

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

**Research Report**

## Im Brennglas: Arbeitslosigkeit und Tarifpraxis in den neuen Ländern

Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 36

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1991) : Im Brennglas: Arbeitslosigkeit und Tarifpraxis in den neuen Ländern, Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 36, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99809>

**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.*



Nr 36/April 1991

### Im Brennglas:

## Arbeitslosigkeit und Tarifpraxis in den neuen Ländern

Die gegenwärtige, zunächst noch steigende Arbeitslosigkeit auf dem Boden der ehemaligen DDR ist schmerzlich, auch wenn sie angesichts der notwendigen Umstrukturierung der desolaten Wirtschaft vorherzusehen war und bei richtigem Verhalten aller in absehbarer Zeit überwunden sein kann. Geradezu erschreckend ist aber, wie die in der Verantwortung stehenden Kräfte unserer Gesellschaft mit dieser Arbeitslosigkeit umgehen.

### *Arbeitslosigkeit und Tarifpraxis:*

In der Verdrängung dieses Zusammenhangs spiegelt sich das ganze zwiespältige Verhalten gegenüber den neuen Bundesländern, der Widerspruch zwischen Postulat und Handeln. Die Zustände werden lauthals beklagt und zugleich wird das getan, was sie verschlimmert. Wider alle wirtschaftliche Vernunft wird zu den falschen Mitteln gegriffen und die falschen Signale werden gesetzt.

Gewerkschaftsfunktionäre und Politiker marschieren an der Spitze von Demonstrationszügen gegen Arbeitslosigkeit - gegen einen imaginären Gegner, der Staat oder Regierung heißt. Jeder weiß, daß damit den Menschen nicht geholfen wird. Im Gegenteil. Ihnen wird aus vordergründigen Motiven vorgegaukelt, der Staat könne per Machtwort und mit willkürlichem Mitteleinsatz alles richten - so wie die Menschen im kommunistischen Staat es gewohnt waren. An diese Illusion wird angeknüpft, ohne den Menschen zu sagen, daß sie und das Land auf diesem Weg ruiniert wurden. Bei solcher Einstellung wird das Wort vom *Gemeinschaftswerk* zur Phrase und die Chance zu einer wirklichen Vereinigung und tatsächlichen Angleichung der Lebensverhältnisse eher geringer.

### **Keine rentable Produktion bei Westlöhnen**

Voraussetzung für die Gesundung der Wirtschaft war und ist, daß viele Betriebe geschlossen werden und in den überlebenden Betrieben die Überausstattung mit Personal abgebaut sowie die Fertigungstiefe verringert wird. Doch daß die Arbeitslosigkeit solche Ausmaße annimmt und die Talfahrt noch weitergeht, dürfte nicht zuletzt eine Folge der von den Gewerkschaften erzwungenen Lohnerhöhungen sein. Schon heute können die Betriebe im Ostteil unseres Landes nicht die Löhne erwirtschaften, die seit Anfang 1990 vereinbart wurden. Im Metallbereich Mecklenburg-Vorpommern ist jetzt ein Tarifabschluß gemeldet, nach dem die Löhne dort bis 1994 auf Westniveau steigen sollen. Das bedeutet - unter der Annahme, daß die Ost-Mark 70 Westpfennig wert war und daß die Löhne im Westen um fünf Prozent pro Jahr wachsen - eine Verfünffachung der Löhne von 1989 bis 1994. Von heute gerechnet müssen die Löhne um 30 Prozent pro Jahr steigen.

Eine solche Angleichung der Löhne allenthalben bis Ende 1994 aus eigener Wirtschaftskraft zu schaffen, ist schiere Illusion. Würde sie erzwungen, dann würden alle noch Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern arbeitslos und auf den Arbeitsmarkt im Westen strömen. Dann könnte auch im Westen Vollbeschäftigung nur durch reale Lohnsenkungen erreicht werden. Zu Westlöhnen läßt sich in der ehemaligen DDR derzeit fast keine Produktion rentabel betreiben. Die Kapitalausstattung mag technisch noch brauchbar sein, wirtschaftlich ist sie bei solchem Lohnniveau

Schrott. Die derzeitige Lohnpolitik verzögert daher nicht den Aufschwung in den neuen Ländern; sie programmiert den wirtschaftlichen Zusammenbruch.

