

Donges, Juergen Bernardo

Article — Digitized Version

Arbeitsmarkt und Lohnpolitik in Ostdeutschland

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Donges, Juergen Bernardo (1991) : Arbeitsmarkt und Lohnpolitik in Ostdeutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 6, pp. 283-291

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136764>

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.

Juergen B. Donges*

Arbeitsmarkt und Lohnpolitik in Ostdeutschland

Die Lage am ostdeutschen Arbeitsmarkt ist prekärer als zu Beginn des Einigungsprozesses erwartet. Welchen Beitrag können die Tarifpartner, eine Deregulierung des Arbeitsmarktes und die staatliche Arbeitsmarktpolitik zur Überwindung der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern leisten?

Seit der Vereinigung Deutschlands verzeichnen die neuen Bundesländer starke Beschäftigungseinbußen. Sie sind erstmals in der Nachkriegsgeschichte mit offener Arbeitslosigkeit konfrontiert, Ende April 1991 waren es 837000 Menschen, was einer Arbeitslosenquote von 9,5% entspricht (Westdeutschland: 5,5%); hinzu kommen 2 Mill. Kurzarbeiter. Der Sachverständigenrat rechnet mit 1,7 Mill. Arbeitslosen und weiterhin 2 Mill. Kurzarbeitern bis zum Jahresende (insgesamt knapp 40% aller dortigen Erwerbspersonen)¹; ein ebenso dramatisches Bild zeichnen die fünf großen Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrer jüngsten Gemeinschaftsdiagnose². Eine gewisse Entlastung bringen die Pendlerströme von Ost- nach Westdeutschland (etwa eine Viertelmillion Erwerbstätige), wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß dies konjunkturbedingt ist und bei einer Abschwächung der Konjunkturentwicklung in Westdeutschland den Berufspendlern der Arbeitsplatz hier nicht mehr sicher ist.

In der ehemaligen DDR war dieses Problem unbekannt. Niemand war arbeitslos gewesen. Den staatlichen Planvorgaben entsprechend wurden allen Erwerbstätigen Arbeitsplätze zugewiesen, Kündigungen waren weitgehend ausgeschlossen. Mit Vollbeschäftigung im ökonomischen Sinne hatte dies freilich nichts zu tun. Praktisch alle Betriebe und die öffentliche Verwaltung „beschäftigten“ weitaus mehr Personal als sie wirklich brauchten, bei vielen Arbeitnehmern lag das Wertgrenzprodukt deutlich unterhalb des Lohnes. Vor dem Inkrafttreten des Staatsvertrages zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion war das Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit auf 15% der Erwerbstätigen und mehr geschätzt worden³.

Prof. Dr. Juergen B. Donges, 50, ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln und Vorsitzender der Deregulierungskommission.

Daß mit dem Übergang von der sozialistischen Planwirtschaft zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung die ehemals verdeckte Arbeitslosigkeit unweigerlich in offene Arbeitslosigkeit transformiert würde, war zu erwarten. Die Chance für eine „sanfte“ Anpassung des ostdeutschen Arbeitsmarktes an die neuen ordnungspolitischen Bedingungen gab es nicht, bedenkt man, wie wenig marktfähig im freien Wettbewerb große Teile des Gütersortiments der Unternehmen aus Gründen unzureichender Qualität und Kundendienstleistungen waren und als wie vergreist sich der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock technologisch und ökonomisch entpuppte. Bei drastischen Absatzverlusten geht die Produktion zurück und bricht auch die Beschäftigung zusammen, bevor im Zuge der Revitalisierung der Wirtschaft positive Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt dominant werden. Horst Siebert hat in diesem Zusammenhang treffend von der „J-Kurve der Beschäftigung“ gesprochen⁴.

Die Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt ist freilich prekärer als zu Beginn des Einigungsprozesses gedacht. Möglicherweise ist der Anpassungsdruck verschärft worden, weil die Währungsumstellung 1 zu 1 bei den Löhnen die Arbeitskosten erhöhte und die neuen kollektiven Tarifverträge zu kräftigen Lohnsteigerungen in der Breite führten. Vermutlich sind stabilisierende Gegenkräfte im Anpassungsprozeß, das heißt das Entste-

* Vortrag auf der Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute am 14./15. Mai 1991 in Bonn. Die dort gehaltenen Vorträge sowie eine Zusammenfassung der Diskussion werden demnächst in Heft 39 der Beihefte zur Konjunkturpolitik bei Duncker & Humblot veröffentlicht.

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Marktwirtschaftlichen Kurs halten – Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer, Sondergutachten, 13. April 1991.

² Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung u.a.: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1991 (Gemeinschaftsdiagnose), Essen 1991 (April).

³ Vgl. Joachim Gürtler u.a.: Verdeckte Arbeitslosigkeit in der DDR, Ifo-Studie zur Arbeitsmarktforschung, Nr. 5, München 1990.

⁴ Vgl. Horst Siebert: Lang- und kurzfristige Perspektiven der deutschen Integration, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1 (1990), S. 49-59.

hen neuer, rentabler Arbeitsplätze in Ostdeutschland zu langsam zum Tragen gekommen, weil westdeutsche und ausländische Investoren wegen der vielfach ungeklärten Eigentumsverhältnisse, der schwer kalkulierbaren Risiken aus ökologischen Altlasten, des großen Rückstandes in der Infrastrukturausstattung einschließlich der bekannten Unzulänglichkeiten der wirtschaftsnahen Verwaltung und wegen der bei Betriebsübernahmen drohenden Personalkosten aus Beschäftigungsgarantien verunsichert waren oder weil mancher unter ihnen angesichts der politischen Debatten um die angemessene Wirtschaftsförderung auf weitere staatliche Hilfen setzte.

Doch all dies ändert nichts an der Diagnose, daß das Hochschnellen der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern zu einem großen Teil Übergangsprobleme widerspiegelt und insoweit hinzunehmen ist. Notabene, eine vielleicht mildere Form des Übergangs – durch die Abwertung der DDR Mark gegenüber der D-Mark oder durch ein langsames Tempo beim Einigungsprozeß – schied unter den obwaltenden politischen Verhältnissen im In- und Ausland aus. Dies übersehen oder verschweigen die damaligen Kritiker der beiden Staatsverträge, die sich heute angesichts der desolaten Lage in Ostdeutschland so bestätigt fühlen.

