

Priewe, Jan

Article — Digitized Version

Wege aus dem ostdeutschen Lohndilemma: Investivlöhne und Vermögenspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Priewe, Jan (1997) : Wege aus dem ostdeutschen Lohndilemma: Investivlöhne und Vermögenspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 6, pp. 332-339

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137489>

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.

Jan Prieue

Wege aus dem ostdeutschen Lohndilemma – Investivlöhne und Vermögenspolitik

Weitgehende Einigkeit dürfte darüber herrschen, daß die rasche Angleichung der Ost-Löhne an das Westniveau die hohe und persistente Arbeitslosigkeit mitverursacht hat. Die Meinungen gehen jedoch darüber auseinander, ob eine Lohnsenkung möglich wäre und die Probleme dann auch lösen könnte. Schon zu Beginn des Vereinigungsprozesses gab es Vorschläge, Lohnzurückhaltung mit vermögenspolitischen Maßnahmen zu kombinieren. Professor Jan Prieue plädiert dafür, gerade in der jetzigen Lage der ostdeutschen Wirtschaft die damaligen Vorschläge aufzugreifen und umzusetzen.

Es mehren sich die Stimmen, die in zu hohen Löhnen und in einer zu raschen Angleichung der Löhne in Ostdeutschland an das Westniveau das in letzter Instanz allein entscheidende Hemmnis – das DIW spricht von der ostdeutschen Achillesferse¹ – auf dem Weg zu einem nun schon seit Jahren beschworenen „sich selbst tragenden Aufschwung“ sehen². Im Spektrum der Gewerkschaften will ebenfalls keine rechte Freude über den Tariflohnanschluß aufkommen, auch hier hat sich Rat- und Perspektivlosigkeit breitgemacht. Entschärft werden könnte das Dilemma indessen durch Investivlöhne und eine geeignete Vermögenspolitik. Zwar gab es darüber bereits zu Beginn des Vereinigungsprozesses eine heftige Debatte, jedoch wurde diese unter anderen Vorzeichen geführt, und der Zeitpunkt war seinerzeit angesichts sehr niedriger „Barlöhne“ und extremer Zukunftsungewißheit denkbar ungeeignet. Auch die gerade von Bundesregierung und Tarifparteien begonnene „Initiative für Arbeitsplätze in Ostdeutschland“ mahnt eine betriebliche Vermögenspolitik an, die jedoch nicht näher spezifiziert wird.

Zu hohe Löhne – das Kardinalproblem?

Bekanntlich sind die ostdeutschen Tariflöhne (Jahresentgelte) in rasantem Tempo auf etwa 87% des westdeutschen Lohnniveaus angestiegen (1995)³, die

effektiven Bruttoeinkommen je Arbeitnehmer (einschließlich Lohnnebenkosten) stiegen auf 75% (1995), während die Ost-West-Relation der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität – trotz massiver Modernisierungen in vielen Bereichen⁴ – nur etwa 55% erreicht hat. Damit sind die nominalen Lohnstückkosten⁵ im Durchschnitt um rund ein Drittel höher als in Westdeutschland, und da sie dort in den letzten Jahren leicht gefallen sind, hat sich der Abstand vergrößert. Allerdings sind die Lohnstückkosten im Produzierenden Gewerbe bis Mitte 1996 auf 109%

¹ Siehe DIW: Die Herausforderung der deutschen Einigung: Fünf Jahre danach, in: DIW-Wochenbericht 42-43/1995, S. 735; siehe auch den Beitrag von R. Pohl: Sind die Ost-Löhne zu hoch? – Eine Replik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 5, S. 290.

² Vgl. u.a. R. Pohl, H. Schneider: Tarifpolitische Ansatzpunkte für eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, in: Wirtschaft im Wandel, Heft 13/1996, S. 3 ff.

³ Bundesministerium für Wirtschaft: Aufbau Ost. Chancen und Risiken für Deutschland und Europa, Bericht der Bundesregierung, Bonn September 1996, S. 9. Zum 1.7.1996 haben sich beispielsweise die Grundvergütungen in der Metallindustrie Sachsens und Bayerns angeglichen, die Gesamtvergütung im Jahr hatte in Sachsen 98,7% des Westniveaus erreicht, jedoch betrug die Vergütung je Stunde – wegen der längeren Ost-Arbeitszeiten – nur 88,6% des bayerischen Wertes; vgl. R. Hickel, W. Kurtzke: Tarifliche Lohnpolitik unter Nutzung der Härtefallregelung: Ergebnisse einer Untersuchung zur Praxis der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie, Zusammenfassung, Bremen 1997, S. 7. Im Baugewerbe, im Einzelhandel und im privaten Bankgewerbe ist die Tariflohnangleichung für 1997/98 geplant.

⁴ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 9 ff.; DIW, IfW, IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsschritte in Ostdeutschland, 14. Bericht, in: DIW-Wochenbericht 27/96, S. 442 ff.

⁵ Die realen Lohnstückkosten haben wegen unterschiedlicher Preissteigerungen in Ost und West in den vergangenen Jahren keine Aussagekraft.

Prof. Dr. Jan Prieue, 47, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

des Westwertes gesunken, im Verarbeitenden Gewerbe dürften sie jedoch deutlich darüber liegen⁶.

Mithin scheint klar zu sein: In Ostdeutschland liegt ein Fall extremer klassischer Arbeitslosigkeit vor: Die Gewinne sind niedrig bzw. die Verluste hoch, und ein großer Teil der Unternehmen sind „Grenzbetriebe“, die sich nur durch staatliche Subventionen, Überschuldung oder Stilllegung unrentabler Arbeitsplätze über Wasser halten können. Es mangelt an Eigenkapital, gutes Management kann man sich nicht leisten, für Forschung und Entwicklung fehlen die Mittel, und die Strukturpolitik ist restlos überfordert, alle diese Mängel auszugleichen.

