

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 sollte¹, 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.² In ihrer ursprünglichen Ausprägung

¹ 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.³ 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:

² Siehe *Tinbergen* (1963).

³ 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