### **Keine Alternative zur Währungsunion**

Da hilft auch der anklagende Blick zurück auf die Währungsunion nicht weiter. Gewiß, sie war eine der Ursachen für die heute sichtbare Arbeitslosigkeit. Mit ihr wurden die Unternehmen in den neuen Bundesländern abrupt der wesentlich effizienteren Westkonkurrenz ausgesetzt, ohne daß sie ihre Wettbewerbsnachteile durch entsprechend niedrigere Lohnkosten hätten ausgleichen können. Doch zur Währungsunion gab es keine realistische Alternative.

Die damals, Anfang 1990 propagierte Vorstellung eines allmählichen Übergangs zu einer deutsch/deutschen Wirtschaftsunion und einer auf einen späteren Zeitpunkt hinausgeschobenen Währungsunion zielte nicht zuletzt darauf ab, die Menschen in der DDR noch für längere Zeit für die Folgen der Produktivitätsschwäche ihrer Wirtschaft sowie für die Kosten der Umstrukturierung und Modernisierung in Anspruch zu nehmen. Das hätte sehr niedrige Reallöhne erfordert, nötigenfalls gesichert durch die Entwertung zu hoher oder zu stark steigender Geldlöhne mittels Abwertung der Währung, so wie dies auch in den anderen ehemaligen Staatshandelsländern Mittel- und Osteuropas geschehen ist. Diese Vorstellung aber war angesichts der Öffnung der Grenzen mit einer unbeschränkten deutsch/deutschen Binnenwanderung unrealistisch. Sie wäre im übrigen auch kein besonders soli-

darischer Weg gewesen. Eine baldige Angleichung der Lebensverhältnisse hätte jedenfalls nicht dazu gehört. Sie paßte nicht in dieses Konzept.

Zwar ist es richtig, daß die Umstellung der Ostmark auf Westmark zum Kurs von eins zu eins für alle laufenden Zahlungen, namentlich für die Löhne - zusammen mit der Öffnung der Grenzen für die begehrten Westwaren - den größten Teil der Industrie der ehemaligen DDR vielfach vor unlösbare Wettbewerbsprobleme gestellt hat. Aber die Umstellung der Löhne zu einem anderen Kurs, etwa zwei zu eins, hätte nicht Besseres erwarten lassen. Die Löhne waren ja nicht festgeschrieben. Tatsächlich begnügten sich die Menschen der DDR auch nicht einmal mit der Umstellung eins zu eins, sondern setzten umgehend eine kräftige Erhöhung der Löhne durch, die bei einer Umstellung von 2:1 ganz sicher entsprechend größer ausgefallen wäre. Der Umstellungskurs war also gar nicht das Hauptproblem, die Diskussion darüber in vielen Teilen ein Scheingefecht. Das eigentliche Problem, an dem sich - damals wie heute - niemand vorbeimogeln kann, ist dies: In einer für Wanderungen offenen Volkswirtschaft müssen beide Seiten des Arbeitsmarktes, Angebot wie Nachfrage, gleichermaßen ernst genommen werden, wenn es um marktgerechte Reallöhne geht.

#### **Angleichungsdruck nicht übertreiben**

Und da ist ein Zweifaches festzustellen. Erstens: Die Löhne in den neuen Bundesländern passen nicht zur Produktivität der Arbeit und damit nicht zur Wettbewerbssituation der Wirtschaft. Dafür sind sie zu hoch. Zweitens: Wirklich produktivitätsgerechte Löhne lösen nicht das Problem der Ost-West-Wanderung. Um die Menschen in

den neuen Bundesländern zu halten, wären sie zu niedrig.

Ohne Frage: Unter dem Gesichtspunkt der Wanderungsanreize und dem der sozialen Verträglichkeit regionaler Lohnunterschiede befinden wir uns in den nächsten 6 bis 12 Monaten in der kritischsten Phase überhaupt. Für viele qualifizierte Kräfte in der ehemaligen DDR ist es nicht schwer, im Westen Lohn und Brot zu finden. Die Engpässe am Arbeitsmarkt im Westen Deutschlands führen sogar dazu, daß mehr und mehr Fachkräfte, die Spezialkenntnisse haben oder schnell erwerben können, aus dem Osten abgeworben werden. Will man sie halten, muß man Bleibelöhne bieten, die nicht allzu stark hinter denen in der alten Bundesrepublik zurückstehen. Und auch überall dort, wo nicht allein der Markt die Lohnrelationen bestimmt, sondern - wie etwa im öffentlichen Dienst - auch der Grundsatz "gleicher Lohn für gleiche Arbeit" zählt, wird man nicht mehr für lange Zeit sehr große Entlohnungsunterschiede beibehalten können.

