

Härtel, Hans-Hagen; Kalmbach, Peter

**Article — Digitized Version**

## Lohnpolitik im vereinten Deutschland

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Härtel, Hans-Hagen; Kalmbach, Peter (1991) : Lohnpolitik im vereinten Deutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 1, pp. 7-14

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136713>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Lohnpolitik im vereinten Deutschland

*Angesichts der prekären arbeitsmarktpolitischen Situation in den fünf neuen Bundesländern wird immer wieder gefordert, daß sich die Tarifpolitik dort an der vergleichsweise niedrigen Produktivität bzw am Produktivitätsfortschritt zu orientieren habe. Erscheint diese Forderung praktikabel? Welche Bedeutung ist einer Lohndifferenzierung zwischen alten und neuen Bundesländern aus ökonomischer Sicht gegenwärtig beizumessen?*

Hans-Hagen Härtel

## Vorschnelle Vereinheitlichung der Tariflöhne birgt Gefahren

Erinnern wir uns an die wirtschaftspolitische Diskussion vor einem Jahr: Nachdem mit der Öffnung der innerdeutschen Grenzen nicht nur weitgehende Freizügigkeit des Waren- und Personenverkehrs hergestellt worden war, sondern auch die Mobilitätsbarrieren für die Arbeitskräfte gefallen waren, wurde von Politikern der Vorschlag einer deutsch-deutschen Währungsunion aufgegriffen. Mitte des Jahres wurde sie dann, zur Wirtschafts- und Sozialunion erweitert, in Kraft gesetzt. Bekanntlich hat sich damals die Mehrheit der Ökonomen gegen diesen Plan ausgesprochen und statt dessen dafür plädiert, den Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft zunächst noch in zwei getrennten Währungsgebieten zu vollziehen.

Mit dieser Reminiszenz soll nicht die durch politische Entscheidung und durch die staatliche Einigung überholte Kontroverse über die Richtigkeit der Währungsunion aufgewärmt werden. Vielmehr soll daran

erinnert werden, daß das Grundproblem, das damals für die ökonomischen Bedenken Anlaß gegeben hatte, nicht gelöst wurde, sondern sich heute in noch größerer Schärfe als damals stellt.

Kontrovers war damals nicht, daß möglichst rasch die Wirtschaftsunion verwirklicht werden sollte, das heißt ein Wirtschaftsgebiet mit Freizügigkeit für Güter, Kapital und Arbeitskräfte und mit möglichst einheitlicher Rechts- und Wirtschaftsordnung. Die Gegner einer Währungsunion wollten auch für die damalige DDR eine Währung, die so stabil und so konvertibel wie die westdeutsche ist, die aber nicht im Verhältnis 1:1, sondern in einem niedrigeren Verhältnis zur D-Mark notieren sollte. Hätte sich bei der Einführung der D-Mark, wie von der Bundesbank zur Diskussion gestellt, ein Umtauschkurs von 2:1 für Bestände und laufende Transaktionen durchsetzen lassen, dann wären die Bedenken gegen die Währungsunion weitgehend hinfällig gewesen.

Dabei galt die Hauptsorge nicht den Umtauschmodalitäten für Guthaben und Schulden, sondern dem Umtauschkurs für die Löhne. Die Entscheidung für die Währungsunion mit einem Umtauschkurs von 1:1 wurde weniger von ökonomischen Argumenten als von Gerechtigkeitsgefühlen diktiert. Sie ergab sich nicht aus der Logik der Währungsunion, sondern aus der Idee der gleichzeitig angestrebten Sozialunion. Im Kern verbargen sich also hinter den Argumenten gegen die Währungsunion Bedenken gegen die Sozialunion. Genauer gesagt war es die Sorge, daß in Ostdeutschland die Löhne und die an die Lohnentwicklung gekoppelten Sozialleistungen rascher steigen würden als die von den Unternehmen erwirtschafteten Einkommen und Abgaben.

Der Vorwurf, die Währungsunion sei überstürzt eingeführt worden, meinte deshalb im Grunde auch, daß die westdeutschen Sozialstandards zu schnell auf das Gebiet der Ex-DDR übertragen worden seien. Nur

in dieser Hinsicht kann man den Verantwortlichen auch überhaupt „Kosten“ der deutschen Einheit vorhalten. Von „Kosten“ einer Entwicklung läßt sich sinnvollerweise nur reden, wenn diese vermeidbar ist, wenn man also über eine günstigere Alternative verfügt. Es war nun allerdings realistischerweise nicht zu verhindern und für den Strukturwandel sogar notwendig, daß nach dem radikalen Wechsel des politischen und wirtschaftlichen Systems vormals verdeckte Unterbeschäftigung offen als Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit ausgewiesen wurde. Und nach der schlagartigen Beseitigung der administrativen Importbarrieren hätten große Teile der ostdeutschen Wirtschaft selbst bei noch größeren Preiszugeständnissen nicht gegenüber dem Angebot aus dem Westen bestehen können, das nicht nur in der Breite und Qualität überlegen, sondern auch rasch verfügbar war. Insoweit war es unvermeidbar, daß der Staat Leistungen für Arbeitslose und Kurzarbeiter aufzubringen und Einnahmehinfortfälle hinzunehmen hatte. Zu entscheiden war hier nur, ob die finanziellen Lasten der Arbeitslosigkeit von der ostdeutschen oder von der gesamtdeutschen Solidargemeinschaft getragen werden sollten.

