

Ribhegge, Hermann

Article — Digitized Version

Fehlstart: der Sozialpakt für den Aufschwung von G. und H.-W. Sinn

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ribhegge, Hermann (1992) : Fehlstart: der Sozialpakt für den Aufschwung von G. und H.-W. Sinn, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 3, pp. 151-157

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136862>

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.

Hermann Ribhegge

Fehlstart

Der Sozialpakt für den Aufschwung von G. und H.-W. Sinn

Gerlinde und Hans-Werner Sinn haben in ihrem vieldiskutierten Buch „Kaltstart“ einen „Sozialpakt für den Aufschwung“ gefordert, der den Verzicht auf Angleichung des ostdeutschen Tariflohnlevels an das in Westdeutschland für die kommenden Jahre beinhaltet, wofür die betroffenen Arbeitnehmer als Ausgleich eine Beteiligung an den ostdeutschen Unternehmen erhalten sollen. Dr. Hermann Ribhegge nimmt zu diesem Vorschlag kritisch Stellung. Im Anschluß daran eine Erwiderung von Gerlinde und Hans-Werner Sinn.

In ihrem lesenswerten Buch „Kaltstart“¹ haben G. und H.-W. Sinn nicht nur überzeugend grundlegende Fehlentwicklungen des Vereinigungsprozesses aufgezeigt, sondern sie haben auch mit ihrem Vorschlag eines „Sozialpaktes für den Aufschwung“ eine diskussionswürdige Konzeption zur Lösung der gravierenden Beschäftigungsprobleme in den neuen Bundesländern vorgelegt. In diesem Beitrag soll aufgezeigt werden, daß dieser Vorschlag mit einigen schwerwiegenden Mängeln behaftet und nicht in der Lage ist, die Beschäftigungsprobleme in den neuen Bundesländern zu lösen.

Beteiligungsmodell und Lohnpakt

Der zu diskutierende Sozialpakt besteht aus zwei miteinander verwobenen Komponenten. Zum einen wird die Einführung eines *Beteiligungsmodells* (wir beschränken uns hier auf den zentralen Fall der Aktiengesellschaft) und zum anderen die freiwillige Vereinbarung eines *Lohnpaktes* zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern vorgeschlagen. Das Beteiligungsmodell sieht vor, daß das Vermögen der Treuhandanstalt nicht mehr veräußert, sondern auf die Bevölkerung der ehemaligen DDR übertragen wird.

Es wird empfohlen, daß sich jeweils ein Investor an einer der neu zu gründenden Kapitalgesellschaften der Treuhandanstalt beteiligt und neues Kapital in diese Gesellschaft einbringt. Er erhält im Umfang des Wertes des eingebrachten Wissens, Kapitals usw. eine Beteiligung am Unternehmen. Dabei ist es erwünscht, daß der Investor soviel Kapital einbringt, daß er Mehrheitsaktionär

wird und so in der Lage ist, das Unternehmen *allein* zu kontrollieren. Der Kapitalanteil der Treuhandanstalt an dem betrachteten Unternehmen bestimmt sich nach dem ursprünglichen Vermögenswert des Unternehmens, der dem Wert des vorhandenen Altkapitals entspricht. Dieser soll dann zu einem Drittel an die zum Privatisierungszeitpunkt vorhandene Belegschaft sowie zu zwei Drittel an einen Fonds „Ostdeutsche Wirtschaft“ übertragen werden. Die Fondsanteile sollen an die ostdeutschen Sparer und die ostdeutsche Bevölkerung verteilt werden.

Als Gegenleistung zur Beteiligung der Beschäftigten, die ihre Anteile in Form einer Schenkung erhalten, sollen diese mit den Arbeitgebern einen Lohnpakt schließen. Diese Lohnvereinbarung sieht vor, daß die Tarife rückwirkend auf das Niveau vom April 1991 abgesenkt werden. Um Reallohnseinbußen sowie einen relativen Rückgang im Vergleich zu den Westlöhnen auszuschließen, sollen die Tariflöhne im Osten im gleichen Ausmaß steigen wie die durchschnittlichen Löhne im Westen. Arbeitszeitverkürzungen in den alten Bundesländern werden auf die neuen übertragen.

Bei dieser regelgebundenen Lohnpolitik wird eine Zementierung der Lohnrelation zwischen Ost und West erreicht. Nach Ansicht der Autoren werden die durchschnittlichen Bruttomonatslöhne auf 47% des Westniveaus eingefroren, und im Vergleich zum Westen wird ein Netto-reallohnniveau von 60% erzielt. Um die Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften in den Westen zu verhindern, ist in dem Vorschlag vorgesehen, daß die Arbeitgeber im privaten Sektor höhere als die tariflich vereinbarten Löhne zahlen. Will ein nicht privatisiertes Unter-

Dr. Hermann Ribhegge, 43, ist Hochschuldozent für Volkswirtschaftslehre an der Universität Münster.

¹ G. Sinn, H.-W. Sinn: Kaltstart: Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen 1991.

nehmen die tarifliche Mindestnorm überschreiten, so bedarf dies der Zustimmung des Bundesfinanzministers.