Ohne Korrektur des Lohnniveaus wird – in dieser Sichtweise – Ostdeutschland ein Faß ohne Boden bleiben, ein Fall von Dauersubventionen und Sozialtransfers infolge der Unterbeschäftigung. Ein niedrigeres Lohnniveau – wie auch eine größere Lohnspreizung in Bezug auf die Arbeitnehmerschaft und die Unternehmensstruktur – würde niedrigere Lohnstückkosten, höhere Gewinne und ein Überleben von Unternehmen mit niedriger oder mittlerer Produktivität gewährleisten. Außerdem bestünde Spielraum für Preissenkungen, die ostdeutschen Unternehmen eine bessere Wettbewerbsposition ermöglichen. An Güternachfrage mangle es nicht, wie der gewaltige regionale Importüberschuß beweise. Die folgenden kritischen Hinweise legen eine etwas andere Sichtweise nahe.

Löhne und Produktivität

Selbst wenn man unterstellt, daß sinkende Nominallöhne zu sinkenden Reallohnen führen, weil das ostdeutsche Niveau der Güterpreise durch das westdeutsche bzw. internationale Preisniveau bestimmt ist, sind die Auswirkungen auf die Lohnstückkosten nicht eindeutig. Niedrigere Löhne können nämlich – entsprechend der Effizienzlohntheorie – produktivitätsmindernde Rückwirkungen zur Folge haben, so daß sich die Lohnstückkosten nur wenig verändern. Der Modernisierungsdruck würde gemindert, alte Produktionsstrukturen würden konserviert, es würden Anreize für Beharrungstendenzen gegeben.

Dynamisch betrachtet werden vielleicht kurzfristig die Lohnstückkosten mehr oder minder stark gesenkt, längerfristig wird der Produktivitätsabstand zum westdeutschen Standard aber noch langsamer vermindert

oder gar vergrößert. Unterstellt man, daß die westdeutschen Lohnstückkosten längerfristig bei trendmäßigem parallelen Zuwachs von Reallohn und Produktivität konstant bleiben, so würde jede Verlangsamung der Produktivitätsdynamik im Osten zu einer Verfestigung einer dualen Wirtschaftsstruktur in Deutschland führen. Empirische Untersuchungen zeigen, daß die Weiterverwendung alter, aber nachgerüsteter Technik auf der Basis niedriger Löhne zwar eine Zeitlang die Überlebensfähigkeit von Unternehmen gewährleisten kann, jedoch dieses Produktivitätsreservoir rasch ausgeschöpft ist, so daß ohne grundlegende Modernisierung das Lohndifferential gegenüber dem Westen immer größer werden müßte⁷.

In einem Hochlohn- und Hochproduktivitätsland wie Deutschland eine große Region auf „low technology“ und niedrige Löhne zu orientieren, kann wachstumspolitisch nicht aufgehen. Da für die Transformation der ehemaligen DDR-Wirtschaft eine irreversible Schocktherapie via schnelle Währungsunion gewählt wurde, blieb im Prinzip auch gar keine Alternative zur Schockstrategie bei Produktivität und Löhnen.

Löhne und Mobilität

Regionale Reallohnsenkungen erhöhen die Anreize zur Mobilität von Arbeitnehmern, insbesondere von qualifizierten jüngeren Leistungsträgern. Nicht nur eine massenhafte Abwanderung, sondern auch eine selektive, graduell fortschreitende Ost-West-Mobilität von Fachkräften zehren das endogene Wachstumspotential strukturschwacher Regionen aus. Dies gilt für ehemalige Grenzregionen oder Agglomerationen wie den Wirtschaftsraum Berlin, aber auch für periphere Regionen.

Hinzu kommt die intraregionale zwischenbetriebliche Mobilität, indem leistungsstarke, produktivitätsdynamische Unternehmen die qualifiziertesten Arbeitskräfte abwerben und damit die intraregionale Spreizung der Produktivitätsdynamik noch verstärken. Je größer das Segment der modernen, produktivitätsstarken Unternehmen ist, die hohe oder Effizienzlöhne zahlen, desto größer wird der Sog auf die Löhne in den schwächeren Unternehmen. Zwar ist es zutreffend, daß die Ost-West-Mobilität durch hohe Arbeitslosigkeit im Westen gebremst, andererseits auch durch weit überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit im Osten angeheizt wird; die selektive, graduelle Abwanderung von Fachkräften wird jedoch trotz ho-

⁶ Vgl. K.-D. Bedau: Weitere Annäherung der Arbeitseinkommen in Ost- und Westdeutschland – ostdeutsche Lohnstückkosten nach wie vor über Westniveau, in: DIW-Wochenbericht 7/97, S. 124. Nach dieser Quelle lag das effektive Bruttoeinkommen je Arbeitnehmer und Monat nur bei 68,1% des Westniveaus (S. 122).

⁷ Vgl. J. Mallok: Engpässe in ostdeutschen Fabriken. Technikausstattung, Technikeinsatz und Produktivität im Ost-West-Vergleich, Berlin 1996.

her West-Arbeitslosigkeit anhalten. Daß sie durch selektive übertarifliche Löhne im Osten, gewissermaßen Knappheits- und Bleibeprämien für mobile Leistungsträger, zielgruppengenau aufgehoben werden kann, ohne daß das allgemeine Lohnniveau erhöht wird, ist reichlich unwahrscheinlich.

In dem Maße allerdings, in dem allgemeine Mobilitätshemmnisse bestehen, sind produktivitätsneutrale regionale Lohndifferentiale möglich und sinnvoll. Diese Mobilitätshemmnisse sind aber je nach Region und geographischer Lage innerhalb Ostdeutschlands unterschiedlich, sie sind überdies verhaltensabhängig und ändern sich im Zeitverlauf, und sie waren und sind den Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft nicht genau bekannt. Schwerer noch wiegt wohl das Argument, daß in einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet mit gut funktionierenden Arbeitsmärkten regionale Mobilitätsbarrieren abgebaut werden sollten. Gerade für strukturschwache Regionen, gerade auch für Ostdeutschland, sind Anreize für Zuwanderung qualifizierter, auch ausländischer Arbeitnehmer notwendig. Dies setzt regionalen Lohn-differentialen relativ enge Grenzen.