### **Unvermeidbare Arbeitslosigkeit?**

Es bleibt allerdings zu fragen, ob die eingetretene und absehbare Arbeitslosigkeit auch in ihrem vollem Ausmaß unvermeidbar war und ob insbesondere die Bedingungen so gesetzt sind, daß sie auf lange Frist wieder Beschäftigung für die Arbeitslosen und Kurzarbeiter versprechen. Daß hierfür die Löhne ein maßgebender Faktor sind, ergibt sich nicht nur aus der Wirtschaftstheorie, sondern lehrt auch die Praxis. Es gab im alten Bundesgebiet zwei lange Phasen mit kräftiger Beschäfti-

gungsexpansion, nämlich die fünfziger Jahre mit der Schaffung von 5 Mill. zusätzlicher Arbeitsplätze und die Jahre nach 1983, als die Anzahl der Beschäftigten um 2 Mill. zunahm.

In beiden Phasen sorgte die Lohnpolitik dafür, daß der Reallohnanstieg dem Produktivitätsfortschritt stets etwas hinterherhinkte. Dies geschah indessen nicht nach einer am Verhandlungstisch oder in einem Sozialpakt verabredeten Lohnformel. Über den voraussichtlichen Produktivitätsfortschritt machte man sich insbesondere in den fünfziger Jahren wenig Gedanken. Der Schlüssel für die beschäftigungsfördernde Lohnpolitik war vielmehr das Bemühen, die Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitsplätze zu sichern.

Der Versuch, über die Abschätzung des mutmaßlichen Produktivitätsfortschritts den Spielraum für Lohnerhöhungen zu ermitteln, ist ohnedies für die längerfristige Perspektive wenig sinnvoll, weil Lohnentwicklung und Produktivitätsentwicklung auf Dauer nicht voneinander unabhängig sind. Es ist möglich, nahezu jedes Lohnniveau und jede Lohnstruktur auf den Arbeitsmärkten durchzusetzen, nur werden die Unternehmen dann nicht für alle Ar-

beitsuchenden und nicht für alle Arbeitnehmergruppen Arbeitsplätze anbieten können. Bei welcher Kombination von Lohn- und Produktivitätsniveau ausreichend viele Arbeitsplätze rentabel sind, läßt sich nicht a priori bestimmen.

Es kommt auch nicht nur darauf an, das vollbeschäftigungskonforme Lohnniveau herauszufinden, es muß sich auch die den Knappheitsverhältnissen entsprechende Lohnstruktur nach Qualifikationen und Berufen einstellen. Die dazu passende Produktivitätsstruktur läßt sich jedoch noch schwerer abschätzen, weil hierfür nicht allein die mengenmäßige Effektivität der Arbeitskräfte maßgebend ist, sondern es auch auf die mit den Produkten erzielbaren Preise ankommt. Die mit Vollbeschäftigung kompatible Entwicklung von Lohnniveau und Lohnstruktur kann deshalb nur mit Sicht auf die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere auf die Entwicklung von Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit herausgefunden werden.

Bei der Diskussion um die Einführung der Währungsunion wurde den Skeptikern vorgehalten, daß eine Umstellung der Löhne im Verhältnis 1:1 deshalb unbedenklich sei, weil auch dann noch das ostdeutsche Lohnniveau nur ein Drittel des westdeutschen betrage, während die ostdeutsche Wirtschaft die Hälfte der westdeutschen Produktivität erwirtschaftete. Bei dieser Argumentation wurde jedoch übersehen, daß die für die ehemalige DDR errechnete Produktivität nach der Öffnung der Grenze eine reine Fiktion war, da die Produktion zu den Preisen, die der Rechnung zugrunde lagen, gegenüber dem westlichen Angebot nicht konkurrenzfähig war.

### **Ausgebliebene Produktivitätszuwächse**

Es spricht indessen einiges dafür, daß wegen der beträchtlichen quali-

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Dr. Hans-Hagen Härtel, 50,  
leitet die Abteilung Beobachtung  
und Nutzbarmachung  
neuer Forschungsmethoden  
und -bereiche des HWWA-  
Institut für Wirtschaftsfor-  
schung-Hamburg.*

*Prof. Dr. Peter Kalmbach, 51,  
lehrt Wirtschaftswissen-  
schaften an der Universität  
Bremen.*

tativen Unterlegenheit des ostdeutschen Güterangebots die Freisetzung von Arbeitskräften sowie die absatzbedingte Unterbeschäftigung in den ersten Monaten nach der Einführung der Währungsunion nicht wesentlich niedriger ausgefallen wäre, wenn die ostdeutschen Betriebe von der Kostenseite her wettbewerbsfähiger gewesen wären. Darauf wiesen auch die Befürworter einer Umstellung im Verhältnis 1:1 hin. Für die weitere Entwicklung schien dieses Lohnniveau ebenfalls unbedenklich, weil durch die Freisetzung von unproduktiven Arbeitskräften und durch die Beseitigung von Lieferengpässen schon kurzfristige kräftige Produktivitätssteigerungen ins Haus zu stehen schienen. Auf mittlere Sicht erwartete man, daß durch massiven Transfer von westlichem Kapital und Know how die Produktionsanlagen erneuert und das Produktsortiment verbessert würden, so daß die ostdeutschen Unternehmen sowohl durch weitere Produktivitätszuwächse als auch durch günstigere Absatzpreise in die Lage versetzt würden, den Lohnrückstand ihrer Arbeitnehmer gegenüber ihren westdeutschen Kollegen aufzuholen.