Eigentumsrechtliche Aspekte

Eine notwendige Bedingung für den Aufschwung in den neuen Bundesländern ist es, daß in den Unternehmen effiziente Entscheidungsstrukturen geschaffen werden. Dazu ist es nicht nur notwendig, die Unternehmen mit einem guten Management auszustatten, sondern es muß auch eine effiziente Entscheidungsstruktur in den Unternehmen geschaffen werden, damit die riskanten Investitionsentscheidungen und die für viele Unternehmen immer noch unvermeidlichen Entlassungsentscheidungen im Umstrukturierungsprozeß getroffen werden können.

Es ist aber zu befürchten, daß mit den vorgeschlagenen Beteiligungsgesellschaften ineffiziente Entscheidungsstrukturen geschaffen werden. Natürlich stimmt die These der Autoren, daß man die Erstausstattungen in einer Marktwirtschaft weitgehend beliebig umverteilen kann, ohne damit ihre Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen. Dies folgt aus dem zweiten Fundamentalprinzip der Wohlfahrtsökonomik und gilt nach dem Coase-Theorem generell für eine Ökonomie ohne Transaktionskosten.

Unstrittig ist aber unter Ökonomen, daß gerade die Wirtschaft der neuen Bundesländer durch immens hohe Transaktionskosten charakterisiert ist. Es fehlen hier grundlegende institutionelle Einrichtungen, wie eine effiziente Gerichtsbarkeit und das Vertrauen auf gegenseitige Vertragserfüllung, Markttransparenz und ein hoher Informationsstand der Akteure zur Anbahnung, Abwicklung und Überwachung von Verträgen, die die Transaktionskosten senken.

Das Sinnsche Beteiligungsmodell führt zu einer Verdünnung der Eigentumsrechte des Investors und damit in einer durch hohe Transaktionskosten gekennzeichneten Wirtschaft zu Ineffizienzen. Im Sinnschen Vorschlag ist vorgesehen, daß der Investor so viel investiert, daß er eine Mehrheitsbeteiligung erreicht². Besitzt er mehr als 50% des Aktienkapitals, ist er in der Lage, die von der Kapitalseite zu wählenden Vertreter im Aufsichtsrat und damit den Vorstand nach seinen Vorstellungen allein zu bestimmen. Die Kapitalgesellschaft ist dann unter der ausschließlichen Kontrolle des Investors.

² Daß allein der Investor Einfluß auf die Geschäftspolitik haben soll, betonen G. Sinn, H.-W. Sinn: Sozialpakt für den Aufschwung, Kommentar zum Beitrag von Michaelis und Spermann, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 12, S. 622. Es ist aber hier zu prüfen, inwieweit in der Realität ihr Beteiligungsmodell tatsächlich dieser Anforderung gerecht wird.

Ein Investor muß aber eine Vielzahl von Hindernissen ausräumen, um die ausschließliche Kontrolle über das Unternehmen zu erlangen. Existieren mehrere Investoren, so kann sich ein Teil der Investoren mit den Beschäftigten als Kapitaleigner sowie mit dem Fonds „Ostdeutsche Wirtschaft“ absprechen, und sie können gemeinsam den Aufsichtsrat ohne Beteiligung der anderen Investoren besetzen und so den Vorstand kontrollieren.

Selbst für einen Investor, der allein die 50% Anteilsgrenze überschreitet, ist die Beteiligungsgesellschaft keine attraktive Anlageform, da er faktisch nur ein eingeschränktes Übertragungsrecht besitzt. Will er beispielsweise zur Diversifikation eines hohen Investitionsrisikos einen anderen Investor durch die Übertragung eines Teils seines Aktienpaketes am Unternehmen beteiligen, so läuft er Gefahr, daß der neue Investor mit den Beschäftigten bzw. dem Fonds koalitiert. Aufgrund der faktisch eingeschränkten Übertragbarkeit seines Aktienanteils sind für den Investor die Eigentumsrechte bei der Beteiligungsgesellschaft verdünnt; sie erschweren damit eine optimale Diversifikation von Risiken auf der Kapitalseite und verringern so den Investitionsanreiz.

Überbeteiligung der Arbeitnehmer

Überraschend am Sinnschen Beteiligungsmodell ist, daß grundlegende institutionelle Regelungen übersehen werden. Betrachtet man die Mitbestimmungsregelungen, die in dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 festgelegt sind, so stellt sich das Beteiligungsmodell in einem ganz anderen Licht dar. Gehen wir von einer Beteiligungsgesellschaft aus, die dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 unterliegt: Für dieses Unternehmen gilt, daß die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite 50% der Aufsichtsratsmitglieder stellen. Trotz der formalen Parität kann aber auch in diesem Fall die Kapitalseite den Vorstand allein bestellen, da sie letztendlich allein den Aufsichtsratsvorsitzenden bestimmen kann. Bei einer Pattsituation im Aufsichtsrat verfügt dieser über zwei Stimmen, und eine geschlossen handelnde Kapitalseite kann allein den Vorstand bestimmen und so das Unternehmen kontrollieren.

