

Klanberg, Frank; Prinz, Aloys

Article — Digitized Version

Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern: Mehr Irrwege als Auswege

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Klanberg, Frank; Prinz, Aloys (1991) : Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern: Mehr Irrwege als Auswege, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 8, pp. 397-402

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136786>

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.

Frank Klanberg, Aloys Prinz

Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern: Mehr Irrwege als Auswege

Der Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern befindet sich in einer kritischen Umstrukturierungsphase. Sind Beschäftigungsgesellschaften und Lohnsubventionen geeignete Maßnahmen, um den Strukturwandel herbeizuführen und sozial abzufedern?

Vor einem Jahr wurde mit der Einführung der DM auf dem Gebiet der ehemaligen DDR das größte wirtschaftliche Experiment in der Geschichte unternommen. Nach einem Jahr liegen erste Ergebnisse vor, noch aber ist offen, wie lange die experimentelle Phase dauern wird und wie die deutsche Wirtschaft, sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern, danach aussehen wird.

Schon jetzt kann man sagen, daß sich die Wirtschaft in den neuen Ländern in einem Prozeß des Strukturwandels von bisher nicht gekanntem Ausmaß befindet. In der DDR waren die Anteile der industriellen und der landwirtschaftlichen Produktion am Bruttosozialprodukt für eine moderne Volkswirtschaft viel zu hoch. Unterentwickelt war umgekehrt der Dienstleistungssektor. Diese alte Struktur kann unter den neuen Bedingungen mit Sicherheit nicht aufrechterhalten werden. Durch den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik wurden nämlich auch die Preisrelationen der Bundesrepublik – und damit die Preisverhältnisse auf dem Weltmarkt – in die neuen Bundesländer übertragen. Neue Preisverhältnisse bedeuten immer neue Wirtschaftsstrukturen.

Aus der Tabelle ist zu erkennen, wie sich der Strukturwandel nach nur einem Jahr Währungsunion bereits vollzieht:

Starke Schrumpfung, mit der Aussicht auf weiterhin starken Fortgang dieses Prozesses, in den Sektoren Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe sowie in der Land- und Forstwirtschaft;

Zuwächse der Wertschöpfung, zum Teil sogar relativ hohe, bei den Dienstleistungsunternehmen, im Handwerk sowie im Verkehrsgewerbe.

Man sieht klar, wohin der Trend geht: weg von der Industrie, weg von der Landwirtschaft, hin zu Dienstleistungsunternehmen und verwandten Sektoren. Insgesamt wird die ostdeutsche Wirtschaft jedoch noch mindestens bis in das Jahr 1992 hinein schrumpfen, da die Produktionszuwächse der wachsenden Sektoren die Produktionseinbußen der schrumpfenden Sektoren noch nicht werden ausgleichen können.

Die Arbeitsmarktlage

Die positiven Entwicklungen in Teilbereichen der Wirtschaft der neuen Bundesländer werden zunächst noch wenig Einfluß auf das Arbeitsmarktgeschehen haben. Hier wird noch auf Jahre hinaus damit zu rechnen sein, daß wesentlich mehr Arbeitsplätze abgebaut als neu geschaffen werden. Das hängt zum einen damit zusammen, daß Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern jetzt erstmals nach marktwirtschaftlichen Kriterien bilanziert und statistisch ausgewiesen wird. Der Sockel an verdeckter Arbeitslosigkeit, den es in der ehemaligen DDR bereits gab, wird jetzt in offene umgewandelt. Des weiteren bewirkt aber die Gesundenschrumpfung des überdimensionierten Industriesektors – eine Phase der Entwicklung, an der man beim Neuaufbau der Wirtschaft gar nicht vorbeikommt – die Freisetzung einer großen Zahl von Arbeitskräften. Da die umstrukturierten und neu gegründeten Unternehmen weit weniger Arbeitskräfte brauchen als die maroden Ost-Unternehmen vorher, muß sich am Markt erst einmal zeigen, welche Produktionen rentabel in den neuen Ländern Fuß fassen können. In einer solchen Übergangsphase sind Beschäftigungsprobleme fast unvermeidlich.