Die optimistischen Erwartungen sind von zwei Seiten her enttäuscht worden. Zum einen ist der erwartete Produktivitätsschub bislang ausgeblieben, da die Reduktion des Beschäftigungsvolumens durch die Absatzzeinebußen kompensiert worden ist. Zum anderen sind die Verdienste gleich nach der Umstellung beträchtlich angehoben worden. Für das Jahr 1991 wird nach den vorliegenden Prognosen die Produktivität zwar kräftig steigen, doch wird die Zunahme der Verdienste noch darüber hinausgehen. Nach den Schätzungen der Wirtschaftsforschungsinstitute in der Gemeinschaftsdiagnose dürften die Löhne im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Wert-

schöpfung im Jahre 1990 das Vorjahresergebnis um ein Fünftel und im Jahre 1991 nochmals um ein Zehntel übertreffen.

### Vereinheitlichung der Tarifverträge

Inzwischen haben sich die lohnpolitischen Vorstellungen weitgehend von der aktuellen oder voraussichtlichen Entwicklung von Produktivität und Arbeitslosigkeit abgekoppelt. Statt dessen wird für das staatlich und wirtschaftlich geeinte Deutschland auch die Vereinheitlichung der Tarifverträge in Angriff genommen. Dabei sollen die in den westlichen Bundesländern gültigen Bestimmungen hinsichtlich der Lohnstruktur, der Arbeitszeit, des Urlaubs und des Kündigungsschutzes offenbar möglichst umgehend übernommen werden, während das westdeutsche Tariflohniveau schrittweise, aber in sehr großen Schritten erreicht werden soll. Die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen strebt die Tarifunion bereits in zwei Jahren an, andere Gewerkschaften haben einen etwas längeren Anpassungszeitraum im Visier.

Daß die Tarifunion als Teil der Sozialunion unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung und im Vorgriff auf die erwarteten Produktivitätssteigerungen verwirklicht würde, hatten sich selbst die Befürworter einer Umstellung der Löhne im Verhältnis 1:1 nicht vorgestellt. Für sie war ja gerade der statistische Befund, daß das Lohnniveau dem Produktivitätsniveau hinterherhinkte und im weiteren Verlauf nur im Einklang und als Ergebnis von Produktivitätssteigerungen angehoben werden sollte, die Basis ihrer Argumentation. Die Lohnerhöhungswelle nach dem 1. Juli 1990 war mit der erwarteten Verteuerung der Lebenshaltung als Folge des Abbaus von Subventionen

für Nahrungsmittel, Wohnungsnutzung, Energie sowie Post- und Verkehrstarife begründet worden. Daß anschließend die Gewerkschaften offensichtlich der Verwirklichung der Tarifunion den Vorrang gegenüber den Beschäftigungswirkungen gaben, hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß sie – wie alle Organisationen – unter dem Druck stehen, im Interesse des Zusammenhaltes für alle ihre Mitglieder die gleichen Bedingungen auszuhandeln.

Es ist allerdings nicht nur dem Drängen der ostdeutschen Arbeitnehmer und den organisationspolitischen Interessen der Gewerkschaften zuzuschreiben, daß die Lohnentwicklung in Ostdeutschland vollends den Kontakt mit den am Markt erzielbaren Einkommen zu verlieren droht. In einer Marktwirtschaft mit Tarifautonomie ist es auch Aufgabe der Arbeitgeber, Einkommensansprüche abzuwehren, die ihre Unternehmen nicht erwirtschaften können. Die Kapitalseite war jedoch in Ostdeutschland bislang nicht funktionsfähig. Nicht zuletzt die Hoffnung, daß der Fiskus als Kapitaleigner oder als Subventionsgeber Verluste ausgleichen werde, war geeignet, den notwendigen Widerstandswillen der Arbeitgeber zu lähmen.

### Gefahr verlängerter Werkbänke

Die Folgen der vorschnellen Vereinheitlichung der Tariflöhne und der sonstigen tariflichen Arbeitsbedingungen sind leicht auszumalen: Produktionsstätten, die auf kurze Sicht bei niedrigen Löhnen noch ihre laufenden Kosten hereinholen könnten, werden vorzeitig stillgelegt. Bei hohen Löhnen werden zahlreiche Chancen für Betriebsanierungen vergeben und Möglichkeiten zur Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht wahrgenommen. Kooperationsbereite westdeutsche Firmen, die womöglich unter dem Druck stehen, die

ost- und westdeutschen Belegschaften gleich zu entlohnen, werden sich weitgehend auf die Errichtung von kapitalintensiven Produktionsstätten beschränken, die zu den westdeutschen Zentralen komplementär sind („verlängerte Werkbänke“). Kurzum: Die ostdeutschen Bundesländer werden nicht zu den „aufblühenden Provinzen“, sondern zum deutschen „Mezzogiorno“.

