenste Maßnahmen etwas geringer gehalten werden als in der Bundesrepublik.

Auch wenn durch diese Durchschnittsbetrachtung erste Einsichten ermöglicht werden, ist die Frage noch offen, wie groß die Intragruppenunterschiede waren, und insbesondere, inwieweit es gelungen war, ein Absinken in den Niedrigeinkommensbereich unter 50 % des Durchschnitts zu vermeiden. Hierüber gibt Tabelle 4 Aufschluß.

Da sich die Klasseneinteilung in Tabelle 4 jeweils auf den Landesdurchschnitt bezieht, wird nicht nur die Streuung innerhalb einer Gruppe, sondern auch deren Lage im Vergleich zum Landesdurchschnitt sichtbar. Für die Streuung sind die jeweiligen Anteile der Personengruppen in der untersten und obersten Klasse von besonderer Bedeutung. Bei einem Vergleich der auf dem Äquivalenzeinkommen I basierenden Verteilungen zeigt sich, daß in der Bundesrepublik in der

**Tabelle 4: Die Verteilung von Personen in verschiedenen Haushaltstypen auf Vielfache des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens I bzw. II**

Äquivalenzeinkommen I/II Von ... bis unter ... des Durchschnitts	- in % -										Alle	
	0 50	50 75	75 100	100 125	125 150	150 200	200 und mehr					
Ein-Personen-Haushalte												
- Äquivalenzeink. I: BRD	6,6	17,8	18,1	20,4	13,4	12,2	11,5					100
DDR	(6,1)	49,8	12,2	10,1	13,0	(6,9)	-					100
- Äquivalenzeink. II: BRD	10,7	20,8	22,9	17,3	9,7	10,7	7,9					100
DDR	17,5	46,8	9,5	16,3	(4,9)	(4,3)	-					100
Ehepaare ohne Kinder												
- Äquivalenzeink. I: BRD	2,6	18,1	21,6	20,0	15,0	15,4	7,1					100
DDR	-	20,0	22,6	21,9	16,1	16,0	2,9					100
- Äquivalenzeink. II: BRD	3,9	20,2	24,1	18,0	13,2	14,9	5,8					100
DDR	-	26,3	22,6	20,8	17,5	10,0	(1,8)					100
Ehepaare mit Kindern alle unter 18 Jahren												
- Äquivalenzeink. I: BRD	10,9	38,3	25,8	13,0	7,0	3,6	1,3					100
DDR	(2,3)	20,5	38,0	28,0	8,1	(2,7)	-					100
- Äquivalenzeink. II: BRD	6,2	30,7	30,9	16,8	7,0	6,3	2,1					100
DDR	(1,7)	13,9	34,6	32,0	13,1	4,4	-					100

Fortsetzung Tabelle 4

Äquivalenzzinkommen I/II Von ... bis unter ... des Durchschnitts	- in % -										Alle	
	0 50	50 75	75 100	100 125	125 150	150 200	200 und mehr					
Ein-Elternteil-Familien mit Kindern alle unter 18 Jahren												
- Äquivalenzzink. I: BRD DDR	45,0 -	29,8 38,4	11,8 (27,5)	(7,4) (17,3)	(3,5) -	- -	- -	- -				100 100
- Äquivalenzzink. II: BRD DDR	34,8 -	33,5 38,2	12,0 (33,3)	(7,4) (13,5)	(5,6) -	(5,5) -	- -	- -				100 100
Sonstige Haushalte mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren												
- Äquivalenzzink. I: BRD DDR	28,3 (7,0)	35,1 18,8	22,4 37,6	8,2 23,6	2,9 (11,4)	2,3 -	(0,8) /					100 100
- Äquivalenzzink. II: BRD DDR	17,1 (6,5)	35,6 14,6	27,8 30,7	11,5 28,9	4,0 (14,4)	2,8 (4,9)	(1,2) /					100 100
Sonstige Haushalte ohne Kinder unter 18 Jahren												
- Äquivalenzzink. I: BRD DDR	5,3 -	20,7 9,1	27,4 22,3	22,1 33,7	13,0 20,4	7,9 10,7	3,6 (4,2)					100 100
- Äquivalenzzink. II: BRD DDR	5,5 (3,2)	20,2 10,6	27,3 23,5	23,2 35,9	13,5 18,1	7,0 8,2	3,3 -					100 100

1) Das Äquivalenzzinkommen I wurde mit Hilfe einer aus der Sozialhilfe abgeleiteten Skala, das Äquivalenzzinkommen II mit einer Skala mit wesentlich geringeren Gewichten ermittelt (vgl. Text).

Anmerkung: / = Kein Nachweis, 0 = Stichprobenumfang unter 30, - = Stichprobenumfang unter 10

Quelle: Eigene Berechnungen aus SOEP-West, Welle 6, 1989 und SOEP-Ost, Welle 1, 1990.

untersten Klasse die Personen in Haushalten von Ehepaaren mit Kindern (10,9%), von Ein-Elternteil-Familien (45,0%) und von sonstigen Haushalten mit Kindern (28,3%) besonders hohe Anteile aufwiesen; demgegenüber waren in der obersten Klasse die Ein-Personen-Haushalte mit 11,5%, die Ehepaare ohne Kinder mit 7,1% und die Personen in sonstigen Haushalten ohne Kinder mit 3,6% am stärksten vertreten. Legt man das Äquivalenzeinkommen II zugrunde, so verringern sich bei den Haushalten mit Kindern generell die Anteile in der untersten Klasse, und es erhöhen sich die Anteile in der obersten; trotzdem sind — mit einer Ausnahme — die Personen in Haushalten mit Kindern immer noch stärker in der untersten und schwächer in der obersten Klasse vertreten als die Personen in Haushalten ohne Kinder. Die Ausnahme bilden die Ein-Personen-Haushalte, bei denen in diesem Fall doch 10,7% in die unterste Klasse kamen.

Für die DDR kann man feststellen, daß bei Verwendung des Äquivalenzeinkommens I nur sehr kleine Personenanteile in die unterste Klasse fielen<sup>11</sup>; es gelang dort offenbar besser als in der Bundesrepublik, einen Mindestlebensstandard oberhalb der 50%-Grenze aufrecht zu erhalten; besonders krass ist der Unterschied bei den Ein-Elternteil-Familien. Andererseits erreichten auch nur bei den Ehepaaren ohne Kinder und den sonstigen Haushalten ohne Kinder kleine Personengruppen die oberste Klasse.

Benützt man für die DDR das Äquivalenzeinkommen II, so tritt in der untersten Klasse nur bei den Ein-Personen-Haushalten eine gravierende Erhöhung ein, die zu einem weit höheren Personenanteil als in der Bundesrepublik führt. Da der Landesdurchschnitt beim Äquivalenzeinkommen II höher liegt als beim Äquivalenzeinkommen I, führt diese Sichtweise auch zu einem Anstieg der 50%-Grenze. Vermutlich überschreitet diese Grenze damit das Niveau der Mindestrenten, die ein Teil der Rentner und Rentnerinnen in der DDR erhielt, so daß sich diese Gruppe auf einmal in der untersten Klasse befindet. Andererseits erreichte bei Verwendung der Äquivalenzeinkommens II fast kein DDR-Bewohner mehr die oberste Klasse.

Tabelle 5 liefert für alleinlebende Personen, getrennt nach zwei Altersklassen und Geschlecht, weitere Verteilungsinformationen; wegen der geringen Besetzungszahlen können allerdings nur drei Klassen ausgewiesen werden. Es wird deutlich, daß bei den allein lebenden Frauen unter 60 in der DDR im Vergleich zur Bundesrepublik eine stärkere Konzentration in der Nähe des Durchschnitts vorlag, während sich die Männer in der obersten Klasse konzentrierten. Bei den Alten war in der DDR eine extreme Konzentration im unteren Bereich (unter 75% des Durchschnitts) vorhanden, während in der Bundesrepublik eine starke Streuung zu beobachten war<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Hierbei ist zu beachten, daß Werte in Klammern auf sehr kleinen Zellenbesetzungen mit einem entsprechend hohen Stichprobenfehler beruhen und mit Vorsicht zu interpretieren sind.

<sup>12</sup> Die Zeilensummen liegen in einigen Fällen unter 100%, weil zu kleine Zellenbesetzungen nicht mehr ausgewiesen wurden.

Tabelle 5

**Die Verteilung von Personen in verschiedenen Haushaltstypen auf Vielfache des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens I bzw. II<sup>1</sup>**

	- in % -					
	Äquivalenzeinkommen I			Äquivalenzeinkommen II		
Von ... bis unter ... des Durchschnitts	0 75	75 125	125 u.m.	0 75	75 125	125 u.m.
<b>Ein-Personen-Haushalte</b>						
- weiblich bis 60 J.						
BRD	21,9	36,2	41,8	28,0	40,3	31,7
DDR	(15,6)	54,8	(29,5)	(34,7)	55,6	-
- männlich bis 60 J.						
BRD	16,8	27,7	55,5	18,0	40,3	41,1
DDR	-	(22,6)	66,1	(13,8)	56,0	(30,2)
- weiblich über 60 J.						
BRD	33,2	49,2	17,6	46,0	40,3	13,7
DDR	83,7	(14,2)	-	92,8	-	-
- männlich über 60 J.						
BRD	(18,4)	(34,6)	47,0	(21,1)	40,1	38,8
DDR	(72,2)	-	-	(72,2)	-	-
<b>Ehepaare mit Kindern alle unter 18 Jahren</b>						
- ein Kind						
BRD	32,0	47,5	20,6	29,1	49,0	21,9
DDR	11,5	65,6	22,9	12,3	61,0	26,7
- zwei Kinder						
BRD	51,7	38,9	9,4	38,2	47,7	14,1
DDR	23,2	72,1	(4,7)	15,1	70,6	14,3
drei u.m. Kinder						
BRD	70,8	25,3	(3,9)	46,4	45,8	7,9
DDR	60,8	37,0	-	(29,4)	66,1	-
<b>Ein-Elternteil-Familien alle Kinder unter 18 J.</b>						
- ein Kind						
BRD	76,6	(17,1)	-	74,1	(12,3)	(13,6)
DDR	(42,6)	(50,4)	-	(39,8)	48,6	-
- zwei u.m. Kinder						
BRD	72,4	(22,1)	-	60,4	29,1	(10,6)
DDR	(67,7)	-	/	(52,7)	(42,8)	-

<sup>1)</sup> Das Äquivalenzeinkommen I wurde mit Hilfe einer aus der Sozialhilfe abgeleiteten Skala, das Äquivalenzeinkommen II mit einer Skala mit wesentlich geringeren Gewichten ermittelt (vgl. Text).

Anmerkung: / = Kein Nachweis, () = Stichprobenumfang unter 30, - = Stichprobenumfang unter 10

Quelle: Eigene Berechnungen aus SOEP-West, Welle 6, 1989 und SOEP-Ost, Welle 1, 1990.

Bei den Personen in Ehepaar-Haushalten mit ein oder zwei Kindern war in der Bundesrepublik die untere Klasse viel stärker besetzt als in der DDR. Bei drei und mehr Kindern nähern sich die Verteilungen an. Das gleiche gilt auch für Ein-Elternteil-Familien.

Diese differenziertere Betrachtung unterstützt nochmals die folgenden Thesen:

- im Durchschnitt gesehen und auch gemessen am Anteil der in der untersten Äquivalenzeinkommensklasse befindlichen Personen war die relative Position von Ehepaaren mit Kindern in der DDR deutlich günstiger als in der BRD; der Unterschied war besonders groß bei Ehepaaren mit einem oder zwei Kindern, während er bei drei und mehr Kindern stark schrumpfte;
- im Durchschnitt gesehen und auch gemessen am Anteil der in der untersten Äquivalenzeinkommensklasse befindlichen Personen war die relative Position von Alleinerziehenden und ihrer Kinder in der DDR deutlich günstiger als in der BRD; der Unterschied verringert sich jedoch bei zwei und mehr Kindern beträchtlich;
- die Gruppe der alleinlebenden Alten wies zwar im Durchschnitt gesehen eine deutlich ungünstigere Position auf als in der Bundesrepublik, aber ein Absinken in den untersten Bereich (unter 50 % des Nettoäquivalenzeinkommens) konnte in der DDR im Gegensatz zur BRD besser vermieden werden, sofern man sich auf das Äquivalenzeinkommen I als Wohlstandsindikator stützt. Bei Verwendung des Äquivalenzeinkommens II muß diese These eingeschränkt werden.

Wenn man von der Gruppierung von Personen nach Merkmalen des Haushalts, in dem sie leben, zu einer Klassifizierung nach eigenen Merkmalen übergeht und im Sinn unserer Fokussierung auf die ökonomisch Inaktiven nur die Kinder und die Alten genauer betrachtet, können die bisher formulierten Hypothesen noch weiter differenziert werden.

Tabelle 6 gibt genaueren Aufschluß über die durchschnittliche relative Position von Kindern und Alten sowie über die Verteilung auf Äquivalenzeinkommensklassen im Vergleich zwischen der BRD und der DDR.

Zunächst läßt sich zusammenfassend feststellen, daß sowohl bei Anwendung des Äquivalenzeinkommens I als auch des Äquivalenzeinkommens II die relative Position der Kinder in der DDR deutlich günstiger und die relative Position der Alten wesentlich ungünstiger war als in der Bundesrepublik. Setzt man die relative Position der Kinder in der jeweiligen Altersklasse in der Bundesrepublik mit 100 % an, so lagen die Kinder in der DDR um die folgenden Prozentsätze höher:

	Äquiv. Eink. I	Äquiv. Eink. II
Kinder unter 7 Jahren	17,01 %	12,62 %
Kinder von 7 bis 10 Jahre	23,13 %	17,54 %
Kinder von 11 bis unter 18 Jahren	20,03 %	15,50 %

Das gegenteilige Bild zeigt sich für die Alten. Dabei bilden wir zwei Altersklassen (61 — 69 Jahre, 70 Jahre und darüber), um die jüngeren Rentner, die in der

**Tabelle 6: Die Verteilung von Kindern unter 18 Jahren und von Alten über 60 Jahre auf Vielfache des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens I und II<sup>1</sup> und das Verhältnis ihres durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens zum durchschnittlichen Äquivalenzeinkommen aller Personen**

Äquivalenzeinkommen I/II Von ... bis unter ... des Durchschnitts	- in % -										Verhältnis des Gruppendurch- schnitts zum Be- völk.durchschnitt	
	0	50	75	100	125	150	200	200 und mehr	Alle			
<b>Kinder unter 7 Jahren</b>												
- Äquivalenzeink. I: BRD	16,9	36,2	25,2	11,3	5,0	4,1	-	-	100	78,8		
DDR	(4,2)	22,5	35,8	28,1	7,9	-	-	-	100	92,2		
- Äquivalenzeink. II: BRD	12,1	34,5	28,9	12,8	5,7	5,0	-	-	100	83,2		
DDR	(4,2)	19,0	37,1	28,4	9,7	-	-	-	100	93,7		
<b>Kinder von 7 bis 10 Jahren</b>												
- Äquivalenzeink. I: BRD	19,7	39,6	24,7	8,8	(4,5)	(2,4)	-	-	100	73,5		
DDR	(4,1)	24,6	39,2	23,6	(6,1)	(2,7)	-	-	100	90,5		
- Äquivalenzeink. II: BRD	10,4	31,1	31,6	16,0	(4,0)	(5,0)	-	-	100	85,5		
DDR	(2,5)	16,1	33,4	31,1	12,0	(4,7)	-	-	100	100,5		
<b>Kinder von 11 bis unter 18 Jahren</b>												
- Äquivalenzeink. I: BRD	24,1	38,6	18,4	10,3	5,5	(1,7)	(1,5)	-	100	73,9		
DDR	(5,9)	24,7	39,1	20,8	7,1	(2,3)	/	-	100	88,7		
- Äquivalenzeink. II: BRD	14,1	32,2	26,1	13,6	6,3	5,2	(2,5)	-	100	87,1		
DDR	(3,3)	14,8	33,8	27,9	14,2	(5,8)	-	-	100	100,6		



Fortsetzung Tabelle 6

		- in % -												
Äquivalenzenkommen I/II Von ... bis unter ... des Durchschnitts	0 50	50		75		100		125		150		200 und mehr	Alle	Verh.
		75	50	100	75	125	100	150	125	150				
Alle, über 60 Jahre bis unter 70 Jahre männlich:														
- Äquivalenzenk. I: BRD	(3,0)	25,3 (19,1)	25,4	25,4	17,5	11,5	11,9	(5,4)	100	113,6			100	113,6
- Äquivalenzenk. II: BRD	(4,7)	28,0	40,4	18,4	18,4	(9,6)	(9,3)	/	100	101,1			100	101,1
- Äquivalenzenk. I: DDR	-	28,3	26,5	14,3	11,5	(10,9)	12,6	(2,4)	100	108,6			100	108,6
- Äquivalenzenk. II: DDR	-	28,3	34,6	(17,7)	-	-	-	/	100	94,3			100	94,3
weiblich:														
- Äquivalenzenk. I: BRD	(6,4)	22,5	31,6	15,6	9,3	10,2	(4,4)	100	102,2				100	102,2
- Äquivalenzenk. II: BRD	(4,3)	38,5	16,7	16,7	(5,9)	-	-	-	100	87,5			100	87,5
- Äquivalenzenk. I: DDR	9,2	26,9	31,1	11,7	8,5	9,8	(2,9)	-	100	95,6			100	95,6
- Äquivalenzenk. II: DDR	(8,1)	45,1	27,2	11,2	(6,2)	-	-	-	100	80,2			100	80,2
Alle, 70 Jahre und älter männlich:														
- Äquivalenzenk. I: BRD	(4,8)	27,9	18,6	19,8	(10,7)	(11,6)	(6,6)	100	108,9				100	108,9
- Äquivalenzenk. II: BRD	-	60,0	(24,3)	(12,6)	-	-	/	100	77,2				100	77,2
- Äquivalenzenk. I: DDR	(5,7)	29,2	26,9	14,8	(9,7)	(9,4)	(4,3)	100	101,5				100	101,5
- Äquivalenzenk. II: DDR	-	66,5	(21,0)	-	-	/	/	100	70,7				100	70,7
weiblich:														
- Äquivalenzenk. I: BRD	(7,2)	31,2	26,9	19,8	7,2	(4,8)	(2,9)	100	93,9				100	93,9
- Äquivalenzenk. II: BRD	(8,2)	67,3	(15,6)	(7,0)	-	-	-	100	69,7				100	69,7
- Äquivalenzenk. I: DDR	12,0	36,4	27,2	13,0	(5,5)	(4,1)	-	100	85,4				100	85,4
- Äquivalenzenk. II: DDR	23,2	59,8	(9,8)	(5,3)	-	-	-	100	62,3				100	62,3

1) Das Äquivalenzenkommen I wurde mit Hilfe einer aus der Sozialhilfe abgeleiteten Skala, das Äquivalenzenkommen II mit einer Skala mit wesentlich geringeren Gewichten ermittelt (vgl. Text).

Anmerkung: / = Kein Nachweis, () = Stichprobenumfang unter 30, - = Stichprobenumfang unter 10

Quelle: Eigene Berechnungen aus SOEP-West, Welle 6, 1989 und SOEP-Ost, Welle 1, 1990.

DDR stärker als in der Bundesrepublik noch einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, von den älteren Rentnern, die fast völlig auf Sozialleistungen oder Eigenvorsorge angewiesen waren, zu unterscheiden. Außerdem ist es wegen der unterschiedlichen Erwerbsbiographien und der Unterschiede in den Regelungen der sozialen Alterssicherung wichtig, zwischen Frauen und Männern zu trennen.

Wenn man die jeweilige Position in der Bundesrepublik wieder mit 100% ansetzt, ergeben sich für die Alten in der DDR die folgenden *Rückstände*:

	Äquiv. Eink. I	Äquiv. Eink. II
<i>Alter:</i>		
61 bis unter 70 Jahre		
— Männer	11,00%	13,17%
— Frauen	14,38%	16,11%
70 Jahre und älter		
— Männer	29,11%	30,34%
— Frauen	25,77%	27,05%

Der Rückstand der Alten in der DDR unterscheidet sich nicht wesentlich in bezug auf die beiden Äquivalenzskalen. Der Rückstand der älteren Alten war bei den Männern mehr als doppelt so groß, bei den Frauen knapp doppelt so groß wie bei den jüngeren Alten; dies dürfte einerseits die Folge der höheren Erwerbsbeteiligung der jüngeren Alten in der DDR sowie andererseits die Auswirkung der in der DDR fehlenden formelmäßigen Dynamisierung der Bestandsrenten gewesen sein.

Als überraschend muß man es bezeichnen, daß der Rückstand bei den 61- bis 69-jährigen Frauen etwas größer war als bei den Männern; d. h. die Diskrepanz zwischen Männern und Frauen war in dieser Altersgruppe — trotz der größeren Vergünstigungen für Frauen in der Alterssicherung der DDR — größer als in der BRD. Im höheren Alter kehrte sich dieses Verhältnis um. Aber insgesamt bleibt festzuhalten, daß in der DDR die Diskrepanz zwischen Frauen und Männern im Alter nicht weit von jener in der BRD abwich.

Wenn wir nun noch die Verteilungen in den einzelnen Altersgruppen — und hier insbesondere wieder die unterste und oberste Klasse — in den Blick nehmen, dann lassen sich auf Basis der Tabelle 6 die folgenden Aussagen machen:

Es war in der DDR gelungen, den Anteil der Kinder, die mit einem niedrigen Äquivalenzeinkommen von unter 50% des Durchschnitts auskommen mußten, wesentlich geringer zu halten. Während in der BRD beim Äquivalenzeinkommen I die Anteile der Kinder in der untersten Klasse zwischen 16,9% und 24,1% lagen, waren es in der DDR nur zwischen 4,1% und 5,9%. Beim Äquivalenzeinkommen II waren es immer noch zwischen 10,4% und 14,1% in der BRD, aber nur 2,5% bis 4,2% in der DDR. Auch der häufigste Wert (Modus) lag in der

DDR fast immer um eine Klasse höher. In beiden Staaten waren Kinder in der obersten Klasse kaum vertreten.

Bei der Altenbevölkerung wird ein differenziertes Bild sichtbar. Zieht man zunächst das Äquivalenzeinkommen I heran, so sieht man, daß bei den jüngeren Alten und bei den alten Männern (70 und darüber) die DDR jeweils deutlich geringere Anteile in der untersten Klasse aufwies. Nur bei den alten Frauen (70 Jahre und darüber) hatte die DDR eine höhere Quote (8,2% gegenüber 7,2%). Angesichts der geringen Fallzahlen sind diese Aussagen jedoch mit beachtlichen Unsicherheitspielräumen behaftet. Dagegen ist es völlig gesichert, daß in der Bundesrepublik die Einkommensstreuung zwischen den Rentnern viel größer war und sich — im Gegensatz zur DDR — ein beachtlicher Teil der Rentner in den beiden obersten Klassen befand.

Verwendet man das Äquivalenzeinkommen II als Bezugsgröße, so ändert sich das Bild in den obersten Klassen kaum. In der untersten Klasse verschiebt sich bei den alten Männern auch nicht viel, jedoch erweisen sich nunmehr die Frauen als deutlich stärker betroffen. Bei den Frauen zwischen 61 und 69 Jahren befinden sich nunmehr 9,2% in der BRD und 8,1% in der DDR in der untersten Klasse. Viel extremer ist die Verschiebung jedoch bei den alten Frauen (70 und darüber): 12,0% in der BRD und 23,2% in der DDR fallen nunmehr in die unterste Klasse. Selbst wenn hier ein Sprungeffekt mitwirken mag, weil vermutlich die Mindestrenten der DDR knapp unter der 50%-Grenze lagen, so stimmt dieses Ergebnis doch bedenklich. Es steht für diese Teilgruppe auch im Widerspruch zu der Vermutung, daß in der DDR zwar das relative Niveau der Alterssicherung niedriger gelegen habe, aber die Absicherung auf einem Mindestniveau flächendeckend gelungen sei. Jedenfalls kann man dies nicht mehr behaupten, wenn man 50% des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens II als abzusicherndes Mindestniveau ansieht.

#### **4. Einige Probleme des Vergleichs von Einkommensverteilungen zwischen Staaten mit unterschiedlichen Wirtschaftssystemen**

Der Vergleich von Einkommensverteilungen zwischen Staaten mit großen Unterschieden im politischen System, im Wirtschaftssystem, im System der sozialen Sicherung und im wirtschaftlichen Entwicklungsstand wirft vielfältige Probleme auf. Auf der deskriptiven Ebene erhebt sich die Frage, inwieweit das monetäre Einkommen als ein vergleichbarer Wohlstandsindikator tauglich ist. Auf der erklärenden Ebene — die wir hier nur am Rande berühren — stellt sich die Frage, inwieweit Unterschiede in den Verteilungen den unterschiedlichen Systemen zuzurechnen sind und inwieweit diese durch die Ausgangsbedingungen und das individuelle Verhalten unter den gegebenen Rahmenbedingungen hervorgerufen werden. Im folgenden geht es uns vor allem um die Einschränkungen und Modifikationen, die bei deskriptiven Vergleichen anzubringen sind.

#### *4.1 Einige für den Vergleich der Nettoeinkommen relevante Systemunterschiede zwischen der früheren Bundesrepublik und der ehemaligen DDR*

Die für den Vergleich der Nettoeinkommen relevanten Systemunterschiede lassen sich verschiedenen Bereichen zuordnen:

- (1) Unterschiede im Preis- und Marktsystem sowie in der Verfügbarkeit von Gütern und im für die Güterbeschaffung erforderlichen Zeitaufwand;
- (2) Unterschiede in bezug auf die Verfügbarkeit und Sicherheit von Arbeitsplätzen und die Übernahme von sozialen Absicherungsaufgaben durch die Betriebe;
- (3) Unterschiede in Art und Ausmaß der vom Staat kostenlos oder verbilligt zur Verfügung gestellten Güter und Leistungen sowie in der Berechtigung zur Inanspruchnahme;
- (4) Unterschiede in Art und Ausmaß des sozialen Schutzes, der durch Sozialabgaben erworben werden konnte.

Auf die Bedeutung der einzelnen Punkte für den Vergleich der Nettoeinkommensverteilungen gehen wir im folgenden etwas näher ein. Dabei ist zwischen dem Vergleich von Nettoeinkommensrelationen — mit dem wir uns bisher ausschließlich beschäftigt haben — und dem Vergleich von Nettoeinkommensniveaus zu unterscheiden.

#### *4.2 Probleme des Vergleichs von relativen Positionen und Verteilungen*

Zunächst kann man allgemein feststellen, daß die genannten Unterschiede für den Vergleich von relativen Positionen und Verteilungen nur dann von Bedeutung sind, wenn nicht die gesamte Bevölkerung davon in gleicher Weise proportional berührt wird. Dies muß im Prinzip für jeden Tatbestand geprüft werden, wobei man allerdings keine höheren Maßstäbe anlegen sollte, als sie auch für die Bundesrepublik üblich sind. Beispielsweise sollte man auch in der Bundesrepublik bei einem differenzierten Vergleich der relativen Positionen eine Korrektur des Nettoeinkommens für Eigenvorsorgemaßnahmen von nicht-sozialversicherten Selbständigen vornehmen; weiterhin sollte man für Schwerbehinderte einen Sonderbedarf berücksichtigen und zwischen Mietern von Sozialwohnungen mit verbilligten Mieten und Mietern von frei finanzierten Wohnungen mit Marktmieten unterscheiden, u. ä. m. Dies wird aber in der Regel nicht getan.

Die drei wichtigsten Probleme, die einen Vergleich relativer Positionen beeinträchtigen, sind folgende:

Erstens gab es in der DDR privilegierte Gruppen, die mit Devisen oder aufgrund besonderer Berechtigung oder Beziehungen sonst nicht erhältliche Waren kaufen

konnten. Außerdem scheint es für bestimmte Gruppen (Militär, Polizei, Staatssicherheitsdienst, Regierungsbeamte, Parteifunktionäre) auch andere Privilegien gegeben zu haben, die es ihnen letztlich erlaubten, einen Lebensstandard zu erreichen, der über dem durch ihr Nettoeinkommen angezeigten lag. Diese hier angedeuteten Differenzierungen, die auf Basis der vorhandenen Daten nicht weiter präzisiert werden können, dürften einen ungleichheitsverstärkenden Effekt ausgeübt haben, da sie eher bei den oberen Einkommenschichten zu vermuten sind. Dies würde bedeuten, daß der Unterschied in den Verteilungen geringer ist, als er sich aus den unkorrigierten Werten der Äquivalenzeinkommen ergibt.

Zweitens existierte in der DDR eine im Vergleich zur Bundesrepublik wesentlich andere Preisstruktur, die durch Subventionierung von Gütern des Grundbedarfs (z. B. Mieten, Energie, Nahrungsmitteln, Transportleistung, Kinderartikel) und hohe Abgaben auf höherwertige Konsumgüter herbeigeführt wurde (vgl. Sachverständigenrat 1990a). Dies führte zu deutlichen Unterschieden in den Haushaltsbudgetanteilen für wichtige Güterkategorien und damit zu Unterschieden zwischen den Ländern in den schichtspezifischen Kaufkraftniveaus. Oder anders gesehen: Subventionierung von Grundbedarfsgütern kommt den unteren Schichten stärker zugute als den oberen Schichten und führt dazu, daß die Kaufkraft weniger ungleich verteilt ist als die Nettoeinkommen.

Es ist allerdings schwierig, diesen Aspekt in Verteilungsvergleiche einzubeziehen, da die jüngsten Kaufkraftvergleiche zwischen der DDR und der Bundesrepublik aus dem Jahr 1985 stammen<sup>13</sup> und lediglich zwei Indices für unterschiedliche Einkommenschichten ermittelt wurden. Grenzt man die untere Schicht bei 75 % des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens ab, so kann man mit Hilfe des Verhältnisses aus dem für die DDR berechneten Index für Rentner- und Sozialhilfeempfängerhaushalte mit zwei Personen und aus dem für eine Arbeitnehmerfamilie mittleren Einkommens mit vier Personen ermittelten DDR-Index eine Umrechnung der Ergebnisse von Tabelle 1, Tabelle 2 und Tabelle 6 vornehmen. Dabei legen wir ausschließlich das Äquivalenzeinkommen II zugrunde, weil die geringeren Gewichte für Kinder auch so interpretiert werden können, daß sie die Subventionierung von Kinderkleidung, Kindergärten etc. mit berücksichtigen. Das Resultat zeigen die Tabellen 7, 8 und 9. Die Ungleichheitsmaße deuten eine leichte Verringerung der Ungleichheit an. Während sich die relative Position der

---

<sup>13</sup> Vgl. DIW, Wochenbericht 21 / 86 v. 22. 5. 86, S. 263. Für das Jahr 1985 wurde die relative Kaufkraft der Mark der DDR auf Basis der Verbrauchsstruktur der DDR für einen Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalt mit 1,24 und für einen Zwei-Personen-Rentnerhaushalt mit 1,45 errechnet. Hieraus ergibt sich ein Verhältnis der Kaufkraft der unteren Schicht (hier abgegrenzt als unter 75 % des Durchschnitts des Äquivalenzeinkommens II liegend) zur Kaufkraft der mittleren und oberen Schicht von 1,17. Mit diesem Faktor wurden die unteren Einkommen multipliziert, um eine um Kaufkraftunterschiede korrigierte Verteilung zu ermitteln. Alternativ hätte man den Warenkorb der Bundesrepublik zugrunde legen können. In diesem Fall hätte der Korrekturfaktor 1,24 betragen. Weitere Differenzierungen sind mangels genauer Abschätzungen der Kaufkraftunterschiede unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit der Güter nicht möglich.

Tabelle 7

**Verteilungsmaße zur personellen Verteilung der Äquivalenzeinkommen II  
ohne und mit Kaufkraftkorrektur in der ehemaligen DDR**

Verteilungsmaße	Äquivalenzeinkommen II	
	ohne Kaufkraftkorrektur	mit Kaufkraftkorrektur
Arithm. Mittel (M)	899	920
Median (M)	890	890
Ginikoeffizient	0,182	0,161
Atkinson-Maß		
$\epsilon = 1$	0,055	0,047
$\epsilon = 2$	0,111	0,083
Quintilsanteile		
1. Quintil %	11,45	12,96
2. Quintil %	16,19	16,39
3. Quintil %	19,75	19,28
4. Quintil %	23,09	22,54
5. Quintil %	29,52	28,83

Quelle: Eigene Berechnungen aus SOEP-West, Welle 6, 1989 und SOEP-Ost, Welle 1, 1990.

Kinder fast nicht ändert, verbessert sich die relative Position der Alten beachtlich. In den unteren Einkommensklassen nehmen die Anteile der Alten und der Kinder deutlich ab. Mit aller Vorsicht, die durch diese grobe Methode geboten erscheint, kann man also feststellen, daß unter Berücksichtigung der Preisstrukturunterschiede die Unterschiede zwischen der BRD und der DDR in der Ungleichheit der Kaufkraftverteilung noch etwas größer waren, als sie sich beim Vergleich der Nettoäquivalenzeinkommen zeigten.

Ein drittes Problem besteht in der Verwendung der gleichen Äquivalenzskala für beide Länder, obwohl a priori nicht mit Sicherheit behauptet werden kann, daß die Einsparungen beim gemeinsamen Wirtschaften und die altersabhängigen Bedarfsunterschiede in beiden Ländern gleich seien. Die Zweifel werden noch verstärkt, wenn in einem Land — wie in der DDR — die zur Deckung von Kinderbedarf bestimmten Güter stärker subventioniert werden als im anderen Land. Wenn man dieses Argument berücksichtigt, läge es nahe, für die Bundesrepublik die Sozialhilfeskala und für die DDR die Skala II mit geringeren Gewichten für Kinder zu verwenden. Man kann aus den Tabellen leicht ersehen, daß sich bei dieser Vorgehensweise einige Vergleichsergebnisse deutlich ändern würden; in der Regel würden sich die Diskrepanzen vergrößern. Letzlich kann dieses Problem nur dadurch einer Lösung näher gebracht werden, daß man sich

**Tabelle 8: Die Verteilung von Personen in der ehemaligen DDR auf Klassen von Vielfachen des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens II ohne und mit Kaufkraftkorrektur**

		- in % -										
Von ... bis unter ... des Durchschnitts		0	0,5	0,75	1,00	1,25	1,50	2,00	2,00 und mehr	Alle		
Personen nach Äquivalenzeinkommen II												
- ohne Kaufkraftkorrektur		4,2	19,7	27,2	28,2	14,0	6,1	(0,6)	100			
- mit Kaufkraftkorrektur		2,1	14,5	38,3	26,9	12,5	5,2	(0,5)	100			

Anmerkung: ( ) = Stichprobenumfang unter 30

Quelle: Eigene Berechnungen aus SOEP-West, Welle 6, 1989 und SOEP-Ost, Welle 1, 1990.



**Tabelle 9: Die Verteilung von Kindern unter 18 Jahren und von Alten über 60 Jahre auf Vielfache des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens II ohne und mit Kaufkraftkorrektur sowie das Verhältnis ihres durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens II zum durchschnittlichen Äquivalenzeinkommen II aller Personen in der ehemaligen DDR**

	- in % -										Verhältnis des Gruppendurchschnitts zum Bevölkerungsdurchschnitt	
	0 50	50 75	75 100	100 125	125 150	150 200	200 und mehr	Alle				
Äquivalenzeinkommen II Von ... bis unter ... des Durchschnitts	0 50	50 75	75 100	100 125	125 150	150 200	200 und mehr	Alle				
Kinder unter 18 Jahren	(3,5)	16,8	35,0	28,9	11,8	3,8	-	100			97,8	
Äquivalenzeinkommen II ohne Kaufkraftkorrektur	(1,5)	11,9	46,0	26,8	10,5	3,1	-	100			97,6	
Äquivalenzeinkommen II mit Kaufkraftkorrektur												
Alte über 60 Jahre												
Äquivalenzeinkommen II ohne Kaufkraftkorrektur	11,6	50,8	21,2	10,0	4,3	(1,4)	-	100			74,7	
Äquivalenzeinkommen II mit Kaufkraftkorrektur	5,8	41,2	38,9	8,5	(3,7)	(1,4)	-	100			79,0	

Anmerkung: / = Kein Nachweis, 0 = Stichprobenumfang unter 30, - = Stichprobenumfang unter 10

Quelle: Eigene Berechnungen aus SOEP-West, Welle 6, 1989 und SOEP-Ost, Welle 1, 1990.

zunächst auf die Verwendung der gleichen Methode zur Ableitung von Äquivalenzskalen einigt und mit ihrer Hilfe dann in beiden Vergleichsländern Äquivalenzskalen auf der Grundlage von Daten über Ausgabekategorien und -anteile sowie Preise empirisch schätzt; diese landesspezifischen Skalen müßten dann den Verteilungsvergleichen zugrunde gelegt werden.<sup>14</sup>

#### 4.3 Probleme des Niveauvergleichs

Der Vergleich von Einkommensniveaus bringt zusätzlich zu den beim Vergleich von Einkommensrelationen auftretenden Schwierigkeiten weitere Probleme mit sich. Analoge Probleme ergeben sich, wenn man Einkommensvergleiche für die DDR-Bevölkerung vor und nach der Vereinigung anstellen möchte. Dabei wird eine Sichtweise vorausgesetzt, die einen Wohlstandsvergleich anstrebt und Einkommen als Wohlstandsindikator benutzt.

Ein erstes Problem bezieht sich auf die Bestimmung des richtigen Wechselkurses. Im Fall von Handels- und Devisenbeschränkungen und dem Bestehen von Schwarzmarktkursen kann man nicht den offiziellen Wechselkurs heranziehen, sondern man muß sich auf Kaufkraftparitäten stützen. Bei der Berechnung von Kaufkraftparitäten taucht jedoch die Frage auf, ob der Warenkorb einer bestimmten Schicht in der Bundesrepublik oder in der DDR verwendet werden soll oder ob gar mehrere schichtspezifische Warenkörbe herangezogen werden sollen. Dieses Problem verschärft sich noch, da viele im westdeutschen Warenkorb enthaltene Güter in der DDR nur mit längeren Lieferfristen oder gar nicht käuflich waren. Hinzu kommen Qualitätsunterschiede im Güterangebot, die nur schwer durch fiktive Preisauf- oder -abschläge berücksichtigt werden können.

Ein zweites Problem wird sichtbar, wenn man den unterschiedlichen Zeitaufwand bedenkt, der bei der Beschaffung der Güter des täglichen Bedarfs zu leisten war. Gleichzeitig taucht hierbei auch noch die Frage auf, inwieweit dieser Zeitaufwand durch Verkürzung der Freizeit getragen und inwieweit er in die Arbeitszeit verlagert und damit von den Betrieben erbracht wurde. Es gab zahlreiche Berichte, daß in der DDR viele Aktivitäten in die Arbeitszeit verlegt wurden, für die in der BRD Freizeit in Anspruch genommen werden muß; allerdings wären hierbei auch die längeren DDR-Arbeitszeiten zu berücksichtigen. Auch dies dürfte bei Verteilungsvergleichen nur schwer einzubeziehen sein.

Ein drittes Problem resultiert aus der Frage, inwieweit nicht-marktmäßige Aktivitäten (Haushalts- und Eigenproduktion für den Selbstverbrauch, nicht erfaßte Schwarzarbeit oder Realtausch) zum Lebensstandard beitragen, ohne daß sich dies in der Höhe des monetären Nettoeinkommens spiegelte. Vielfältige Berichte deuten darauf hin, daß dies in der DDR bedeutsamere Elemente des

---

<sup>14</sup> Für einen Überblick über die verschiedenen Ansätze zur Schätzung von Äquivalenzskalen vgl. *Klein* 1986.

Wohlstands waren als in der Bundesrepublik. Auch Hilfeleistungen aus dem Westen dürften einen zusätzlichen differenzierenden Effekt ausgeübt haben.

Ein viertes Problem taucht auf, wenn man die Frage stellt, ob Unterschiede in der kostenlosen oder verbilligten Bereitstellung von öffentlichen Gütern bestanden, die sich nicht in den eingangs erwähnten Kaufkraftparitäten widerspiegeln, weil sie im Warenkorb nicht enthalten sind. Dies könnte für Kinderbetreuungsleistungen, Freizeit- und Urlaubsmöglichkeiten, Pflegeleistungen in Altersheimen etc. gelten. Eng damit verwandt ist die Frage nach den betrieblichen Sozialleistungen, die in der DDR generell oder für bestimmte Gruppen kostenlos gewährt wurden, während in der Bundesrepublik zur Beschaffung entsprechender Güter und Dienste Einkommen verwendet werden mußte. Es dürfte offensichtlich sein, daß nur detaillierte Vergleiche der betrieblichen Sozialleistungen und die Zurechnung der ihnen entsprechenden fiktiven Einkommen die Vergleichbarkeit der Ergebnisse verbessern würde.

Ein fünftes Problem wird sichtbar, wenn man fragt, ob die vom Einkommen abgezogenen Sozialabgaben in der DDR in gleicher Weise Ansprüche auf soziale Absicherung im Risikofall gewährleisteten wie in der BRD. Offenbar war zumindest die Absicherung im Alter in der DDR deutlich ungünstiger als in der Bundesrepublik, aber es erscheint kaum möglich, hierfür Korrekturen beim Einkommen des erwerbstätigen Bevölkerungsteils, der nur niedrigere Ansprüche erwarb, anzubringen. Hier besteht überdies eine Substitutionsbeziehung zu betrieblichen Sozialleistungen, die mit zu berücksichtigen wäre. Dies gilt auch für die Frage der Arbeitsplatzsicherheit, die man als eine betriebliche Sozialleistung interpretieren kann, die eine staatliche Arbeitslosenversicherung ersetzte. Sollte geringere Arbeitsplatzsicherheit in der Bundesrepublik für Vergleichszwecke durch einen zusätzlichen Einkommensabschlag — über den Beitrag für die Arbeitslosenversicherung hinaus — berücksichtigt werden? Gegebenenfalls wären hierbei auch noch gruppenspezifische Unterschiede des Arbeitsplatzrisikos in der Bundesrepublik und die durch den Systemwandel in der DDR neu aufgetretenen Arbeitsplatzrisiken zu berücksichtigen.

Als letztes Problem seien noch die großen Unterschiede in der Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur angesprochen, die — streng genommen — bei wohlstandsorientierten Niveauvergleichen ebenfalls einbezogen werden müßten.

Wenn man die zum Teil kaum lösbaren Probleme bei Niveauvergleichen überblickt, wird man zu der Schlußfolgerung gedrängt, daß man sich noch für einen längeren Zeitraum auf Vergleiche von relativen Positionen und Verteilungen beschränken sollte, bis sich die Rahmenbedingungen soweit angenähert haben, daß Niveauvergleiche ohne zu große Unsicherheitspielräume machbar werden.

In dieser eingeschränkten Sichtweise werden abschließend noch einige Hypothesen über die im Gefolge der Vereinigung zu erwartenden Verteilungsänderungen formuliert.

### **5. Hypothesen über Entwicklungstendenzen der personellen Nettoeinkommensverteilung im Zusammenhang mit der Vereinigung**

Die folgenden Hypothesen beziehen sich — zeitlich gesehen — auf das Jahr nach der Vereinigung. Sie sollen die Änderungen der Nettoeinkommensverteilung bei der im Beitrittsgebiet anwesenden Bevölkerung charakterisieren. Für Personen, die in die alten Bundesländer übersiedelt sind, wären andere Überlegungen erforderlich. Da sich die neuen Bundesländer noch auf absehbare Zeit in einem starken Wandlungsprozeß befinden, dürfte auch die Einkommensverteilung stärkeren Änderungen unterliegen als in den alten Bundesländern, so daß die Hypothesen nur zeitpunktbezogen gesehen werden dürfen.

- (1) Die Veränderung der Preisstrukturen wird den beschriebenen ausgleichenden Effekt der schichtspezifischen Kaufkraftunterschiede beseitigen. Dies wird sich allerdings erst voll auswirken, sobald auch Mieten und Haushaltsenergiepreise auf Marktniveau angestiegen sein werden. Gleichzeitig wird die Verbesserung des Güterangebots aber auch die ungleichheitsverstärkenden Effekte der Kaufprivilegien einzelner Gruppen zum Verschwinden bringen.
- (2) Die Verteilung der Primäreinkommen wird deutlich ungleichmäßiger werden. Hierzu tragen sechs Faktoren bei:
  - die eingetretene hohe Arbeitslosigkeit;
  - die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit von Frauen, die zu einem Absinken von Zwei-Verdiener-Haushalten und von Alleinerziehenden führen wird; darüber hinaus wird ein genereller Rückgang der Erwerbsquote von Frauen mit Kindern erwartet, der diese Tendenz noch verstärken wird;
  - die hohe Zahl von neuen Selbständigen, bei denen eine besonders starke Streuung der Primäreinkommen zu erwarten ist;
  - die temporär zu westlichen Lohnsätzen im Beitrittsgebiet tätigen Personen aus der alten Bundesrepublik;
  - die unvermeidlich eintretende Spreizung der Lohnstruktur in der DDR;
  - die verstärkt anfallenden Vermögenseinkommen in Schichten, die durch Veräußerung von im Wert stark gestiegenen Grundstücken, Gebäuden und anderen Sachwerten Wertsteigerungen realisieren konnten.
- (3) Die Verteilung der Nettoeinkommen wird im Gefolge der verstärkten Ungleichheit der Primäreinkommen ebenfalls ungleichmäßiger werden. Auf der Ebene der Nettoeinkommen lassen sich jedoch gegenläufige Einflüsse ausmachen, die die Tendenz zu größerer Ungleichheit abmildern:
  - die Einführung einer großzügigen Absicherung der Arbeitslosen;
  - die Übertragung des westlichen Kindergeldes, das im Verhältnis zum östlichen Durchschnittseinkommen großzügiger ist;

- die Einführung der Sozialhilfe auf einem im Verhältnis zum östlichen Durchschnittseinkommen günstigeren relativen Niveau als im Westen;
- die Aufstockung der Renten und die Beibehaltung der Sozialzuschläge, die die relative Position der Alten deutlich verbessert haben dürfte. Hierbei ist allerdings eine gegenläufige, nicht im Nettoeinkommen sichtbar werdende Tendenz für jene Alten, die in Altersheimen oder Pflegeheimen leben, zu erkennen, sobald deren extrem subventionierten Pflegesätze auf Marktniveau angehoben werden. Auch die Übertragung des westdeutschen Rentenrechts wird auf mittlere Sicht die Einkommensungleichheit unter den Rentnern wieder vergrößern.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß eine größere Ungleichheit der Nettoeinkommensverteilung im Gefolge der Vereinigung in der DDR zu erwarten ist, die aber vermutlich nicht über die in den alten Bundesländern realisierte Ungleichheit hinausgehen wird. Das Sozio-ökonomische Panel wird bereits Ende 1992 die Möglichkeit bieten, diese Tendenzaussagen empirisch zu überprüfen.