Aussagekraft von Lohnstückkosten

Es gibt gravierende methodische Bedenken, die Lohnstückkostenrelationen als sicheren Indikator für die Identifizierung von Wachstumshemmnissen zu verwenden, wenn es sich um Regionen oder Länder mit grundlegend unterschiedlichen Wirtschafts- und Technologiestrukturen handelt⁹. In einer stark arbeitsintensiven Ökonomie, sei es aufgrund der Technik, sei es aufgrund der sektoralen Struktur, haben die Lohnstückkosten ein größeres Gewicht, die Kapitalstückkosten hingegen ein geringeres; sowohl die Sektorstruktur als auch der Technologierückstand tragen zu komparativ niedrigeren ostdeutschen Kapitalstückkosten bei. Auch sozialstrukturelle Merkmale, etwa ein geringerer Anteil von Selbständigen an der Zahl der Erwerbstätigen, kann zu einer höheren regionalen Lohnquote und damit höheren Lohnstückkosten beitragen⁹.

Ferner sind Unterschiede im Einsatz und im Preis von Vorleistungen kosten- und rentabilitätsrelevant. Ostdeutsche Unternehmen haben erhebliche Wettbewerbsnachteile beim Vorleistungsbezug vor allem aufgrund einer geringeren Größe, einer geringen Nachfragemacht, einem schlechteren Beschaffungs-

management, höherer Energiepreise etc., wodurch die regionale Bruttowertschöpfung und die statistisch ausgewiesene Produktivität vermindert wird. Natürlich können derartige Mängel – wie auch alle anderen möglichen Standortnachteile und überdies alle Managementeschwächen – im Prinzip durch niedrigere Real-löhne geheilt werden, nur müssen die entsprechenden, meist negativen oben erwähnten Rückwirkungen beachtet werden. Im übrigen wird der Blick auf die Vielfalt der Handlungsoptionen verstellt, wenn die Produktivitätsentwicklung und deren Determinanten exogenisiert werden und die Anpassungslast sachzwangartig den Löhnen aufgebürdet wird. Die Produktivitätsentwicklung als gegeben anzunehmen, ist eine begründungsbedürftige Prämisse.

Schließlich ist zu bedenken, daß die ostdeutsche Bruttowertschöpfung nur mangelhaft statistisch erfaßt und vermutlich unterschätzt wird; dies vor allem deshalb, weil die Wertschöpfung von Tochterunternehmen westlicher Firmen, die ja in den neuen Bundesländern ein sehr hohes Gewicht in der Unternehmensstruktur haben, wegen Gewinnverlagerungen an das westliche Stammhaus nur unzulänglich ermittelbar sind. Mithin könnten die ostdeutsche Arbeitsproduktivität zu niedrig und die Lohnstückkosten zu hoch ausgewiesen werden.

Die im Durchschnitt hohen ostdeutschen Lohnstückkosten sind *auch* Resultat der Branchenstruktur. Während sie sich im Produzierenden Gewerbe dem Westwert rasch annähern, liegen sie in den Bereichen Verkehr und Dienstleistungsunternehmen extrem über den westlichen Werten¹⁰. Gerade aber im Dienstleistungsbereich, der in Ostdeutschland überwiegend nicht im überregionalen Wettbewerb steht, sondern standortabhängig ist, ist die Produktivitätsmessung problematisch. Hier sind Lohnstückkostenvergleiche wenig aussagekräftig.

Zweifellos sind diese methodischen Einwände, bezogen auf Ostdeutschland, nicht so gravierend, daß ein grundlegender Produktivitätsrückstand gegenüber den alten Bundesländern und eine äußerst ungünstige durchschnittliche Rentabilität der Unternehmen in Abrede gestellt werden könnten.

⁹ Vgl. auch H. To mann: Sind die Ost-Löhne zu hoch?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 12, S. 628 ff.

⁹ Auch auf ganze Volkswirtschaften bezogen läßt sich bezweifeln, ob internationale Lohnstückkostenvergleiche geeignete Indikatoren der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (im Sinne eines hohen realen Pro-Kopf-Einkommens) sind. Es gab und gibt nämlich Volkswirtschaften mit komparativ ungünstigen Lohnstückkosten, die günstige Output-Ergebnisse erzielten (vgl. die Diskussion um das Kaldor-Paradox).

¹⁰ Vgl. K.-D. Bedau, a.a.O., S. 124.

Die Lohn-Produktivitäts-Lücke

Angenommen, die Tariflohnpolitik wäre in der Lage, die realen Effektivlöhne zu senken, ohne die Produktivität zu beeinträchtigen. Um die Lohnstückkosten auf westdeutsches Niveau abzusenken, müßten die Effektivlöhne von 75% des Westwertes um 27% auf 55% sinken, womit noch keinerlei preislicher Wettbewerbsvorteil erreicht würde. Drastische Lohnsenkungen um 10% (Rüdiger Pohl) oder um 20% (Lothar Späth) brächten nur graduelle Erleichterungen.