Um der Arbeitslosigkeit zu entgegen, werden viele Arbeitnehmer in den westlichen Bundesländern Arbeit und Wohnung suchen. Vielfach wird indessen die Gefahr einer passiven Sanierung durch Abwanderung von jungen, qualifizierten und mobilen Arbeitskräften als Argument für eine rasche Überwindung des Einkommensrückstandes verwendet. Damit wird jedoch der wahre Sachverhalt auf den Kopf gestellt. Denn erstens gilt dieses Argument nicht für jene Arbeitskräfte, die bei niedrigen Löhnen im Osten beschäftigt wären und dort die hohen Löhne des Westens auf längere Sicht erreichen würden. Zweitens ist es gesamtwirtschaftlich im Prinzip keineswegs schädlich, sondern hilfreich, wenn mobile Produktionsfaktoren versuchen, Einkommensdifferenzen für sich auszunutzen, und an den Ort der höchsten Produktivität wandern.

Allerdings gibt es auch ein gesamtstaatliches und ein regionalpolitisches Interesse, daß zurückgebliebene Landesteile für mobile Produk-

tionsfaktoren attraktiv sind, weil diese zur Aufholung des Rückstandes gebraucht werden. Sollen mobile Arbeitskräfte zum Bleiben bewegt oder von außen angezogen werden, müssen sie entsprechende Einkommenschancen vor Ort geboten bekommen. Es wäre jedoch kontraproduktiv, diese Einkommen auch den immobilien Produktionsfaktoren zu gewähren. Bei unterschiedlicher Mobilität ist vielmehr nicht nur eine Lohndifferenzierung nach Berufen oder Qualifikationen, sondern auch nach der Bereitschaft und Fähigkeit zur Mobilität erforderlich.

#### **Aufgaben der Tarifvertragsparteien**

Wären die „schwachen“ Regionen auf sich gestellt, dann müßten die „Bleibeprämien“ für die mobilen Arbeitskräfte von den immobilien getragen werden. Die Zugehörigkeit zu einem Gesamtstaat gibt dagegen diesen Regionen einen Anspruch auf einen Ressourcentransfer von den „starken“ Regionen. Es wäre deshalb wenig sinnvoll, diese Mittel zur Zahlung von allgemeinen Lohnsubventionen einzusetzen. Noch besser wäre es, sie im Wege des Finanzausgleichs zur Verbesserung der Finanzausstattung der ostdeutschen Länder und Gemeinden zu verwenden, die damit in die Lage versetzt würden, ihre Standortqualität zu heben.

Für die notwendige Einkommensdifferenzierung muß vor allem die

Lohnpolitik sorgen. Aufgabe der Tarifvertragsparteien ist es, das Tariflohniveau nur im Einklang mit der Beschäftigungslage zu erhöhen und auch den Rahmen für eine Lohndifferenzierung nach Berufen und Qualifikationen zu vereinbaren. Dies verschafft dann den Betrieben den Spielraum für eine weitergehende Differenzierung entsprechend den Knappheiten der Arbeitnehmergruppen. Der Sorge, daß mit einer vorsichtigen Tarifpolitik in florierenden Unternehmen hohe Gewinne entstehen, kann durch eine betriebliche Gewinnbeteiligung begegnet werden.

Die Vereinigung hat auch für die Tarifpolitik in den alten Bundesländern Konsequenzen. Die wichtigste ist, daß die Bedingungen für eine Fortsetzung einer spannungsfreien Expansion der Nachfrage gewahrt bleiben. Würde die Lohnpolitik den Konflikt mit der Geldpolitik riskieren, dann wäre die dann zwangsläufige Konjunkturdämpfung nicht nur für das alte, sondern auch für das neue Bundesgebiet fatal. Die Tarifvertragsparteien haben sich auch darauf einzustellen, daß bei anhaltender Zuwanderung von Arbeitskräften früher oder später das westdeutsche Lohnniveau unter Druck geraten wird. Nicht zuletzt haben sie auch im Auge zu behalten, daß durch weitgehende Forderungen und Zugeständnisse im Westen die Spannungen zum Osten Deutschlands vergrößert werden.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### **WELTKONJUNKTURDIENST**

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

Jahresbezugspreis  
DM 80,-  
ISSN 0342-6335

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Peter Kalmbach

## Die Produktivität ist kein geeigneter Maßstab für die Lohnentwicklung

Schon mit der Wirtschafts- und Währungsunion und verstärkt nun mit dem Beitritt der Länder der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik ist eine Diskussion darüber entbrannt, welches Lohnniveau und welche Lohnentwicklung sich angesichts der unübersehbaren Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern für letztere als angemessen erweisen. Für eine schnelle Angleichung wird insbesondere das Argument vorgebracht, daß andernfalls für die besonders mobilen – und das könnte gleichzeitig heißen: für die überdurchschnittlich qualifizierten – Arbeitskräfte ein hoher Anreiz besteht, das Gebiet der ehemaligen DDR zu verlassen, wodurch sich die prekäre wirtschaftliche Situation dort weiter verschlechtern müßte. Gegen eine schnelle Angleichung der Löhne in den neuen Bundesländern an das Niveau in den alten Bundesländern und damit für eine langsame und erst in einem längeren Zeitraum stattfindende Anpassung wird vor allem das Argument ins Feld geführt, daß zunächst nur eine deutliche Differenz bei den Löhnen hinreichende Investitionsanreize bietet, um Investoren in die neuen Bundesländer locken zu können, da sie dort z. B. bezüglich der Infrastruktur, ungeklärter Rechtsverhältnisse, einer schwerfälligen Bürokratie und anderer belastender Faktoren sonst nur Verhältnisse vorfinden, die eher abschrecken. Hohe private Investitionen, so das Argument weiter, sind aber eine *conditio sine qua non*, um Massenarbeitslosigkeit zu vermeiden.