Die entscheidende Frage ist jetzt, wie lange der Übergang währt, wann die Talsohle am Arbeitsmarkt durchschritten wird, ob nach einer spürbaren Trendwende bestimmte Personengruppen von Arbeitslosigkeit besonders bedroht bleiben. Prognosen hierzu gibt es zwar viele, aber viel besagen sie nicht, jedenfalls können sie nicht für sich beanspruchen, auf theoretisch solidem Grund zu bauen oder durch Erfahrungswissen erhärtet zu sein. Wenn die ganze Volkswirtschaft der ehemaligen DDR zu einem Sanierungsfall geworden ist und vollkommen transformiert werden muß, versagen die herkömmlichen Prognosetechniken. Wie auch immer: Für die künftige Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland wird viel davon abhängen, wie die Tarifpartner lohnpolitisch verfahren und wie funktionsfähig der Arbeitsmarkt gemacht wird. Hierzu einige Anmerkungen.

Die Nachfrage nach Arbeitskräften wird maßgeblich vom Lohn, von den Lohnrelationen und vom Lohn-Zins-Verhältnis gesteuert. Gewiß: Die staatliche Wirtschaftspolitik übt auch Einfluß auf die Arbeitsmarktentwicklung aus, und insoweit machen die Förderprogramme zugunsten der neuen Bundesländer, macht besonders die Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt Sinn – was nicht heißt, daß alles, was hier geschieht, ökonomisch vernünftig ist. Aber: Die Hauptverantwortung für den Beschäftigungsstand tragen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung zuallererst die Tarifvertragsparteien. Stellen sie sich dieser Verantwortung nicht, so käme dies einem Versagen der Tarifautonomie gleich.

Das Dilemma der Lohnpolitik

Von der Tarifautonomie verantwortungsbewußt Gebrauch machen hieße, in den Tarifverträgen Lohnsteigerungen vereinbaren, die mit der Zunahme der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität im Wirtschaftsgebiet der ehemaligen DDR im Einklang stehen (von den schwierigen Meßproblemen sei hier abgesehen). Preissteigerungserwartungen könnten in Form eines Aufschlags berücksichtigt werden, doch aus stabilitätspolitischen Gründen müßte dieser Aufschlag unterhalb der für die Laufzeit des Tarifvertrages prognostizierten Inflationsrate bleiben. Einen Lohnausgleich für Steuererhöhungen oder für durch die Erhöhung indirekter Steuern bewirkte Preissteigerungen kann es nicht geben – die reale Einkommensumverteilung zum Fiskus hin ist vom Staat gewollt –, auch nicht eine Kompensation in den Löhnen für die Anhebung der Wohnungsmieten, die erforderlich ist, sollen die Sanierung und der Neubau von Wohnungen in Gang kommen. Wenn sich die Terms of Trade verbessern, zum Beispiel als Folge sinkender Ölpreise, vergrößert sich der Spielraum für (kostenniveauneutrale) Lohnanhebungen; er verringert sich freilich in dem Maße, wie die Kapitalkosten je Produkteinheit langfristig, das heißt wachstumsbedingt, steigen und gewährleistet sein muß, daß Sachinvestitionen, die selbst wiederum eine Voraussetzung für weiteren Produktivitätsfortschritt bei

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis
DM 135,-
ISSN 0023-3439

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

wieder zunehmendem Beschäftigungsstand sind, im gebotenen Umfange stattfinden. Soweit die Leitvorstellung.

Ökonomen haben für möglichst produktivitätsgerechte Lohnabschlüsse geworben, Gehör fanden sie nicht. In den neuen Bundesländern haben die Löhne den Konnex mit der Arbeitsproduktivität vollkommen verloren, in der Lohnpolitik „scheinen alle Dämme gebrochen zu sein“, wie es in der jüngsten Gemeinschaftsdiagnose der Institute heißt⁵. Für die Unternehmen sind die Löhne zu hoch, entsprechend schwach ist die Arbeitsnachfrage. Produktivitätsgerechte Löhne, die zur Wettbewerbssituation der ostdeutschen Wirtschaft paßten, wären freilich aus der Sicht der Arbeitnehmer zu niedrig, die qualifiziert und mobil sind und deshalb ihre Arbeitsleistung im Westen zu den hiesigen Löhnen anbieten können. Sie wären auch zu niedrig, um bei dem einzelnen Arbeitnehmer die Leistungsmotivation zu steigern, was für die Revitalisierung der ostdeutschen Wirtschaft unverzichtbar ist. Und produktivitätsgerechte Löhne wären schließlich zu niedrig unter dem Gesichtspunkt der sozialen Verträglichkeit im geeinten Deutschland, bedenkt man, wie kraß der Einkommensrückstand in den neuen Bundesländern gegenüber den alten ist, selbst wenn man berücksichtigt, daß wegen des im Osten niedrigeren Preisniveaus bei den überregional nicht handelbaren Gütern die Reallohnunterschiede kleiner waren und sind als die Nominallohnunterschiede und daß aus Gründen der Steuerprogression der Abstand bei den Nettoverdiensten geringer ist als bei den Bruttoverdiensten.

Das Problem der Arbeitskräftewanderung

Wie sich die im Falle einer produktivitätsorientierten Lohnentwicklung zu erwartende Abwanderung von Arbeitskräften auf die ostdeutsche Wirtschaft auswirken würde, läßt sich schwer sagen. Einerseits: Wandern Arbeitskräfte ohne oder mit nur geringer Qualifikation, die zudem arbeitslos sind, ab, steigt unter sonst gleichbleibenden Bedingungen das gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsniveau in den neuen Bundesländern. Es würden weniger Arbeitssuchende um die noch knappen neuen Arbeitsplätze konkurrieren, die Wertgrenzproduktivität der Beschäftigten stiege, und der Spielraum für Realeinkommenserhöhungen vergrößerte sich entsprechend.

⁵ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung u.a., a.a.O.

⁶ An Hand eines Simulationsmodells illustriert Raffelhüschen, daß bis zum Jahre 1995 bis zu 1,5 Mill. Personen (15,6% des ostdeutschen Erwerbspersonenpotentials von 1988) in die alten Bundesländer abwandern könnten, wenn nicht bald die aktive Sanierung der ostdeutschen Wirtschaftsgebiete in Gang kommt. Vgl. Bernd Raffelhüschen: Wanderungen von Erwerbspersonen im Vereinigten Deutschland – Einige Educated Guestimates, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Finanzwissenschaft, Universität Kiel, Nr. 32 (1991).

⁷ Vgl. Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung (Kronberger Kreis): Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland, Bad Homburg v.d.H. 1990.