### Literatur

- Atkinson, A. B.* (1983): *The Economics of Inequality*, 2. Aufl., Oxford.
- Atkinson, A. B. / Micklewright, J.* (1991): *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*, Diskussionspapier No. TIDI / 151 / Februar 1991, London School of Economics.
- Bäcker, G., u. a.* (1990): Zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den ostdeutschen Ländern, in: *WSI-Mitteilungen*, 43 (11), S. 707-713.
- Bäcker, G., u. a.* (1991): Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den ostdeutschen Ländern, in: *WSI-Mitteilungen*, 44 (5), S. 655-660.
- Berntsen, R.* (1991): *Dynamik in der Einkommensverteilung. Eine empirische Längsschnittuntersuchung der Einkommensverteilung privater Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt.
- Buhmann, B. / Rainwater, L. / Schmaus, G. / Smeeding, T.* (1988): *Income, Well-Being, Poverty and Equivalence Scales; Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study (LIS) Database*, in: *The Review of Income and Wealth*, Jg. 32, S. 115-142.
- Danziger, S. H. / Taussig, M. K.* (1979): *The Income Unit and the Anatomy of Income Distribution*, in: *The Review of Income and Wealth*, Jg. 25, S. 365-375.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1987): *Vergleichende Darstellung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR seit 1970*, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), *Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland*, Bonn, S. 241-796.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (1991): *Einkommen und Verbrauch der privaten Haushalte in den neuen und alten Bundesländern*, in: *DIW-Wochenbericht*, 58 (29), S. 403-415.

- Frick, J. / Krause, P. / Vortmann, H.* (1990): Die ökonomische Situation von Alleinerziehenden in der DDR und der Bundesrepublik Deutschland in den 80er Jahren, in: DIW-Wochenbericht, 57 (42), S. 598-603.
- Gornig, M. / Schwarze, J. / Steinhöfel, M.* (1990): Erwerbstätigkeit und Einkommen von Frauen in der DDR, in: DIW-Wochenbericht 57 (19), S. 263-267.
- Hanefeld, U.* (1987): Das Sozio-ökonomische Panel — Grundlagen und Konzeption, Frankfurt.
- Hauser, R.* (1991): Probleme der vergleichenden Analyse von Systemen sozialer Sicherung — Drei Beispiele aus dem Bereich der Alterssicherung, in: T. Thiemeyer (Hrsg.), Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik II, Schriften des Vereins f. Soc. Pol., NF Bd 205, Berlin, S. 195-223.
- Hauser, R. / Berntsen, R.* (1990): Einkommens- und Wohlstandsmobilität von Haushalten und Personen unter dem Einfluß demographischer Ereignisse, in: B. Felderer (Hrsg.), Bevölkerung und Wirtschaft, Schriften des Vereins f. Soc. Pol., NF Bd. 202, Berlin, S. 231-245.
- Holst, E.* (1991): Frauenpolitische Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung in Ost- und Westdeutschland, DIW-Wochenbericht, 58 (30), S. 423-426.
- Klein, Th.* (1986): Äquivalenzskalen — Ein Literatursurvey, Sfb 3-Arbeitspapier Nr. 195, Frankfurt / Mannheim.
- Kromphardt, J.* (1990): Über eine Währungsunion zur Wirtschaftsunion, in: Wirtschaftsdienst / III, S. 128-133.
- Krupp, H.-J. / Hanefeld, U.* (Hrsg.) (1987): Lebenslagen im Wandel: Analysen 1987, Frankfurt.
- Krupp, H.-J. / Schupp, J.* (Hrsg.) (1988): Lebenslagen im Wandel: Daten 1987, Frankfurt.
- Lampert, H.* (1990): Sozialpolitische Probleme der Umgestaltung in der DDR. Konsequenzen für die Deutschlandpolitik, hrsg. von der Jakob-Kaiser-Stiftung e. V., Königswinter.
- Melzer, M. / Vortmann, H.* (1986): Das Kaufkraftverhältnis zwischen D-Mark und Mark der DDR 1985, in: DIW-Wochenbericht, 53 (21).
- Neubäumer, R.*: Die Verteilungswirkungen des Aufbaus in den neuen Bundesländern, in: Wirtschaftsdienst 1991 / V, S. 239-245.
- Priller, E. / Schupp, J. / Wagner, G.* (1990): Arbeitsmarktstrukturen in der DDR, in: DIW-Wochenbericht, 57 (37), S. 517-524.
- Projektgruppe ‚Das Sozio-ökonomische Panel‘ (Hrsg.) (1991): Lebenslagen im Wandel. Basisdaten und -analysen zur Entwicklung in den Neuen Bundesländern, Frankfurt und New York.
- Rendtel, U. / Wagner, G.* (Hrsg.) (1991): Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984, Frankfurt und New York.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990): Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit, Jahresgutachten 1990 / 91, Bundestagsdrucksache 11 / 8470.
- (1990a): Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten, Sondergutachten vom 20. Januar 1990.
- (1991): Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer, Sondergutachten vom 13. April 1991.

- Schmähl, W.* (1991): Koordination und Integration von Alterssicherungssystemen in Deutschland. Beispiele für unterschiedliche Wege, in: Deutsche Rentenversicherung, Nr. 4-5, S. 229-243.
- Schupp, J. / Wagner, G.* (1990): Die DDR-Stichprobe des Sozio-ökonomischen Panels. Konzept und Durchführung der „Basiserhebung 1990“ in der DDR, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2 / 3, S. 152-159.
- (1991): Basisdaten für die Beschreibung und Analyse des sozioökonomischen Wandels der DDR, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 43 (2), S. 322-333.
- Schwarze, J.* (1991): Ausbildung und Einkommen von Männern. Einkommensfunktions-schätzungen für die ehemalige DDR und die Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 24 (1), S. 63-69.
- Schwitzer, K.* (1990): Zur sozialen Lage von AltersrentnerInnen in der DDR vor der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, in: WSI-Mitteilungen, 43 (8), S. 492-498.
- Sen, A.* (1975): Ökonomische Ungleichheit, Frankfurt / New York.
- Wagner, G. / Rosenblatt, B. v. / Blaschke, D.* (Hrsg.) (1991): An der Schwelle zur Marktwirtschaft. Ergebnisse aus der Basiserhebung des Sozio-ökonomischen Panels in der DDR im Juni 1990, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 143, Nürnberg.
- Weidenfeld, W. / Zimmermann, H.* (Hrsg.) (1989): Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989, Schriftenreihe ‚Studien zur Geschichte und Politik‘, Bd. 275, Bonn.



# Zur Entwicklung des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern

## unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses von GKV, PKV und öffentlichen Gesundheitsdiensten

Von *Roland Eisen*, Frankfurt/M.

### Inhaltsübersicht

Vorbemerkungen .....	73
1. Das Gesundheitswesen in der ehemaligen DDR — Ein kursorischer Überblick	74
1.1. Organisation .....	76
1.2. Versorgungssystem und -prinzipien .....	78
1.3. Finanzierung .....	80
1.4. Leistungen .....	81
1.5. Bewertung .....	81
2. Entwicklungstendenzen des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern nach der Vereinigung .....	83
2.1. „Optimale Mischung“ zwischen GKV, PKV und GD? .....	86
2.2. Die alternativen Leitbilder für die Entwicklung des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern .....	87
3. Chancen der Realisierung der aufgezeigten Entwicklungslinien im politischen Raum .....	89
3.1. Das policy-Netzwerk in der Bundesrepublik .....	90
3.2. Reformchancen .....	91
4. Zusammenfassung und Ausblick .....	93
Literatur .....	94

### Vorbemerkungen

Die staatliche Vereinigung Deutschlands hat eine große Kluft zwischen den über 40 Jahre getrennten Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen aufgedeckt: Nach der nationalen Frage muß jetzt die soziale Frage im Mittelpunkt stehen. Für die Sozialpolitik bedeutet das neue Herausforderungen (ohne daß die „alten“ Probleme in der Bundesrepublik gelöst wären), denn die Lösung der mit der Einheit verbundenen Probleme erfolgt nicht automatisch oder „naturwüchsig“.

Unstreitig erscheint, daß „gemäß [der] Modernisierungstheorie die meisten Entwicklungen in der DDR in westdeutsche Richtung gehen“, wie Zapf (1991, S. 44) feststellt. Mit dem Beitritt zur Bundesrepublik wurde die Sozialordnung und damit prinzipiell auch das Gesundheitssystem auf das Gebiet der ehemaligen DDR ausgedehnt. Wichtig aber bleibt die Frage, ob es in den neuen Bundesländern zu einer bloßen Duplizierung des Systems der (alten) Bundesrepublik kommt, oder ob nicht doch zentrale Strukturelemente erhalten bleiben (sollen). Obwohl sich das fast durchweg als vorbildlich angesehene Gesundheitswesen der (ehemaligen) DDR als ineffizient und dem Zusammenbruch nahe herausgestellt hat, werden zumindest während des vorgesehenen fünfjährigen Übergangsprozesses Teile der alten Strukturen erhalten bleiben. Dieser Übergangsprozeß bietet damit auch die Chance, Fehler des Gesundheitssystems der (alten) Bundesrepublik zu vermeiden und Bewahrenswertes der (ehemaligen) DDR zu erhalten. Insofern wäre es irrig oder kurzsichtig, auf eine Betrachtung des Gesundheitswesens in der ehemaligen DDR zu verzichten<sup>1</sup>.

Am Anfang steht folglich eine kurze Beschreibung der vergangenen Entwicklung des Gesundheitswesens in der ehemaligen DDR. Ein solcher Überblick über wesentliche Charakteristika erscheint notwendig, um auf dieser Basis eine auf die Zukunft gerichtete, eher theoretische Diskussion zu eröffnen. Dabei wird auf prinzipiell mögliche Entwicklungslinien hingewiesen. Abschließend versuche ich, eine Abschätzung der wahrscheinlichen Entwicklung zu geben, wobei insbesondere die Interessen, Ziele und Potentiale der beteiligten Gruppen herausgestellt werden sollen.

## **1. Das Gesundheitswesen in der ehemaligen DDR — Ein kursorischer Überblick**

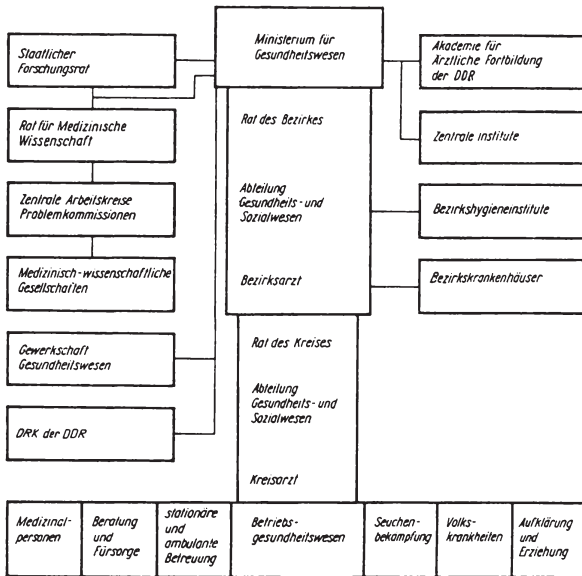
Wie Ruban (1981, S. 11) hervorhebt, ist das Gesundheitssystem der DDR „nicht nach einem von Anfang an feststehenden einheitlichen Konzept entstanden“. Vielmehr unterlag es einem stetigen Wandel und hat sich in verschiedenen Etappen zu einem Mischsystem entwickelt, das noch *zwei Wurzeln* erkennen ließ: Einerseits die Sozial- und Gesundheitspolitik des Deutschen Reiches, andererseits das gesundheitspolitische System der Sowjetunion. Während im Sozialsystem des Deutschen Reiches „Versicherungsprinzip“ und „Versorgungsprinzip“ nebeneinander bestanden und eine Dreiteilung der Zuständigkeit auf Sozialversicherung, Staat und Unternehmen typisch war, entstand das sowjetische System ganz aus den Prinzipien einer sozialistischen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Dies implizierte eine zentrale Planung und eine Art Staatsbürgerversorgung (vgl. Ruban, 1981, S. 16 f.).

---

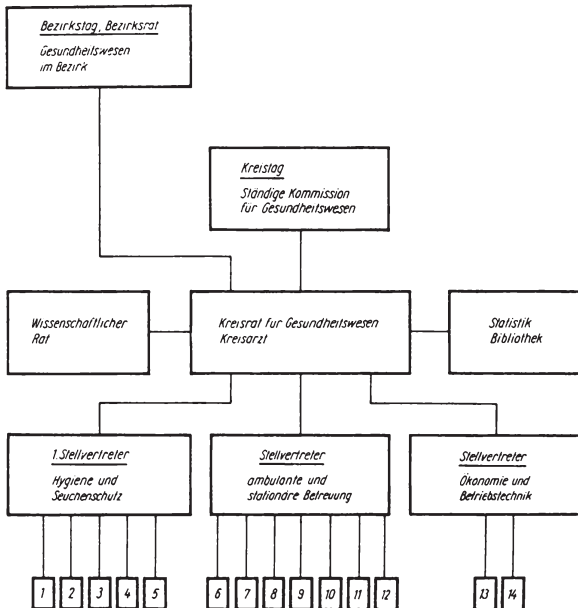
<sup>1</sup> So argumentiert auch Maydell, 1990, S. 519.

# Übersicht 1

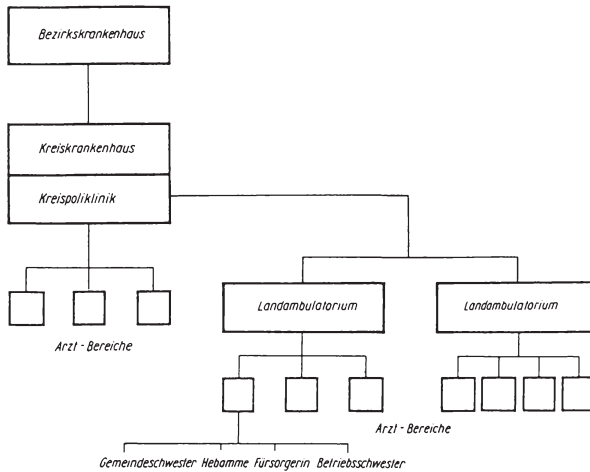
## Die Organisation des Gesundheitswesens in der DDR



a) Zentrale Staatsorgane, gesellschaftliche Organisationen und zentrale wissenschaftliche Einrichtungen



b) Schema des Gesundheitswesens im Kreis  
 1 Laboratorien, 2 Desinfektion, 3 Gesundheitserziehung, 4 Arbeitshygiene, 5 Impfungen, 6 Kreiskrankenhäuser, 7 Poliklinik, 8 Prosektor, 9 Arztbereiche am Sitz des Krankenhauses, 10 andere Krankenhäuser, 11 Betriebsgesundheitswesen, 12 Beratungsstellen (prophylaktischer Dienst), 13 Verwaltung, 14 Buchhaltung



### c) Schema der ambulanten Betreuung auf dem Lande

Quelle: K. Winter, Lehrbuch der Sozialhygiene, 2. überarbeitete Auflage, Berlin 1980, S. 171, 174 u. 205.

Im folgenden wird die kurze Beschreibung des Gesundheitswesens nach folgenden Kriterien vorgenommen: Organisation, Versorgung, Finanzierung und Leistungen<sup>2</sup>.

#### 1.1. Organisation

Organisatorische Kennzeichen des Gesundheitswesens der DDR waren die *Zentralisierung* und *Vereinheitlichung*. Die *Zentralisierung* ist kein bloßes Zufallsergebnis, sondern geht auf Befehle der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) zurück. Der Verwaltungsaufbau war entsprechend dem „demokratischen Zentralismus“ gestaltet und äußerte sich vor allem im hierarchischen Aufbau des politischen Systems, dem auch das Gesundheitswesen folgte: Von den 14 Bezirken und Ost-Berlin zu den 271 Kreisen und schließlich zu den Gemeinden (vgl. Übersicht 1). Allerdings stand diese hierarchische Struktur in einem gewissen Gegensatz zum Prinzip der freien Arztwahl, „das ebenfalls zu den Traditionen des deutschen Gesundheitswesens gehört und zu dem sich die DDR noch immer bekennt“ (Ruban, 1981, S. 25). Kompetenzstreitigkeiten und Überschneidungen bei den angestrebten territorialen „Bereichssystemen“ waren die Folge.

<sup>2</sup> Vgl. dazu allgemein auch DIW, 1987 und Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVRKaiG), 1991.

Tabelle 1

## Ausgaben der Sozialversicherung der DDR 1980-1988 (Mio. Mark)

	1980	1985	1988
Renten	15.813,7	16.398,8	17.200,2
Kostenlose medizinische Betreuung	5.207,4	6.585,0	7.451,5
Arzneien	2.253,2	2.714,8	3.321,5
Heil- und Hilfsmittel	301,9	325,0	407,5
Aufwendungserstattungen für Fahrten und Übernachtungen	29,5	29,5	30,3
Krankengeld	3750,9	4.107,0	4.648,8
Zuschüsse an konfessionelle Einrichtungen für med. Betreuungsleistungen	205,8	219,2	243,7
Weitere Ausgaben für gesundheitliche und soziale Betreuung	432,0	505,6	552,5
Schwangerschafts- und Wochengeld	728,6	788,1	858,8
Mütterunterstützung für bezahlte Freistellung von der Arbeit			
a) Babyjahr	278,1	365,6	837,1
b) Pflege erkrankter Kinder	135,5	276,3	553,9
Nachrichtlich:			
Kindergeld und Geburtenbeihilfe	1.337,4	1.344,7	3.386,3
Zuwendungen für das Wohnungswesen	7.048,6	12.800,1	16.025,8
Zuwendung für die Sicherung stabiler Preise	16.853,4	40.621,5	49.811,2

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1989 der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1989, S. 272 / 3.

Kennzeichen der *Vereinheitlichung* war die Einheitsversicherung dergestalt, daß einerseits ein einheitlicher, nicht nach Risiken aufgespaltener Sozialversicherungsbeitrag erhoben wurde, andererseits alle Versicherungszweige bei einem Versicherungsträger zusammengefaßt waren. Dabei bildeten die Sozialversicherung (SV) und die Staatliche Versicherung der DDR das Pendant zur GKV. Es gab keine Krankenkassen und damit kein „gegliedertes System“. Wie *Lampert / Schubert* (1977, S. 136) hervorheben, schlossen die Prinzipien des demokratischen Zentralismus und der Einheitlichkeit ein pluralistisches Trägersystem aus. Offizieller Träger der SV war der FDGB, faktischer Träger jedoch der Staat. Dies ergab sich zum einen aus der fortlaufenden Verstaatlichung der Institutionen des Gesundheitswesens, aber auch daraus, daß der gesamte SV-Haushalt Teil des Staatshaushalts war (vgl. Tabelle 1).

Grundsätzlich galt eine generelle Versicherungspflicht für alle Erwerbstätigen. So waren bei der SV rund 89 v. H. der Versicherten pflichtversichert, nämlich alle Arbeiter, Angestellten und Rentner. Mitversichert waren alle Familienangehörigen, soweit diese nicht selbst der Versicherungspflicht unterlagen. Die übrigen Versicherten, Handwerker, sonstige Selbständige, mithelfenden Familienangehörige u. a. waren in der Staatlichen Versicherung pflichtversichert. Allerdings

gab es einen kleinen Teil von Nichtversicherten (wie Geistliche, Teilzeitarbeitskräfte mit weniger als 75 Mark/Monat u. a.). Jedoch erhielten auch sie die Sachleistungen entsprechend der Idee von der Staatsbürgerversorgung; Geldleistungen standen ihnen nicht zu.

Daneben gab es einen wenn auch kleinen „privaten Sektor“, bestehend aus freipraktizierenden Ärzten und Zahnärzten sowie privaten Krankenanstalten. Allerdings äußerte sich der „private Charakter“ dieser Praxen und Krankenhäuser nur darin, daß die Leistungen mit der SV (also dem FDGB) abgerechnet wurden. Auch sie unterstanden der staatlichen Kontrolle. Die Unterscheidung zwischen Kassen- und Privatpatienten entfiel, doch gab es im Gesundheitswesen sogenannte Prominenteneinrichtungen für einen Kreis von Privilegierten.

Die Einheitlichkeit des Gesundheitswesens drückte sich aus im *Primat der Prophylaxe* — sie galt als die „vornehmste Aufgabe des staatlichen Gesundheitsschutzes“ (Ruban, 1981, S. 23) — und in der *einheitlichen Leitung* ambulanter und stationärer Versorgungseinrichtungen: Einrichtungen der Vorsorge (Prophylaxe), der Behandlung (Therapie) und der Nachsorge (Metaphylaxe) sollten eng zusammenarbeiten, wenn möglich am gleichen Ort zentralisiert sein (Ruban, 1981, S. 23). Fast die Hälfte der medizinischen Aufwendungen entfallen auf die Vor- und Nachsorge. Wesentlich ist hier auch die „Durchlässigkeit“ bzw. „Verzahnung“ zwischen ambulanter und stationärer Behandlung.

Als weiteres Strukturmerkmal des Gesundheitswesens kann die Dispensaire-Betreuung angesehen werden. Sie beherrschte die Organisation des öffentlichen Gesundheitsdienstes wie Teilbereiche des betrieblichen Gesundheitswesens. Sie stellte nicht nur auf eine gezielte Sonderbetreuung bestimmter Kranken- und Bevölkerungsgruppen (chronische Krankheiten) ab, sondern auch auf die Überprüfung der Arbeitsbedingungen und die Reihenuntersuchungen (vgl. Ruban, 1981, S. 46; Korbanka, 1990, S. 37 f.). Damit sollte die Einheit von Vorsorge, Früherkennung, Diagnostik, Behandlung und Nachsorge sichergestellt werden.

## 1.2. Versorgungssystem und -prinzipien

Von der theoretischen Konstruktion her handelte es sich beim Gesundheitswesen der DDR — wie bei dem der Bundesrepublik — um ein *indirektes* System in dem Sinne, daß Versicherungsträger und Bereitstellung bzw. Organisation der Versorgungsleistungen getrennt sind. Allerdings beschränkten sich wegen der faktisch gegebenen Trägerschaft des Staates (bei der Sozialversicherung und der Staatlichen Versicherung) die indirekten Elemente auf die Beziehungen zwischen FDGB und dem Rest an privaten Institutionen der Leistungserstellung.

Das System der *stationären Versorgung* in der ehemaligen DDR unterschied sich nicht wesentlich von dem der (alten) Bundesrepublik. Beide Länder waren und sind dem Krankenhaus in seiner tradierten Form verhaftet. Es zeigt sich jedoch hinsichtlich der Trägerschaft ein quantitativ erheblicher Unterschied:

Während die Anteile von Staat, freigemeinnützigen und privaten Trägern in der Bundesrepublik fast gleich groß sind, trugen der Staat in den neuen Bundesländern rund 85 v. H. (= 466) der Krankenhäuser bzw. 92 v. H. (= 154 Tsd.) der Krankenhausbetten und private Träger nur rund 15 v. H. (= 76 konfessionelle, 2 private) der Krankenhäuser bzw. 8 v. H. (= 11.100 bzw. 271) der Krankenhausbetten (vgl. Statistisches Jahrbuch 1989 der DDR, S. 340).

Dem sowjetischen Modell folgend wurde in der (ehemaligen) DDR schon seit 1947 die *ambulante Betreuung* stark ausgebaut. Während in der Bundesrepublik die Einzelpraxis (mit Ausnahme weniger Arztzentren und Gruppenpraxen, vgl. SVRKAiG, 1991, S. 51) die alleinige Institutionsform der ambulanten ärztlichen Versorgung darstellt und Krankenhäuser nur in streng geregelten Ausnahmefällen in die ambulante Versorgung integriert sind, stellten Polikliniken und Ambulatorien mit angestellten Ärzten den institutionellen Grundpfeiler in der (ehemaligen) DDR dar. Staatliche Arzt- und Zahnarztpraxen, die allmählich die privaten Praxen verdrängten (Ausfluß der Niederlassungsbeschränkung) ergänzten lediglich das Gesamtangebot in ländlichen Gegenden, wo sich die Einrichtung eines Ambulatoriums nicht lohnte oder wo die poliklinischen Einrichtungen noch nicht ausreichten für die medizinische Versorgung der Bevölkerung. Zudem sind die Institutionen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes und des betrieblichen Gesundheitswesens in die ambulante Behandlung integriert; so war fast jedes dritte Ambulatorium und jede vierte Poliklinik in den 80er Jahren eine betriebliche Einrichtung. Dies veranschaulicht die umfassende Bedeutung des betrieblichen Gesundheitswesens, das stark präventiv ausgerichtet war. Aufgaben und Ziele des Betriebsgesundheitswesens, das in seinen Ursprüngen bis in das Jahr 1947 zurückgeht, wurden in der „Verordnung über das Betriebsgesundheitswesen und die Arbeitshygieneinspektion“ vom 1. Febr. 1978 zusammengefaßt. Wie im stationären Bereich folgt auch der ambulante betriebliche Bereich einem gewissen Konzentrationsprozeß: Betriebspolikliniken für mehrere größere und kleinere Betriebe sollten gemeinsam errichtet werden. Allerdings waren die Aufgaben des Betriebsarztes viel weitergespannt als die des Werksarztes in der (alten) Bundesrepublik.

*Die Polikliniken* arbeiten als selbständige Einheiten oder sind einem Produktionsbetrieb angegliedert oder arbeiten im Verbund mit einem Krankenhaus: Von den 626 Polikliniken in 1989 waren 138 an Krankenhäuser und 110 an Universitätskliniken und Medizinischen Akademien angegliedert (vgl. auch SVRKAiG, 1991, S. 114-117). Während Polikliniken über fünf fachärztliche Abteilungen, eine zahnärztliche Abteilung, eine Apotheke und Einrichtungen für physikalische Therapie verfügen sollten, waren *Ambulatorien* kleinere Einrichtungen mit mindestens zwei fachärztlichen Abteilungen und einer zahnärztlichen Abteilung. Auch diese konnten selbständig oder im Verbund mit einem Krankenhaus bzw. einem Betrieb arbeiten. Diese organisatorische Vereinigung mit Krankenhäusern ermöglichte prinzipiell die Verwendung der apparativen Ausrüstung der Kliniken für die ambulante Betreuung.



Tabelle 2

**Ausgaben und Beitrageinnahmen der Sozialversicherung  
der Arbeiter und Angestellten und Finanzierungsanteile**

Jahr	Ausgaben in Mio. Mark	Beitrags- einnahmen in Mio. Mark	Finanzierungsanteile		
			Beiträge	darunter Pflichtbeiträge	Staatszuschuß
1960	8.034	6.737	83,9	82,6	16,1
1970	12.187	7.950	65,2	64,8	34,8
1980	24.785	13.299	53,7	48,9	46,3
1988	31.110	16.474	52,9	39,7	47,1

*Quelle:* Statistisches Jahrbuch 1989 der DDR, Berlin 1989, S. 350.

Daneben gab es noch andere ambulante Formen wie *Ambulanzen*, *Arztsanitätsstellen* und *Schwesternsanitätsstellen* sowie *Gemeineschwesternstationen*, die in der Regel den Polikliniken oder Ambulatorien beigeordnet waren.

### 1.3. Finanzierung

Jeder Bürger der (ehemaligen) DDR hatte das Recht auf medizinische Betreuung, die kostenlos, qualifiziert und allgemein zugänglich sein sollte. Trotzdem war die Mittelaufbringung — entsprechend den oben genannten beiden Wurzeln des Gesundheitswesens der DDR — traditionell an den drei Kostenträgern Beschäftigte, Betriebe und Staat orientiert. Allerdings haben die Beiträge für die Finanzierung der Gesundheitsleistungen kontinuierlich an Bedeutung verloren (vgl. Tabelle 2).

Der *gesamte Beitragssatz* für die Einheitsversicherung belief sich auf 10 v. H. des monatlichen beitragspflichtigen Arbeitsverdienstes. Weitere 12,5 v. H. mußten von den Betrieben (22,5 v. H. von bergbaulichen Betrieben) getragen werden. Die nichthältige Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist auf die am 1. 1. 1978 geänderte Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zurückzuführen. Es gab darüber hinaus jedoch eine *Beitragsbemessungsgrenze*, die seit 1947 bei 600 Mark pro Monat eingefroren war. Die Angehörigen der sogenannten Intelligenz waren von der Zahlung von Pflichtbeiträgen befreit, für Studenten, Selbständige und Mitglieder des Staatsapparates galten besondere Beitragssätze.

Seit 1968 gab es die Möglichkeit einer freiwilligen Höherversicherung, die *freiwillige Zusatzrentenversicherung* (FZR), die einer partiellen Aufhebung der Bemessungsgrenze gleichkam. Auch die Betriebe mußten gleiche Beiträge an die Zusatzrentenversicherung abführen. Neben einer verbesserten Altersrente erhielten die Zusatzversicherten ein höheres Krankengeld als die nur Pflichtversicherten. Mehr als drei Viertel der Arbeitnehmer waren zusatzversichert, so daß fast von einer Regelversicherung ausgegangen werden kann.

Durch das Einfrieren von Beitragssatz und Beitragsbemessungsgrenze und den steigenden Mittelbedarf nahm der *Staatszuschuß* stetig zu. Jedoch war der steigende Staatsanteil keine „Notlösung“, weil es nicht gelang, die steigenden Ausgaben durch steigende Beitragseinnahmen zu decken. Diese Entwicklung zeigte vielmehr eine Annäherung an das sowjetische Modell, das keine Eigenbeteiligung der Versicherten kennt. Aber trotz der stärkeren Betonung des Versorgungsprinzips wurde das Versicherungsprinzip beibehalten, vor allem wegen seiner erzieherischen Wirkung.

#### 1.4. Leistungen

Die Leistungen des Öffentlichen Gesundheitswesens standen der gesamten Bevölkerung zur Verfügung. Die Einrichtungen des betrieblichen Gesundheitswesens standen zwar theoretisch den Bewohnern des jeweiligen Versorgungsbezirkes offen, faktisch waren sie jedoch den jeweiligen Betriebsangehörigen vorbehalten. Entsprechend dem Ziel der Sozialpolitik erhielten die Versicherten, aber eben nicht nur diese, freie ärztliche und zahnärztliche Behandlung, Zahnersatz sowie Arznei-, Heil- und Hilfsmittel. Hinzu kamen prophylaktische Heil- und Genesungskuren. Eine Selbstbeteiligung bei der Inanspruchnahme von Sachleistungen gab es nicht (abgesehen bei der Verwendung besonders haltbarer Materialien beim Zahnersatz; vgl. *Friedrich-Ebert-Stiftung*, 1984, S. 31).

Neben *Sachleistungen* unterschied auch das Gesundheitswesen der (ehemaligen) DDR die Bar- bzw. *Geldleistungen*. Dabei leistete die Sozialversicherung bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit, Arbeitsunfall oder Berufskrankheit völligen oder teilweisen Ersatz des Einkommensausfalls bis zum Eintritt der Invalidität bzw. längstens für 78 Wochen. Das Krankengeld betrug in den ersten 6 Wochen 90 v. H. des Nettodurchschnittsverdienstes, bei Arbeitsunfall oder Berufskrankheit 100 v. H. Selbständige und mithelfende Ehegatten erhielten unterschiedslos 50 v. H. des beitragspflichtigen Verdienstes. Ab der siebten Woche richtete sich die Höhe des Krankengeldes nach der Zahl der Kinder<sup>3</sup>. Die SV zahlte auch Schwangerschafts- und Wochengeld sowie Mütterunterstützung bei Inanspruchnahme des Babyjahres und bei Arbeitsfreistellung zur Pflege kranker Kinder (vgl. Tabelle 1).

#### 1.5. Bewertung

Ohne auf Details eingehen zu wollen, drängt sich der Eindruck auf, daß trotz geringerer Inputs (bezogen auf Arzt- und Zahnarztdichte, Apotheken, technische Ausstattung und den gesamten finanziellen Aufwand) in vielen Outputbereichen gleich große (Säuglingssterblichkeit und Müttersterbefälle) und partiell größere Erfolge (so bei der Sterblichkeit bei bösartigen Neubildungen, bei der Impfpro-

<sup>3</sup> Vgl. zu Details DIW, 1987.

<sup>6</sup> Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 208/II

phylaxe bei Poliomyelitis) erzielt wurden. Signifikant schlechtere Ergebnisse weist allerdings die Sterbequote bei Herz- und Kreislauferkrankungen (ca. 25% höhere Inzidenz) auf. Eine Auseinanderentwicklung in der Lebenserwartung zwischen DDR und Bundesrepublik zeigt sich seit Mitte bis Ende der 70er Jahren; allerdings sinkt der Unterschied mit höherem Alter (vgl. *Ott et al.*, 1991, S. 6). Sowohl *Rolf* (1975, S. 203) als auch noch *Korbanka* (1990, S. 142) ziehen hieraus den Schluß, daß unter streng ökonomisch orientierter Betrachtung das Gesundheitswesen der (ehemaligen) DDR tendenziell eine größere Effizienz aufwies als das der Bundesrepublik Deutschland.

Vergleiche zwischen so unterschiedlichen Systemen sind mit außerordentlichen Schwierigkeiten verbunden. Dies gilt nicht nur für die „Output-Seite“, sondern auch für die „Input-Seite“. Darüber hinaus erfassen solche Zahlen nicht die Qualität der Behandlung. Neben Abgrenzungs- und Erfassungsproblemen der finanziellen Aufwendungen des Gesundheitswesens ist zu konstatieren, daß etwa ein nicht unbeträchtlicher Teil der „Arztkapazitäten“ durch administrative Aufgaben und im verwaltungstechnischen Bereich gebunden wurde. Insofern zeigt sich seit der Öffnung der Mauer, daß statistische Angaben — abgesehen davon, daß anscheinend hier „geschönt“, wenn nicht gar gefälscht wurde — fehlführen können. Darüber hinaus waren nicht nur die technische Ausstattung der Gesundheitseinrichtungen und die Arzneimittelversorgung unzureichend: es zeigte sich nach der Vereinigung auch, daß der bauliche Zustand der Krankenhäuser zum Teil verheerend ist (vgl. *SVRKAiG*, 1991, S. 127 f.). Hier wurde sicherlich „von der Substanz gezehrt“.

Verschiedene Outputmaße, insbesondere auch die Entwicklung der (durchschnittlichen) Lebenserwartung zeigen m. E. deutlich: Der Rückgang setzte in der Mitte der 70er Jahre ein und forcierte sich in der ersten Hälfte der 80er Jahre. Sicherlich ist jede einfache Ursache-Wirkungs-Kette falsch und auf die Lebenserwartung (und andere Outputmaße) wirken eine Reihe von Faktoren (wie Umweltbelastung) ein (vgl. auch *SVRKAiG*, 1991, S. 113, TZ 318). Aber gerade diese Entwicklung zeigt die Abhängigkeit des Gesundheitssystems von der ökonomischen Situation: Die beiden Krisen 1973 / 74 und 1980 / 81 sind auch am Gesundheitssystem der (alten) Bundesrepublik nicht spurlos vorübergegangen wie verschiedene „Kostendämpfungsgesetze“ und der Übergang zur einnahmeorientierten Ausgabenpolitik zeigen. Verdeutlicht wird dies auch aus den Angaben über Zuwendungen für die Sicherung stabiler Preise, die entsprechend dem Dogma der stabilen Preise und niedriger Löhne von 1980 mit 16.853 Mrd. Mark auf 40.621 Mrd. Mark in 1985 und auf 49.811 Mrd. Mark in 1988 anstiegen (vgl. Tabelle 1) und offensichtlich zum Zusammenbruch beigetragen haben.

## 2. Entwicklungstendenzen des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern nach der Vereinigung

Im Laufe von vier Jahrzehnten haben sich die Sozial- und Gesellschaftssysteme der Bundesrepublik und der (ehemaligen) DDR derart weit auseinanderentwickelt, daß — wie von *Maydell* (1990, S. 515) feststellt — „bei einem europäischen Vergleich kaum größere Unterschiede zwischen den Sozialordnungen festgestellt werden können“. Diese gravierenden Unterschiede werden auch dazu beitragen, daß die bloße Übernahme des geltenden Sozialrechts der Bundesrepublik nicht problemlos verlaufen wird. Auf einige spezifische Probleme werde ich am Schluß noch hinweisen. Doch zuerst gestatte ich mir einige theoretische Ausflüge, denn die Entwicklung von Systemen ist nicht etwas „Naturwüchsiges“, sie wird vielmehr gestaltet. Das aber heißt zweierlei: Zum einem sind die prinzipiell möglichen Entwicklungslinien anzugeben, zum anderen ist zu fragen, wie die Ziele aussehen, nach denen diese Entwicklung gesteuert werden soll. Ein weiteres Problem besteht darin, die politischen Gruppen und deren Ziele im policy-Netzwerk zu erfassen, um die Realisierungschancen alternativer Entwicklungsmöglichkeiten im politischen Prozeß zu bestimmen.

Prinzipiell sind vor allem drei Wege denkbar, auf denen eine Entwicklung von statten gehen kann (vgl. auch von *Maydell*, 1990) bzw. hätte von statten gehen können. *Erstens* kann man die verschiedenen Systeme so belassen wie sie sind und darauf bauen, daß in einem „Wettbewerb der Systeme“ in einem mehr oder weniger langen Prozeß eine Annäherung erfolgt oder sich ein System als das bessere durchsetzt (vgl. auch *Zapf*, 1991). Das Beispiel der EG zeigt aber, welche Schwierigkeiten ein solcher Prozeß mit sich bringt. Damit ein Wettbewerb aber stattfinden kann, müssen die „Systeme“ auf relativ gleichen Voraussetzungen basieren, sonst ist Wettbewerb bloßer Verdrängungswettbewerb. Vorübergehend kann der Umstrukturierungsprozeß auch durch Subventionen „sozial abgefedert“ werden.

Ein *zweiter Weg* besteht in der Einführung des Systems der Bundesrepublik, wie es im Einigungsvertrag auch tatsächlich erfolgt ist. Mit dem Beitritt entsprechend Artikel 23 Grundgesetz wurde die Sozialordnung der Bundesrepublik auch auf das Territorium der ehemaligen DDR ausgedehnt. Allerdings gelten für das Gesundheitswesen einige Sonderregelungen (vgl. Übersicht 2). Ich komme auch darauf nochmals zurück.

Für die Entwicklung grundsätzlicher Alternativen besonders interessant wäre ein *dritter Weg*; juristisch könnte er sich an Artikel 146 GG orientieren (vgl. von *Maydell*, 1990, S. 517): Es könnte eine neue Ordnung erarbeitet werden, die von der Frage ausgeht, welches Gesundheitssystem sollte man einführen? Da auch das System der Bundesrepublik nicht ohne Mängel ist — es sei hier nur an die Debatte vor und nach dem Gesundheitsreformgesetz (GRG) erinnert —, könnten neue Lösungen diskutiert werden. Ich möchte diese Frage unter dem

*Übersicht 2*  
**Die wichtigsten Neuerungen in der Krankenversicherung der Ex-DDR**

I Leistung	II	III Sonderregelung für bisheriges DDR-Gebiet	IV	V SGB-Regelung
<b>Heilmittel</b>	1.1.-30.6.91	1.7.-31.12.91	1.1.-30.6.92	ab 1.7.92, abgesehen von Ausnahmen
<b>Orthopädische Schuhe</b>	Keine Zuzahlung Kein Eigenanteil	Ab 18. Lebensjahr Zuzahlung 5% der Kosten Eigenanteil 50% des Eigenanteils nach bisherigem SGB-Recht (für „normale“ orthop. Schuhe also DM 70,-)	Eigenanteil 50% des Eigenanteils nach bisherigem SGB-Recht (für „normale“ orthop. Schuhe also DM 70,-)	Ab 18. Lebensjahr Zuzahlung 10% der Kosten Eigenanteil unterschiedl. für „normale“ orthop. Schuhe DM 140,- je Paar
<b>Festbeträge für Hilfsmittel</b>	Bis 31.12.1993 Statt Festpreise können Vertragspreise vereinbart werden (= Höchstpreise)			Festbeträge für Hilfsmittel (z.Zt. nur für Hörgeräte)
<b>Krankenhausbearbeitung</b>	Keine Zuzahlung	Zuzahlung DM 2,50 für längstens 14 Tage jährlich	Zuzahlung DM 5,- für längstens 14 Tage jährlich	Ab 18. Lebensjahr Zuzahlung DM 10,- täglich für längstens 14 Tage jährlich
<b>Sterbegeld</b>	70% der Bezugsgröße (höchst. DM 1.078,-)	höchst. DM 2.100,-, Familienvers. DM 1.050,- Familienvers.: DM 539,-		Mitglied: DM 2.100,- Familienvers.: DM 1.050,-
<b>Fahrtkosten</b>	Volle Kostenübernahme (einschl. ambul. Fahrten)	Bei station. Leistungen, ambul. Rettungsfahrten und ambul. Krankentransporten: Kostenübernahme, soweit über DM 10,- je Fahrt	Bei station. Leistungen, ambul. Rettungsfahrten und ambul. Krankentransporten: Kostenübernahme, soweit über DM 20,- je Fahrt	Bei station. Leistungen, ambulanten Rettungsfahrten und ambul. Krankentransporten: Kostenübernahme, soweit über DM 20,- je Fahrt
<b>Härtefälle Arznei-, Verband- und Heilmittel sowie Fahrtkosten (vollständige o. teilweise Befreiung)</b>	Härtefallregelungen ohne Bedeutung, da keine Zuzahlung	Bis auf weiteres evtl. auch über 1.792 hinaus Bezugsgröße: DM 1.540,-		Bezugsgröße: DM 3.360,- monatlich
<b>Härtefälle Vorsorge- und Reha-Kuren (vollständige Befreiung)</b>		Jahresarbeitsentgeltgrenze: DM 36.000,-		Jahresarbeitsentgeltgrenze:
<b>Härtefälle Zahnersatz (vollständige Befreiung)</b>	Bis auf weiteres Jahresarbeitsentgeltgrenze: DM 36.000,-			DM 58.500,-

<p><b>Station, Vorsorgekuren Mütter-Vorsorgekuren Station, Reha-Kuren Müttergenesungskuren</b></p>	<p>keine Zuzahlung</p>	<p>Zuzahlung DM 5,- täglich</p>	<p>Ab 18. Lebensjahr Zuzahlung DM 10,- täglich. Besonderheit bei Reha-Kuren: Zuzahlung begrenzt auf 14 Tage jährlich, sofern Leistung einer Krankenhausbehandlung vergleichbar oder sich an diese ergänzend anschließt</p>
<p><b>Kieferorthopädische Behandlung</b></p>	<p>volle Kostenerstattung</p>	<p>Kostenerstattung 1 Kind: 90 % 2 und mehr Kinder: 95 %</p>	<p>Kostenerstattung 80%, bei Behandlung von 2 Kindern im gemeins. Haushalt für das 2. und jedes weitere Kind: Kostenerstattung 90%</p>
<p><b>Zahnersatz</b></p>	<p>Bei Behandlungsbeginn zwischen 1.1.91 und 30.6.92: Kostenerstattung 80%</p>	<p>Ab 18. Lebensjahr Zuzahlung DM 1,50 je Mittel, wenn kein Festbetrag</p>	<p>Ab 1.1.91 Differenzierung 30 – 60% Kostenerstattung, 10% Bonus bei regelmäßiger Zahnkontrolle</p>
<p><b>Arznei- und Verbandmittel</b></p>	<p>keine Zuzahlung</p>	<p>Ab 18. Lebensjahr Zuzahlung 15% max. DM 15,- je Mittel, wenn kein Festbetrag</p>	<p>Ab 18. Lebensjahr Zuzahlung 15%, maximal DM 15,- je Mittel, wenn kein Festbetrag</p>
<p><b>Ärztliche Behandlung und sonstige Leistungen (Sonder- regelung für Ostberliner Versicherte bei Behandlung in Westberlin)</b></p>	<p>Bei Behandlung in Westdeutschland keine volle Kostenübernahme oder Ablehnung der Behandlung, sofern diese nicht unaufschiebbar oder in der bisherigen DDR nicht möglich ist und im voraus genehmigt wurde. Gilt bis auf weiteres.</p>	<p>Bei Behandlung in Westdeutschland keine volle Kostenübernahme oder Ablehnung der Behandlung, sofern diese nicht unaufschiebbar oder in der bisherigen DDR nicht möglich ist und im voraus genehmigt wurde. Gilt bis auf weiteres.</p>	<p>siehe links</p>
<p><b>Abgabe von Heil- und Hilfs- mitteln durch Polikliniken usw.</b></p>	<p>Bis zum 31.12.1993 möglich</p>	<p>siehe rechts</p>	<p>siehe links</p>
<p><b>Geldleistungen bei Arbeits- verhinderung wegen der Pflege erkrankter Kinder</b></p>	<p>Unterstützung zur Pflege erkrankter Kinder – über die Dauer von 5 Arbeitstagen im Kalenderjahr – nach Vollendung des 8. Lebensjahres – Höhe (70 – 90 % des Nettolohnes)</p>	<p>siehe rechts</p>	<p>Krankengeld für längstens 5 Arbeitstage pro Jahr, sofern Kind unter 8 Jahren</p>
<p><b>Mutterschaftshilfe</b></p>	<p>Schwangerengeld: 6 Wo. vor der Entb., Wochengeld: 20 bzw. 22 Wo. nach d. Entb.; Mütterunterstützung ab 21. Wo. nach der Entb. – gilt über den 31.12.1990 hinaus nur, wenn das Kind bis zu diesem Zeitpunkt geboren wurde.</p>	<p>Mutterschaftsgeld 6 Wochen vor und 8 Wochen nach der Entbindung</p>	<p>Mutterschaftsgeld 6 Wochen vor und 8 Wochen nach der Entbindung</p>

Quelle: AOK direkt, Eine Information des AOK-Landesverbandes Niedersachsen, Nr. 3/1990, S. 6.