In der Diskussion taucht insbesondere immer wieder das Argument auf, daß angesichts der beträchtlichen Produktivitätsunterschiede eine Differenz in den Lohnniveaus ökonomisch unvermeidlich sei und daß sich die Löhne in den neuen Bundesländern nur im Ausmaß der Produktivitätserhöhung erhöhen können. Tatsächlich handelt es sich dabei um zwei Hypothesen, die man auseinanderhalten sollte. Die erste besagt, daß zwischen Produktivitäts- und Lohnniveau eine notwendige Beziehung besteht in der Weise, daß sich das Lohnniveau letztlich am Produktivitätsniveau zu orientieren habe. Die zweite bezieht sich dagegen auf Produktivitäts- und Lohnentwicklung. Die Vorstellung, daß sich die Lohnentwicklung an der Produktivitätsentwicklung zu orientieren habe – bzw. in stärkerer Formulierung: daß erstere im Ausmaß von letzterer erfolgen muß –, könnte sich prinzipiell auch dann als vernünftig erweisen, wenn ein Zusammenhang zwischen den Niveaus nicht existiert.

### Produktivitätsniveau und Lohnniveau

Wenden wir uns zunächst der Frage zu, wie es um den Zusammenhang von Produktivitäts- und Lohnniveau steht. Bei dem Produktivitätsbegriff handelt es sich, wie im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften formuliert wird, um eine „Kategorie der realen Sphäre“; zueinander in Beziehung gesetzt werden Produktionsergebnis und Produktionsaufwendungen, wobei letztere entweder

verschiedene, aufgrund bestimmter theoretischer Vorstellungen zu gewichtende Aufwendungen umfassen können (sogenannte Totalproduktivität), oder aber das Ergebnis wird auf nur eine Aufwandsart bezogen (sogenannte Teil- oder Partialproduktivität). Die weitaus größte Bedeutung unter den vielen möglichen Partialproduktivitäten hat die Arbeitsproduktivität, wobei entweder die effektiv geleisteten Arbeitsstunden oder die Zahl der Erwerbstätigen die Bezugsgröße abgibt.

Mißt man nun, wie das für eine „Kategorie der realen Sphäre“ wünschenswert erscheint, das Produktionsergebnis in physischen Einheiten, so ist unvermeidlich, daß die Produktivitätsziffern, die man für verschiedene Outputs ermittelt, von verschiedener Dimension und nicht miteinander vergleichbar sind: Ob x Paar Schuhe pro Arbeitsstunde gegenüber y Tonnen Steinkohle pro Arbeitsstunde als hohe oder niedrige Produktivität einzustufen ist, muß als ganz unsinnige oder jedenfalls als nicht entscheidbare Frage bezeichnet werden. Solche Produktivitätsziffern mit dem Lohnsatz in Verbindung zu bringen, ist dann genauso unsinnig: Die verschieden dimensionierten und untereinander nicht vergleichbaren Produktivitätskennziffern werden dann jeweils mit einer Größe verglichen, die wiederum eine andere Dimension aufweist: DM pro Stunde im Fall des Stundenlohnsatzes. Wenn aber vollkommen offen bleibt, ob Schuhe mit höherer Produktivität als Steinkohle erzeugt wer-

den, verbietet sich jeder Schluß von solchen Produktivitätsziffern auf ein „angemessenes“ Lohnniveau.

Blieben wir zunächst bei Produktivitätskennzahlen, die auf einem physischen Outputmaß aufbauen, so dürfte klar geworden sein, daß damit Produktivitätsvergleiche nur möglich sind, wo physisch identische Outputs vorliegen. Dafür gibt es nicht gerade eine Fülle von Beispielen. Man kann zwar Trabis und die Produkte von BMW unter den Begriff Pkw subsumieren und eine Produktivitätskennziffer „Pkw pro Arbeitsstunde“ konstruieren. Angesichts der Heterogenität des Produkts „Pkw“ ist ein solches Maß aber wenig sinnvoll. Dazu kommt, daß der Vorleistungsanteil bei den beiden Produkten sehr unterschiedlich sein kann und schon deshalb die so ausgewiesenen Produktivitätskennzahlen keinen Aufschluß über die Effizienz bei der Herstellung des einen oder anderen Produkts vermitteln.

Wir lassen die dadurch gegebenen Schwierigkeiten einmal außer acht und unterstellen ein homogenes Produkt in Ost und West, das in Betrieben mit identischen Vorleistungsanteilen erzeugt wird. Ist wenigstens für diesen raren Fall die Empfehlung sinnvoll, daß die Lohnsatzdifferenzen den Unterschieden in der Arbeitsproduktivität entsprechen sollten?

Geht man, wie es einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet ja entspricht, von zwei Betrieben aus, die für ein identisches Produkt den gleichen Preis erzielen, läuft die Forderung nach einem dem prozentualen Produktivitätsabstand entsprechenden Abstand der Lohnsätze darauf hinaus, eine identische Lohnquote für den (so sei vorausgesetzt) produktiveren Betrieb im Westen und den weniger produktiven im Osten zu fordern: Der Unterschied im Produktivitätsniveau soll genau durch einen

entsprechenden Unterschied im Niveau der Lohnsätze ausgeglichen werden und damit beiden Betrieben zur gleichen Lohnquote verhelfen.