Prof. Dr. Frank Klanberg, 58, lehrt Volkswirtschaftslehre, Dr. Aloys Prinz, 34, ist Wissenschaftlicher Assistent am Institut für öffentliche Finanzen und Sozialpolitik der Freien Universität Berlin.

Alle verfügbaren Daten¹ belegen eindrücklich, wie schwierig die Lage am ostdeutschen Arbeitsmarkt ist. Schätzungen des Instituts der deutschen Wirtschaft² prognostizieren eine Arbeitslosenquote von 12,7% (1991) bzw. 19,7% (1992) in der optimistischen und 20,3% (1991) bzw. 27,8% (1992) in der pessimistischen Variante.

Angesichts solcher Szenarien drängen sich zwei Fragen geradezu auf: Wie konnte es zu dieser Entwicklung am Arbeitsmarkt überhaupt kommen? Und kann man sinnvollerweise etwas tun?

Einige Ursachen

Wie man jetzt beobachten kann, wurden durch die Einführung der DM auf dem Gebiet der ehemaligen DDR fast alle dortigen Unternehmen³ konkurrenzunfähig. Warum ist das eine zwangsläufige Folge der Währungsunion, so wie sie 1990 politisch unausweichlich war? Man könnte einwenden, daß die Währungsunion als solche nicht die Ursache des Zusammenbruchs der Produktion in der Ex-DDR sein kann, da nicht nur die Produktionskosten auf DM umgestellt wurden, sondern ja auch die Erlöse in der gleichen Rechnungseinheit anfallen. Diese Argumentation verkennt, daß die DDR „autark“ in dem Sinne war, daß sie praktisch nicht in den Welthandel eingebunden war. Die relativen Preise in der früheren DDR hatten nichts mit Weltmarktpreisen zu tun⁴. Durch die fehlende Konvertibilität der DDR-Mark fehlte der DDR-Industrie jede Möglichkeit, ihre eigene Produktivität mit der des nichtsozialistischen Auslandes zu messen.

Selbst wenn man daher optimistischerweise unterstellt, daß die Güterproduktion in der DDR technisch effizient im Sinne der Produktionstheorie war, wurden durch die Einführung der DM sozusagen über Nacht alle Faktoreinsatzverhältnisse „falsch“ in dem Sinne, daß sie weit außerhalb der Minimalkostenkombination lagen. Theoretisch gibt es sehr wohl eine Möglichkeit, eine solche schockartige Veränderung von Input- und Outputpreisen abzufangen: Die Löhne der Ost-Industrie hätten auf das Produktivitätsniveau sinken müssen, während die vormals häufig administrativ weit überhöhten Preise der produzierten Güter auf den Marktgleichgewichtspreis hätten fallen müssen.

¹ Vgl. DIW-Wochenbericht 24/91 vom 13. 6. 1991, S. 324.

² Vgl. Arbeitsmarkt Ost. Den Umbruch begleiten, in: iwd, Jg. 17, Nr. 18 vom 2. Mai 1991, S. 4 f.

³ Der Begriff „Unternehmen“ wird hier zusammenfassend für alle Produktionsstätten der ehemaligen DDR benutzt.

⁴ Artificielle Verrechnungspreise des früheren DDR-Außenhandelsministeriums im Verhältnis 1 DM zu 4,40 DDR-Mark für einige Exportgüter ändern hieran nichts.

In der Praxis oder besser: in der Politik gab es eine solche Möglichkeit natürlich nie. Erstens wurde ja das Tarifvertragsrecht der Bundesrepublik in allen wesentlichen Teilen übernommen; zweitens hätte die Lösung bedeutet, daß die neuen Bundesbürger diejenigen Waren hätten kaufen müssen, die sie selbst produziert hatten. Die letzte Vorstellung ist so widersinnig, daß man sie kaum weiter zu kommentieren braucht. Sie hätte dem politischen Grundimpuls der Wiedervereinigung diametral widersprochen.

