

Neubäumer, Renate

**Article — Digitized Version**

## Der ostdeutsche Arbeitsmarkt: Noch kein Licht am Ende des Tunnels

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Neubäumer, Renate (1993) : Der ostdeutsche Arbeitsmarkt: Noch kein Licht am Ende des Tunnels, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 11, pp. 579-587

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137063>

**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.*

Renate Neubäumer\*

## Der ostdeutsche Arbeitsmarkt – Noch kein Licht am Ende des Tunnels

*Trotz zahlreicher arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland unverändert hoch. Ist eine Besserung in Sicht? Welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen versprechen Abhilfe?*

Der Mangel an rentabler Beschäftigung bleibt – vermutlich noch auf lange Zeit – das gravierendste Problem in Ostdeutschland.<sup>1</sup> Diese pessimistische Einschätzung des Sachverständigenrates ist vor dem Hintergrund des extremen Beschäftigungsabbaus in den neuen Ländern zu sehen: Während Ende 1989, vor Öffnung der Grenze, fast 10 Mill. Erwerbstätige einen Arbeitsplatz hatten, waren es Ende 1992 nur noch 6 Mill. Nicht zuletzt aufgrund arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen entwickelte sich die Zahl der Arbeitslosen nicht ganz so dramatisch. Sie stieg im gleichen Zeitraum von „nahe Null“ auf 1,1 Mill. und verharrt seitdem auf diesem hohen Niveau<sup>2</sup>.

Die Ursachen dieser Entwicklung sind im Zusammenhang mit dem Beitritt der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik zu sehen. Der abrupte Wandel der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen und der damit einhergehende Strukturbruch blieben nicht ohne Auswirkungen auf die Arbeitsnachfrage, das Arbeitsangebot sowie das Zusammenspiel beider Marktseiten und damit insbesondere auf die Arbeitslosigkeit und die Lohnfindung in Ostdeutschland.

Wie eine Untersuchung des Ifo-Institutes belegt, die auf eingehenden Befragungen ostdeutscher Betriebe, Behörden und wissenschaftlicher Einrichtungen basiert, wurde in der ehemaligen DDR menschliche Arbeitskraft „verschwendet“<sup>3</sup>. So führten Stillstandszeiten in der Produktion aufgrund fehlender Materiallieferungen und defekter Produktionsanlagen nicht nur zu erheblichen Ausfallzeiten, sondern banden darüber hinaus einen nicht unerheblichen Mitarbeiterstab an Materialbeschaffung und Reparaturen. Weil Anreize für einen effizienten Arbeitskräfteeinsatz fehlten, wurde der Personalbestand an saisonalen oder durch Exportaufträge verursachten Produktionsspitzen ausgerichtet, und schließlich wurde die Leistungsbereitschaft der Belegschaft weder gefordert noch gefördert. Der Übergang zur Wirtschafts- und Ge-

sellschaftsordnung der Bundesrepublik bewirkte nicht nur die Offenlegung dieser verdeckten Arbeitslosigkeit, sondern auch den Wegfall von ehemals gesellschaftlich gewollter Arbeitsnachfrage, die alleine zur Erfüllung bestimmter politischer und sozialer Aufgaben notwendig war und die wir – abweichend vom Gutachten des Ifo-Instituts – nicht „pauschal als ‚verdeckte Arbeitslosigkeit‘ etikettieren“ wollen<sup>4</sup>. Insgesamt schätzt das Ifo-Institut den Rückgang der Arbeitsnachfrage, der allein aufgrund des Systemwechsels erfolgte, auf 1,4 Mill.

Der „Einbruch“ der Wirtschaftstätigkeit, der nach der Währungsunion in Ostdeutschland stattfand, spiegelt den Abbau des Produktions- und Arbeitsplatzpotentials<sup>5</sup> wider, der durch den grundlegenden Wandel der Produktions- und Absatzbedingungen verursacht wurde. So wurden die Möglichkeiten, das Produktivvermögen der ehemaligen DDR weiterhin wirtschaftlich sinnvoll einzusetzen, stark eingeschränkt. Mit ihm lassen sich häufig die strengeren westdeutschen Umweltschutzvorschriften nicht einhalten, es stehen neuere technische Verfahren zur Verfügung, und die relativen Faktorpreise haben sich drastisch verändert. Die Faktorkombinationen, die bei

\* Teile dieses Beitrags sind dem Artikel „Der ostdeutsche Arbeitsmarkt – ein Arbeitsmarkt wie jeder andere?“ entnommen. Er leitet den im Herbst neu erschienenen Sammelband R. Neubäumer: Arbeitsmarktpolitik kontrovers – Analysen und Konzepte für Ostdeutschland, Darmstadt 1993, ein.

<sup>1</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1992/93, Z. 53\*.

<sup>2</sup> Im Jahr 1993 gab es 1,17 Mill. Arbeitslose; dies entspricht einer Quote von 15,4% bezogen auf alle (zivilen) Erwerbspersonen.

<sup>3</sup> Vgl. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Verdeckte Arbeitslosigkeit in der DDR, Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, München 1990. Die Untersuchung wurde in Zusammenarbeit mit dem Institut für angewandte Wirtschaftsforschung in Berlin (Ost) durchgeführt.

<sup>4</sup> Neben politischen Kadern zählten dazu Mitarbeiter, die zusätzlich eingestellt wurden, um Arbeitszeitverluste durch politische Aktivitäten (Versammlungen, Betriebskampfgruppen usw.) auszugleichen, sowie die Beschäftigten in den zahlreichen betriebseigenen Sozialeinrichtungen (Krankenhäuser, Kindergärten usw.). Vgl. auch W. Franz: Im Jahr danach – Bestandsaufnahme und Analyse der Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland, Diskussionsbeiträge Serie II – Nr. 159, Konstanz 1991, S. 8.

<sup>5</sup> Der Begriff Arbeitsplatzpotential ist hier im Sinne von Arbeitsplätzen zu verstehen, auf denen solche Güter und Dienstleistungen produziert werden können, für die es auf Dauer eine kaufkräftige, mindestens die (reversiblen) Kosten deckende Nachfrage gibt.

*Prof. Dr. Renate Neubäumer ist gegenwärtig wirtschaftswissenschaftliche Dozentin an der Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt am Main.*

den neuen Faktorpreisrelationen rentabel wären, lassen sich mit den alten Investitionsgütern nicht realisieren.

Ähnlich haben auf der Absatzseite die „schlagartige und radikale Liberalisierung der Güter- und Faktormärkte“ und die kräftige Aufwertung durch die Währungsunion nicht nur die Mängel ostdeutscher Produkte hinsichtlich Qualität, Sortimentsgestaltung, „Outfit“ und Image offengelegt, sondern auch zu einem grundlegenden Wandel der Knappheitsverhältnisse und vollkommen veränderten Güterpreisrelationen geführt. „Die neuen Preise und Tauschmöglichkeiten mußten ... den Zusammenbruch der Handelsbeziehungen innerhalb Ostdeutschlands und zwischen dieser Region und den ehemaligen RGW-Ländern zur Folge haben, (denn) bei veränderten Preisen und freiem Tausch stellt sich immer einer der ehemaligen Tauschpartner besser, wenn er die alten Beziehungen löst.“ Selbst bei einer vorher optimal an die Nachfragerwünsche angepaßten Produktion wäre „der Konkurs (ostdeutscher Betriebe) ohne Wandel vorprogrammiert“, und das gleiche würde für Westfirmen gelten, „wenn sie unversehens östlichen Preisen ausgesetzt würden“<sup>6</sup>.