Stichwort „optimal public / private mix“ zwischen GKV, PKV und öffentlichem Gesundheitsdienst kurz erörtern.

### 2.1. „Optimale Mischung“ zwischen GKV, PKV und GD?

Als Ausgangsbasis könnten die existierenden Systeme der U.S.A., der Bundesrepublik und Großbritanniens dienen. Alle drei Gesundheitssysteme zeichnen sich durch unterschiedliche Strukturen, insbesondere unterschiedliche Anteile zwischen GKV, PKV und Gesundheitsdienst aus. Überwiegt im U.S.-amerikanischen System der privat organisierte Sektor, allerdings bei stetig wachsendem öffentlichen Anteil über Medicare und Medicaid, so ist in der Bundesrepublik die gesetzliche Krankenversicherung dominant, aber durch eine äußerst heterogene Gliederung mit prinzipieller Selbstverwaltung geprägt. Der Sektor der privaten Krankenversicherung in der Bundesrepublik ist durchaus eigenständig, umfaßt aber nur 6,4 Millionen (bzw. rund 9 v. H. der Bevölkerung) Vollversicherte und weitere 4,7 Millionen (bzw. 7 v. H.), die eine private Zusatzversicherung besitzen. Der Öffentliche Gesundheitsdienst untersteht dem Bundesministerium für Gesundheit, seine Kompetenzen sind jedoch durch die Landesgesetzgebung eingeschränkt: Seine Bedeutung ist marginal, auf Schulgesundheitswesen, Einschulungsuntersuchungen und Seuchenbekämpfung beschränkt. Anders in Großbritannien: Neben dem Nationalen Gesundheitsdienst (National Health Service) existiert nur ein marginaler privater Sektor, der eine bescheidene Komplementärfunktion für besser Verdienende wahrnimmt<sup>4</sup>.

Die im Untertitel aufgeworfene Frage, ob es einen „optimal mix“ gibt, enthält eine normative, aber auch eine positive Seite. Unter *normativen* Aspekten kann man fragen, ob das Gut „Gesundheit“ derartige Besonderheiten aufweist, daß eine Bereitstellung und Finanzierung über Märkte und damit auch über private Krankenversicherungsinstitutionen möglich oder unmöglich ist. Trotz der Fülle der Argumente und ihrer Plausibilität ist die herrschende Ansicht, daß die Besonderheiten (gemeint sind hier vor allem externe Effekte, Unsicherheit, monopolistische Marktstrukturen) keine Argumente dafür abgeben, das Gut „Gesundheit“ völlig aus dem Markt herauszunehmen<sup>5</sup>. Nur die Seuchenbekämpfung könnte einem staatlichen Gesundheitsdienst übertragen werden.

Ganz anders lautet jedoch das Urteil, wenn man *gesundheitspolitische Ziele* betrachtet. Geht es nur um gesundheitspolitische Ziele im engeren Sinne, also um den *allgemeinen und gleichen Zugang* zu Gesundheitsleistungen, spricht nicht viel gegen ein marktmäßiges Angebot und private Krankenversicherung. Allerdings sollte sie als Pflichtversicherung ausgestaltet sein (vgl. hierzu insbesondere Henke, 1991). Es wird nicht übersehen, daß es Übergangsprobleme gibt, etwa

<sup>4</sup> Gemessen an den Leistungen: £ 460 Mio zu £ 13 Mrd. in 1983, vgl. Maynard, 1986.

<sup>5</sup> Vgl. zusammenfassend Eisen, 1984.



für ältere und chronische Kranke oder Behinderte. Hier helfen aber schon Quotenregelungen bzw. individuelle Transfers. Auch die Marktprobleme, die mit negativer Auslese und moralischem Risiko verbunden sind, sind nicht so gravierend, als daß sie eine Marktlösung ausschließen (vgl. *Eisen*, 1984). Auch staatliche Systeme leiden unter diesen Problemen. Ist also nur „allgemeiner und gleicher Zugang“ als Ziel vorgegeben, sind Marktlösungen möglich.

*Weitergehende* gesundheitspolitische Ziele erfordern jedoch andere Lösungen, so insbesondere das des „gleichen Zugriffs“ auf beziehungsweise die „gleiche Versorgung“ mit Gesundheitsleistungen. Denn Chancengleichheit beim Zugang zur Versorgung ist nicht gleichzusetzen mit sozialer oder bedarfsorientierter *Gleichheit der Versorgung*. Auch die mit dem Gesundheitssystem der Bundesrepublik verfolgten Ziele der Umverteilung (vertikal und horizontal) und des „Familienlastenausgleichs“ gehören hierher. Hier sind dann Eingriffe in die Preisbildung und quantitative Versorgung nötig, die mit Wettbewerb und Marktlösungen nur schwer verträglich sind (vgl. *Eisen*, 1986). Allerdings kann man fragen, ob Gesundheit nicht zu jenen Gütern und Leistungen zählt, an deren möglichst gleichmäßiger Verteilung der einzelne und / oder die Gesellschaft interessiert ist — und zwar auch dann, wenn eine den gesellschaftlichen Präferenzen entsprechende Einkommensverteilung vorläge (vgl. *Eisen*, 1981).

## 2.2. Die alternativen Leitbilder für die Entwicklung des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern

Nimmt man die normative Diskussion ernst, verbleiben für die zukünftige Entwicklung des Gesundheitswesens — nach der Übergangsfrist von höchstens fünf Jahren — zwei Möglichkeiten. Die *erste* Möglichkeit besteht in der Übernahme des in der Bundesrepublik existierenden Systems; allerdings unter Berücksichtigung gewisser Reformen. Einerseits steht hier eine konsequente Reformierung des hic et nunc vorhandenen Systems in Richtung auf eine dominante privatwirtschaftliche Organisation zur Debatte. Auf Einzelheiten der Ausgestaltung eines solchen Systems darf ich hier verzichten (vgl. *Eisen*, 1984 und *Henke*, 1991).

Andererseits wird seit geraumer Zeit auch in den alten Bundesländern über die Probleme einer Struktur- bzw. Organisationsreform der gesetzlichen Krankenversicherung (vgl. Enquête-Kommission, 1990) diskutiert, so daß die unveränderte Übertragung des gegliederten Kassensystems problematisch erscheint. So zeigt das bundesrepublikanische System starke Verwerfungen im Kassenwettbewerb, hohe Beitragssatzunterschiede und eine Ungleichbehandlung von Arbeitern und Angestellten. Dabei ist nicht auszuschließen, daß die Verwerfungen durch die Strukturen in den neuen Bundesländern nicht noch verschärft werden. Einhergehen sollte eine solche Reform etwa auch mit einer Anhebung der Mindestgröße von Krankenkassen, die derzeit (§§ 147, 157 SGB V) bei 450 Mitgliedern liegt, und mit dem von verschiedenen Seiten vorgeschlagenen „Risikostrukturaus-

gleich“ (vgl. auch *Leber*, 1991). Dieser Mechanismus soll von vorneherein dafür sorgen, daß unverzerrte Wettbewerbsbedingungen zwischen den Kassen herrschen und ein Wettbewerb um „günstige Risiken“ nicht die gesamte Aufmerksamkeit beansprucht.

Die *grundlegende Alternative* besteht in einem konsequenten Ausbau des in den neuen Bundesländern vorhandenen Systems eines öffentlichen Gesundheitsdienstes etwa im Sinne des NHS Großbritanniens. Es ist keineswegs so, daß die Übernahme der sozialen Marktwirtschaft auch „die grundsätzliche Übernahme der Strukturen, Kapazitäten und Finanzierungsmodalitäten. . . des Versorgungssystems der alten Bundesrepublik“ bedeuten muß (*SVRKaIG*, 1991, TZ 295). Allerdings wird diese Alternative nicht als realistisch betrachtet, weil sie zu dem in der Bundesrepublik realisierten Gesundheitssystem gerade entgegen steht. Wird aber von der Vorteilhaftigkeit einer engeren Verzahnung von stationärer und ambulanter sowie staatlicher und privater Versorgung ausgegangen, bedeutet dies, daß wesentliche Elemente des „DDR-Gesundheitssystem“ — wenn auch modifiziert — erhalten werden sollten. Schon allein die nun gegebene Konkurrenz mit der freien Niederlassung macht einen Funktionswandel der Polikliniken und Ambulatorien erforderlich; darüber hinaus müssen sie nicht staatlich sein.

Veränderungen sind zum einen auf der Ebene der *Verwaltung* notwendig. So sollten die derzeit noch existierenden Polikliniken und Ambulatorien „reformiert“ werden. Interessante Vorstellungen hierzu wurden für das Land Brandenburg entwickelt (vgl. *Jacobs/Schräder*, 1991). Zum einen gründen die bisherigen Träger (Kreis, Gemeinde) eine Medizinische Entwicklungs-Gesellschaft (MEG) für die ärztlichen und nichtärztlichen Abteilungen. Allerdings ist hier auch eine freigemeinnützige oder gar eine privatwirtschaftliche Trägerschaft denkbar. Die zuletzt genannte Möglichkeit bedarf dann aber schon jetzt einer Zulassung zur Teilnahme an der kassenärztlichen Versorgung.

Zum anderen werden aus den Kreisen und Gemeinden (bzw. beim Gebäude u. U. den Betrieben) die Gebäude herausgelöst und in eine Gesundheitszentrums-Gesellschaft (GZG) eingebracht. Gedacht ist daran, daß zu einem späteren Zeitpunkt auch weitere kommunale Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens, wie Pflegeheime, Behindertenwerkstätten, Sozialstationen u. a., angeschlossen werden können. Auch hier ist neben einer gebietskörperschaftlichen Trägerschaft eine freigemeinnützige oder gar privatwirtschaftliche Trägerschaft denkbar. Allerdings würde bei dieser Form eine kostenlose Übertragung der Immobilie nicht in Frage kommen.

Eine Weiterführung dieser organisatorischen Vorstellungen könnte in Richtung „contracting out“ gehen, nämlich den Spielraum der GZG zum Einkauf von Hilfsdiensten und Dienstleistungen aller Art zu erweitern. Damit ließe sich dann auch das Problem der Abgrenzung der „kassenfremden Leistungen“ lösen.

Darüber hinaus sind jedoch *zwei Reformmaßnahmen* m. E. dringend notwendig. Die erste ist sicherlich unstreitig: Die Förderung des Wettbewerbs zwischen

verschiedenen Anbietern von medizinischen Leistungen. Dazu würde dann aber auch gehören, daß ausgebauten Polikliniken die Möglichkeit eingeräumt wird, die gesamte Versorgung ihrer Patienten, einschließlich der stationären Versorgung, zu übernehmen. Dies würde einerseits die Durchlässigkeit zwischen privatem und öffentlichem Sektor erhöhen, gleichzeitig den Zusammenhang zwischen ambulanter und stationärer Versorgung enger knüpfen. Andererseits enthält dieses Systems, das den HMOs (Health Maintenance Organization) nachempfunden ist, auch Anreize zu einer kostengünstigen Versorgung. Dasselbe gilt in Zusammenarbeit mit einer Krankenkasse im Sinne einer PPO (Preferred Provider Organization) (vgl. Eisen, 1984 und Hauser / Schulenburg, 1987). Das bedingt selbstverständlich eine Aufhebung der Trennung zwischen SV-Träger und Leistungserbringer. Dabei könnte auch von der Hypothese ausgegangen werden, daß Systeme mit sogenannter direkter Leistungserbringung „sich bei der Steuerung der Gesundheitsleistungsausgaben offensichtlich als erfolgreicher als diejenigen mit indirekter Leistungserbringung“ erweisen (Zöllner, 1987, S. 6).

Neben neuen *Organisationsformen* (wie Ärzthäuser, Praxiskliniken, Praxisgemeinschaften, Gemeinschaftspraxen, MEGen und GZGen), deren Vorteile offenkundig sind (vgl. auch Geigant, 1985), ist die Einführung neuer *Vergütungsformen* unerlässlich. Neben der Budgeting-Methode sollte auch das DRG-System aus- bzw. aufgebaut werden. Allerdings ist offenkundig, daß der derzeitige Pauschalbeitrag pro Fall von 30-90 Mark unzureichend ist! Dies erscheint m. E. auch deshalb wichtig, weil das bundesrepublikanische auf den in Einzelpraxis niedergelassenen Arzt zugeschnittene Kassentarrecht solchen Formen derzeit kaum Platz gibt. Der Sprung in die Selbständigkeit ist aber mit hohen Risiken verbunden, insbesondere unter Berücksichtigung des Durchschnittsalters der Mediziner.

Dabei sind eher „taktische“ Maßnahmen noch nicht angesprochen worden. Drei sollen hier hervorgehoben werden. Zum einen der „Tarifnotstand“ des Pflegepersonals, der die Wanderungsbewegung von Ost nach West noch unterstützt. Zum anderen das von den Krankenkassen bezahlte Pauschalhonorar (zwischen 30 und 90 Mark je Behandlungsfall); es reicht nicht aus, um die Kosten zu decken und gibt damit den Polikliniken und Ambulatorien kaum eine Überlebenschance. Zum dritten sollte bei der territorialen Ausweitung des gegliederten Kassensystems wohl auf größere Kasseneinheiten abgestellt werden, ein „deutschlandweiter, mischkalkulierter Beitragssatz“ aber vermieden werden, weil er „zu unkontrollierten Finanzströmen innerhalb der Kassen“ zwischen den alten und den neuen Ländern führen würde (Leber, 1990, S. 130).

### **3. Chancen der Realisierung der aufgezeigten Entwicklungslinien im politischen Raum**

Auch wenn in den alten Bundesländern moderne „Angebotsagglomerationen“ zur umfassenden Gesundheitsversorgung der Bevölkerung insbesondere in Groß-

stadtreionen entstehen, sind die Polikliniken damit Anknüpfungspunkte für eine Weiterentwicklung in Richtung moderner Gesundheitszentren (vgl. *Jacobs / Schröder*, 1991, S. 11)?

Die Feststellung, daß Entwicklungen im gesundheitlichen Bereich nicht „naturwüchsig“ erfolgen, evoziert neben der Frage, welche prinzipiellen Möglichkeiten offen stehen, die andere Frage, wie aus den Alternativen ausgewählt wird.

In diesem Abschnitt soll deshalb die Frage nach dem „optimal mix“ unter *positivem* Aspekt aufgegriffen werden. Dabei sei „positiv“ hier in einem speziellen Sinne verstanden: Wie sehen angesichts der politischen Kräfte, man spricht neuerdings von policy-Netzwerken, die Realisierungschancen der aufgezeigten Entwicklungslinien im Gesundheitswesen aus?

### 3.1. Das policy-Netzwerk in der Bundesrepublik

Es ist nicht beabsichtigt, hier eine Policy-Analyse des bundesrepublikanischen Gesundheitswesens vorzulegen<sup>6</sup>. Es genüge hier, kurz auf Struktur, Akteure und die ökonomische Steuerung hinzuweisen (vgl. auch *Eisen / Schröder*, 1986).

Neben der starken organisatorischen Untergliederung und Differenzierung der RVO-Kassen, stehen die zentralisierten und bundesweiten Organisationen der Ersatzkassen sowie die Landes- und Bundesverbände der Kassen. Besondere Hervorhebung bedürfen die Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen), die im internationalen Vergleich eine einmalige Art der Institutionalisierung ärztlicher Verbandsmacht darstellen. Auch hier hat, aufgrund der Einführung der Konzentrierten Aktion im Gesundheitswesen (KAiG) das politische Gewicht der Kassenärztlichen Bundesvereinigung erheblich zugenommen. Hinzu kommen noch die Zahnärzte, die Apotheker, die pharmazeutische und medizintechnische Industrie und ihre jeweiligen Verbände (vgl. *Schulenburg*, 1987). Insgesamt entsteht so der Eindruck einer stark dezentralisierten und fragmentarischen Struktur des Policy-Netzwerkes im Gesundheitswesen der Bundesrepublik. Man kann jedoch verschiedene Faktoren benennen, die einer derartigen Einschätzung widersprechen. Als wesentliche „Verklammerung“ führt *Döhler* (vgl. *Döhler*, 1990, S. 121) die Verwendung von „Ordnungsprinzipien“ in der gesundheitspolitischen Diskussion an: Prinzipielle Selbstverwaltung, Sachleistungsprinzip, Solidarprinzip. Darüber hinaus finden diese Prinzipien ihren Niederschlag in der Organisation der KAiG.

Aus dem Prinzip der Selbstverwaltung folgt, daß die Rolle des Staates auf die Konfliktlösung zwischen den Verbänden beschränkt ist. Dies zeigt sich deutlich auch an der jeweiligen Kompetenzaufteilung zwischen den verschiedenen Ministerien (BMAS, BMJFG bzw. BMJFFG oder dem neuen BMG) und am Fehlen eines fachlichen Verwaltungsunterbaus. Die Regelungen, Implementationen und

<sup>6</sup> Vgl. dazu umfassend *Döhler*, 1990.

Kontrollen sind an das Verbandssystem delegiert. So hat *von Ferber* (1983, S. 114) kritisch hervorgehoben, daß „die staatliche Verantwortung . . . bis an die Grenze des offenkundigen Mißbrauches verbandsmäßig organisierten Gruppen übertragen worden“ sei.

Insgesamt besitzt das gesundheitspolitische Netzwerk der Bundesrepublik sowohl selbstregulative wie korporatistische Formen der Steuerung; wegen der KAiG und des Bundesausschusses der Ärzte, Zahnärzte und Krankenkassen (BAK) überwiegen jedoch die korporatistischen Handlungsmuster (vgl. auch *Gäfigen*, 1988). Die „staatliche Gesundheitspolitik war . . . im wesentlichen darauf ausgerichtet, die Selbstregulierungskapazitäten des Verbandesystems zu stärken, um so weitere Interventionen überflüssig zu machen“ (*Döhler*, 1990, S. 189). Folglich bedürfen „staatliche Steuerungsintentionen einer intensiven Abstimmung und Koordination mit organisierten Interessen“ (*ebenda*). Dies wiederum hat die Neigung verstärkt, „direkte Interventionen nach Möglichkeit zu vermeiden und mehr die Schaffung von ‚Rahmenbedingungen‘ für Konsensbildungs- und Selbstregulierungsprozesse in den Vordergrund zu stellen“ (*ebenda*).

### 3.2. Reformchancen

Vor diesem Hintergrund und angesichts der „staatlich geschaffenen und privilegierten Monopole“ (*Thiemeyer*, 1984, S. 87) der KVen sind Reformversuche fast durchwegs zum Scheitern verurteilt.<sup>7</sup> Aus welchen historisch-politischen Gründen auch immer die (niedergelassene) Ärzteschaft zulasten der Kassen (insbesondere der Ortskrankenkassen) begünstigt worden ist, es fand zwischen 1883 und 1933 eine weitgehende Umkehr der Beziehungen zwischen Ärzten und Krankenkassen statt. Die niedergelassenen Ärzte haben ein Ambulanzmonopol für Allgemein- und Fachärzte errungen, das einmalig sein dürfte und das zur Liquidation von Ambulatorien, Röntgeneinrichtungen und Zahnkliniken der Krankenkassen führte. Der den Krankenkassen obliegende „Sicherstellungsauftrag“ für die ambulante Versorgung ist den Kassenärztlichen Vereinigungen übertragen worden.

Reformversuche und Reforminitiativen können aber nicht nur an der aktiven Interessenpolitik der niedergelassenen Ärzte oder der Ärzteorganisationen im allgemeinen und ihrem Drohpotential scheitern. Allgemein wird Ärzten auch eine Multiplikatorfunktion zugeschrieben und sie besitzen die Fähigkeit, für sie negativ erscheinende politische Entscheidungen als die Patienten unmittelbar betreffende Probleme zu definieren. Insofern zügeln viele politische Akteure ihren Reformeifer, um nicht eine für die öffentliche Meinungsbildung wichtige Gruppe vor den Kopf zu stoßen (vgl. *Rosewitz / Webber*, 1990, S. 25). „Denkbar sind aber auch Formen der politischen Selbstblockade, bei denen das Verhalten der Ärzteschaft nur noch eine ganz untergeordnete Rolle spielt“ (*ebenda*).

---

<sup>7</sup> Vgl. zusammenfassend *Rosewitz / Webber*, 1990.

Diese verschiedenen Möglichkeiten sollen nur aufzeigen, warum Reformversuche und Reforminitiativen scheitern können. Auf zwei Fallstudien von *Rosewitz / Webber* (1990) sei aber kurz verwiesen. In einer ersten Fallstudie analysieren die genannten Autoren den Bereich des öffentlichen Gesundheitsdienstes und die Einführung von flächendeckenden gesundheitlichen Vorsorgemaßnahmen in den 60er Jahren. Dabei „wird zu erklären versucht, auf welche Weise es den niedergelassenen Ärzten gelang, ihr Behandlungsmonopol auch auf den präventiven Bereich der gesundheitlichen Versorgung auszudehnen“ (*ebenda*, S. 29). In der zweiten Fallstudie geht es um die Verteidigung der starren Abgrenzung des Behandlungsmonopols der niedergelassenen Ärzte im ambulanten Sektor und um ihren Widerstand gegen eine Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung in den 70er Jahren. Ansatzpunkte waren dabei ein Überhang an Investitionsvorhaben und ein zunehmender Mangel an Pflegepersonal. Erfolgversprechend schien eine Verkürzung der Krankenhausverweildauer mittels vor- und nachstationärer Behandlung, also die Erbringung ambulanter Leistungen im Rahmen stationärer Versorgung. Allerdings sahen die niedergelassenen Ärzte in solchen Regelungen einen Angriff auf ihr „Ambulanzmonopol“. Letztlich konnten sie gewisse Regelungen im Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz (KVKG von 1977) und im Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz von 1981 nicht verhindern, die Entscheidung blieb aber in den Händen der Ärzte.

Beide Fallstudien machen deutlich, daß gerade Reformen scheiterten, deren „Gehalt“ dem anstehenden Problem entspricht: Aufrechterhaltung der Polikliniken, Ambulatorien und Dispensaires, (1) mit ihrer — im Prinzip vorhandenen — Durchlässigkeit zwischen ambulanter und stationärer Versorgung; (2) mit ihrer im wesentlichen festangestellten Ärzteschaft; (3) mit ihrer eingeschränkten „freien Arztwahl“. Obwohl der Einigungsvertrag die Strukturen der ambulanten Versorgung in den neuen Bundesländern nicht eindeutig festlegte, sondern vielmehr verschiedene Möglichkeiten (bis hin zu einer dauerhaften Existenz poliklinischer Versorgungsformen) zuließ, zeichnet sich eine Angleichung der Organisationsstrukturen ab: Durch einseitige und teilweise verfälschende Informationen und durch bestimmte Maßnahmen (Fallpauschalen, Kündigungen von ärztlichen Mitarbeitern u. ä.) oder die Unterlassung von Maßnahmen (etwa die finanzielle Absicherung der Einrichtungen) wurden die Niederlassung in freier Praxis begünstigt und die Opportunitätskosten eines Verbliebs in einer Poliklinik erhöht<sup>8</sup>.

Damit aber Polikliniken, Ambulatorien und Formen der HMOs und PPOs überhaupt längerfristig in der Konkurrenz mit freien Niederlassungen überleben, vorausgesetzt daß die Patienten frei entscheiden können, und ein Nebeneinander verschiedener Angebotsformen möglich ist, wären auch alternative Vergütungsformen zu erproben. Daß gerade im Bereich der Vergütungsformen Reformen

---

<sup>8</sup> Vgl. zu einer breiten Darstellung dieser Fragen *Manow-Borgwardt*, 1991 und *Wasem*, 1991.



erfolgreich durchgeführt wurden, zeigt die Plafondierung oder Deckelung der kassenärztlichen Gesamtvergütung. Auf diese Weise konnte ein wesentlicher Beitrag zur Ausgabendämpfung im Gesundheitswesen erreicht werden. Offen bleibt, ob dies sich auch auf andere Honorierungsverfahren (neben dem Einzelleistungs-Honorierungsverfahren) übertragen läßt. Dagegen spricht zumindest das US-amerikanische Beispiel. So gelang es der American Medical Association (AMA), die Errichtung und Zusammensetzung der PSROs (Professional Standards Review Organizations), also der Qualitätskontrollkommissionen, selbst zu gestalten, die Qualitätskontrolle auf den stationären Bereich zu beschränken und wesentliche Bestimmungen des PSRO-Gesetzes von 1972 zu ihren Gunsten zu modifizieren (vgl. *Blum et al.*, 1977). Dagegen spricht auch die Zeitungsmeldung vom 10. Sept. 91, daß die Ersatzkassen nach Einzelleistungen honorieren, d. h. der Punktwert wird unabhängig von der Zahl der erbrachten Leistungen zugrunde gelegt. Mit anderen Worten: Für den Zeitraum dieses neuen Vertrages (18 Monate) haben die Kassenärzte „ihre Forderung nach Rückkehr zur Honorierung nach Einzelleistungen durchgesetzt“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.9.91, S. 15).

#### 4. Zusammenfassung und Ausblick

Die große Geschwindigkeit, mit der sich im Jahre 1990 die politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Verhältnisse verändert haben, ließ anscheinend keine Zeit notwendige Reformen durchzuführen. So richtete sich das Augenmerk auf die bloße, möglichst vollständige und zudem reibungslose Übertragung und Implementierung des sozialen Sicherungssystems der (alten) Bundesrepublik. Dies gilt auch für das Gesundheitswesen, wenn auch mit einigen Ausnahmen für eine Übergangszeit von bis zu fünf Jahren (vgl. Anhang zum Einigungsvertrag):

- 1) Selbstbeteiligungen und Zuzahlungen werden schrittweise eingeführt;
- 2) Einnahmen und Ausgaben für die Krankenversicherung sind für alte und neue Bundesländer bei deutschlandweit tätigen Kassen getrennt zu buchen und zu verrechnen;
- 3) Transfers sind nicht zulässig;
- 4) die Vergütungen an die Leistungserbringer sollen sich nach den Einnahmen in den neuen Bundesländern richten;
- 5) Polikliniken und Ambulatorien (staatlich oder betrieblich) sind pauschal nur für einen Zeitraum von fünf Jahren zur kassenärztlichen Versorgung zugelassen, danach entscheidet der Zulassungsausschuß;
- 6) in der Kassenärztlichen Vereinigung haben die niedergelassenen Ärzte einen — unabhängig von ihrer tatsächlichen Bedeutung — Stimmenanteil von 50 v. H.;



- 7) Betriebs- und Innungskrankenkassen wird die Errichtung leichter gemacht, sie können ohne Prüfung der Bestands- und Leistungsfähigkeit der AOKen gegründet werden;
- 8) für die neuen Bundesländer gilt für 1991 ein einheitlicher Beitragssatz von 12,8 v. H., eine eigene Bezugsgröße und eine eigene Beitragsbemessungsgrenze (2.250 DM) (vgl. auch Übersicht 2).

Unbestreitbar ist, daß bei dem beispiellosen Systemwechsel in der (ehemaligen) DDR, der nahezu vollzogen ist, Enormes geleistet wurde. Trotzdem gibt es noch eine Reihe von Übergangs- und mittelfristigen Problemen, wie das Auslaufen des einheitlichen Beitragssatzes und die damit zusammenhängenden Finanzierungsprobleme aufgrund der rasch steigenden Leistungsausgaben und des langsamer wachsenden Beitragsaufkommens sowie der Aufbau einer verbesserten Infrastruktur in der ambulanten und stationären Versorgung und die Anhebung des Versorgungsniveaus auf das der alten Bundesländer.

Obwohl die Vereinigung der beiden deutschen Staaten zu einer „Vertagung“ der Organisationsreform der gesetzlichen Krankenversicherung geführt hat, ist dadurch der Problemdruck gestiegen und mag eine wirkliche Reform begünstigen. Dies nicht nur weil sich das Problem der Beitragssatzunterschiede zwischen den Kassen, aber auch zwischen den (alten und neuen) Ländern verschärfen wird. Sondern auch weil durch den Beitritt der (ehemaligen) DDR eine Ausweitung des Spektrums an Formen, Zielen und Meinungen stattgefunden hat.

Durch die Trennung der Betriebe von ihren sozialen und medizinischen Betreuung- und Versorgungseinrichtungen, fallen den Kommunen und den Wohlfahrtsverbänden neue (Träger-) Aufgaben zu. Dies betrifft insbesondere so zentrale Bereiche wie Pflegeeinrichtungen und -dienste, Alten-, Behinderten- und Jugendhilfe sowie Kinderbetreuung. Hier geht es darum, diese Einrichtungen und Dienste aufrechtzuerhalten, den Personalbestand zu sichern und zu finanzieren! Insbesondere gilt dies im Hinblick auf die von mir bewußt nicht thematisierte Absicherung des Pflegerisikos: Für die Schaffung eines flächendeckenden Netzes ambulanter und teilstationärer Dienste wären doch die genannten Gesundheitszentren hervorragende Ausgangspunkte!

### Literatur

- Blum, J. D. / Gertman, P. M. / Rabinow, J. (1977): PSROs and the Law, Germantown / MD.*
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1987): Vergleichende Darstellung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Bundesrepublik und der DDR seit 1970, in: Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, Bundestags-Drucksache 11 / 11 vom 18.2.1987, S. 241 - 756.
- Döhler, M. (1990): Gesundheitspolitik nach der „Wende“, Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.*

- Eisen, R.* (1981): Monetäre versus reale Sozialtransfers, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 32, Heft 1, S. 43-65.
- (1984): Der Organisationstyp „Private Krankenversicherung“: Merkmale der Finanzierungs-, Allokations-, Produktions- und Distributionsebene, in: G. Neubauer (Hrsg.), *Alternativen der Steuerung des Gesundheitswesens im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft*, Beiträge zur Gesundheitsökonomie 13, Gerlingen, S. 101-160.
- (1986): Wettbewerb und Regulierung in der Versicherung: Die Rolle asymmetrischer Information, in: *Schweizer. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 122 (Heft 3), S. 339-358.
- Eisen, R. / Schrüfer, K.* (1986): Gesundheitsleistungen: Märkte Wahlen oder Bürokraten, Ein Beitrag zu einer positiven Gesundheitsökonomik, in: G. Gäfgen (Hrsg.), *Ökonomie des Gesundheitswesens*, SVSP 159, Berlin, S. 207-222.
- Enquête-Kommission* (1990): Endbericht „Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung“, Bundestagsdrucksache 11 / 6380 vom 12.2.1990.
- Ferber, Chr. v.* (1983): Gesundheitspolitik in der Bundesrepublik, in: *Gegenwartskunde* 32, Sonderheft 4.
- Friedrich-Ebert-Stiftung* (Hrsg.) (1984): *Sozial geborgen oder total verwaltet? Der Mensch im sozialen Netz der DDR*, Bonn.
- Gäfgen, G.* (Hrsg.) (1988): *Neokorporatismus im Gesundheitswesen*, Baden-Baden.
- Geigant, F.* (1985): Ordnungspolitische Aspekte gemeinschaftlicher Praxisführung im ambulanten Bereich, in: ders. (Hrsg.), *Marktsteuerung im Gesundheitswesen*, Beiträge zur Gesundheitsökonomie 8, Gerlingen, S. 107-133.
- Hauser, H. / v. d. Schulenburg, J.-M.* (Hrsg.) (1987): *Health Maintenance Organizations — Eine Reformkonzeption für das deutsche Gesundheitswesen*, Gerlingen.
- Henke, K.-D.* (1991): Alternativen zur Weiterentwicklung der Sicherung im Krankheitsfall, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), *Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung II*, SVSP 194 II, Berlin, S. 117-175.
- Hoffmann, W.* (1990): Von einem Extrem ins andere?, *Die Zeit*, Nr. 28 v. 6. Juli, S. 28.
- Jacobs, K. / Schröder, W. F.* (1991): Von der Poliklinik zum Gesundheitszentrum, in: *Arbeit und Sozialpolitik* 45 (Heft 5 / 6), S. 4-13.
- Korbanka, C.* (1990): *Das Gesundheitswesen der DDR, Darstellung und Effizienzanalyse*, Köln.
- Lampert, H. / Schubert, F.* (1977): Artikel „Sozialpolitik V: In der Deutschen Demokratischen Republik“, in: *HdWW*, 7. Bd., Stuttgart u. a., S. 130-152.
- Leber, W.-D.* (1990): Organisationsreform der gesetzlichen Krankenversicherung im Rahmen einer deutschen Sozialunion, in: *Arbeit und Sozialpolitik* 44 (Heft 4), S. 128-134.
- (1991): Risikostrukturausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung — Ein Konzept zur Neuordnung des Kassenwettbewerbs, Baden-Baden.
- Maydell, B. v.* (1990): Auf dem Wege zu einer einheitlichen deutschen Sozialordnung, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 36, Heft 8, S. 515-528.
- Maynard, A.* (1986): Public and Private Sector Interactions: An Economic Perspective, in: *Social Science and Medicine* 22, No. 11, S. 1161-1166.
- Manow-Borgwardt, Ph.* (1991): *Strategien gesundheitspolitischer Akteure im Prozeß der deutschen Vereinigung*, Manuskript, Köln, Max-Planck-Institut.

- Ott, N. / Büttner, T. / Galler, H.* (1991): Demographic Changes and their Implications on Some Aspects of Social Security in the Unified Germany, IIASA, CP-91-002, Laxenburg / Österreich.
- Rolf, H.* (1975): Sozialversicherung oder staatlicher Gesundheitsdienst?, Ökonomischer Effizienzvergleich der Gesundheitssicherungssysteme der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin.
- Rosewitz, B. / Webber, D.* (1990): Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen, Frankfurt / New York.
- Ruban, M. E.* (1981): Gesundheitswesen in der DDR, Berlin.
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVRKAiG) (1991): Das Gesundheitswesen im vereinten Deutschland, Jahresgutachten 1991, Baden-Baden.
- Schulenburg, J.-M. v. d.* (1984): Verbände als Interessenwahrer von Berufsgruppen im Gesundheitswesen, in: L. Männer und G. Sieben (Hrsg.), Der Arbeitsmarkt im Gesundheitswesen, Beiträge zur Gesundheitsökonomie 11, Gerlingen, S. 373-418.
- Thiemeyer, Th.* (1984): Selbstverwaltung im Gesundheitsbereich, in: H. Winterstein (Hrsg.), Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II, SVSP 133 II, Berlin, S. 63-97.
- Wasem, J.* (1991): Niederlassung oder „Poliklinik“ — Zur Entscheidungssituation der ambulant tätigen Ärzte im Beitrittsgebiet, Vortrag auf der Sitzung des Ausschusses für Gesundheitsökonomie des Vereins für Socialpolitik in Göttingen, 20.-22.11.1991.
- Winkler, G.* (1990): Zum System der sozialen Sicherung in der DDR, in: Arbeit und Sozialpolitik 44 (Heft 2), S. 48-53.
- Zapp, W.* (1991): Der Untergang der DDR und die soziologische Theorie der Modernisierung, in: Giesen, B. / Leggewie, C. (Hrsg.), Experiment Vereinigung, Berlin, S. 38 ff.
- Zöllner, D.* (1987): Ausgaben für die Gesundheit — Steuerungsprobleme und Reformmöglichkeiten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament) Nr. B 24/25 / 87 v. 13.6.1987, S. 3-12.

# Der Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern 1991/92

Von *Friedrich Buttlar*, Nürnberg

## Inhaltsübersicht

1. Die Voraussetzungen .....	97
2. Das Ausmaß der Beschäftigungskrise im Lichte der Arbeitsmarktstatistik ....	99
3. Arbeitsmarktpolitik in der Diskussion .....	101
3.1 Entlastungswirkungen .....	101
3.2 Für und Wider der Arbeitsmarktpolitik .....	103
3.3 Alternativen in der Diskussion .....	106
4. Bewegungsanalyse — viel Schatten und ein wenig Licht .....	108
4.1 Treuhand- und Ex-Treuhand-Betriebe .....	108
4.2 Zugänge in und Abgänge aus Erwerbstätigkeit nach dem Arbeitsmarkt-Monitor .....	110
4.3 Arbeitslosigkeit: Zu- und Abgänge .....	111
4.4 Verbleib der Kurzarbeiter .....	114
5. Eine Vorausschau auf 1992 .....	114
5.1 Die Nachfrage nach Arbeitskräften .....	114
5.2 Das Arbeitsangebot .....	116
5.3 Bilanz .....	119
6. Zusammenfassung .....	119

## 1. Die Voraussetzungen

Manches, was hier berichtet wird, ist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vermutlich kaum noch aktuell. Sorgfalt gilt insofern der Dokumentation. Eine geschlossene Theorie des Strukturwandels am Arbeitsmarkt im Übergang vom real existierenden Sozialismus der DDR zum funktionsfähigen Arbeitsmarkt mit hohem Beschäftigungsstand und wachstumsförderlicher Beschäftigungsstruktur, den sich die soziale Marktwirtschaft der Bundesrepublik in § 1 AFG zum Ziel gesetzt hat, gibt es bisher nicht. Zwar läßt sich schon erkennen, wie die besonderen historischen Voraussetzungen des deutschen Einigungsprozesses die Übergangskrise hervorgebracht haben, doch fehlen gesicherte Erkenntnisse über deren Dauer

und den Weg heraus. Im Bewegungsbild am Arbeitsmarkt ist also zunächst das Abbauszenario deutlicher als das Aufbauszenario.

Mit der Öffnung der Grenzen der DDR entstand seit dem 9. November 1989 ein deutsch-deutscher Arbeitsmarkt. Mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion wurde die Öffnung am 1.7.1990 vervollständigt: Die DDR war damit schlagartig — d. h. ohne die bei internationalen Integrationsprozessen üblichen Anpassungsmodalitäten und -fristen — nicht nur zur offenen Volkswirtschaft, sondern auch zum Bestandteil eines einheitlichen Wirtschafts- und Währungsgebietes im internationalen Wettbewerb geworden. Das Umtauschverhältnis der DDR-Mark zur DM von 1 : 1 für Löhne, Gehälter und Renten sowie von 2 : 1 für alle Verbindlichkeiten und Guthaben oberhalb der Grenzen von 2 000 bis 6 000 DM bewirkte, gemessen am damals geltenden Wechselkurs, eine Aufwertung der DDR-Mark um mindestens 300 %, mindestens deshalb, weil der offizielle Kurs die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse noch zu optimistisch bewertet hatte. Die Aufwertung führte zu den bekannten Wirkungen der Verteuerung des Güter- und Dienstleistungsangebots im internationalen bzw. deutsch-deutschen Austausch, also zu einem massiven Angebotsschock. Gleichzeitig richtete sich die durch den Umtauschkurs gewonnene Kaufkraft der DDR-Bürger bevorzugt auf Güter und Dienste auf zuvor unzugänglichen Märkten, d. h. nicht nur die bisherige Auslandsnachfrage, sondern auch die inländische Nachfrage wandte sich vom inländischen Angebot ab. Auch wenn in der Folge der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion und nach dem 3. Oktober 1990 als Folge der Vereinigung öffentliche Transferleistungen kaufkraftwirksam wurden, resultierte aus Angebotsverteuerung und Substitutionskonkurrenz eine zunächst anhaltende Schwäche des internen Kreislaufs in den neuen Bundesländern.

Die besonderen Bedingungen des Vereinigungsprozesses erklären auch zu wesentlichen Anteilen die Lohndynamik nach der Vereinigung, die ohne Zweifel der dortigen Produktivitätsentwicklung vorausgeeilt ist und den angebotsseitigen Schock verstärkte, ohne indes — wegen der durch Abflüsseffekte bewirkten Kreislaufschwäche — die ihr üblicherweise in der verteilungspolitischen Diskussion zugewiesenen Nachfragewirkungen im selben Wirtschaftsraum zu entfalten. Die Beispiele sind bekannt: Wo am Berliner Arbeitsmarkt öffentlich Bedienstete ähnliche Tätigkeiten verrichteten, ließ sich ein Gehaltsgefälle in der Tarifstruktur nicht länger plausibel darstellen. Wo Politik mit Verheißungen der Vereinigung nicht geizte, konnte Tarifautonomie „allein nicht hassen“. Und wo funktionsfähige industrielle Beziehungen, denen die Bundesrepublik einen wichtigen Teil ihrer Stabilität verdankt, erst im Entstehungsprozeß sind, wo also Gewerkschaften sich angesichts des politisch desavouierten FDGB der DDR ihr Terrain durch ihre Klientel überzeugende Tarifabschlüsse erst erkämpfen müssen und wo auf Arbeitgeberseite die Allokation von Tarifverantwortung und Kapitalrisiko noch erst zur Übereinstimmung zu bringen war, hat auch die Tarifautonomie ihr Lernpensum zu absolvieren. Ostdeutschland wird im internationalen Wettbewerb seine Chance nicht als Billiglohnland, vielmehr als Hochproduktivitäts- und mithin

auch Hochlohnland haben, kurzfristig hat der Anpassungspfad der Lohnpolitik gleichwohl beschäftigungspolitische Bedeutung.

Schließlich gehört zu den besonderen Bedingungen des Übergangsprozesses das Wegbrechen des bisherigen Staatshandels mit den RGW-Ländern, wofür nicht nur die hiesige Angebotsverteuerung, sondern auch die dortige Nachfrageschwäche maßgeblich ist.

## **2. Das Ausmaß der Beschäftigungskrise im Lichte der Arbeitsmarktstatistik**

Am Jahresende 1991 wurden in den neuen Ländern 1,038 Mio. registrierte Arbeitslose und 1,035 Mio. Kurzarbeiter mit einem durchschnittlichen Arbeitsausfall von über 50% gezählt. Ende Dezember 1991 befanden sich 389 861 Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. 410 000 Personen nahmen im November an Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung teil. Gut 0,7 Mio. ältere Erwerbspersonen, die seit 1990 arbeitsmarktbedingt vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden waren, erhielten Vorruhestandsgeld bzw. Altersübergangsgeld. Insgesamt waren zum Jahresende 1991 gut 3,5 Mio. Personen arbeitslos, von Kurzarbeit betroffen, Teilnehmer an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik bzw. vorzeitig arbeitsmarktbedingt aus der Erwerbstätigkeit ausgeschieden. In Vollzeitäquivalenten waren dies rd. drei Mio. Auch Pendlerströme und die Ost-West-Wanderung haben das Arbeitskräfteangebot in den neuen Ländern reduziert bzw. zum Angebot in den alten beigetragen. Der Potentialabbau durch Wegzüge kann seit 1989 auf 600 000 eingeschätzt werden, und Ende 1991 dürften gut 500 000 Ost-West-Pendler zu verzeichnen gewesen sein. Nach dem Inlandskonzept ist das Ausmaß der Beschäftigungskrise also noch einmal deutlich höher als nach dem Inländerkonzept, wobei gedanklich die Abwanderer als „frühere Inländer“ hinzugefügt werden könnten, um das Ausmaß fehlender Arbeitsgelegenheiten in den neuen Ländern umfassend darzustellen.

Eine zuverlässige zeitnahe Erwerbsstatistik für die neuen Länder besteht bisher nicht. Das Statistische Bundesamt weist für 1989 jahresdurchschnittlich 9,858 Mio. Erwerbstätige, darunter 0,183 Mio. Selbständige und mithelfende Familienangehörige, mithin 9,675 Mio. beschäftigte Arbeitnehmer aus. In einer anderen Abgrenzung zählte die Berufstätigenerhebung (BTE) vom September 1989 8,545 Mio. Berufstätige. Zusammen mit den damals 0,338 Mio. Lehrlingen wurden danach also 8,884 Mio. Erwerbstätige ermittelt. In dieser Zahl sind die Beschäftigten des X-Bereichs nicht enthalten, der etwa 0,7 Mio. Personen umfaßte (*Rudolph, H.*: Beschäftigtenstrukturen in der DDR vor der Wende, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 4, 1990, Seite 475 f.). In einer dritten Abgrenzung weist der Arbeitsmarkt-Monitor, eine repräsentative 0,1%-Stichprobe der 16-64-jährigen Bevölkerung (*Bielenski, H. / Enderle, J. / von Rosenblatt, B.*: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer, Umfrage

3/91, Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 148.1 und 148.2, Nürnberg 1991), im November 1989 9,23 Mio. Erwerbstätige aus. Die Monitor-Daten reichen gegenwärtig bis zum Juli 1991, erste Ergebnisse der Berufstätigenerhebung liegen für November 1990 vor, die Reihe des Statistischen Bundesamtes reicht bis zum 4. Quartal 1990, für 1991 liegt eine vorläufige Jahresdurchschnittszahl vor.

*Tabelle 1*  
**Erwerbstätige nach unterschiedlichen Erhebungen in 1000**

	StBA	BTE	Monitor
Herbst 89	9 754 <sup>1)</sup>	8 884 <sup>2)5)</sup>	9,229 <sup>3)</sup>
Herbst 90	8 193 <sup>1)4)</sup>	7 613 <sup>3)5)</sup>	8,037 <sup>3)4)</sup>
März 91			7,732 <sup>4)</sup>
Juli 91			7,459 <sup>4)</sup>

1) 4. Quartal.

2) Sept.

3) Nov.

4) einschl. Westpendler.