Es lohnt sich aber, die Folgen der Einführung des westdeutschen Tarifvertragsrechtes in den neuen Bundesländern etwas näher zu betrachten. Zunächst einmal gab es zum Zeitpunkt der Vereinigung in Ostdeutschland keine Arbeitgeber im westlichen Sinne, die bei Tarifverhandlungen einen Anreiz hätten haben können, das Lohnniveau niedrig zu halten, weil sie sich sonst aus dem Markt katalpultieren. Darüber hinaus verliefen die „Tarifverhandlungen“ in den neuen Bundesländern nach den Vorstellungen der West-Gewerkschaften. Deren Ziel war es aber

Bruttowertschöpfung in Ostdeutschland 1990 und 1991

Wirtschaftsbereich	1990 Mrd. DM	1991 Mrd. DM	1990 in % geg. Vj.	1991 in % geg. Vj.
Land- und Forstwirtschaft	6,9	5,9	-37,5	-13,4
Bergbau und Verarb. Gewerbe	109,3	60,8	-28,4	-44,4
darunter Industrie	91,0	38,3	-31,9	-57,9
darunter Handwerk	18,3	22,5	-4,0	22,8
Baugewerbe	19,9	24,0	-6,4	20,5
Handel	14,9	15,2	-10,8	1,9
Verkehr	19,9	24,3	-17,8	22,3
Dienstleistungsunternehmen	33,4	46,6	23,4	39,3
Staat	37,2	41,7	4,1	12,1
Priv. Organisationen ohne Erwerbscharakter	4,2	5,5	14,4	30,4
unbereinigte Bruttowertschöpfung – unterst.	245,8	224,1	-15,9	-8,8
Entgelte für Bankdienstleistungen + nicht abzugsfähige Umsatzsteuer u.ä.	21,2	23,5	29,9	10,9
	13,7	20,5	38,6	49,6
Bruttoinlandsprodukt	238,3	221,1	-16,6	-7,2

Vj. = Vorjahr.

Quelle: DIW, Institut für Weltwirtschaft: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Zweiter Bericht, in: DIW-Wochenbericht, 58 Jg., 24/91 vom 13. Juni 1991, S. 323-346, hier S. 325.

u.a., die Konkurrenz von Ost-Arbeitnehmern auf den Arbeitsmärkten der alten Bundesrepublik soweit wie möglich einzuschränken.

Das Argument, das dabei immer wieder für eine rasche Angleichung der Löhne vorgebracht wurde, bestand darin, eine Abwanderungswelle – ähnlich wie zum Teil 1989 – aus der ehemaligen DDR zu verhindern. Sicher ist an diesem Argument etwas dran. Aber wir sehen jetzt auch seine Kehrseite. Diejenigen Arbeitnehmer, die zu den weit über dem durchschnittlichen Produktionsniveau liegenden Löhnen noch beschäftigt werden können, haben zwar keinen ökonomischen Anreiz abzuwandern; auf der anderen Seite finden aber wesentlich weniger Arbeitskräfte Beschäftigung. Wenn diese Politik so weitergeht, haben nun wahrscheinlich Arbeitslose einen um so stärkeren ökonomischen Anreiz zur Abwanderung, denn über eines muß man sich klar werden: Bei den jetzt vereinbarten Tariflöhnen ist die Arbeitsproduktivität bei gegebener Beschäftigung viel zu niedrig. Die Beschäftigung muß schrumpfen, um Produktivität und Löhne in Einklang zu bringen.

Jetzt kann man hier einwenden, eine aggressive Lohnpolitik der Gewerkschaften könne gewissermaßen als „Produktivitätspeitsche“ wirken und eine um so raschere Angleichung der Produktivität an die Löhne induzieren. Es ist denkbar unwahrscheinlich, daß dieses Argument unter den gegebenen Umständen stichhaltig ist. Unternehmer, die zu einer solchen Politik „getrieben“ werden könnten, gibt es in den neuen Bundesländern (noch) nicht. Der Kapitalstock ist nach wie vor verrottet und muß von Grund auf erneuert und umgebaut werden. Ein solcher Umstrukturierungs- und Erneuerungsprozeß nimmt selbst unter günstigen Bedingungen Jahre in Anspruch. Und wenn man ausgerechnet die Startphase ökonomisch belastet, wird man den erhofften Aufschwung verzögern.