Dieser unumgängliche Wandel ist mit dem vorhandenen Kapitalstock in vielen Fällen ausgeschlossen. Entscheidungen über Investitionen in Human- und Sachkapital, technisches Know-how, den Aufbau von Lieferbeziehungen u.a., die in der Vergangenheit unter anderen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gefällt wurden, können meist nicht mehr revidiert werden, wenn die Produktionsfaktoren einmal auf eine bestimmte Verwendung festgelegt worden sind. Damit sind die technischen Verfahren, die Faktoreinsatzmengen sowie Art, Umfang und Qualität der verschiedenen Produkte weitgehend festgelegt. Eine Anpassung an die veränderten Güter- und Faktorpreise macht umfangreiche Investitionen nötig.

### Höheres Investitionsrisiko

Die Entstehung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten ist somit „untrennbar“ mit Neuinvestitionen verbunden.

<sup>6</sup> G. Sinn, H.-W. Sinn: Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 2. Aufl., Tübingen 1992, S. 37 und 38.

<sup>7</sup> Vgl. ähnlich E. Kantzenbach, J. Kruse: Kollektive Marktbeherrschung, Göttingen 1985, S. 60. In der angelsächsischen Literatur werden dafür auch die Begriffe „sunk costs“, „sunk investment“, „asset specificity“, „quasi-rents“ verwandt. Vgl. beispielsweise O. E. Williamson: Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics, 22 (1979), S. 233 ff.; und W. J. Baumol, J. C. Panzar, R. D. Willig: Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York 1982.

<sup>8</sup> Es fallen zusätzlich (reversible) periodenfixe Kosten und variable Kosten an. Der Deckungsbeitrag ist hier im Sinne von Beitrag zur Deckung der irreversiblen Kosten zu verstehen.

<sup>9</sup> Ex post spielen die irreversiblen Kosten keine Rolle mehr, wenn es um die Aufrechterhaltung der Produktionsbereitschaft und – bei umfassenderer Betrachtung – den Verbleib am Markt geht.

Sie gehen in den neuen Ländern häufig mit einem höheren Investitionsrisiko einher, wie sich mit Hilfe des Konzepts der irreversiblen Kosten zeigen läßt.

Jede Investition führt dazu, daß Produktionsfaktoren auf eine spezifische Verwendung festgelegt werden, d.h., sie können anschließend anderweitig nicht mehr oder nur noch eingeschränkt genutzt werden. Beispielsweise kann eine Spezialmaschine an anderer Stelle im Betrieb nur noch wie eine billigere Standardmaschine genutzt werden, oder eine Werbekampagne erweist sich als wertlos, sobald der Verkauf der Produktreihe eingestellt wird. Dieser „Unterschied im Wert eines Produktionsfaktors in seiner geplanten gegenüber der besten alternativen Verwendung“ wird als irreversible Kosten bezeichnet<sup>7</sup>.

Den irreversiblen Kosten stehen während der Nutzungsdauer des Investitionsgutes Deckungsbeiträge gegenüber, die sich aus den von Absatzmenge und -preis abhängigen Erlösen und den weiteren Kosten ergeben<sup>8</sup>. Ex ante lohnt die Investition nur, wenn der Barwert dieser zukünftigen Deckungsbeiträge die irreversiblen Kosten übersteigt. Entwickeln sich später die Erlöse und Kosten und damit die Deckungsbeiträge nicht wie erwartet, so kann sich die Investition im nachhinein als unrentabel herausstellen. Das damit verbundene Risiko ist um so größer, je höher die irreversiblen, „unwiederbringlichen“ Kosten ausfallen und je unsicherer die Entwicklung der zukünftigen Kosten- und Nachfragedeterminanten ist<sup>9</sup>.

In Ostdeutschland ist zum einen die Unsicherheit über die zukünftige Höhe der zum Teil weit in der Zukunft liegenden Deckungsbeiträge besonders groß. Es handelt sich häufig um neue Produkte, und es gibt auf der Kosten- und Erlöse-Seite viele „Unbekannte“, z.B. die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, die Sanierung von Altlasten oder ungeklärte Eigentumsfragen. Zum anderen müssen ostdeutsche Unternehmen häufig in vielen Bereichen neu investieren, z.B. in Produktionsanlagen, Know-how, die (Weiter-)Qualifizierung von Mitarbeitern, den Aufbau von Lieferbeziehungen oder in Werbemaßnahmen. Dementsprechend sind die irreversiblen Kosten, über die „mit einem Schlag“ entschieden werden muß, besonders hoch.

Dagegen wurden in westdeutschen Unternehmen viele dieser Investitionen bereits in der Vergangenheit getätigt, so daß deren irreversible Kosten kein Risiko mehr darstellen, sondern im Gegenteil die daraus noch erzielbaren Deckungsbeiträge ohne Reinvestitionen in anderen Bereichen verlorengingen. Des weiteren müssen ostdeutsche Unternehmen in der Anfangsphase mit Verlusten rechnen, weil ihre Finanzierungsbedingungen schlechter und ihre Beschaffungspreise höher sind, weil Anlaufschwierigkeiten auftreten, bis die neuen Mitarbeiter angelernt sind und Erfahrungen mit den neuen Pro-

duktionsanlagen gesammelt wurden, und weil der Absatz für ihre neuen bzw. gewandelten Produkte zunächst unzureichend ist und/oder starke Preiszugeständnisse erfordert. Diese negativen Deckungsbeiträge, die für die ersten Perioden erwartet werden, lassen sich auch als irreversible Kosten interpretieren, die das Investitionsrisiko weiter erhöhen.

Die umfangreichen staatlichen Maßnahmen zur Investitionsförderung reduzieren die irreversiblen Kosten (und damit das Investitionsrisiko) fast ausschließlich beim Sachkapital und begünstigen vor allem den Aufbau kapitalintensiver Zweigwerke in den neuen Bundesländern und weniger Neugründungen oder eine grundlegende Umstellung des Produktions- und Absatzprogramms bei bestehenden Betrieben in Ostdeutschland<sup>10</sup>.

Dabei kommt der Lohnentwicklung in mehrfacher Hinsicht Bedeutung zu. Kurz- und mittelfristig schnell steigende Arbeitskosten führen zu größeren Anlaufverlusten und erhöhen damit die irreversiblen Kosten und das Investitionsrisiko. Dies dürfte insbesondere für kleine (und mittlere) Betriebe eine Rolle spielen, auf die in der alten Bundesrepublik bei weitem die meisten Neugründungen entfallen und über deren „Überleben“ meistens in den ersten drei Jahren entschieden wird. Die längerfristig erwartete Lohnentwicklung hat dagegen Einfluß darauf, ob eine Investition überhaupt als lohnend eingestuft wird.

Insgesamt haben die bisherigen Investitionsanstrengungen nicht ausgereicht, um den Nachholbedarf in Ostdeutschland zu decken und damit das Arbeitsplatzpotential (wieder) auszuweiten. Zwar stiegen die Bruttoanlageinvestitionen 1992 um 26 Mrd. DM auf 109 Mrd. DM; sie erreichten aber nur gut 15% der Gesamtinvestitionen in Deutschland und damit weniger, als es dem Bevölkerungsanteil der neuen Länder von rund 20% entspricht. Während es an den für die Entstehung von Beschäftigungsmöglichkeiten notwendigen privaten Investitionen mangelt, ist im Bereich der öffentlichen Infrastrukturinve-

stitutionen das westdeutsche Niveau bereits deutlich überschritten<sup>11</sup>. Insgesamt ist die Arbeitsnachfrage weiterhin unzureichend<sup>12</sup>. Sie beträgt schätzungsweise 5,6 Mill., wenn die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen geförderten Beschäftigungsverhältnisse abgezogen werden.

Dieser Arbeitsnachfrage steht ein weiterhin hohes Arbeitsangebot von schätzungsweise 7,4 Mill. gegenüber<sup>13</sup>, das noch deutlich höher liegt, wenn man die 450 000 Pendler berücksichtigt. Es hat sich gegenüber dem Arbeitsangebot zum Zeitpunkt der Grenzöffnung vor allem durch Abwanderungen vermindert<sup>14</sup>, während die Abnahme der Erwerbsbeteiligung in Richtung auf das weit niedrigere westdeutsche Niveau, die aufgrund des abrupten Wandels der gesellschaftlichen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen erwartet worden war, nur zögerlich eingesetzt hat.

Merklich zurückgegangen sind bisher nur die Erwerbsquoten bei älteren Arbeitnehmern, denen die Möglichkeit eröffnet wurde, bereits mit 55 Jahren aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. Daß etwa vier Fünftel der Anspruchsberechtigten von dieser Option Gebrauch machten, ist allerdings auch im Zusammenhang mit ihrem hohen Entlassungsrisiko und mit ihren schlechten Wiederbeschäftigungschancen zu sehen. So stuften 97% der ostdeutschen Unternehmen die vorzeitige Pensionierung als probates Mittel ein, um einen Personalabbau an anderer Stelle zu vermeiden<sup>15</sup>.

Dagegen liegt die Erwerbsneigung von Frauen in den neuen Ländern weiterhin deutlich über der in den alten (77% gegenüber 58%), obwohl nach der Übernahme des westdeutschen Steuer- und Sozialversicherungssystems eine Berufstätigkeit für verheiratete Frauen weniger lohnend ist und zudem die Kinderbetreuungsmöglichkeiten in Ostdeutschland abgebaut wurden. Als Grund für die nach wie vor höhere Erwerbsneigung läßt sich neben finanziellen Motiven, die vor dem Hintergrund steigender Lebenshaltungskosten und eines hohen Nachholbedarfs beim Konsum zu sehen sind, anführen, daß Arbeitnehmerinnen in der ehemaligen DDR vergleichsweise qualifiziertere Tätigkeiten ausübten und häufiger in Führungspositionen zu finden waren, so daß viele von ihnen auch eine Berufstätigkeit anstreben dürften, weil sie in gehobener oder höherer Stellung tätig waren und ihnen die Arbeit Freude gemacht hat<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Die hohen „sonstigen“ irreversiblen Kosten werden nicht durch eine Investitionszulage reduziert. Bei Zweigwerken ist ein Teil dieser irreversiblen Kosten schon in der Vergangenheit (in Westdeutschland) angefallen, während sie bei ostdeutschen Betrieben vollständig einkalkuliert werden müssen.

<sup>11</sup> Vgl. Ch. Brinkmann, V. Völkel: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland: Bestandsaufnahme und zukünftige Entwicklung, in: R. Neubäumer: Arbeitsmarktpolitik kontrovers, a.a.O.

<sup>12</sup> Zur Bedeutung von Beschäftigungsgesellschaften und der Treuhandanstalt für die Entwicklung der Arbeitsnachfrage vgl. M. Knuth: ABS-Gesellschaften: Arbeitsmarktpolitik als Transformationspolitik?, in: R. Neubäumer: Arbeitsmarktpolitik kontrovers, a.a.O.; und J. Kühl: Die Rolle der Treuhand für die Beschäftigungsentwicklung, ebenda.

<sup>13</sup> Der Schätzwert enthält nicht die knapp 0,9 Mill. älteren Arbeitnehmer, die in den vorzeitigen Ruhestand gegangen sind, und berücksichtigt auch nicht das Vorhandensein einer „Stillen Reserve“.

<sup>14</sup> Vom IV. Quartal 1989 bis Ende 1992 sind (netto) rund 800 000 Menschen aus Ostdeutschland abgewandert. Dadurch hat sich das dort wirksame Erwerbspersonenpotential um mehr als 650 000 Menschen verringert. Vgl. Ch. Brinkmann, V. Völkel, a.a.O.

<sup>15</sup> Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Die wichtigsten Ergebnisse der Umfragen „Entwicklungschancen und -hemmnisse in der DDR-Wirtschaft“ und „Aktivitäten Bundesdeutscher Unternehmen in der DDR“, Köln 1990, S. 3.

Auch streben nach wie vor mehr Jugendliche und mehr junge Erwachsene in den neuen Ländern eine Berufsausbildung oder eine Berufstätigkeit an. Sie nehmen die sich ihnen zum Teil erst neu eröffnenden Chancen einer weiterführenden Schulausbildung und/oder eines Studiums in einem geringeren Umfang in Anspruch als gleichaltrige Westdeutsche.

### Besonderheiten des Lohnbildungsprozesses

Der durchschnittliche Bruttoverdienst ostdeutscher Arbeitnehmer betrug im Frühjahr 1990 1150 Mark der DDR und erreichte damit rund 30% des Einkommensniveaus in der alten Bundesrepublik. Ein Jahr später – inzwischen waren die Ostlöhne auf D-Mark umgestellt worden – lagen die Arbeitsentgelte um 65% höher und im Herbst 1992 um 125%, so daß sie etwa 61% der westdeutschen Verdienste erreichten<sup>17</sup>.

Löhne haben verschiedene „Dimensionen“: Für die Unternehmen sind sie Kosten und für die Arbeitnehmer Einkommen, das der Sicherung ihres Lebensstandards dient. Löhne sollen die Mitarbeiter motivieren und müssen dazu von ihnen als „gerecht“ angesehen werden, und sie müssen so hoch sein, daß die Beschäftigten nicht zu anderen Unternehmen abwandern. Schließlich beeinflussen die in anderen Betrieben an andere Arbeitnehmer gezahlten Löhne die Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Unternehmens bzw. des eigenen Arbeitsangebots. Die Löhne, die aus diesen verschiedenen Blickwinkeln als „richtig“ angesehen werden, fallen in Ostdeutschland – nicht zuletzt aufgrund des Strukturbruchs auf der Nachfrage- und Angebotsseite des Arbeitsmarktes – weit auseinander.

Für die Betriebe ist dabei der sogenannte Produktlohn<sup>18</sup> entscheidend, der angibt, wieviel sie insgesamt für die von den Arbeitnehmern erbrachte Leistung bezahlen müssen, und zwar in Relation zu dem, was sie am Markt mit den so produzierten Gütern und Dienstleistungen Erlösen können<sup>19</sup>. Entsprechend wurden ostdeutsche Unternehmen durch die Wirtschafts- und Währungsunion und die sich daran anschließende Entwicklung von zwei Seiten vor Probleme gestellt:

□ Ihr Personalaufwand erhöhte sich, weil die von ihnen bezahlten Löhne und Gehälter stiegen und weil die Übernahme westdeutscher Regelungen zu erheblichen gesetzlichen, tariflichen und betrieblichen Personalzusatzkosten führte.

□ Viele von ihnen mußten ihre D-Mark-Preise stark senken, um ihre Produkte absetzen zu können. Dies galt vor allem für international gehandelte Güter, die – jetzt auch im Inland – dem Wettbewerb mit hoher Produktivität hergestellter westlicher Waren ausgesetzt sind. Damit Ostwaren im Westen verkauft werden konnten, waren bereits zu DDR-Zeiten Preiszugeständnisse nötig gewesen. Dies belegen die sogenannten „Devisenertragskennziffern“, die für die verschiedenen Kombinateangaben, wieviele Einheiten einer betrachteten Devisen (z.B. D-Mark) je eingesetzter Ostmark Erlöst werden konnten. Der auf die D-Mark bezogene Durchschnittswert dieser Devisenertragskennziffern lag 1989 bei 0,23<sup>20</sup>.

Vor diesem Hintergrund überraschen die Ergebnisse der sogenannten Berkley-Studie nicht<sup>21</sup>. Akerlof und seine Mitautoren ermittelten auf der Basis von Planungsdaten der ehemaligen DDR und den im Oktober 1990 geltenden Lohnkosten und Weltmarktpreisen, daß nur 8,2% der Arbeitsplätze in Treuhandunternehmen rentabel seien, d.h. nur in diesen Unternehmen die Absatzerlöse die variablen Produktionskosten überstiegen<sup>22</sup>.

Für die Bezieher von Lohn und Gehalt ist ihr sogenannter Konsumlohn entscheidend, d.h. welchen Gegenwert an Gütern und Dienstleistungen sie erwerben können. Die Wirtschafts- und Sozialunion führte für ostdeutsche Arbeitnehmer zu einer höheren Belastung mit direkten Steuern und Sozialversicherungsabgaben und einem zunächst weitgehend unveränderten Preisniveau bei besserer Qualität und Verfügbarkeit der Produkte. Erst später zogen die Preise kräftig an und lagen im September 1992 um 28% höher als beim Eintritt in die Währungsunion. Dies ist vor allem auf den Abbau von Preissubventionen, die schrittweise Anpassung der Wohnungsmieten und auf Verbrauchsteuererhöhungen zurückzuführen. Seit dem Frühjahr 1990 hat sich das durchschnittliche Nettoeinkommen aller ostdeutschen Arbeitnehmer aber weit

<sup>16</sup> Dies macht eine Befragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) deutlich, nach der beispielsweise drei Viertel der Hoch- und Fachschulabsolventinnen „Freude an der Arbeit“ als wichtigsten Grund für ihre Berufstätigkeit angeben. Vgl. G. Engelbrech, Ch. Brinkmann: Beschäftigungsprobleme der Frauen, Referat anlässlich der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1987, S. 6.

<sup>17</sup> Bruttomonatsverdienste der Vollzeitbeschäftigten in Industrie, Handel und dem Kredit- und Versicherungsgewerbe. Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1991/92, Z. 160; und DIW-Wochenbericht 4/1993, S. 36 und 40. Aus den DIW-Zahlen wurde die Steigerungsrate zwischen Herbst 1991 und 1992 (nur für die oben genannten Vollzeitbeschäftigten) berechnet.

<sup>18</sup> Vgl. W. Franz: Arbeitsmarktökonomik, Berlin u.a. 1991, S. 266.

<sup>19</sup> Bezieht man fixe Kosten der Anwerbung und Ausbildung von Arbeitnehmern ein, so muß – selbst bei vollkommener Konkurrenz – ihr Wertgrenzprodukt größer sein als ihr Lohn.

<sup>20</sup> Vgl. G. Sinn, H.-W. Sinn, a.a.O., S. 60.

<sup>21</sup> Vgl. G. A. Akerlof, A. K. Rose, J. L. Yellen, H. Hennessee: East Germany in from the Cold. The Economic Aftermath of Currency Union. Paper Presented at the Conference of the Brookings Panel of Economic Activity, Washington D.C., 4./5. April 1991, S. 12 ff.

<sup>22</sup> Dabei ist zu beachten, daß die Studie bei der Schätzung der Kosten von den alten Technologien und Beschäftigtenzahlen ausgeht. Vgl. L. Bellmann: Argumente für und gegen ein Lohnkostensubventionsprogramm in den neuen Bundesländern, in: W. Peters, a.a.O., S. 12 ff.; sowie G. Sinn, H.-W. Sinn, a.a.O., S. 167 ff.

**Tabelle 1**  
**Unterbeschäftigung am ostdeutschen Arbeitsmarkt mit und ohne**  
**arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im August 1993**

	Zahl der Personen	
	in Millionen	in % aller Erwerbspersonen <sup>1</sup>
Zahl der Arbeitslosen	1,2	15,4
+ Entlastung des Arbeitsmarktes durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf der Angebotsseite	1,2	
– Personen in beruflicher Weiterbildung	0,3	
– Bezieher von Altersübergangs- und Vorruhestandsgeld	0,9	
+ Entlastung des Arbeitsmarktes durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf der Nachfrageseite	0,3	
– Bezieher von Kurzarbeitergeld (Vollzeitäquivalent)	0,1	
– Beschäftigte in ABM	0,2	
= Zahl der Arbeitslosen ohne arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	2,7	30,3
+ Pendler	0,5	
= Zahl der Arbeitslosen ohne arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und ohne Pendeln nach Westdeutschland	3,2	33,6

<sup>1</sup> Bei einem größeren Arbeitsangebot würde auch die Zahl der Erwerbspersonen entsprechend höher liegen.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen – Aktuelle Daten für das Bundesgebiet Ost, Nürnberg, August 1993.

stärker erhöht als das Preisniveau, so daß ihr Konsumlohn deutlich gestiegen ist.

Die verschiedenen Arbeitnehmergruppen haben unterschiedlich von dieser Konsumloohnerhöhung profitiert, denn die sektoralen Verdienstunterschiede sind seit April 1990 beachtlich gestiegen. Der Abstand der höchsten zu den niedrigsten Bruttomonatsverdiensten in ausgewählten Wirtschaftszweigen hatte im Frühjahr 1990 nur knapp 30% betragen und war ein Jahr später auf 73% angewachsen<sup>23</sup>. Bei einer stärkeren sektoralen, qualifikatorischen und regionalen Lohndifferenzierung kommt es nur dann nicht zu einem Sinken des Lebensstandards für einen Teil der Arbeitnehmer, wenn der durchschnittliche Konsumlohn entsprechend steigt. Allerdings ist der reale Nettolohn stärker gestiegen, als es zur Sicherung des Lebensstandards notwendig gewesen wäre.

Dies ist vor dem Hintergrund von Effizienz- und Gerechtigkeitsüberlegungen zu sehen, wie sie neuere mikroökonomische Arbeitsmarkttheorien in das Blickfeld rücken<sup>24</sup>: Durch höhere Löhne können die Unternehmen die Motivation und damit die Produktivität ihrer Mitarbei-

ter erhöhen; umgekehrt werden die Arbeitnehmer ihre Leistungsintensität reduzieren, wenn der tatsächlich gezahlte Lohn unter einem als „fair“ angesehenen Niveau liegt<sup>25</sup>. Dabei gehen die Beschäftigten vor allem von den erbrachten Leistungen aus und kaum von dem aus der Lebenssituation des einzelnen resultierenden Bedarf an Gütern<sup>26</sup>.