Soweit die Abwanderung temporär ist, und die Übersiedler sich in Westdeutschland beruflich fortbilden, würden die neuen Bundesländer später, bei der Rückwanderung, sogar einen Gewinn in Form vermehrten Humankapitals erzielen. Andererseits: Wandern qualifizierte Arbeitskräfte ab, auch wenn sie einen Arbeitsplatz in einem ostdeutschen Betrieb haben, kann das allgemeine Wohlfahrtsniveau in den neuen Bundesländern sinken, zumal wenn das Angebot an gleich gut qualifizierten Ersatzfachkräften unelastisch ist. Je komplementärer die Tätigkeit der Übersiedler zu der der daheimgebliebenen Arbeitskräfte ist, um so wahrscheinlicher werden Effizienzeinbußen im Einsatz dieser Arbeitskräfte und weitere (angebotsseitige) Einbrüche in der Produktion. Die Perspektiven für eine aktive Sanierung der ostdeutschen Wirtschaftsregionen würden sich noch mehr eintrüben, weil aus der Sicht potentieller westdeutscher und ausländischer Investoren die Standortqualität dieser Regionen sinkt, wenn durch einen Übersiedlerstrom die dortige Ausstattung mit Wissenschaftlern und Forschern, Ingenieuren und Technikern, Managern und Facharbeitern, Ärzten und Lehrern leidet. Was Ostdeutschland an bereits vorhandenem Humankapital entzogen würde, könnte gesamtwirtschaftlich stärker zu Buche schlagen als der Zuwachs an Wissen und Fertigkeiten durch Rückwanderung. Zwar sollte die Sorge nicht übertrieben werden; die Mobilität der ostdeutschen Arbeitnehmer ist nicht unbeschränkt hoch. Aber ein schwieriges Problem ist die Übersiedlerfrage auf mittlere Sicht allemal⁸.

Übermäßige Lohnanhebungen

Das Dilemma für die Lohnpolitik ergibt sich also daraus, daß sie unter Bedingungen der freien Ost-West-Wanderung in unserem Lande betrieben werden muß⁷. Konzentriert sie sich auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes, das heißt drängt sie auf rasche Anpassung der Löhne und Arbeitsbedingungen an das westdeutsche Niveau trotz des auf absehbare Zeit bestehenden Produktivitätsgefälles, so verteuert sie den Produktionsfaktor Arbeit, sie zwingt die (sanierungsfähigen) Betriebe zu Entlassungen, sie schreckt neue Investoren ab und sie gibt denen, die gleichwohl investieren wollen, Anreize, Fehlansätze wohlgerneht, zur Errichtung übermäßig kapitalintensiver Produktionsstätten. Fürwahr, die Arbeitsproduktivität paßt sich derzeit an die Reallohnanprüche an, aber nur als statistisch gemessenes Aggregat, kurzum: auf besonders schmerzhaft Weise, im Spiegel hoher Arbeitslosigkeit. Diese Arbeitslosigkeit zwingt dann ihrerseits wieder zur Abwanderung von Teilen der Bevölkerung nach Westen. Damit schließt sich ein Teufelskreis.

Es war wohl unvermeidlich, daß vor und nach der deutsch-deutschen Währungsunion die Löhne in zwei Schüben kräftig erhöht wurden (um etwa 40%). Das wa-

ren politische Lohnrunden. Es ist aber ein Fehler, ein ganz und gar nicht verantwortungsvolles Gebrauchmachen von der Tarifautonomie, daß in den diesjährigen Lohnrunden der Angleichungsdruck kollektiv verstärkt wird, auch noch mit dem öffentlichen Dienst und anderen Dienstleistungsbereichen als Vorreiter. In verschiedenen Branchen ist bereits fest vereinbart worden, daß bis 1994 die tariflichen Löhne und Gehälter in den neuen Bundesländern voll an die vergleichbaren westdeutschen Tarifentgelte herangeführt werden. Dies wird dort nur jenen Arbeitnehmern nützen, die privilegiert sind, weil sie einen entsprechend rentablen Arbeitsplatz haben; in ihren Beschäftigungschancen stark beeinträchtigt sind dagegen die vielen anderen, die Arbeit suchen⁸.

Angesichts der vielfältigen Hemmnisse für einen anhaltenden Investitionsanstieg in der Breite, wie ungeklärte Eigentumsfragen, Infrastrukturmängel, Umweltlasten, Verwaltungsmängel und andere Standortnachteile, die zu beseitigen Zeit braucht, kann nicht als sicher gelten, daß das Produktivitätsgefälle zwischen West und Ost binnen weniger Jahre eingeebnet sein wird. Die Produktivitätslücke wird kleiner sein als heute, aber eine deutliche Kluft wird es noch geben. Wenn dann trotzdem demnächst in den östlichen Bundesländern Westlöhne zu zahlen sind, programmiert man schon heute für dort eine relative Verteuerung des Produktionsfaktors Arbeit. Obwohl bei den Lohnnebenleistungen (noch) keine volle Anpassung an die westdeutschen Regelungen vereinbart wurde, wird sich wegen des Produktivitätsrückstandes im Osten eine Lohnlücke herausbilden, die dann in einem langwierigen und schmerzhaften Prozeß abgebaut werden muß.

Die Erfahrungen in der alten Bundesrepublik nach der Lohnexplosion der siebziger Jahre, die zu einer Überhöhung des allgemeinen Lohnniveaus geführt hatte, sind ein warnendes Beispiel. Es entstand damals eine hohe Arbeitslosigkeit, und trotz lohnpolitischer Zurückhaltung und der guten Konjunktur in den achtziger Jahren ist die Arbeitslosenquote immer noch deutlich höher als damals, und die Arbeitslosigkeit verharrt bei bestimmten Gruppen von Arbeitnehmern auf hohem Niveau⁹. In den neuen Bundesländern ist die Gefahr akut, daß sich als Folge der flächendeckenden Stufentarifverträge die derzeit bereits bestehenden Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt verspannen, daß also „Hysterese-Effekte“ auftreten und aus einer transformationsbedingten Übergangsarbeitslosigkeit Langzeitarbeitslosigkeit wird.

Für die kräftigen Lohnanhebungen werden im allgemeinen zwei Argumente ins Feld geführt:

Die Massenkaufkraft solle gestärkt werden, damit die Nachfrage expandiere mit der Folge einer wieder steigen-

den Kapazitätsauslastung und zunehmenden Beschäftigung (Kaufkrafttheorie des Lohnes).

Die Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer solle erhöht werden, damit die Umstrukturierung der Wirtschaft möglichst rasch vorankomme und auf diese Weise neue Arbeitsplätze geschaffen werden können (Theorie des Effizienzlohns).