Dennoch: Trotz dieses Angleichungsdrucks müssen und dürfen die Löhne in den neuen Bundesländern noch für lange Zeit nicht die gleichen sein wie in den alten. Leistungsvermögen und Leistungsanforderungen weichen hier und dort noch stark voneinander ab. Die meisten Arbeitskräfte sind überdies nicht völlig mobil, und die genannten außermärklichen Faktoren, die den Angleichungsdruck bestimmen, sind nur mitwirkende Faktoren, nicht notwendigerweise entscheidende. Außerdem sind Nominallohnunterschiede nicht immer auch Reallohnunterschiede. In den neuen Bundesländern werden noch für längere Zeit Teile der Lebenshaltung nennenswert billiger sein als in den alten, vom Wohnen bis hin zu

vielen Dienstleistungen, deren Preisniveau wiederum wesentlich von den Lohnunterschieden bestimmt wird. Dauerhafte regionale Lohnunterschiede gibt es im übrigen auch in der alten Bundesrepublik und in den anderen marktwirtschaftlich orientierten westlichen Ländern. Im Westen der Bundesrepublik sind sie zwar nicht mehr sehr groß. Aber in den sonstigen räumlich ebenfalls hochintegrierten Volkswirtschaften wie Frankreich, Großbritannien und den Vereinigten Staaten sind regionale Lohnunterschiede, die sich nicht auf wenige Prozentpunkte beschränken, geradezu selbstverständlich.

Nimmt man das alles zusammen, so dürfen Arbeitnehmer und Arbeitgeber - und vor allem die hinter ihnen stehenden großen Organisationen wie Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften - allen vordergründigen Verlockungen zum Trotz mit ihren Forderungen und Angeboten den Angleichungsdruck nicht noch verstärken.

#### **Von einem Niedriglohngebiet träumt keiner**

Natürlich wußte man von Anfang an, daß die Lohnpolitik in den neuen Bundesländern sich nicht nach der normalen Regel richten kann, wonach die Lohnsteigerung den Produktivitätszuwachs nicht übersteigen darf. Mit diesem Grundsatz allein in die Lohndiskussion für die ehemalige DDR gehen zu wollen, wäre realitätsblind. Zwar ist Respekt vor dem Ergebnis des Einsatzes von Arbeitskraft - der Produktivität und der Bewertung des Produktionsergebnisses am Markt - als fundamentales Lohnkriterium unverzichtbar. Doch dieses Kriterium alleine hilft derzeit nicht weiter, wenn es darum geht, der Lohnpolitik in den neuen Bundesländern Orientierung zu geben.

Was kommen muß, und rasch, ist die Neuausstattung von Arbeitsplätzen derart, daß diese von der insoweit erzielbaren Produktivität her mit dem Besten, was es im Westen gibt, vergleichbar werden. Die Unternehmen, die in der ehemaligen DDR neu investieren wollen, sehen das genauso: Sie setzen nicht auf dauerhafte Lohnvorteile und träumen nicht von einem "Niedriglohnland ehemalige DDR". Freilich, die Produktivität der Arbeit auf den einzelnen Arbeitsplätzen ist nur einer der Faktoren, die die Kostensituation der Unternehmen bestimmen, wenn auch ein besonders wichtiger. Möglicherweise wird sich - noch länger als die veraltete technische Ausstattung der Arbeitsplätze - der Rückstand in der materiellen und institutionellen Infrastruktur der neuen Bundesländer kostensteigernd und erlösmindernd auswirken. Für die den Unternehmen nach ihrer Ertragskraft möglichen Löhne schlägt das eine leider genauso zu Buche wie das andere. Deshalb sind in der Tat alle Anstrengungen der öffentlichen und privaten Hände zu unternehmen, die Infrastruktur in ihrer ganzen Breite zu verbessern - von der Administration bis hin zu den Verkehrswegen.

### **Neue Wege in der Tarifpolitik**

Für die von den Arbeitnehmern verlangten Löhne hätte man sich eigentlich ein Szenario zu wünschen, in dem die Tariflöhne möglichst niedrig belassen - nur moderat erhöht - werden und sich oberhalb dieser Mindestlöhne eine marktgerechte Differenzierung der Effektivlöhne herausbilden kann. Bestimmend für diese Differenzierung wären einerseits dauerhafte Faktoren, vor allem die Qualifizierung der Arbeitskräfte, und andererseits die sich aus der Knappheit bestimmter Kräfte sowie nicht zuletzt aus den unter-

schiedlich starken Wanderungsanreizen ergebenden Faktoren.