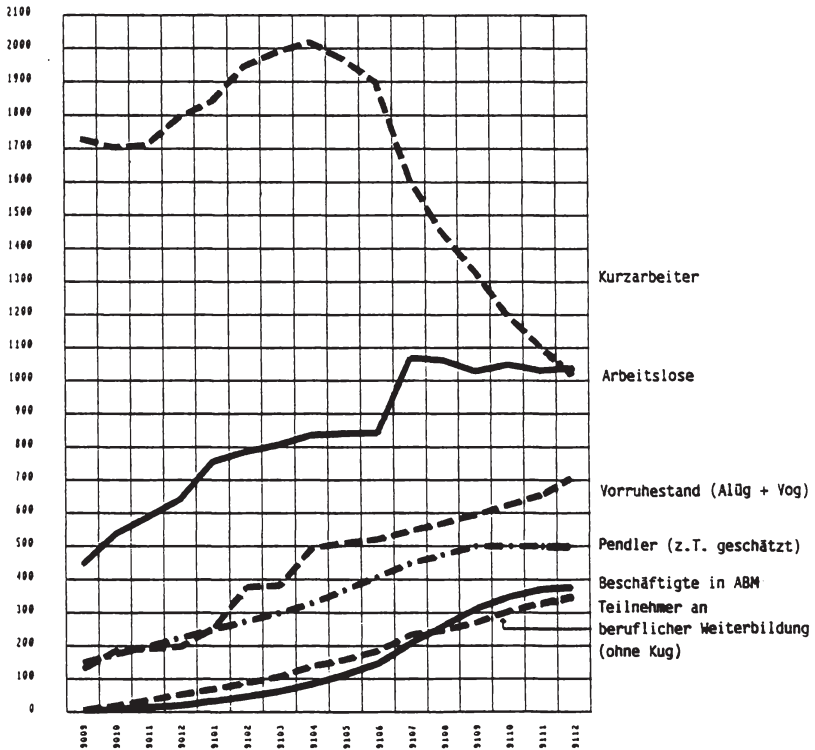
5) einschl. X-Bereich 1989 geschätzt rd. 9,58 Mio. Die BTE 1990 erfaßt erstmalig den X-Bereich. Dieser war zu diesem Zeitpunkt teilweise aufgelöst (Zoll- und Grenztruppen, Staatssicherheit, bei Parteien und gesellschaftlichen Organisationen tätige Personen), teilweise noch vorhanden (Nationale Volksarmee, DSAG Wismut, Polizei mit Strafvollzug und Feuerwehr).

Erste Ergebnisse aus dem Meldeverfahren zur Arbeitslosenversicherung und zu den gesetzlichen Krankenversicherungen — die Zeitreihen reichen gegenwärtig bis Oktober bzw. November 1991 — lassen den Schluß zu, daß die Abnahme der Erwerbstätigkeit, die der Monitor zwischen November 1990 und Juli 1991 zeigt, im 2. Halbjahr, wenn auch leicht abgeschwächt, angehalten haben dürfte. Das ergibt eine *Abnahme im Jahresverlauf* um etwa 1,1 Mio. Bezogen auf die Ausgangsdaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes mit 8,193 Mio. Erwerbstätigen einschließlich der damals rd. 200 000 Pendler (Inländerkonzept) und mithin 8,0 Mio. nach dem Inlandskonzept zum Jahresende 1990 läßt sich nun eine Größenordnung von 6,9 Mio. Erwerbstätigen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Inlandskonzept) für Ende 1991 ableiten. Zusammen mit rd. 500 000 Pendlern am Jahresende ergeben sich nach dem Inländerkonzept 7,4 Mio. Erwerbstätige. Damit hat die Erwerbstätigkeit gegenüber dem Durchschnitt 1989 nach dem Inlandskonzept um knapp 3 Mio. abgenommen.

Dieses Verfahren, bei dem Veränderungen des Monitors auf das Ausgangsniveau der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bezogen wurden, ist nur eine Hilfsrechnung. Allgemein muß vor einem umstandslosen Übergang von einer Zeitreihe in eine andere der hier vorgestellten gewarnt werden.



*Übersicht 1*  
**Arbeitsmarktdaten der neuen Länder,  
 Bestandsgrößen in 1000**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, RAB

### 3. Arbeitsmarktpolitik in der Diskussion

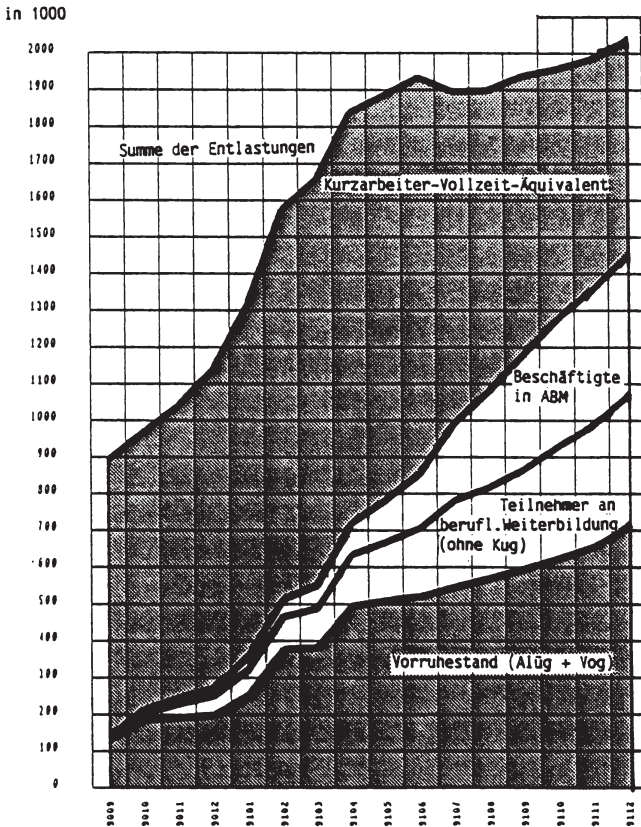
#### 3.1 Entlastungswirkungen

Am Jahresende 1991 ist die Talfahrt am ostdeutschen Arbeitsmarkt noch nicht beendet, d. h. der Abbau alter Arbeitsplätze verläuft weiterhin schneller als der Aufbau neuer. Die Analyse der Entwicklung im Jahr 1991 läßt schon erkennen, daß Arbeitslosigkeit zunächst in erheblichem Umfang aufgefangen werden konnte, freilich teilweise nur aufgestaut wurde.

Übersicht 1 gibt Ergebnisse der Geschäftsstatistik der Bundesanstalt wieder. Die Ausnahme bildet die aus dem Arbeitsmarkt Monitor übernommene Pendler-

Übersicht 2

Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in 1000



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, RAB

zahl, wobei der Monitor bisher nur drei Stichtagsdaten 11/90, 3/91 und 7/91 bietet, die Reihe ist durch Interpolation vervollständigt und über eine vorläufige Schätzung verlängert. Am Verlauf der registrierten Arbeitslosigkeit wird ersichtlich, daß nach einem deutlichen Anstieg um die Jahreswende und zum Ende des 2. Quartals zunächst eine Abflachung bzw. ein leichter Rückgang erfolgte. Damit ging im 1. Quartal ein Aufbau der Kurzarbeit einher, im weiteren Jahresverlauf nahm auch die Kurzarbeit ab. Die übrigen Reihen der Übersicht zeigen den Aufbau des kompensierenden arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. Wanderungen über die Grenzen der neuen Bundesländer reduzieren das Arbeitsangebot

zusätzlich 1991 mit 173 000 beträchtlich, wenn auch nicht so stark wie 1990, als das Angebot wanderungsbedingt um 359 000 abnahm (Autorengemeinschaft: Der Arbeitsmarkt 1991 und 1992 in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, 1991).

Entsprechend wurde der Arbeitsmarkt durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen seit der Jahresmitte um fast 1,9 Mio. entlastet, und zwar durch ABM und Kurzarbeitergeld auf der Nachfrageseite sowie durch zeitweiligen bzw. dauernden Potentialenzug der Vollzeitmaßnahmen beruflicher Weiterbildung und der Vorruhestandsregelungen. Für ABM ist in Übersicht 2 nur der direkte Entlastungseffekt angegeben, der gleich der Teilnehmerzahl ist. Indirekte Entlastungseffekte entstehen durch Multiplikatorwirkungen. Andererseits enthält Übersicht 2 nicht nur die Vollzeitmaßnahmen beruflicher Weiterbildung. Addiert man zu den Entlastungswirkungen die Zahl der registrierten Arbeitslosen, dann erhält man wieder das in Kapitel 2 dargestellte Ausmaß der Beschäftigungskrise in Vollzeitäquivalenten nach dem Inländerkonzept.

### *3.2 Für und Wider der Arbeitsmarktpolitik*

In der arbeitsmarktpolitischen Diskussion über ABM werden dieser Entlastungsrechnung Substitutionseffekte entgegengehalten. Substitution bedeutet in diesem Fall, daß durch ABM Aufgaben erledigt werden, die andernfalls von Arbeitskräften des eigentlichen (primären) Arbeitsmarktes bei privaten oder öffentlichen Arbeitgebern durchgeführt worden wären. Zwar soll das Erfordernis der Zusätzlichkeit von ABM, nämlich „daß die Arbeiten sonst nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden“ (§ 91 Abs. 2 AFG), Substitution verhindern, doch ist die Zusätzlichkeit in dem Sinne, daß kein anderer Anbieter der Leistung auftreten könne bzw. die Leistung andernfalls mangels Finanzierungsmöglichkeiten nicht nachgefragt würde, nicht in jedem Fall eindeutig festzustellen. Mit Recht weist der Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven — Wege — Risiken, Jahresgutachten 1991/1992, Tz. 531) in diesem Zusammenhang auf das Spannungsverhältnis zwischen öffentlichem Interesse und Zusätzlichkeit hin, während das Arbeitsförderungsgesetz die gleichzeitige Erfüllung beider Kriterien fordert. Die Entscheidung für ABM bleibt insofern eine Gratwanderung.

Das Zusätzlichkeitskriterium gilt für jeweils gegebene Haushalte. Gesamtfiskalisch hätte man sich ja auch eine andere Verteilung der Haushaltsmittel derart vorstellen können, daß einer Gemeinde, die mangels eigener Mittel eine Infrastrukturmaßnahme, für die die Vorschrift des § 92 Abs. 2 AFG zutrifft, über ABM finanziert, in gleicher Höhe Eigenmittel zur Verfügung gestellt worden wären. Tatsächlich ist im Frühjahr 1991 im Zusammenhang mit der Verteilung

der Mittel aus dem Gemeinschaftswerk Aufbau Ost überlegt worden, die der Bundesanstalt für zusätzliche ABM zugewiesenen Mittel ganz oder zum Teil direkt den Gemeinden zuzuleiten. Für die damalige Entscheidung zugunsten von ABM war u. a. die Erwartung maßgeblich, daß beim seinerzeitigen Aufbaustand der Gemeindeverwaltungen weitere Mittel dort weniger schnell beschäftigungswirksam umgesetzt würden als bei ABM. Im Verlauf des Jahres bewies die Bundesanstalt ihre Fähigkeit zur schnellen Umsetzung des Programms und rechtfertigte diesen Teil der Erwartungen. Aus heutiger Sicht könnten künftig auch andere Wege schnell zum Ziel führen, ohne daß damit die damalige Entscheidung als unzumutbar zu gelten hätte. Diese Einschätzung ist allerdings an die Erwartung geknüpft, daß abfluhemmende Engpässe bei alternativen Verwendungen rasch beseitigt sein werden.

Obwohl die häufig vorgetragene Kritik an ABM empirisch nicht in der behaupteten Verallgemeinerung belegt ist, ist es nötig, die potentielle Konkurrenz mit privat finanzierten Arbeitsplätzen zu vermeiden. Dazu gehört die Abstimmung der Arbeitsverwaltung und der ABM-Träger mit den Kammern, insbesondere den Handwerkskammern. Der Vorrang der Vergabe an private Unternehmen, die ihrerseits Arbeitslose für die ABM einstellen, ist gegenüber der bisher fast ausschließlichen Durchführung in der Regie öffentlicher Träger zu verwirklichen. Der Vermittlung auf geeignete offene Stellen des ersten Arbeitsmarktes gilt der Vorrang vor der Vermittlung oder dem Verbleib in ABM. Inhaltlich sollten ABM noch stärker als bisher für die Verbesserung der Angebotsbedingungen für privates Wirtschaften eingesetzt werden, zielgruppenspezifisch sollten sie insbesondere Arbeitskräfte mit höheren Verbleibsrisiken in der Arbeitslosigkeit vor dem Schicksal der Dauerarbeitslosigkeit bewahren und so strukturellen Verhärtungstendenzen am Arbeitsmarkt insgesamt entgegenwirken. Diese Forderungen stehen freilich teilweise im Widerspruch zueinander, so daß Optimierungsprobleme entstehen. Bestmögliche Förderung der Angebotsbedingungen verlangt hohe Maßnahmequalität, diese kann in Konflikt geraten mit dem Interesse an schneller Vermittlung besonders leistungsfähiger Arbeitskräfte aus ABM in den ersten Arbeitsmarkt und an bevorzugter Vermittlung leistungsschwächerer Zielgruppen in ABM. Vergabe statt Regie ist schließlich kein wettbewerbsneutrales Allheilmittel, weil sie zwar die Verdrängung von Arbeitsplätzen im privaten Sektor durch solche im öffentlichen vermeidet, aber Wettbewerbsverzerrungen zwischen privaten Unternehmen mit bzw. ohne durch ABM lohnsubventionierte Arbeitskräfte nicht ausschließt, wenn mehrere Anbieter konkurrieren.

Kritik galt auch der besonderen Kurzarbeiterregelung des § 63 Abs. 5 AFG. Kurzarbeit erweckte die häufig trügerische Hoffnung, auf dem alten Arbeitsplatz alsbald wieder vollzeitig eingesetzt zu werden. Immerhin waren nach dem Arbeitsmarkt-Monitor im Juli 1991 38% der Kurzarbeiter vom November 1990 wieder ohne Kurzarbeit erwerbstätig, freilich nur zum Teil im selben Betrieb. Insgesamt blieb die Motivation der Kurzarbeiter zur Teilnahme an Weiterbildung hinter den Erwartungen zurück. Im März 1991 nahmen 7% der Kurzarbeiter an

einer Qualifizierungsmaßnahme teil, im Juli waren es 8%. Im Vergleich dazu waren es bei den Erwerbstätigen insgesamt 9% bzw. 7%. Von den 0,803 Mio. Eintritten in Weiterbildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz von Januar bis November 1991 entfielen mit 0,266 Mio. schließlich ein Drittel auf die Kombination mit Kurzarbeitergeldbezug. Die besondere Regelung des § 63 Abs. 5 wurde schließlich u. a. deshalb nicht mehr über den 31. 12. 1991 hinaus verlängert, weil ihr eine negative Wirkung auf die Bereitschaft zur beruflichen Mobilität zugeschrieben wurde. Entsprechende kritische Anfragen richteten sich auch auf einen Teil der Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Dabei werden sie im Grundsatz positiv für den Strukturwandel eingeschätzt (vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1991/92, Tz. 537). Kritische Aufmerksamkeit gilt Inhalten, Qualität, Maßnahmendauer und damit Erfolg bei der beruflichen Neuorientierung (vgl. Autorengruppe: Qualifizierung in den neuen Bundesländern, Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 7 / 1990, Nürnberg). Der schnelle Aufbau der Trägerstrukturen und das Hineinwachsen der Eintrittszahlen in die Größenordnung von 0,8 Mio. von Januar bis November 1991 konnte zunächst nicht ohne Qualitätsrisiken und Orientierungsprobleme bewältigt werden. Qualitätssicherung rückte deshalb bald in den Vordergrund des Interesses.

Die Wünschbarkeit einer Qualifizierung wird auch in Kombination mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen betont. Zunächst wurde der im Rahmen von ABM zulässige Qualifizierungsanteil von 10 auf 20% erhöht. Weiter wurde die Möglichkeit der Kombination von Teilzeit-ABM mit Weiterbildung bei Teilunterhaltsgeld eröffnet. Solche Maßnahmenkombinationen erfordern aber einen erhöhten Koordinationsaufwand und finden ihre Grenze im örtlichen Angebot geeigneter Möglichkeiten. Deshalb werden hier keine sehr großen Fallzahlen (etwa 20 000 1992) erwartet.

Die Kritik am Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente kulminiert dort, wo sie in ABS-Gesellschaften (ABS für Arbeitsförderung, Beschäftigung, Strukturentwicklung) kombiniert eingesetzt werden sollen (vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1991/92, Tz. 532-537). Im Idealfall könnten ABS-Gesellschaften dazu beitragen, die Trägerschaft zu organisieren, die Maßnahmen zu bündeln, die Inhalte zu optimieren, die potentiellen Problemgruppen gezielt zu erreichen, die Anschlußperspektive für den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern, die bisher defizitäre Kombination von Instrumenten der Arbeitsförderung nach dem AFG mit denen anderer Träger und mit der Wirtschaftsförderung (IAB-Kurzberichte über sogenannte MEGA-ABM vom 4., 7. und 11. 11.91) zu bewerkstelligen. Die Kritiker der ABS-Gesellschaften erwarten dagegen negative Anreizwirkungen, Verdrängung privater Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt, Verfestigung des zweiten Arbeitsmarktes, Konservierung nicht wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze und politische Koordination statt Wettbewerb als Entdeckungsverfahren für Produkt- und Prozeßinnovationen. Die Einwände sind erheblich. Zur Überprüfung der kontroversen Positionen mangelt es gegenwärtig an empirischer

Evidenz, deshalb beobachtet auch das IAB die ABS in einem Begleitforschungsprojekt. Die hinter diesem Abschnitt stehende Frage nach den Entlastungseffekten bzw. den mittel- und langfristigen Wirkungen des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums ist also nicht schon mit der kurzfristigen Entlastungsrechnung geklärt.

### *3.3 Alternativen in der Diskussion*

Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG kann den Strukturwandel fördern, schafft aber nicht selbst Arbeitsplätze im primären Arbeitsmarkt. Arbeitsplatzförderung im primären Arbeitsmarkt hat Vorrang vor aktiver Arbeitsmarktpolitik durch ABM und diese wiederum vor nur passiven Lohnersatzleistungen. Tatsächlich besteht aber die Gefahr, daß sich eine andere Rangfolge durchsetzt: Werden zu wenig neue Arbeitsplätze geschaffen und kann resultierende Arbeitslosigkeit nur zum Teil durch Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik aufgefangen werden, sind Lohnersatzleistungen zunächst ultima ratio. Zwar postuliert das AFG den Vorrang aktiver Arbeitsmarktpolitik, aber in der Definition des Arbeitslosengeldes als Pflicht- und der aktiven Instrumente als Kann-Leistungen ist die faktische Dominanz der Lohnersatzleistungen angelegt.

Der Haushalt der Bundesanstalt umfaßt 1992 für die neuen Länder 43,0 Mrd. DM. Bei den geplanten Einnahmen von 10,2 Mrd. DM aus diesen Ländern entsteht ein Transfersaldo von 32,8 Mrd. Von den Ausgaben entfallen 17,6 Mrd. auf die aktiven Instrumente, nämlich ABM, Einarbeitungszuschüsse und Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung sowie zur Rehabilitation, 21,6 Mrd. sind für Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Vorruhestandsgeld / Altersübergangsgeld, Kurzarbeitergeld) vorgesehen. Zu letzteren kommen noch rd. 2 Mrd. Arbeitslosenhilfe aus dem Bundeshaushalt hinzu. Das sind insgesamt 23,6 Mrd. für rein konsumtive Zwecke. Aber nicht nur die Bundesanstalt für Arbeit zahlt Lohnersatzleistungen, auch die Kommunen in den neuen Bundesländern werden zunehmend, wenn auch heute noch nicht exakt kalkulierbare Sozialhilfefasten wegen Arbeitslosigkeit tragen. Und schließlich dürften auch Liquiditätskredite der Treuhandanstalt für die noch nicht privatisierten Betriebe in hohem Maße ähnlich wie Lohnersatzleistungen einzuschätzen sein, mit denen mangels Deckungsbeiträgen aus Markterlösen bestehende Arbeitsverhältnisse durchgehalten werden.

Die Bedeutung der Treuhandanstalt (THA) für den Transformationsprozeß in den neuen Bundesländern und die Aufgabenerledigung der BA kann man an folgenden Daten ermesen: Die für 1992 geplanten Ausgaben der THA erreichen mit 43,4 Mrd. DM die gleiche Größenordnung wie die der BA.

Der überwiegende Teil der THA-Ausgaben wird allerdings — nach den vorliegenden Informationen zu urteilen — ebenfalls nicht für investive Zwecke wie Sanierung und Beseitigung ökologischer Altlasten oder für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verwendet, sondern entfällt auf Betriebsmittelkredite in



zweistelliger Milliardenhöhe, Zinsen (im Wirtschaftsjahr 1991/92 rd. 16 Mrd. DM für über 100 Mrd. an Altschulden, die die THA-eigene Deutsche Kreditbank AG hält, und zur Finanzierung des THA-Defizits 1991 von 25 Mrd. DM) und auf Sozialpläne (bis Nov. 1991 rd. 3 Mrd. DM für 600 000 Arbeitnehmer und 2 Mrd. DM für weitere 400 000 Entlassungen zum Jahresende). Demgegenüber werden Ausgaben für Betriebssanierung im Tätigkeitsbericht des Bundesfinanzministers mit nur 9 Mrd. DM im Jahr 1991 angegeben. Davon entfallen 6,8 Mrd. DM für Bürgschaften, Ost-Exporthilfen, Tilgung von Ausgleichsforderungen, Zinszuschüsse, Gesellschafterdarlehen, Eigenkapitalhilfen, Erlaß von Altkrediten sowie auf Entschuldungen in der Landwirtschaft.

Das gesamtwirtschaftliche Problem dieser insgesamt hohen Lohnersatzleistungen besteht nun nicht vorrangig darin, solche zunächst ausschließlich konsumtiv wirkenden Ausgaben für eine kurze Übergangsfrist zu verkraften, sondern darin, daß die Anpassungskrise beim Übergang von der Plan- zur sozialen Marktwirtschaft tiefer und anhaltender ist als zunächst vielfach erwartet worden war. Für die zunächst kurzfristig gedachten Überbrückungsinstrumente muß mehr und viel länger als zunächst gedacht Geld ausgegeben werden, solange es nicht gelingt, die Mittel erfolgreich für die Arbeitsplatzförderung einzusetzen.

Die privaten Investitionen werden mit einer großen Vielfalt von Programmen gefördert. Eine weitere generelle Anhebung des Kapitalsubventionsniveaus erscheint wenig ertragreich. Sie in Aussicht zu stellen, würde die abwartende Haltung potentieller Investoren eher verstärken. Nach unserer Analyse besteht das Problem vielmehr darin, die öffentlichen Investitionen zur Verbesserung der Angebotsbedingungen privaten Wirtschaftens zu erhöhen, die Struktur der Investitionshilfen effizienter zu gestalten, die Fördermittel beschleunigt abfließen zu lassen, also in effektive Nachfrage umzusetzen, und insbesondere auch mittelständische Adressaten zu erreichen.

Alternativ ist über Lohnsubventionen diskutiert worden. Die von Akerlof u. a. (East Germany In From the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, Paper for presentation at the Conference of the Brookings Panel on Economic Activity Washington, April 1991) vorgeschlagene Lohnsubvention für Treuhand-Unternehmen ist mit Recht auf Ablehnung gestoßen, da sie auf einer die hiesigen Verhältnisse nicht berücksichtigenden theoretischen Grundlage beruht. Der angenommene Wirkungsmechanismus Lohnsubvention, Preissenkung, Absatzsteigerung, Beschäftigungsausweitung bzw. -sicherung unterstellt realitätsfremde Wettbewerbs- und Homogenitätsbedingungen auf Güter- und Faktormärkten: Die Produkte entsprechen vielfach nicht den Präferenzen der Konsumenten, die mangelnde Produktqualität ist durch Preissenkungen kaum in größerem Umfang kompensierbar. Die Lösung besteht jedenfalls nicht allein in der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit alter Produkte durch niedrigere Preise, sondern in Produkt- und Prozeßinnovationen. Zu deren Realisierung bedarf es massiver Investitionen.



Das DIW hat demgegenüber vorgeschlagen (Wochenbericht 41 / 91, S. 575), „daß die Treuhandanstalt allen ihren Industrieunternehmen (ohne Bergbau und Landwirtschaft, d. V.) von einem festgelegten Stichtag an anbietet:

- eine Lohnsubvention, die von 50 v. H. des bis zum Stichtag geltenden Tariflohns im Verlauf von drei bis fünf Jahren auf Null abgebaut wird, zusammen mit
- einer Beteiligung an Investitionen der Unternehmen in Form eines verlorenen Zuschusses für einen Zeitraum von fünf Jahren. Dessen Höhe sollte so bemessen werden, daß er — zusammen mit den sonstigen Investitionsfördermitteln — gleich dem Betrag ist, mit dem sich Kreditinstitute an dem Investitionsvorhaben beteiligen.“

Dieser Vorschlag bindet die gezielte Gewährung öffentlicher Investitions- und Beschäftigungszuschüsse über die Beteiligung von Kreditinstituten, die sich ihrerseits insoweit nicht öffentlich rückversichern dürfen, an marktwirtschaftliche Allokationsentscheidungen. Die Einbeziehung von Banken würde außerdem deren Beratungs- und Kontrollwissen nutzbar machen. Ggf. ergibt sich dadurch für die Banken auch eher die Möglichkeit, den Unternehmen durch den zeitweiligen Erwerb von Unternehmensanteilen finanziell zusätzlich unter die Arme zu greifen. Der Vorschlag, Lohnkostenzuschüsse an Investitionen zu koppeln und dabei außerdem die Kreditinstitute einzuschalten, könnte mithin zu einer durchgreifenden Überwindung der derzeitigen Situation in Treuhandunternehmen beitragen, in der Innovationen und Investitionen oft allein schon wegen der Unsicherheit über zukünftige Entscheidungskompetenzen und Eigentumsverhältnisse unterbleiben. Es geht also nicht darum, zusätzliche Lohnsubventionen zu finanzieren, sondern ungezielte Lohnersatzleistungen anreizkompatibel als Arbeitsplatzprämien auszugestalten.

#### **4. Bewegungsanalyse — viel Schatten und ein wenig Licht**

Das Abbauszenario blieb für 1991 beherrschend. Werden Abbau- und Aufbauprozesse nebeneinander betrachtet, dann zeigte sich 1990 / 91 überwiegend Schatten, aber auch ein wenig Licht. Zu den Lichtpunkten gehört u. a. im Hinblick auf den notwendigen Aufbau mittelständischer Strukturen die Zunahme der Zahl der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen von 183 000 1989 auf rd. 500 000 Ende 1991. Innerhalb der insgesamt schrumpfenden Gesamterwerbstätigkeit fand also eine Umschichtung statt.

##### *4.1 Treuhand- und Ex-Treuhand-Betriebe*

Zum Zweck dieser Darstellung seien die Betriebe / Unternehmen in den neuen Ländern in drei Gruppen unterteilt, erstens die noch unter Treuhandverwaltung

stehenden, zweitens die nach Privatisierung nicht mehr dazu gehörenden, drittens die zu keinem Zeitpunkt von der Treuhand gehalten wurden. Bei der ersten Gruppe war ein erheblicher Beschäftigungsabbau zu erwarten, bei der zweiten bestand die Hoffnung auf Stabilisierung des bei Privatisierung übernommenen Personalbestands und davon ausgehend auf allmählichen Wiederaufbau. Die dritte Gruppe ist heterogen, sie umfaßt Branchen mit massiven Arbeitsplatzverlusten wie die Landwirtschaft, aber auch die Neugründungen als Hoffnungsträger des Beschäftigungsaufbaus.

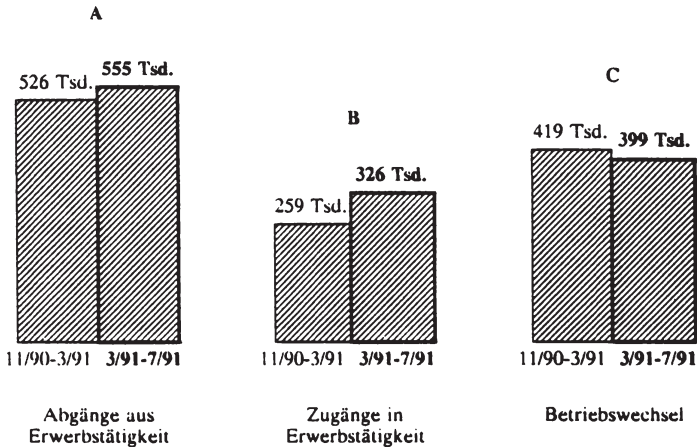
Für die erstgenannten Gruppen liegen Ergebnisse repräsentativer Betriebsbefragungen vor. Danach gab es in den Treuhandbetrieben am Beginn der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion gut 4 Mio. Beschäftigte, am 1.10. 1991 waren es noch rd. 2 Mio. Für das vierte Quartal rechneten die Betriebe noch einmal mit einem Rückgang auf etwa 1,4 Mio. und bis Ende 1992 auf 1,1 Mio. sowie für 1993 mit einer Stabilisierung bei 1,0 Mio.

Dem Abbau von gut 2 Mio. bis Oktober 1991 sind etwa 720 000 Arbeitsplätze gegenzurechnen, die durch Privatisierung aus dem Treuhandverbund ausschieden und entsprechend den Zusagen der Erwerber zunächst erhalten bleiben sollten. Der Nettoabbau belief sich demnach auf 1,3 Mio.

Aber die befragten Ex-Treuhandbetriebe mit rd. 355 000 Beschäftigten zum Zeitpunkt der Beendigung der Treuhandverwaltung haben ihren Beschäftigtenbestand noch einmal deutlich auf 285 000 reduziert. Nach dem Befragungsergebnis rechnen sie weiter damit, daß das Ausgangsniveau bei Privatisierung bis zum Jahresende 1991 im Durchschnitt um 28 % unterschritten sein wird. Der Abbau setzt sich nach diesen Einschätzungen 1992 verlangsamt fort, erst 1993 wird auch hier mit einer Stabilisierung bei zwei Dritteln des Ausgangsniveaus gerechnet. Damit ist der Nettoabbau höher als 1,3 Mio. Die von den Betrieben erwarteten Kündigungen dürften aus der Sicht zur Jahreswende 1991 / 92 teilweise zeitlich verzögert im 1. bis 2. Quartal 1992 wirksam werden, so daß sich das gesamte Abbauszenario zeitlich streckt.

Im Herbst 1989 gab es nach der damaligen Bereichsstatistik der DDR 3,2 Mio. Beschäftigte in der Industrie. Es ist davon auszugehen, daß die wesentlichen Teile der damaligen industriellen Basis der DDR unter dem Dach der Treuhandanstalt zusammengefaßt wurden. Die Befragungsergebnisse machen deutlich, in welchem Umfang die alte Basis bisher abgebaut ist bzw. nach den geäußerten Erwartungen bis Ende 1992 abgeschmolzen sein wird (vgl. *Kühl, J. / Schaefer, R. / Wahse, J.*: Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, 1991, sowie IAB-Kurzbericht über Beschäftigungsperspektiven von Treuhand- und Ex- Treuhandunternehmen vom 21. / 22. / 23. 1. 1992).

*Übersicht 3*  
**Bewegungen am Arbeitsmarkt**  
Nov. 90 bis Juli 91



		<u>11/90-3/91</u>	<u>3/91-7/91</u>
A - B	Beschäftigungsverlust (ohne Abwanderer)	267 Tsd.	229 Tsd.
A + C	Beendete Beschäftigungsverhältnisse	945 Tsd.	954 Tsd.
B + C	Aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse	678 Tsd.	725 Tsd.

*Quelle:* Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer, Schnellbericht: Daten für Juli 1991.

*4.2 Zugänge in und Abgänge aus Erwerbstätigkeit  
nach dem Arbeitsmarkt-Monitor*

Über die Entwicklung der dritten Gruppe von Unternehmen können bisher vorliegende betriebsbezogene Daten keine Auskunft geben. Hierzu werden vom Aufbau der Beschäftigtenstatistik für die neuen Länder im Verlauf des Jahres 1992 erste Ergebnisse erwartet. Inzwischen kann der Arbeitsmarkt-Monitor für die Zugänge in und die Abgänge aus Erwerbstätigkeit herangezogen werden. Dies gilt jedoch insofern nur eingeschränkt, als es sich hierbei um eine Erwerbstätigenbefragung und nicht um Betriebserhebungen handelt. Die dritte Gruppe kann mit dem Monitor nicht gesondert betrachtet werden, die folgenden Ausführungen beziehen sich also auf alle drei Gruppen.

Das erste wichtige Ergebnis ist ein Nebeneinander hoher Zugangs-, Abgangs- und Fluktuationszahlen mit negativem Saldo A-B. Insgesamt haben die Bewegungen im Verhältnis der beiden betrachteten Perioden zugenommen, der Beschäftigungsverlust war in der zweiten Periode geringer. Daraus kann aber noch nicht auf eine Besserung der Arbeitsmarktlage geschlossen werden. Denn während in der ersten Periode etwa 60 000 Zugänge bzw. Betriebswechsel durch Eintritte in ABM zustandekamen, waren es in der zweiten Periode etwa 150 000. Ohne ABM, also im ersten Arbeitsmarkt, war das Ergebnis sogar schlechter. Dies gilt um so mehr angesichts der unterschiedlichen Saisoneinflüsse für die Winter- bzw. Frühsommerperiode. Schließlich ist noch einmal darauf hinzuweisen, daß der Arbeitsplatzabbau 1991 erheblich zurückgestaut wurde.

Die Summe von B + C stellt die neu aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse dar, sei es durch Übergänge von Nichterwerbstätigkeit in Erwerbstätigkeit, sei es durch Betriebswechsel. Knapp ein Viertel davon sind in Betrieben in Westdeutschland und Westberlin (1. Periode 22 %, 2. Periode 24 %) aufgenommen worden. Von den im Osten neu aufgenommenen entfielen in der 1. Periode 37 %, in der 2. Periode 45 % auf Betriebe, die nach November 1989 neu gegründet wurden. Insgesamt dürften danach im Juli etwa 725 000 Personen in solchen „neuen“ Betrieben beschäftigt gewesen sein. Das Kriterium „neu gegründeter Betrieb“ ist aber nicht sehr trennscharf. Die Befragten konnten nicht in jedem Fall einen Eigentümer- oder Rechtsformwechsel bzw. eine Ausgründung / eine Teilprivatisierung eindeutig zuordnen oder sie haben möglicherweise ähnliche Vorgänge unterschiedlich interpretiert. Nimmt man immerhin an, daß der Zuordnungsfehler in beiden Perioden gleich war, so bleibt doch eine deutliche Zunahme der Beschäftigung in neuen Betrieben zu konstatieren.

#### 4.3 Arbeitslosigkeit: Zu- und Abgänge

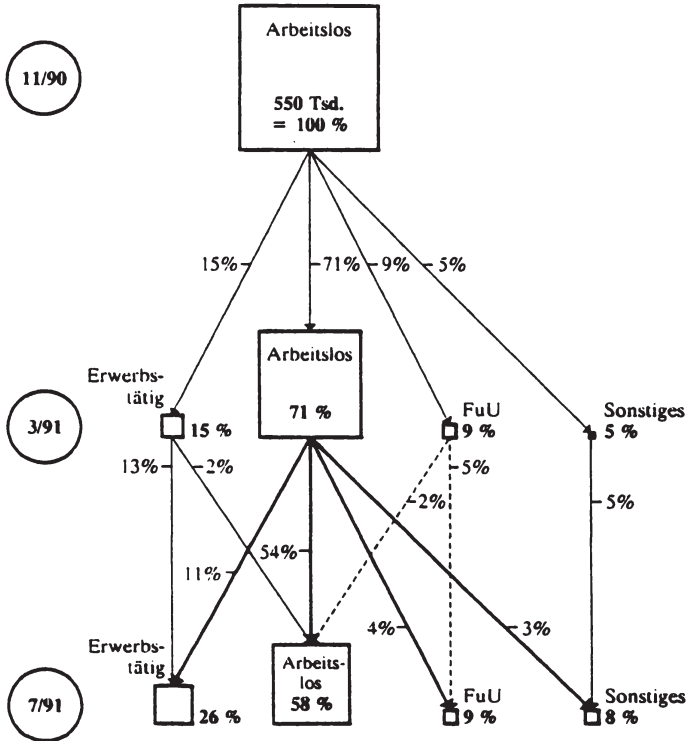
Zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit besteht bereits in den beiden Perioden eine nicht nur einseitige Beziehung: 69 % der Abgänge aus Erwerbstätigkeit waren in der 2. Periode *Zugänge in registrierte Arbeitslosigkeit*, in der 1. waren es 64 %. Gleichzeitig erfolgten 50 % (34 %) der Zugänge in Erwerbstätigkeit nach vorheriger gemeldeter Arbeitslosigkeit. Der Anstieg der Übergangsquote aus gemeldeter Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit in der 2. im Vergleich zur 1. Periode steht im Zusammenhang mit dem Zugang in ABM.

Bei der Analyse der *Abgänger aus Arbeitslosigkeit* wird die besondere Qualität des Arbeitsmarkt-Monitors als Panelstichprobe deutlich. Dabei lassen sich Bewegungsvorgänge und auch Verhärtungstendenzen darstellen.

Beim Zugang in Erwerbstätigkeit nach gemeldeter Arbeitslosigkeit (2. Periode) sind Männer mit 60 %, Frauen mit 40 % beteiligt. Frauen haben sowohl ein höheres Zugangs- als auch Verbleibsrisiko der Arbeitslosigkeit. Teilweise ist das höhere Zugangsrisiko Ausdruck der ihnen in geringerem Umfang als den Männern

Übersicht 4

Verbleib der Arbeitslosen vom November 1990 nach 4 bzw. 8 Monaten



Alle Prozentangaben beziehen sich auf die 550 Tsd. Personen, die im November 1990 arbeitslos gemeldet waren. Ströme unter 2% sind nicht ausgewiesen.

Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer, Schnellbericht: Daten für Juli 1991.

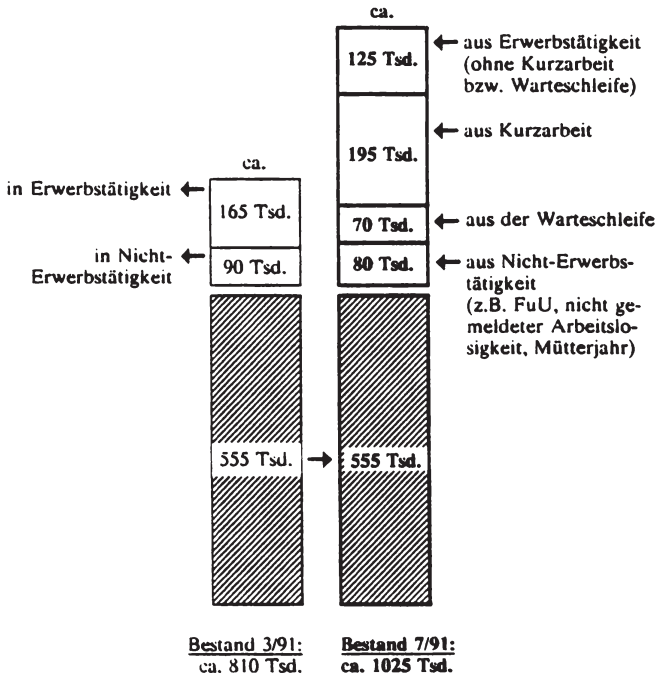
zur Verfügung stehenden Alternativen. So partizipieren sie weniger an den durch Pendeln erreichbaren Arbeitsplatzchancen im Westen, nur 20% der Westpendler sind im Juli 1991 Frauen, während der Frauenanteil bei allen befragten Erwerbstätigen 44% betrug. Nach den Ergebnissen des sozioökonomischen Panels-Ost war sogar nur jeder sechste Pendler weiblich. Dies ist nicht durch unterdurchschnittliche Mobilitätsbereitschaft, sondern durch geringere Mobilitäts“freiheit“ aufgrund familiärer Gründe zu erklären (*W. Scheremet / J. Schupp: Pendler und Migranten — zur Arbeitskräftemobilität in Ostdeutschland, Diskussions-Papier Nr. 36, DIW, Berlin November 1991, Seite 20*).

Übersicht 5

**Gemeldete Arbeitslosigkeit:  
Zu- und Abgänge zwischen März und Juli (in Tsd.)**

Abgänge 3/91 - 7/91:

Zugänge 3/91 - 7/91:



Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer, Schnellbericht: Daten für Juli 1991.

Frauen sind auch mit einem Anteil von 35% an allen Vermittlungen im ABM unterrepräsentiert, so daß im Ergebnis Ende Dezember 1991 der Frauenanteil unter den Arbeitslosen 61,2% und die Arbeitslosenquote auf 14,7% (Männer 8,9%, insgesamt 11,8%) anstieg.

Die Arbeitslosenquote ist 1991 auf die abhängigen zivilen Erwerbsspersonen mit Stand Ende Dez. 1989 bezogen. Da der zwischenzeitliche Erwerbstätigenrückgang nur teilweise zum Aufbau registrierter Arbeitslosigkeit führte, nahm auch der Nenner der Quote ab. Deshalb unterzeichnet die Quote die Situation. Die Bundesanstalt stellt ab 1992 die Quote auf die BTE vom November 1990 um. Daraus erfolgt eine Anpassung um etwa 1,3% Punkte nach oben, ohne daß damit schon ein zeitnahes Ergebnis erreicht wird.

8 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 208/II

Bestände im März bzw. Juli 1991 sowie Zu- und Abgänge der zweiten Periode stellt Übersicht 5 einander gegenüber.

Die Abgänge in Nicht-Erwerbstätigkeit sind solche in Rente bzw. Vorruhestandsregelungen, Fortbildung und Umschulung. Der Aufbau einer Stillen Reserve ist in Ansätzen bei den Übergängen von Erwerbstätigkeit in nicht gemeldete Arbeitslosigkeit (2% aller Abgänge aus Erwerbstätigkeit in der 2. Periode) erkennbar. Er dürfte dagegen bisher wenig von Abgängen aus registrierter Arbeitslosigkeit gespeist worden sein, da die Arbeitslosen mit Anspruch auf Lohnersatzleistungen ihre Meldung aufrechterhalten. Die Übersichten 4 und 5 lassen auch Verhärtungstendenzen der Arbeitslosigkeit erkennen: 71% (58%) des Bestands der Arbeitslosen vom November 1990 war auch im März 1991 (Juli 1991) arbeitslos; 555 000 Personen bildeten zwischen März und Juli den verbleibenden Sockel. Im Juli waren unter den 1,028 Mio. registrierten Arbeitslosen 43% Neuzugänge seit März, 26% schon im März, aber noch nicht im November gemeldet, 31% schon im November gemeldet. 57% waren also mindestens vier, davon gut die Hälfte mindestens acht Monate arbeitslos gemeldet. Langzeitarbeitslosigkeit entsteht.

#### *4.4 Verbleib der Kurzarbeiter*

Der Verbleib der Kurzarbeiter vom November 1990 zeigt Übersicht 6.

Nach acht Monaten waren 38% der Kurzarbeiter von November 1990 immer noch oder wieder in Kurzarbeit, teilweise 0-Kurzarbeit, 16% waren in Arbeitslosigkeit, 38% in Erwerbstätigkeit ohne Kurzarbeit übergegangen. In der Arbeitslosenstatistik zählen die Übergänge als neu registriert, de facto waren die Null-Kurzarbeiter schon vorher arbeitslos. An registrierter Arbeitslosigkeit gemessene Langzeitarbeitslosigkeit unterzeichnet also ihren faktischen Umfang.

Die Chance, im gleichen Betrieb von Kurzarbeit in Erwerbstätigkeit ohne Kurzarbeit zurückzukehren, ist erwartungsgemäß in der Anpassungskrise, anders als bei konjunkturbedingter Kurzarbeit nach § 63 Abs. 1 AFG gering: Von den 34% der Kurzarbeiter vom März 1991, die im Juli wieder normal erwerbstätig waren, waren überdies nur 79% noch im selben Betrieb beschäftigt, 21% gaben an, den Betrieb gewechselt zu haben. An die Probleme exakter Abgrenzung von Betriebswechslern im Rahmen dieses Erhebungsinstruments sei erinnert.

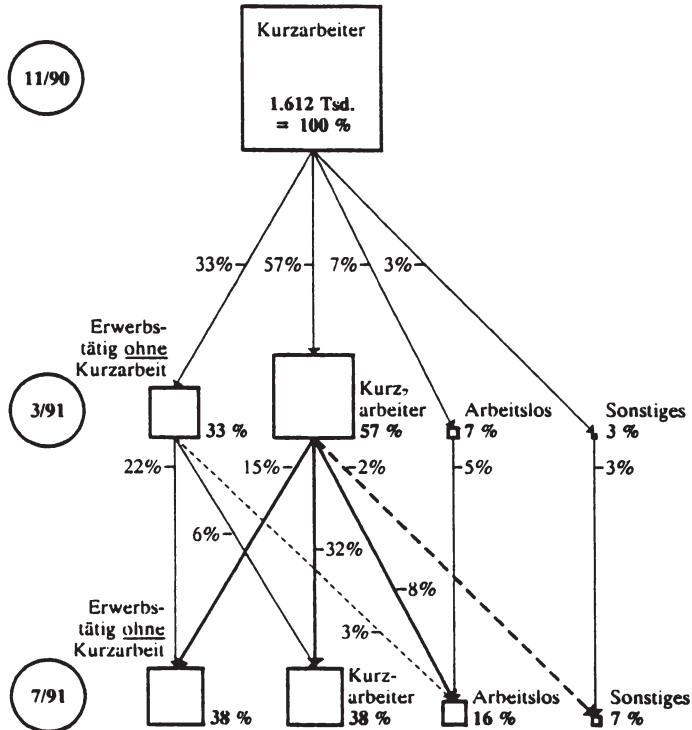
## **5. Eine Vorausschau auf 1992**

### *5.1 Die Nachfrage nach Arbeitskräften*

Für die Entwicklung der *Erwerbstätigkeit* 1992 lassen sich zwei denkbare Szenarien zeichnen. Beiden ist gemeinsam, daß der Arbeitsplatzabbau weitergeht, wenn auch gegenüber 1991 verlangsamt. Ein optimistisches Szenario geht von



Übersicht 6  
**Verbleib der Kurzarbeiter vom November 1990 nach 4 bzw. 8 Monaten**



Alle Prozentangaben beziehen sich auf die 1.612 Tsd. Personen, die im November 1990 kurzgearbeitet haben. Ströme unter 2% sind nicht ausgewiesen.

Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer, Schnellbericht: Daten für Juli 1991.

der Einschätzung des Herbstgutachtens der Wirtschaftsforschungsinstitute und des Sachverständigenrates aus, die zu der Zeit die Talsohle am Gütermarkt als erreicht ansahen und eine Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts von 10% bzw. 7 1/2% für 1992 erwarteten. Da ein Rückstand der Arbeitsproduktivität aufzuholen ist, ist die Zunahme der Produktion nur eine notwendige, aber noch nicht hinreichende Bedingung für den Wiederanstieg der Beschäftigung. Es ist auch zu erwarten, daß das dann zusätzlich benötigte Arbeitsvolumen teilweise aus der Normalbeschäftigung bisheriger Kurzarbeiter gespeist wird, so daß insoweit zunächst kein Erwerbstätigenanstieg resultiert. Mit einem Zeitverzug von einem halben bis einem Jahr könnte im günstigsten Fall die Erwerbstätigkeit einer Zunahme der Produktion folgen. Ein weniger optimistisches Szenario sieht

an der Stelle des deutlichen Produktionswachstums eine längere Periode der Stagnation des Bruttoinlandsprodukts, jedenfalls keine so nachhaltige Zunahme, daß daraus schon 1992 expansive Arbeitsmarktimpulse folgen. Die gegenwärtig vorliegenden Informationen aus den Befragungen bei Treuhandbetrieben und Ex-Treuhandbetrieben, die Ergebnisse des Ifo-Konjunkturtests für das verarbeitende Gewerbe, das Baugewerbe, den Groß- und Einzelhandel, Erwartungen für den öffentlichen Sektor und für die Landwirtschaft lassen zu Jahresbeginn zunächst eine nochmals deutliche Verringerung der Beschäftigung erwarten. Danach könnte sich der Abbau verlangsamen. Im optimistischeren Szenario wäre im Herbst die Talsohle auch am Arbeitsmarkt erreicht, so daß der Wegfall alter und die Entstehung neuer Arbeitsplätze zum Ausgleich kämen. Danach könnte die Erwerbstätigkeit im Saldo wieder zunehmen, aber auch nach diesem Szenario nur allmählich. Möglicherweise verzögert sich der Abbau und Aufbau bei sonst gleichen Größenordnungen, da ja in vielfältiger Weise versucht wird, betriebsbedingte Kündigungen hinauszuschieben, wodurch sich das Ablaufbild verändert, insgesamt aber nach wie vor mit einem jahresdurchschnittlichen Rückgang der Erwerbstätigkeit um knapp 1 Mio. zu rechnen wäre.

Im weniger optimistischen Szenario sind die Expansionskräfte in Gesamtdeutschland und in der Weltwirtschaft schwächer, bleiben insbesondere die Exportmärkte im östlichen Ausland wenig aufnahmefähig, wären damit die Voraussetzungen für den von den Instituten und dem Sachverständigenrat erwarteten Produktionsanstieg nachfrageseitig ungünstiger, können eigentumsrechtliche, administrative und infrastrukturelle Investitionshemmnisse nicht schnell genug beseitigt werden, fehlt den Kommunen als wichtigen öffentlichen Investoren die mittelfristig im Finanzausgleich gesicherte Investitionskapazität für einen Sprung nach vorn, verlangsamt sich der Privatisierungsprozeß, bleibt es beim Innovationsattentismus in großen Teilen der noch nicht privatisierten Treuhandunternehmen, können Wirtschaftspolitik des Bundes und Strukturpolitik der Länder keine klaren Perspektiven für die Restrukturierung der industriellen Basis anbieten, würden damit auch von den Angebotsbedingungen ausgehende Impulse schwächer ausfallen. In der Folge würde die gesamtwirtschaftliche Produktion weniger deutlich ansteigen oder stagnieren. Zum Jahresbeginn 1992 sprechen einige, aber nicht alle Hinweise für ein gegenüber dem optimistischeren Szenario verhalteneres Produktionswachstum.

## 5.2 Das Arbeitsangebot

Das Arbeitskräfteangebot nimmt auch im Jahr 1992 ab, aber weniger ausgeprägt als 1991. Zum Gesamtrückgang von gut 500 000 (vgl. im einzelnen Übersicht 7) tragen im Jahresdurchschnitt bei:

— die Zunahme des Auspendlerüberschusses um	128 000
— der Wanderungssaldo mit	86 000

— die steigende Zahl von Altersübergangsgeldempfängern mit	169 000
— der Anstieg der Teilnehmerzahl an Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Bildung um	200 000
— und übriges mit	18 000

Als Gegenposten im Umfang von 88 000 ebenfalls jahresdurchschnittlich ist der Eintritt eines neuen Altersjahrgangs in den Arbeitsmarkt zu berücksichtigen, dem als Folge befristeter Altersübergangsregelungen der Jahre 1991/92 kein entsprechender Rentenabgang mehr gegenübersteht, weil dieser schon in den Vorperioden erfolgte. Das ist eine Schätzung, weil eine genaue Rechnung der demographischen Komponente des Erwerbspersonenpotentials noch nicht durchgeführt ist.

Zur Jahreswende 1991/92 dürfte die für 1992 jahresdurchschnittlich erwartete Pendlerzahl von knapp 500 000 bereits erreicht oder leicht überschritten gewesen sein, so daß schon eine Stagnation mindestens dieses Ergebnis zur Folge haben würde. Auch bei den Ost-West-Wanderungsbewegungen erwarten wir eine weitere Beruhigung der Entwicklung, wobei der Saldo die Bewegungen nicht erkennen läßt, die nun auch in West-Ost-Richtung gehen (vgl. Übersicht 7).

Die Zahl der Empfänger von Altersübergangsgeld lag Mitte Dezember mit 329 000 nahe am für 1992 erwarteten Jahresdurchschnitt. Die Verlängerung der Altersübergangsregelung um ein halbes Jahr bis zum 30. 6. 1992 trägt zur jahresdurchschnittlichen Entlastungswirkung mit etwa 50 000 bei, eine nochmalige halbjährige Verlängerung hätte einen entsprechenden zusätzlichen Entlastungseffekt, ist hier aber noch nicht berücksichtigt. Die 1992 im Vergleich zu 1991 erheblich höheren Entlastungswirkungen bei den Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Bildung ergeben sich nicht aus einer Zunahme der Eintritte gegenüber dem Vorjahr, sondern schon bei Konstanz der am Jahresende 1991 erreichten Teilnehmerzahlen. D. h., auch hier wird die zusätzliche Entlastung wegen des rechnerischen Überhangs des Jahresergebnisses 1991 über den Jahresdurchschnitt 1991 nicht mehr sehr groß sein. Unter dem Sammelbegriff „sonstige“ ist auch der — wie oben dargestellt noch langsame — Aufbau einer Stillen Reserve subsumiert.

Aus dem Vorgehenden läßt sich die Feststellung begründen, daß die Entlastungswirkungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und anderer Ausgleichsvorgänge wie der Wanderungs- und Pendlerbewegungen 1992 gegenüber dem zum Jahresende 1991 erreichten Stand vergleichbar hoch sein werden, aber bei den gegebenen Haushaltsansätzen bzw. erwarteten Entwicklungen nur noch wenig zunehmen werden. Das gilt ebenso für ABM, auch hier ist mit den Haushaltsansätzen 1992 mit 400 000 ein gegenüber dem Vorjahr um 217 000 höherer Jahresdurchschnitt finanzierbar, aber der Bestand vom Dezember 1991 entsprach mit 390 000 diesem Wert bereits nahezu. Als Folge kann bei der Anfang und Mitte 1992 erwarteten Zunahme der betriebsbedingten Kündigungen der Anstieg

## Übersicht 7

## Zur Arbeitsmarktentwicklung 1990 bis 1992 in den neuen Bundesländern

	1990	1991	1992
<i>A. Veränderungen gegen Vorjahresdurchschnitt in 1 000</i>			
1 <i>Erwerbstätige</i>	- 1 027	- 1 620	- 950
2 <i>Kurzarbeiter (Kug)</i>	+ 758	+ 858	- 891
3 <i>Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit</i>	+ 379	+ 526	- 615
4 <i>Summe Erwerbstätige und Ausfall durch Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit</i>	- 1 406	- 2 146	- 335
5 <i>Arbeitskräfteangebot insgesamt davon durch</i>	- 787	- 947	- 513
6 <i>Auspendlerüberschuß<sup>3)</sup></i>	- 68	- 289	- 128
7 <i>Wanderungen</i>	- 359	- 173	- 86
8 <i>Vorruhestand</i>	- 180	- 220	.
9 <i>Altersübergangsgeld</i>	- 10	- 179	- 169
10 <i>Folgewirkung befristeter Altersübergangsregelungen<sup>1)</sup></i>		+ 44	+ 88
11 <i>Teilnehmer an Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU)<sup>2)</sup></i>	- 5	- 115	- 200
12 <i>Übriges</i>	- 165	- 15	- 18
13 <i>Registrierte Arbeitslose</i>	+ 240	+ 673	+ 437
<i>B. Jahresdurchschnittsbestände in 1000</i>			
14 <i>Erwerbstätige</i>	8 831	7 211	6 261
15 <i>Registrierte Arbeitslose</i>	240	913	1 350
16 <i>Kurzarbeiter (Kug)</i>	758	1 616	725
17 <i>Durchschnittl. Arbeitsausfall (%)</i>	50	56	40
18 <i>Summe registrierte Arbeitslose und Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit</i>	619	1 818	1 640
19 <i>Auspendlerüberschuß<sup>3)</sup></i>	68	357	485
20 <i>Zuzüge (Bevölkerung, Jahressumme)</i>	69	88	111
21 <i>Fortzüge (Bevölkerung, Jahressumme)</i>	474	224	164
22 <i>Vorruhestand</i>	180	365	146
23 <i>Altersübergangsgeld</i>	10	189	353
24 <i>Teilnehmer an Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU)<sup>2)</sup></i>	5	120	320

1) Nach Auslaufen der speziellen Altersübergangsregelungen 1991 bzw. 1992 steht der in das Erwerbsleben hereinwachsenden Altersgruppe kein entsprechender Abgang in Rente mehr entgegen.

2) Vollzeit (ohne Einarbeitung); ohne Kurzarbeiter und Empfänger von Wartegeld.

3) Nur Ein- bzw. Auspendler über die Grenzen zwischen den neuen Bundesländern und dem bisherigen Bundesgebiet.

*Quelle:* Autoren-gemeinschaft: Der Arbeitsmarkt 1991 und 1992 in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4 (1991)

der Arbeitslosigkeit nur noch deutlich weniger als im Vorjahr durch Entlastungswirkungen auf der Arbeitsangebots- und -nachfrageseite zurückgehalten werden.

### 5.3 Bilanz

Die jahresdurchschnittlichen Veränderungen der Erwerbstätigkeit und des Arbeitskräfteangebots sind in Übersicht 7 zusammengefaßt.

Im Ergebnis erreicht die registrierte Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 1992 1,35 Mio. Damit sind verschiedene Varianten im Jahresverlauf vereinbar. Am ehesten zu erwarten ist ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit in den ersten Monaten, und ein anhaltend hohes Niveau im weiteren Jahresverlauf. Da sich Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit wie kommunizierende Röhren verhalten, hängen Zeitpunkt und Höhe des Anstiegs auch davon ab, inwieweit die Betriebe nach dem Auslaufen der Kurzarbeitergeld-Sonderregelung des § 63 Abs. 5 AFG im Jahre 1992 von der für sie um den Arbeitgeberbeitrag zur Kranken- und Rentenversicherung teureren Möglichkeit des § 63 Abs. 4 AFG Gebrauch machen. Damit sind auch andere Kombinationen des Wertpaares 0,725 Mio. Kurzarbeitergeldempfänger und 1,35 Mio. registrierte Arbeitslose möglich. Am Jahresende könnte die Arbeitslosigkeit im Fall des optimistischen Szenarios leicht abnehmen, im Fall des weniger optimistischen auf einem hohen Niveau bleiben oder auch noch einmal zunehmen. Keines der gegenwärtig absehbaren Szenarien läßt aber ein baldiges deutliches Absinken der Arbeitslosigkeit unter das im Jahr 1992 erreichte Niveau erwarten. Nach den Erfahrungen mit lang anhaltender Arbeitslosigkeit im Westen und angesichts der diesbezüglichen Ergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitors werden damit Verhärtungstendenzen einhergehen, so daß spätere Mismatch- Arbeitslosigkeit (vgl. *F. Buttlar / U. Cramer*: Entwicklung und Ursachen von Mismatch- Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, 1991) auch hier im Kern angelegt wird. 1992 wird insgesamt am Arbeitsmarkt im Vergleich zu 1991 ein noch schwierigeres Jahr, und es wird am Ende vermutlich noch keine durchgreifende Wende zum Besseren erkennen lassen, so daß die wirtschafts-, finanz-, struktur- und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen bestehen bleiben.

## 6. Zusammenfassung

Die aus den besonderen historischen Voraussetzungen des Einigungsprozesses erklärable Übergangskrise am Arbeitsmarkt ist tiefer und anhaltender als zunächst vielerseits erwartet worden war. Das Ausmaß der Beschäftigungskrise erfaßte zum Jahresende 1991 gut 3,5 Mio. Personen, zwischen 1989 und 1991 ging die inländische Erwerbstätigkeit von 9,8 auf 6,9 Mio. zurück.

Anhand der zum Jahresende 1991 verfügbaren Arbeitsmarktstatistik werden neben Bestandsveränderungen auch Bewegungsvorgänge nachgezeichnet. Dabei

werden Ergebnisse der drei ersten Erhebungswellen des Arbeitsmarkt-Monitors vorgestellt, Auf- und Abbauprozesse dargestellt sowie Übergänge zwischen Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, Nicht-Erwerbstätigkeit und anderen Konten der Arbeitskräftegesamtrechnung nachgezeichnet. Neben Bewegungen werden auch Verhärtungstendenzen, Aufbau von Langzeitarbeitslosigkeit, erkennbar.

Instrumente der Arbeitsmarktpolitik haben den Arbeitsmarkt angebots- und nachfrageseitig Ende 1991 um rd. zwei Mio. entlastet. Aktive Arbeitsmarktpolitik ist aber auch Gegenstand der politischen Kontroverse geworden. Die Einwände sind erheblich, wenn auch empirisch noch zu wenig gesichert. Die mittel- und langfristigen Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik sind nicht schon mit der kurzfristigen Entlastungsrechnung geklärt, und nach der Phase der Expansion rückt Qualitätssicherung in den Vordergrund. Als Alternative in der Diskussion — Vorrang für die Arbeitsplatzförderung im primären Arbeitsmarkt immer vorausgesetzt — werden öffentliche Infrastrukturinvestitionen und verstärkte investive Verwendung bisher für Lohnersatzleistungen in den Haushalten der BA und der THA aufgewendeter Milliarden erörtert.

Eine Vorausschau auf 1992 schließt die Betrachtung ab. Die Erwerbstätigkeit dürfte zunächst noch einmal um fast eine Mio. zurückgehen. Unterschiedliche Szenarien der Entwicklung von gesamtwirtschaftlicher Produktion und Erwerbstätigkeit werden vorgestellt. Bei gegebenen Haushaltsansätzen entlastet Arbeitsmarktpolitik auf dem Niveau von Ende 1991, entfaltet aber kaum zusätzliche Wirkungen, so daß der Rückgang der Erwerbstätigkeit mehr als 1991 auf das Konto der Arbeitslosigkeit geht. Das dann erreichte Arbeitslosigkeitsniveau bleibt eine Herausforderung für Wirtschafts-, Finanz-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik.

# Die zweigeteilte Konjunktur im vereinigten Deutschland und das ostdeutsche Lohnniveau<sup>1</sup>

Von *Wolfram Mieth*, Regensburg

## Inhaltsübersicht

1. Die gesplattene Konjunktur als kumulativer Prozeß .....	122
1.1 Die Währungs- und Wirtschaftsunion als Auslöser .....	122
1.2 Die Transmissionsmechanismen der kumulativen Auseinanderentwicklung einzelner Teilräume eines gemeinsamen Wirtschaftsraums .....	124
1.3 Die gesplattene Konjunktur in dem vereinigten Deutschland .....	126
1.4 Die Interdependenz der divergierenden Entwicklung in West- und Ostdeutschland .....	130
1.5 Das wirtschaftspolitische Problem .....	133
2. Ist das Dilemma der gesplatteten Konjunktur über die Lohnpolitik lösbar? ...	135
2.1 Die Forderungen an die Lohnpolitik .....	135
2.2 Zur regionalen Lohnstruktur .....	137
2.3 Zur Abwanderungsneigung .....	140
2.4 Grenzen der Akzeptanz niedrigerer Ostlöhne .....	146
2.5 Zu den Vorteilen niedrigerer Löhne .....	149
2.6 Ergebnis .....	154
3. Die Überwindung der gesplatteten Konjunktur bei fehlender Lohndifferenz zwischen Ost- und Westdeutschland .....	154
3.1 Ein Katalog der Zwischenziele .....	154
3.2 Ein Vorschlag: Zwangssparen eines Teils der versteuerten Gewinne in Westdeutschland und ihre nicht übertragbare Freigabe für Investitionen in Ostdeutschland .....	159
3.3 Ein Vergleich des Instruments Zwangssparen mit den Alternativen Investitionsförderung und Lohnsubvention .....	162
4. Die langfristige Perspektive für die Qualität der Arbeitsplätze in Ostdeutschland .....	164
5. Literaturverzeichnis .....	168

---

<sup>1</sup> Eine erste Fassung lag als Regensburger Diskussionsbeitrag zur Wirtschaftswissenschaft Nr. 238 / Aug. 1991 vor. Diese korrigierte Fassung wurde im November 1991 abgeschlossen.



## 1. Die gespaltene Konjunktur als kumulativer Prozeß

### 1.1 Die Währungs- und Wirtschaftsunion als Auslöser

Seit der Währungs- und Wirtschaftsunion der beiden deutschen Staaten beobachten wir eine extrem divergierende Entwicklung zwischen West- und Ostdeutschland. In Ostdeutschland lagen die Umsätze des produzierenden Gewerbes im zweiten Halbjahr 1990 im Vorjahresvergleich bei 50% und gingen im ersten Halbjahr 1991 weiter zurück<sup>2</sup>. Ebenso stark ist der Einbruch im Einzelhandel. Die Bauwirtschaft entließ 1990 ca. 150 000 Arbeitskräfte<sup>3</sup>. Die Zahl der Erwerbstätigen lag Ende 1990 um ca. 2,5 Mio niedriger als Ende 1989 und wird weiter abnehmen; für Ende 1991 werden 3,5 Mio registrierte Arbeitslose und Kurzarbeiter prognostiziert<sup>4</sup>.

Verschiedene Ursachen führten zu diesem beispiellosen Zusammenbruch. Ausgelöst wurde er durch die Währungsunion. Die ostdeutsche Wirtschaft stand plötzlich und unvorbereitet der westdeutschen und der Weltmarktkonkurrenz gegenüber. Westgüter verdrängten die Ostgüter, teils der Qualität wegen, teils durch die überlegene Verkaufsstrategie westlicher Firmen, vor allem aber auch, weil es einen aufgestauten Bedarf gerade nach solchen Gütern gab, die der Osten bisher nicht oder nur unzureichend anbieten konnte. Mit der Einführung der D-Mark wurde der Schleier weggezogen, hinter dem die DDR-Wirtschaft operiert hatte.

Der Zusammenbruch kam nicht unerwartet; denn zunächst war an eine gemeinsame Währung als krönender Abschluß einer Entwicklung in der DDR gedacht, nachdem die gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen geschaffen und Produktionsprogramme und Produktivität angepaßt worden waren<sup>5</sup>. Es gab allerdings auch einzelne Stimmen, die die Währungsunion mit der Währungsreform 1948 gleichsetzten und eine ähnliche Anstoßwirkung voraussagten. Sie übersahen jedoch, daß damals in Westdeutschland eine strenge Devisenbewirtschaftung existierte, der deutsche Markt daher gegen ausländische Konkurrenz geschützt war, so daß die deutschen Unternehmen ideale Absatzmöglichkeiten vorfanden. Die Währungsreform stellte damals von einem Tag zum anderen die arbeitsteilige Wirtschaft wieder her, zwang die Unternehmen, für den Markt zu produzieren, um die nächsten Löhne zahlen zu können, und ihre Versuche aufzugeben, sich ihre Investitionsanlagen und Ausrüstungen selbst zu erstellen; und das war plötzlich auch nicht mehr nötig, weil die Hersteller von Investitionsgütern in derselben Lage waren. Die Tendenz zur Autarkie auf der Ebene der Unterneh-

---

<sup>2</sup> Deutsche Bundesbank (1991), S. 24 f.; die Lage der Weltwirtschaft (1991), S. 234.

<sup>3</sup> ebenda, S. 236.

<sup>4</sup> ebenda, S. 240.

<sup>5</sup> United Nations (1990), S. 30. *Watrin* (1990), S. 71. *Pohl* (1990), S. 72 ff. *Ehrenberg* (1990), S. 43 ff.

men wurde gebrochen. Die DDR-Wirtschaft wies ähnliche Autarkietendenzen auf, d. h. ähnliche Effizienzreserven, die eine Marktwirtschaft langfristig mobilisieren kann. Dazu konnte es aber gar nicht kommen, weil die Märkte sofort Anbietern aus dem Westen offenstanden. Der Ausfall der Nachfrage aus den osteuropäischen Ländern, der zum Teil ebenfalls mit der Einführung der D-Mark zusammenhängt, hat den Niedergang verstärkt, nicht verursacht.

Ausgelöst wurde der Produktions- und Beschäftigungseinbruch durch die Währungsunion. Die letzte Ursache ist die fehlende Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie. Eine fehlerhafte Organisation der DDR-Industrie hatte zu regelrechten Fortschrittsblockaden geführt<sup>6</sup>; der Abstand im technischen Entwicklungsstand zwischen Ost und West war dadurch mit der Zeit größer geworden. Der niedrige Lebensstandard und die Tendenz zur Importsubstitution trugen ebenfalls dazu bei, daß ein Gütersortiment produziert wurde, das viele Produkte enthielt, die in Westeuropa schon seit Jahren im Zuge des Strukturwandels aus der Produktion verschwunden waren, durch andere Produkte ersetzt waren oder aus Niedriglohnländern importiert wurden. Ein großer Teil der ostdeutschen Industrieproduktion gehört nach der Klassifikation der Produktzyklus-Theorie in die Reifephase, während die Gütersegmente, die rasch wachsende Märkte aufweisen, nur einen kleinen Anteil ausmachen.

Der Schock der Währungsreform war für die ostdeutsche Industrie besonders stark, weil der wirtschaftliche Zusammenschluß mit einer der am weitesten entwickelten Volkswirtschaften der Welt erfolgte. Westdeutschland nimmt nach Pro-Kopf-Einkommen, Lohnniveau und Integration in die internationale Arbeitsteilung einen der ersten Plätze ein. Die westdeutsche Wirtschaft konnte, obschon sie Ende 1989 bereits nahe an ihrer Kapazitätsgrenze produzierte, überraschend stark Produktion und Beschäftigung weiter erhöhen. Die Zuwachsraten übertrafen 1990 die Anfang des Jahres prognostizierten Werte bei der Beschäftigung um nahezu das Dreifache (2,8% gegenüber 1%), bei den Investitionen real um ca. drei Fünftel (8,2% gegenüber 5%) und bei dem realen BIP um mehr als die Hälfte (4,7% gegenüber 3%)<sup>7</sup>. Die Einzelhandelsumsätze stiegen preisbereinigt sogar um 8,6%<sup>8</sup>. Diese ganz ungewöhnlichen realen Wachstumsraten sind die Kehrseite des wirtschaftlichen Niedergangs in Ostdeutschland, der Verlagerung der Nachfrage dort auf Westgüter, ferner der Niederschlag der 1990 eingeleiteten extrem expansiven Fiskalpolitik. Sie sind auch ein Indikator für eine außerordentliche Angebotselastizität der westdeutschen Wirtschaft. Angebotselastizität einer Volkswirtschaft ist im Prinzip eine sehr geschätzte Eigenschaft; in der augenblicklichen Situation unterstützt sie aber eine längeranhaltende gefährliche Auseinanderentwicklung der beiden deutschen Teilgebiete. Wie sich die wirtschaftliche

---

<sup>6</sup> Voskamp und Wittke (1990), S. 12 ff.

<sup>7</sup> Bundesregierung (1991), S. 39.

<sup>8</sup> Wirtschaft und Statistik, Tabellenteil.

Zukunft in Ostdeutschland gestalten wird, hängt davon ab, ob es gelingen wird, die zur Zeit zu beobachtenden gegenläufigen, sich gegenseitig speisenden kumulativen Prozesse zu stoppen. Betrachten wir sie daher zunächst etwas genauer.

### *1.2 Die Transmissionsmechanismen der kumulativen Auseinanderentwicklung einzelner Teilräume eines gemeinsamen Wirtschaftsraums*

Die Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Volkswirtschaften zeigt, daß es länger andauernde Phasen gab, in denen der wirtschaftliche Entwicklungsfortschritt sehr ungleich die einzelnen Regionen erreicht hat. Manchmal ging die Entwicklung eines Landesteils mit einer rückläufigen Entwicklung in anderen Landesteilen einher, weil stark divergierende Kräfte das Geschehen dominiert haben. Im günstigeren Fall beschränkte sich der Fortschritt auf einen Teilraum, während die Entwicklung anderswo stagnierte. Eine sehr ungleiche Entwicklung und mehr noch eine gegenläufige Entwicklung zweier Regionen innerhalb eines einheitlichen Wirtschaftsraums (und *cum grano salis* gilt dies auch weltweit, sofern ein wirtschaftlicher Austausch stattfindet) kann nicht andauern. Der Prozeß weckt Gegenkräfte, die die Auseinanderentwicklung zum Stehen bringen und schließlich bis zu einem gewissen Grade umkehren. Diese konvergierenden Gegenkräfte werden durch Engpässe und Preisrelationsverschiebungen mobilisiert.

Die kumulative Auseinanderentwicklung kann jedoch lange fortschreiten, ehe diese Gleichgewichtskräfte sich durchsetzen, wenn dabei — durch den Prozeß ausgelöst — Produktionsfaktoren aus der niedergehenden in die expandierende Region abwandern<sup>9</sup>. Die Faktormobilität ist nämlich die entscheidende Voraussetzung für jene divergierende Entwicklung, weil sie einen ungebremsten kumulativen Anstieg in der expandierenden Region möglich macht und weil sie im ungünstigen Fall die entgegengesetzte Entwicklung in den beiden Teilregionen eng miteinander verzahnt.

Es lassen sich fünf Wege unterscheiden, auf denen die durch den Zusammenschluß bewirkte Nachfrageverschiebung das Wachstum der begünstigten Region kumulativ vorantreibt.

(1) Es entsteht eine hohe Kapazitätsauslastung mit entsprechend positiven Skalenerträgen. Die Gewinne steigen. Die Löhne steigen langsamer, weil das Arbeitsangebot durch den größer gewordenen Wirtschaftsraum elastisch ist. Über den Einkommensmultiplikator steigt die Nachfrage weiter, über den Beschäftigungsmultiplikator die Zuwanderung.

<sup>9</sup> Es würde schon genügen, wenn die expandierende Region Arbeitskräfte und Kapital irgendwo her attrahieren kann; ich nehme hier gleich den noch ungünstigeren Fall an, daß dadurch das potentielle und tatsächliche Produktionspotential des anderen Landesteils geschmälert wird. Zum grundsätzlichen Problem siehe *Holland* (1976), S. 74 ff.; *Kaldor* (1970), S. 337 ff.; *Brown / Burrows* (1977), S. 38 ff. Kritisch dazu *Clark / Gertler / Whiteman* (1986), S. 6 ff.

(2) Die hohe Kapazitätsauslastung führt zu Erweiterungsinvestitionen in der Region. Das notwendige Arbeitskräfteangebot ist potentiell durch Zuwanderung gegeben. Die Finanzierung macht aufgrund der guten Gewinne keine Schwierigkeiten. Über den Investitionsmultiplikator steigt die Nachfrage nach Gütern und Arbeitskräften weiter und verbessert nochmals die Arbeitsmarktbedingungen für zuwandernde Arbeitskräfte.

(3) Der Boom breitet sich dadurch auf die Investitionsgüterindustrie aus, die ihrerseits nun ebenfalls mit Erweiterungsinvestitionen beginnt.

(4) Die Zuwanderung von Arbeitskräften führt zu Engpässen auf dem Wohnungsmarkt und bei der öffentlichen Infrastruktur und so in beiden Bereichen zu Investitionen; es handelt sich hier meistens um langfristige Investitionsanlagen, die einen niedrigen Kapazitätseffekt bei hohem Einkommenseffekt aufweisen und daher besonders nachhaltig die Dauer der Expansionsphase in der Zuwanderungsregion verlängern<sup>10</sup>.

(5) Der Boom in der Region führt zu ungeplanten Steuermehreinnahmen und bei föderativem Staatsaufbau mit festgelegter Steuereinnahmeverteilung zu mehr öffentlichen Ausgaben in der expandierenden Region. Das prozyklische Ausgabeverhalten wird durch die mit der Zuwanderung entstehenden Engpässe in öffentlichen Einrichtungen einsichtig und daher im politischen Kräftespiel nahezu unvermeidbar.

Die typischen Reibungsverluste<sup>11</sup> des Wachstums fehlen bei solchen kumulativen Abläufen. Es gibt keine oder nur vorübergehende Engpässe auf dem Arbeitsmarkt, weil weitere Arbeitskräfte zuwandern. Es kommt daher auch nicht so leicht zu einem angespannten Arbeitsmarkt mit daraus entstehender Inflation. Die Selbstfinanzierungsrate ist hoch, so daß es auch nicht an Kapital fehlt. Ein hoher Realzinssatz wird den Investitionsplänen in dieser Region wenig anhaben, da die Auftragslage gut ist. Aus demselben Grund werden die Firmen dieser Region zuallerletzt eine Zurückhaltung der Kreditvergabe der Banken zu spüren bekommen. Eine Knappheit an Grundstücken kann nur kleinräumig zu einem unüberwindlichen Hindernis werden<sup>12</sup>. Und eine Konkurrenz durch Importe, wenn die Kosten und Preise steigen (was aber in der Situation eines elastischen Angebots von Arbeit und Kapital nur in engen Grenzen möglich sein dürfte), mag zwar die Expansion dämpfen, am wenigsten wird aber diese Importkonkurrenz aus der anderen Teilregion der Volkswirtschaft kommen.

---

<sup>10</sup> Der hier skizzierte Transmissionszusammenhang ist derjenige der sog. „Kuznetszyklen“, siehe *Abramovitz* (1968), S. 353 ff., v. a. die Anm. S. 353.

<sup>11</sup> *Holland*, S. 77.

<sup>12</sup> Die für Industrie oder Wohnungen verfügbaren Bodenflächen lassen sich leicht wegen des Preisgefälles auf Kosten der landwirtschaftlichen Böden gewinnen. Das gilt auch für stadtnahe Lagen (die Verdoppelung des Radius einer Stadt vervierfacht die Stadtfläche). Hin und wieder setzt die Topographie engere Grenzen, doch in der Regel sind es raumplanerische Eingriffe, vor allem die Flächennutzungspolitik der Gemeinden, die prohibitiv hohe Grundstückspreise hervorrufen.

Diese andere Teilregion verliert nämlich durch die Abwanderung von Arbeitskräften weiter an Wettbewerbsfähigkeit. Die dort ablaufenden Prozesse sind ein Spiegelbild derjenigen der expansiven Region: Steigende Stückkosten wegen abnehmender Kapazitätsauslastung, sinkende Gewinne, negative Einkommens- und Beschäftigungsmultiplikatoren, eine mit der Abwanderung verbundene negative Selektion, verringerte Investitionsneigung, Finanzierungsengpässe und zu geringe Steuereinnahmen. So veraltet der Kapitalstock der Industrie wie der öffentlichen Hand. Die Ausstattung der Region mit Sach- und Humankapital wird zunehmend relativ schlechter. Auch dieser Abwärtsprozeß findet so leicht keine Untergrenze, solange nicht das Privatkapital durch seine Standortentscheidung diesem Teilraum den Vorzug gibt.

Eine genauere Betrachtung des Arbeitsmarktes in der niedergehenden Region läßt verschiedene negative Arbeitsmarktäufe erkennen:

- (1) Die Abwanderung selbst mit ihrer negativen Selektion;
- (2) Die Pendler zwischen den beiden Teilräumen, die zunächst zwar noch Einkommen aus der expansiven Teilregion in die kontraktive Teilregion übertragen (nicht ihr gesamtes Einkommen; denn der Arbeitsmarkt ist oft auch der Ort der meisten Einkäufe<sup>13</sup>), sind nicht selten künftige Abwanderer;
- (3) Der mit dem Produktionsrückgang in der Region entstehende Lehrstellenmangel<sup>14</sup> verstärkt besonders selektiv die Abwanderung und im übrigen die Zahl der ungelerten Arbeitskräfte;
- (4) Die Arbeitslosigkeit hat, wenn sie länger andauert, die bekannten Hysteresis-Effekte.

### *1.3 Die gesplante Konjunktur in dem vereinigten Deutschland*

Der Tatbestand der divergierenden Entwicklung in den beiden Teilen Deutschlands ist zur Zeit so offensichtlich und unbestritten, daß es dafür im Prinzip keiner Belege bedarf. Das ostdeutsche statistische Material ist außerdem noch sehr lückenhaft, und die Schätzungen liegen teilweise weit auseinander. Der folgende Abschnitt dient nur dazu zu zeigen, wie sich die angesprochenen kumulativen Prozesse im empirischen Material niederschlagen.

Die *Kapazitätsnutzung* der westdeutschen verarbeitenden Industrie lag 1990 (Dezember 1990) saisonbereinigt bei 89,7% (90,0%), gemessen an der betrieblichen Vollaustattung; im Durchschnitt der 80er Jahre lag dieser Wert bei 82,8%. Für die Herstellung von Konsumgütern (Gebrauchs- und Verbrauchsgüter) lag

<sup>13</sup> Wahrscheinlich eine Folge der unterschiedlichen Ortsgrößen von Wohnort und Arbeitsort; vielleicht auch eine Nebenwirkung der Ladenschlußgesetzgebung.

<sup>14</sup> In Ostdeutschland durch die mit der Übernahme der westdeutschen Ausbildungsvorschriften länger gewordenen Ausbildungszeiten verschärft, siehe Zu knappes Angebot an Ausbildungsplätzen (1991), S. 347 ff.

dieser Wert bei 91,8% (92,6%); im Durchschnitt der 80er Jahre bei 83,5%. Diese Werte lagen im März 1991 etwas niedriger, was aber nach Meinung des Ifo-Instituts „nicht zuletzt auf die Kapazitätseffekte der lebhaften Investitionstätigkeit zurückzuführen war“<sup>15</sup>.

Die *Ausrüstungsinvestitionen* (Anlageinvestitionen ohne Bauten) der Unternehmen an westdeutschen Standorten waren 1990 ungewöhnlich hoch; die 1990 gemessene reale Zuwachsrate von mehr als 13% ist in den letzten 30 Jahren nur 1969 und 1970 übertroffen worden. Dasselbe gilt für die Anlageinvestitionen der westdeutschen Wirtschaft (ohne Wohnungsbauten), deren reale Wachstumsrate 1990 fast 11% betrug. Dieses Wachstum gelang von einem bereits hohen Ausgangsniveau aus; denn die preisbereinigten Zuwachsraten betragen bereits in den vorangegangenen 5 Jahren im Durchschnitt jährlich 6,9% bzw. 5,7%<sup>16</sup>.

Die *Finanzierung* der westdeutschen Investitionen dieses Umfangs hat 1990 anscheinend überhaupt keine Schwierigkeiten gemacht. Die eigenen Finanzierungsmittel der Produktionsunternehmen (Unternehmen ohne Wohnungswirtschaft und Finanzunternehmen) bezogen auf die Bruttoinvestitionen verbesserten sich gegenüber dem Vorjahr sogar geringfügig auf 87,8%. Die Zunahme der Sachvermögensbildung (Nettoinvestitionen) der Produktionsunternehmen gegenüber dem Vorjahr betrug ca. 27 Mrd DM, die Zunahme des Finanzierungssaldos nur 3 Mrd DM, eine nach einem längeren Konjunkturaufschwung sehr ungewöhnliche Relation. Am meisten verblüfft aber der Liquiditätsgrad der westdeutschen Produktionsunternehmen Ende des Jahres 1990. Diese verfügten über 670 Mrd DM an liquiden oder rasch mobilisierbaren Geldanlagen und Schuldtiteln, das entspricht dem 2 1/2-fachen der Anlageinvestitionen der westdeutschen Produktionsunternehmen im Durchschnitt der letzten drei Jahre. Die Bundesbank schließt gewisse statistische Verzerrungen nicht aus und vermutet ferner, daß Investitionen in Westdeutschland wegen Engpässen nicht planmäßig vorangingen und geplante Investitionen in Ostdeutschland „wegen der in unvorhergesehener Schärfe zutage tretenden Probleme, insbesondere der zuvor nicht absehbaren Investitionshindernisse“ zunächst nicht zustande kamen<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Jäckel (1991), S. 3 ff.; zu beachten ist auch, daß die westlichen Industrieländer im Winter 1990/91 in einer Rezession standen oder hineinglitten, was z. B. die exportintensive westdeutsche Investitionsgüterindustrie besonders trifft. Ein Teil der Konsumgüter (nämlich der Gebrauchsgüter) in der Abgrenzung des Ifo-Konjunkturtests sind Produkte der Investitionsgüterindustrie nach der üblichen Abgrenzung. In diesem Bereich haben die zunehmenden Inlandsaufträge den Rückgang der Auslandsaufträge bis in das Frühjahr 1991 überkompensiert (siehe Konjunktur aktuell, Mai 1991, S. 14 f.). In manchen Konsumgüterbranchen werden für März 1991 noch ganz ungewöhnliche Kapazitätsnutzungen gemeldet, z. B. für die Schuhindustrie ca. 96,5%, für die Bekleidungsindustrie ca. 94,5% (Jäckel, S. 5)

<sup>16</sup> Statist. Bundesamt (1991), S. 27.

<sup>17</sup> Vermögensbildung und ihre Finanzierung ... (1991), S. 15 ff.



Eine *Investitionsprognose* ermöglicht die regelmäßige Umfrage des Ifo-Instituts bei den größeren Industrieunternehmen nach ihren mittelfristigen Umsatz- und Investitionsplänen<sup>18</sup>. Diesen Angaben liegen in der Regel konkrete betriebsinterne Planungen zugrunde. Die sog. Investitionsquote (geplante Investitionen zu den erwarteten Umsätzen im gleichen Zeitraum) lag in den 80er Jahren in Westdeutschland bei 4,4%, sie stieg 1990 auf 5,2%, 1991 wird sie nach der Umfrage bei 5,5% liegen und für den Durchschnitt der Jahre 1991-1995 bei 5,1%. Es handelt sich um geplante Investitionen an westdeutschen Standorten! Nach der Einschätzung des Ifo-Instituts scheinen die für 1990 bis 1992 in Ostdeutschland geplanten Investitionen dieser Unternehmen nicht zu Einschränkungen in alten Bundesländern zu führen. Nach derselben Umfrage planen die Industrieunternehmen nach dem großen Anstieg der Beschäftigung 1990 (sie stieg im produzierenden Gewerbe im Jahresdurchschnitt um 2,8%<sup>19</sup>) eine weitere Erhöhung um jährlich 0,5% bis 1995. Seit 1973 war der Trend eher rückläufig. Die bereits vollzogene und noch geplante Erhöhung der Beschäftigung zeigt an, daß die Investitionen vielfach Erweiterungsinvestitionen sind.

Auch im *westdeutschen Wohnungsbau* spiegelt sich die Ausnahmesituation des Jahres 1990 wider. Der reale Anstieg der Investitionen betrug hier 7,7%, eine Wachstumsrate, die in den vorangegangenen 30 Jahren nur dreimal übertroffen worden ist (1964, 1971 und 1972)<sup>20</sup>. Für 1991 erwartet man eine Erhöhung der Fertigstellungen von Neubauwohnungen um 15% (300 000 gegenüber 260 000)<sup>21</sup>. Doch „der Umfang der derzeitigen und zu erwartenden Bautätigkeit im westdeutschen Wohnungsbau (etwa 300 000 - 350 000 fertiggestellte Wohnungen pro Jahr) reicht bei weitem nicht aus, um dem Bedarf an Wohnungen gerecht werden zu können. Die bereits bestehenden Versorgungsengpässe vergrößern sich durch verstärkte Zuwanderung und durch eine steigende Zahl von Haushalten“, schätzt das DIW<sup>22</sup>. Eine langfristig anhaltende Expansion ist also hier zu erwarten.

Die *staatliche Bautätigkeit* ist dagegen 1990 real kaum gestiegen. Die Konsolidierungsprobleme der öffentlichen Haushalte einerseits, die hohe Preissteigerungsrate der Bauwirtschaft von über 6% andererseits sind die Ursachen dafür, auch Sättigungsgrenzen in vielen Bereichen der öffentlichen Baumaßnahmen. Das wird aber nicht für Infrastrukturmaßnahmen im Zusammenhang mit der Wohnungsbautätigkeit gelten, und so ist es wohl nicht zufällig, daß die Gemeinden 1990 ihre Bautätigkeit real um 2% ausgedehnt haben<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Siehe zum Folgenden *Jäckel*, S. 7 ff.

<sup>19</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, Statistischer Teil.

<sup>20</sup> Statist. Bundesamt, S. 27; das DIW errechnet 8,0%, siehe Deutliche Zunahme der Bauproduktion (1991), S. 202.

<sup>21</sup> Die Lage der Weltwirtschaft . . . , S. 242.

<sup>22</sup> Deutliche Zunahme der Bauproduktion, S. 203 f.

<sup>23</sup> Ebenda, S. 204 f.; Statist. Bundesamt, S. 23 und 27.



Die *ökonomischen Indikatoren in Ostdeutschland*<sup>24</sup> weisen seit der Währungs- und Wirtschaftsunion ohne Ausnahme negative Wachstumsraten auf; in wichtigen Bereichen werden auch im Juni 1991 weitere Rückgänge prognostiziert. Die Industrieproduktion wird Ende 1991 weniger als 30% des Produktionsvolumens Ende 1989 betragen. Der Rückgang im Bergbau und verarbeitenden Gewerbe einschl. Handwerk innerhalb von zwei Jahren wird immer noch mehr als zwei Drittel ausmachen. Der Wohnungsbau (fertiggestellte Neubauten) ging 1990 um 28% gegenüber dem Vorjahr zurück, einschließlich Modernisierungen um 32%, und fiel im ersten Halbjahr 1991 weiter zurück. Man erwartet zwar bald eine Umkehr durch den öffentlich geförderten Wohnungsbau, 1991 wird die Bautätigkeit insgesamt aber gegenüber dem Vorjahr nochmals zurückgehen<sup>25</sup>. Die Beschäftigung im Baugewerbe ging seit der Währungsunion bis Ende März 1991 um 90 000 zurück (im 1. Hj. 1990 bereits um 100 000).

Die *Abwanderung* aus Ostdeutschland zeigt die folgende Tabelle; sie stieg bereits 1989 nahezu auf das Zehnfache (im Vorjahresvergleich) und lag 1990 schätzungsweise bei über 400 000 Personen. Der Anteil der Erwerbspersonen dürfte sehr hoch gewesen sein; denn der Wanderungssaldo bei Männern lag im 4. Vj. 1989 um 23%, im 1. Hj. 1990 um 65% über dem der Frauen. Die Erwerbsquote lag in der DDR über 60%. Ich schätze daher den Anteil der Erwerbspersonen in diesem Zeitraum auf zwei Drittel der abgewanderten Personen, und im weiteren Verlauf auf die Hälfte<sup>26</sup>.

*Tabelle 1*  
**Wanderungen zwischen Westdeutschland (einschl. Westberlin)  
und Ostdeutschland (Deutsche)**  
in Tausend

Zeitraum	Wanderungssaldo		Erwerbspersonensaldo (geschätzt)
	Summe	Monatsdurchschnitt	
1.-3. Vj. 1989	118	13	
4. Vj. 1989	261	87	} 330
1. Hj. 1990	240	40	
2. Hj. 1990	172	29	} 120
1. Hj. 1991	67	11	

*Quelle:* 1989 und 1. Hj. 1990 Statist. Bundesamt; 2. Hj. 1990 und 1. Hj. 1991 eigene Schätzungen auf der Basis einer Auswertung durch das Zentrale Einwohnerregister (ZER), Berlin, nach Meldedaten und der Differenz dieser Daten zu den amtlichen Zahlen.

<sup>24</sup> Siehe dazu Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, 1. Bericht (1991), 2. Bericht (1991).

<sup>25</sup> Deutliche Zunahme der Bauproduktion, S. 207.

<sup>26</sup> Zu der ersten Schätzung siehe *Gürtler / Ruppert / Vogler-Ludwig* (1990), S. 16. Zwischen Herbst 1989 und Herbst 1990 wurden rund 300 000 Arbeitsplätze in West-

#### *1.4 Die Interdependenz der divergierenden Entwicklung in West- und Ostdeutschland*

Hängt die ökonomische Entwicklung seit der Währungsunion im Osten Deutschlands ursächlich mit dem Boom im Westen zusammen? Ich meine, daß das oben gezeichnete Bild dies zum mindesten sehr nahelegt.

Die Interdependenz ist *unmittelbar* gegeben (1) über den Gütermarkt und die darauf basierenden Investitionsentscheidungen; (2) über die mit Investitionen verbundenen Skalenerträge und Raten des technischen Fortschritts; (3) über die Arbeitskräftewanderungen; (4) über die Selektion beim Wanderungsverhalten; (5) über die Kapitalwanderungen.

(1) Die Verschiebung der Nachfrage in Ostdeutschland von Ostgütern auf Westgüter hat ein Investitionsrenditegefälle von West nach Ost entstehen lassen und den starken Anstieg der Investitionen in Westdeutschland ausgelöst. Es sind vor allem Erweiterungsinvestitionen. Die bereits getätigten und die noch geplanten Investitionen bedeuten den *dauerhaften* Einbau der von Ostdeutschland nach Westdeutschland verlagerten Güternachfrage in die westdeutschen Kapazitäten.

(2) Diese Investitionen haben die Effizienz der westdeutschen Wirtschaft verbessert und den Abstand zu den Betrieben in Ostdeutschland vergrößert. Das Durchschnittsalter des westdeutschen industriellen Kapitalstocks ist dadurch gesenkt, der technische Stand verbessert worden. Die Stückkosten sind zunächst durch bessere Auslastung der Kapazität und dann mit dem Ausbau der Produktionsstätten durch Betriebsgrößensparnisse gesenkt und die Gewinne erhöht worden. Die Wettbewerbsfähigkeit ist gegenüber der ostdeutschen Industrie sowohl bei den Kosten und Preisen als auch bei dem technischen Standard der Produkte erhöht worden. Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie hat sich also gegenüber der westdeutschen Industrie (von der Entlassung zuviel beschäftigter Arbeitskräfte und dem Abbau betriebsfremder Kostenbereiche abgesehen) in dem ersten Jahr der Wirtschaftsunion nicht verbessert, sondern ist weiter zurückgefallen.