Hier soll nicht auf die Problematik eingegangen werden, ob nicht – wie die Arbeitgeberseite bei ihrer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht ausführte – das Mitbestimmungsgesetz in der Praxis zu einer Überparität zugunsten der Arbeitnehmerseite führt. Vieles spricht aber dafür, daß die *Kombination* von Mitbestimmungsgesetzgebung und Beteiligungsmodell zu einer faktischen Überbeteiligung der Arbeitnehmer führt. In diesem Fall wird sich jeder Investor zweimal überlegen, ob er in eine Beteiligungsgesellschaft investiert, in der er letztendlich nicht das Sagen hat.

Würde der Aufsichtsrat von der Kapitalseite gemäß der jeweiligen Kapitalanteile besetzt, so würde der Investor als Mehrheitseigentümer gerade ein Viertel der Aufsichtsratssitze besetzen. Die Arbeitnehmer würden aufgrund des Mitbestimmungsgesetzes sowie ihrer Beteiligung mehr als 50% der Sitze stellen und so das Unternehmen beherrschen. Bei einem solchen Aufsichtsrat ist die Beteiligungsgesellschaft nichts anderes als eine spezifische Variante der Arbeiterselbstverwaltung.

Die negativen Beschäftigungseffekte einer solchen Unternehmensform sind uns aus den Erfahrungen mit dem Jugoslawischen Modell bekannt. Die beteiligten Beschäftigten werden versuchen, ihre Entlassung zu verhindern, auch wenn dies zum langfristigen Überleben des Unternehmens unumgänglich ist. Da die beteiligten Arbeitnehmer aufgrund ihrer geringeren Diversifikationsmöglichkeiten risikoaversiver sind als der Investor, werden risikoreiche, aber für das Überleben des Unternehmens notwendige Investitionsvorhaben zurückgestellt.

Sine qua non für die Akzeptanz von Beteiligungsgesellschaften für einen Investor ist deshalb, daß er allein die Aufsichtsratsmitglieder der Arbeitgeberseite bestimmt und so eine Überparität der Arbeitnehmerseite verhindert. Gelingt es tatsächlich dem Investor, das Unternehmen allein zu kontrollieren, so besteht die Gefahr, daß die beteiligten Arbeitnehmer sowie der Fonds „Ostdeutsche Wirtschaft“ versuchen, nach § 302 sowie § 311 Aktiengesetz einen Nachteilsausgleich zu fordern, wenn vom Investor Entscheidungen zu ihren Ungunsten getroffen worden sind. Könnten sich die beteiligten Arbeitnehmer mit ihrer Nachteilsausgleichs-Forderung durchsetzen, so müßte der Investor unbeschränkt haften, wodurch sich sein Investitionsrisiko enorm erhöhen würde. Hinzu kommt, daß in der Beteiligungsgesellschaft die beteiligten Arbeitnehmer und der Investitionsfonds eine Sperrminorität darstellen, so daß die Eigentumsrechte des Investors, sofern es um ihre Veränderung geht, durch das Beteiligungsmodell weiter verdünnt werden. Das Problem der Sperrminorität kann aber zu einem großen Teil durch eine entsprechende Satzungsregelung von dem Investor gelöst werden.

Arbeitnehmer als stille Teilhaber?

Fazit dieser Überlegungen ist, daß bei einer Beteiligungsgesellschaft der Investor nicht nur konsequent seine Mehrheit nutzen muß, es muß darüber hinaus dafür gesorgt werden, daß die Arbeitnehmer und die Treuhandanstalt keinen Einfluß auf die unternehmerischen Entscheidungen erhalten und z. B. nur stille Teilhaber werden. Es wäre deshalb nur konsequent, daß diese Rege-

lung auch explizit bei der Darstellung ihres Beteiligungsmodells von den Autoren gefordert wird.

Bei seiner Beschreibung des Beteiligungsmodells schreibt H.-W. Sinn: „Am besten wäre es, die Beteiligungen der Treuhandanstalt von vornherein so auszugestalten, daß die Behörde keinen Einfluß auf die Geschäftspolitik ausüben kann und daß eine Nachschußpflicht für Verluste ausgeschlossen wird.“³ Bei ihrer gemeinsamen Darstellung ihres Modells im Abschnitt „Das Grundmodell für Kapitalgesellschaften“ wird nur der Hinweis gegeben: „Es ist wünschenswert, daß die westliche Partnerfirma genug ideelles und materielles Kapital einbringt, um eine Mehrheitsbeteiligung und die Übernahme der damit verbundenen Kontrollrechte zu rechtfertigen.“⁴

Warum schenken die Autoren der ostdeutschen Bevölkerung keinen reinen Wein ein und sagen: „Wir halten euch für die legitimen Eigentümer des Vermögens der Treuhandanstalt. Wir sind aber der Ansicht, daß ihr – aus welchen Gründen auch immer – nicht in der Lage seid, über euer eigenes Vermögen vernünftig zu disponieren.“? Das wäre eine klare Antwort, und sie würde keine falschen Illusionen bei der ostdeutschen Bevölkerung wecken.