In Reinkultur dürfte diese Strategie allerdings kaum zu verwirklichen sein. Denn einmal ist nicht jede Lohndifferenzierung, die marktgerecht wäre, auch sozial konsensfähig. Extreme Unterschiede im Ausmaß der raschen Ost-West-Angleichung würden die Benachteiligten, wenn sie zahlreich sind, veranlassen, den Angleichungsdruck kollektiv zu verstärken. Und zum anderen steht das organisationspolitische Interesse der Gewerkschaften im Widerspruch zu einer Strategie, die für einen sehr großen Teil der Arbeitnehmer zunächst einmal eine sehr deutliche Abweichung der Effektivlöhne von den Tariflöhnen zulassen soll.

Dennoch sollten sich alle Beteiligten zumindest im Sinne einer Richtschnur von dem auf Dauer ohnehin alleintragenden Konzept des "Vorrangs für den Markt" leiten lassen. Andernfalls wird sich der Fehler bei den Durchschnittslöhnen, vergleicht man diese mit dem Produktionsergebnis, nicht verringern, jedenfalls nicht schnell genug. Daß dabei Tariflöhne vereinbart werden, die für einen Teil der betroffenen Unternehmen passen, für andere aber nicht, ist allerdings unvermeidlich. Um so wichtiger ist es, daß die Tarifpartner angesichts dieser Jahrhundert-Herausforderung nicht einfalllos bei den eingefahrenen Ritualen und Inhalten ihrer Übereinkünfte verharren, sondern zumindest für eine Reihe von Jahren auch neue Wege der Tarifpolitik suchen und beschreiten. Jetzt ist die Zeit für Phantasie und Einfallsreichtum im Interesse derer, die Arbeit behalten oder welche finden wollen. So könnten etwa einzelne Unternehmen mit Hilfe von *Öffnungsklauseln* in die Lage versetzt werden, durch Betriebsvereinbarung mit

der Belegschaft vorläufig einen niedrigeren Lohn als den Tariflohn zu zahlen. Wenn eine Belegschaft zu dem Schluß kommt, daß es für sie im eigenen Interesse vorteilhafter ist, durch zurückhaltende Lohnforderungen die Überlebens- und Aufbauchancen ihres Betriebes zu verbessern, sollte sie nicht durch eine zum Fetisch gewordene Starrheit von Tarifverträgen daran gehindert werden. Auch der Verzicht auf einen Teil des Festlohns zugunsten eines *erfolgsabhängigen Nachschlags* gehört zu den bedenkenswerten Varianten größerer Lohnflexibilität. Größte Zurückhaltung ist schließlich bei der *Allgemeinverbindlichkeitserklärung* geboten. Bekanntlich erlaubt das Tarifvertragsgesetz den Arbeitsministern der Bundesländer und des Bundes, bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich zu erklären. Aus den oben genannten Gründen gilt für die neuen Bundesländer derzeit noch mehr als für die alten, daß dieses Instrument nur mit äußerster Zurückhaltung genutzt wird.

### **Die Verantwortung für die Lohnkosten muß bei der Lohnpolitik bleiben**

Angesichts der vorläufig großen Ungleichheit in den wirtschaftlichen Lebensbedingungen und der selbst durch einen realistischen Lohnabstand nicht voll auszugleichenden temporären Standortnachteile ist in den neuen Bundesländern derzeit eine massive Wirtschaftsförderung nötig und gerechtfertigt.

Bei aller grundsätzlichen Ablehnung von Subventionen - selbst von solchen, die partikular begründet erscheinen mögen - ist einzuräumen, daß die Umstellung einer bankrotten, das Chaos hinterlassenden Planwirtschaft auf die eingespielte Maschinerie einer

Marktwirtschaft ohne massive öffentliche Hilfen in der zur Verfügung stehenden Zeit einfach nicht zu bewerkstelligen ist. Ohne diese Hilfen stünde eine Ost-West-Wanderung großen Stils ins Haus. Sie ist, selbst wenn wir alle das Richtige tun, ohnehin nur noch in Teilen abwendbar.