### Volkswirtschaftliche Betrachtung

Wie ist ein solcher Vorschlag unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu beurteilen? Gemindert würde damit zwar die Lohnkostenbelastung des produktivitätsschwachen Betriebs, gleichzeitig aber auch weitgehend verhindert, daß dieser die zu einer Produktivitätssteigerung erforderlichen Maßnahmen ergreift: Würde man streng der Regel folgen, daß dem Produktivitätsabstand eine prozentual gleich große Lohn Differenz entsprechen soll, so würde jeder erfolgreiche Versuch zum Abbau der Produktivitätsdifferenz ja mit entsprechenden Anpassungen des Lohnsatzes „bestraft“. Umgekehrt erhielte jeder produktivitätsschwache Betrieb eine „Belohnung“, indem er nur niedrige Löhne zu bezahlen hat. Beurteilt man diese Form der Lohn Differenzierung unter dem Kriterium der damit verbundenen „incentives“ zur Produktivitätserhöhung, wird man ihr somit keine gute Zensur erteilen können.

Das bisher unterstellte physische Outputmaß steht normalerweise jedoch nicht zur Verfügung, ein anderes Produktivitätsmaß ist deshalb notwendig. Als Zähler findet dabei üblicherweise die Bruttowertschöpfung in konstanten Preisen Verwendung. Obwohl die Dimension dieser Größe DM pro Zeiteinheit ist, wird sie teilweise als Surrogat für eine physische Outputziffer behandelt. Da diese Größe nun aber im Gegensatz zu den verschieden dimensionierten physischen Outputs für alle Bereiche die gleiche Dimension aufweist, scheint sich eine Möglichkeit des Produktivitätsniveauvergleichs für ganz unterschiedliche Bereiche zu eröffnen: Die Forderung, daß die

Lohnniveauunterschiede den Produktivitätsniveauunterschieden entsprechen sollten, scheitert nun jedenfalls nicht mehr bereits an den Dimensionsunterschieden der Produktivitätskennzahlen.

Die Dimensionsgleichheit der so erzeugten Produktivitätsziffern bedeutet aber nicht, daß die dabei auftretenden Niveauunterschiede wirklich auch als Indikatoren für die unterschiedliche Effizienz verwendet werden können. Sie spiegeln zunächst einmal die zum Teil höchst fragwürdigen Konventionen wider, die bei der Ermittlung der Bruttowertschöpfung in laufenden Preisen zur Anwendung kommen. Einen Eindruck davon vermitteln insbesondere die Grundsätze, die bei der Ermittlung der Bruttowertschöpfung verschiedener Dienstleistungsbereiche, wie etwa beim Kreditgewerbe und bei den Versicherungen, zur Anwendung kommen. Zum anderen ist die angewendete Deflationierungsmethode zur Ermittlung einer Bruttowertschöpfung in konstanten Preisen höchst umstritten: Zugrunde liegt die sogenannte Doppeldeflationierungsmethode, die man besser als die Methode der getrennten Deflationierung bezeichnen sollte, da sie darin besteht, den Bruttoproduktionswert eines Wirtschaftsbereichs einerseits, dessen verschiedene Vorleistungen andererseits jeweils mit speziellen Preisindizes zu deflationieren und die so ermittelte Differenz als Bruttowertschöpfung in konstanten Preisen zu bezeichnen. Kritiker haben unseres Erachtens zu Recht darauf verwiesen, daß diese Methode auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ein „irreales Sozialprodukt zu konstanten Preisen“ ergibt, und eher noch verstärkt gilt diese „Irrealität“ für die solchermaßen ermittelten sektoralen „Bruttowertschöpfungen zu konstanten Preisen“ und die darauf aufbauenden Produktivitätskennziffern.

Aus den nach den gängigen Methoden ermittelten Produktivitätsniveaus auf angemessene Lohnniveaus zu schließen, ist damit bereits für eine einzelne Ökonomie ein ganz und gar untauglicher Versuch<sup>1</sup>. Er wird noch fragwürdiger, wenn er auf Wirtschaften mit einer vollkommen verschiedenen Preisstruktur angewendet wird. Da zur Ermittlung der Bruttowertschöpfung (ob in laufenden oder konstanten Preisen) immer eine bestimmte Preisstruktur vorausgesetzt werden muß, ist die ermittelte Bruttowertschöpfung – und damit die mit ihrer Hilfe ermittelte Arbeitsproduktivität – immer auch von dieser Preisstruktur abhängig. Legt man, soweit das angesichts zum Teil nicht vergleichbarer Güter überhaupt möglich ist, die Preisstruktur der Bundesrepublik zugrunde, wird das in aller Regel einen anderen Produktivitätsabstand ergeben als bei Zugrundelegung der Preisstruktur der ehemaligen DDR. Schon aus diesem Grund ist der „wahre“ Produktivitätsabstand eine dubiose Größe. Erschwerend kommt natürlich das Problem der Vergleichbarkeit der Güter dazu: In welchem Umfang sind Preisdifferenzen etwa Ausdruck von Produkt- und Qualitätsunterschieden, d.h., auf welche Einheiten sollen die unterschiedlichen Preise eigentlich bezogen werden? Angesichts dieser Schwierigkeiten wird

<sup>1</sup> Schon die Größenordnungen legen diese Aussage nahe. In der Strukturberichterstattung 1987 sind vom DIW unter Verwendung der Bruttowertschöpfung zu Preisen von 1980 Stundenproduktivitäten für die verschiedenen Wirtschaftsbereiche (ohne Wohnungsvermittlung, für die man aufgrund der Erfassungsbesonderheiten unsinnig hohe Produktivitäten ermittelte) ermittelt worden. 1986 wiesen die beiden Spitzenreiter Mineralölverarbeitung und Tabakverarbeitung danach Werte von 474 DM und 415,30 DM auf. Am unteren Ende stehen Land- und Forstwirtschaft, Fischerei mit 12,80 DM, sowie Gastgewerbe, Heime mit DM 13 DM. Die Empfehlung entsprechend großer Lohnunterschiede für die Beschäftigten dieser Bereiche erscheint einigermaßen grotesk. Siehe DIW: Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft – Strukturberichterstattung 1987, Beiträge zur Strukturforchung, Heft 103, Berlin 1988, S. 243.

die Ermittlung von Produktivitätsdifferenzen häufig zu einem Akt reiner Spekulation. Wer darauf Empfehlungen für Lohnunterschiede aufzubauen versucht, kann sich auf Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaft jedenfalls nicht berufen.

Wir kommen damit zu dem Zwischenergebnis, daß Unterschiede der gemessenen Produktivitätsniveaus, ob nun zwischen verschiedenen Wirtschaftsbereichen ein und derselben Ökonomie oder aber im Vergleich von vergleichbaren Wirtschaftsbereichen verschiedener Ökonomien keine Aussagen liefern können, die für Empfehlungen über die jeweils angemessenen Lohnniveaus verwertbar gemacht werden könnten.

### **Produktivitätsanstieg und Lohnentwicklung**

Während schon aufgrund der angewandten Meßkonzepte eine Orientierung des Lohnniveaus am Produktivitätsniveau nicht realisierbar (und darüber hinaus auch ökonomisch nicht wünschbar) erscheint, stehen solche Bedenken einer Lohnpolitik nicht entgegen, die den Anstieg der Lohnsätze am Produktivitätsanstieg ausrichten möchte. Um die Implikationen einer solchen lohnpolitischen Empfehlung untersuchen zu können, muß freilich zunächst präzisiert werden, was gemeint ist: Soll der betriebliche, der branchenmäßige oder der volkswirtschaftliche – bzw. im Fall der neuen Bundesländer der sich für diese durchschnittlich ergebende – Produktivitätsfortschritt als Orientierungsgröße dienen?

Nehmen wir grob vereinfachend an, daß von den Betrieben in einer Branche weitgehend identische Produktivitätssteigerungen realisiert werden, so können wir auf eine Unterscheidung zwischen betrieblichem und branchenmäßigem Pro-

duktivitätsanstieg verzichten. Wäre es wünschenswert, diesen Anstieg zum Kriterium für die angemessenen Lohnsteigerungsraten zu machen?

Würde eine solche Regel angewendet und ließe sie sich durchsetzen, träte angesichts der großen Unterschiede in der Produktivitätsentwicklung, die wir in der Vergangenheit in verschiedenen Branchen beobachten konnten<sup>2</sup> und auch zukünftig erwarten müssen, eine höchst unterschiedliche branchenmäßige Lohnentwicklung ein. Sie hätte nichts zu tun mit den unterschiedlichen Qualifikationen der Beschäftigten, sondern ergäbe sich ausschließlich aus der Branchenzugehörigkeit. Man könnte zunächst geneigt sein, einer solchen Entwicklung durchaus positive Aspekte abzugewinnen, denn immerhin scheint damit ja ein starker Anreiz gegeben, daß die Beschäftigten in die Sektoren mit besonders ausgeprägten Produktivitätssteigerungen zu wechseln versuchen.

### **Zweifelhafte Wünschbarkeit**

Die Wünschbarkeit einer solchen Entwicklung erscheint allerdings zweifelhaft, wenn man an Sektoren denkt, die zwar nur einen geringen Produktivitätsfortschritt realisieren können, aber dennoch weit höhere Lohnerhöhungen ohne Gewinneinbußen verkräften könnten, weil es ihnen möglich ist, ohne nennenswerte Absatzeinbußen ihre Preise zu erhöhen. Als Beispiel mögen die Friseurdiener. Die Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung sind in diesem Gewerbe begrenzt; eine strenge und bindende Orientierung der Lohnerhöhungen am Produktivitätsfortschritt der Branche müßte unweigerlich dazu führen, daß bald kaum

<sup>2</sup> Zwischen 1980 und 1986 nahm die Stundenproduktivität jahresdurchschnittlich bei Büromaschinen, ADV um 9,2% zu, im Kohlenbergbau um 1,1% ab. Siehe DIW, a.a.O.



mehr jemand bereit wäre, diesen Beruf auszuüben. Wenn auch bei den höheren Preisen – die hier bei einer über den Produktivitätsfortschritt deutlich hinausgehenden Lohnerhöhung zu erwarten wären – diese Dienstleistung nachgefragt wird, ist aber nicht einzusehen, weshalb sie durch eine rigide Lohnregel gleichsam verhindert werden sollte.