Es ist aber verständlich, daß die Autoren auf eine so klare Aussage verzichten. Mit ihr wird die Attraktivität des Beteiligungsmodells als ein Vermögensanreiz für die Arbeitnehmer, zu Lohnkonzessionen bereit zu sein, drastisch eingeschränkt⁵. Für die Arbeitnehmer stellt die Beteiligungsgesellschaft ein Linsengericht dar. Die Eigentumsrechte der beteiligten Arbeitnehmer sind noch wesentlich eingeschränkter als die des Investors, insbesondere dann, wenn sie zu stillen Teilhabern degradiert werden⁶.

Sie sind wohl am Unternehmen beteiligt, tragen sogar ein Vermögensrisiko, aber als Kapitaleigner dürfen sie selbst bei den für sie so existentiellen Entlassungsentscheidungen keinen Einfluß nehmen: Sie werden sich entmündigt fühlen. Daß eine solche Entmündigung die

³ H.-W. Sinn: Verteilen statt verkaufen, in: Wirtschaftswoche vom 25. 1. 1991, S. 81.

⁴ G. Sinn, H.-W. Sinn: Kaltstart, a. a. O., S. 112.

⁵ Darauf verweisen auch J. Michaelis, A. Spermann: Investivlohn, Sozialpakt für den Aufschwung, Gewinnbeteiligung – Lösungen für Ostdeutschland?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 12, S. 617.

⁶ Aus dieser Sicht ist das Beteiligungsmodell von Furubotn wesentlich überzeugender. Bei seinem „Joint-Investment Model“ schlägt er vor, daß sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber gemäß ihrer Kapitalanteile sowohl am Gewinn als auch an der Entscheidungsfindung beteiligt werden. Siehe dazu E. G. Furubotn: A General Model of Co-determination, in: H. G. Nutzinger, J. Backhaus (Hrsg.): Codetermination – A Discussion of Different Approaches, Berlin u. a. 1989, S. 47 ff.

sozialen Spannungen zwischen Ost und West nicht gerade abbauen wird, ist einsichtig. Durch das darüber hinaus von den Autoren in Betracht gezogene Verbot der Veräußerung der Anteilsrechte der beteiligten Arbeitnehmer werden deren Eigentumsrechte weiter ausgedünnt und verlieren an Wert.

Benachteiligte Neueinzustellende

Aus der Sicht der Arbeitnehmer ist eine Beteiligungsgesellschaft aber nicht nur wegen der eingeschränkten Eigentumsrechte unattraktiv. Das Sinnsche Modell sieht vor, daß nur die zum Stichtag beschäftigten Arbeitnehmer einen Anteil am Unternehmen erhalten, den sie bei einer Entlassung auch nicht verlieren. Neu eingestellte Arbeitnehmer erhalten hingegen keinen Anteil. Durch diese Regelung werden – und das ist ein grundlegender Vorteil des Beteiligungsmodells gegenüber den eigentumsrechtlichen Regelungen des Arbeiterselbstverwaltungsmodells – effiziente Beschäftigungsentscheidungen gewährleistet. Da ausscheidende Arbeitnehmer ihre Unternehmensanteile behalten, wird durch das Beteiligungsmodell die Mobilität des Faktors Arbeit nicht eingeschränkt. Des weiteren wird der für Arbeiterselbstverwaltungen typische Anreiz ausgeräumt, eine restriktive Einstellungspolitik zu betreiben. Da Neueinzustellende keine Beteiligungsrechte erhalten, kommt es so lange zu Einstellungen, wie der Lohn geringer als das erwartete Wertgrenzprodukt ist. Dies ist darauf zurückzuführen, daß das Beteiligungsmodell im Gegensatz zum Modell der Arbeiterselbstverwaltung keine zusätzlichen Einstellungskosten entstehen läßt⁷.

Für die Arbeitnehmer ist aber diese Regelung, schon Beschäftigte (Insider) und Neueinzustellende (Outsider) unterschiedlich zu behandeln, nicht unproblematisch. Geht man von der recht plausiblen Hypothese aus, daß in den Unternehmen der ehemaligen DDR gerade die alten Seilschaften überlebt haben und systemkritische Arbeitnehmer und insbesondere Arbeitnehmerinnen entlassen worden sind, dann führt das Sinnsche Beteiligungsmodell dazu, daß eine *gezielte* Vermögensübertragung an diejenigen vorgenommen wird, die für die Zerstörung des Volksvermögens in besonderem Maße verantwortlich waren. Dies stellt unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten keine glückliche Lösung dar.

⁷ Würden nämlich auch die Neueinzustellenden automatisch Eigentumsanteile erhalten, so würde dies eine Entwertung der Anteile der schon Beschäftigten bewirken, die sich deshalb für eine restriktive Einstellungspolitik stark machen. Interessant wäre es in diesem Zusammenhang, das Beteiligungsmodell dahingehend zu erweitern, daß die Neueinzustellenden selbst Beteiligungsanteile erwerben müssen, wie dies E. Fehr: *Jenseits von Kapitalismus und Sozialismus – Die Mitarbeitergesellschaft*, unveröffentlichtes Manuskript, Wien, zur Lösung des Beschäftigungsdilemmas von selbstverwalteten Unternehmen vorschlägt.