In ähnlicher Weise orientiert sich die Vorstellung in den neuen Ländern, welches Arbeitsentgelt „gerecht“ ist, vor allem an den in der alten Bundesrepublik auf vergleichbaren Arbeitsplätzen erzielten Einkommen. Dies hat zu der Forderung einer schnellen Angleichung der Tariflöhne geführt, die auch von vielen Westdeutschen erhoben wurde und anfangs seitens der Politiker aller Parteien Unterstützung fand. Entsprechend haben Ende 1992 die monatlichen Tarifverdienste in Ostdeutschland knapp 75% des Niveaus in den alten Ländern erreicht<sup>27</sup>. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Ost-West-Relation bei den Effektivverdiensten deutlich niedriger liegt, weil weniger tarifliche und freiwillige Sonderzahlungen geleistet werden, die Eingruppierungsstruktur ungünstiger ist, seltener über Tarif bezahlt wird und weniger Überstunden geleistet werden<sup>28</sup>. Jedoch sehen es vor allem Großunternehmen als lohnend an, in den neuen Ländern Westlöhne

<sup>23</sup> Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1991/92, Z. 160. Ein Jahr später schreibt der Rat allerdings, daß sich diese Verdienstunterschiede wieder leicht zurückgebildet hätten. Vgl. derselbe: Jahresgutachten 1992/93, Z. 127.

<sup>24</sup> Eine gute und komprimierte Übersicht über Effizienzlohnansätze gibt J. L. Yellen: Efficiency Models of Unemployment, in: American Economic Review, 74 (1984), S. 200 ff. Vgl. auch K. Gerlach, O. Hübler (Hrsg.): Effizienzlohntheorie, Individualeinkommen und Arbeitsplatzwechsel, Frankfurt, New York 1989; R. Neubäumer: Ansätze zur Erklärung von Arbeitslosigkeit, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 69. Jg. (1989), H. 7, S. 357 ff.

<sup>25</sup> Vgl. G. A. Akerlof, J. L. Yellen: The Fair Wage-Effort Hypothesis and Unemployment, in: Journal of Economics, 105 (1990), S.255 ff.; und R. M. Solow: The Labor Market as a Social Institution, Cambridge 1990.

<sup>26</sup> Von den Beschäftigten wird Gerechtigkeit fast ausschließlich als „Leistungsgerechtigkeit“ und nicht als „Bedarfsgerechtigkeit“ interpretiert.

<sup>27</sup> Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1992/93, Z. 125. Bei den Stundenverdiensten erreicht die Ost-West-Relation nur 70%, weil die Wochen- und Jahresarbeitszeit der tarifgebundenen Arbeitskräfte in Ostdeutschland länger ist.

<sup>28</sup> Vgl. ebenda, Z. 126; sowie R. Bispinck, W. Meißner: Die Tariflohnentwicklung in Ostdeutschland, in: R. Neubäumer: Arbeitsmarktpolitik kontrovers, a.a.O.

zu zahlen, um die „Arbeitsmoral“ zu heben und ein Abwandern qualifizierter Arbeitskräfte zu verhindern.

Schließlich bleibt die Höhe der in Ostdeutschland gezahlten Arbeitsentgelte nicht ohne Auswirkungen auf Unternehmen und Arbeitsplätze in der alten Bundesrepublik. Den westdeutschen Unternehmen hatte der Nachfrage-schub aus den neuen Ländern zu einer hohen Auslastung ihrer Kapazitäten verholfen und sie zu umfangreichen Investitionen veranlaßt. Viele von ihnen müßten um ihre Absatzchancen und Gewinne „bängen“, wenn Betriebe in Ostdeutschland ihr größeres Investitionsrisiko und ihre Standortnachteile nicht nur durch hohe Investitionsvergünstigungen, sondern auch durch längerfristige Lohnkostenvorteile kompensieren oder sogar überkompensieren könnten. Bei einem anhaltenden West-Ost-Lohngefälle bestünde zudem die „Gefahr“, daß sich mehr ausländische Firmen in den neuen Ländern ansiedeln und von dort aus den westdeutschen Markt erschließen würden.

Auch für die Arbeitnehmer in der alten Bundesrepublik würde die Konkurrenz ostdeutscher „Billiganbieter“ zu einer Verschlechterung ihrer Arbeitsplatz- und Einkommenschancen führen. Darüber hinaus wären sie stärker dem direkten Wettbewerb von Arbeitsanbietern aus den neuen Ländern ausgesetzt, die im Westen eine besser bezahlte Stelle suchten oder als Leiharbeiter zu östlichen Bedingungen arbeiteten.

Vor diesem Hintergrund ist zu vermuten, daß in der alten Bundesrepublik weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer Interesse an längerfristig niedrigeren Löhnen bei konkurrierenden Unternehmen in den neuen Ländern haben. Dies ist vor allem deshalb nicht ohne Brisanz, weil bei Tarifaueinandersetzungen häufig westdeutsche Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften „mit am Verhandlungstisch sitzen“. Insgesamt betrachtet, hat die Lohnentwicklung dazu beigetragen, daß zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage eine große Lücke „klafft“.

### Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik

Daß es bei einem Arbeitsangebot von etwa 7,4 Mill. und einer Arbeitsnachfrage von etwa 5,5 Mill. „nur“ 1,1 Mill. Arbeitslose gibt, ist – neben Wanderungsbewegungen von Ost- nach Westdeutschland und den 450 000 Pendlern – auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zurückzuführen. Sie reduzierten das Arbeitsangebot, indem

sie den Arbeitssuchenden den Weg in Weiterbildungsmaßnahmen und den vorgezogenen Ruhestand eröffneten, und sie trugen zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze bei, indem sie diese in ABM-Stellen umwandelten bzw. die Möglichkeit der Kurzarbeit boten (vgl. Tabelle 1). Dadurch konnten rund 1,5 Mill. zusätzliche Arbeitslose vermieden werden – und damit eine Arbeitslosenquote von 30%.

Fast zwei Drittel aller Arbeitslosen in Ostdeutschland sind Frauen (vgl. Tabelle 2). Daß sie am Arbeitsmarkt die „Verlierer“ sind, hängt zum einen mit ihren schlechten Wiederbeschäftigungschancen zusammen, die u.a. in ihrer längeren Arbeitslosigkeitsdauer zum Ausdruck kommen<sup>29</sup>. Die Erfahrung in ostdeutschen Arbeitsämtern zeigt, daß Arbeitnehmerinnen schwerer vermittelbar sind. Beispielsweise werden im Dienstleistungsbereich, vor allem im Banken- und Versicherungsgewerbe, das in der ehemaligen DDR traditionell Frauen vorbehalten war, inzwischen Männer bevorzugt. Zum anderen stehen ihnen weniger Alternativen offen. Sie sind aufgrund familiärer Verpflichtungen weniger in der Lage zu pendeln – nur 24% der Pendler in den Westen sind Frauen – und haben eine geringere Chance, bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen berücksichtigt zu werden: Nur 45% der Geförderten sind Frauen, obwohl ihr Anteil an den Arbeitslosen fast 65% erreicht<sup>30</sup>.