Eine streng durchgehaltene Orientierung der Lohnerhöhung am branchenmäßigen Produktivitätsanstieg muß deshalb als ökonomisch unzumutbar verworfen werden. Was allenfalls in Frage kommt, ist ein nach Branchen etwas differenzierter Anstieg. Dabei scheint es aber sinnvoller, die Differenzierung an den unterschiedlichen Rentabilitäten als an den unterschiedlichen Produktivitätssteigerungen zu orientieren. Beides muß keineswegs übereinstimmen.

### **Skeptische Beurteilung**

Was zu untersuchen bleibt, ist die Orientierung am durchschnittlichen Produktivitätsanstieg. Vielfach wird ja erwartet, daß es in den neuen Bundesländern nach einer Übergangsphase zu einem höheren Anstieg der Arbeitsproduktivität kommen wird als in den „alten“. Der (höhere) durchschnittliche Anstieg in den neuen Bundesländern, so häufig vorgebrachtes Argument, erlaubt dann einen Lohnanstieg, der über den in den „alten“ hinausgehen kann und der damit zu einer graduellen Angleichung der Niveaus führt.

Setzt man die Durchsetzbarkeit der Regel einmal voraus, muß ihre ökonomische Rationalität doch eher skeptisch beurteilt werden. Wenn sie als Regel für die Erhöhung der Nominallohnsätze gedacht ist, müßte sie angesichts der in Ost und West zu erwartenden Preisniveauerhöhungen dazu führen, daß in beiden Gebieten die Lohnquote weiter sinkt, da nur

eine Realloohnerhöhung im Ausmaß der Produktivitätssteigerung Lohnquotenkonstanz bewirkt. Angesichts der gegenwärtig noch sehr niedrigen Mieten, Verkehrstarife und anderen die Lebenshaltungskosten bestimmenden Preise in den neuen Bundesländern und der hier zu erwartenden Angleichungen an das Niveau der alten Bundesrepublik ist zudem ein stärkerer Anstieg der Lebenshaltungskosten in der ehemaligen DDR wahrscheinlich. Die „Regel“ würde in diesem Fall noch nicht einmal sicherstellen, daß dort wirklich ein stärkerer Reallohnanstieg zustande kommt.

Auch der stärkere Produktivitätsanstieg in den neuen Bundesländern muß bisher eher als spekulativ eingeschätzt werden. Dagegen spricht z.B. die vielfach gleichzeitig geäußerte Erwartung, daß die neuen Arbeitsplätze vor allem in den Dienstleistungsbereichen entstehen werden, deren Produktivitätsniveau und -entwicklung eher unterdurchschnittlich ist. Es scheint insofern keineswegs vollkommen ausgeschlossen, daß die propagierte geographisch differenzierte Produktivitätsregel, statt die Lohndifferenz zu reduzieren, diese sogar noch erhöhen könnte.

### **Folgerungen**

Weder die Empfehlung, daß das Lohnniveau in den neuen Bundesländern im Ausmaß der prozentualen Produktivitätsdifferenz hinter dem in den alten Bundesländern zurückbleiben sollte noch das Plädoyer für die eine oder andere Variante einer an der Produktivitätssteigerung orientierten Lohnpolitik erweist sich somit als sonderlich überzeugend. Gegen schematische Vorschläge dieser Art spricht bereits, daß sie keinerlei Hilfestellung bezüglich der Frage nach der erforderlichen Lohn differenzierung liefern. Aber auch im Hinblick auf das „angemessene“

Lohnniveau oder auf die „angemessene“ Lohnsteigerung sind die Empfehlungen wenig hilfreich. Die Tarifpolitik wäre schlecht beraten, wenn sie sich solche Regeln zueigen machen würde.

Entschieden werden muß vielmehr jeweils unter Berücksichtigung der Bedingungen in einzelnen Branchen (tatsächlich sogar in einzelnen Betrieben), ob und in welchem Umfang das Lohnniveau sich als entscheidend für den Fortbestand der Betriebe erweist. Ein niedriges Lohnniveau und mäßige Lohnsteigerungen sind kein generell wirksames Konzept zum Erhalt der Arbeitsplätze und können auch nicht als Patentrezept für einen hohen Beschäftigungsstand empfohlen werden. Wo etwa eindeutige Qualitätsdefizite bestehen, können auch Lohnkostenvorteile eine mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht kompensieren.

Umgekehrt wird man freilich nicht sagen können, daß dem Lohnniveau keinerlei Bedeutung zukommt. Ein allzu schneller Abbau dieser Differenz würde bedeuten, daß den zahlreichen investitions hemmenden Faktoren, die immer noch existieren, kein umgekehrt wirkender Investitionsanreiz gegenüberstünde. Eine wesentliche Aufgabe der Wirtschaftspolitik wird allerdings darin bestehen, daß ein solcher vom Lohnniveau ausgehender Investitionsanreiz durch andere ergänzt und möglichst rasch durch diese ganz abgelöst wird – sonst bestünde tatsächlich die Gefahr, daß die neuen Bundesländer zur verlängerten Werkbank der alten werden. Eine wesentliche Voraussetzung, daß diese anderen Investitionsanreize wirksam werden, ist vor allem ein rasch greifendes Programm zur Verbesserung der Infrastruktur, das eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen erfordert.