Da es unter Beschäftigungsgesichtspunkten effizient ist, Neueinzustellende nicht automatisch mit der Einstellung am Unternehmen zu beteiligen, kommt es zu einer Zweiklassengesellschaft innerhalb der Belegschaft der Beteiligungsgesellschaft. Es existieren dann dort einerseits schon Beschäftigte mit und andererseits Neueintretende ohne Beteiligungsrechte. Da sich nach einer gewissen Einarbeitungszeit die Qualifikation der Newcomer an die der Insider mit Beteiligungsrechten angeglichen hat, sind soziale Spannungen im Unternehmen zu erwarten. Insbesondere ist zu befürchten, daß die Neueintretenden fordern, bei gleicher Leistung einen höheren Lohn als die Insider zu erhalten, die ja zusätzlich über ihren Lohn hinaus durch die ihnen geschenkten Kapitalanteile am Unternehmenserfolg beteiligt sind. Dieses Spannungsverhältnis unter den Beschäftigten wird die Lohndynamik eher verstärken als abschwächen und so beschäftigungshemmend wirken.

Druck auf politische Instanzen

Betrachten wir abschließend die durch das Beteiligungsmodell geschaffene Eigentumsordnung aus der wirtschaftspolitischen Perspektive, so ist zu befürchten, daß durch sie der Druck auf die politischen Instanzen, unrentable Unternehmen zu subventionieren, erhöht wird. Stehen in den neuen Bundesländern Beteiligungsgesellschaften vor dem Konkurs, so werden gerade die am Unternehmen beteiligten Arbeitnehmer Druck auf die jeweilige Regierung ausüben. Sie werden argumentieren, daß sie zum einen den Lohnverzicht auf sich genommen und zum anderen auf die Ausübung ihrer Eigentumsrechte freiwillig oder auch unfreiwillig verzichtet haben. Darüber hinaus werden sie darauf hinweisen, daß ihr Verzicht, auf die Geschäftspolitik des Unternehmens Einfluß zu nehmen, es dem Investor (aus dem Westen) ermöglicht hat, die Beteiligungsgesellschaft als „Konjunkturpuffer“ (verlängerte Werkbänke) und als einen Schutz vor unliebsamer Konkurrenz aus dem Osten zu verwenden⁸. Deshalb dürfen ihre Vorleistungen nicht noch dadurch weiter entwertet werden, daß sie entlassen und ihre Vermögensanteile am Unternehmen völlig abgeschrieben werden.

Die Beschäftigten werden insbesondere in kritischen Beschäftigungssituationen von den politischen Instanzen verlangen, daß der Fonds „Ostdeutsche Wirtschaft“ als Miteigentümer aktiven Einfluß auf die Unternehmens-

⁸ Dieses Problem wird auch von G. Sinn, H.-W. Sinn: *Kaltstart*, a. a. O., S. 113, durchaus gesehen. Als Lösung schlagen sie ein „Management-Buyout“ vor. Dies ist aber keine Lösung des Problems, da die Zahl der qualifizierten Manager in Ostdeutschland so gering ist, daß diese Übernahmeform die Ausnahme sein wird und nur in kleinen Unternehmen realisiert werden könnte.

politik ausübt. Denn wie sollte in einer so prekären Situation der Wirtschaftsminister eines ostdeutschen Landes seinen Bürgern erklären, daß nun die Marktwirtschaft für die neuen Bundesländer gilt, daß aber ein fundamentales Prinzip der Marktwirtschaft, die *Identität von Eigentum-Haftung-Entscheidung*, für sie nicht gilt. Sie sind zwar Eigentümer und dürfen auch mit ihrem Fondsvermögen und ihrem Arbeitsplatz für Fehlentscheidungen haften, nicht aber selbst entscheiden.

Die Autoren haben bestimmt nicht die Absicht gehabt, mit ihrem Vorschlag der Beteiligungsgesellschaft den Weg für eine aktive staatliche Industriepolitik bereiten zu wollen. Es ist aber zu befürchten, daß sie mit ihrem Vorschlag ungewollt Barrieren zur Realisierung des von der Industriegewerkschaft Metall vertretenen Fondskonzepts einer „Solidarischen Finanzierung der sozialen Einigung“, mit dem eine staatliche Investitionslenkung verwirklicht werden soll⁹, ausgeräumt haben. Das Schlagwort der Beteiligungsgesellschaft steht in der politischen Diskussion, und die grundlegenden eigentumsrechtlichen Einschränkungen des Sinnschen Modells werden schnell in der politischen Diskussion beiseite geschoben.