Das Kaufkraftargument

Das Kaufkraftargument, das vor allem von den Gewerkschaften vorgebracht wird, läßt wesentliche Aspekte außer acht: Lohnerhöhungen, die über den Produktivitätszuwachs hinausgehen, führen immer auch zu einer Kostensteigerung. Kommt es daraufhin zu Preissteigerungen, so gibt es keinen oder keinen nennenswerten Anstieg der realen Kaufkraft der Lohnempfänger, wohl aber insoweit eine Minderung der Kaufkraft bei den Sparern, den Rentnern und anderen Empfängern von Transferleistungen, wie diese Einkommen nicht an die Inflationsrate angepaßt werden. Der Kaufkrafteffekt der Lohnsteigerung verpufft weitgehend unter diesen Bedingungen. Kommt es nicht zu Preissteigerungen, etwa weil der Wettbewerb oder die Geldpolitik die Überwälzungsspielräume klein halten, ist auch nicht mit einer nachhaltigen Stimulierung der Beschäftigung zu rechnen. Denn bei den Unternehmen verbleibt die Kostenbelastung. Diese liegt derzeit schon über dem Bruttolohn als Folge der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, und die Schere zwischen den Arbeitskosten und dem ausgezahlten Lohn wird sich weiter öffnen, sobald die Unternehmen von Gesetzes wegen oder durch Tarifvertrag gehalten die im Westen üblichen Zusatzleistungen an die Beschäftigten zu finanzieren haben. Lohnkostendruck zählt zu den maßgeblichen Faktoren, die Unternehmen zur Einsparung von Arbeitskräften, sprich Rationalisierungsinvestitionen, drängen. Im übrigen ist der Kosteneffekt einer Lohnsteigerung bei den Unternehmen in der Regel höher als deren Einkommenseffekt bei den Arbeitnehmern. Auch die Arbeitnehmer in Ostdeutschland sparen einen Teil ihrer Nettoeinkommen, besonders aber geben sie viel für den Kauf von Gütern aus Westdeutschland und dem Ausland aus; dies gilt namentlich für Ge- und Verbrauchsgüter¹⁰.

⁸ Ein entsprechender Stufenplan ist derzeit fest vorgesehen für die Elektroindustrie, die Metallindustrie und die Stahlindustrie. In anderen Branchen sind ähnliche Bestrebungen im Gange. Wird dies allgemeine Praxis, so werden die ostdeutschen Nominallöhne bis 1994 um 20 bis 30% je Jahr steigen je nach Ausgangsniveau und unter der Annahme, daß der jahresdurchschnittliche Tariflohnanstieg in den alten Bundesländern 5% beträgt.

⁹ Vgl. Karl-Heinz Paqué: Wage Gaps, Hysteresis and Structural Unemployment – The West German Labour Market in the Seventies and Eighties, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, Nr. 358 (Februar), 1989.

Im ganzen ist von dem Kaufkraftargument beschäftigungspolitisch wenig zu halten. Dies belegt auch die Erfahrung¹¹. So wie in der Alt-Bundesrepublik und anderswo Versuche, die Nachfrage durch Lohnerhöhungen zu stimulieren, keine tragfähige Strategie waren, sind auch in den neuen Bundesländern auf diese Weise kaum Dauerarbeitsplätze zu schaffen. Daran ändert auch nichts der Umstand, daß der Auslastungsgrad der Sachkapazitäten niedrig ist. Denn diese Unterauslastung ist nicht das Ergebnis einer konjunkturellen Nachfrageschwäche, sie ist nicht keynesianisch, sie ist vielmehr im wesentlichen angebotsbedingt, gleichsam Ausdruck der technischen und ökonomischen Obsoleszenz des Kapitalstocks im verarbeitenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft. Es wird statistisch als Kapazität gezählt, was für die Herstellung marktfähiger Produkte kaum noch geeignet ist. Daher werden, soweit überhaupt Lohnerhöhungen ostdeutschen Unternehmen als zusätzliche Nachfrage zufließen, Preisanhebungen nicht ausbleiben – mit entsprechenden Realeinkommenseinbußen als Folge.

Das Motivationsargument

Daß die starken Lohnerhöhungen anreiztheoretisch legitimiert werden könnten, ist auch nicht einleuchtend. Unstreitig ist, daß der Lohn nicht nur eine Marktausgleichsfunktion hat, sondern auch eine Motivierungsfunktion. Die Motivierungsfunktion ist vor dem Hintergrund des Umstandes zu sehen, daß die Arbeitsverträge typischerweise unvollständige („relationale“) Verträge sind, das heißt, die zu erbringende Arbeitsleistung kann nicht im voraus detailliert festgelegt werden, und eine kontinuierliche Abstimmung von Arbeitsleistung und Entlohnung ist nicht oder nur unter Inkaufnahme sehr hoher Überwachungskosten möglich. Arbeitnehmer könnten zu „Bummelei“ und „Drückebergerei“ neigen. Arbeitgeber, die dieses Risiko ausschalten wollen, werden bei der Entlohnung einen „Vertrauensvorschuß“ gewähren, eben Effizienzlöhne, die deutlich über den markträumenden Löhnen liegen.

Wenn freilich der einzelne Arbeitgeber, sagen wir eine westdeutsche Bank, die in den Osten des Landes expandieren will, aus eigenem Kalkül heraus Effizienzlöhne bieten kann, bedarf es nicht der Lohnanhebungen in der Breite durch den kollektiven Tarifvertrag. Überhaupt gibt es verschiedene unternehmerische Strategien, um mit dem Motivationsproblem fertig zu werden – von der Kündigungsdrohung nach geltendem Recht im Falle der Leistungsverweigerung über die Eröffnung von Aufstiegs-

möglichkeiten im Betrieb bei guter Arbeitsleistung bis hin zu Senioritätsregelungen, unter denen den Arbeitnehmern ein mit der Betriebszugehörigkeit steigender Lohn versprochen wird. Kollektive Tarifloohnerhöhungen sind hierbei eher ein Hindernis, zumal sie, anreiztheoretisch betrachtet, zu wenig Rücksicht darauf nehmen, daß auch in der Arbeitswelt der neuen Bundesländer die Wirksamkeit und Kosten der Überwachung von Arbeitsleistungen erheblich differieren dürften von Branche zu Branche, von Unternehmen zu Unternehmen und von Arbeitsplatz zu Arbeitsplatz.

