

Bellmann, Lutz

Article — Digitized Version

Lohn- und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bellmann, Lutz (1991) : Lohn- und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 8, pp. 402-404

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136787>

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.

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 – 1068 639 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 Berufsfors-
chung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg
und Lehrbeauftragter an der Otto-Friedrich Univer-
sität 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.

Donges sieht das Dilemma für die Lohnpolitik darin, daß sie unter den Bedingungen der freien Ost-West-Wanderung betrieben werden muß³. Da viele ehrgeizige und qualifizierte Arbeitskräfte aus den neuen in die alten Bundesländer umziehen oder pendeln können, ergibt sich ein Erhöhungsdruck für die Löhne in den neuen Bundesländern. In der jüngeren arbeitsökonomischen Literatur finden sich Argumente für Lohnerhöhungen, die auf Insider-Outsider-Beziehungen rekurrieren und für die angelsächsischen Länder Relevanz besitzen⁴. Als Insider werden dabei Beschäftigte oder Gruppen von Beschäftigten verstanden, die mit Hilfe der Gewerkschaften, oder weil der sie beschäftigende Betrieb in ihr Humankapital investiert hat, einen höheren als den markträumenden Lohnsatz durchsetzen können. Die Lohnerhöhungen in den neuen Bundesländern könnten auf einen ähnlichen Mechanismus zurückzuführen sein, weil bestimmte Beschäftigte auf ihre „outside options“ in den alten Bundesländern verweisen konnten und Lohnerhöhungen deshalb durchzusetzen in der Lage waren. Akerlof und Mitarbeiter⁵ präsentieren allerdings empirische Belege dafür, daß die Bedeutung von Lohnunterschieden für die Mobilitätsentscheidungen von Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern vergleichsweise gering ist⁶. Wichtiger erscheint dagegen die Entwicklung des Arbeitsplatzangebots in beiden Teilen Deutschlands.

Beeinflussung durch Politiker

Entscheidend für den Verlauf der Tarifverhandlungen und damit auch für die Höhe der Abschlüsse war, daß sich in den neuen Bundesländern noch nicht die für Lohnverhandlungen erforderlichen Institutionen entwickeln konnten. Während zunächst Arbeitnehmervertreter mit Managern der Staatsbetriebe, also auch Arbeitnehmern, verhandelt haben, übernahmen ab Herbst 1990 Vertreter der westdeutschen Tarifparteien eine führende Rolle bei den Tarifverhandlungen. Dabei war die Arbeitgeberseite

durch das Fehlen von privaten Arbeitgebern und deren Organisation in den neuen Bundesländern erheblich geschwächt.

Das Verhandlungsklima war deutlich beeinflusst von Äußerungen maßgeblicher Politiker, was der Präsident des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall Werner Stumpfe, ein Verhandlungsteilnehmer, wie folgt beschreibt: „Der Ministerpräsident von Sachsen sagt auf einer IG-Metall-Veranstaltung: Die Arbeitseinkommen müssen ganz schnell auf Westniveau steigen. Der Bundeskanzler sagt: Niemand wird nach der Wiedervereinigung weniger haben als vorher. Andere Branchen vereinbaren schon im ersten Schritt siebzig bis achtzig Prozent der Westeinkommen. Da überfordert man doch die Tarifparteien der Metall- und Elektroindustrie, wenn man ausgerechnet von ihnen verlangt, den Beteiligten Opfer zuzumuten, die die Politiker ausdrücklich ausgeschlossen haben. Daß unter diesen Voraussetzungen ein Vertrag hätte zustande kommen können, der mehr von ökonomischer Vernunft geprägt wäre als der vorliegende, das halte ich als Handelnder für illusorisch.“⁷

Insbesondere wurde Verständnis für die Sorgen und Befürchtungen der Beschäftigten aufgebracht, die zum großen Teil mit einer Entlassungswelle rechnen⁸ und deshalb daran interessiert sind, ein möglichst hohes Einkommen vor einer möglichen Entlassung zu erzielen, da dieses Basis für die Berechnung von Lohnersatzleistungen der Arbeitsämter ist. Ein zusätzlicher Basiseffekt ging vom 1:1 Umstellungskurs DM/Mark aus.