Theorie unvollständiger Verträge

Kennzeichnend für die Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten ist die Unvollständigkeit ihrer vertraglichen Beziehungen¹⁰. Wären *perfekte* Verträge möglich, in denen alle Aspekte der Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vollständig vertraglich geregelt wären, so wäre das Problem der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit nicht existent. Auftretende Arbeitslosigkeit könnte man dann nur als freiwillige interpretieren, deren Beseitigung sogar zu Wohlfahrtsverlusten bei mindestens einem Vertragspartner führen würde.

Charakteristisch ist für unvollständige Verträge, daß sie in einer Welt der Ungewißheit vereinbart werden müssen. Bei Lohnvereinbarungen kennen die Vertragsparteien nicht die Auswirkungen der ausgehandelten Löhne auf die Beschäftigung, da sie die Entwicklung der Angebots- und Nachfragebedingungen nicht exakt antizipieren können.

Des weiteren stellt sich für unvollständige Verträge das Problem der Vertragsverletzung, des bewußt kalkulierten Vertragsbruchs. Oft ist nicht eindeutig zu bestimmen, wer

tatsächlich den Vertrag gebrochen hat, da die Kontrollkosten der Vertragsüberwachung zu hoch sind. Selbst wenn dieses Identifikationsproblem gelöst ist, stellt sich darüber hinaus das Problem der Ex-ante-Bestimmung der Vertragstreue des Vertragspartners. Es kann bei unvollkommenen Verträgen durchaus Situationen geben, in denen ein Partner bewußt einen Vertrag bricht, weil der Nutzen der Vertragsverletzung größer als der der Erfüllung ist.

Da bei unvollkommenen Verträgen auch die Einschaltung von Gerichten eine Vertragserfüllung häufig nicht gewährleistet, müssen die Vertragspartner bestrebt sein, die Verträge so zu gestalten, daß sie „selbsterzwingend“ sind¹¹. Die Verträge müssen so ausgestaltet werden, daß es aufgrund des langfristigen Vorteilskalküls der Vertragspartner sinnvoll ist, den Vertrag einzuhalten. Die Realisierung solcher sich selbsterzwingender Verträge ist aber bei der Ausgestaltung der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen nur unter sehr günstigen Bedingungen zu verwirklichen.

Fehlende Anreize zur Vertragserfüllung

Wie ist nun der Sinnsche Lohnpakt aus der Perspektive der Theorie unvollständiger Verträge zu beurteilen? Die freiwillig vereinbarte Lohnzurückhaltung soll nach ihrer Ansicht dadurch gewährleistet sein, daß den beim Vertragsabschluß Beschäftigten ein Beteiligungsrecht eingeräumt wird. Aus der Perspektive unvollständiger Verträge ist aber die Einräumung von Beteiligungsrechten eine einseitige Vorleistung der Treuhandanstalt, die mitnichten die Einhaltung des Lohnverzichtes gewährleistet.

Vorleistungen können überhaupt nur dann einen Anreiz zum Abschluß eines Vertrages und seiner Einhaltung bieten, wenn sie nicht generell, sondern nur selektiv gewährt werden. Nur den Arbeitnehmern darf eine Beteiligung gewährt werden, die dem Vertrag zustimmen und ihn auch einhalten. Schon bei der Frage der Zustimmung tauchen bei dem Sinnschen Konzept immense Identifikationsprobleme auf.

Sinn/Sinn schlagen vor, daß nur diejenigen beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder eine Beteiligung erhalten sollen, die ihrer Gewerkschaft eine Zustimmung zum Lohnpakt empfehlen. Sie sollen jedoch auch dann eine Beteiligung erhalten, wenn ihre Gewerkschaft dieser Empfehlung nicht nachkommt. Wie sind aber die Beteiligungsrechte zu übertragen, wenn sich alle (fast alle) Gewerkschaftsmitglieder öffentlich für eine Zustimmung zum Lohnverzicht aussprechen, sich aber eine qualifi-

⁹ Eine Dokumentation des Konzepts findet man z. B. in der Frankfurter Rundschau vom 7. 11. 1991, S. 22.

¹⁰ Zur Interpretation der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung als einen „incomplete contract“ siehe z.B. B. R. Holstrom, J. Tirole: The Theory of the Firm, in: R. Schmalensee, R. D. Willig (Hrsg.): Handbook of Industrial Organization, Vol. 1, Amsterdam u. a. 1989, S. 66 ff.

¹¹ Eine Darstellung dieser Problematik findet man z. B. bei H. L. Carmichael: Self-Enforcing Contracts, Shirking, and Life Cycle Incentives, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 3, Fall 1989, S. 65 ff.

zierte Mehrheit bei der von der Gewerkschaft „vorsorglich“ durchgeführten geheimen Abstimmung für einen höheren Lohnpfad, für den Streik und damit für die Ablehnung des Lohnpaktes ausspricht? Wie soll hier die Treuhandaustalt bei der Verteilung der Beteiligungsanteile zwischen Vertragszustimmenden und -ablehnenden differenzieren? Wie ist mit all den gewerkschaftlich nicht organisierten Arbeitnehmern zu verfahren?