Die Altersgruppe der 25- bis unter 45jährigen ist unter den Arbeitslosen in Ostdeutschland mit 54% noch stärker vertreten als im Westen (46%). Dies ist die Altersgruppe

**Tabelle 2**  
**Struktur der Arbeitslosen**

(September 1992)

	Ostdeutschland	Westdeutschland
<b>Geschlecht</b>		
– männlich	35,3	53,4
– weiblich	64,7	46,6
<b>Alter</b>		
– unter 25 Jahre	13,4	14,8
– 25 bis unter 45 Jahre	53,7	46,2
– 45 bis unter 55 Jahre	28,4	18,5
– 55 bis unter 65 Jahre	4,5	20,5
<b>Berufsausbildung</b>		
– ohne abgeschlossene Berufsausbildung	23,8	47,7
– mit abgeschlossener Berufsausbildung	76,2	52,3
– davon: Facharbeiterqualifikation	64,1	40,8
Hochschule/Universität	3,6	4,6
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>		
– unter 3 Monate	30,8	37,8
– 3 bis unter 6 Monate	15,7	17,3
– 6 bis unter 12 Monate	29,1	18,3
– 1 Jahr bis unter 2 Jahre	19,5	13,4
– 2 Jahre und länger	4,9	13,2

<sup>29</sup> Trotz relativ häufiger Unterbrechungen durch die Teilnahme an Maßnahmen beruflicher Weiterbildung liegt die nicht abgeschlossene Arbeitslosigkeitsdauer von Frauen mit 9,1 Monaten höher als die von Männern (8,1 Monate). Vgl. Der Bestand an Arbeitslosen in den neuen Bundesländern nach ausgewählten Strukturmerkmalen, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 41 (1993), H. 7, S. 1363 ff.

<sup>30</sup> Vgl. Ch. Brinkmann, V. Völkel, a.a.O.

Quelle: Der Bestand an Arbeitslosen in den neuen Bundesländern nach ausgewählten Strukturmerkmalen, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 41 (1993), H. 7, S. 1363 ff., hier S. 1364.

mit den höchsten Erwerbsquoten, d.h., der allgemeine Beschäftigungsabbau in Ostdeutschland macht auch vor Arbeitskräften „im besten Erwerbsalter“ nicht halt. Noch mehr gilt das für die 45- bis 55jährigen, die nicht wie in Westdeutschland (infolge langer Betriebszugehörigkeit) einen verstärkten Kündigungsschutz genießen. Demgegenüber stellen die über 55jährigen in Ostdeutschland eine vergleichsweise sehr kleine Gruppe unter den Arbeitslosen (5% gegenüber 20% im Westen). Dies ist als Ergebnis der Vorruhestandsregelung zu werten; dabei läßt sich nur schwer beurteilen, inwieweit Ältere freiwillig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind oder ihnen dies als „ultima ratio aufgezwungen (wurde), weil sich ihnen keine geeignete Arbeitsmöglichkeit bot“<sup>31</sup>.

Schließlich erhöht auch in den neuen Bundesländern eine fehlende Berufsausbildung das Arbeitslosigkeitsrisiko. Zwar war der Anteil der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Ausbildung mit 24% nur halb so groß wie im Westen, aber er lag deutlich über ihrem Anteil an den Erwerbstätigen (12%).

#### Kein Patentrezept

So elegant Lösungsvorschläge auch sein mögen, die nur an einer Einflußgröße des Arbeitsmarktgeschehens, dem Lohn, ansetzen – sie gehen an der Realität und den vielfältigen Ursachen der hohen Unterbeschäftigung vorbei. Zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in Ostdeutschland wird hier ein Bündel von Maßnahmen vorgeschlagen:

- der konsequente Einsatz der Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes,
- die Verkürzung und flexiblere Gestaltung der Arbeitszeiten,
- die Förderung des Absatzes in den neuen Ländern,
- verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Standortbedingungen,
- Lohnzurückhaltung – auch in Westdeutschland –, die durch eine entsprechende Beteiligung der Arbeitnehmer an dem im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung entstehenden Vermögen ausgeglichen wird.

Der Arbeitsmarktpolitik kommt weiterhin eine wichtige den „Transformationsprozeß flankierende Brückenfunktion“ zu: Durch Qualifizierung als Investition in Humankapital

<sup>31</sup> F. Buttler, U. Cramer: Entwicklung und Ursachen von mis-match-Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 24 (1991), H. 3, S. 483 ff., hier S. 491.

<sup>32</sup> Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1991/92, Z. 596.

<sup>33</sup> F. Buttler: Der Wandel der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland – Entwicklung, Probleme, Zukunftsperspektiven, in: R. Neubäumer: Arbeitsmarktpolitik kontrovers, a.a.O.

und durch eine investive Ausrichtung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (beispielsweise im Infrastrukturbereich und bei der Bereitstellung von Gewerbeflächen) gilt es, die Angebotsbedingungen für die Entstehung neuer Arbeitsplätze im primären Arbeitsmarkt zu verbessern. Dazu gehört auch zu verhindern, daß eine große Zahl von Arbeitssuchenden durch Langzeitarbeitslosigkeit dequalifiziert, demotiviert und aus dem Erwerbsprozeß ausgegrenzt wird, so daß ihre „Wiedereingliederung selbst in einer Zeit außergewöhnlichen Beschäftigungswachstums auf Schwierigkeiten“<sup>32</sup> stoßen wird.

Allerdings kann der Arbeitsmarktpolitik „die Last der Lösung anpassungsbedingter Beschäftigungsprobleme (nicht) allein aufgeladen werden“<sup>33</sup>. Die Entstehung neuer Arbeitsplätze erfordert eine grundlegende Verbesserung der ostdeutschen Produktions- und Absatzbedingungen, die Zeit braucht. Vor diesem Hintergrund muß darüber nachgedacht werden, wie die vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten auf mehr Erwerbspersonen verteilt werden können.

Bei der Diskussion über kürzere und flexiblere Arbeitszeiten und neue Modelle der Teilzeitarbeit, die auch durch die Arbeitsmarktpolitik unterstützt werden könnten, kann an Ergebnisse der achtziger Jahre angeknüpft werden<sup>34</sup>:

- Verkürzungen der Arbeitszeit führen in vielen Unternehmen zu einer höheren Produktivität<sup>35</sup>, so daß der für eine kostenneutrale Lösung erforderliche Lohnverzicht geringer ist als der Arbeitszeiteffekt.
- Ein Anstieg der Kapitalkosten je Stück durch eine Arbeitszeitverkürzung läßt sich vermeiden, wenn Betriebszeit und individuelle Arbeitszeit stärker entkoppelt werden. Durch eine darüber hinausgehende Flexibilisierung lassen sich die Kapitalkosten sogar senken, und damit erhöht sich der Spielraum bei Lohnverhandlungen.
- Kürzere Arbeitszeiten und/oder längere Betriebszeiten sind nicht in allen Bereichen der Wirtschaft gleicher-

<sup>34</sup> Denkbar wäre beispielsweise, ganze Stellen in Zwei-Drittel-Stellen umzuwandeln und befristet die eingesparte Arbeitslosenunterstützung auf die Beschäftigten und die Arbeitgeber aufzuteilen. Vgl. R. Neubäumer: Der ostdeutsche Arbeitsmarkt – Bestandsaufnahme und Ansatzpunkte einer auf mehr Beschäftigung ausgerichteten Wirtschaftspolitik, in: H. Gröner, E. Kantzenbach, O. G. Mayer (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Probleme der Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1991, S. 79 ff., hier S. 125. Eine kurze Übersicht zu den Ergebnissen der Diskussion in den achtziger Jahren gibt R. Neubäumer: Therapien gegen Arbeitslosigkeit und ihre Auswirkungen auf das Sozialprodukt, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 10, S. 520 ff., hier S. 525 f.