Was kann und soll man also in der Zwischenzeit tun? Die Verlegenheit bei Ökonomen und Politikern ist offenbar groß. Zwei Wundermittel sind vor allem in der Diskussion⁵: Beschäftigungsgesellschaften und Lohnsubventionen. Aber können sie halten, was man sich von ihnen verspricht?

Beschäftigungsgesellschaften

Beschäftigungsgesellschaften sind Pseudo-Firmen, deren Zweck darin besteht, Personen, die unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht mehr beschäftigt werden können, rechtlich beschäftigt zu halten. Offenbar ist sogar beabsichtigt, insolvente Unternehmen komplett in solche Beschäftigungsgesellschaften umzuwandeln. Was die „Beschäftigten“ eigentlich tun sollen, scheint

weitgehend offen zu sein. Teils wird davon gesprochen, in großem Stil Umschulung und Weiterbildung zu betreiben, teils wird davon ausgegangen, daß diese Gesellschaften weiterhin Güter produzieren.

Betrachten wir zunächst produzierende Beschäftigungsgesellschaften. Diese könnten ihre Güter am Markt verkaufen und damit den Transferanteil des „Lohnes“ unter 100% senken. Was ist davon zu halten? Offensichtlich gilt, daß es nur dann lohnt, Güter zu produzieren, wenn sie mindestens so viel bringen wie ihre Produktion kostet. Ist dies nicht der Fall, ist die Produktion reine Verschwendung knapper Ressourcen. Wenn Beschäftigungsgesellschaften dennoch etwas produzieren, werden Arbeitsplätze in der übrigen Wirtschaft verlorengehen müssen, und zwar in dem Umfang, in dem Beschäftigungsgesellschaften Aufträge erhalten. Durch Beschäftigungsgesellschaften würde ein Crowding-out-Effekt am Arbeitsmarkt ausgelöst werden: Beschäftigung in Unternehmen, die sich am Markt behaupten können, würde durch Beschäftigung in Beschäftigungsgesellschaften verdrängt werden.

Aber produzierende Beschäftigungsgesellschaften sind eher der optimistische Fall. Was geschieht, wenn Beschäftigungsgesellschaften nichts erzeugen, was am Markt absetzbar wäre, sondern eben nur „Beschäftigung“ produzieren? Arbeitsplätze in anderen Bereichen würden nicht bedroht; doch würde den „Beschäftigten“ die Illusion suggeriert, daß sie an ihrem alten Arbeitsplatz auf Dauer bleiben könnten. Statt eines Crowding-out-Effektes hätten wir eine Beschäftigungstherapie, die allein auf dem Prinzip Hoffnung beruht. Wie eingangs dargelegt, ist ein durchgreifender Strukturwandel das dringendste Erfordernis der ostdeutschen Wirtschaft. Aber gerade der erfordert eine hohe Mobilität. Beschäftigungsgesellschaften hemmen demgegenüber die Mobilität und sind daher ein Hindernis für raschen Strukturwandel.

Jetzt wird wiederum eingewendet werden, daß von Beschäftigungsgesellschaften Weiterbildung und Umschulung betrieben würde, um die sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit erträglicher zu machen. Aber braucht man dazu Beschäftigungsgesellschaften? Und was nutzt Umschulung an einem Maschinenpark, der in der Regel technisch obsolet sein wird? Die tatsächlichen Gründe, die Beschäftigungsgesellschaften so populär machen, dürften wohl auf einer anderen Ebene liegen. Beschäftigungsgesellschaften garantieren eine Umschulung zu Konditionen, die nahezu 100% des bisherigen Nettolohns ausma-

⁵ Daneben sind eine ganze Reihe von Hilfsprogrammen und Subventionen, insbesondere für Investitionen, in Ostdeutschland bereits angelaufen. Siehe dazu: Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März 1991, S. 15–26.

chen. Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) lassen lediglich 63 bzw. 68% des bisherigen Nettolohnes zu. Beschäftigungsgesellschaften sind daher der Ausdruck eines Programms von Sozialtransfers, welche das verfügbare Maßnahmenpaket des AFG relativ um rund ein Drittel teurer machen. Im übrigen sprechen alle bisherigen Erfahrungen dagegen, daß Beschäftigungsgesellschaften nur als temporäres Instrument der Arbeitsmarktpolitik angesehen werden können. Eher wird das in ihm realisierte Niveau an Lohnersatzleistungen auch als Muster für AFG-Leistungen auf dem Arbeitsmarkt der alten Bundesländer dienen.

Lohnsubventionen

Industrieunternehmen der früheren DDR weisen eine katastrophale Kosten-Erlös-Relation auf. In einer Stichprobe, die der kürzlich veröffentlichten Akerlof-Studie⁶ zugrunde liegt, hatten fast 90% der befragten Kombinate eine Kosten-Erlös-Relation von größer als eins. Die große Mehrzahl der Industriebetriebe in der ehemaligen DDR war (und ist) also nach Einführung der Währungsunion nicht in der Lage, ihre Kosten durch Verkauf ihrer Produkte zu decken. Aus diesen Daten läßt sich errechnen, daß nur etwa 8% der insgesamt in den Kombinatorten befindlichen Arbeitsplätze zumindest gegenwärtig nicht gefährdet sind. Würde man jetzt eine globale Lohnsubvention von 50% der Lohnsumme einführen, so würde sich dieser „gesicherte“ Beschäftigungsanteil auf 36,6% erhöhen – ein relativ ungünstiges Resultat zwischen Subventionsaufwand und Beschäftigungserhöhung.

Man kann indes Lohnsubventionen etwas geschickter strukturieren, wie das Frankfurter Modell⁷ zeigt. Dort orientiert sich die Höhe der vorgeschlagenen Subvention an der Wertschöpfung als Prozentsatz einer Referenzlohnsumme („Wertschöpfungsrelation“), für die als Fixpunkt der Tariflohn in den westlichen Bundesländern gesetzt wird. Beträgt diese „Wertschöpfungsrelation“ also Null, dann beträgt die Lohnsubvention 68% des Referenzlohnsummes. Der Engels-Vorschlag würde also zumindest das Niveau der Transferzahlungen für umgangene Arbeitslosigkeit auf das Niveau entsprechender AFG-Zahlungen in den westlichen Bundesländern begrenzen, denn die Arbeitnehmer würden dann Löhne und Gehälter in Höhe von 68% des Westniveaus unmittelbar aus der Staatskasse beziehen. Die Lohnsubvention reduziert sich gemäß dem Vorschlag des Frankfurter Modells⁸ bei

einem Anstieg der Wertschöpfungsrelation so lange, bis diese den Wert von 110% erreicht hat.

Das Frankfurter Modell scheint auf den ersten Blick anderen Maßnahmen zur Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems – z.B. Beschäftigungsgesellschaften – vorzuziehen zu sein, weil es zumindest den Kerngedanken einer degressiven zeitlichen Staffelung von Subventionen instrumentalisiert. Dennoch wirft es folgende Probleme auf:

□ Lohnsubventionen werden auch dann gezahlt, wenn die Produktion völlig eingestellt wird. Insofern besteht kein allokativer Unterschied zur Wirkungsweise von Beschäftigungsgesellschaften. Verteilungspolitisch ist lediglich die Höhe der De-facto-Transfers an Arbeitnehmer höher, solange das Referenzlohniveau West über dem Lohnniveau Ost liegt.

□ Lohnsubventionen sollen erst auslaufen, wenn die Wertschöpfung mindestens 110% der Referenzlohnsumme erreicht hat. Ist die Wertschöpfung positiv, so verzinst sich damit auch der vorhandene, in der Regel ökonomisch abgeschriebene und technisch veraltete Kapitalstock, und zwar um so stärker, je höher die Wertschöpfung ist. Dieser Effekt einer Kapitalverzinsung für einen obsoleten Kapitalstock ist eine Folge der gewählten Form der Lohnsubventionierung. Er schafft einen Anreiz, einen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien an sich unrentablen Kapitalstock fortzuschreiben, anstatt ihn sofort aus dem Verkehr zu ziehen.