Um so wichtiger ist es, daß wir uns bei der eigentlichen Wirtschaftsförderung selbst in die Zucht nehmen und von strengen Prinzipien leiten lassen. Wichtigster Grundsatz: Die staatliche Hilfe muß in erster Linie wirkliche Investitionsförderung sein. Denn entscheidend kommt es darauf an, daß private Investitionen an die dafür in Frage kommenden Standorte in den neuen Bundesländern gelockt werden. Bei den nur noch geringen Lohnunterschieden zwischen den neuen und den alten Bundesländern geht das in vielen Fällen nicht ohne wirtschaftsfördernde Maßnahmen ab. Der Staat kann sich in der augenblicklichen Situation insoweit nicht allein auf die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur beschränken und im übrigen die Aufgabe der wirtschaftlichen Erneuerung allein dem Privatsektor überlassen. Allerdings darf auch diese Situation uns nicht dazu verleiten, einen der wichtigsten wirtschaftspolitischen Grundsätze anzutasten, ohne den die ökonomischen Erfolge der Bundesrepublik seit der Nachkriegszeit nicht zu denken sind: Die Verantwortung für die Entwicklung der Lohnkosten muß ungeteilt bei den Tarifvertragsparteien bleiben. Zu den schlimmsten Fehlern in der Wirtschaftspolitik gehört die Verwischung der Grenzen zwischen der privaten Verantwortung für die

**Fazit:**

- Voraussetzung für die Gesundung der Wirtschaft in den neuen Ländern war und ist, daß viele Betriebe geschlossen und in den überlebenden überflüssige Arbeitsplätze abgebaut werden. Daß die Arbeitslosigkeit aber derartige Ausmaße annimmt, ist nicht zuletzt auch eine Folge der gewerkschaftlich erzwungenen Lohnerhöhungen.
- Indem Politiker und Gewerkschaftsfunktionäre sich an die Spitze von Demonstrationen gegen Arbeitslosigkeit setzen, wird den Menschen vorgegaukelt, der Staat könne per Machtwort alles richten - so wie die Menschen es im kommunistischen Staat gewohnt waren.
- Angesichts der epochalen Herausforderung ist es unerlässlich, daß auch die Tarifpartner neue Wege beschreiten und alle Teile der Gesellschaft sich vom wirtschaftlich Notwendigen leiten lassen.

Lohnkosten auf der einen und der staatlichen Verantwortung für die Rahmenbedingungen auf der anderen Seite. Wirtschaftsförderung darf daher nicht so ansetzen, daß sie direkt oder indirekt auf Lohnsubventionierung hinausläuft. Denn das wäre die beste Einladung für zu hohe, wirtschaftlich nicht mehr tragbare Löhne. Wirtschaftsförderung, die wirklich greift und die Chancen des ganzen Wirtschaftsraumes der neuen Bundesländer dauerhaft verbessern will, darf ihr staatliches Füllhorn nicht einfach auf die Wirtschaftszweige

ausschütten, die gegenwärtig unter zu hohen Löhnen zu leiden haben. Sie muß sich vielmehr des Hebels der allgemeinen Investitionsförderung bedienen. Am kontraproduktivsten für alle wäre eine Strategie, bei der die öffentliche Hand es übernehme, dem einzelnen, mit der allgemeinen Lohnbewegung nicht zurechtkommenden Unternehmen individuell zu helfen. Gelegentlich erhobene Forderungen, die Treuhandanstalt möge einen solchen Auftrag erhalten und das Treuhandvermögen dafür einsetzen, führen in die Irre. Damit wäre die marktwirtschaftlich unverzichtbare unternehmerische Verantwortung für Kosten und Ertrag aufgehoben und der Weg in eine Unwirtschaftlichkeit und Unmündigkeit vorgezeichnet, von der die Betriebe und Menschen in der ehemaligen DDR sich gerade freimachen wollen.

In beiden Teilen Deutschlands muß in diesen Monaten und Jahren noch oft von den in vier Jahrzehnten eingeübten Denkmustern und Gewohnheiten abgerückt werden - auch in der erfolgverwöhnten alten Bundesrepublik. Nur muß auch dann immer noch die große Richtung stimmen und das Verhältnis von Regel und Ausnahme darf dabei nicht auf den Kopf gestellt werden. Wer jetzt noch den Eindruck erweckt, die Lohnpolitik der Tarifpartner sei nicht mitverantwortlich für die weitere Entwicklung in Deutschland, vielmehr werde letztlich der Staat schon alles geradebiegen, der vereitelt, daß die uns gestellte Jahrhundertaufgabe bewältigt werden kann. Versagen wir aber bei diesem "Gemeinschaftswerk", so fällt der Schaden auf uns alle zurück.