Man wird bei der Konkretisierung dieser Aussage zwischen ostdeutschen Betrieben (Unternehmen), die für einen lokalen oder regionalen Markt produzieren, und anderen, die der nationalen oder internationalen Konkurrenz ausgesetzt sind, unterscheiden müssen. Für diese zweite Gruppe gilt das Gesagte uneingeschränkt, während die erste Gruppe nicht durch Konkurrenten bedroht wird, sondern unter dem allgemeinen abwanderungsbedingten Rückgang der Nachfrage auf dem lokal oder regional begrenzten Absatzmarkt leidet. Hier droht im ungünstigsten Fall der Konkurs, ohne daß das Absatzgebiet von außen bedroht wird<sup>27</sup>.

---

deutschland (und Westberlin) durch Personen aus Ostdeutschland besetzt (Deutsche Bundesbank, S. 18); das sind ca. 43 % der Zahl der Übersiedler in diesem Zeitraum (Pendler unberücksichtigt).

(3) Die Abwanderung von Arbeitskräften von Ost nach West verhindert Engpässe auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt oder mildert sie ab, während sie partiell Engpässe auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt entstehen läßt. Die dadurch in Westdeutschland erhöhte Nachfrage nach Wohnungen führt zu einem verstärkten Wohnungsbau. Die neu gebauten Wohnungen *untermauern* die vorangegangene Bevölkerungsverschiebung von Ost nach West.

(4) Soweit durch freiwilligen Arbeitsplatzwechsel abgewandert wird, ist die Selektionswirkung offensichtlich. Aber auch dort, wo eine Kündigung durch den ostdeutschen Arbeitgeber und Arbeitslosigkeit vorangeht, stellen die abwandernden Arbeitskräfte eine Auswahl aus der Gesamtheit der Arbeitslosen dar. Der Teil der Beschäftigten, der arbeitslos wird, ist allerdings auch ausgewählt, hier wirkt im Prinzip die Selektion umgekehrt zugunsten Ostdeutschlands. Soweit aber ganze Betriebe und Betriebsteile stillgelegt werden (was bei den Umstrukturierungen in Ostdeutschland häufig der Fall ist oder sein wird), fällt diese Selektion weg. Der in Ostdeutschland zurückbleibende Arbeitskräftebestand ist daher im Durchschnitt sicherlich von geringerer Qualität als der abgewanderte Teil (Qualität aus der Sicht der Arbeitgeber).

(5) Wahrscheinlich wandert per Saldo auch Kapital von Ost- nach Westdeutschland, nachdem mit der Währungsunion der einheitliche Kapitalmarkt hergestellt worden ist. Daß Arbeit und Kapital gleichgerichtet wandern, ist keineswegs so ungewöhnlich, sondern eher eine typische Begleiterscheinung niedergehender Regionen innerhalb einer Volkswirtschaft<sup>28</sup>. Betrachten wir aber den Fall genauer. Bei den bisher geringen Gewinnaussichten in Ostdeutschland und gleichzeitig sehr guten Gewinnen im Westen dürfte ein Teil der Geldkapitalbildung bei ostdeutschen Banken westdeutsche Investitionen finanzieren. Für Portfolioinvestitionen dürfte der Fall ähnlich liegen. Weiterhin wandert mit den abwandernden Arbeitskräften auch Kapital in Form der eigenen Ersparnisse ab, was bei Übersiedlern vor der Währungsunion wegen der Devisenbewirtschaftung der DDR praktisch nicht möglich war. Dem stehen allerdings in der regionalen Kapitalbilanz auch zwei Plusposten gegenüber, beide in der Form der Direktinvestitionen. Zum einen kaufen westdeutsche Investoren Grund und Boden, Häuser oder Betriebe in Ostdeutschland. Durch solche Käufe entsteht zunächst kein zusätzliches Einkommen, sie erhöhen nicht das ostdeutsche BIP. Zum anderen investieren westdeutsche Unternehmen in Anlagekapital; diese Investitionsmittel fließen aber

---

<sup>27</sup> Der lokale / regionale Anbieter, in dessen Marktgebiet Bevölkerung und Einkommen zurückgehen, kann versuchen, den Ausfall durch Erweiterung des Produktionsprogramms zu ersetzen, eventuell auch mit zum Fernabsatz geeigneten Produkten; doch das verlangt erhebliche Investitionen und andere Vorleistungen, die ein bereits geschwächtes Unternehmen nicht mehr finanzieren kann. — Die Treuhandanstalt hat am ehesten noch bei dieser Gruppe von Betrieben Chancen für ostdeutsche Eigentümer gesehen und ostdeutsche Anbieter zum Zuge kommen lassen; ob auf Dauer, ist aber inzwischen fraglich geworden.

<sup>28</sup> *Holland*, S. 90.

wahrscheinlich zu einem großen Teil in Importe (siehe unten Punkt 7), so daß der Kapitalzufluß zunächst, weil er zugleich das regionale Handelsbilanzdefizit Ostdeutschlands weiter erhöht, nicht zur Überwindung der Auseinanderentwicklung der beiden Teile Deutschlands beiträgt<sup>29</sup>.

Der negative Zusammenhang ist *mittelbar* verstärkt (6) über den Zinssatz.

(6) Der hohe Realzinssatz, eine Folge der zur Zeit straffen Geldpolitik der Bundesbank<sup>30</sup>, soll dem Preisauftrieb in Westdeutschland entgegenwirken. Der westdeutschen Industrie entstehen daraus keine besonderen Schwierigkeiten, weil die gute Konjunktur mit hohen Zahlungseingängen einhergeht; die Liquidität ist sogar zur Zeit besonders hoch. Im Osten Deutschlands ist das aber ganz anders, der hohe Realzinssatz ist insbesondere für neue selbständige mittelständische Unternehmen oft prohibitiv. Das Dilemma der Geldpolitik bei gespaltener Konjunktur in einem einheitlichen Wirtschaftsraum ist praktisch unlösbar<sup>31</sup>.

Eine Umkehr der Entwicklung zwischen West- und Ostdeutschland und ein Aufholen Ostdeutschlands ist auch mittelfristig nicht wahrscheinlich (7) wegen der regional einseitigen Allokation der Investitionsmultiplikatoreffekte und (8) wegen des hohen Anteils der konsumtiven Verwendung der öffentlichen Transferleistungen.

(7) Wenn die Investitionen in Ostdeutschland endlich ansteigen werden, werden die Investitionsgüter ganz überwiegend in Westdeutschland (oder im westlichen Ausland) bestellt werden; das Bild wird selbst beim Wirtschaftsbau nicht viel günstiger für Ostdeutschland sein<sup>32</sup>. Die Differenz der Wachstumsraten zwischen West- und Ostdeutschland könnte sich dadurch noch vergrößern. Ostdeutschland wird durch den Neubau seiner Industrieanlagen erst aufholen können, wenn der Zeitpunkt erreicht ist, wo der Wert der zusätzlichen Produktion aus fertiggestellten Anlagen größer ist als die nach Westdeutschland fließenden Investitionsaufträge.

---

<sup>29</sup> Westdeutsche Unternehmen beabsichtigen 1991 10 Mrd DM Anlageinvestitionen in Ostdeutschland, weitere 5 Mrd DM wollen sie in Grundstücken, Übernahmen und Beteiligungen investieren, zusammen also 15 Mrd DM. Der Betrag soll 1992 auf 17 Mrd DM steigen. Ifo-Institut, zit. nach Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, 2. Bericht, S. 329.

<sup>30</sup> Der hohe Realzinssatz ist auch durch das hohe Defizit in den öffentlichen Haushalten mitverursacht, welches wiederum durch die tiefe Rezession in Ostdeutschland bedingt ist, diese wiederum ist u. a. auch durch den hohen Zinssatz verstärkt.

<sup>31</sup> Eine weniger auf Preisstabilität bedachte Geldpolitik würde den Realzins senken; die höhere Inflationsrate würde wegen der unterschiedlich starken produktbedingten Marktposition west- und ostdeutscher Unternehmen wahrscheinlich die *terms of trade* zuungunsten ostdeutscher Produkte verändern.

<sup>32</sup> Der Gerätepark der Baufirmen, Baumaterial und die Bauplanungsvorarbeiten werden vorwiegend Westprodukte und -dienstleistungen sein. — Generell sind regionale Multiplikatoren niedriger, weil eine Region kleiner ist als ein Land und Importe aus anderen Regionen des Landes nicht behindert werden. Aber selten dürften sie, wie in dem hier behandelten Fall denkbar, kleiner als 1 sein.

(8) Die hohen westdeutschen Transfers an Ostdeutschland — 1991 wahrscheinlich über die Hälfte des ostdeutschen Volkseinkommens<sup>33</sup> — werden überwiegend konsumtiv verwendet, angesichts des Beschäftigungseinbruchs, des Neuaufbaus der Verwaltung, des Ausfalls an Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen kurzfristig unvermeidlich. Dieses Geld fehlt aber zur Finanzierung der Erneuerung der Infrastruktur; denn die hohe Verschuldungsrate setzt den öffentlichen Ausgaben eine Obergrenze. Der Ausbau der ostdeutschen Infrastruktur wird also länger dauern, der Zeitpunkt des Aufholens hinausgeschoben<sup>34</sup>.

Die divergierende Entwicklung zwischen West- und Ostdeutschland wird verschiedene Phasen durchlaufen. Den Anfang macht eine gegenläufige Entwicklung, positive Wachstumsraten hier, negative Wachstumsraten dort; in dieser Phase stehen wir noch. Sie vergrößert den Niveauunterschied zwischen beiden Regionen. *Wenn die Abwärtsentwicklung im Osten zum Stehen kommt und in eine positive Wachstumsrate übergeht, wird es wegen des inzwischen sehr niedrigen Ausgangsniveaus wahrscheinlich nicht lange brauchen, um die Wachstumsraten in Westdeutschland zu übertreffen. Aber der absolute Abstand zwischen beiden Teilgebieten kann dann immer noch für längere Zeit zunehmen und wird es wahrscheinlich auch.* Man wird unter diesen Umständen immer noch eine divergierende Entwicklung konstatieren. Beim Pro-Kopf-Einkommen (ohne Transfers) könnte bei anhaltender Abwanderung die divergierende Entwicklung etwas eher umschlagen.

### 1.5 Das wirtschaftspolitische Problem

Worauf kommt es eigentlich an? Geht es um die Erhöhung der Wirtschaftskraft, des BIP usw. Ostdeutschlands, oder um die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der ostdeutschen Bevölkerung, gleichgültig, wo sie ihren Wohnsitz nimmt? Für Watrin z. B. ist die Abwanderung kein Problem, vielmehr ein Schritt zum Gleichgewicht<sup>35</sup>. Dahinter steckt ein grundsätzliches Problem der Regionalpolitik.

Ein wichtiges Argument gegen Mobilität der Bevölkerung als regionalökonomisches Anpassungsinstrument ist politisch begründet. Ökonomisch erzwungene räumliche Mobilität in größerem Umfang und über größere Distanzen widerspricht der Idee des Föderalismus und der Selbstverwaltung der Kommunen, weil sie die Zahl der nichtinformierten Bürger erhöht; ein Grundprinzip einer

---

<sup>33</sup> Das Institut der deutschen Wirtschaft schätzt diese Transferzahlungen 1991 auf ca. 150 Mrd DM, das sind ca. Zwei-Drittel des ostdeutschen BIP (Langsamer Wandel der ostdeutschen Wirtschaft (1991)).

<sup>34</sup> Es handelt sich nicht um eine reale, von der Knappheit der Ressourcen diktierte Obergrenze, sondern um eine (darunterliegende) Finanzierungsgrenze, um einen im Prinzip korrigierbaren Fehler im System, was aber an politischen Widerständen scheitert.

<sup>35</sup> Watrin (1991), S. 13.

Verfassung der Freiheit wird verletzt<sup>36</sup>. Aber dieser Einwand hat nicht die grundsätzliche Bedeutung, wenn man die Wanderung von Ost nach West als einmaligen Ortswechsel begreift, die politisch unerwünschte Begleiterscheinung also nur temporär auftritt.

Ein anderes häufiges Argument lautet, daß durch die Wanderung Bedarf an zusätzlicher Infrastruktur und Wohnungen in den Zuwanderungsgebieten entsteht (der unter Umständen, wegen der Siedlungsdichte z. B., nur mit steigenden Kosten befriedigt werden kann), während im Abwanderungsgebiet unausgelastete Infrastruktur und Wohnungen zu Fehlinvestitionen werden. Da in Ostdeutschland beides sowieso erneuert und ausgebaut werden muß, kann auch diesem Einwand in der besonderen Situation nicht viel Gewicht beigemessen werden.

Es gibt aber fünf weitere Einwände gegen eine Lösung, die auf Abwanderung setzt<sup>37</sup>.

(1) Die ökonomisch erzwungene Abwanderung bürdet den Betroffenen materielle und psychische Kosten auf, und es ist keineswegs klar, ob diese durch volkswirtschaftliche Effizienzgewinne übertroffen oder auch nur aufgewogen werden, ebenso wer dann letztlich der Nutznießer davon ist<sup>38</sup>. Hier werden zwei Gründe vorgebracht, eine unerwünschte Umverteilung und ein Verlust an Effizienz, letzteres, wenn dem volkswirtschaftlichen Produktivitätszuwachs Nutzen einbußen der Abwandernden gegenüberstehen, die den Nutzen der zusätzlichen Produktmengen übersteigen; beides keinesfalls unwahrscheinliche Folgen.

(2) Eine Determinante der volkswirtschaftlichen Produktivität ist die Bevölkerungsdichte; sie begrenzt die Nutzung interner und externer Skalenerträge sowohl über das örtliche Angebot an Arbeitskräften als auch über die örtliche Nachfrage nach Gütern. Der Dienstleistungssektor mit oft lokalen Märkten, der heute mehr als die Hälfte aller Erwerbstätigen beschäftigt, ist davon besonders abhängig (über die Nachfragekomponente), aber auch einige Zweige des verarbeitenden Gewerbes mit durch Transportkosten enger begrenzten Absatzmärkten. Im Abwanderungsgebiet wird nun die Zahl der lokalen Märkte, die nicht die (je nach Branche natürlich ganz unterschiedliche) Größe erreichen, ab der Skalenerträge voll ausgenutzt werden können, zunehmen. Ein kompensierender Gewinn an Skalenerträgen ist im Zuwanderungsgebiet aber nicht zu erwarten, wenn die Bevölkerungsdichte hier bereits im Ausgangszeitpunkt höher ist und weniger Effizienzreserven dieser Art noch ungenutzt. Die Bevölkerungsdichte in der DDR betrug Ende 1989 nur 2/3 derjenigen der Bundesrepublik (152 Einwohner je qkm gegenüber 252) und ist inzwischen absolut und relativ gefallen. Ostdeutsch-

<sup>36</sup> *Harrod* (1943), S. 334 f., *Hayek* (1971), S. 232 ff. Dieses Argument hat wegen der unterschiedlichen Seelenlage und Erfahrungen der Ost- und Westdeutschen momentan noch mehr Gewicht.

<sup>37</sup> Zum Folgenden *McCrone* (1969), S. 34 ff.; *H. W. Richardson* (1979), S. 233 ff.

<sup>38</sup> *Buttler / Gerlach / Liepmann* (1975), S. 63 f. Die Ineffizienz entsteht, weil in der Kalkulation, die zu unternehmerischen Standortentscheidungen führt, Kosten der interregionalen Mobilität der betroffenen Arbeitnehmer nicht berücksichtigt sind.



land wird deshalb das westdeutsche Produktivitätsniveau auch langfristig nicht erreichen können, umso weniger, je länger eine Nettoabwanderung anhält. Die tatsächliche, nicht ungünstige Siedlungsstruktur in Ostdeutschland dürfte diese Aussage etwas abschwächen, aber nicht so, daß dieser Einfluß vernachlässigt werden kann.

(3) Durch Abwanderung kann Arbeitslosigkeit nicht ausreichend abgebaut werden; es bleibt eine immobile strukturelle Arbeitslosigkeit zurück, offen oder versteckt in Unterbeschäftigung und in einer niedrigeren Erwerbsquote, ein schwer überwindbares strukturelles Problem, wenn die mit der Abwanderung verbundene Selektion kein ausreichendes Angebot an qualifizierten Arbeitskräften in der Region zurückgelassen hat und dieser Engpaß sich nicht durch Anwerbung von anderswo beseitigen läßt. Diese Restarbeitslosigkeit der Region ist als ein weiterer volkswirtschaftlicher Verlust an Effizienz anzusehen. Im ungünstigen Fall gleitet eine Abwanderungsregion dadurch langfristig in Armut und Stagnation ab.

(4) Ein interregionales Gleichgewicht wird über die Abwanderung der Arbeitskräfte wegen der kumulativen Nebenwirkungen nur langsam erreicht. Für längere Zeit sind deshalb die Instrumente einer makroökonomisch ausgerichteten Stabilisierungspolitik, weil man damit nicht die Wirkungen regional dosiert differenzieren kann, nicht recht brauchbar, insbesondere nicht für einen restriktiven Einsatz. In Ländern mit großen zwischenräumlichen Ungleichgewichten sind die Inflationsraten in der Regel höher.

(5) Über Abwanderung regionale Arbeitslosigkeit zu beseitigen kann — wieder wegen der kumulativen Prozesse — sehr viel mehr Abwanderung verlangen, als man zunächst erwartet. Eine passive Sanierung aber, die einer Aufgabe einer Region nahekommt, ist aus politischen und sozialen Gründen heutzutage nicht möglich.

Auch die Abwanderung führt letztlich zu einem ökonomischen Gleichgewicht, obwohl, wie die Dynamik der Zusammenhänge zeigt, der Weg dorthin neue Ungleichgewichte aufreißt und kumulative Prozesse auslöst und daher sehr lang werden kann. Es gibt aber optimalere Gleichgewichte und Anpassungswege. Die Lösung der Schwierigkeiten Ostdeutschlands durch Abwanderung ist sicherlich nicht erstrebenswert.

## **2. Ist das Dilemma der gespaltenen Konjunktur über die Lohnpolitik lösbar?**

### *2.1 Die Forderungen an die Lohnpolitik*

Als im Frühjahr 1990 eine Währungsunion zwischen den beiden deutschen Staaten angekündigt wurde, wurde sofort die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie aufgeworfen. Sehr schnell wurde auch erkannt,



daß diese nicht nachhaltig mit dem Umrechnungskurs bei der Währungsumstellung gesichert werden kann, weil ein dadurch erzielter Kostenvorteil bald durch Lohnerhöhungen wieder verlorengehen dürfte. Trotzdem wurde weitgehend erwartet oder gefordert oder bei Berechnung der zukünftigen Entwicklung mit der Annahme gearbeitet (vielleicht auch nur als Referenzmodell), daß die Löhne in Ostdeutschland im Gleichschritt mit dem erwarteten Anstieg der Arbeitsproduktivität steigen<sup>39</sup>. Es gab allerdings einzelne weitsichtigere Beiträge, die nach einem *trade-off* zwischen Lohnrate und Abwanderungsrate suchten<sup>40</sup>. Als die Tariflohnraten in Ostdeutschland weit schneller stiegen und zugleich die tatsächlichen und mehr noch die erwarteten Arbeitslosenzahlen, wurde das Tempo der Lohnangleichung von vielen Seiten kritisiert und ihm ein Teil der Schuld an dem überraschend starken Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft bzw. dem zögernden Beginn des Umbaus gegeben<sup>41</sup>.

Bei dieser Sachlage der öffentlichen Fachmeinung fällt auf, daß kein Vorschlag vorgebracht und keine Versuche gemacht worden sind, das künftige Tempo der Lohnentwicklung in Ostdeutschland mitzubestimmen. Die konzertierte Aktion gilt anscheinend in Deutschland nichts. Eine Einrichtung wie die österreichische Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen wäre in einer solchen Ausnahmesituation sicher hilfreich gewesen, erreicht sie es doch, daß der Dachverband der österreichischen Gewerkschaften die Lohnforderungen der einzelnen Gewerkschaften miteinander abstimmt und diese mit den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen<sup>42</sup>. Doch welche Lohnerhöhungsraten hätte man gutheißen können? Das Sachproblem selbst ist komplex und es ist nicht ohne weiteres zu erkennen, wie der Lohn in Ostdeutschland zur Überwindung der gespaltenen Konjunktur beitragen kann oder beitragen sollte.

Es stellen sich in diesem Zusammenhang vier Fragen: (1) Wie groß sind im allgemeinen regionale Lohnunterschiede? (2) Wie groß und wie schädlich ist die Abwanderungsneigung wegen Lohnunterschieden in Ostdeutschland einzuschätzen? (3) Wieviel Lohnrückstand wird man in Ostdeutschland hinnehmen? (4) Welche Vorteile hat Ostdeutschland aus niedrigen Löhnen?

Im folgenden will ich zeigen, daß die üblichen zwischenräumlichen Lohnunterschiede innerhalb eines Landes sehr viel kleiner sind, als in den Entwicklungsze-

<sup>39</sup> OECD (1990), S. 52 und 86; *Stadermann* (1990), S. 240 ff.; Die Währungsunion mit der Deutschen Demokratischen Republik (1990), S. 22.; *Albeck* (1990), S. 448 ff.; *Lipschitz / McDonald* (1990), S. 86 ff.

<sup>40</sup> Frankfurter Institut (1990), *Argumente . . .*; dass. (Kronberger Kreis)(1990), S. 18 f.

<sup>41</sup> Die Wirtschaftslage in der Bundesrepublik Deutschland im Herbst 1990 (1990), S. 8; dto. . . . um die Jahreswende 1990/91. (1991), S. 8 u. 37 f.; dto. . . . im Frühjahr 1991 (1991), S. 8. Die Lage der Weltwirtschaft . . . , S. 235. Warnung der „fünf Weisen“ vor wirtschaftspolitischem Aktionismus (1991). *Giersch* (1991). In den neuen Bundesländern wird mit viel Aufwand gekleckert (1991), S. 13. Tale of Two Germanys (1991), S. 5. *Akerlof / Rose / Yellen / Hessenius* (1991), S. 56 ff.

<sup>42</sup> *Nowotny* (1982), S. 123 ff.; *Katzenstein* (1985), S. 39 ff.

narien für den Aufholprozeß Ostdeutschlands zugrunde gelegt werden oder nach den wirtschaftspolitischen Empfehlungen sein sollen; daß die Abwanderungsbereitschaft aus Ostdeutschland weiterhin als erheblich und nachteilig einzuschätzen ist; daß es enge Grenzen geben wird bei der Akzeptanz von Lohndifferenzen zwischen West- und Ostdeutschland wie auch innerhalb Ostdeutschlands; daß die Vorteile niedrigerer Löhne nicht nur langfristig, sondern auch kurzfristig gering sein dürften.

## 2.2 Zur regionalen Lohnstruktur

Um die Problematik des empfohlenen Lohnrückstands Ostdeutschlands zu erkennen, sind der passende Vergleichsmaßstab die interregionalen Lohndifferenzen zwischen größeren Gebietseinheiten. Der kleinräumige Vergleich etwa zwischen Großstädten und ländlichem Raum zeigt größere Lohnunterschiede an, doch er zerschneidet natürliche arbeitsteilige Verflechtungen effizienter Standortmuster. Die umfangreichste neue Untersuchung für Westdeutschland auf der Basis einer Stichprobe der Beschäftigtenstatistik stammt von H. Jakoby<sup>43</sup>. Er unterscheidet fünf Bundesländer, indem er die norddeutschen Küstenländer und ferner Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland zu je einer Region zusammenfaßt. Die maximale Lohndifferenz ergab sich für 1982 zwischen Nordrhein-Westfalen und Bayern mit knapp 11%. Nach Ausschluß des Einflusses der Qualifikation, des Geschlechts, der Agglomerationsgröße und der sektoralen Wettbewerbsbedingungen bleibt ein nicht erklärbarer Rückstand des bayerischen Lohnniveaus von 5 bis 5,5% übrig<sup>44</sup>. Gerlach und Kehlbeck finden auf der Basis des sozio-ökonomischen Panels (Daten 1984) bei Ausklammerung der Stadtstaaten eine maximale Durchschnittslohndifferenz zwischen Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz von knapp 12%<sup>45</sup>; da sie getrennte Verdienstschatzungen nach Regionen vornehmen, ist nicht zu erkennen, inwieweit die Berücksichtigung von Qualifikationsunterschieden die Lohndifferenzen zwischen den Regionen mindert; innerhalb der Regionen erklären die Qualifikationsvariablen zwischen 28 und 51% der Verdienstunterschiede<sup>46</sup>.

In einer Studie zu Österreich wurden ca. 75 Regionen (politische Bezirke) nach ihrer Nähe zu einer Großstadt und nach ihrem Entwicklungsstand in acht Gruppen klassifiziert. Die maximale Verdienstdifferenz zwischen diesen Regionsgruppendurchschnitten betrug (auf der Basis des Mikrozensus 1981) 14%. Bei Berücksichtigung der Qualifikation und des Geschlechts schrumpft diese Differenz auf knapp 9%<sup>47</sup>. Nach einer neuen britischen Studie (auf der Basis

<sup>43</sup> Jakoby (1990). Ders. (1988), S. 39 ff.

<sup>44</sup> Jakoby (1988), S. 54, eigene Berechnung.

<sup>45</sup> Gerlach / Kehlbeck (1988), S. 281, eigene Berechnung. Die maximale Lohndifferenz zwischen 30 Regierungsbezirken betrug 28% (Köln und Koblenz), S. 282.

<sup>46</sup> Ebenda, S. 267.

<sup>47</sup> Maier / Weiss (1986).

des Mikrozensus 1982) betragen die maximalen Verdienstunterschiede zwischen 10 (?) britischen Regionen innerhalb von 10 Wirtschaftszweigen im Durchschnitt ca. 9%, die sich bei Berücksichtigung von Qualifikation und Geschlecht auf 7,5% verringern (ohne Landwirtschaft von 7,5 auf 7,1%)<sup>48</sup>.

Alle die angeführten Untersuchungen sind Verdienstschätzungen auf der Basis von Mikrodaten. Eine vielzitierte ältere Studie von Fuchs untersucht den Lohnrückstand des Südens innerhalb der USA auf der Basis der statistischen Durchschnittsdaten 1959. Die USA sind besonders interessant, weil sie einen viel größeren einheitlichen Wirtschaftsraum darstellen, man daher größere regionale Lohndifferenzen erwarten würde. Die alten Südstaaten sind traditionell das Armenhaus der USA gewesen. Die Löhne lagen 1959 20% unter dem Landesdurchschnitt; die nach Industriezweigen und Ortsklassen (und Geschlecht, dem allerdings nur wenig Einfluß zukam) standardisierten Lohnraten, wodurch unterschiedliche Qualifikation und unterschiedliche Lebenshaltungskosten indirekt ungefähr berücksichtigt werden, lagen nur noch 7% darunter<sup>49</sup>.

Ein Vergleich mit diesen angeführten Zahlen zeigt, daß die Erwartung, die ostdeutschen Löhne könnten dem westdeutschen Lohnniveau ganz allmählich angeglichen werden, so wie die ostdeutsche Arbeitsproduktivität nur allmählich aufholen kann, nicht berücksichtigt, daß ein einheitlicher Wirtschaftsraum vorliegt, oder sich der Konsequenzen dessen nicht bewußt ist. Es wird nämlich viele Jahre dauern, bis die Arbeitsproduktivität in Ostdeutschland den westdeutschen Stand erreichen kann.

Eine Mitte 1990 überschlägige Berechnung der OECD<sup>50</sup> geht davon aus, daß die Arbeitsproduktivität in der DDR etwa 40% derjenigen in Westdeutschland beträgt, daß die Arbeitsproduktivität in Westdeutschland jährlich um 2% steigen wird und daß der ostdeutsche Kapitalstock nach vollzogener Wirtschaftsunion (also unter den Bedingungen des Wettbewerbs auf westlichen Märkten) mit 600 Mrd DM zu bewerten sei. Die OECD berechnet auf dieser Basis die für ein Aufholen notwendigen Wachstumsraten. Tabelle 2 zeigt das Ergebnis.

Eine Ende 1990 vorgelegte Modellrechnung des IMF<sup>51</sup> geht davon aus, daß die Arbeitsproduktivität in der DDR 30% derjenigen in Westdeutschland betragen hat und der Nettokapitalstock je Arbeitskraft knapp 30%. Es werden zwei Szenarien des Anpassungsprozesses bis zum Jahre 2001 berechnet, ein günstiger Verlauf, in welchem das Wachstum bereits 1991 einsetzt und 1992 bis 1994 hohe

<sup>48</sup> *Blackaby / Murphy* (1991), S. 144.

<sup>49</sup> *Perlman* (1969), S. 127 ff. Die Lohndifferenz des Südens ist bei Verdienstschätzungen auf der Basis von Mikrodaten Anfang der 70er Jahre nach Berücksichtigung anderer Lohndeterminanten ganz verschwunden gewesen, inzwischen ist ein nicht anders erklärbarer Lohnrückstand wieder festzustellen, siehe *Gerking / Weirick* (1983); *Farber / Newman* (1987).

<sup>50</sup> OECD (1990), S. 50 ff.

<sup>51</sup> *Lipschitz / McDonald* (1990), S. 78 ff.

*Tabelle 2*  
**Berechnete reale Wachstumsraten für Ostdeutschland,  
 um den Rückstand gegenüber Westdeutschland einzuholen**

Anpassungszeit in Jahren	Wachstumsrate (Jahresdurchschnitt)	
	Arbeitsproduktivität	Kapitalstock (netto)
15	8.5	10.5
20	6.8	8.5
30	5.3	7.0
Zum Vergleich: BRD 1951 - 1960	5.8	7.7

*Quelle:* OECD, Juni 1990.

Werte erreicht, und ein ungünstigerer Verlauf mit einem Wachstumseinbruch 1991 und niedrigeren Wachstumsraten in den folgenden Jahren<sup>52</sup>. Im günstigen Fall (im ungünstigen Fall) dieser Simulation betragen die Bruttoanlageinvestitionen in den ersten beiden Jahren ca. 108 Mrd DM jährlich (75 Mrd); die errechnete Arbeitslosenquote mit anteilmäßiger Berücksichtigung der Kurzarbeit erreicht 1991 26,5% (36%) und sinkt bis 2001 auf 6% (9%); die Nettoabwanderung von Arbeitskräften im gesamten Projektionszeitraum würde sich auf 0,17 Mio (1,54 Mio) summieren. Es wird, wie die folgende Tabelle zeigt, auch in dem günstigen Fall nicht angenommen, daß innerhalb von 11 Jahren Ostdeutschland den westdeutschen Entwicklungsstand erreicht.

*Tabelle 3*  
**Berechnete reale Wachstumsraten für Ostdeutschland,  
 um bis Ende des Jahres 2001 80 % bzw. 60 % des Niveaus der Arbeitsproduktivität  
 Westdeutschlands (= 76 % bzw. 57 % des westdeutschen Lohnniveaus) zu erreichen**

Arbeitsproduktivitäts- ziel (in vH)	Wachstumsrate (Jahresdurchschnitt)			
	BIP	Arbeits- produktivität	Lohnrate	Kapitalstock (netto)
80	10.5	11.5	8.0	10.0
60	6.5	9.0	5.0	6.5
Zum Vergleich: BRD 1951 - 1960	8.3	5.8	5.7	7.7

*Quelle:* Lipschitz and McDonald (1990).

<sup>52</sup> Das ungünstige Szenario wird mit einem 1991 sehr zögernden Einsetzen der Investitionen erklärt, bedingt durch die noch fehlenden Rahmenbedingungen; dazu kommt 1991 eine aggressive Lohnpolitik, die die Investitionsbereitschaft zusätzlich auf längere Sicht dämpft, ebenda, S. 79.

Der jährliche Anstieg der realen durchschnittlichen Lohnraten sieht in beiden Szenarien so aus:

*Tabelle 4*  
**Errechnete jährliche Wachstumsrate des ostdeutschen Bruttoreallohns**

Arbeitsproduktivitäts- ziel (in vH)	Lohnanstieg (Jahresdurchschnitt) im Jahre					vH des westdeut- schen Lohnniveaus	
	1991	1992 -	1995 -	1998 -	2001	1990	2001
80	8	6.5	7.5	9.5	8.5	44	76
60	21	0.5	3	6	7	44	57

*Quelle:* Lipschitz and McDonald (1990).

In keiner der beiden IMF-Projektionen erreicht der ostdeutsche Durchschnittslohn eine Relation zum westdeutschen Lohnniveau, die im Bereich üblicher Differenzen liegt, im ungünstigen Fall nicht einmal 60%<sup>53</sup>.

Diese beiden Berechnungen, auch die modellgestützten des IMF, sind keine Projektionen im üblichen Sinne, weil die Unsicherheiten bei den Annahmen sehr hoch sind. Sie geben jedoch eine Vorstellung, wie lange es dauern wird, bis Ostdeutschland das westdeutsche Niveau erreicht haben wird, nicht zuletzt, weil die westdeutsche Wirtschaft inzwischen weiter wächst; ferner, daß die dafür notwendigen Investitionssummen enorm sind, um die notwendigen Wachstumsraten des Kapitalstocks und der Arbeitsproduktivität längere Zeit durchzuhalten; und daß längerfristig ein mikroökonomisches Ungleichgewicht der regionalen Lohnstruktur Bestand haben müßte, wenn der Anpassungsprozeß nach diesen makroökonomischen Mustern ablaufen soll. Oder ist das mikroökonomische Ungleichgewicht nicht erheblich, spannungsfreier als vermutet? Damit komme ich zu den nächsten Punkten.

### 2.3 Zur Abwanderungsneigung

Man unterscheidet ökonomische und nichtökonomische Determinanten des Ortswechsels von Arbeitskräften: Arbeitsplatz und Lohn auf der einen Seite, Familie, Freunde, Heimatverbundenheit auf der anderen Seite. Für die individuellen Abwanderungsentscheidungen sind letztere in der Regel psychische Kosten, die neben den direkten Kosten des Ortswechsels die Wanderungsbereitschaft dämpfen, während ein (besserer) Arbeitsplatz oder höhere Einkommen zur Abwanderung verlocken. Dazu tritt Wohnattraktivität als weitere Determinante, die

<sup>53</sup> Es sind jeweils nicht standardisierte Durchschnittslöhne und Lohndifferenzen (die Möglichkeit einer extrem selektiven Abwanderung mit Folgen für die Arbeitsproduktivität wird zwar an einer Stelle des Kapitels angedeutet, aber liegt nicht der Modellberechnung zugrunde; ebenda, S. 91).

sowohl als Nutzen (des Zuwanderungsorts) als auch als Kosten (des aufgegebenen Ortes) das Wanderungsverhalten beeinflusst.

Bei den Wanderungen wird zwischen arbeitsplatz- und einkommensorientierten Wanderungen unterschieden; diese Unterscheidung ist für die Analyse der Abwanderung aus Ostdeutschland wichtig. Sind es mehr die fehlenden Arbeitsplätze in Ostdeutschland oder die höheren Löhne in Westdeutschland, die die künftige Abwanderung nach Umfang und Qualität bestimmen werden? In der Wirklichkeit (in einem marktwirtschaftlichen System) sind Mengen und Preise nicht unabhängig; doch auf Arbeitsmärkten gibt es einschränkende Bedingungen in größerem Maße: eine gewisse Asymmetrie jenes Zusammenhangs; der Vorrang der langfristigen Perspektive des erwarteten Lebenseinkommens; unvermeidliche Durchgangsstufen einer Karriere; die Familie als Wanderungseinheit und anderes mehr, die die einfachen ökonomischen Marktzusammenhänge modifizieren.

Unterschiede in den regionalen Arbeitslosenzahlen oder -quoten bewirken im allgemeinen eine Abwanderung in die Regionen mit niedrigerer Arbeitslosigkeit<sup>54</sup>. Diese arbeitsplatzorientierte Wanderung ist stark konjunkturabhängig. Bei rückläufiger Konjunktur geht auch die Mobilität zurück, weil die Chancen, anderswo einen (besseren) Arbeitsplatz zu finden, sich verringern. Da bei steigender gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit die regionalen Arbeitslosenquoten in Arbeitsmärkten mit geringer Arbeitslosigkeit überproportional steigen, die regionalen Unterschiede der Arbeitslosenquoten also relativ kleiner werden, sind die Arbeitskräftewanderungssalden mehr von der Differenz der regionalen Arbeitslosenquoten als von der Differenz der regionalen Arbeitslosenzahlen bestimmt<sup>55</sup>. Die mit dieser Art von Abwanderung verbundene Selektion ist unklar, weil zwei gegenläufige Prozesse zusammenwirken. Normalerweise werden weniger leistungsfähige Arbeitskräfte zuerst entlassen oder finden schwerer einen Arbeitsplatz. Andererseits wandert der flexiblere Teil der Arbeitslosen eher ab.

Unterschiede in den regionalen Lohnraten oder Verdiensten führen zur Abwanderung in die Regionen mit den höheren Einkommenschancen. Wenn es spürbare Unterschiede der regionalen Lebenshaltungskosten gibt, wird man Reallohnunterschiede vergleichen (vor allem die Wohnungsmieten variieren und werden auch zuerst wahrgenommen). Nach einer neuen britischen Studie beeinflussten den Wanderungssaldo nicht so sehr die relative Lohnposition, sondern ihre Veränderungsrate, d. h. die Differenz des regionalen Lohnanstiegs zum volkswirtschaftlichen Durchschnitt (oder dem Lohnanstieg anderer Regionen)<sup>56</sup>. Dieses Ergebnis

---

<sup>54</sup> Ausnahmen sind Regionen mit hohen Arbeitslosenquoten und gleichzeitig hohen Wachstumsraten der Beschäftigung; sie sind eher Nettozuwanderungsregionen; die Wahrscheinlichkeiten, einen Arbeitsplatz zu bekommen, gleichen sich interregional an (nicht, genaugenommen, die Arbeitslosenquoten); andere Ausnahmen sind Regionen mit hohem Wohnwert.

<sup>55</sup> *Pissarides / McMaster* (1990), S. 819 f.

<sup>56</sup> Ebenda, S. 818 f.



ist insofern plausibel, als eine Ortsveränderung in den meisten Fällen als langfristige Entscheidung empfunden wird und nicht das momentane, sondern die Summe der erwarteten Einkommen der noch erwarteten Arbeitsjahre zählt; Voraussetzung wäre allerdings, daß der einzelne den regionalen Lohnstrukturtrend in seinen Erwartungen extrapoliert. Die mit einkommensorientierter Abwanderung verbundene Selektion ist in ihrer Richtung eindeutig und ist stark ausgeprägt. Ein einkommensorientierter Ortswechsel lohnt sich vor allem für jüngere und qualifiziertere Erwerbstätige, so daß neben der mit der Abwanderung gezeigten Flexibilität andere starke Selektionsmerkmale mitwirken.

Die Unterschiede in den regionalen Lohnraten sind deshalb für qualifizierte Berufe relativ geringer als im Durchschnitt<sup>57</sup>. Auch daran kann man erkennen, daß die Mobilitätsbereitschaft hier größer ist und größere Entfernungen einschließt, was alle Wanderungsstudien bestätigen<sup>58</sup>; daß gleichfalls die nachfragenden Unternehmen auf dem überregionalen Arbeitsmarkt suchen, ist aus den Stellenanzeigen in überregionalen Tageszeitungen bekannt.

Aufgrund vieler empirischer Untersuchungen ist die vorherrschende Meinung, daß die Arbeitsplatzkomponente das Wanderungsverhalten stärker bestimmt als die Einkommenskomponente<sup>59</sup>. Die Aussage ist zunächst plausibel. Abwanderungsentscheidungen entsprechen in der Wirklichkeit nicht dem vereinfachten ökonomischen Modell, da die Informationskosten der Suche nach besseren Arbeitsplätzen an anderen Orten sehr hoch sein dürften; eine gewisse Trägheit kommt dazu, ferner oft die Notwendigkeit, die Entscheidung in einem Familienverband (mit vielleicht mehreren Arbeitsverhältnissen) zu treffen. Arbeitslos geworden beginnt man erst intensiver auch nach Arbeitsplätzen zu suchen, die einen Ortswechsel verlangen, wobei auch diese Suche oft wegen der hohen Suchkosten und der Ungewißheit der Erfolgchancen zu früh abgebrochen wird, wenn ein passabler Arbeitsplatz gefunden ist. Dazu kommt, daß mit steigendem Einkommen zu erwarten ist, daß der Grenznutzen des Einkommens abnimmt und dementsprechend auch die Neigung zum Ortswechsel, um mehr zu verdienen. Tatsächlich nimmt im langfristigen Trend die regionale Mobilität ab<sup>60</sup>.

Trotzdem bleiben Zweifel, ob die erheblichen Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland eher hingenommen werden können, was die weitere Abwanderung betrifft, als die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Es läßt sich nämlich generell gegen die Interpretation jener empirischen Untersuchungsergebnisse und gegen ihre Anwendung auf Ostdeutschland einiges einwenden:

---

<sup>57</sup> *Jakoby* (1990), S. 188 ff.; *Pearlman* (1969), S. 137; *Topel* (1986), S. 142.

<sup>58</sup> *Blaschke* (1982), S. 117; *Genosko* (1980).

<sup>59</sup> *Pissarides / McMaster*, S. 812 ff.; *Brown* (1972), S. 262; nicht so eindeutig bei *Bilger / Genosko / Hirte* (1991).

<sup>60</sup> *Karr* (1987), S. 198 und 211; OECD (1986), S. 62 ff. Zum theoretischen Hintergrund *Mieth* (1978), S. 215 ff.



(1) Arbeitslose wandern dorthin, wo es für sie Arbeitsplätze gibt, selbst wenn es schlecht bezahlte Arbeitsplätze sind, die Wanderung also von einer Region mit höheren Durchschnittslöhnen in eine Region mit niedrigen Durchschnittslöhnen erfolgt. Der Arbeitsplatz ist nun einmal das primäre Ziel. In ökonomischen Studien mit Makrodaten (statistischen Durchschnitten) wird durch diese Wanderungsrichtung der Arbeitslosen die Stärke des die Einkommenskomponente messenden Regressionskoeffizienten verkleinert.

(2) Die Einkommenskomponente bei der Wanderung ist stärker als mit Makrodaten gemessen erscheint, wenn die neu ins Arbeitsleben Eintretenden in Zuwanderungsregionen höhere Löhne bekommen als der Durchschnitt der Beschäftigten der gleichen Kategorie in diesen Regionen und in Abwanderungsregionen umgekehrt weniger<sup>61</sup>.

(3) Eine vor allem für höhere Qualifikationen und höhere Einkommen inzwischen sehr wichtige Determinante der Wanderungsrichtung ist die Wohnattraktivität, die mit dem Einkommen konkurriert. Bis vor kurzem ist diesem Aspekt bei empirischen Untersuchungen nur wenig Aufmerksamkeit zuteil geworden, weil die Messung von „amenities“ weit schwieriger ist als die von Einkommen oder Arbeitslosigkeit. Die Nichtberücksichtigung dieses Einflusses führt zu einer systematischen Unterschätzung des Einflusses der Einkommensdifferenzen auf das Wanderungsverhalten<sup>62</sup>.

(4) Allen bisherigen empirischen Untersuchungen zur Bestimmung des Wanderungsverhaltens liegen Situationen mit viel geringeren regionalen Lohndifferenzen zugrunde, als die Differenzen zwischen west- und ostdeutschen Lohnraten zur Zeit (und auf einige Zeit erwartet) ausmachen.

(5) Falls mehr der Trend der zwischenräumlichen Lohndifferenz als ihr Niveau die Wanderungsströme bestimmt, ist die in der deutschen Öffentlichkeit verbreitete Meinung, die ostdeutschen Löhne seien der Entwicklung weit vorausgeeilt und sollten zunächst nicht weiter steigen, geeignet, die Abwanderungsneigung zu fördern.

(6) Die Selektionswirkung der Abwanderung auf Grund von Einkommensdifferenzen ist für Ostdeutschland weit ungünstiger einzuschätzen als die auf Grund von Arbeitslosigkeit.

Die zwischenräumlichen Wanderungsströme von Arbeitskräften werden mit der Zeit schwächer, auch wenn die Unterschiede zwischen den regionalen Arbeitslosenquoten oder Lohnraten unverändert fortbestehen; denn mit der Zeit sind die

---

<sup>61</sup> Dieses Ergebnis fand *Jacoby* (1990), S. 191 ff. (für Bayern einerseits, Nordrhein-Westfalen andererseits). Es zeigt sowohl eine größere regionale Lohnstrukturflexibilität als auch einen stärkeren Einfluß des Einkommens auf die Wanderungsrichtung an, als Vergleiche mit statistischen Durchschnitten erkennen lassen.

<sup>62</sup> *Evans* (1990), S. 515 ff. Eine frühe deutsche Studie dazu, die indirekt den Einfluß von Wohnattraktivität sichtbar macht, stammt von *Eckey / Harney* (1982), S. 89 ff.

mobileren Personen abgewandert; unter den Zurückgebliebenen ist der Anteil derjenigen mit hohen psychischen Kosten der Abwanderung gestiegen, ebenso der Anteil mit geringeren Chancen einer Verbesserung des Einkommens, was vor allem auch vom Alter abhängt, von den noch verbleibenden Berufsjahren. Der Abwanderungsstrom wird aber nie ganz versiegen; neue Jahrgänge rücken nach; außerdem bröckelt mit den bereits abgewanderten Freunden, Bekannten und Familienangehörigen der Halt ab, der einen Menschen psychisch an seinen Wohnort bindet; auch die Angst vor dem Neuen wird durch die persönlich vermittelten Informationen verringert, und manchmal sogar der erste Arbeitsplatz in der Zuwanderungsregion auf diese Weise besorgt. Die starke Abwanderungswelle aus Ostdeutschland in den letzten 24 Monaten hat so langfristige Nachwirkungen auf die Abwanderungsrate<sup>63</sup>.