Anknüpfend daran, daß politische Entscheidungen das Verhandlungsergebnis stark beeinflusst haben und daß sich die für das Funktionieren des Arbeitsmarktes erforderlichen Institutionen noch im Aufbau befinden, muß für ein stärkeres beschäftigungspolitisches Engagement des Staates in den neuen Bundesländern plädiert werden. Dabei muß leider bezweifelt werden, ob durch den massiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten auf Dauer geschaffen werden. Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen beseitigen nicht ein globales Arbeitsplatzdefizit und bergen darüber hinaus die prinzipielle Gefahr von Fehlqualifikationen in sich. Beispielsweise entscheidet sich erst nach Beendigung einer Umschulungsmaß-

³ Vgl. Juergen B. Donges: Arbeitsmarkt und Lohnpolitik in Ostdeutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), Heft 6, S. 283–291. Donges diskutiert weiterhin das Kaufkraft- und das Motivationsargument ausführlich. Beschäftigungspolitisch hält er davon aber wenig.

⁴ Vgl. A. Lindbeck, D. J. Snower: Wage setting, unemployment, and insider outsider relations, in: American Economic Review 76, 1986, S. 235–239.

⁵ Vgl. George A. Akerlof, Andrew K. Rose, Janet L. Yellen, Helga Hessenius: East Germany in form the cold. The Economic Aftermath of Currency Union. Paper presented at the Conference of the Brookings Panel on Economic Activity, Washington, D.C., 4./5. April 1991, S. 12 ff., hier S. 34 ff.

⁶ Vgl. John Ermisch: European integration and external constraints on social policy. Is a social charter necessary?, in: National Institute Economic Review, Mai 1991, S. 93–108. Ermisch gibt einen ausgezeichneten Überblick über empirische Studien über Arbeitskräftewanderungen in den USA und in Europa, die deutlich die vergleichsweise geringe Bedeutung von Lohnunterschieden für das Ausmaß der Mobilität belegen.

⁷ Vgl. Die Zeit vom 21. Juni 1991, S. 29.

⁸ Im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit führt Infratest Sozialforschung eine Wiederholungsbefragung „Arbeitsmarkt Monitor für die neuen Bundesländer“ durch. Die Frage „Was glauben Sie, wie es weitergeht: Wird sich die Beschäftigtenzahl des Betriebes/der Dienststelle innerhalb der nächsten 12 Monate stark verringern oder wird der Betrieb ganz schließen?“ beantworteten immerhin 38% der befragten Erwerbstätigen zustimmend. Vgl. Harald Bielencki, Bernhard von Rosenblatt: Arbeitsmarkt Monitor für die neuen Bundesländer. Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 148.1 (Textband), Nürnberg 1991, Tabelle 22.

nahme, ob der Umschüler sich in die „richtige“ Richtung qualifizieren konnte und einen Arbeitsplatz findet.

Vorschlag der Lohnkostensubventionierung

Deshalb wurde von einer Reihe namhafter Wirtschaftswissenschaftler aus dem In- und Ausland vorgeschlagen, mit Lohnkostensubventionen die Erhaltung und Schaffung neuer Arbeitsplätze zu fördern. Damit würde der Einsatz anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente, wie der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fortbildung und Umschulung sowie der Gründung von Beschäftigungsgesellschaften, ergänzt und in ihrer Wirkung erhöht. Diese Instrumente könnten eine Brücke bilden zwischen den nicht überlebensfähigen und mit Lohnkostensubventionen erhaltenen und den neu geschaffenen Arbeitsplätzen⁹.

Neue Arbeitsplätze entstehen selbst unter günstigeren Bedingungen, als sie heute in den neuen Bundesländern vorliegen, außerordentlich langsam^{10,11}. Bei der Fülle von Problemen in den neuen Bundesländern wie ungeklärte Eigentumsfragen, Infrastrukturmängel, Umweltlasten, Verwaltungsmängel und andere Standortnachteile dürfte eher mit einer noch langsameren Entwicklung zu rechnen sein. Deshalb sollten die noch vorhandenen Arbeitsplätze erhalten werden, wenn immer dies bei der Höhe der Umweltbelastung vertretbar ist, um Zeit zu gewinnen, bis neue Arbeitsplätze entstanden sind.