□ Durch Lohnsubventionen ausgelöste Nettoüberschüsse im Staatshaushalt sind eine denkbar unplausible Vorstellung. Zwar ist es richtig, daß durch Lohnsubventionen die Zahlung negativer Transfers wie Sozialversicherungsbeiträge sowie Lohn- und Einkommensteuer ausgelöst wird oder werden kann. Bei derartigen Rechnungen werden aber die volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten von Lohnsubventionen stets außer acht gelassen. Man kann die Lage einer Volkswirtschaft nicht dadurch verbessern, daß man unrentable Unternehmen zu Lasten rentabler am Markt hält.

Insgesamt sollte man bei der Bilanzierung der Vor- und Nachteile von Lohnsubventionen auch nicht vergessen, daß das Realeinkommen in den neuen Bundesländern

⁸ Formal erfolgt die Lohnsubvention (*LS*) in % der Referenzlohnsumme nach folgendem Schema:

$$LS = 0,68 - \frac{0,68}{1,10} WR,$$

wobei *WR* die Wertschöpfungsrelation bedeutet.

Für den Verlauf des Beschäftigtenentgeltes in % der Referenzlohnsumme, *B*, gilt:

$$B = 0,68 + \frac{1 - 0,68}{1,10} WR.$$

⁶ Vgl. Akerlof u.a. zit. nach W. Engels: Offensiv vertreten. Subventioniert der Staat einen Teil der Löhne im Osten, spart er Geld und macht die Unternehmen wettbewerbsfähig, in: Wirtschaftswoche, Nr. 26 vom 21. 6. 1991, S. 109–114, insbes. S. 111.

⁷ Vgl. W. Engels: Offensiv vertreten, a.a.O.

bereits auf mannigfache indirekte Weise subventioniert ist: durch spezielle Freibeträge in Lohn- und Einkommensteuer, durch ein administrativ niedrig gehaltenes Mietniveau, usw. Insgesamt sind die effizienzmindernden Wirkungen von Lohnsubventionen als Mittel zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern trotz einiger temporärer verteilungspolitischer Vorteile so gravierend, daß man auf ihre Einführung besser verzichten sollte.

Gibt es überhaupt eine volkswirtschaftlich begründbare Form der Subventionierung des Wiederaufbaus der ostdeutschen Wirtschaft? Dazu kann man von der Überlegung ausgehen, daß Länder oder Regionen mit niedriger Produktivität am Weltmarkt keine Chance haben, solange absolute Produktivitätsunterschiede eine Rolle spielen. Man muß also dafür Sorge tragen, daß statt dessen komparative Kostenvorteile zum Tragen kommen. Im internationalen Handel sorgt der Wechselkurs dafür, daß dies eintritt. Er macht Produkte aus hochproduktiven Ländern teurer und gibt der Industrie in Ländern mit niedriger Produktivität eine Entwicklungschance, indem er Exportgüter aus diesen Ländern in Fremdwährung billiger macht. Bestes Beispiel ist China: Trotz niedriger Produktivität sind einige chinesische Exportgüter auf internationalen Märkten konkurrenzfähig.

Mehrwertsteuerdifferenzierung

Man müßte daher versuchen, diesen Wechselkurseffekt in einem Gebiet mit einheitlicher Währung, aber großen Produktivitätsunterschieden zu imitieren. Ein dafür geeignetes Instrument ist die allgemeine Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer). Durch sie erreicht man eine pauschale Differenzierung des Preisniveaus, hält aber die Preisrelationen konstant. Prinzipiell besteht also das finanzpolitische Rezept darin, die Mehrwertsteuersätze umgekehrt proportional zur Produktivitätsentwicklung festzusetzen. Das System wäre analog zur alten Umsatzsteuerpräferenz des Berlin-Förderungsgesetzes. Das ökonomische Argument für eine Differenzierung der Umsatzsteuersätze besteht darin, daß die Einführung der DM für die Ost-Unternehmen einen Angebotsschock darstellt, der sie aus ihrer Minimalkostenkombination herauskatapultiert hat. Während der Anpassungszeit ist dann eine Ersatzlösung für den weggefallenen Wechselkursschutz zumindest theoretisch begründbar.