Die als Kritiker des zu raschen Lohnanstiegs zitierte Forschungsgruppe in Berkeley hat im Februar 1991 eine Stichprobenbefragung in der ostdeutschen Bevölkerung mit dem Ziel, ihre Abwanderungsneigung herauszufinden, durchgeführt<sup>64</sup>. Die Befragungsergebnisse werden dahin ausgelegt, daß die Abwanderungsneigung nicht hoch sei, daß insbesondere eine große Lohndifferenz zwischen Ost- und Westdeutschland hingenommen würde<sup>65</sup>; daß dagegen die Abwanderung stärker werden würde bei größerer Arbeitslosigkeit; immerhin werden 4,15% der Erwerbspersonen als erheblich abwanderungsbereit ermittelt (ca. 350 000 Erwerbspersonen oder 550 000 Personen). Deshalb lehnen die Verfasser die Begründung der Lohnforderungen durch die IG Metall rigoros ab, daß andernfalls durch die Abwanderung Engpässe bei qualifizierten Berufen entstehen würden. „Seldom has an argument been so specious“, bei Massenarbeitslosigkeit werde es reichlich qualifizierte Arbeitsuchende geben<sup>66</sup>.

Zunächst erscheint es mir fragwürdig, Befragungsergebnisse vom Februar 1991 für die Beurteilung der Abwanderungsbereitschaft in Ostdeutschland ohne Vorbehalte zu übernehmen. Denn der Zeitpunkt der Befragung ist besonders ungünstig gewählt; es herrschte allgemein große Unsicherheit über die persönliche Zukunft; man wußte, daß viele Entlassungen drohen, aber nicht, wen es treffen wird. Die Warteschleifenregelung im öffentlichen Dienst und die vom üblichen abweichenden Regelungen der Kurzarbeit trugen dazu bei, die Unsicherheit über einen sehr großen Kreis der Erwerbstätigen auszubreiten.

---

<sup>63</sup> Es gibt auch immer eine von der vorangegangenen Abwanderung abhängige Rückwanderung, so daß der Wanderungssaldo dadurch nicht eindeutig bestimmt ist. Diese beiden gegenläufigen Wanderungsströme sind in der Regel aber qualitativ nicht gleichwertig.

<sup>64</sup> *Akerlof et al.*, S. 43 ff.

<sup>65</sup> Man suchte sogar, ohne Erfolg natürlich, eine Korrelation zwischen der subjektiven Einschätzung des erwarteten Lohnzuwachses im Westen und der in einer Skala erfaßten Abwanderungsneigung, als ob Präferenzen und die anderen Wanderungen bestimmenden Determinanten bei den Befragten annähernd gleich sein könnten.

<sup>66</sup> ebenda, S. 63.

Unsicherheit bremst die Abwanderungsneigung, wie folgende Überlegung zeigt. Es sei angenommen, daß der einzelne über sein künftiges Einkommen in Ostdeutschland im Ungewissen sei. Im ungünstigen Fall A wird er auf Jahre weniger verdienen als in Westdeutschland, im günstigen Fall B wird die Einkommensdifferenz relativ schnell eingeholt sein. Beide Möglichkeiten sollen ihm gleich wahrscheinlich erscheinen. Die Erwartungswerte hängen von persönlichen Umständen ab, z. B. der individuellen Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, von den Chancen, in solchem Fall einen (vergleichbaren oder akzeptablen) anderen Arbeitsplatz in Ostdeutschland zu finden; außerdem von dem Tempo der Angleichung der ostdeutschen Löhne an das westdeutsche Lohnniveau. Im Fall der Abwanderung entstehen einmalige Kosten (Umzugskosten, Differenz der Wohnungsmieten zwischen West und Ost und anderes, psychische Kosten). Den Kalkül zeigt das folgende fiktive Beispiel.

Der subjektive abdiskontierte Erwartungswert des Einkommenszuwachses bei Abwanderung bei zwei zu Beginn der Periode 1 gleich wahrscheinlich eingeschätzten Entwicklungen A und B sei

	A	B
1. Periode	39	39
insgesamt	150	60

Die einmaligen Kosten der Abwanderung seien 100.

Die Entscheidung zu Beginn der ersten Periode würde für Abwandern fallen, da der Erwartungswert des Einkommenszuwachses positiv ist, nämlich

$$E(\Delta y) = 1/2 (150 - 100) + 1/2 (60 - 100) = 5.$$

Angenommen, das Wirtschaftssubjekt geht bei Beginn der ersten Periode davon aus, zu Beginn der zweiten Periode *sicher* zu wissen, ob Fall A oder B zutrifft. Dann lohnt es sich in diesem Beispiel, die Entscheidung aufzuschieben. Denn angenommen, es wartet eine Periode ab, so würde es 39 Einkommenseinheiten verlieren, wenn der Fall A sich als sichere Erwartung herausstellt, nichts im Fall B. Wartet es aber nicht ab und wandert ab, würde es 100 Einkommenseinheiten verloren haben, falls der Fall B sich als sichere Erwartung herausstellt, nichts im Fall A. Der Erwartungswert des Einkommenszuwachses ist bei einer Aufschiebung der Entscheidung zur Abwanderung bis zum Beginn der zweiten Periode zu Beginn der ersten Periode

$$E(\Delta y) = 1/2 (111 - 100) + 1/2 (0) = 5,5.$$

Risikoaversion würde zusätzlich ein Abwarten fördern.

Ebenfalls ist die starke Zurückweisung der Möglichkeit, daß durch Abwanderungen partielle Engpässe in Ostdeutschland entstehen könnten, nicht begründet. Bisher sind Engpässe bei Ingenieuren, Ärzten, Krankenpflegepersonal und Bau-facharbeitern bekannt geworden, die durch Abwanderung nach dem Westen entstanden sind; es gibt allerdings bisher keine Dokumentation. Es gibt auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt zum Teil seit langem, zum Teil erst durch den Boom Engpässe bei bestimmten Qualifikationen, und es liegt dann einfach nahe, die Lohndifferenz zwischen West- und Ostdeutschland zur Abwerbung zu benutzen<sup>67</sup>.

Der ostdeutsche Wanderungssaldo wird noch längere Zeit negativ sein. Beides, das West-Ost-Gefälle bei der Arbeitslosigkeit und bei den Löhnen trägt dazu bei. Die Wanderungsmotive hinter diesen beiden Abwanderungsdeterminanten sind verschieden, die Selektionswirkung der beiden Determinanten ist unterschiedlich stark. Es ist nicht ausgeschlossen, daß die addierte Wirkung der beiden Determinanten, weil zwei verschiedene Motive Wirkung entfalten, größer ist, als wenn die Situation in Ostdeutschland nur einem davon Handlungsraum geben würde. Vielleicht sind wir in der jetzigen Situation, die weder Vollbeschäftigung noch normale Lohndifferenzen aufweist, was die Abwanderung betrifft, in der schlechtesten aller Welten. Um diese Frage genauer beantworten zu können, müßte man wissen, (1) wie hoch die Abwanderungselastizität in bezug auf die relative Arbeitslosenquote ist (hoch, sagt die Berkeley-Studie, zum wenigsten höher als die in bezug auf die Lohndifferenz) und (2) wie der Zusammenhang zwischen Lohndifferenz und Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland quantitativ aussieht. Auf die zweite Frage wird der 5. Abschnitt nochmals zurückkommen.

#### *2.4 Grenzen der Akzeptanz niedrigerer Ostlöhne*

Seit der Währungs- und Wirtschaftsunion ist ein vielschichtiges Beziehungsgeflecht zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland im Entstehen; neben die stark erweiterten Marktbeziehungen sind viele institutionelle Beziehungen dazu gekommen, im Wirtschafts- und im Verwaltungsbereich, auf den politischen und den gesellschaftlichen Ebenen. Durch die Markt- und Organisationskontakte wird die ungewöhnlich große interregionale Lohndifferenz zwischen Ost- und Westdeutschland unvermeidlich aufgeweicht; einzelne Bereiche werden in der Anpassung vorpellen, Verzerrungen innerhalb der ostdeutschen Lohnstrukturen werden so entstehen und den Anpassungsprozeß weitertreiben. Die anomale zwischenräumliche Lohnstruktur innerhalb Deutschlands wird daher längerfristig nicht durchhaltbar sein.

---

<sup>67</sup> Hinweise auf partielle Engpässe bei qualifizierten Arbeitskräften durch Abwanderung, in: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, 2. Bericht, S. 329 (F & E Personal). Gürtler / Ruppert / Vogler-Ludwig, S. 17, 34 f.

Die Schwierigkeiten beginnen bei der *innerbetrieblichen Lohnstruktur* (richtiger: interne Lohnstruktur der Arbeitsstätten). In den ostdeutschen Betrieben und Verwaltungen werden Fachkräfte aus dem Westen gebraucht. Sie werden zum Teil von Muttergesellschaften oder über Patenschaftsbeziehungen ausgeliehen und für längere Zeit in Ostdeutschland eingesetzt. Andere werden aus dem Westen für Dauerarbeitsverhältnisse angeworben. Die Verdienstunterschiede betragen oft 100 % oder mehr (bei Tätigkeiten der Verwaltung sind die herkömmlichen Verdienste in der DDR besonders niedrig gewesen). Oft reichen Westgehälter gar nicht aus, um jemanden, der in einem festen westdeutschen Arbeitsverhältnis steht, also Berufserfahrung hat, zu bewegen, in Ostdeutschland zu arbeiten, vielmehr werden Zuschläge oder andere Anreize wie bessere Beförderungsaussichten zusätzlich angeboten<sup>68</sup>. Die dabei entstehenden innerbetrieblichen Ungleichheiten werden in Ausnahmesituationen hingenommen, krasse Ungleichheiten vielleicht sogar eher, weil sie die Ausnahmesituation unterstreichen. Wenn diese aber länger dauern, verlieren sie ihren Ausnahmecharakter, scheinen vielmehr der Normalfall zu werden; zugleich geht die Akzeptanz damit verloren<sup>69</sup>. Nur noch über Fairness als Lohnstrukturkriterium läßt sich die notwendige Akzeptanz auf lange Sicht sicherstellen<sup>70</sup>.

Eine betriebsinterne Lohnstruktur ist nicht marktunabhängig. Sie nimmt externe Einflüsse auf, verarbeitet sie mit der Zeit in ein neues konsistentes, also einsichtiges Lohnsystem<sup>71</sup>. Das ist aber ein langsamer Prozeß<sup>72</sup>. Es gibt deshalb Spannungen zwischen beiden. Außerdem sind die hier relevanten Lohndifferenzen zu groß, als daß dieser Mechanismus sie auffangen könnte; sie lassen sich nicht in die Lohnstruktur einbauen, ohne die übrigen Lohnraten hochzuziehen.

Die praktische Bedeutung dieser Argumentation hängt von zwei Tatbeständen ab: (1) Wie langfristig sind die Beschäftigungsverhältnisse der aus dem Westen leihweise übernommenen Kräfte auf ostdeutschen Arbeitsplätzen? Und kann das dabei drohende Akzeptanzproblem durch Rotation entschärft werden? (2) In welchem Umfang müssen qualifizierte Arbeitskräfte aus Westdeutschland in den nächsten Jahren angeworben werden, d. h. welche Bedeutung werden aus eigener Kraft nicht überwindbare partielle Engpässe bei qualifizierten Berufen haben? Beide Fragen kann ich zur Zeit nicht genau beantworten.

---

<sup>68</sup> Wegen der damit verbundenen Kosten ist jede freiwillige Ortsveränderung des Arbeitsplatzes mit zusätzlichen Nutzen, also einer Lohnerhöhung oder Ähnlichem notwendig verbunden, das Verhalten ist also normal und schon gar nicht moralisch verwerflich.

<sup>69</sup> Hall (1980), S. 104 ff. Der Zusammenhang zwischen Ausnahmefall und Akzeptanz gilt überall, siehe z. B. die Diskussion über die Grenzen der Besteuerung.

<sup>70</sup> Zur Sensibilität der Beschäftigten bei der innerbetrieblichen Lohnstruktur siehe Leiner (1963), S. 107 ff.; Livernash (1957), S. 148 ff.

<sup>71</sup> Hildebrand (1963), S. 260 ff.; Leiner, S. 146 f.

<sup>72</sup> Die Mehrheitsmeinung der Belegschaft bestimmt, was eine faire akzeptable Lohnstruktur ist. Daher kommt eine konservativere Haltung heraus als bei marginal bestimmten Prozessen (z. B. über den Markt), wo die Extreme zuerst agieren und reagieren.

Weitere Schwierigkeiten wird die *Lohnstruktur innerhalb eines Mehrbetriebsunternehmens* bereiten, wenn die Betriebe teils in Westdeutschland, teils in Ostdeutschland liegen. Für die Mehrzahl der Industriebetriebe Ostdeutschlands (aber auch für viele Dienstleistungsbetriebe) wird das nach der Privatisierung so sein. Hier kommt es nicht nur zu einem noch intensiveren Einsatz von Fachkräften aus dem Westen, sondern ein Vergleich der Bezahlung in Ost und West liegt überhaupt nahe<sup>73</sup>. Die Befragung der ostdeutschen Bevölkerung durch die Forschungsgruppe aus Berkeley ergab, daß die große Mehrheit eine volle Angleichung der Löhne erwartet, wenn sie in einem Betrieb arbeitet, der einem westlichen Unternehmen gehört und mit westlicher Technologie ausgestattet ist<sup>74</sup>. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß diese Unternehmen da zu großen Zugeständnissen bereit sein werden.

Hier stoßen wir auf ein grundsätzliches Problem: das *Verhältnis einer Makroregel zur mikroökonomischen Umsetzung*. Daß die Löhne im Gleichschritt mit der Produktivität steigen sollen, ist als eine stabilitätspolitische Regel gemeint. Der Anstieg der Durchschnittslöhne sollte dem Anstieg der Durchschnittsproduktivität entsprechen. Wie läßt sich das in die einzelwirtschaftliche Praxis umsetzen? Betrachten wir den Fall etwas genauer. Die Arbeitsproduktivität hängt von der Kapitalausstattung der Arbeitsplätze ab (nach Menge und technischem Stand) und von der Qualität der Arbeitskräfte. Letztere kann im Produktionsbereich in der Regel schnell dem westlichen Standard angepaßt werden; die zusätzlich erforderliche Qualifizierung verlangt oft einige Tage oder Wochen bei Arbeitern, ein oder zwei Monate bei Ingenieuren (es geht häufig um das Kennenlernen moderner Steuerungsanlagen und ähnlichem)<sup>75</sup>. Im kaufmännischen und Verwaltungsbereich dauert es im Durchschnitt wesentlich länger; denn ein kompliziertes und ausdifferenziertes Gesetzes- und Regelwerk muß gelernt werden<sup>76</sup>. Wenn dann auch die notwendigen Investitionen getätigt sind, ist anzunehmen, daß zwischen der Arbeitsproduktivität in den westdeutschen und ostdeutschen Betrieben kein Unterschied mehr besteht, oder nur ein geringfügiger aufgrund der Unzulänglichkeiten der öffentlichen Infrastruktur<sup>77</sup>.

In einem modernisierten Betrieb oder Betriebsteil könnte man daher Westlöhne zahlen, ohne die Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden. Eine Regel, die die Lohnanpassung an das Fortschreiten der durchschnittlichen Produktivität bindet, würde solchem Unternehmen übermäßige Gewinne bescheren, ohne daß daraus mit

---

<sup>73</sup> Die auf eine Angleichung der unternehmensinternen Lohnraten und -strukturen drängenden Kräfte beschränkten sich lange Zeit auf ein Land, doch beginnen sie, Landesgrenzen zu überschreiten, siehe *Jacobs* (1989), S. 54 f.

<sup>74</sup> *Akerlof et al.*, S. 58 ff.

<sup>75</sup> Die Aussagen basieren nur auf wenigen Informationen und müßten erhärtet werden.

<sup>76</sup> Der kaufmännische Bereich hatte immer lange Einarbeitungszeiten.

<sup>77</sup> Hier wird vom Einfluß der Bevölkerungsdichte auf Skalenerträge abgesehen; dieser würde sich in der Betriebsgröße niederschlagen, welche immer und überall eine wichtige Determinante des Lohnniveaus darstellt; daher kann man davon absehen.



einiger Sicherheit weitere Arbeitsplätze in Ostdeutschland entstehen. Andererseits sind die Betriebe, die ihre Anlagen noch nicht modernisieren konnten oder wo dieser Umbau länger dauert, durch die an dem Produktivitätsdurchschnitt sich orientierende Lohnangleichung überfordert. Die allgemeine Regel führt praktisch dazu, daß für die einen der Durchschnittsproduktivitätslohn zu niedrig, für die anderen zu hoch und in den wenigsten Fällen der ihrer Wettbewerbsfähigkeit entsprechend richtige Lohn ist. Die Problematik ist nicht mit der üblichen in Marktwirtschaften zu vergleichen, wo ja auch von Betrieb zu Betrieb Produktivitätsunterschiede bestehen und kompensierende unterschiedliche Gewinnraten. Denn in Ostdeutschland handelt es sich um einen ungewöhnlich großen Produktivitätssprung, im Durchschnitt auf mehr als das Dreifache.

Eine Anpassung der Löhne im Gleichschritt mit der Entwicklung der Durchschnittsproduktivität setzt praktisch voraus, daß entweder dieser Produktivitätsanstieg sich ziemlich gleichmäßig vollzieht, eine unrealistische Annahme; oder daß in einem Teil der Wirtschaft ein Teil der Lohnzahlungen vorübergehend mit Bankkrediten finanziert wird, eine nicht weniger unrealistische Annahme; oder daß unternehmensinterne Kreuzsubventionen möglich sind; je größer das Unternehmen und je stärker seine Marktposition ist, desto eher kann es das leisten; daraus folgt, daß ein ostdeutsches Einbetriebunternehmen ein produktivitätsbestimmtes Lohnerhöhungstempo weniger leicht finanzieren kann als der Zweigbetrieb des westdeutschen Konzerns. Der Wettbewerbsnachteil ostdeutscher Unternehmer wird noch ausgeprägter, wenn, wie bisher, die Lohnraten schneller steigen als die Produktivität<sup>78</sup>.

Eine Konsequenz dieser Spannungen könnte es sein, daß sich die ostdeutsche *sektorale oder zwischenbetriebliche Lohnstruktur* nach den verfügbaren Finanzierungsmöglichkeiten stärker differenziert als in Westdeutschland, eine Zwei-Sektoren-Volkswirtschaft sich herausbildet wie in Entwicklungsländern oder in Japan. Da aber die Lebenshaltungskosten in Ostdeutschland schneller steigen als in Westdeutschland und auch fürderhin wegen des Abbaus der Subventionen schneller ansteigen werden, ist der Lohnerhöhungsdruck in Ostdeutschland sehr stark. Dazu kommt die Tarifpolitik der Gewerkschaften. Eine Entwicklung in die Richtung einer dualen Wirtschaft ist in Ansätzen denkbar, erscheint mir aber auf längere Sicht unwahrscheinlich, es sei denn, das läge auch im Trend einer Entwicklung in Westdeutschland.

### *2.5 Zu den Vorteilen niedrigerer Löhne*

Eine langsamere Angleichung der ostdeutschen Lohnraten an das westdeutsche Niveau wird gefordert, zugleich jedoch ist auf lange Sicht eine vollständige Angleichung zu erwarten, denn gleichwertige Lebensverhältnisse in beiden Teilen Deutschlands ist das erklärte Fernziel der Wirtschaftsunion. Die Forderung nach

---

<sup>78</sup> Zu den langfristigen Folgen für den ostdeutschen Arbeitsmarkt siehe Teil 4.



Zurückhaltung bei Lohnerhöhungen in Ostdeutschland kann daher nicht auf eine dem relativen Produktionsfaktorangebot angemessene Faktorkombination bei dem ostdeutschen industriellen Umbau zielen, es sei denn, daß man ohne Mehrkosten in diskreten Schritten in eine Produktionsanlage mehr Kapitalintensität einbauen kann, was eher eine Ausnahme sein dürfte. Die ostdeutsche Industrie soll durch Investitionen auf den westdeutschen technischen Standard gebracht werden, was die für Westdeutschland typischen Arbeitsintensitäten einschließt. Es geht um einen vorübergehenden Lohnvorteil für ostdeutsche Betriebe, dessen zeitliche Struktur allerdings, wie schon die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, ungewiß ist.

Bei der folgenden Analyse eines temporären Lohnvorteils Ostdeutschlands ist es zweckmäßig, zwischen (1) in Ostdeutschland bereits bestehenden Industriebetrieben, (2) Neuinvestitionen westdeutscher Unternehmen in ostdeutsche Industriebetriebe und (3) dem ostdeutschen Dienstleistungsbereich zu unterscheiden.

(1) Langsamer steigende Lohnraten, meint man, würden den ostdeutschen Betrieben eine Atempause geben, die für die Anpassungen genutzt werden kann, um im Wettbewerb auf den westlichen Märkten besser bestehen zu können. Hier müßte man zunächst die Frage aufwerfen, ob die fehlende Wettbewerbsfähigkeit mehr am Preis oder mehr am Produkt liegt. Das wird je nach Produkt unterschiedlich sein. Der allgemeine Eindruck ist aber, daß sehr viele ostdeutsche Produkte wegen ihres technischen Entwicklungsstands nicht den Ansprüchen auf westlichen Märkten genügen; es ist daher anzunehmen, daß hier die Preiselastizität der Nachfrage gering ist.

Die Äußerungen der Wirtschaftsforschungsinstitute sind in dieser Hinsicht nicht widerspruchsfrei. DIW und Institut für Weltwirtschaft schreiben im März 1991 „Überlebensfähig werden allein Unternehmen sein, die gleichzeitig Produktpalette und Fertigung modernisieren können. Ebenfalls müssen neue Vertriebswege aufgebaut werden. Dies ist freilich wesentlich nur mit Hilfe von Investitionen und Know-How aus dem Westen möglich“. Ein Vierteljahr später: „Nach den Umfrageergebnissen konzentrierten sich die Unternehmen auf die Senkung der Kosten . . . Notwendig wäre indes eine aktive Strategie gewesen, die auf die Modernisierung der Produktionsverfahren und die Entwicklung neuer Produkte setzt. Ein solches Vorgehen braucht allerdings viel Zeit. . . Der ostdeutschen Industrie fehlen marktfähige Produkte. . . Offensichtlich fehlt den Unternehmen auch die Perspektive“<sup>79</sup>.

Hier wird klar gesagt, daß das ostdeutsche Management irrtümlicherweise meint, über die Kosten und Preise konkurrenzfähig werden zu können, während das Problem anderswo liegt. Im selben Bericht findet sich aber auch der Kommentar zu dem kräftigen Anstieg der Lohnkosten: „Manches Unternehmen, das sonst

---

<sup>79</sup> Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, 1. Bericht, S. 126; dto. 2. Bericht, S. 329.

eine Chance gehabt hätte, die Produktion umzustellen und zu rationalisieren, steht nun vor dem Aus“<sup>80</sup>.

Das Gemeinschaftsgutachten der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute setzt im April 1991 die Akzente anders: „Inzwischen hat sich die wirtschaftliche Situation . . . dramatisch verschlechtert, aber eine lohnpolitische Kehrtwendung hat dennoch nicht stattgefunden; vielmehr scheinen alle Dämme gebrochen zu sein. . . . Es scheint, als sei den Beteiligten nicht klar, daß eine Angleichung der Löhne in einem so kurzen Zeitraum fast alle bestehenden Unternehmen in Ostdeutschland bei weitem überfordert“<sup>81</sup>.

Der Unterschied in der Beurteilung der Lage ist möglicherweise geringer, als es auf den ersten Blick erscheint, wenn sich nämlich erweisen würde, daß ein großer Teil der bestehenden Unternehmen in Ostdeutschland durch die Anpassungsaufgaben auch dann noch völlig überfordert wäre, wenn die Löhne nur maßvoll gestiegen wären. Das scheint mir aber aus der Berkeley-Studie hervorzugehen.

Die Berkeley-Studie enthält nämlich eine Untersuchung der Kostensituation der ostdeutschen Kombinate für Oktober 1990. Es handelt sich um ein indirektes Berechnungsverfahren, dessen Basis statistisches Material der DDR ist, das im Zusammenhang mit der Festlegung der jeweils zugrunde zu legenden Wechselkurse bei Westexporten (und damit der Angebotspreise) angefallen ist; der hierfür angegebene Ressourcenverbrauch ist möglicherweise überhöht ausgewiesen worden, die Berechnung mag also vielleicht etwas zu pessimistisch ausgefallen sein. Das Ergebnis ist bestürzend: Nur ca. 12% der Kombinate in der Industrie, Landwirtschaft, Bauwirtschaft und im Verkehrs- und Kommunikationsbereich mit ca. 8% der Beschäftigten konnte Oktober 1990 ihre kurzfristigen variablen Kosten decken. Eine Senkung der Lohnkosten von Oktober 1990 um 50% hätte den Anteil der Beschäftigten auf knapp 37% steigen lassen<sup>82</sup>. Die Ergebnisse würden nicht ganz so schlimm aussehen, wenn statt der Kombinate eine Disaggregation auf Betriebe vorgenommen werden könnte (was das statistische Material nicht zuläßt). Die Schlußfolgerung aus diesem Berechnungsversuch scheint mir zwingend zu sein; nämlich daß es zwar neben dem Problem der Produktqualitäten zusätzlich ein Kostenproblem gibt, doch in einer Dimension, daß ein langsames Tempo der Lohnangleichung vielleicht nicht einmal nennenswert, sicher nicht wirklich, problemadäquat helfen würde.

Niedrigere Lohnraten würden sicher in manchen Fällen die Lebensdauer des Betriebes verlängern, würden in den meisten dieser Fälle aber doch nichts anderes als eine indirekte Erhaltungssubvention darstellen. Niedrigere Lohnraten erleich-

---

<sup>80</sup> Ebenda, S. 324.

<sup>81</sup> Die Lage der Weltwirtschaft . . . , S. 247.

<sup>82</sup> *Akerlof et al.*, S. 27. Die kurzfristigen variablen Kosten sind noch nicht die Gesamtkosten!

tern auch nicht der Treuhandanstalt, wie man meint, die Privatisierung. Soweit ein Betrieb einen positiven Firmenwert hat, würde dieser auf einem Wettbewerbsmarkt dann höher sein; also die Erlöse der Treuhand würden dadurch steigen. Soweit der ostdeutsche Betrieb aber (unter der Annahme z. B. einer gewissen Verpflichtung der Weiterbeschäftigung eines Teils der Belegschaft oder aufgrund seiner Schulden) einen negativen Betriebswert hat, würden sich die Chancen seines Verkaufs nicht ändern, wenn dieser Wert bei niedrigeren Löhnen immer noch negativ bliebe, was für viele Fälle zutreffen dürfte. So bleiben die Betriebe übrig, für die sich bei niedrigeren Löhnen ein positiver Firmenwert errechnen würde, der vorher negativ war. Die Zahl dieser Fälle ist eher gering einzuschätzen, zumal die Treuhandanstalt für solche Grenzfälle jetzt schon einen großen Spielraum bei der werterhöhenden Übernahme von Eventualverpflichtungen hat.

(2) Industrielle Investitionen an neuen Standorten werden langfristig geplant; langfristige Gesichtspunkte entscheiden über ein Projekt. Einer der wichtigsten Standortfaktoren sind die Arbeitsmarktverhältnisse, aber nicht in erster Linie die Lohnkosten, vielmehr das aktuelle und potentielle Angebot an Arbeitskräften nach benötigter Zahl und Qualität<sup>83</sup>. Daß man nicht weiß, wie lange man den Kostenvorteil an einem ostdeutschen Standort hätte, unterstützt das Argument, doch ist diese Ungewißheit nur von sekundärer Bedeutung. Es kommt dazu, daß westdeutsche Unternehmen heute in den östlichen Nachbarstaaten nahe gelegene langfristige Niedriglohnstandorte nutzen könnten<sup>84</sup> oder daß multinationale Unternehmen längst gewohnt sind, bei Lohnkostengesichtspunkten weltweit zu planen. Niedrige Löhne in Ostdeutschland können eher die Verlässlichkeit des Angebots an den benötigten qualifizierten Arbeitskräften gefährden und den ostdeutschen Standort entwerten. Es steht damit in Einklang, daß nach den Umfragen des Ifo-Instituts die Lohnhöhe und Lohnentwicklung von den in Ostdeutschland investierenden Unternehmen „bei weitem nicht so brisant empfunden wird, wie es oft diskutiert wird“<sup>85</sup>.

(3) Der starke Anstieg der Lohnkosten ist für kleine selbständige Unternehmen, von denen viele erst in den letzten eineinhalb Jahren entstanden sind, dagegen wirklich ein Problem geworden<sup>86</sup>. Kleine Unternehmen erhalten nicht so leicht ausreichenden Bankkredit, während andere Finanzierungswege ihnen meist nicht

---

<sup>83</sup> *Weinstein / Gross / Rees* (1985), S. 114 ff. (v. a. Tab. 4.7). *Mieth / Genosko* (1982), S. 20 ff. (v. a. Tab. 6). *Holland*, S. 70, 78, 140 f.

<sup>84</sup> An der bayerisch-tschechischen Grenze sind bereits industrielle grenzüberschreitende Verflechtungen entstanden, um die niedrigen tschechischen Löhne arbeitsteilig auszunutzen. Es ist zu erwarten, daß solche Zuliefer- oder Lohnveredelungsbeziehungen sich weit über die nord- und ostbayerischen Grenzregionen hinaus großräumig entwickeln werden.

<sup>85</sup> *Thanner* (1991), S. 18 (zitiert Oppenländer). Ergebnisse einer weiteren Befragung mit gleicher Tendenz in: *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland*, 2. Bericht, S. 330.

<sup>86</sup> *Gürtler / Lange* (1991), S. 14.

offen stehen; sie sind oft bei der zwischenbetrieblichen Fluktuation die Verlierer, selbst bei gleichen Löhnen. Bei diesem Dilemma bildet das Einkommen der Selbständigen den einzigen Puffer; das verfügbare Einkommen der Selbständigen in Ostdeutschland betrug im Januar 1991 im Vergleich zu dem Monatsdurchschnittseinkommen 1990 der Selbständigen in Westdeutschland nur 23 % je Haushalt; bei Arbeitern, Angestellten und Beamten dagegen über 60 %<sup>87</sup>. Kleine und mittlere selbständige Unternehmen begünstigen oft die Entwicklung der Region. Ihre Existenz fördert die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und auf dem Gütermarkt. Der Anteil ostdeutscher Eigentümer ist hier auch am höchsten, was ebenfalls unter der langfristigen regionalen Entwicklungsperspektive vorteilhaft ist, aber momentan die Finanzierungsprobleme eher erschwert.

Unter den kleinen und mittleren Unternehmen sind relativ viele Dienstleistungsunternehmen, unter diesen wiederum ein erheblicher Teil, der auf geschützten lokalen oder regionalen Märkten anbietet und zugleich Einkommenselastizitäten größer als 1 gegenübersteht. In solchen Fällen ist ein Unternehmen wegen seines Absatzes an höheren Löhnen am Ort interessiert. Oft produziert es aber auch überdurchschnittlich arbeitsintensiv, ist also auch besonders lohnkostenempfindlich. Man kann jedenfalls nicht uneingeschränkt von einem Vorteil niedriger Löhne für den im Entstehen begriffenen ostdeutschen Dienstleistungssektor sprechen. (Die Argumentation würde genauso für einen Teil des produzierenden Gewerbes zutreffen, wenn nicht der Wettbewerb von außen dazu käme)<sup>88</sup>. Oft sind darüberhinaus die Absatzchancen nicht nur von der Summe der lokalen verfügbaren Einkommen abhängig, sondern auch von der Zahl der Haushalte, die das Schwelleneinkommen überschritten haben und gerade überschreiten, von dem ab das Gut in der Regel einkommenselastisch wird, also von der Verteilung eines gegebenen Einkommens; ein höheres verfügbares Einkommen eines Teils der lokalen Bevölkerung bei Arbeitslosigkeit des anderen Teils kann die Nachfrage nach dem Dienstleistungsgut dann stärker erhöhen als eine höhere Summe verfügbarer Einkommen am Ort gleichmäßig verteilt.

Aus den Überlegungen dieses Abschnitts ergibt sich, daß eine quantitative Abschätzung des Zusammenhangs zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung (bzw. Arbeitslosigkeit) für Ostdeutschland innerhalb des relevanten Lohnbereichs wohl zur Zeit nicht möglich ist. Es ist aber zu vermuten, daß in vielen Fällen, von einem subventionsfreien Kostenniveau ausgehend, eine (absolut gemessen) niedrige einzelwirtschaftliche Lohnelastizität vorliegt. Die gesamtwirtschaftliche Lohnelastizität wäre dann wegen der Rückwirkungen über die Güternachfrage noch kleiner.

---

<sup>87</sup> Einkommen und Verbrauch . . . (1991), S. 405.

<sup>88</sup> Die Belegung der Nachfrage nach örtlich und regional angebotenen Dienstleistungen würde den regionalen (ostdeutschen) Einkommensmultiplikator erhöhen.

## 2.6 Ergebnis

Aus den vorangegangenen Überlegungen schließe ich, daß die Angleichung der ostdeutschen Lohnraten an das westdeutsche Niveau nicht aufgehalten werden kann; der Prozeß wird in drei bis fünf Jahren abgeschlossen sein. Ein Versuch, über längerfristig niedrigere ostdeutsche Löhne den wirtschaftlichen Ausbau in Ostdeutschland zu beschleunigen, dürfte mißglücken. *Die Idee, die wirtschaftliche Vereinigung mit getrennter Rechnung bei Lohn und Produktivität durchzuführen, war im Ansatz verfehlt, sie war in einem realistischen Sinn marktwidrig.*

Der Anschluß der ostdeutschen Löhne an das westdeutsche Niveau schließt nicht aus, daß einzelne Bereiche dabei nachhinken werden; die ostdeutsche Lohnstruktur wird sich den Nachfragebedingungen gemäß etwas stärker differenzieren; das wird wegen der Realloohnerhöhungen, die diese Angleichung mit sich bringt, dann auch leichter hingenommen werden, da eine spürbare Erhöhung des Lebensstandards auch bei unvollkommener Angleichung für die arbeitende Bevölkerung eintreten wird. Die östlichen Randgebiete Ostdeutschlands und die kleinen Unternehmen werden die volle Angleichung wahrscheinlich nicht so schnell erreichen<sup>89</sup>.

### 3. Die Überwindung der gespaltenen Konjunktur bei fehlender Lohndifferenz zwischen Ost- und Westdeutschland

#### 3.1 Ein Katalog der Zwischenziele

Das Ziel ist die Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft und die Verbesserung der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland. Angestrebt wird, einen sich selbst tragenden Erneuerungs- und Wachstumsprozeß einzuleiten.

Als Nebenbedingung ist anzunehmen, daß man nicht auf die Hilfe der Lohnpolitik bei der Umgestaltung Ostdeutschlands rechnen kann.

Im folgenden Vorschlag geht es um die Frage, wie trotzdem ein Ausgleich zwischen West- und Ostdeutschland hergestellt werden kann, der nicht auf Transferzahlungen beruht, vielmehr genügend Wachstums- und Entwicklungspotential nach Ostdeutschland bringt (vorwiegend aus Westdeutschland, obwohl es nicht ein Nullsummenspiel ist, nicht ganz). Der Vorschlag beschränkt sich auf die regionalpolitische und die makroökonomische Seite des Problems, die beide unmittelbar durch den Lohnanstieg in Ostdeutschland tangiert sind, und geht nicht auf die große Zahl der mikroökonomischen Umbauaufgaben ein, über deren zentrale Bedeutung für die Umgestaltung des ostdeutschen Wirtschaftssystems

---

<sup>89</sup> Dies gab es in den 50er Jahren genauso in Westdeutschland. In den östlichen Randlagen Ostbayerns wurde z. B. untertariflich entlohnt und zwar mit stillschweigendem Einverständnis der Gewerkschaften.

es keinen Zweifel gibt. Die Lösung des regionalökonomischen Dilemmas ist aber nicht weniger wichtig, was vielfach nicht richtig erkannt ist.

Die folgenden sechs Zwischenziele sollten durch wirtschaftspolitische Maßnahmen erreicht bzw. als Nebenbedingung beachtet werden. Das regionalpolitische Zielbündel einerseits, die makroökonomischen Nebenbedingungen andererseits sind jeweils untereinander und im ganzen nicht unabhängig voneinander. Die Konkretisierung dieser Ziele dient mehr der Erkenntnis des Problems; sie ist wegen der vielen Interdependenzen noch zu ungenau, um in ein konkretes Modell einzugehen.

(1) Die Beschäftigung in Ostdeutschland sollte in den nächsten Jahren schneller zunehmen als in Westdeutschland. Bei einem Vergleich von Wachstumsraten muß dabei der starke Einbruch berücksichtigt werden.

Die tatsächliche Lage und die kurzfristige Prognose sehen demgegenüber schlimm aus, wie die folgende Tabelle zeigt:

*Tabelle 5*  
**Die Entwicklung der Beschäftigung (Arbeitnehmer) in West- und Ostdeutschland 1990-1992<sup>a</sup>**

Jahr	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Mio	1990 = 100	Mio	1990 = 100
1990	25,5	100	8,5	100
1991	26,3	103,1	6,6	76,9
1992	26,6	104,4	5,5	64,6

<sup>a</sup>) teilweise geschätzt.

*Quelle:* Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, 3. Bericht (1991), S. 610.

Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) erwartet den Wendepunkt der Beschäftigtenentwicklung in Ostdeutschland kaum vor 1995<sup>90</sup>. Diese Prognose mag zu pessimistisch sein. Das hier aufgestellte Ziel ist aber auf jeden Fall im Vergleich zur Wirklichkeit sehr hochgesteckt, während es doch andererseits nach allen denkbaren Kriterien einer wirtschaftspolitischen Entwicklungspolitik als selbstverständlich erscheint.

(2) Die Investitionen, private wie öffentliche, sollten für längere Zeit in Ostdeutschland pro Kopf der Bevölkerung wesentlich höher sein als in Westdeutschland. Der Kapitaleinsatz je Arbeitsplatz (die Kapitalintensität) sollte aber nicht förderungsbedingt westdeutsche Vergleichszahlen übertreffen.

<sup>90</sup> IAW Kurzinformationen (1991).



Dieser Zielvorgabe sind im Wohnungsbau engere Grenzen gesetzt. Wohnungsmangel verringert die Mobilität der westdeutschen Arbeitskräfte (ebenso wie die Zuwanderung aus Ostdeutschland); das könnte den Lohnanstieg in Westdeutschland verstärken. Auch unabhängig davon löst ein Anstieg der Hauspreise verschiedene Wirkungen aus, die die Preisstabilität gefährden und die Spaltung der Konjunktur verstärken könnten<sup>91</sup>. Der Wohnungsbau kann daher nur zeitlich verzögert der Verlagerung der Investitionen der Produktionsunternehmen nach Ostdeutschland und nur abgeschwächt folgen.

Die Wirklichkeit ist wiederum weit von diesem Ziel entfernt. Bei den privaten Investitionen der Industrie wird auch 1992 nicht einmal der Gleichstand zwischen West- und Ostdeutschland erreicht werden, wie die folgende Tabelle zeigt:

*Tabelle 6*  
**Die Aufteilung der (geplanten) Investitionen der deutschen Industrie auf Ost- und Westdeutschland**

Industriezweig	Westdeutsche Unternehmen		Deutsche Unternehmen insges. <sup>a</sup>
	1991	1992	1992
Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie	1 : 12	1 : 8	1 : 6
Investitionsgüterindustrie	1 : 13	1 : 7	1 : 5,25
Verbrauchsgüterindustrie (einschl. Nahrungs- und Genußmittelindustrie)	1 : 9	1 : 5	1 : 3,75

<sup>a</sup>) einschl. Betriebe der Treuhandanstalt.

*Quelle:* Jäckel und Weichselberger (1991), S. 5. Eigene Berechnungen.

Es wurde bei der Berechnung der letzten Spalte angenommen, daß das Investitionsvolumen der Industrie in Ostdeutschland um ein Drittel höher liegt, wenn den Investitionen der westdeutschen Unternehmen an ostdeutschen Standorten die Investitionen ostdeutscher Unternehmen einschließlich der noch von der Treuhandanstalt verwalteten zugezählt werden. Das ist wahrscheinlich eine maximale Annahme. Bei einer Relation der Bevölkerung zwischen Ost- und Westdeutschland von 1 : 4 (16 Mio. zu 64 Mio.) würde in der Verbrauchsgüterindustrie eine entsprechende Verteilung der Investitionen 1992 zu erwarten sein (im wesentlichen durch die Nahrungsmittelindustrie bedingt), die anderen Bereiche erreichen nicht einmal diesen Stand. Von einem Aufholen ist noch nichts zu sehen.

Arbeitsplätze in Produktionen mit Fernabsatz werden die künftige wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands bestimmen, und diese werden ganz überwiegend

<sup>91</sup> Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (1990), S. 117 ff.



gend in der gewerblichen Produktion liegen müssen; denn Tourismus und andere Dienstleistungen mit Fernabsatz werden in Ostdeutschland nur begrenzte Entwicklungschancen haben<sup>92</sup>. Aber gerade da bleiben die Investitionen bisher weit zurück.

(3) Die Abwanderung von Arbeitskräften und der Grad der Selektion dieser Abwanderung sollten verringert werden. Die unter (1) und (2) genannten Ziele würden wesentlich zur Verbesserung des ostdeutschen Wanderungssaldos beitragen und so indirekt auch zur Verringerung des Verlustes an qualifizierten Erwerbspersonen. Direkt wird der Selektion der Abwanderung durch die raschere Lohnangleichung entgegengewirkt. Eine Verringerung des Selektionsgrades der Abwanderung (Zahl der qualifizierten Kräfte je 100 Abwanderer) beeinflusst wiederum auch das Abwanderungsvolumen; denn nun wird es öfters vorkommen, daß offene Stellen in Westdeutschland wegen der unzureichenden Qualifikation der ostdeutschen Bewerber nicht mit Ostdeutschen besetzt werden können. Das außerordentlich elastische Arbeitskräfteangebot in Westdeutschland auf *allen* Qualifikationsebenen wurde durch die zwischenräumliche Lohndifferenz geschaffen. Ob dieser Effekt quantitativ den zusätzlichen Abwanderungsdruck, der durch die wegen gestiegener Lohnkosten entstehende zusätzliche Arbeitslosigkeit hervorgerufen wird, ausgleichen kann, ist ungewiß.

(4) Der Lohnanstieg in Westdeutschland sollte in den nächsten Jahren niedriger sein, als bei der guten Konjunktur in Westdeutschland und dem sie begleitenden Produktivitätsfortschritt „normal“ wäre. Dieses Ziel ist besonders schwer zu erreichen, weil damit ein grundlegendes Verteilungsproblem berührt wird: Die hohen Gewinne seit 1990 in Westdeutschland verlangen eigentlich entsprechende Lohnzuwächse. Was spricht trotzdem dagegen?

Zum einen ist zu erkennen, daß der öffentliche Sektor nicht mitziehen könnte, da er die Hauptlast der Wirtschafts- und Währungsunion bisher zu tragen hat.

Zum anderen erhöht der Anstieg der westdeutschen Lohnrate das Inflations- bzw. Beschäftigungsrisiko für Ost- und Westdeutschland. Der Wirkungszusammenhang ist allerdings nicht so leicht zu durchschauen, wie die folgenden Überlegungen zeigen.

Die westdeutschen Löhne sind Preisführer für die ostdeutschen Löhne, welche der Produktivität in Ostdeutschland vorausseilen; die Differenz zwischen beiden würde durch induzierte höhere Lohnsteigerungen in Ostdeutschland noch größer. Liegt da der potentielle Inflationsherd? Eine Güterlücke, wie sie im Falle einer geschlossenen Volkswirtschaft bei der augenblicklichen volkswirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland auftreten würde, gibt es nicht; zusätzliche Importe füllen die Lücke aus, und dieser Spielraum ist sehr groß, weil Westdeutschland mit hohen strukturellen Überschüssen in seiner Leistungsbilanz in die Wirt-

---

<sup>92</sup> Zu der starken Abhängigkeit der Dienstleistungs-Arbeitsplätze von den Arbeitsplätzen in der gewerblichen Wirtschaft in Westdeutschland siehe *Reissert / Schmid* (1990).

schafts- und Währungsunion hineinging. Allerdings ist auch die tatsächliche Güterlücke sehr groß. Man darf nicht das relative Gewicht Ostdeutschlands mit dem einstigen BIP der DDR messen, was etwa ein Neuntel wäre, sondern muß, wegen der raschen Anpassung ostdeutscher Lohnraten an das westdeutsche Niveau, von der Relation der Bevölkerungszahlen ausgehen, also das Gewicht Ostdeutschlands mit etwa ein Fünftel ansetzen. Das Problem ist nicht aufgrund der unterschiedlichen Größenordnungen vernachlässigbar.

Eine Schließung der inländischen Güterlücke durch Importe kann allerdings zu einem Preisanstieg führen, wenn die Importgüter relativ teurer sind; das dürfte teilweise, vor allem im EWS-Raum, zutreffen, weil hier Anpassungen über den Wechselkurs seit längerem unterblieben sind<sup>93</sup>. Eine erhebliche zusätzliche (d. h. durch ein zu schnelles Ansteigen der westdeutschen Löhne bedingte) Gefährdung der Preisstabilität geht davon aber nicht aus.

Einen angespannten Arbeitsmarkt in Westdeutschland gibt es ebenfalls nicht; trotz der glänzenden Konjunktur gibt es, wie schon begründet worden ist, hier keine auffälligen konjunkturbedingten Engpässe. Ein potentieller Inflationsherd liegt dagegen in den hohen Gewinnen westdeutscher Unternehmen (die allerdings in einigen Branchen durch den Rückgang der Exporte trotz den neuen ostdeutschen Märkten 1991 nicht mehr übermäßig hoch sein werden), weil diese die Lohnabschlüsse durch die ganze Volkswirtschaft ebenso stark beeinflussen wie die Verhältnisse am Arbeitsmarkt<sup>94</sup>. Nur in dieser Form der Kosteninflation liegt m. E. eine ernst zu nehmende Inflationsquelle der westdeutschen Lohnentwicklung der nächsten Jahre. Die gespaltene Konjunktur (wie jede Form starker Nachfrageverschiebungen mit einhergehender sehr ungleicher Gewinnverteilung) gefährdet so bei unvollkommenen Märkten die Preisstabilität.