Würde die Lohnsenkung von 27% zu Preissenkungen verwendet, ergäbe sich ein Preissenkungsspielraum von nur etwa 8,3% zuzüglich eventueller Kostensenkungen bei in Ostdeutschland bezogenen Vorleistungsgütern. Denn bei einem Lohnkostenanteil im Unternehmenssektor von etwa 25% am Umsatz bzw. Bruttoproduktionswert ist die ostdeutsche Fertigungstiefe nicht sehr groß, der weitaus größte Teil der Vorleistungen wird aus Westdeutschland oder dem Ausland bezogen¹¹. Selbst eine Halbierung der Löhne brächte nur eine Kostensenkung von etwa 12,5%. Dabei ist zu berücksichtigen, daß im Vergleich dazu nach Angaben der Deutschen Bundesbank das untere Viertel der ostdeutschen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes eine negative Umsatz-

rendite von 30,4% (1994) erzielte¹². Untersuchungen zur Praxis der Härtefallregelung ergaben, daß eine 10%ige Personalkosteneinsparung gerade einmal ein Drittel des durchschnittlichen Fehlbetrages der betroffenen Unternehmen abdeckte¹³.

Es wird also deutlich, daß selbst drastische Lohnsenkungen, die zweifellos nicht mobilitätsneutral wären und tendenziell produktivitätssenkend wirken, die Verluste der Unternehmen kaum decken, geschweige denn beträchtliche Gewinnanreize oder aber Preissenkungen zur Steigerung der Wettbewerbsstärke ermöglichen. Dies deckt sich mit der betriebswirtschaftlichen Erfahrung, daß isolierte Lohnsenkungen in aller Regel keine Stabilisierung der Unternehmen bewirken. Unternehmen mit wesentlich niedrigeren Löhnen stehen häufig nicht besser am Markt als Unternehmen mit hohen Löhnen. Drohende Zahlungsunfähigkeit, Managementschwächen etc. können meist nicht durch noch so drastische Lohnsenkung kompensiert werden. Vielmehr sind fast immer umfangreiche Sanierungskonzeptionen erforderlich. In diesem Rahmen können Lohnkostenentlastungen allerdings durchaus eine relevante Rolle spielen.


Andere Wachstumshemmnisse

Die Diagnose klassischer Arbeitslosigkeit impliziert, daß produktivitätsgerechte Reallöhne das entscheidende, ja das alleinige Hemmnis für regionale Vollbeschäftigung sind. Die Theorie klassischer Arbeitslosigkeit bezieht sich jedoch auf eine Volkswirtschaft, nicht auf eine Region. Bei wettbewerblichen Arbeitsmärkten mit Mobilität der Arbeit sind, wie erwähnt, nur begrenzte regionale Lohndifferentiale möglich. Selbst bei hoher Immobilität der Arbeit und bei Lohnstückkosten in Ostdeutschland, die den westdeutschen entsprechen (so daß die Effektivlöhne bei etwa 55%

¹¹ Für die 2000 von der Deutschen Bundesbank untersuchten Jahresabschlüsse ostdeutscher Unternehmen ergab sich die folgende Kostenstruktur (1994): In den untersuchten Unternehmen aus dem Verarbeitenden Gewerbe, der Bauwirtschaft und dem Handel lag der Anteil des Personalaufwands am Umsatz bei 18,8% (Verarbeitendes Gewerbe: 25,3%), der Materialaufwand (Vorleistungen) bei 69,4% (Verarbeitendes Gewerbe: 61,4%); berechnet nach: Deutsche Bundesbank: Ertragslage und Finanzierungsverhältnisse ostdeutscher Unternehmen im Jahre 1994, in: Monatsberichte, Heft 7/1996, S. 53.

¹² Vgl. ebenda, S. 57. Die durchschnittliche Umsatzrendite im Verarbeitenden Gewerbe lag demnach 1994 bei -6,5%, bei allen untersuchten Unternehmen bei -2,8%.

¹³ Vgl. R. Hickel, W. Kurzke, a.a.O., S. 30.

Bernhard Mandl/Heinz-Joachim Peters
Abfallentsorgung
Verwertung und Beseitigung Praxisbuch
Handlungsorientierte Darstellung der Bedingungen für Verwertung und Beseitigung von Abfällen nach dem neuen Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht mit Beispielen aus der Praxis. <i>1997, 207 S., brosch., 48,- DM, 350,- öS, 44,50 sFr, ISBN 3-7890-4617-5</i> (Umweltschutz im Betrieb, Bd. 3)
 NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden

des Westniveaus lägen), ist ein nachhaltiger Abbau der ostdeutschen Arbeitslosigkeit keineswegs gewährleistet, denn es bestehen vielfältige andere Wachstumshemmnisse. Dazu gehören insbesondere unterschiedlichste Marktzugangsbarrieren, in erster Linie aber Schwächen in der technologischen Wettbewerbsfähigkeit. Vor allem die technologische Wettbewerbsfähigkeit sichert einer Region, aber auch einer Volkswirtschaft hohe Beschäftigung und hohe Einkommen¹⁴. Dies setzt natürlich voraus, auch preislich wettbewerbsfähig zu sein. Regionen können nur bei hoher Immobilität der Arbeit etwaige Mängel der technologischen Wettbewerbsfähigkeit durch Vorsprünge bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit durch niedrigere Löhne kompensieren. Daß Ostdeutschland allein wegen besonders niedriger Lohnstückkosten, die infolge wesentlich niedrigerer Löhne deutlich unter den westdeutschen Werten liegen, den Aufholprozeß schaffen kann, dürfte mehr als fraglich sein¹⁵.

Schließlich ist auch das Verhältnis von Tarif- und Effektivlöhnen zu berücksichtigen. Die übliche Sichtweise suggeriert, daß die Tariflöhne in Ostdeutschland nicht markt-, sondern politisch bestimmt und daß die Effektivlöhne weitgehend von den Tariflöhnen abhängig sind. Effizienzlohn- und andere Lohn- bzw. Arbeitsmarkttheorien legen indessen nahe, daß es gerade Marktkalkül ist, das die Nominallohn- und erst recht die Reallohndynamik leitet. Selbst bei einer so weitgehenden faktischen Deregulierung des Flächen-tarifvertragssystems wie in Ostdeutschland ist der Abstand von Effektiv- und Tariflöhnen mit 75% zu 87% der jeweiligen westdeutschen Werte erstaunlich gering geblieben. Vielfach scheinen sich die Tariflöhne den Nicht-Tariflöhnen anzupassen und nicht umgekehrt.