<sup>35</sup> Die Verkürzung der tariflichen Jahresarbeitszeit wird etwa zur Hälfte in einen positiven Beschäftigungseffekt und zur anderen Hälfte in zusätzliche Produktivitätssteigerungen umgesetzt. Vgl. H. Kohler, L. Reyher: Jahresarbeitszeit und Arbeitsvolumen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 18 (1985), H. 1, S. 14 ff., hier S. 19.

maßen möglich, so daß eine Differenzierung notwendig ist<sup>36</sup>.

□ Alleinverdiener oder Alleinerziehende könnten ein niedrigeres Einkommen als Folge der kürzeren Arbeitszeit oft nicht „verkräften“.

Als weitere Maßnahme kann der Absatz von in den neuen Bundesländern produzierten Gütern und Dienstleistungen dadurch gefördert werden, daß bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ostdeutsche Firmen bevorzugt werden. Stärker wirken sich jedoch öffentliche Investitionen, vor allem im Infrastrukturbereich, aus, die die Baukonjunktur haben „anspringen“ lassen und damit Multiplikatoreffekte ausgelöst haben. Hier darf auch in Zukunft nicht gespart werden, zumal in Ostdeutschland bei öffentlichen Investitionen immer noch ein erheblicher Nachholbedarf besteht und sie gleichzeitig zur Verbesserung der Standortqualität beitragen.

Hemmnisse für die Entstehung neuer Arbeitsplätze in den neuen Ländern, wie die Eigentumsproblematik, Mängel der öffentlichen Verwaltung, Finanzierungsengpässe, immer noch unzulängliche Verkehrsverbindungen, ökologische Altlasten und das (teilweise) Fehlen qualifizierter Arbeitskräfte, sind an anderen Stellen hinreichend diskutiert worden<sup>37</sup>, so daß nur noch festzuhalten bleibt: Westdeutsche Unternehmen sehen die Rechtsunsicherheit in Eigentumsfragen nach wie vor als das Haupthindernis für Investitionen in Ostdeutschland<sup>38</sup>, obwohl versucht wurde, durch zwei Novellierungen des Vermögensgesetzes „Investitionen Vorfahrt einzuräumen“. In diesem Zusammenhang wird auch die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung kritisiert, denn von rund 1,7 Mill. Ansprüchen auf Rückerstattung von Grundstücken und Gebäuden sind erst knapp 10% bearbeitet worden, weil die zuständigen Behörden dem Arbeitsanfall nicht gewachsen sind. Entsprechend kann durch die Ausweisung und Bereitstellung ausreichender Gewerbeflächen ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Angebotsbedingungen in den neuen Ländern geleistet werden.

Ein weiterer Standortnachteil ist, daß es in den neuen Ländern an „gewachsenen“ Strukturen, einem Netz leicht

erreichbarer, häufig kleinerer und mittlerer Zulieferer- und Abnehmerfirmen sowie leistungsfähiger Dienstleistungs- und Handwerksbetriebe fehlt. Dies ist weniger auf den Zusammenbruch alter Lieferbeziehungen zurückzuführen als auf die große Produktionstiefe ehemaliger DDR-Betriebe und die (politisch gewollte) Vernachlässigung des Dienstleistungsbereichs.

Solchen Nachteilen durch ein ungünstigeres wirtschaftliches Umfeld läßt sich durch gezielte staatliche Investitionsanreize, wie Sonderabschreibungen und Investitionszulagen, begegnen. Ihnen kommt für den Aufbau in Ostdeutschland zweifellos eine Bedeutung zu, und sie sollten noch eine längere Zeit beibehalten werden. Allerdings wird dadurch einseitig die Entstehung von kapitalintensiven Arbeitsplätzen gefördert, so daß vergleichsweise weniger Arbeitskräfte eine Beschäftigung finden.

### Investive Gewinnbeteiligung

Dem kann entgegengewirkt werden, indem die ostdeutschen Löhne für einen längeren Zeitraum, z.B. zehn bis 15 Jahre, auf einem im Vergleich zu Westdeutschland niedrigeren Niveau, z.B. 80% bis 85%, festgeschrieben werden<sup>39</sup>. Eine dahingehende Vereinbarung der Tarifparteien würde mehr Investitionsprojekte rentabel machen und damit zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Auf mittlere Sicht ließe sich so in vielen Unternehmen der tatsächlich gezahlte Lohn mit dem Produktlohn in Übereinstimmung bringen, und der Spielraum für die Erhöhung des Konsumlohns würde in etwa dem in Westdeutschland entsprechen. Allerdings stünde eine Festschreibung der Ostlöhne auf niedrigerem Niveau nicht mit in Ostdeutschland vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen in Einklang, für vergleichbare Arbeiten einen (weitgehend) gleichen Lohn zu zahlen und damit bereits auf mittlere Sicht den Lebensstandard in den neuen Ländern dem westlichen anzupassen<sup>40</sup>. Als Ausgleich für eine stärkere Lohnzurückhaltung bietet sich an, ostdeutsche Arbeitnehmer in gleichem Maße an dem im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung entstehenden Vermögen zu beteiligen, obwohl die volkswirtschaftliche Ersparnis dafür fast ausschließlich im Westen aufgebracht werden muß<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Bei hinreichender Nachfrage würden zwei Drittel aller Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes eine Verlängerung der Betriebszeit um durchschnittlich 15 Stunden pro Woche anstreben, während im Groß- und Einzelhandel keine Möglichkeiten zur Verlängerung der Betriebszeit gesehen werden. Dies ergab eine vom Ifo-Institut in den achtziger Jahren durchgeführte Betriebsbefragung. Vgl. L. Reyher u. a.: Zu den Beschäftigungswirkungen einer Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 18 (1985), H. 1, S. 30 ff.

<sup>37</sup> Vgl. beispielsweise M. Weilepp: Hemmnisse zur Entstehung neuer Arbeitsplätze in Ostdeutschland, in: R. Neubäumer: Arbeitsmarktpolitik kontrovers, a.a.O.

<sup>38</sup> Dies ergab die Umfrage des DIHT im Herbst 1992. Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1992/93, Z. 111.

<sup>39</sup> Dies schließt nicht aus, sich in einigen Branchen, wie der Bauindustrie, auf höhere Tariflöhne zu einigen. Zudem stünde den Unternehmen die Zahlung höherer Effektivlöhne offen.

<sup>40</sup> Umstritten ist, inwieweit ein gleicher Lebensstandard in den neuen Ländern gleich hohe Tariflöhne erfordert, denn die Preise für eine Reihe von lokalen Gütern, wie Dienstleistungen und Wohnungen, werden auf absehbare Zeit niedriger als in Westdeutschland sein. Das gilt jedoch gleichermaßen für die Effektivlöhne.