Das Tempo des Lohnanstiegs in den nächsten Jahren wird die Höhe des Defizits der öffentlichen Haushalte wesentlich mitbestimmen und könnte so indirekt die Preisstabilität auf längere Sicht untergraben. Darauf komme ich unter (6) zurück.

(5) Der deutsche Zinssatz sollte nicht weiter steigen; vielmehr wäre eine Senkung auf ein normales Niveau erwünscht.

Ein hoher Zinssatz oder die damit in der Regel einhergehende Verknappung des Bankkredits trifft die ostdeutsche Wirtschaft härter als die westdeutsche, ist also in der jetzigen Situation regelrecht kontraproduktiv. Eine durch einen hohen Realzinssatz herbeigeführte Abschwächung des westdeutschen Wirtschaftswachstums würde zwar die Abwanderung von Arbeitskräften aus Ostdeutschland verringern und vielleicht sogar die Investitionsraten und die Beschäftigungsentwicklung

---

<sup>93</sup> Deutschland ist innerhalb des zollgeschützten EWS-Raums ein großes Land, beeinflußt also mit seiner Nachfrage das Preisniveau der anderen Länder. Die Geographie spielt auch eine Rolle, so daß Deutschlands Mehrnachfrage sich stark diesen Ländern zuwendet.

<sup>94</sup> Carruth / Oswald (1989).

in beiden Teilen Deutschlands etwas annähern. Aber das tiefer liegende Problem wäre damit nicht gelöst; die nächste Konjunkturerholung würde es wieder zutage fördern.

(6) Die öffentliche Verschuldungsrate sollte wegen (5) und wegen des in (4) erörterten Ziels der Preisniveaustabilität nicht weiter erhöht werden; vielmehr wäre auch hier eine Senkung erwünscht.

Das hohe Defizit der öffentlichen Haushalte gefährdet nicht, wie schon oben gezeigt worden ist, durch die damit entstehende inländische Güterlücke die Preisniveaustabilität. Da eine erhöhte Verschuldungsrate den Zinssatz erhöht, führt sie auch nicht zu mehr importierter Inflation, jedenfalls nicht auf kurze Sicht; dank der weitgehenden Integration des deutschen Kapitalmarkts in die internationalen Finanzmärkte wird nämlich bei steigendem Zinssatz die DM auf den Devisenmärkten höher gewertet. Zwar ist diese zinsinduzierte Aufwertung mit der Erwartung einer Abwertung genau um soviel je Periode verknüpft, daß die Differenz zwischen inländischem und ausländischem Zinssatz dadurch ausgeglichen wird; die Gefahr einer importierten Inflation ist also nur kurzfristig gebannt; die längerfristige Entwicklung hängt hier aber nicht allein von den deutschen Verhältnissen ab.

Ernster zu nehmen ist, daß eine hohe öffentliche Schuld restriktive Geldpolitik erschwert: Einmal rein technisch, weil die vielen öffentlichen Schuldtitel in den Portefeuilles der Kreditbanken diesen viel Spielraum geben, um die Geldverknappung der Zentralbank zu unterlaufen; zum anderen, weil die Versuchung oder mehr noch der Druck der Verhältnisse groß ist, die Last der öffentlichen Schulden durch mehr Inflation zu verringern.

### *3.2 Ein Vorschlag: Zwangssparen eines Teils der versteuerten Gewinne in Westdeutschland und ihre nicht übertragbare Freigabe für Investitionen in Ostdeutschland*

Regionalpolitische, industriepolitische oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die auf eine Förderung Ostdeutschlands ausgerichtet sind, beeinflussen die Entwicklung in Westdeutschland nur indirekt über die Mittelaufbringung, die ihrerseits in der Regel auch die Entwicklung in Ostdeutschland tangiert. Angesichts der Dimension des Problems ist das nicht ausreichend. Die miteinander verzahnte und zur Zeit divergierende Entwicklung in Ost- und Westdeutschland verlangt zusätzlich Maßnahmen, die umgekehrt regional differenzierend in Westdeutschland ansetzen, um über diesen Weg den Ausgleich zwischen West- und Ostdeutschland zu beschleunigen. Der folgende Vorschlag geht von dieser prinzipiellen Überlegung aus und soll den oben genannten Zwischenzielen genügen.

Ich schlage vor, daß ein Teil des Gewinns nach Steuern, der in Westdeutschland oder von westdeutschen Firmen im Ausland erwirtschaftet worden ist, auf besonders eingerichtete Bankkonten oder bei dafür besonders eingerichteten Fonds

einzu zahlen ist und für einen Zeitraum von mehreren Jahren nicht zur Verfügung steht, es sei denn, diese Mittel werden für Investitionen in Ostdeutschland verwendet.

Um die *Höhe des stillzulegenden Anteils* zu bestimmen, müßten die nichterwünschten Nebenwirkungen eines solchen Eingriffs, die ich nicht beurteilen kann, mit den Vorteilen abgewogen werden. Nicht nur der ostdeutsche Investitionsbedarf, sondern auch die gewünschten Nebenwirkungen dieser Maßnahme verlangen einen spürbaren Eingriff. Der stillzulegende Gewinnanteil müßte wohl zwischen 20 bis 30% angesetzt werden. Aus steuertechnischen Gründen ist es vielleicht notwendig, kleine Unternehmen davon auszunehmen, besser wäre ein Freibetrag.

Die *zeitliche Dauer der Festlegung* muß länger sein als die durchschnittliche Planungs- und Ausführungszeit von Investitionen, um die Effektivität der Maßnahme zu sichern. Eine Zeitspanne von fünf Jahren wäre dazu sicher notwendig, eine Staffelung nach Unternehmensgröße könnte zweckmäßig sein.

Die *Anlage dieser Mittel in Schuldtiteln des Bundes und seiner Sondervermögen* sollte für die Banken oder Fonds ausnahmslos vorgeschrieben sein.

Die *Verzinsung dieser Mittel* sollte dagegen differenzierter gehandhabt werden; ein Teil sollte verzinslich angelegt und die Zinsen den Unternehmen gutgeschrieben werden, der größere Teil sollte unverzinslich der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt werden. Eine solche Vorschrift hätte vier Vorteile: (1) Es würde, sofern die Gelder nicht für Projekte in Ostdeutschland abgerufen werden, die Geldkapitalbildung erhöht und der deutsche Zinssatz tendenziell gesenkt. (2) Der öffentlichen Hand entstünde daraus eine Zinsentlastung einmal aufgrund der Beschränkung der Anagemöglichkeiten dieser Gelder, vor allem aber durch den zinslosen Kredit. (3) Der nichtverzinsliche Anteil senkt die Durchschnittsverzinsung dieser festgelegten Mittel und trägt deshalb dazu bei, den Attentismus der Unternehmen bei hohen Zinssätzen für Geldanlagen zu überwinden. Die Realzinssätze sind zur Zeit, durch den Kapitalbedarf in Ostdeutschland mitbedingt, sehr hoch und diese Gefahr nicht zu gering. (4) Der Zwangssparvorschlag soll dazu beitragen, das Tempo des Lohnanstiegs in Westdeutschland zu dämpfen. Er senkt die Liquidität und erhöht dadurch den Widerstand der westdeutschen Unternehmen gegen Lohnerhöhungen. Ob allein dieser Liquiditätsentzug die Lohnerhöhungen erheblich bremsen kann, ist schwer zu sagen. Der Vorschlag zielt aber auf eine Verlagerung der Aktivitäten von West- nach Ostdeutschland, und soweit dies gelingt, kommt mindestens in einigen Wirtschaftsbereichen in Westdeutschland ein weiterer konjunkturdämpfender Einfluß dazu, der den Lohnanstieg verlangsamen könnte. Niedrige Lohnabschlüsse in Westdeutschland bei bisher so guter Konjunktur verlangen aber einen Ausgleich auf der Seite des Kapitals. Wahrscheinlich würde der Liquiditätsentzug auch die Höhe der ausgeschütteten Dividenden verringern, weniger aber den Unternehmenswert. Die zinslose Anlage

eines Teils der Gewinne würde aber einen gewissen Ausgleich für die niedrigeren Lohnerhöhungsraten sein.

Die *Nichtübertragbarkeit der stillgelegten Mittel* müßte strikt geregelt sein. Bei Beteiligungen (oder begrenzt auf Mehrheitsbeteiligungen) könnte die Übertragbarkeit anteilmäßig nach der Höhe der Beteiligung zugestanden werden. Das unmittelbare Ziel ist ja die Verlagerung der Investitionen von West- nach Ostdeutschland, womit auch eine Kürzung der Investitionsprojekte in Westdeutschland angestrebt wird. Dieser Impuls sollte nicht durch die Übertragbarkeit verwässert werden.

Die *Abgrenzung der förderungsgereinigten Investitionen*, für die die stillgelegten Mittel aufgelöst werden dürfen, kann im einzelnen hier nicht ausgeführt werden. Der Grundstückskauf sollte nicht dazu gehören, wahrscheinlich auch nicht der Kauf von Wohnhäusern, während die Instandsetzung wie der Neubau von Wohnungen sehr erwünscht wären. Bei dem Kauf von Betrieben liegt der Fall aber wahrscheinlich anders<sup>95</sup>.

Nach dem Vorschlag würde nicht der öffentliche Haushalt belastet, vielmehr die Wirtschaft. Es besteht hier wie bei allen solchen Eingriffen die Gefahr, daß die Betroffenen der Belastung auszuweichen suchen, nicht durch Investitionen in Ostdeutschland, sondern auf anderen Wegen. Das Instrument der Subvention vermeidet das. Man muß also zwischen den ungewollten Ausweicheffekten und den Kosten der Subvention abwägen. Das Ergebnis scheint mir in dem konkreten Fall unzweifelhaft: Die Belastung der öffentlichen Haushalte ist zur Zeit wegen des sehr großen Volumens von notwendigen Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland so hoch, daß es besser ist, die Umlenkung der privaten Investitionen durch eine differenzierte Belastung der westdeutschen Wirtschaft zu fördern und nicht über den Haushalt, den wirtschaftspolitischen Eingriff vielmehr eher so auszugestalten, daß der Haushalt noch entlastet wird<sup>96</sup>.

Die Abwanderung aus Ostdeutschland würde durch die Verlagerung von Investitionen von West- nach Ostdeutschland auf zwei Weisen verringert: durch die schnellere Zunahme von Arbeitsplätzen in Ostdeutschland und durch die langsamere Zunahme von Arbeitsplätzen, d. h. durch weniger offene Stellen in Westdeutschland.

Die Beendigung der sich gegenseitig stützenden kumulativen Abläufe in West- und Ostdeutschland ist durch die vorgeschlagene Maßnahme wahrscheinlich kürzerfristig erreichbar, vor allem, wenn es damit auch gelingt, den Lohnanstieg in Westdeutschland für einige Zeit niedrig zu halten. Denn sonst wird der Lohnan-

---

<sup>95</sup> Die Regelungen im Stabilitäts- oder im Investitionszulagengesetz sind nach anderen Zielen entworfen und können nur teilweise übernommen werden.

<sup>96</sup> Neue Diskussionsbeiträge in der Öffentlichkeit, die Entlastung der öffentlichen Haushalte durch Privatisierung bisher staatlich bereitgestellter Infrastruktur zu erreichen (Straßenbau usw.), würde den Subventionen den Vorrang gegenüber den ureigensten staatlichen Aufgaben einräumen.

stieg durch höhere Zinssätze gebremst werden, womit ein grundsätzlich vermeidbarer Zeit- und Ressourcenverlust verbunden wäre. Eine, wenn auch verspätete Vereinbarung mit den Gewerkschaften wäre als institutionelle Ergänzung hilfreich.

### 3.3 Ein Vergleich des Instruments Zwangssparen mit den Alternativen Investitionsförderung und Lohnsubvention

Das vorgeschlagene Zwangssparen zielt nicht in erster Linie auf eine leichtere Finanzierung des hohen öffentlichen Defizits, vielmehr auf die Überwindung der gespaltenen Konjunktur. Temporäre Steuererhöhungen, ein neuer Lastenausgleich und andere Finanzierungsvorschläge sind daher keine adäquaten Alternativen, wohl aber die Kapitalsubvention und die Lohnsubvention. Ein Vergleich mit diesen beiden regionalpolitischen Instrumenten ist daher angebracht.

Die Bundesregierung hat auf die *Investitionsförderung*, d. h. auf eine Kapitalsubvention gesetzt<sup>97</sup>. Wenn es um Standortentscheidungen geht, unterscheidet sich jedoch das typische Verhalten der Unternehmen nicht so sehr von dem der Privathaushalte. Den gewinnoptimalen Standort herauszufinden ist sehr schwierig; denn die dem Kalkül zugrunde zu legenden Erwartungswerte sind mit großen Unsicherheiten behaftet; dazu kommen erhebliche Informationsprobleme und nicht zuletzt so viele andere drängende Fragen der Unternehmenspolitik, die ständig neu entschieden werden müssen und die den vor allem am Produzieren und Verkaufen interessierten Unternehmensleitungen näher liegen, so daß Standortüberlegungen meist erst begonnen werden, wenn ein konkreter Anlaß, z. B. ein Engpaß, dazu zwingt<sup>98</sup>. Nicht lockende Subventionen, eher Zwangslagen am bisherigen Standort sind die treibende Kraft. Es paßt zu diesem Bild, daß die westdeutsche Industrie bisher weitgehend keinen Anlaß sah, sich nach Investitionsmöglichkeiten in Ostdeutschland umzusehen<sup>99</sup>. Die vorgeschlagene zeitweilige Nichtverfügbarkeit erwirtschafteter Gewinne für unternehmerische Dispositionen außerhalb Ostdeutschlands würde erstmals einen großen Kreis von Unternehmensleitungen dazu veranlassen; denn liquide Mittel mit schlechter Verzinsung in der Bilanz wirken normalerweise wie ein stiller Vorwurf.

Das vorgeschlagene Zwangssparen ist deshalb wohl effektiver als Investitionsfördermaßnahmen<sup>100</sup>. Es ist außerdem für die öffentliche Hand billiger und entspricht eine Senkung des deutschen Zinsniveaus, was in der augenblicklichen Situation einer Senkung des Weltzinsniveaus gleichkäme und höheren Auftragsengängen aus dem Ausland für die deutsche Industrie.

<sup>97</sup> Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern (1991)

<sup>98</sup> Dazu Richardson (1969) und die dort angegebene Literatur.

<sup>99</sup> Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, 2. Bericht, S. 331.

<sup>100</sup> Es setzt mehr in Bewegung und lenkt den Investitionsstrom wahrscheinlich auch mehr in die Richtung der gewerblichen Produktion und des produzierenden Handwerks.



Eine *Lohnsubvention* wurde mit umfangreichen Berechnungen ihrer Kosten von der Berkeley-Forschungsgruppe vorgeschlagen und fand Zustimmung wie auch Ablehnung<sup>101</sup>. Ihre Nachteile sind m. E. erheblich.

Es ist schon fraglich, ob damit die Beschäftigung in den noch existierenden alten ostdeutschen Betrieben nennenswert abgesichert wäre. Was gegen die vermeintlichen Vorteile niedrigerer ostdeutscher Lohnraten gesagt worden ist, spricht auch gegen dieses Instrument. Die Krise der ostdeutschen Industrie ist nicht nur ein Kostenproblem, sondern mehr noch die Folge der falschen Produkte. Die Lohnsubvention könnte zweckmäßig sein, wenn dadurch Zeit gewonnen wird, in der die Produktion auf neue Produktsortimente umgestellt werden kann. Aber dasselbe tat schon die großzügige Kurzarbeiterregelung, ohne viel Erfolg.

Die Lohnsubvention könnte sogar dort, wo ein neues Produktionsprogramm neue Unternehmensstrukturen mit anderer Zuordnung der Betriebe verlangen würde, die Anpassung verzögern.

Es ist ferner zweifelhaft, ob eine Lohnsubvention ein wirksamer Investitionsanreiz ist. Bei Erweiterungsinvestitionen an bestehenden und mehr noch an neuen Standorten dominieren, wie schon an anderer Stelle gesagt worden ist, langfristige Gesichtspunkte die Entscheidung, und das passende Arbeitsangebot nach Menge und Qualität ist wichtiger als steuerliche und andere Anreize.

Die Lohnsubvention belastet die öffentlichen Haushalte. Die Befürworter, dieser Problematik bewußt, schlagen deshalb eine Ausgestaltung der Subvention vor, die diese Belastung möglichst niedrig hält; vor allem soll vermieden werden, daß die Subvention das Tempo der Anpassung der ostdeutschen Lohnraten an das westdeutsche Lohnniveau noch beschleunigt und so den Subventionsbedarf in die Höhe treibt. Wenn aber durch wirtschaftspolitische Maßnahmen das interregionale Lohngefälle zwischen West- und Ostdeutschland für einige Zeit konstant gehalten werden soll, bedeutet das, daß die selektive Abwanderung aus Ostdeutschland für einige Zeit in Kauf genommen wird. Die Befürworter der Lohnsubvention halten folgerichtig diese Seite der Abwanderungsproblematik nicht für so bedeutsam, oder nicht für irreversibel; bzw. sie übersehen völlig die mit der einkommensorientierten Abwanderung verbundene starke Selektion. Die Lohnsubvention wird wegen ihrer Kosten auch nur für einen begrenzten Kreis der Beschäftigten in Ostdeutschland vorgeschlagen, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden; dafür müßten dann aber subventionsbedingte Wettbewerbsverzerrungen hingenommen werden.

Die Lohnsubvention könnte nur in dem Maße den Lohnanstieg in Westdeutschland bremsen, in dem sie bei der Absicherung der Beschäftigung in Ostdeutschland und als Investitionsanreiz Erfolg hat und das Angebot lohnkostensubventionierter Güter erhöht. Aber das ist eben fraglich.

---

<sup>101</sup> *Akerlof et al.*, S. 70 ff.; *Kantzenbach* (1991), S. 326 f.; *Sinn / Sinn* (1991); ablehnend Wissenschaftlicher Beirat BMWi (1991), S. 35 ff.



Insgesamt dürfte eine Lohnsubvention hinsichtlich ihrer Effektivität, ihrer Effizienz und ihrer Stabilitätswirkungen eher zweifelhaft als empfehlenswert sein.

#### **4. Die langfristige Perspektive für die Qualität der Arbeitsplätze in Ostdeutschland**

Wie wird auf lange Sicht die qualitative Struktur der Arbeitsplätze in Ostdeutschland aussehen? Das ist vielleicht die wichtigste Frage, die in einer Analyse der Entwicklungschancen einer Region oder eines Landes gestellt werden kann. Der Wirtschaftsraum der ehemaligen DDR hatte vor 1945 (und noch ausgeprägter vor 1933) in dem Deutschen Reiche eine führende Stellung inne. Zahlreiche Führungskräfte in Wirtschaft, Technik, Kultur und Wissenschaft waren hier tätig. Diese einstige Bedeutung wird dieser Raum nicht wieder erlangen können. Die zentralen Funktionen, die früher dort ansässig waren, sind inzwischen durch neue Entwicklungen im westdeutschen Wirtschaftsraum (oder auch im Ausland) ersetzt worden. In der Regel ist das eine endgültige Verschiebung. Die Karten sind eben inzwischen neu gemischt. Kommt es nach dem Verlust an Zentralität nach 1933 und dann wieder nach 1945 zu einer dritten Welle der Abstufung dieser Region durch die Integration in den westdeutschen Wirtschaftsraum? Sicher nicht in Berlin und seiner Umgebung, nachdem die Verlagerung der Hauptstadt beschlossen worden ist. Aber wie steht es mit dem übrigen Ostdeutschland?

Die Qualität der künftigen Arbeitsplätze in Ostdeutschland wird durch zwei momentane Vorgänge tangiert, den Eigentumswechsel bei den ostdeutschen Betrieben und die Selektionswirkung der Abwanderung.

Externe Abhängigkeit aus der Sicht einer Region entsteht, wenn ein in der Region ansässiger Betrieb von einem Unternehmen mit Firmensitz außerhalb der Region gegründet oder gekauft wird. Es gibt verschiedene Abstufungen der Abhängigkeit vom Zweigbetrieb über den juristisch selbständigen Betrieb mit hundertprozentiger Beteiligung (Tochtergesellschaft) bis zu den Fällen, wo noch eine Mehrheitsbeteiligung vorliegt. Die externe Abhängigkeit oder Kontrolle einer Region läßt sich aus der Sicht des Arbeitsmarktes definieren, indem man die Zahl der extern bestimmten Arbeitsplätze in der Region in Beziehung setzt zu der Zahl der Arbeitsplätze außerhalb der Region, die von Firmensitzen in der Region kontrolliert werden. Die bekannte Untersuchung von Schackmann-Fallis ermittelte für den Regierungsbezirk Trier, eine exemplarisch periphere Region, einen hohen Abhängigkeitsindikator von 4,2<sup>102</sup>. Die meisten westdeutschen Regionen haben Werte über 1, weil sich die Firmensitze großer Unternehmen in den großen Städten stärker konzentrieren.

---

<sup>102</sup> *Schackmann-Fallis* (1985), S. 218 und 239 (die Tab. 37 ist durch die Tab. 21 zu korrigieren).

Ostdeutschland, als *eine* Region betrachtet, ist bestimmt keine periphere Region. Trotzdem ist zu erwarten, daß es im produzierenden Gewerbe einen Abhängigkeitsindikator aufweisen wird, der alles bisher Bekannte weit übertrifft und auch in den übrigen Wirtschaftsbereichen hohe Werte erreichen wird. Die durchschnittliche Qualität der Arbeitsplätze wird deswegen sowohl im Vergleich zur früheren DDR als auch zu Westdeutschland schlechter sein.

Direkte Wirkungen auf die Qualifikationsanforderungen der Arbeitsplätze entstehen durch der Übernahme nachfolgende Rationalisierungen innerhalb des Mehrbetriebunternehmens<sup>103</sup>. Diese können sich über viele Jahre hinziehen; das ganze Ausmaß der Veränderungen ist nicht kurzfristig erkennbar<sup>104</sup>. Die unternehmensleitenden Funktionen fallen mit der Übernahme sofort weg. Häufig werden bei dem Umbau der internen Organisation auch die Aufgabenbereiche Marketing, Finanzierung, Forschung und Entwicklung, Einkauf, Rechnungswesen und Personalwesen ganz oder teilweise in die Zentrale abgezogen. Die Routinetätigkeiten bleiben, während die innovativen Arbeitsplätze dem Betrieb verlorengehen. Der abhängige Betrieb wird stärker auf die eigentlichen Produktionsaufgaben zurückgestutzt. Die wenigen empirischen Untersuchungen zeigen allerdings eine große Bandbreite. Große Zweigbetriebe und noch mehr Tochtergesellschaften haben im allgemeinen mehr qualifizierte Arbeitsplätze als die Masse der kleineren Zweigbetriebe. Bei horizontaler Verflechtung sind die Verluste an qualifizierten Angestellten-Arbeitsplätzen meist höher als bei vertikalen Verflechtungen oder Konglomeraten, weil wahrscheinlich auch die Rationalisierungsmöglichkeiten hier größer sind. Ausländische Muttergesellschaften werden wahrscheinlich die Funktionsbereiche im höheren Management weniger abbauen, weil sie wegen der anderen Sprache, Gesetze, Mentalität und dergleichen und einfach auch wegen der größeren Entfernung dem Betrieb mehr Entscheidungsspielraum einräumen müssen.

Auf der Ebene der Arbeiter findet man ähnliche Unterschiede bei dem Anteil der Gelernten an den Arbeiter-Arbeitsplätzen zuungunsten der abhängigen Betriebe.

Dagegen zeigte sich in der Trierer Region, daß die Bezahlung in den abhängigen Betrieben besser war als in den selbständigen Unternehmen, allerdings auch die Betriebe wesentlich größer, so daß das Ergebnis nicht überrascht. Diese Beobachtung dürfte auch anderswo zu machen sein.

Indirekte Wirkungen auf den Arbeitsmarkt gehen von dem Einkaufsverhalten der abhängigen Betriebe aus. Sie beziehen in der Regel weit weniger aus der Region als die in der Region ansässigen selbständigen Unternehmen; wahrscheinlich hängt das damit zusammen, daß sie innerhalb des eigenen Konzerns mehr

---

<sup>103</sup> Siehe zum Folgenden *Schackmann-Fallis* (1989), S. 245 ff. (eine Zusammenfassung seiner oben genannten Untersuchung); *Love* (1989), S. 417 ff.; *Harris* (1991), S. 45 ff.

<sup>104</sup> *Love*, S. 425.

einkaufen oder weil der Einkauf zentral erfolgt. Die Qualitätsstruktur der Arbeitsplätze der Region wird besonders nachhaltig beeinflusst, wo es um den Bezug von höherwertigen Dienstleistungen geht. Einen Teil der benötigten Dienstleistungen stellt die Unternehmenszentrale zur Verfügung, einen anderen Teil bezieht diese von anderen Firmen, aber dann gehen diese Aufträge vorwiegend an Dienstleistungsunternehmen am Firmensitz des Unternehmens<sup>105</sup>. Dies betrifft gerade solche unternehmensbezogenen Dienstleistungen, die besonders qualifizierte Arbeitskräfte verlangen, wie Organisations- und Steuerberatung, Bankdienstleistungen, Werbung, Design und dergleichen. Ein Angebot von unternehmensbezogenen höherqualifizierten Dienstleistungen hat es schwer, sich in einer Region zu entwickeln, die vorwiegend von extern abhängigen Betrieben besetzt ist.

Auch beim Ausbildungsverhalten gibt es Unterschiede zwischen selbständigen und abhängigen Betrieben, sowohl bei der Lehrlingsquote an der Zahl der Beschäftigten als auch bei der Art der Lehrberufe, die die abhängige Region benachteiligen.

Die Investitionen westdeutscher und ausländischer Unternehmen in Ostdeutschland retten Arbeitsplätze, die sonst der Region ganz verlorengehen würden. Es gibt keinen anderen Ausweg. Damit geht aber auch in einem nicht geringen Umfang eine Auslagerung höherwertiger Funktionen aus Ostdeutschland einher.

Der Staat kann in seinem Bereich diesem Trend entgegenwirken und Arbeitsplätze von überregionaler Bedeutung wie Bundesämter oder Max-Planck-Institute in Ostdeutschland ansiedeln, aber ein wirklicher Ausgleich wird erst dann gelingen, wenn neue in Ostdeutschland ansässige Unternehmen groß geworden sind und überregionale Bedeutung erlangt haben: eine sehr langfristige Perspektive<sup>106</sup>.

Beeinflusst die *Selektion der Abwanderung* aus Ostdeutschland die Qualität der Arbeitsplätze in Ostdeutschland auf lange Sicht? Es wandern bekanntlich die jüngeren, besser ausgebildeten oder gesünderen Menschen eher ab als andere. Das verändert kurzfristig die Qualität des Arbeitskräfteangebots in der Abwanderungsregion. Wird aber dadurch die Qualität auf lange Sicht verändert? Es wachsen ja neue Jahrgänge nach, die wieder jung sind, gesund, ausgebildet. Eine langfristig negative Nachwirkung für die zurückgebliebene Bevölkerung kann vielleicht eintreten, wenn mit der Abwanderung der beweglicheren Menschen den Zurückgebliebenen Anregungen oder Bildungseinflüsse verlorengehen, gewissermaßen die ihre persönliche Entfaltung beeinflussende Umgebung an Quali-

---

<sup>105</sup> Schackmann-Fallis (1989), S. 257; Harris (1989); Sommer (1989), S. 85 ff., 104 ff., 164 ff.

<sup>106</sup> Ich halte es für möglich, daß die sich herausgebildete Rangordnung der Regionen (und Städte) endgültig ist, wenn die wirtschaftliche Entwicklung ein bestimmtes Ausmaß überschritten hat. Die ökonomischen Prozesse ändern dann daran nichts mehr, sondern richten sich danach aus.

tät verliert. Die nächste Generation wird dann weniger flexibel oder weniger beruflich qualifiziert sein. Es erscheint mir immer noch wenig wahrscheinlich, daß solche negativen Wirkungen der Abwanderung auf lange Sicht Ostdeutschland drohen, weil diese Region in weiten Teilen lange Zeit eine führende Stellung in Deutschland eingenommen hat, lange Zeit Zuwanderungsregion war und bekannt für ihre bewegliche und industrieerfahrene und geschäftstüchtige Bevölkerung mit vorwiegend großstädtischen Verhaltensweisen<sup>107</sup>. Auch ist zweifelhaft, ob mit der Abwanderung ein dauerhafter Begabungsverlust der Region entstehen kann<sup>108</sup>.

Viel bedeutender in unserem Zusammenhang ist aber, daß die Beurteilung der Arbeitsmarktqualität eines Standorts durch einen Unternehmer nicht ausschließlich von den am Ort ansässigen Arbeitskräften abhängt, sondern auch von den Chancen, Arbeitskräfte benötigter Qualifikationen zu bewegen, aus anderen Regionen an diesen Ort zu ziehen. Dies gilt insbesondere für qualifiziertere Berufe und ist für hochqualifizierte Arbeitskräfte fast die Regel. Das verschiebt die Gesichtspunkte ganz wesentlich. Eine vorangegangene negative Selektion durch Abwanderung würde einer Region nur dann schaden, wenn sie auch im Urteil des potentiellen Zuwanderers dem Ort ein negatives Image verleiht, was sicher nicht ausgeschlossen werden kann; aber für das Urteil über die Wohnattraktivität einer Stadt oder Region gibt es viele andere konkurrierende Kriterien.

Trotzdem verändert das nicht viel die Aussichten Ostdeutschlands, mehr qualifizierte Arbeitsplätze zu gewinnen. Denn zur Wohnattraktivität zählt z. B. die Qualität der Wohnungen, der Wohnviertel, der Naherholungsmöglichkeiten und der natürlichen Umwelt; die schnelle Erreichbarkeit von zentralen Orten höherer und höchster Zentralität; die Qualität der Schulen und Krankenhäuser, der Lehrer und Ärzte; die Reichhaltigkeit des kulturellen und gesellschaftlichen Lebens; die niedrige Kriminalitätsrate usw. Auch bei diesen Kriterien ist Ostdeutschland nicht immer, aber oft im Nachteil gegenüber konkurrierenden westdeutschen Regionen. Wo die Wohnattraktivität (für den Außenstehenden) als weniger gut empfunden wird, wird auch die Bereitschaft zuzuwandern geringer sein, wird daher das potentielle Angebot von Arbeitskräften in jedem Beruf, auf jeder Qualifikationsstufe qualitativ schlechter sein als anderswo; ein Unternehmen wird das in seinem Kalkül berücksichtigen und die besonders qualifizierten Arbeitsplätze an günstigeren Orten mit überlegener Wohnattraktivität ansiedeln<sup>109</sup>. Immerhin zeigt diese Überlegung, wo die langfristigen Aufgaben liegen, die Staat und Gesellschaft erfüllen müssen, ehe in Ostdeutschland gleichwertige

---

<sup>107</sup> Das Gebiet der DDR hat allerdings seit 1945 einen sehr hohen Bevölkerungsverlust durch Abwanderung zu verzeichnen, und die Quote der Menschen, die auf eine Situation flexibel reagieren und Eigeninitiative entwickeln, ist überall eher klein.

<sup>108</sup> Sowohl der Zusammenhang zwischen Abwanderungsneigung und Begabung wie der zwischen Begabung und wirtschaftlicher Qualifikation ist unklar.

<sup>109</sup> *Mieth* (1988).

Lebensverhältnisse erreicht sind, und daß die langfristige Verbesserung der Qualität des ostdeutschen Arbeitsmarktes nicht vorwiegend über arbeitsmarktpolitische Instrumente erreicht werden kann.

## 5. Literatur

- Abramovitz, M.* (1968): The Passing of the Kuznets Cycle, *Economica*, N. S., Bd. 35, S. 349-367.
- Akerlof, G. / Rose, A. K. / Yellen, J. L. / Hesselius, H.* (1991): East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, *Brooking Papers on Economic Activity*, Nr. 1, S. 1-105.
- Albeck, H.* (1990): Lohnentwicklung entscheidet über die künftige Höhe der Beschäftigung, *Wirtschaftsdienst*, Bd. 70, S. 448-450.
- Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (1990): 60. Jahresbericht 1989 / 90, Basel.
- Bilger, U. / Genosko, J. / Hirte, G.* (1991): Migration and Regional Labour Market Adjustment in West Germany, in: J. Stillwell and P. Congdon (Eds.), *Migration Models: Macro and Micro Approaches*, London u. a., S. 152-167.
- Blackaby, D. H. / Murphy, P. D.* (1991): Industry Characteristics and Inter-regional Wage Differences, *Scottish Journal of Political Economy*, Bd. 38, S. 142-161.
- Blaschke, D.* (1982): Berufliche Qualifikation und arbeitsbedingte regionale Mobilität, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Bd. 15, S. 111-119.
- Brown, A. J.* (1972): *The Framework of Regional Economics in the United Kingdom*, Cambridge.
- Brown, A. J. / Burrows, E. M.* (1977): *Regional Economic Problems*, London.
- Bundesregierung (1991): Jahreswirtschaftsbericht, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 12 / 223 vom 11. März.
- Buttler, F. / Gerlach, K. / Liepmann, P.* (1975): Funktionsfähige regionale Arbeitsmärkte als Bestandteil ausgewogener Funktionsräume, in: *Ausgeglichene Funktionsräume. Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94, Hannover, S. 63-91.
- Carruth, A. A. / Oswald, A. J.* (1989): *Pay Determination and Industrial Prosperity*, Oxford.
- Clark, G. L. / Gertler, M. S. / Whiteman, J.* (1986): *Regional Dynamics. Studies in Adjustment Theory*, Boston u. a.
- Deutsche Zunahme der Bauproduktion (1991): DIW Wochenbericht, 58. Jg., Nr. 16 vom 18. April, S. 201-207.
- Deutsche Bundesbank (1991): Geschäftsbericht für das Jahr 1990.
- Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1991 (Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute). DIW Wochenbericht, 58. Jg., Nr. 18 / 19 vom 3. Mai, S. 227-258.
- Die Währungsunion mit der Deutschen Demokratischen Republik (1990): Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 42. Jg., Nr. 7, Juli, S. 14-29.

- Die Wirtschaftslage in der Bundesrepublik Deutschland im Herbst 1990 (1990): Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 42. Jg., Nr. 12, Dezember, S. 5-47.
- Die Wirtschaftslage in der Bundesrepublik Deutschland im Frühjahr 1991 (1991): ebenda, 43. Jg., Nr. 6, Juni, S. 5-48.
- Die Wirtschaftslage in der Bundesrepublik Deutschland um die Jahreswende 1990/91 (1991): ebenda, 43. Jg., Nr. 2, Februar, S. 5-46.
- Eckey, H. F. / Harney, K.* (1982): Zur theoretischen und empirischen Erfassung von Zusammenhängen zwischen Bildungsniveau, regionalem Einkommen und interregionaler Wanderung, in: Qualität von Arbeitsmärkten und regionale Entwicklung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 143, Hannover, S. 89-124.
- Ehrenberg, H.* (1990): Damit keiner unter die Räder kommt. Strategien für einen gesamtdeutschen Sozialstaat, Köln.
- Einkommen und Verbrauch der privaten Haushalte in den neuen und alten Bundesländern (1991): DIW Wochenbericht, 58. Jg., Nr. 29 vom 18. Juli.
- Evans, A. W.* (1990): The Assumption of Equilibrium in the Analysis of Migration and Interregional Differences: A Review of Some Recent Research, Journal of Regional Science, Bd. 30, S. 515-531.
- Farber, S. C. / Newman, R. J.* (1987): Accounting for South / Non-South Real Wage Differentials and for Changes in those Differentials over Time, Review of Economics and Statistics, Bd. 69, S. 215-223.
- Frankfurter Institut (1990): Argumente zur Wirtschaftspolitik, Nr. 30, Februar.
- Frankfurter Institut (Kronberger Kreis) (1990): Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland. Schriftenreihe Bd. 22, Bad Homburg, Dezember.
- Fuchs, V. R.* (1967): Differentials in Hourly Earnings by Region and City Size 1959. NBER Occasional Paper 101, New York.
- Genosko, J.* (1980): Zur Selektivität räumlicher Mobilität, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 32, S. 726-745.
- Gerking, S. D. / Weirick, W. N.* (1983): Compensating Differences and Interregional Wage Differentials, Review of Economics and Statistics, Bd. 65, S. 483-487.
- Gerlach, K. / Kehlbeck, H.* (1988): Regionale Unterschiede der Arbeitseinkommen. Eine empirische Überprüfung der Humankapitaltheorie, in: Analyse regionaler Arbeitsmarktprobleme, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 168, Hannover, S. 239-283.
- Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland (Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung und des Instituts für Weltwirtschaft für das Bundesministerium für Wirtschaft), 1. Bericht (1991): DIW Wochenbericht, 58. Jg., Nr. 12 vom 21. März, S. 123-143.
- Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland (Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung und des Instituts für Weltwirtschaft für das Bundesministerium für Wirtschaft), 2. Bericht (1991): DIW Wochenbericht, 58. Jg., Nr. 24 vom 13. Juni, S. 323-346.
- Giersch, H.* (1991): Risiken und Chancen für Ostdeutschland, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 30. Jg., Nr. 4.
- Gürtler, J. / Lange, D.* (1991): Entwicklung von Beschäftigung und Kurzarbeit in den neuen Bundesländern. Ergebnisse einer Sonderumfrage im Rahmen des Ifo Konjunkturtests Ost, Ifo-Schnelldienst, 44. Jg., Nr. 19, vom 8. Juli, S. 10-15.



- Gürtler, J. / Ruppert, W. / Vogler-Ludwig, K.* (1990): Verdeckte Arbeitslosigkeit in der DDR. Ifo-Studien zur Arbeitsmarktforschung, München, Bd. 5.
- Hall, R. E.* (1980): Employment Fluctuations and Wage Rigidity, *Brooking Papers on Economic Activity*, S. 91-123.
- Harris, R. I. D.* (1991): External Ownership of Industry and Government Policy: Some Further Evidence for Northern Ireland, *Regional Studies*, Bd. 25, S. 45-62.
- Harrod, R. F.* (1943): Full Employment and Security of Livelyhood, *Economic Journal*, Bd. 53, S. 321-342.
- Hayek, F. A. von* (1971): *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen.
- Hildebrand, G. H.* (1963): External Influences and the Determination of the Internal Wage Structure, in: J. L. Meij (Ed.), *Internal Wage Structure*, Amsterdam, S. 260-299.
- Holland, S.* (1976): *Capital versus the Regions*, London u. a.
- IAW-Kurzinformationen (1991): Nr. 4, vom 21. Oktober.
- In den neuen Bundesländern wird mit zuviel Aufwand gekleckert. Ein Gespräch mit Karl Schiller (1991): *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23. April, abgedruckt in *Deutsche Bundesbank*, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 32.
- Jacobs, H.* (1989): Stability and Flexibility; the Determinant Factors' Changing Influence Through Time, in: W. Molle and A. van Mourik (Eds.), *Wage Differentials in the European Community*, Aldershot, S. 43-64.
- Jäckel, P.* (1991): Pläne der westdeutschen Industrie bis 1995: Anhaltender Optimismus, *Ifo-Schnelldienst*, 44. Jg., Heft 14, 17. Mai, S. 3-10.
- Jäckel, P. / Weichselberger, A.* (1991): Investitionstätigkeit und -planung westdeutscher Unternehmen in der ehemaligen DDR, *Ifo Schnelldienst*, 44. Jg., Nr. 25-26 vom 16. September, S. 3-5.
- Jakoby, H.* (1988): Analyse regionaler Lohnunterschiede mit Hilfe von Verdienstfunktionen, in: *Regionale Lohn- und Beschäftigungsstrukturen. Empirische Befunde für die Bundesrepublik*, hrsg. vom Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Hannover, S. 39-66.
- (1990): *Regionale Lohnstrukturen. Eine theoretische und empirische Analyse regionaler Lohnunterschiede*. Frankfurt u. a.
- Kaldor, N.* (1970): The Case for Regional Policies, *Scottish Journal of Political Economy*, Bd. 17, S. 337-348.
- Kantzenbach, E.* (1991): Lohnsubventionen für Arbeitsplätze? *Wirtschaftsdienst*, Bd. 71, S. 326-327.
- Karr, W. u. a.* (1987): Regionale Mobilität am Arbeitsmarkt, *Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Bd. 20, S. 197-212.
- Katzenstein, P. J.* (1985): Das Entstehen sozialer Regelungsmechanismen: Das Spezifikum der österreichischen Wirtschaftsentwicklung, in: H. Kramer und F. Butschek (Hrsg.), *Vom Nachzügler zum Vorbild (?)*. Österreichische Wirtschaft 1945 bis 1985, Stuttgart, S. 39-47.
- Konjunktur aktuell (1991): hrsg. vom Statistischen Bundesamt.
- Langsamer Wandel der ostdeutschen Wirtschaft (1991): *Neue Zürcher Zeitung*, Fernaussgabe vom 8. August.



- Leiner, W.* (1963): Arbeitsbewertung und Marktlohn, Köln u. a.
- Lipschitz, L. / McDonald, D.* (Eds.) (1990): German Unification. Economic Issues. IMF Occasional Paper 75, Washington D. C., December.
- Livernash, E. R.* (1957): The Internal Wage Structure, in: G. W. Taylor and F. C. Pierson (Eds.), New Concepts in Wage Determination, New York u. a., S. 140-172.
- Love, J. H.* (1989): External Takeover and Regional Economic Development: A Survey and Critique, *Regional Studies*, Bd. 23, S. 417-429.
- Maier, G. / Weiss, P.* (1986): The Importance of Regional Factors in the Determination of Earnings: The Case of Austria, *International Regional Science Review*, Bd. 10, S. 211-220.
- McCrone, G.* (1969): Regional Policy in Britain, London.
- Mieth, W.* (1978): Zur Bedeutung regionaler Arbeitsmärkte für die Raumordnungspolitik, *Raumforschung und Raumordnung*, Bd. 36, S. 215-219.
- (1988): Die Unausgeglichenheit zwischen den regionalen Arbeitsmärkten und die Regionalpolitik, in: *Politikansätze zu regionalen Arbeitsmarktproblemen. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte*, Bd. 178, Hannover, S. 7-27.
- Mieth, W. / Genosko, J.* (1982): Qualitative Polarisierung der Regionen als Folge der räumlichen Selektion der Wanderung und der Arbeitsplätze, in: *Qualität von Arbeitsmärkten und regionale Entwicklung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte*, Bd. 143, Hannover, S. 13-61.
- Monatsberichte der Deutschen Bundesbank* (1991): 43. Jg., Statistischer Teil.
- Nowotny, E.* (1982): Institutionen und Entscheidungsstrukturen in der österreichischen Wirtschaftspolitik, in: Hanns Abele u. a. (Hrsg), *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*, Wien, S. 117-132.
- OECD (1986): *Flexibility in the Labour Market*, Paris.
- OECD (1990): *Germany. Economic Surveys Series 1989 / 1990*, Paris, June.
- Pelzman, R.* (1969): *Labor Theory*, New York u. a.
- Pissarides, C. A. / McMaster, I.* (1990): Regional Migration, Wages and Unemployment: Empirical Evidence and Implications for Policy, *Oxford Economic Papers*, Bd. 42, S. 815-831.
- Pohl, R.* (1990): Die Preisreform ist der erste Schritt zur Währungsunion, *Wirtschaftsdienst*, Bd. 70, S. 72-75.
- Reissert, B. / Schmid, G.* (1990): Mehr Arbeitsplätze durch Dienstleistungen?, *Wirtschaftsdienst*, Bd. 70, S. 159-164.
- Richardson, H. W.* (1969): *Regional Economics. Location Theory, Urban Structure and Regional Change*, London.
- (1979): *Regional Economics, Urbana*, Ill. u. a.
- Schackmann-Fallis, K. P.* (1985): *Externe Abhängigkeit und Regionale Entwicklung*, Mannheim.
- (1989): External Control and Regional Development within the Federal Republic of Germany, *International Regional Science Review*, Bd. 12, S. 245-261.
- Sinn, G. / Sinn, H.-W.* (1991): *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, Tübingen.

- Sommer, K. L.* (1989): Die räumliche Verteilung des Dienstleistungsbereiches in Bayern. Eine theoretische und empirische Untersuchung. Frankfurt / M. u. a.
- Stadermann, H. J.* (1990): Besitzstandsicherung versus marktgerechte Strukturen, Wirtschaftsdienst, Bd. 70, S. 240-246.
- Statistisches Bundesamt (1991): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe S14, April.
- Tale of Two Germanys (1991): Financial Times, March 21, abgedruckt in Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 20.
- Thanner, B.* (1991): Die deutsch-deutsche Integration: Ergebnisse, Aussichten und wirtschaftspolitische Herausforderungen, Ifo-Schnelldienst, 44. Jg., Nr. 16 / 17 vom 10. Juni, S. 14-18.
- Topel, R. H.* (1986): Local Labor Markets, Journal of Political Economy, Bd. 94, No. 3, Part 2, S. 111-143.
- United Nations. Economic Commission for Europe (1990): Economic Survey of Europe in 1989 — 1990, New York.
- Vermögensbildung und ihre Finanzierung in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1990 (1991): Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 43. Jg., Nr. 5, Mai, S. 14-22.
- Voskamp, U. / Wittke, V.* (1990): Aus Modernisierungsblockaden werden Abwärtsspiralen — zur Reorganisation von Betrieben und Kombinatn der ehemaligen DDR, SOFI-Mitteilungen 18, S. 12-30.
- Warnung der „fünf Weisen“ vor wirtschaftspolitischem Aktionismus (1991): Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe vom 17. April.
- Watrin, C.* (1990): Voraussetzungen und offene Fragen einer Wirtschafts- und Währungsunion, Wirtschaftsdienst, Bd. 70, S. 68-72.
- (1991): Primat der Privatisierungspolitik, Handelsblatt vom 26. März, wiederabgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 23 vom 28. März.
- Weinstein, B. L. / Gross, H. T. / Rees, J.* (1985): Regional Growth and Decline in the United States, 2nd ed., New York u. a.
- Wirtschaft und Statistik (1991): Tabellenteil.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1991): Lohn- und Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern. Gutachten. BMWi-Studienreihe Nr. 75, Bonn, Juli.
- Zu knappes Angebot an Ausbildungsplätzen in den neuen Bundesländern und in Berlin (Ost)(1991): DIW Wochenbericht, 58. Jg., Nr. 25 vom 20. Juni, S. 347-352.