Auswege aus dem Lohndilemma

Insbesondere in den ersten Jahren der ostdeutschen Transformation, aber selbst sieben Jahre danach ist eine „normale“ Konstellation von Lohn und Produktivität, die der westdeutschen entspricht, nicht möglich¹⁶. Eine der Produktivität vauseilende Lohnentwicklung war ohne Alternative, allein hinsichtlich des Ausmaßes der Divergenz bestanden und beste-

hen Handlungsspielräume. Bis heute besteht eine Dilemma-Situation¹⁷.

Eine einfache Umkehr der Lohnentwicklung – Kürzung um etwa 27% auf „produktivitätsgerechtes“ Westniveau – ist weder durchsetzbar noch ohne kontraproduktive Folgewirkungen möglich. Die Kehrseiten der hohen Lohnstückkosten liegen auf der Hand. Ohne im Ost-West-Vergleich attraktive Renditen – eigentlich müßten die Ostrenditen höher als die Westrenditen sein und die Lohnstückkosten unter dem Westniveau liegen – läßt sich Ostdeutschland wohl kaum reindustrialisieren. Daß die Gewinnsumme nicht noch viel kleiner ist, wird durch Subventionszahlungen der verschiedensten Art erreicht. Auch wenn es sich hierbei nicht um Lohnsubventionen handelt, haben sie faktisch aber in dieser Hinsicht wie eine Art Lohnsubvention gewirkt.

Die Lohnkostenprobleme kommen zu den allgemeinen Kosten-, Management- und Absatzproblemen hinzu. Da sie von den anderen Problemen nur schwer isoliert werden können, glauben viele, vor allem aus dem Gewerkschaftslager, daß die Lohnhöhe nun nahezu irrelevant sei, zumal isolierte Lohnsenkungen (oder Lohnerhöhungspausen), so die fast einhellige betriebliche Praxiserfahrung (auch vieler Unternehmensleitungen), kaum erkennbare Verbesserungen gebracht haben. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es eine große Zahl von überwiegend kleineren Unternehmen gibt, die aus vielerlei Gründen so existenzgefährdet sind, daß ihnen weder Lohnkonzessionen noch Subventionen wirkliche Hilfen bieten können. Hier Härtefallregelungen anzusetzen, bringt mitunter gerade einmal eine „Verschnaufpause“ im betrieblichen Niedergang.

Ebenso fruchtlos wäre eine Lohnzurückhaltung bei allgemeinen Absatzproblemen, etwa bei rezessiv bedingtem Nachfragerückgang oder beim Abbau struktureller Überkapazitäten in der Bauwirtschaft und in baunahen Sektoren. Wäre eine Lohnzurückhaltung ohne Abwanderungsgefahren und Produktivitätseinbußen möglich, würde sie eher jenen Unternehmen helfen, die gerade nicht zur Gruppe der schwächsten und existenzgefährdeten Unternehmen gehören, in-

¹⁴ Vgl. ausführlich D. Schumacher u.a.: Technologische Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische und empirische Aspekte einer international vergleichenden Analyse, Beiträge zur Strukturforchung des DIW, Heft 155, Berlin 1995; J. Priewe: Die technologische Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft – Stärken, Schwächen, Innovationsdefizite, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper FS II 97-203, Berlin 1997.

¹⁵ Anders wäre der Fall natürlich zu beurteilen, wenn die Lohnstückkosten wegen besonders hoher Produktivität niedriger wären.

¹⁶ Hans-Werner Sinn äußerte in einem Interview, daß der Ostlohn nach der Währungsunion „mittels Blut-, Schweiß- und Tränenreden“ auf 30% des Westniveaus hätte gehalten werden können (Der Spiegel 25/1996, S.114). Solchen Thesen muß die Vermutung extrem niedriger Mobilität der Arbeit zugrunde liegen, die dem üblichen Verständnis von Arbeitsmärkten als Märkten widerspricht.

¹⁷ Vgl. J. Priewe, R. Hickel: Der Preis der Einheit. Bilanz und Perspektiven der deutschen Einheit, Frankfurt/M. 1991, S. 106 ff.; R. Hickel, J. Priewe: Nach dem Fehlstart. Ökonomische Perspektiven der deutschen Einigung, Frankfurt/M. 1994, S. 39 ff.

dem hier die Rentabilität gestärkt und Expansionsanreize geschaffen werden¹⁸.

Wettbewerbsfähig durch Innovationen

Entscheidend ist jedoch für die längerfristigen Entwicklungschancen die Verbesserung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch Produktivitätssteigerung sowohl durch Verfahrens- als auch durch Produktinnovationen. Auf diese Weise müssen die Lohnstückkosten vermindert werden, was freilich länger dauert, mühsamer ist und der Wirtschaftspolitik noch weniger zugänglich ist als eine Lohnsenkung. In der Zwischenzeit helfen in den Bereichen, die dem überregionalen Standortwettbewerb ausgesetzt sind, nur Subventionen aus dem Dilemma der ostdeutschen Lohnpolitik; sie verbessern die Rentabilität, gleich ob es sich dabei um Lohnsubventionen oder um eine Investitionsförderung handelt. Damit wird „Zeit gekauft“, um die Produktivität zu erhöhen. Nun stellt sich die Frage, warum die Produktivität auch im Jahre 1996 erst bei etwa 55% des westdeutschen Niveaus liegt und wie sie gefördert werden kann.

Die Erwartung, daß ostdeutsche Unternehmen in kurzer Zeit einen Produktivitätssprung von unter 30% des durchschnittlichen Westniveaus auf 100% schaffen können, war von vornherein unrealistisch¹⁹. Hinter dieser Vorstellung stand häufig eine technikdeterminierte Bestimmung der Arbeitsproduktivität. Empirische Untersuchungen zeigen jedoch, daß es nicht nur auf den Kauf moderner Technologien und das dazu erforderliche Kapital ankommt, sondern daß die Engpässe vor allem im Bereich der Technikanwendung, also beim Humankapital – bei Arbeitnehmern und beim Management – liegen, ganz abgesehen von den Absatzfragen.

Vielfältige Hemmnisse

Beschränkt man sich auf das Verarbeitende Gewerbe, den Kern der regionalen Exportbasis, dann zeigen sich die größten Produktivitätsprobleme bei kleinen und mittleren Unternehmen in ostdeutschem Eigentum, in denen rund die Hälfte der Industriebeschäftigten arbeitet. Insgesamt geht es um eine Fülle von Hemmnissen, die sich nicht auf ein oder zwei Kardinalprobleme reduzieren lassen²⁰: Mangelndes Eigenkapital, nicht hinreichend modernisierter Sachkapitalstock, mangelnde Einbindung in Zulieferer- und Abnehmernetzwerke mit entsprechenden Kooperationsbeziehungen, zu kleine Betriebseinheiten, Managementschwächen bei Marketing, Controlling und Finanzierung, teilweise auch sehr grund-

gende Mängel bei elementaren kaufmännischen Kenntnissen, Verschlechterung der Belegschaftsstruktur infolge von Schrumpfung und Abwanderung, unzulängliche extrafunktionale Qualifikationen (z.B. selbständiges Arbeiten, Eigeninitiative, Kundenorientierung), Markteintrittshürden vielfältiger Art, u.a. auch wegen mangelnder Reputation trotz gutem Preis-Leistungs-Verhältnis, zu wenig Forschung und Entwicklung, zu geringer Anteil neuer wertschöpfungsintensiver Produkte etc.

Hinzu kommen natürlich die schwierigen Rahmenbedingungen der Umstellung, die ein systematisches, mittelfristig ausgerichtetes betriebliches Handeln erschweren. Die Lernkurve braucht eine viel längere Zeitachse, zumal es sich nicht nur um imitierbares Wissen handelt, das einfach transferierbar ist, sondern um eigenständige, neuartige Problemstellungen, die originäre und eigenständige Such- und Lösungswege erfordern. Wieder einmal zeigt sich, daß eine hohe Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, einer Region oder eines Unternehmens pfadabhängig ist: Es zählt der über lange Zeiträume hinweg erarbeitete Bestand an Wissen (häufig „tacit knowledge“, ungeschriebenes, durch lange Praxis, Erfahrung und Kooperation erworbenes Wissen) und der über lange Strecken „erworbene“ Kundenstamm. Weder Newcomer noch Unternehmen des Typs verlängerter Werkbänke sind für große Produktivitätssprünge auf westdeutsches Niveau geeignet.

Nun stellt sich die Frage, ob der mühsame und langsame Restrukturierungsprozeß nach annäherndem Erreichen der Tariflohnleichheit durch eine veränderte Tariflohnpolitik oder auch durch eine geeignete Vermögenspolitik unterstützt werden kann. Denn es

¹⁸ Die Grenzbetriebe eines Sektors, die am unteren Ende der Produktivitätstreppe einer Branche stehen, per Lohnabschlag pauschal zu stützen, ist ebenso fragwürdig wie die Zahlung von Erhaltungssubventionen. Es würde auch dem in Ostdeutschland notwendigen marktwirtschaftlichen Ausleseprozeß fundamental entgegenlaufen. Hilfen wären dann vertretbar, wenn man treffsicher sanierungsfähige Unternehmen von den „Fässern ohne Boden“ unterscheiden könnte. Gerade in Grenzbetrieben dominieren häufig Managementschwächen, die nicht durch niedrige Löhne perpetuiert werden sollten.

¹⁹ Vgl. R. Dornbusch, H. Wolf: Economic Transition in East Germany, in: Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 1/1992, S. 235 ff. Die Autoren zeigen, daß historisch nur selten einzelne Volkswirtschaften in kurzer Zeit riesige Produktivitätssprünge vollbrachten, und sehen daher den ostdeutschen Produktivitätsrückstand als zentrales Hemmnis der Angleichung. Herausragend war Japan in den 60er Jahren: 20 Prozentpunkte Produktivitätsrückstand gegenüber den USA konnten aufgeholt werden. Ostdeutschland muß mehr als 70% aufholen.

²⁰ Vgl. etwa DIW, IfW, IWH, a.a.O.; J. Mallok, a.a.O. (ein detaillierter matched-pair-Vergleich von je 52 ost- und westdeutschen Industriebetrieben); K. Wagner u.a.: Entwicklung der Produktivität und Investitionstätigkeit ostdeutscher Industriebetriebe. Eine Fallstudienanalyse, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Heft 4/1995, S. 373 ff.

dürfte kein Zweifel bestehen: Ostdeutschland benötigt für eine sich selbst tragende Entwicklung eine mindestens doppelt so große Exportbasis, die nur mit dramatisch verbesserter technologischer Wettbewerbsfähigkeit erreichbar ist. Die dafür erforderlichen Produktivitätssteigerungen benötigen einen wesentlich höheren Kapitaleinsatz. Immer noch ist der ostdeutsche Kapitalstock je Einwohner um etwa die Hälfte niedriger als in Westdeutschland²¹. Da ähnlich wie in anderen strukturschwachen Regionen nur in geringem Maße mit Direktinvestitionen westdeutscher oder ausländischer Firmen gerechnet werden kann, muß stärker auf eine endogene Kapitalbildung gesetzt werden. Im übrigen wurde im Unternehmenssektor, besonders bei den Unternehmen in ostdeutschem Eigentum, zu wenig Eigenkapital und zu viel Fremdkapital eingesetzt. Hier muß die Investivlohndebatte ansetzen.

Investivlöhne und Vermögensbildung

Schon Anfang der 90er Jahre gab es eine kurze Diskussion über Investivlöhne und Vermögensbildung, wobei sehr unterschiedliche Vorschläge diskutiert wurden. Ein Teil der Vorschläge stand in Zusammenhang mit der Privatisierung der ehemals volkseigenen Betriebe. Beispielsweise schlugen Sinn/Sinn einen Sozialpakt für Ostdeutschland vor²², wonach einerseits die Tariflöhne für vier Jahre auf dem Stand von 1991 eingefroren und nur im Tempo der westdeutschen Tariflöhne steigen sollten, andererseits die Treuhandanstalt bei ihrer Privatisierung eine Restbeteiligung behalten sollte, die zu einem Drittel in Form von Anteilsscheinen an die Belegschaften, zu zwei Drittel an regionale Investmentfonds vergeben werden sollten. Die Anteilsrechte an diesen Fonds sollten die ostdeutschen Sparer und die allgemeine Bevölkerung erhalten. Sinn/Sinn erwarteten, daß den Ostdeutschen mehr Kapitaleinkommen zufließt, als durch das Stillhalteabkommen bei den Löhnen verloren geht.

²¹ Über das Ausmaß des Rückstandes in der Sachkapitalausstattung je Erwerbstätigen im Unternehmenssektor gibt es widersprüchliche Angaben. Nach DIW-Berechnungen stieg das Bruttoanlagevermögen in ostdeutschen Unternehmen ohne Wohnungsvermietung (in Preisen von 1991) 1991-1995 um nur 23%, da ein großer Teil der Bruttoinvestitionen nur die Altanlagen ersetzte. Noch 1995 machen die Altanlagen demnach noch 32% des Bruttoanlagevermögens aus. Demgegenüber weisen SÖSTRA-Autoren darauf hin, daß sich die ostdeutsche Kapitalintensität im Verarbeitenden Gewerbe bereits 1993 weitgehend der westdeutschen angenähert habe, jedoch lag der Anteil neuer Ausrüstungen an den insgesamt installierten Ausrüstungen 1995 bei 65% des Westniveaus. Offenbar gibt es Bewertungsprobleme beim Altanlagenbestand und den Anlagenabgängen; vgl. B. Görzig: Anlagevermögen und Produktionspotential in Ostdeutschland, in: DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 3/1995; R. Kowalski u.a. (SÖSTRA): Gründung und Ausbau innovativer Unternehmen unter Einbeziehung regionaler endogener Potentiale, Berlin 1995, S. 22, 78.

Dieser Vorschlag stieß nirgendwo in Ostdeutschland auf ernsthafte Resonanz – angesichts des niedrigen Lohnniveaus und der unsicheren Zukunft des Produktivvermögens war dies sicherlich nicht verwunderlich. Wolfgang Thierse und andere warben für mehr Management- und Belegschafts-Buy-Outs, etwa durch Überlassung oder günstigen Verkauf von Anteilsrechten, durch Bildung von Genossenschaften oder auch durch tarifliche Investivlohnmodelle²³. Anstelle der raschen Lohnanpassung im Osten wollte der Arbeitgeberverband Gesamtmetall einen Teil der Lohnzuwächse als Arbeitnehmerdarlehen im Betrieb belassen²⁴. Andere forderten eine Art Lohnstopp in Westdeutschland in Verbindung mit Investivlöhnen, um Produktivkapital für Ostdeutschland zu mobilisieren.

Die früheren Initiativen in den alten Bundesländern für Investivlöhne und mehr Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand konnten die Interessengegensätze zwischen den beteiligten Gruppen nicht überwinden, so daß man über den engen Rahmen des Vermögensbildungsgesetzes nie hinauskam. Die Gewerkschaften wollten mehrheitlich keine Abstriche an der Barlohnpolitik machen, ihre Vorschläge für tarifliche, überbetriebliche Fonds mit Steuerbegünstigung fanden keine hinreichende Unterstützung²⁵. Ein großer Teil der Unternehmen hatte überdies kaum Interesse an Arbeitnehmerbeteiligungen, zumal hinreichend Eigen- und Fremdkapital auf traditionelle Weise mobilisiert werden konnte. So ist es bis auf den heutigen Tag zu einer höchst einseitigen, vermögenspolitisch kaum korrigierten Verteilung des Produktivvermögens in beiden Landesteilen gekommen, die Ersparnisse der Arbeitnehmer werden nach individuellem Kalkül vorrangig in Wohneigentum, Lebensversicherungen und traditionellen Sparformen angelegt, nicht aber in Produktivvermögen. Steuerrechtlich wird die Produktivvermögensbildung gegenüber anderen Sparformen – etwa Lebensversicherungen und Wohneigentum – sogar diskriminiert²⁶.

Inzwischen hat sich die Situation in Ostdeutschland grundlegend verändert. Einerseits hat sich der fakti-

²² G. Sinn, H.-W. Sinn: Kaltstart, Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen 1991, S. 249 ff.

²³ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 6.8.1991, S. 10. Thierse meinte damals, daß Investivlöhne ab einem Lohnniveau von etwa 70% des Westniveaus vertretbar seien.

²⁴ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.6.1991.

²⁵ Vgl. auch C. Schäfer: Betriebliche Vermögensbeteiligung – Risikobeteiligung, Düsseldorf 1994.