Da diese Arbeitnehmer nicht formal für die Tarifpolitik verantwortlich sind, müßten sie per se Anteilsrechte erhalten. Dies würde aber zu einer Vorteilsregel für gewerkschaftlich nicht Organisierte führen. Weil aber Vorteilsregeln für Gewerkschaftsmitglieder unzulässig sind, muß dies verfassungsrechtlich auch für Nachteilsregeln gelten. Durch diese Vorteilsregel für gewerkschaftlich nicht organisierte Arbeitnehmer würde die Attraktivität der Gewerkschaften immens eingeschränkt, so daß sie mit allen Mitteln politischen Druck ausüben werden, um diese Regelung des Beteiligungsmodells zu verhindern.

Unterstellen wir, daß man einigermaßen zwischen vertragszustimmenden und -ablehnenden Arbeitnehmern diskriminieren kann, so stellt sich immer noch die Frage der Vertragserfüllung. Zielsetzung des Lohnpaktes ist es nicht allein, die heutigen Lohnkosten zu senken und damit den Auslastungsgrad der gegebenen Kapazitäten zu erhöhen¹², sondern die Rentabilität der Investitionen zu verbessern. Lohnkonzessionen bewirken aber nur dann einen großen Rentabilitätseffekt, wenn sie auch glaubwürdig sind. Gerade diese Glaubwürdigkeit wird durch das Beteiligungsmodell nicht realisiert. Das Beteiligungsmodell schafft selektive Anreize nur bei den schon Beschäftigten. Ihre Beteiligungsrechte wirken aber nur dann auf eine Vertragserfüllung hin, wenn die Beschäftigten diese bei Vertragsverletzung verlieren, für einen Vertragsbruch also im nachhinein bestraft werden. Für all die Neueingestellten gewährleistet das Beteiligungsmodell keine Vertragserfüllung. Beschränken wir deshalb die Analyse auf die mit Beteiligungsrechten ausgestatteten Beschäftigten.

Macht man sich die Überlegungen von A. Lindbeck und D. Snower zu eigen¹³, dann ist das Beschäftigungsrisiko der Insider am geringsten, so daß es für sie besonders attraktiv ist, den Lohnpakt zu verletzen. Sie haben einen

¹² Der kurzfristige Beschäftigungseffekt von Lohnzugeständnissen wird eher gering sein. Die Nachfrage nach Produkten der neuen Bundesländer, so ist zu vermuten, ist sehr preisunelastisch. Erst wenn die Lohnzurückhaltung zu Investitionen und Qualitätssteigerungen führt, ist mit einer Belebung der Produktion zu rechnen.

¹³ Siehe A. Lindbeck, D. Snower: *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge und London 1988.

immensen Einfluß auf das Verhalten der Gesamtbelegschaft, sie beeinflussen entscheidend das Arbeitsklima im Betrieb und damit die Arbeitsproduktivität. Durch „Schikanedrohungen“ usw. können sie Druck auf den Arbeitgeber ausüben und so „freiwillige“ übertarifliche Lohnerhöhungen erzwingen, ohne formal den Lohnpakt verletzt zu haben. Im Extremfall können sie – wie die Erfahrungen mit der Konzertierten Aktion 1969 in den alten Bundesländern gezeigt haben – wilde Streiks initiieren und so die gesamtwirtschaftlichen Lohnvereinbarungen faktisch unterlaufen¹⁴.

Da die Arbeitgeber die Rädelsführer nur sehr schwer identifizieren und die gerichtliche Aberkennung der Beteiligungsrechte aufgrund einer faktischen Vertragsverletzung nicht durchsetzen können, wird durch die Gewährung von Beteiligungsrechten die Glaubwürdigkeit des Lohnpaktes in keiner Weise erhöht. Kein Unternehmer wird bereit sein, seine Investitionsaktivitäten aufgrund des wenig glaubwürdigen Versprechens der Arbeitnehmer zu erhöhen.

Tarifpolitische Konsequenzen

Nicht nur die Anreize zur Vertragserfüllung sind im Sinnschen Beteiligungsmodell unzureichend ausgestaltet. Das Modell leidet auch an allokativen Ungereimtheiten, die die Akzeptanz des Lohnpaktes erschweren und damit seine Glaubwürdigkeit weiter verringern. Der Sinnsche Lohnpakt ist eine spezielle Variante einer regelgebundenen Lohnpolitik, die einen Relativlohnstopp zwischen Ost und West auf ein bestimmtes Verhältnis (Verteilung Ost-West im April 1991) festlegt, der unter Allokationsgesichtspunkten als mehr oder weniger willkürlich anzusehen ist und der eine Anbindung der Lohnentwicklung Ost an die Lohnentwicklung West vorsieht, ohne dabei die zukünftigen unterschiedlichen Entwicklungen der Produktivitäten in Ost und West ausreichend zu berücksichtigen. Dies steht im Widerspruch zu einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik.