Man kann von der Lohnpolitik nicht Unmögliches fordern. Insbesondere kann man nicht verlangen, daß sie den ostdeutschen Wirtschaftsraum zu einem dauerhaften „Niedriglohngebiet“ macht, das dann im Wettbewerb mit südeuropäischen Standorten das international mobile Kapital anzulocken versucht. Was man aber von den Tarifvertragsparteien erwarten kann, ja muß, ist, daß sie den realwirtschaftlichen Gegebenheiten in den neuen Bundesländern soweit wie irgend möglich Rechnung tragen. Die Tarifautonomie wird strapaziert, wenn die Sozialpartner in den Tarifverhandlungen auf die gewaltigen Beschäftigungsprobleme in den einzelnen Branchen und Regionen Ostdeutschlands zu wenig Rücksicht nehmen, nur die (privilegierten) Arbeitsplatzinhaber im Auge haben und die von Entlassung bedrohten Arbeitnehmer bzw. die bereits Arbeitslosen dem Staat, sprich Steuerzahler, überantworten: durch das Einfordern von allgemeinen Lohnsubventionen, großzügigen Kurzarbeiterregelungen, pauschalierten Sozialplanzahlungen, speziellen Beschäftigungsprogrammen, flächendeckenden Beschäftigungsgesellschaften und dergleichen mehr. Ökonomisch gesehen ist dies sehr bedenklich – wegen der vielfältigen unerwünschten Nebenwirkungen, „moral hazard“-Probleme eingeschlossen. Dies gilt auch für Forderungen, die nicht sanierungsfähigen und deshalb unverkäuflichen Unternehmen im Staatsbesitz zu halten, statt sie stillzulegen.

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sollten einen Konsens darüber anstreben, daß der wichtigste Maßstab für Tariflohanhebungen nicht (mehr) die Lohnentwicklung in Westdeutschland sein darf. Orientierung muß jetzt stärker von den sektoralen, regionalen und betrieblichen Unterschieden im Produktivitätsniveau, in den Wachstumsaussichten, im Beschäftigungsstand und in den Knappheitsverhältnissen im Osten Deutschlands

¹⁰ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, Erster Bericht an den Bundesminister für Wirtschaft, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 12/91, und Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 168 (März), 1991.

¹¹ Unter bestimmten modelltheoretischen Konstellationen läßt sich zwar der Nachfrageeffekt von Lohnerhöhungen als dominant abbilden, doch realitätsnah sind diese Konstellationen nicht. Vgl. Helmut Schuster, Christoph Weiß: Lohnhöhe und Beschäftigung. Kaufkraft und Kostenargument, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 111. Jg. (1991), Heft 1, S. 55-64.

kommen. Abgesehen davon, daß bei Manteltarifverträgen das westdeutsche Regelwerk fürs erste nicht übernommen werden sollte, um von dorthin keinen zusätzlichen Kostendruck zu erzeugen, muß vor allem Raum geschaffen werden für eine ökonomisch vernünftige Lohn-differenzierung nach Regionen, Branchen, Unternehmen und beruflichen Qualifikationen der Arbeitnehmer¹².

□ Ein geeigneter Weg hierzu ist der betriebsnahe Tarifvertrag. Er ermöglicht es, die Marktsituation des jeweiligen Unternehmens angemessen zu berücksichtigen und im beiderseitigen Interesse von Arbeitgeber und Arbeitnehmer Vereinbarungen zu treffen, die Entlassungen vermeiden helfen und Neueinstellungen möglich machen.

□ Hält man am System der flächendeckenden Verbandstarifverträge fest, so besteht die Aufgabe darin, die Tariflöhne nur moderat ansteigen zu lassen, so daß sich über die Lohndrift eine möglichst marktgerechte Differenzierung der Effektivlöhne herausbilden kann. „Marktgerecht“ heißt: Knappen, qualifizierten und mobilen Arbeitskräften müssen hohe Löhne (gleichsam „Bleibelöhne“) gezahlt werden, während die reichlich vorhandenen und immobilen Arbeitskräfte vergleichsweise weniger verdienen. Sobald der wirtschaftliche Aufholprozeß in den neuen Bundesländern beginnt und der dann zu erwartende Produktivitätsschub einsetzt, hätten die Gewerkschaften den Spielraum, die Tariflöhne wieder stärker an die Effektivverdienste heranzuführen, ohne die Beschäftigung zu gefährden; sie könnten damit vor ihren Mitgliedern bestehen. Es muß freilich auch möglich sein, daß ein Unternehmen, das in eine Notsituation gerät, übertarifliche Lohnzahlungen ganz oder teilweise zurücknimmt, wenn dadurch die Krise abgewendet und Arbeitsplätze erhalten werden können.

□ Sowohl beim betriebsnahen Tarifvertrag als auch beim Verbandstarifvertrag kann vorgesehen werden, daß neben dem (reduzierten) Festlohn ein erfolgsabhängiges, variables Zusatzentgelt gezahlt wird, dessen Höhe sich an der Ertragsentwicklung des einzelnen Unternehmens orientiert. Der Festlohn stellt sicher, daß der Arbeitnehmer und seine Familie wirtschaftlich abgesichert ist. Die Zusatzentgeltkomponente verhindert, daß die Arbeitskosten im Unternehmenskalkül fixe Kosten sind. Dies könnte sich positiv auf personalpolitische Entscheidungen auswirken: bei günstiger Absatzentwicklung hat das Unternehmen einen Anreiz, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen (der durchschnittliche Gesamtlohn aller seiner Beschäftigten sinkt), bei rückläufigem Absatz braucht es nicht gleich zu entlassen.

□ Eine zweigliedrige Entlohnung kann auch dadurch erfolgen, daß die Tarifvertragsparteien vereinbaren, die Arbeitnehmer am Branchen- bzw. Unternehmensgewinn zu

beteiligen und ihnen diese Beteiligung durch Anteile am Eigenkapital des Unternehmens abzugelten. Der Tariflohnanstieg wäre entsprechend geringer anzusetzen. Für das Unternehmen wird das Investitionsrisiko kleiner, so daß die Investitionsbereitschaft zunimmt. Arbeitnehmer tragen an einem Einkommensrisiko, doch mindert sich ihr Arbeitsplatzrisiko. Bei gegebenem Einkommensrisiko wird der Einkommensanstieg in wachstumsträchtigen (und gewinnstarken) Branchen bzw. Unternehmen größer sein als in schrumpfenden (und gewinnschwachen). Diese Einkommensdifferenzierung fördert die Mobilität der Arbeitnehmer und verbessert die Beschäftigungsperspektiven in der Breite.

Die Tarifparteien sind gefordert

Modelle dieser Art sind seit langem bekannt. In der Fachliteratur sind die Vorteile ebenso wie die Schwächen eingehend diskutiert worden. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände wären mit der Aufgabe, konkrete Lösungen zu finden, nicht überfordert. Zwar wissen wir aus Erfahrung im Westen, daß organisationspolitische Interessen der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände gegen den betriebsnahen Tarifvertrag und die Lohndrift stehen. Und bezüglich einer Zerteilung der Lohnneinkommen durch Gewinnbeteiligung und Vermögensbildung liegen die Positionen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden weit auseinander. Aber die Solidarität mit den Arbeitslosen, von der so viel die Rede ist, braucht die lohnpolitische Zurückhaltung an der Basis und die individuelle Differenzierung im tatsächlich Verdienten. Gewerkschaftsführer und Arbeitgeberpräsidenten von staatsmännischem Format würden bestimmt die Weichen in der Lohnpolitik so stellen – ganz nach der Devise: Beschäftigung hat Vorrang vor Lohnangleichung.

Zur Solidarität mit den Arbeitslosen in Ostdeutschland gehört auch eine maßvolle Lohnpolitik im Westen. Verteilungskämpfe an der Lohnfront passen überhaupt nicht in die gegenwärtige schwierige Übergangszeit, sie versprechen nur Pyrrhussiege und erschweren unnötigerweise den Anpassungsprozeß. Wenn hierzulande hohe Tariflohnsteigerungen vereinbart werden, werden die Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern den Angleichungsdruck bei den Löhnen über ihre Gewerkschaften verstärken. Dies ist bei den diesjährigen Tarifabschlüssen praktisch ignoriert worden. Sind die westlichen Tarifabschlüsse bis zum Frühjahr 1991 schon unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten bedenklich¹³, so gilt dies

¹² Hierzu haben nachdrücklich u.a. auch der Sachverständigenrat und die Wirtschaftsforschungsinstitute geraten. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/91, Stuttgart 1990; und DIW u.a., a.a.O.

¹³ Vgl. DIW u.a., a.a.O.

erst recht im Hinblick auf die dringende Aufgabe, im Osten allen Arbeitsuchenden eine faire Beschäftigungschance zu geben.

Deregulierung am Arbeitsmarkt

Faire Beschäftigungschancen müssen nicht nur von der Lohnpolitik kommen, sondern sie müssen auch durch die Arbeitsmarktordnung möglich gemacht werden, was wiederum besagt, daß der Arbeitsuchende nicht wegen arbeitsrechtlicher Regulierungen vor geschlossene Marktzutrittsschranken gerät. Dies kann ihm jetzt widerfahren, nachdem mit der Vereinigung Deutschlands das Arbeits- und Sozialrecht der alten Bundesrepublik auf die neuen Bundesländer mit gewissen Übergangsregelungen übertragen worden ist. Wie die Deregulierungskommission in ihrem Zweiten Bericht an die Bundesregierung ausführt, trägt unsere Arbeitsmarktordnung dem Flexibilitätsbedarf der Arbeitsmärkte schon in Westdeutschland nicht genügend Rechnung¹⁴. Insbesondere geht der Bestandsschutz von normalen Arbeitsverhältnissen zu weit, und es werden deshalb und wegen der Unabdingbarkeit der Tarifverträge in Verbindung mit dem Günstigkeitsprinzip und der Allgemeinverbindlichkeit, vom staatlichen Arbeitsvermittlungsmonopol ganz abgesehen, die Chancen des einzelnen, sein Recht auf Arbeit zu verwirklichen, beeinträchtigt. Überdies hindert das staatliche Arbeitsvermittlungsmonopol Arbeitslose daran, sich bei der Suche nach einem Arbeitsplatz von wem sie wollen helfen zu lassen, also auch von Privaten gegen Entgelt, wenn sie dies für aussichtsreicher halten, als dem Arbeitsamt zu vertrauen. Kurz: Die Arbeitsmarktordnung diskriminiert Arbeitslose.

Besonders schwer wiegen die Regulierungen in Ostdeutschland, können sie doch den tiefen Strukturwandel, den dort auch die Arbeitsmärkte bewerkstelligen müssen, mit der Folge behindern, daß in den bedrängten Branchen und Regionen noch weniger Beschäftigung rentabel gehalten werden kann als so schon und daß in anderen Bereichen, sprich den nach Inschwungkommen der Investitionstätigkeit wachstumsträchtigen Bereichen, zu wenig neue Arbeitsplätze angeboten und besetzt werden.

Wenn die Vorschläge der Deregulierungskommission zur Deregulierung und Umregulierung in verschiedenen Bereichen der Arbeitsmarktordnung politisch umgesetzt würden, könnte von daher der beschäftigungspolitische

¹⁴ Vgl. Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb, Berichte 1990 und 1991, Stuttgart 1991.

¹⁵ Vgl. auch Sachverständigenrat (1990), a.a.O.; Frankfurter Institut, a.a.O.; und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Probleme der Privatisierung in den neuen Bundesländern, Bonn 1991 (März).

¹⁶ Vgl. Deregulierungskommission, a.a.O., Ziffer 616.

Problemdruck in den neuen Bundesländern gemildert werden. Ob es dazu kommt, muß man abwarten; die Gewerkschaften haben bereits ihren massiven Widerstand angekündigt. Selbst bei Reformbereitschaft würde es nicht schnell gehen, da der Gesetzgeber an vielen Stellen der Arbeitsmarktordnung Hand anlegen müßte. Der für Gesetzesänderungen übliche Zeitbedarf könnte sich angesichts der drängenden Beschäftigungsprobleme in Ostdeutschland als zu groß erweisen. Deshalb muß man auch hier neue Wege gehen: über einen wenigstens temporären Dispens vom westdeutschen Arbeitsrecht, gleichsam im Vorgriff auf eine Deregulierung und Umregulierung am Arbeitsmarkt für die gesamte Bundesrepublik. Vordringlich erscheinen fünf Ausnahmeregelungen¹⁵:

□ Die spezielle Abdingbarkeit von Verbandstarifverträgen durch Betriebsvereinbarung. „Speziell“ heißt: im Notfall und nur für eine bestimmte Zeit. Die Erwartung ist, daß das bedrängte Unternehmen, das im Einvernehmen mit dem Betriebsrat tarifliche Leistungen vorübergehend herabsetzt, die Sanierung mit möglichst wenigen Entlassungen erreicht. Durch Lohnzugeständnisse helfen die Arbeitnehmer nicht nur, ein sanierungsfähiges Unternehmen wieder flottzumachen, sie helfen auch, ihre eigenen Arbeitsplätze sicherer zu machen.

□ Die Lockerung des Kündigungsschutzes bei Betriebsübernahmen. Hier geht es darum, das Interesse westdeutscher und ausländischer Investoren an dem Erwerb der von der Treuhandanstalt zu privatisierenden Betriebe dadurch zu stärken, daß sie nicht in alle bestehenden Arbeitsverträge eintreten müssen. Es werden dann zwar Arbeitskräfte entlassen, was angesichts der personellen Überbesetzung in den Betrieben unvermeidlich ist, es können aber andere Arbeitsplätze erhalten werden, die ohne die Betriebsübernahme ebenfalls in ihrem Bestand gefährdet wären. Die von der Bundesregierung ins Auge gefaßte Aussetzung des § 613a BGB in den neuen Bundesländern bis Ende 1992 zielt in die richtige Richtung; die in der Öffentlichkeit gelegentlich geäußerten EG-rechtlichen Bedenken lassen sich ausräumen¹⁶.

□ Mehr Spielraum für den Abschluß von Zeitverträgen ohne Begründungserfordernis. Zu erwägen wäre die Erlaubnis, daß die nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz zulässigen befristeten Arbeitsverträge einmal um bis zu 18 Monate verlängert werden dürfen. Eine solche Regelung senkt die Schwellenkosten der Einstellung von Personal. Besonders Unternehmensneugründer brauchen diese Flexibilität im Arbeitsvertragsrecht, weil für sie am Anfang die Expansionsmöglichkeiten unsicher sind und sie erst nach einiger Zeit überblicken können, mit welcher Belegschaftsstärke (und entsprechend unbe-

fristeten Arbeitsverträgen) sie am Markt bestehen können. Für die Arbeitssuchenden, vor allem die weniger qualifizierten Arbeitnehmer, ist es besser, einen Arbeitsplatz, wenn auch zunächst nur befristet, zu haben als keinen, und die Chance, später in ein Dauerarbeitsverhältnis übernommen zu werden, dürfte sich positiv auf die Motivation und Qualifizierungsbereitschaft auswirken.

□ Der weitestgehende Verzicht auf eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen durch den Arbeitsminister des Bundes oder eines Bundeslandes. Größte Zurückhaltung ist geboten, um die von der Lohnpolitik zu leistende Lohndifferenzierung wirksam werden zu lassen. Es macht keinen Sinn, Unternehmen tarifvertragliche Pflichten aufzubürden, die sie in der gegenwärtigen Umbruchphase nicht erfüllen können. Es macht auch keinen Sinn, Arbeitssuchenden das Recht zu nehmen, durch die individuelle Vereinbarung untertariflicher Arbeitsbedingungen Beschäftigung zu finden. Wird von Staats wegen das Kartell der Tarifparteien vor Außenseiterkonkurrenz der verbandsungebundenen Arbeitgeber und der Arbeitssuchenden geschützt, so werden noch mehr Betriebe vom Konkurs bedroht und verlieren noch mehr Menschen ihren Arbeitsplatz als ohnehin schon.

□ Die Zulassung gewerblicher Arbeitsvermittlung. Die staatlichen Arbeitsämter sind in Ostdeutschland erst im Aufbau begriffen, und es ist ohnehin zweifelhaft, daß sie als Monopol die Arbeitsvermittlung effizient betreiben können, ganz gleich wie großzügig sie personell und finanziell ausgestattet sind. Wenn neben den Arbeitsämtern private Vermittler im Wettbewerb miteinander tätig werden, dürften sich die Beschäftigungschancen für Arbeitssuchende verbessern.

Soweit solche Ausnahmeregelungen in das Tarifvertragsrecht, einschließlich das durch richterliche Rechtschöpfung geprägte, eingreifen, wird der Spielraum für differenzierte Betriebsvereinbarungen und Einzelarbeitsverträge erweitert. Der kollektive Tarifvertrag wird dadurch nicht entbehrlich, er soll es auch gar nicht, hilft er doch häufig, am Arbeitsmarkt Transaktionskosten zu sparen und Opportunismusgefahren zu begrenzen. Es wird auch nicht die Tarifautonomie in Frage gestellt, wie die Anwälte der bestehenden Arbeitsmarktordnung argwöhnen werden, sie kann es auch nicht, steht sie doch als Eckpfeiler der freiheitlichen, auf Interessenausgleich zielenden Gesellschaftsordnung in unserem Lande unter grundrechtlichem Schutz. Es soll aber ein größerer Druck auf die Sozialpartner bestehen, bei Tarifabschlüssen die Auswirkungen auf die Beschäftigung – regional, sektoral, individuell – zu bedenken und zu berücksichtigen. Daß dies von selbst geschieht, ist alles andere als selbstverständlich. Natürlich würde eine flexiblere Arbeitsmarkt-

ordnung, für sich genommen, die gewaltigen Beschäftigungsprobleme in den neuen Bundesländern nicht lösen. Aber sie könnte, neben einer Lohnpolitik mit Augenmaß, das Ihre dazu beitragen, den Beschäftigungsrückgang abzubremsen und die Erwerbchancen für viele Arbeitssuchenden zu verbessern.

Flankierung durch Arbeitsmarktpolitik?

Eine Verbesserung der Beschäftigungslage erhoffen sich viele von der staatlichen Arbeitsmarktpolitik. Worauf sich diese Hoffnung stützt, bleibt im dunkeln. Es trifft zwar zu, daß in der Alt-Bundesrepublik und in anderen Industrieländern der Staat mit vielfältigen Maßnahmen Arbeitslose davor bewahrt hat, ohne Betätigung zu sein, sei es, daß sie eine zeitlich befristete Arbeitsgelegenheit erhalten (z. B. im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), sei es, daß sie an Programmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung teilnehmen. Es trifft aber nicht zu, daß auf diesem Wege mit Sicherheit zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten auf Dauer entstehen. Sobald Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auslaufen, entscheidet sich wieder am Markt, also an den Löhnen und den sonstigen tarifvertrags- und arbeitsrechtlichen Bedingungen, ob die Betroffenen vom bisherigen Arbeitgeber übernommen werden oder anderswo einen Arbeitsplatz finden. Sobald eine Qualifizierungsmaßnahme abgeschlossen ist, muß sich erst noch zeigen, ob die richtigen, daß heißt knappeheitsgerechten Qualifikationen, erworben wurden und ob das erhöhte Qualifikationsniveau des einzelnen zu seinen Einkommensansprüchen paßt. Trotz aktiver Arbeitsmarktpolitik mag sich später herausstellen, daß die geförderten Personen doch offen arbeitslos werden. Diese Erfahrung haben in der alten Bundesrepublik viele Arbeitnehmer machen müssen.