Inwieweit freilich eine solche Begründung wirklich zieht, kann man trotzdem offen lassen. Für ein Experiment der Angleichung total verschiedener Wirtschaftssysteme mit politisch unverrückbaren Vorgaben gibt es keine historische Parallele und auch keine völlig passenden Rezepte aus ökonomischen Lehrbüchern. Es gibt nur

mehr oder weniger schlechte Ersatzlösungen, aus denen man sich allenfalls die relativ am wenigsten problematische herausuchen kann. Auch eine Umsatzsteuereffferenzierung hat nicht zu übersehende Nachteile. Erstens stellt sich auch hier das Problem der zeitlichen Begrenzung. Das Beispiel Berlinförderung zeigt, wie schwierig es ist, einmal gewährte Begünstigungen wieder abzuschaffen. Zweitens würde es wahrscheinlich in der Anfangsphase gar nicht ausreichen, den Mehrwertsteuersatz für Ostprodukte auf Null festzusetzen, um den gewünschten Effekt zu erzielen. Es müßte ein negativer Steuersatz angewandt, also doch eine echte Subvention gezahlt werden. Darüber hinaus – und das ist das bei weitem wichtigste Argument – ist keine ernsthafte Voraussage darüber möglich, welche Industriestruktur in den neuen Bundesländern überhaupt „vernünftig“ im Sinne dauerhaft erzielbarer Rentabilität ist. Dieses *muß* einem Marktfindungsprozeß überlassen werden, wenn man nicht gleich zu Methoden der Planwirtschaft zurück will.

Schließlich dürfte eine Mehrwertsteuereffferenzierung auch daran scheitern, daß sie dem Trend und der Vorgabe der Europäischen Gemeinschaft zur Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze zuwiderläuft. Diese Harmonisierung ist zwar ökonomisch eine höchst zweifelhafte Angelegenheit, weil sie dem Ersatzinterventionismus einer europäischen Zentralbürokratie zur Angleichung nationaler Produktivitätsunterschiede Tür und Tor öffnet. Dennoch dürfte es aber so gut wie ausgeschlossen sein, daß ein einzelnes Mitgliedsland politisch eine entgegengesetzte Richtung einschlägt.

Danach sieht es so aus, als ob die ökonomisch „beste“ Lösung politisch undurchführbar ist, und die Wahl der als unvermeidlich angesehenen Subventionierung praktisch doch nur zwischen Investitions- (also einer Subventionierung des Faktors Kapital) und Lohnsubventionierung zu treffen ist. Engels⁹ ist wie die Berkeley-Gruppe der Meinung, daß man hierbei Lohnsubventionen den Vorzug geben sollte, ersterer offenbar in der Annahme, daß man damit die volkswirtschaftlich noch schädlicheren Beschäftigungsgesellschaften vermeiden könne. Aber damit würde man nur den Teufel mit dem Beelzebub austreiben.

Auch der Hinweis auf die italienische Mezzogiorno-Politik verfährt hier nicht. Gewiß: Kapitalsubventionen bieten einen Anreiz, kapitalintensive Betriebe mit vergleichsweise wenigen Arbeitsplätzen aufzubauen. Aber man soll doch nicht glauben, daß es in Deutschland auf längere Zeit möglich sein würde, zwei verschiedene Regionen nebeneinander bestehen zu lassen, von denen die eine kapitalintensiv, die andere aber arbeitsintensiv

⁹ W. Engels: Offensiv vertreten, a.a.O., S. 114.