<sup>41</sup> In Ostdeutschland standen 1992 einem Bruttosozialprodukt von 247 Mrd. DM 216 Mrd. DM privater und 106 Mrd. DM staatlicher Verbrauch sowie 109 Mrd. DM Anlageinvestitionen gegenüber. Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Gesamtwirtschaftliche Produktion auf niedrigerem Niveau – Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland im zweiten Quartal 1993, in: DIW-Wochenbericht 33/1993, S. 451 ff., hier S. 460.

Ein Teil dieser Ersparnis kann durch eine höhere Einbehaltung von Gewinnen sowie Lohnzurückhaltung westdeutscher Arbeitnehmer gebildet werden. Dazu bietet sich eine Tarifvereinbarung an, die gleichzeitig vermögensbildende Maßnahmen beinhaltet, damit die Arbeitnehmer später auch an dem so in Ost- und Westdeutschland gebildeten Vermögen – und den damit verbundenen Einkommenserzielungsmöglichkeiten – beteiligt sind. Bei der Ausgestaltung von Vermögensbildungsplänen, die auch die neuen Länder einschließen, kann an die Diskussion der siebziger Jahre und die damals ausgearbeiteten Vorschläge angeknüpft werden<sup>42</sup>:

- Für eine investive Gewinnbeteiligung, bei der die Arbeitnehmer einen bestimmten Anteil am erzielten Unternehmensertrag erhalten und für Investitionszwecke zur Verfügung stellen, spricht, daß das Investitionskalkül unverändert bleibt und damit nicht zu Lasten von Arbeitsplätzen geht.
- Werden die Arbeitnehmer neben dem Gewinn auch am unternehmerischen Risiko beteiligt, indem sie mit ihrer Kapitaleinlage oder Teilen davon haften, so profitieren sie auch von den großen Gewinnchancen, die sich im Zusammenhang mit den Investitionen beim „Aufbau Ost“ ergeben.
- Bei einer überbetrieblichen Lösung werden die den Arbeitnehmern zufließenden Gewinne in einen gemeinsamen Fonds eingezahlt, der gleichzeitig dem Ausgleich von Verlusten dient. Dafür spricht, daß sich damit ein „doppeltes Risiko“ für die Beschäftigten – beim Untergang des Unternehmens Arbeitsplatz und Vermögen zu verlieren – vermeiden läßt<sup>43</sup>.
- Der Fonds kann schließlich – wie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen – nur als „Clearing-Stelle“ dienen, die die zugeflossenen Residualeinkommen nach einem zu vereinbarenden Schlüssel wieder auf die Beschäftigten verteilt, die dann die Mittel selbst, beispielsweise in dafür zu gründenden Beteiligungsgesellschaften<sup>44</sup>, wieder anlegen müßten. Diese nicht an Branchen und Regionen gebundene Lösung hat zum einen den Vorteil, daß alle Unternehmen und Erwerbstätigen an der Aufbrin-

gung des Vermögens beteiligt werden können. Zum anderen kann der Verteilungsschlüssel so gewählt werden, daß ostdeutsche Erwerbstätige einen vergleichbaren Anteil an dem gebildeten Vermögen erhalten.

Auch wenn die praktische Umsetzung von Maßnahmen der Vermögensbildung mit einer Reihe von Problemen verbunden ist, so sollten sie Teil eines „Gesamtpaketes“ sein, denn nur so kann vermieden werden, daß eine Vermögenskonzentration, wie sie während des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg stattfand, sich wiederholt<sup>45</sup>. Dabei darf nicht übersehen werden, daß die deutsche Vereinigung auch außerhalb der Unternehmen zur Bildung und Umverteilung von Vermögen geführt hat (und noch führen wird), nicht zuletzt weil durch sie Vermögensgegenstände, insbesondere Immobilien, umbewertet wurden. Zu fragen ist, ob es nicht Aufgabe der (Vermögens-)Politik ist, hier korrigierend einzugreifen.

### Fazit

Insgesamt gilt festzuhalten, daß die bisherigen Maßnahmen nicht ausreichen, um auf absehbare Zeit eine grundlegende Verbesserung der Situation am ostdeutschen Arbeitsmarkt zu erreichen. Selbst wenn man – wie Westphal und das IAB in einer ökonomischen Prognoserechnung<sup>46</sup> – von der eher optimistischen Annahme ausgeht, daß im Zeitraum von 1992 bis 2000 Anlageinvestitionen in Höhe von insgesamt 1,3 Billionen DM getätigt werden und sich im Osten eine durchschnittliche Wachstumsrate von 11% pro Jahr realisieren läßt, so ist „nur mit einem Anstieg der Zahl der Erwerbstätigen auf 6,8 Millionen Personen (zu rechnen). Auch im Jahre 2000 würde dann noch Unterbeschäftigung in Millionenhöhe bestehen.“<sup>47</sup> Daher muß über neue Wege nachgedacht werden, und es darf dabei sowohl auf seiten der Arbeitgeber als auch auf seiten der Gewerkschaften keine „Tabu“-Themen – wie Arbeitszeitverkürzung, Festschreibung des Lohnniveaus in Ostdeutschland, Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand – geben. Denn „Licht am Ende des Tunnels ist noch lange nicht in Sicht“.

<sup>42</sup> Vgl. R. Neubäumer: Die Verteilungswirkung des Aufbaus in den neuen Bundesländern, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 5, S. 239 ff., hier S. 243. Einen ausführlichen Überblick über die verschiedenen Vermögensbildungspläne gibt W. Mueckl: Vermögenspolitische Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975. Zur daran anknüpfenden vermögenspolitischen Initiative des Sachverständigenrates vgl. Sachverständigenrat: Jahrgutachten 1972, Z. 496 ff.; und ders.: Jahrgutachten 1975, Z. 370 ff.

<sup>43</sup> Für eine überbetriebliche Lösung spricht auch, daß sich so eine ungleiche Verteilung innerhalb der Arbeitnehmerschaft vermeiden läßt, zu der es ansonsten käme, weil sich die Unternehmen je nach Wirtschaftszweig, Kapitalintensität, Größe u.a. in ihrer Ertragskraft unterscheiden.

<sup>44</sup> Beteiligungsgesellschaften wäre der Vorzug gegenüber Wertpapierfonds zu geben, weil damit weiterhin eine Beteiligung an den Risiken und Chancen von Investitionen erfolgte.

<sup>45</sup> Vgl. dazu auch R. Neubäumer: Die Verteilungswirkung ..., a.a.O.

<sup>46</sup> In dem Szenario wird – politischen Zielsetzungen entsprechend – eine Angleichung von Löhnen, Produktivität (auf 80% der westdeutschen), Arbeitszeiten und in gewissem Umfang auch der Erwerbsbeteiligung angenommen. Vgl. Ch. Brinkmann, V. Völkel, a.a.O.

<sup>47</sup> Ebenda. Die Prognos AG kommt in einer ähnlich angelegten Studie zu dem Ergebnis, daß es im Jahre 2000 nur rund 6 Mill. Erwerbstätige und (auch) ein niedrigeres Arbeitsangebot geben wird. Vgl. Ch. Rothkirch: Langfristige Perspektiven der Arbeitsmarktentwicklung bis 2000, in: Sozialer Fortschritt, 42. Jg. (1993), H. 8, S. 178 ff.