Angesichts des großen Problemdrucks auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt kann, bei aller Skepsis, die staatliche Arbeitsmarktpolitik gleichwohl nicht untätig bleiben. Es gilt freilich, der Versuchung zu widerstehen, hierin das beschäftigungspolitische Allheilmittel zu sehen, bei den Arbeitnehmern falsche Hoffnungen zu wecken und die gesamtwirtschaftlichen Kosten auszublenden. Man kann diese Kosten begrenzen, indem die bereits bestehenden Instrumente je nach Lage differenzierter eingesetzt werden. Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beispielsweise muß es möglich sein, daß die Entlohnung unterhalb des bei vergleichbarer regulärer Arbeit bezahlten Lohnes erfolgt; auch so wäre die finanzielle Lage für den Betroffenen besser, als sie wäre, wenn er nur Unterstützung aus der Arbeitslosenversicherung erhielte oder gar Sozialhilfe in Anspruch nehmen müßte. Bei Qualifikationsprogrammen wiederum sollte der Weg für möglichst viel Wettbewerb unter den Anbietern von Qualifizie-

rungsmaßnahmen freigemacht werden. Die Arbeitskräfte, mit Qualifizierungsgutscheinen auf Zeit ausgestattet, können selbst am besten entscheiden, welche Fortbildung für sie am geeignetsten ist; der Wettbewerb unter den Qualifizierern würde dafür sorgen, daß angeboten wird, was nachgefragt wird¹⁷. Bei der beruflichen Qualifizierung der Arbeitskräfte einen arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkt zu setzen, ist auf jeden Fall vernünftig. Die Chance für Arbeitsuchende, einen dauerhaften Arbeitsplatz zu finden, steigt. Aber es kommt nicht nur auf höhere Qualifizierung an, sondern vor allem auf eine Qualifizierung, die zu den künftigen beruflichen Anforderungen paßt, und diese hängen entscheidend von Tempo und Richtung des künftigen Strukturwandels ab. Behörden haben es schwer, die marktgerechten Qualifikationsprofile für den Einzelfall und vorwärtsorientiert zu definieren.

Schlußbemerkungen

Die Antwort auf die eingangs gestellte Frage, wann die Talsohle am Arbeitsmarkt in Ostdeutschland durchschritten ist, muß wohl lauten: „Rasch“, in wenigen Monaten, kann die Beschäftigung in den neuen Bundesländern nicht steigen. Selbst wenn die Beschäftigung steigt – es geschieht bereits in einigen Bereichen wie Bauwirtschaft, Banken, Versicherungen, Freie Berufe –, wird der Anstieg in der Breite zunächst nicht so stark sein, daß die Arbeitslosigkeit wieder spürbar zurückgeht. Die dortige Arbeitslosigkeit ist nicht konjunkturell bedingt, sondern im weitesten Sinne strukturell, gleichsam eine Erblast der sozialistischen Kommandowirtschaft. Daher ist sie auch nicht rasch zu beheben, mit welchem Rezept auch immer – ein Patentrezept gibt es ohnehin nicht. Der Transformationsprozeß braucht nun einmal seine Zeit, neue rentable Arbeitsplätze fallen nicht wie Manna vom Himmel, sie lassen sich auch nicht auf „Montagsdemonstrationen“ und an „runden Tischen“ herbeizaubern, sie müssen vielmehr über Investitionen entstehen. Wie arbeitsplatzschaffend die neuen Investitionen sind, hängt nicht zuletzt von den Arbeitskosten ab.

Daher liegt die Hauptverantwortung für den Beschäftigungsstand bei den Tarifvertragsparteien. Aber sie wären überfordert, wenn sie allein das Beschäftigungsproblem in den neuen Bundesländern bewältigen müßten. Der Staat hat auch Verantwortung zu übernehmen. Eine beschäftigungspolitische Verantwortung des Staates konstatieren, heißt freilich nicht, alles für gut zu halten, was von ihm gefordert wird und unter diesem Etikett geschieht. Man muß schon sehen, daß staatliche Maßnah-

men der Beschäftigungspolitik schnell an Grenzen stoßen – an Grenzen der Haushaltsbelastung, soweit es die Finanzierung betrifft, an Grenzen der ökonomischen Wirksamkeit, soweit es um die Faktorallokation und die Geldwertstabilität geht. Die Aufgabe ist nicht, einfach Arbeit zu beschaffen – das kann der Staat, freilich unter Inkaufnahme unerwünschter Folgekosten; es geht darum, Arbeitsplätze zu schaffen, möglichst viele, die rentabel und dauerhaft sind, im Wettbewerb also bestehen können und zu steigenden Realeinkommen verhelfen – da kann der Staat schon sehr viel weniger tun.

Raten kann man unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten eigentlich nur zu Maßnahmen, die die private Investitionsbereitschaft in Ostdeutschland positiv beeinflussen. In dieser Hinsicht sind wichtige Entscheidungen bereits getroffen worden, zum Beispiel Privatisierung, Existenzgründungsprogramme, Zuschüsse und Steuerhilfen für Privatinvestitionen, öffentliche Investitionen im Verkehrsbereich und in der Telekommunikation, Programme zur beruflichen Qualifizierung, Vereinfachung der Verwaltungsverfahren. Wegen der üblichen Wirkungsverzögerungen braucht die Wirtschaftspolitik einen langen Atem, muß sie ordnungspolitisch Kurs halten, darf sich nicht aus Gründen der politischen Opportunität zu einem Krisenmanagement hinreißen lassen, das vielleicht einen kurzfristigen Erfolg – die Erhaltung von unrentablen Betrieben und Arbeitsplätzen für eine Zeitlang – bringt, diesen Erfolg aber zu Lasten vieler Arbeit-suchender heute und auf Kosten der Arbeitsplätze und Realeinkommen von morgen erkaufte. Durch das Kurieren an Symptomen sind noch nie realwirtschaftliche Probleme gelöst worden. Auch in der alten Bundesrepublik haben sich Erhaltungssubventionen immer wieder als Scheinlösung entpuppt; früher oder später kam doch das Aus für die vorher geschützten Arbeitsplätze, die unvermeidlichen Anpassungszwänge waren dann um so schmerzlicher, der wachstumsnotwendige Strukturwandel wurde nur unnötig verzögert.

Der geeignete Ort, die Anpassungslasten abzufedern, ist die Sozialpolitik. Dies müßte eigentlich den Arbeitnehmern in den neuen Bundesländern klarzumachen sein. Jedenfalls würden alle, die beschäftigungspolitische Verantwortung tragen, dem schwierigen Übergangsprozeß besser gerecht, wenn sie diese Aufklärung überzeugend betreiben, als wenn sie eine Politik der Lohnangleichung verfolgen, das Tarifvertrags- und Arbeitsrecht tabuisieren und im übrigen darauf setzen, daß die hierbei gemachten Fehler mit öffentlichem Geld korrigiert werden. Je mehr Fehler in der Lohnpolitik gemacht werden, um so länger wird es dauern, bis die Beschäftigung in den neuen Bundesländern in der Breite steigt, selbst wenn in den anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik alles gut geht.

¹⁷ Vgl. Henning Klodt: Arbeitsmarktpolitik in der DDR: Vorschläge für ein Qualifizierungsprogramm, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, 1990, S. 78-90.