Akerlof und Mitarbeiter¹² haben die Wirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion auf die Kosten- und Erlössituation für jedes der 116 Kombinate auf der Basis von Planungsdaten der ehemaligen DDR abzuschätzen versucht. Sie haben ermittelt, daß bei den Löhnen vom Oktober 1990 (den letzten ihnen zur Verfügung stehenden Daten) nur 8,2% der Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe in den zur Treuhandanstalt gehörenden Unternehmen überleben können. Dieser Anteil dürfte mittlerweile aufgrund der weiteren drastischen Lohnsteigerungen eher gesunken sein. Werden dagegen Subventionen in Höhe von 50% der Lohnkosten gewährt, bleiben nach den Berechnungen von Akerlof und Mitarbeitern 36,6% und bei einer Subventionshöhe von 75% 77,0% der Arbeitsplätze in den Treuhandunternehmen erhalten. Für Akerlof und Mitarbeiter sind für die Wirtschafts- und

Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern der Erhalt der noch bestehenden Arbeitsplätze und die Entwicklung der Lohnkosten entscheidend.

Ordnungspolitischen Bedenken sollte durch eine strikte zeitliche Begrenzung eines Lohnkostensubventionsprogramms Rechnung getragen werden. Akerlof und Mitarbeiter¹³ haben deshalb vorgeschlagen, daß der Fördersatz invers an die Löhne in den alten Bundesländern gekoppelt wird: Je geringer der Abstand der Löhne in den alten und neuen Bundesländern um so geringer wird auch der Fördersatz. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, bei einer Förderungsdauer von drei Jahren ab Geltungsdatum der Regelung bei unverändertem jährlichen Haushaltsansatz den Fördersatz um so mehr zu senken, je mehr Arbeitsplätze bestehen bleiben bzw. neu geschaffen werden und je stärker die Lohnkosten steigen. Insofern entfällt auch der von Bundeswirtschaftminister Möllemann¹⁴ befürchtete Anreiz für die Gewerkschaften, die Lohnsubventionen abzuschöpfen. Die Plafondierung gewährleistet eine strikte Tarifneutralität der Lohnkostensubvention. Weiterhin führt eine mit der Zunahme der Zahl der geförderten Beschäftigten verbundene wirtschaftliche Erholung zu einer Senkung des Fördersatzes mit der Folge der Erhöhung des Wettbewerbsdrucks auf Grenzbetriebe.

Im Grunde genommen haben Lohnkostensubventionen gegenüber einer Lohnpolitik, die eine „marktgerechte“ Anpassung der Lohnstruktur an sich verändernde Gütermarktbedingungen vornimmt, den Vorteil, daß der Einkommens- und der Kostenaspekt des Lohnes entkoppelt werden. Damit können sowohl Arbeitsplätze erhalten und zusätzliche Beschäftigung geschaffen als auch die Lohnstruktur zur Verhinderung der Abwanderung und zur Steigerung der Produktivität eingesetzt werden.

Donges¹⁵ stellt zu Recht die Bedeutung der Investition für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern heraus und betont in diesem Zusammenhang die Rolle der Lohnkosten. Er erwähnt aber nicht die wesentliche Rolle, die staatliche Investitionsfördermaßnahmen in den neuen Bundesländern spielen¹⁶. Es wäre aber falsch, ausschließlich Investitionen in Sachkapital zu fördern, da sie zu einer zu großen Kapitalintensität führen. Die Folgen einer ähnlichen Entwicklung kennen wir aus dem Mezzogiorno.

⁹ Vgl. dazu auch Dieter Blaschke u.a.: Qualifizierung in den neuen Bundesländern. Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 7/1990, insbesondere S. 6 ff.

¹⁰ Vgl. Ulrich Cramer, Martin Koller: Gewinne und Verluste von Arbeitsplätzen in Betrieben, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, 1988, S. 364 ff.

¹¹ Vgl. Tito Boeri, Ulrich Cramer: Betriebliche Mobilitätsprozesse. Eine statistische Analyse mit der Beschäftigtenstatistik 1977 – 1987, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, 1991, S. 70 – 80.

¹² Vgl. George A. Akerlof u.a., a.a.O., S. 12 ff.

¹³ Vgl. George A. Akerlof u.a., a.a.O., S. 67 ff.

¹⁴ Vgl. Handelsblatt vom 10. 6. 1991.

¹⁵ Vgl. Juergen B. Donges, a.a.O., S. 291.

¹⁶ Vgl. die Übersicht im DIW-Wochenbericht 18. 19/91 vom 3. Mai 1991, S. 238.