produziert. Der mit Abstand vernünftigste Weg, die bestehenden Produktivitätsunterschiede einzuebnen, besteht darin, in den neuen Bundesländern „Inseln der Produktivität“ zu schaffen, in denen kapitalintensiv produziert wird und in denen – ähnlich wie in der alten Bundesrepublik nach 1948 – im Vergleich zum jeweiligen regionalen Umland auch hohe Löhne gezahlt werden können. Hohe Grenzproduktivität in Einzelbereichen, sobald sie einiges Gewicht erlangen, zieht nun einmal eine Erhöhung der Durchschnittsproduktivität und damit der Reallöhne im gesamten mittelbar damit verbundenen Dienstleistungsbereich nach sich. Diese Überlegung impliziert aber eine sehr viel weitergehende Flexibilisierung der Lohnstruktur, als wir sie in den alten Bundesländern gewohnt sind. Man könnte hier analog davon sprechen, den entscheidenden Teil des Mezzogiorno-Effektes zu vermeiden: nämlich daß die von den italienischen Gewerkschaften durchgesetzte Einheitsentlohnung zu einem Hindernis des Aufschwungs in der zurückgebliebenen Region wird.

Insgesamt ist am Ende des ersten Jahres des Experimentes der ökonomischen Wiedervereinigung der Zeitpunkt gekommen, wo es von der Politik der massiven Subventionierung des privaten Konsums Abschied zu nehmen gilt. Diese Politik war – man kann es nur immer wieder betonen – in der Anfangsphase politisch unvermeidlich und ökonomisch noch nicht so gefährlich, daß der subventionierende Teil der Wirtschaft dabei selbst aus den Fugen gerät. Fortsetzbar ist das jedoch nicht oder nur dann, wenn man auf das volkswirtschaftlich einzig noch verbleibende Mittel der Finanzierung durch Inflation zurückgreifen wollte. Es kommt jetzt darauf an, die ganze verbleibende Kraft auf Infrastrukturinvestitionen in den neuen Bundesländern auszurichten. Hiervon werden katalytische Effekte auch auf den privaten Bereich ausstrahlen. Noch ist es Zeit, die Wirtschaftspolitik aus der Sackgasse herauszuhalten, in die sie sich durch immer neue Subventionierungs- und Strukturkonservierungskonzepte hineinzumanövrieren beginnt.

Lutz Bellmann

Lohn- und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern

Die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ist nach dem Auslaufen von Kündigungsschutzabkommen und Warteschleifen noch prekärer geworden. Welchen Beitrag können die Tarifpartner, die staatliche Arbeitsmarktpolitik und Lohnkostensubventionen zu ihrer Überwindung leisten?

Am 2. Juli 1990 wurden die Unternehmen in den neuen Bundesländern mit der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Die Ergebnisse dieses Experiments sind für den Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern als dramatisch zu bezeichnen: Nach den neuesten verfügbaren Arbeitsmarktzahlen der Bundesanstalt für Arbeit waren Ende Juli dieses Jahres – nach dem Auslaufen des Kündigungsschutzes im Metall- und Elektrobereich sowie der Warteschleifen im öffentlichen Dienst – 1068639 Arbeits-

lose registriert, und von den 1 615 893 Kurzarbeitern hatten 914 648 einen Arbeitsausfall von mehr als 50%¹.

Bei großem und zunehmendem Nachfragerückgang auf dem Arbeitsmarkt wäre ein Druck auf die Löhne zu erwarten gewesen. Das Gegenteil ist eingetreten. Für das zweite Halbjahr 1991 schätzt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung den Anstieg der Bruttolohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten auf 46% gegenüber dem Vorjahr². Für einige Wirtschaftsbereiche wie die Metallindustrie wurde ein Stufenplan vereinbart, der einheitliche Tariflöhne zum 1. 4. 1994 in Deutschland vorsieht, was jährliche Steigerungen von 20% und mehr impliziert.

*Dr Lutz Bellmann, 35, ist Wissenschaftlicher Ober-
rat am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg
und Lehrbeauftragter an der Otto-Friedrich Universität Bamberg.*

¹ Vgl. Presseinformationen der Bundesanstalt für Arbeit vom 6. 8. 1991.

² Vgl. DIW-Wochenbericht 26. 27/91 vom 27. Juni 1991, S. 383.