²⁶ Im 5. Vermögensbildungsgesetz bzw. im 2. Vermögensbeteiligungsgesetz von 1987 bzw. 1990 wurde der Katalog der förderfähigen Beteiligungen auf GmbH-Geschäftsanteile und Investmentfonds ausgeweitet.

sche Lohnrückstand je Arbeitnehmer im Osten auf knapp 25% vermindert und liegt damit nicht wesentlich unter den in den alten Ländern existierenden interregionalen Lohndifferenzialen, während gleichzeitig die Produktivität viel langsamer als von den meisten erwartet anstieg. Andererseits versiegen die bisherigen Quellen der Kapitalmobilisierung für Ostdeutschland (Treuhandanstalt bzw. Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, westliche Investoren in Treuhand-Vermögen), während immer noch ein großer Kapitalbedarf im Unternehmenssektor vorhanden ist, der vor allem durch Eigenkapital gedeckt werden muß. Dies betrifft in erster Linie kleine und mittlere Unternehmen in ostdeutscher Hand sowie neugegründete Unternehmen. Hinzu kommt der vermögenspolitisch unbefriedigende Sachverhalt, daß nur 6% des Produktivvermögens der DDR an Ostdeutsche übertragen wurde²⁷.

Ein neuer Vorschlag

Das ostdeutsche Lohndilemma könnte durch den folgenden Vorschlag entschärft werden: Die Tarifparteien in den neuen Bundesländern einigen sich darauf, für zunächst drei Jahre auf Tariflohnsteigerungen zu verzichten; an deren Stelle treten Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer, wahlweise am eigenen Unternehmen oder an neu zu gründenden – sektoralen oder regionalen – Kapitalbeteiligungsgesellschaften, die drittelparitätlich von den Tarifparteien und den Landesregierungen verwaltet werden. Das Beteiligungskapital dieser Gesellschaften wird zur Aufstockung des Stammkapitals in unterkapitalisierten ostdeutschen Firmen oder als zinsgünstiges Darlehen vergeben. Die Einlagen der Arbeitnehmer werden seitens der Länder zu einem bestimmten Anteil gegen Konkursrisiken durch Bürgschaften gesichert²⁸. Die ostdeutschen Investivlöhne werden steuerbegünstigt oder steuerfrei gestellt, etwa indem sie steuerlich den Erträgen aus Lebensversicherungen gleichgestellt werden. Voraussetzung für entsprechende Kapitalaufstockungen in ostdeutschen Unternehmen ist die Einhaltung der in der Branche abgeschlossenen Tarifverträge (Revitalisierung des Flächentarifvertrages).

²⁷ Nach Angaben von E. Richter, Ch. Wipperfürth: Die offene Vermögensfrage: Produktivvermögen für Ostdeutschland, Weimar 1996, S. 5.

²⁸ Arbeitnehmerbeteiligungen können derzeit bereits zu 80% durch Landesbürgschaften in Berlin, Thüringen und Sachsen-Anhalt gesichert werden.

²⁹ Siehe ähnliche Überlegungen bei E. Richter, Ch. Wipperfürth, a.a.O., S. 40; die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag möchte, daß „grundsätzlich die Gewährung von staatlichen Subventionen an Unternehmen an die Bildung von Produktivvermögensfonds der Arbeitnehmer genüpft werden“ (SPD im Bundestag, Dokumente 15/96, S. 12).

Das Modell könnte ergänzt werden durch eine vermögens- und anreizpolitisch begründete veränderte Zuweisung von Eigentumsrechten an Investitionszulagen und -zuschüssen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Es ist ordnungs- wie vermögenspolitisch fragwürdig, daß regionalpolitische Subventionen einseitig der Vermögensbildung der Kapitaleigner zugute kommen, im Fall der neuen Bundesländer überwiegend westdeutschen Eignern (erst recht gilt dies für Sonderabschreibungen). Daher ist zu überlegen, ob nicht die Hälfte der Subventionssumme, die ein Unternehmen erhält, gleichhohe Beteiligungsrechte der Belegschaft, sei es direkt, sei es über die Kapitalbeteiligungsgesellschaft, begründen sollte²⁹. Freilich mindert dies die Eigenkapitalrendite der ursprünglichen Kapitaleigner, die sie erzielen würden, wenn ihnen die Subvention in vollem Umfang, ohne Rückzahlungsverpflichtung, zukäme; andererseits wirkt das Einfrieren der Tariflöhne renditesteigernd. Das Investivlohnmodell müßte so flexibel konstruiert werden, daß es den jeweiligen Problemlagen der Unternehmen angepaßt werden kann.

Für die Arbeitnehmer wäre diese Vermögenszulage, die sie via Regionalpolitik erhielten, ein Anreiz, auf Lohnzuwächse vorübergehend zu verzichten und ein gewisses Kapitalbeteiligungsrisiko zu übernehmen. Vor allem bei Arbeitnehmern in denjenigen Unternehmen, die produktivitätsstark sind und gute Gewinne erzielen, dürfte erfahrungsgemäß das Interesse der Belegschaften an möglichst großen Barlohnzuwächsen überwiegen. Eine kollektive, tarifvertragliche Lösung ist jedoch unverzichtbar, weil auf individueller Basis eine gesamtwirtschaftlich rationale und sozialstaatlich akzeptable Lösung kaum zustande käme.

Investivlöhne und Vermögensbildung der skizzierten Art sind rechtlich und institutionell kompliziert, eine tripartistische, korporatistische Re-Regulierung von Recht entsprechend spezifischen ostdeutschen Bedürfnissen widerspricht der überkommenen Arbeitsteilung der Akteure und der Beharrungskraft traditioneller Rechtskonstruktionen. Nicht-Kooperation ist einfacher. Solange derartige Strukturen nicht verändert werden, kann Entwicklungspotential und Wachstumsdynamik, beruhend auf einem neuen institutionellen Arrangement, nicht entfaltet werden. Eine Chance für ein ostdeutsches „Bündnis für Arbeit“ würde vertan. Die eingangs angesprochene „Initiative für Arbeitsplätze in Ostdeutschland“ könnte in diese Richtung ausgebaut werden, müßte aber den Staat in die Vermögenspolitik einbeziehen.