Dieser Lohnpakt beinhaltet sowohl für die Investoren als auch für die Arbeitnehmer einen großen Grad an Ungewißheit, da sie nicht wissen, in welchem Ausmaß stabilitätswidrige Lohnvereinbarungen in der Zukunft von den Arbeitgebern und Gewerkschaften in den Tarifbezirken der alten Bundesländer vereinbart werden. Die Arbeitnehmer Ost geraten so ins Schlepptau der Tarifpolitik West, ohne diese faktisch beeinflussen zu können. Bei

¹⁴ Zu diesem Legitimationsproblem gesamtwirtschaftlicher Lohnvereinbarungen siehe z. B. H. Ribhegge: *Rationale Einkommenspolitik aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie*, Tübingen 1978, S. 81 ff.

dieser Lohnformel sind die Arbeitnehmer in Ostdeutschland auf Gedeih und Verderb auf das tarifpolitische Verantwortungsgefühl der Tarifparteien in den alten Bundesländern angewiesen.

Es ist nicht zu erwarten, daß die Beschäftigten in den neuen Bundesländern diesen Vereinbarungen blindlings zustimmen werden. Welche tarifpolitischen Funktionen haben dann noch die Gewerkschaften in den Tarifbezirken der neuen Bundesländer? Sie sind – im Gegensatz zu ihren Kollegen im Westen – zu einer reinen tarifpolitischen Statistenrolle verurteilt und geraten in eine Legitimationskrise. Es ist deshalb zu befürchten, daß sie entweder versuchen, den Lohnpakt zu brechen, um wieder eine eigenständige Lohnpolitik betreiben zu können, oder sie werden verlangen, an den Tarifverhandlungen im Westen, die auch sie betreffen, beteiligt zu werden. Die Tarifverhandlungen in der Bundesrepublik würden so zentralisiert. Die unlängst von der Deregulierungskommission geforderte notwendige Lohndifferenzierung würde so durch die zentralistische Lohnpolitik erschwert. Der Sinnische Lohnpakt führt dazu, daß nicht mehr regional differenziert nach einzelnen Tarifbezirken mit unterschiedlichen Produktivitäten Tarife ausgehandelt werden. Diese regelgebundene Einkommenspolitik hat damit eine beschäftigungshemmende Nivellierung der Löhne zur Folge.

Fazit

Daß im Vereinigungsprozeß wirtschaftspolitische Fehler gemacht worden sind, ist unumstritten. Bei unserem

geringen Wissen über die effiziente Gestaltung des Transformationsprozesses war dies vorauszusehen. Daß diese Fehlentwicklungen offengelegt worden sind, ist auch das Verdienst von G. und H-W. Sinn. Es ist auch zu begrüßen, daß sie einen Vorschlag zur effizienteren Gestaltung des Transformationsprozesses gemacht haben.

Aber auch dieser Vorschlag eines Sozialpaktes für den Aufschwung stellt keine Lösung dar. Zum einen sind die eigentumsrechtlichen Regelungen der Beteiligungsgesellschaft mit den gesetzlichen Mitbestimmungsregeln nur schwer zu vereinbaren, und zum anderen ist der vorgeschlagene Lohnpakt nicht glaubwürdig und einseitig an die ungewisse zukünftige Lohnpolitik der Tarifparteien des Westens gebunden.

Die hier vorgenommene Kritik an diesem Modell ist notwendig, damit kein neuer Mythos im Einigungsprozeß entsteht. So wie vorschnell argumentiert wird, daß, wenn wir auf die Währungsunion verzichtet hätten, die Beschäftigungsprobleme der Transformation wesentlich geringer ausgefallen wären, so ist zu befürchten, daß nun argumentiert wird: Wäre nicht die fatale Politik der Treuhandanstalt gewesen, so hätten wir mit den Beteiligungsgesellschaften die Beschäftigungsprobleme wesentlich besser gelöst. Wir müssen als Ökonomen einfach zugeben, daß wir immer noch relativ wenig über den Transformationsprozeß wissen und über keine Patentrezepte verfügen. Auch in der Zukunft wird es unsere Aufgabe sein, die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Lösungen abzuwägen, in der Hoffnung, wenigstens die schlechtesten zu selektieren.

Gerlinde Sinn, Hans-Werner Sinn

Ribhegges Fehlstart: Eine Replik

Unser Kommilitone Hermann Ribhegge weiß nicht, was er will. In der ersten Hälfte seines Beitrages argumentiert er mit Verve gegen Stimmrechte für Restbeteiligungen, in der zweiten votiert er für solche Stimm-

rechte. Wir werden aus seinen Ausführungen nicht schlau. Jedenfalls wollen wir keine Stimmrechte und haben das auch ausgeführt. Es geht uns bei unserem Vorschlag darum, die private Investitionstätigkeit zu beleben. Stimmrechte wären hinderlich, weil sie die Gefahr einer politischen Einflußnahme auf die Unternehmensentscheidungen vergrößern und Investoren abschrecken würden.

Der Hauptvorteil, den Restbeteiligungen unter Effizienzgesichtspunkten aufweisen, liegt darin, daß den Unternehmen der Kaufpreis in Form haftenden Eigenkapi-

Gerlinde Sinn, Dipl.-Volkswirtin, ist freiberufliche Wissenschaftlerin, Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, 43, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium.