Tarifpolitische Ansatzpunkte für eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft

Die Konsolidierungsprobleme der ostdeutschen Wirtschaft und ihre Schwierigkeiten in dem Bemühen, auf überregionalen Märkten Fuß zu fassen, drohen zu einem Dauerproblem zu werden. Daran hat auch die vorwiegend auf pauschale Lohnangleichung ausgerichtete Tarifpolitik der Vergangenheit einen wesentlichen Anteil, weil damit die Ertragskraft vieler Unternehmen überfordert wurde. Die labile Ertragslage vieler ostdeutscher Unternehmen hat zwar noch andere Ursachen als nur zu hohe Löhne, doch schmälert dies den tarifpolitischen Handlungsbedarf nicht. Es muß daher konstruktiv über die tarifpolitischen Möglichkeiten diskutiert werden, um zumindest dem Gros der ostdeutschen Unternehmen und ihren Arbeitsplätzen zu einer wirtschaftlich tragfähigen Basis zu verhelfen. Hierzu wird ein Maßnahmenkatalog zur Diskussion gestellt, dessen Einzelpunkte alternativ oder einander ergänzend genutzt werden können, arbeitsplatzerhaltende Schritte zur Lohnkostenentlastung einzuleiten. In welcher Kombination und in welchem Ausmaß diese Punkte konkret zum Tragen kommen, sollte von der jeweiligen wirtschaftlichen Situation einer Branche abhängig gemacht werden.

Das Problem: überhöhte Lohnkosten belasten Wettbewerbs- und Überlebensfähigkeit

Die ostdeutsche Wirtschaft leidet unter einer nach wie vor unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen. Das gilt zumindest für die überwiegende Anzahl der heute „typischen" ostdeutschen Unternehmen: oft kleine, erst wenige Jahre an den Märkten präsente Unternehmen, insbesondere an überregionalen Märkten noch kaum bekannt, und als solche gegenüber etablierten Wettbewerbern von auswärts vielfach im Hintertreffen. Die grundlegende Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen bleibt die Kernaufgabe für die nächsten Jahre. Dieses Ziel zu erreichen, erfordert vielfältige Anstrengungen.[1] Dazu gehört auch die wettbewerbsorientierte Neugestaltung der Tarifpolitik in Ostdeutschland.

Das Lohnniveau ist in der ersten Hälfte der neunziger Jahre in Ostdeutschland viel schneller gestiegen als die Leistungskraft der Wirtschaft. Die Wertschöpfung in Ostdeutschland war daher von Anfang an erheblich stärker mit Lohnkosten belastet als in Westdeutschland. Die Lohnkosten je Wertschöpfungseinheit liegen in Ostdeutschland selbst heute noch um ein Drittel höher als in Westdeutschland, und dieser anfänglich noch höhere Lohnstückkostennachteil bildet sich bereits seit 1993 nicht weiter zurück.[2] Damit haben die ostdeutschen Unternehmen von der Lohnkostenseite her einen chronischen Wettbewerbsnachteil, der sie in ihrem Bemühen, auf überregionalen Märkten Fuß zu fassen, beeinträchtigt. Gefährdet sind viele ostdeutsche Unternehmen auch durch den Tatbestand, daß sie nach wie vor Verluste erleiden und ihre Kapitalbasis schwindet. In einer noch weit von stabilen Gewinnen entfernten Wirtschaft wirken sich Lohnsteigerungen, die auf die rasche Realisierung des hohen westdeutschen Lohnniveaus zielen, jedoch die zurückhängende Leistungskraft der ostdeutschen Unternehmen weitgehend ignorieren, als Ballast aus, der dem Übergang der ostdeutschen Wirtschaft zu einem selbsttragenden und befriedigenden Wachstum entgegensteht.

Dabei muß man allerdings sehen, daß die Wettbewerbsprobleme der ostdeutschen Unternehmen nicht allein auf die Lohndynamik zurückzuführen sind. Anderes kommt hinzu. Junge Unternehmen stoßen generell auf nicht leicht zu überwindende Marktzugangshemmnisse. Managementdefizite bringen nach wie vor viele Betriebe in Schwierigkeiten. In Ostdeutschland sind zudem Energiekosten, aber auch Abwassergebühren vergleichsweise hoch. Noch fehlen die vernetzten Strukturen der Wirtschaft (ausgebaute Liefer- und Bezugsbeziehungen

[1] Vgl. POHL, R.: Situation und Perspektiven der Wirtschaft in den neuen Bundesländern, in: Wirtschaft im Wandel 8/1996, S. 2-15. – RAGNITZ, R., HEIMPOLD, G.: Zur effizienten Ausgestaltung der Förderpolitik in den neuen Bundesländern, in: Wirtschaft im Wandel 8/1996, S. 16-19.

[2] In bedeutenden Industriebranchen, wie der Metall- und Elektroindustrie, ist der Lohnstückkostennachteil noch weit ausgeprägter. Vgl. hierzu: BRAUTZSCH, H.-U., SCHNEIDER, H.: Lohnangleichung, Beschäftigung und Produktivität in der Metall- und Elektroindustrie Sachsen-Anhalts, in: Wirtschaft im Wandel 2/1996, S. 5-12.

zwischen Unternehmen, Vernetzungen zwischen großen, international tätigen Unternehmen und kleinen Unternehmen vor Ort), die den Absatz stabilisieren helfen. Die Liste der Probleme ließe sich verlängern. Die Komplexität der Probleme darf aber nicht dazu verleiten, über die lohnpolitischen Fehlentwicklungen hinwegzusehen. Zur Stabilisierung der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung muß zwar nicht nur, aber eben auch die Lohn- und Tarifpolitik beitragen.

Es läßt sich einwenden, das Problem liege nicht in überhöhten Löhnen, sondern in einer zu niedrigen Produktivität der ostdeutschen Wirtschaft. In der Tat: der ostdeutsche Lohnstückkostennachteil ist nicht darauf zurückzuführen, daß die Einkommen je Erwerbstätigen höher wären als in Westdeutschland, sie sind es nicht; der entscheidende Punkt ist die Produktivitätslücke. Während die Einkommen je Erwerbstätigen bei 72 vH des westdeutschen Niveaus liegen, bleibt die Produktivität mit 55 vH des westdeutschen Wertes noch weiter zurück. Der resultierende Lohnstückkostennachteil von über 30 vH würde sich bei gleichen Löhnen verringern, wenn es gelänge, den Produktivitätsrückstand abzubauen. Dies aber ist leichter gefordert, als realisiert. Die Frage ist nämlich, ob es sich hier eher um einen technischen Produktivitätsrückstand handelt oder eher um einen wirtschaftlichen. Ein technisch bedingter Produktivitätsrückstand kommt als dominante Ursache kaum noch ernsthaft in Betracht.[3] Der entscheidende Grund für den Produktivitätsrückstand ist daher nach unserer Einschätzung eher wirtschaftlicher Natur und äußert sich in einer mangelhaften Kapazitätsauslastung vieler ostdeutscher Unternehmen. Gelänge es, mehr Aufträge zu akquirieren, könnte eine entsprechende Produktionsausweitung vermutlich mit dem vorhandenen Personal und den vorhandenen Anlagen geschafft werden. Die Produktivität würde ansteigen, der Lohnstückkostennachteil zurückgehen. Doch auch diese Interpretation nimmt die Lohnpolitik nicht aus der Pflicht.

Es ist ja gerade das mit dem Begriff „mangelnde Wettbewerbsfähigkeit" umschriebene Manko der ostdeutschen Wirtschaft, den Absatz eben nicht ohne weiteres ausweiten zu können. Ändern läßt sich dies zwar, aber nur in einem mühevollen, noch viele Jahre benötigenden Prozeß. Eine wichtige Voraussetzung dafür sind Preisspielräume, die nur durch niedrige Kosten erreicht werden können. Es ist eine riskante Strategie, wenn die Lohnpolitik den für morgen erwarteten (oder auch nur erhofften) Produktivitätszuwachs bereits heute in ihren Lohnsetzungen vorwegnimmt. Das destabilisiert die Unternehmen. Die Lohnpolitik heute muß sich an dem orientieren, was heute an Produktivität in der ostdeutschen Wirtschaft erreicht werden kann.

Für eine Umkehr zu geordneten Tarifverhältnissen

Der von der tarifpolitischen „Aufholstrategie" (Anpassung der Tariflöhne an westdeutsches Tariflohnnivau) erzeugte Lohnkostendruck hat Prozesse ausgelöst, die der herkömmlichen Tarifpolitik auf die Dauer den Boden entziehen werden. Unter dem Druck von Tariflöhnen, die an den Märkten nicht erwirtschaftet werden können, drohen nicht nur Betriebsschließungen und Arbeitsplatzverluste. Nicht wenige Unternehmen versuchen, sich der Tarifbindung zu entziehen, indem sie die Arbeitgeberverbände verlassen. Mehr noch: in einer Reihe von Unternehmen verständigen sich Unternehmensleitungen und Belegschaften darauf, Tariflöhne einfach nicht anzuwenden, sondern zu unterschreiten. Dies ist zwar rechtswidrig, weil der Tarifvertrag den Mindestlohn rechtsverbindlich vorgibt; doch selbst die Gewerkschaften nehmen solche Entwicklungen stillschweigend hin, weil sie sonst mit weiteren Verlusten von Arbeitsplätze rechnen müßten.

Es ist nicht auszuschließen, daß solche Entwicklungen von manchen in Wirtschaft, Politik und Wissenschaft sogar begrüßt werden.[4] Wer den Ordnungsrahmen des Flächentarifvertrags für eine

[3] Für einen technischen Produktivitätsrückstand kann einerseits eine rückständige Ausstattung mit Maschinen und Anlagen, also Produktionskapital, verantwortlich sein. Nachdem jedoch in den vergangenen Jahren in den verbliebenen und neu gegründeten Unternehmen eine beträchtliche Investitionstätigkeit stattgefunden hat, kann ein empfindlicher Mangel an modernen, leistungsfähigen Produktionsanlagen in der ostdeutschen Wirtschaft nicht mehr unterstellt werden. Andererseits kann ein technischer Produktivitätsrückstand durch personelle Überbesetzung hervorgerufen werden. Auch diese Ursache erscheint nach dem teilweise drastischen Beschäftigungsabbau der vergangenen Jahre eher unwahrscheinlich.

[4] Vgl. dazu etwa BERTHOLD, N.: Betriebsnähere Verhandlungen – Nur eine Frage der Zeit, in: Wirtschaftsdienst, 9/1995, S. 469-473.

Zwangsjacke hält und die branchenmäßige Monopolisierung der Tariflohnfindung ablehnt, weil sie der individuellen Entfaltung der Unternehmen Grenzen auferlegt, wird gegen die Atomisierung der Lohnpolitik in Ostdeutschland – die Verlagerung der Lohnfindung vom „Lohnkartell" hin zur betriebsbezogenen Lohnaushandlung – nichts einzuwenden haben. Aus dieser Sicht gibt es für eine Anpassung, Reform oder Neugestaltung der Tarifpolitik in Ostdeutschland keinen Grund, sondern nur die Hoffnung, daß unter dem Druck der betrieblichen Probleme das Flächentarifvertragssystem endgültig zusammenbrechen möge (und sich ähnliches wohl möglich auch in Westdeutschland vollziehen möge). Die Tarifpolitik hätte sich dies letztlich selbst zuzuschreiben, hat sie doch mit ihrer Aufholstrategie den Handlungsspielraum überzogen. Wie sehr das Fundament kollektiver Tarifverhandlungen bereits unterhöhlt ist, läßt sich daran ablesen, daß inzwischen nur noch ein gutes Viertel der ostdeutschen Industrieunternehmen einem Tarifverband angehört und von diesen Unternehmen wiederum ein gutes Viertel einen Austritt aus dem Tarifverband in Erwägung zieht.[5]

Wer hingegen die Ansicht vertritt, daß die Tarifpolitik in Ostdeutschland – auch wenn sie überzogen war – damit keineswegs die guten Gründe beseitigt hat, die für Flächentarifverträge sprechen, dem muß die Atomisierung der ostdeutschen Lohnfindung Sorge bereiten. Muß ein Tarifverhandlungssystem, das unter bestimmten Rahmenbedingungen Schwächen zeigt, gleich als Ganzes zur Disposition gestellt werden? Immerhin sind in den zurückliegenden Jahrzehnten tarifpolitischer Praxis auch viele positive Effekte zutage getreten, die als erhaltenswert gelten dürfen.[6] Der wichtigste Effekt besteht darin, daß die Verlagerung der Lohnfindung auf eine überbetriebliche Ebene einen elementaren Beitrag zum Erhalt des jeweiligen Betriebsfriedens leistet. Wie wichtig diese Strategie für die Unternehmen ist, läßt sich allein daran erkennen, daß auch in Ostdeutschland 60 vH der Industrieunternehmen Tariflöhne zahlen, obwohl nur ein Viertel von ihnen einem Tarifverband angehört.[7] Hinzu kommt, daß die Streikausfallkosten in Deutschland weitaus niedriger ausfallen dürften als in Ländern mit stärker dezentral geführten Lohnverhandlungen. Auch der vielfach geäußerte Vorwurf, das deutsche Flächentarifmodell sei zu undifferenziert, wirkt angesichts der beeindruckenden Zahl von derzeit weit über 40.000 gültigen Tarifverträgen nicht unbedingt überzeugend. Im übrigen ist es keineswegs so, daß das dezentrale Gegenmodell zum Flächentarifvertrag ausschließlich Vorteile aufweist. Der Vorteil einer betriebsnah differenzierten Lohngestaltung ist zwar unbestritten, aber gleichzeitig erzeugt gerade dies einen größeren Zwang zu transparenten Bilanzen, ein Tatbestand, dem längst nicht alle Unternehmen aufgeschlossen gegenüberstehen. Zu befürchten ist darüber hinaus, daß die auch im Kollektivverhandlungsmodell vorhandene Insider-Outsider-Problematik in einem dezentralen Verhandlungssystem eher noch verstärkt wird, was beschäftigungspolitisch kontraproduktiv wirken würde. Die Aufzählung der Für- und Gegenargumente ist damit keineswegs erschöpft. Es sollte aber klar geworden sein, daß es sich lohnt über die Reformfähigkeit des Flächentarifvertragsmodells nachzudenken, bevor das System völlig aufgegeben wird.[8] Aus dieser Sicht sollte der Aushöhlung des Flächentarifvertrags entschiedener entgegengetreten werden; und aus dieser Sicht gibt es akuten Handlungsbedarf für die ostdeutsche Tarifpolitik.

Maßstäbe für die Tarifpolitik

Die ostdeutsche Tarifpolitik muß mehr – besser: anders – als bisher darauf ausgerichtet werden, die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen dauerhaft zu stärken. Es geht erstens darum, den Lohn auf ein für den einzelnen Betrieb von der Produktivität und Leistung her verkraftbares Niveau zu begrenzen. Zweitens muß der spezifischen Risikosituation der ostdeutschen Betriebe Rechnung getragen werden. Da die ostdeutschen Unter-

---

[5] DIW, IfW, IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland – Dreizehnter Bericht. IWH-Forschungsreihe 2/1995.

[6] Vgl. FRANZ, W.: Die Lohnfindung in Deutschland in einer internationalen Perspektive – Ist das deutsche System ein Auslaufmodell?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 43. Berlin, 1995, S. 31-57.

[7] DIW, IfW, IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland – Dreizehnter Bericht. IWH-Forschungsreihe 2/1995.

[8] Vgl. ebd. – SCHELLHAAß, H. M.: Die Zukunft des Arbeitsmarktes – Wege zu mehr Beschäftigung. Bad Homburg, 1996.

nehmen zumeist nur über sehr geringe und instabile Marktanteile verfügen, zumeist noch nicht nachhaltig Gewinne erwirtschaften und auf der Kapitalseite kaum Risikopolster haben, sind sie von Verlustrisiken viel stärker in ihrer Existenz bedroht als ihre seit langem etablierten Konkurrenten aus Westdeutschland oder aus dem Ausland. Unerwartete Einbußen bei der Nachfrage oder bei den erzielbaren Preisen gefährden die Unternehmen um so mehr, je mehr die Lohnsumme einen Fixkostenblock darstellt, der sich bei betrieblichen Problemen nur schwer abbauen läßt. Entlassungen sind dann oft eine unvermeidliche Alternative. Die Löhne sollten daher einen Teil der Risikolast übernehmen. Drittens stellt sich der Unternehmensektor sehr differenziert dar; neben expansiven, bereits auf dem Wege der Stabilisierung befindlichen Unternehmen gibt es andere, deren Überlebenschancen noch sehr ungünstig sind. Solche Unterschiede, die es in Westdeutschland auch gibt, aber nicht so ausgeprägt, müssen auch bei der Lohnfindung in Form einer betriebsbezogenen Differenzierung ihren Niederschlag finden.

Gegen eine Neufestlegung der Löhne, die – darum sollte niemand herumreden – letztlich auf eine Senkung des Tariflohnniveaus oder wenigstens auf eine deutliche Reduzierung künftiger Tariflohnsteigerungen hinausläuft, werden Argumente vorgebracht, die aus dem Blickwinkel der Arbeitnehmer nachvollziehbar sind. Aus Gerechtigkeitsgründen wird „gleicher Lohn für gleiche Arbeit" gefordert, wobei als Referenz der westdeutsche Lohn gilt. „Gleich" ist Arbeit in ökonomischer Betrachtung aber nicht bereits durch gleiche Anstrengungen der Arbeitnehmer im Produktionsprozeß, sondern erst, wenn das Ergebnis der Arbeit an den Märkten den gleichen Ertrag erzielt. Dies ist angesichts eines Leistungsrückstands der ostdeutschen Wirtschaft gegenüber der westdeutschen Wirtschaft (zur Erinnerung: die Produktivität liegt gerade bei 55 vH) aber bei weitem nicht der Fall.

Ein weiteres Argument gegen Lohnkürzungen lautet, die damit verbundenen Kaufkrafteinbuße sei von den Arbeitnehmern nicht verkraftbar. Es ist sicherlich kaum möglich, anhand objektiver Maßstäbe über die Angemessenheit der Kaufkraft von Arbeitnehmern zu befinden. So bleibt offen, was „verkraftbar" ist. Aber letztlich ist dies auch nicht entscheidend, sondern welche Alternativen für den Arbeitnehmer bestehen. Ein mit Blick auf den Lebensstandard erwünschter hoher Lohn nutzt einem Arbeitnehmer nichts, wenn er dann wegen dieses hohen Lohnes seinen Arbeitsplatz verliert. Entlassen zu werden, ist die schärfste Form der Lohnkürzung. Es geht ja heute in Ostdeutschland für viele Arbeitnehmer gar nicht darum, zu einem niedrigen statt zu einem hohen Lohn zu arbeiten; die unangenehme Alternative heißt vielfach, bei einem niedrigen Lohn weiterzuarbeiten oder bei einem hohen Lohn entlassen zu werden.

Allerdings sollte bei alledem nicht verkannt werden, daß in Ostdeutschland immer wieder auch Arbeitsverhältnisse bekanntwerden, bei denen die Löhne extrem niedrig sind, das Sozialhilfeniveau kaum überschreiten. Über das Ausmaß dieser Niedrigstlohnbeschäftigung ist empirisch noch wenig bekannt. In diesem Segment kann es schwerlich um Lohnkürzungen gehen. Doch darf dieses, aus sozialer Sicht sicherlich auch kritisch zu bewertende Arbeitsmarktsegment nicht dazu verleiten, die generelle Lohnproblematik – die durch den Lohnstückkostennachteil gekennzeichnet wird – ungelöst zu lassen.

Anpassungen in der Tarifpolitik

So sehr die Tariflöhne im Vordergrund der Diskussion stehen, sollte die tarifpolitische Neuorientierung nicht auf den Lohn beschränkt bleiben. Andere Elemente der Arbeitsbeziehungen sind zu berücksichtigen: Arbeitszeitregelungen, Lohnnebenkosten, Einstufungen in Lohngruppen. In der nachfolgenden Übersicht sind mögliche Anpassungen der Tarifpolitik aufgelistet. Die ausgewählten Anpassungen sind bewußt „einseitig" gewählt. Sie zielen:

- auf die generelle Entlastung der ostdeutschen Wirtschaft von Lohnkosten und
- auf die stärkere betriebliche Differenzierung der Löhne.

Es sind auch Maßnahmen enthalten, die die Kaufkraft der Arbeitnehmer (gemessen an den regelmäßigen Monatseinkommen) erhalten und dennoch die betrieblichen Lohnkosten entlasten. Aber hier sind die Möglichkeiten eng begrenzt; es wäre Wunschdenken zu glauben, es könnten gleichzeitig die Arbeitskosten für die Unternehmen deutlich gesenkt werden und gleichwohl die Einkommen für die einzelnen Arbeitnehmer in der Mehrzahl

Übersicht:
Möglichkeiten der ostdeutschen Tarifpolitik zur Anpassung an produktivitätsgerechte Löhne

A	**Absenkung der *tariflichen* Lohnkosten**
1	Absenkung der tariflichen Lohnfestzuschläge (Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld)
2	Einfrieren der tariflichen Lohnfestzuschläge für mehrere Jahre
3	Absenkung des tariflichen Lohnniveaus um einen bestimmten Prozentsatz
4	Einfrieren der Tariflöhne für mehrere Jahre ohne Inflationsausgleich
5	Einfrieren der Tariflöhne für mehrere Jahre mit Inflationsausgleich
6	Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit um mehrere Stunden ohne Lohnausgleich
7	Absenkung der tariflichen Vergütung für Auszubildende um einen bestimmten Prozentsatz
8	Anhebungen der Tariflöhne können in den nächsten Jahren mit übertariflichen Lohnzuschlägen verrechnet werden
9	Reduzierung von Überstundenzuschlägen
10	Bestimmungen, die eine Verbindung zu westdeutschen Tarifverträgen herstellen, werden beseitigt
11	Die sich als Normalarbeitszeit errechnende Jahresstundenzahl kann flexibel über das Jahr verteilt werden, wobei deutlich über dem Durchschnitt liegende Obergrenzen für die wöchentliche Arbeitszeit vereinbart werden. Im Rahmen dieser Obergrenzen entfallen Überstundenzuschläge
12	Kompensation von Krankheitstagen durch unbezahlte Überstunden
13	Reduzierung von Urlaubstagen
B	**Differenzierung der *tariflichen* Löhne nach der Leistungskraft der Unternehmen**
1	Öffnungsklauseln für Unternehmen in branchenunüblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten
2	Neu gegründete Unternehmen können die tariflichen Löhne für einen bestimmten Zeitraum um einen vorgegebenen Prozentsatz unterschreiten
3	Für Unternehmen, die einem Arbeitgeberverband beitreten, wird für die Angleichung der bisherigen, effektiv gezahlten Löhne an die Tariflöhne (sofern diese höher liegen) eine Übergangsfrist von mehreren Jahren eingeräumt
4	Aufteilung des Tariflohnes in eine Festkomponente und eine von der betrieblichen Ertragslage abhängige Komponente
5	Aufteilung des Tariflohnes im Unternehmen in eine Auszahlungskomponente und eine (un)verzinsliche Investivlohnkomponente

unberührt bleiben. In jedem Fall ist die Auflistung nicht kumulativ, sondern selektiv zu verstehen. In welcher Kombination und in welchem Umfang von den einzelnen Vorschlägen Gebrauch gemacht wird, hängt von der jeweiligen Situation einer Branche und den Präferenzen der Verhandlungspartner ab.

Die Übersicht enthält in erster Linie Vorschläge, die sich für eine flächendeckende Tarifvereinbarung eignen. Hier ist zwischen tariflichem und effektivem Lohn zu unterscheiden. Letzterer enthält neben der Tariflohnkomponente eine freiwillige übertarifliche Zulage. Gegenstand der Tarifpolitik kann naturgemäß nur die Tarifkomponente sein, und daher beziehen sich die Anpassungen in der Übersicht nur darauf. Jedoch müssen die übertariflichen Elemente mitgedacht werden, denn sie bestimmen die Höhe und Differenzierung der Lohnkosten mit. Es sei betont, daß Unternehmen im Rahmen ihrer Möglichkeiten durchaus an der Zahlung übertariflicher Lohnkomponenten interessiert sind, weil dies ein wichtiges Instrument zur Rekrutierung eines qualifizierten Mitarbeiterstamms darstellt.

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, daß bei Neueinstellungen strengere Kriterien als bisher an die Einstufung der Arbeitnehmer gestellt werden sollten. Auch dieser Vorschlag eignet sich nicht für eine flächendeckende Vereinbarung, ist aber gleichwohl lohnwirksam. Die in der Vergangenheit nicht selten zu beobachtende Praxis kompensatorisch überhöhter Einstufungen erzeugt

bei fortschreitender Lohnangleichung einen zusätzlichen Lohndruck.

Im übrigen sei noch einmal betont, daß die Vorschläge in erster Linie auf eine *einmalige* Niveaukorrektur der Lohnkosten abzielen. Auch wenn sich die Fehler der Vergangenheit damit nicht mehr vollständig werden ausgleichen lassen, sind sie als Weichenstellung für einen zukünftigen Expansionskurs der Wirtschaft unerläßlich.

Es wäre sicherlich reizvoll, aus dem Katalog möglicher Anpassungsmaßnahmen ein konkretes Programm für die Korrektur der Tarifpolitik in Ostdeutschland zusammenzustellen. Doch davon wird hier bewußt abgesehen, weil es der Sache nach unangemessen wäre. Denn der errechnete Lohnstückkostennachteil von 33 vH ist ein Durchschnittswert; die Lohnkostensituation ist aber nicht in allen Tarifbereichen und in allen Regionen gleich. Auch führen zu den angestrebten Zielen (Senkung des Lohnniveaus, mehr Differenzierung) unterschiedliche Wege. Es bleibt immer die Aufgabe der Tarifparteien, für den jeweiligen Tarifbereich/die Tarifregion den besten Weg zu finden. Jedoch lassen sich einige übergreifende Ansatzpunkte aufzeigen.

Senkung des Tariflohnniveaus: Die Maßnahmen in der Rubrik „Absenkung der tariflichen Lohnkosten" zielen mit unterschiedlichem Gewicht darauf, die *tariflichen* Lohnkosten der Unternehmen zu senken oder wenigstens für eine geraume Zeit einzufrieren. Die Maßnahmen setzen bei den regelmäßigen tariflichen Stundenlöhnen, den tarifvertraglich vereinbarten Lohnnebenleistungen (zum Beispiel Weihnachtsgeld) oder bei Sonderlohnformen (Überstundenzuschlag) an. Das Lohnkostenniveau würde auch durch eine Verlängerung der Arbeitszeit ohne Lohnausgleich oder durch die Anrechnung von Krankheitstagen auf den Urlaub gesenkt. Auf Maßnahmen, die das tarifliche Lohnniveau absenken, wird nur im Ausnahmefall verzichtet werden können.

Differenzierung der Löhne: Die Differenzierung der (effektiven) Löhne kann erstens bei *außertariflichen* (freiwilligen) Lohnzuschlägen ansetzen. Zusätzlich zu den (abgesenkten oder eingefrorenen) Tariflöhnen können die Unternehmen je nach ihrer Leistungskraft freiwillige übertarifliche Zulagen gewähren. Dies wird um so eher möglich sein, je kräftiger die Senkung des *Tarif*lohnniveaus ausfällt. In diesem Fall wird mit der Absenkung des Tariflohnniveaus zugleich mehr Spielraum für eine an der betrieblichen Leistungskraft orientierte Lohndifferenzierung geschaffen. Mancher Arbeitnehmer fürchtet, daß bei einer Tariflohnsenkung freiwillige Lohnzuschläge auch bei jenen Unternehmen unterbleiben würden, die sie eigentlich gut verkraften können. Indem die Unternehmer durch konkretes Tun solchen Befürchtungen entgegentreten, erleichtern sie die Senkung oder das Einfrieren der Tariflöhne.

Geht man davon aus, daß nennenswerte übertarifliche Lohnzahlungen angesichts der Problemlage ostdeutscher Unternehmen aber nicht die Regel sind, muß zweitens auch nach Wegen zu einer betriebsindividuellen Differenzierung der *Tarif*löhne gesucht werden. In der Rubrik „Differenzierung der tariflichen Löhne" sind einige Ansatzpunkte aufgeführt.

Öffnungsklauseln und Härtefallregelungen stellen eine ex-post-Differenzierung her: Unternehmen, bei denen sich nach Abschluß des Tarifvertrags erweist, daß sie die Tariflöhne nicht verkraften, können diese Regelungen beantragen. Der Nachteil ist, daß die Unternehmen ihre im Branchenvergleich schlechte Wirtschaftslage offenbaren müssen, was sie bei Kunden, Lieferanten und Banken diskreditieren kann. Dies gilt zumal dann, wenn über die Berechtigung der Anwendung der Klauseln zwischen Gewerkschaft/Betriebsrat und Unternehmen strittig verhandelt werden muß.

Vorzuziehen sind deshalb Formen der ex-ante-Differenzierung. Schon beim Tarifabschluß wird vereinbart, daß für Unternehmen mit bestimmten Merkmalen Tariflohnunterschreitungen gelten (nicht also erst verhandelt werden müssen). Dies sollte insbesondere für neugegründete Unternehmen möglich sein. Dadurch würden Unternehmen in der Aufbauphase, die naturgemäß besonders gefährdet sind, entlastet, ohne durch ein Härtefallverfahren diskreditiert zu werden. Eine sachgerechte Differenzierung käme auch zustande, wenn der Tariflohn in eine fest vereinbarte Komponente und eine an die betriebliche Ertragsentwicklung gekoppelte Komponente aufgeteilt wird.

Zwischen dem Tariflohnniveau und dem Differenzierungsbedarf besteht ein Zusammenhang. Möglichkeiten zur legalen Unterschreitung des Tariflohnes werden um so weniger nötig, je niedriger

das Tariflohnniveau ist. Anders ausgedrückt: käme es zu einer nennenswerten Absenkung des Tariflohnniveaus, bliebe auch der tarifliche Differenzierungsbedarf geringer.

Betriebsindividuelle Differenzierungen der Löhne lassen sich praktisch nur durchführen, wenn Entscheidungskompetenz von den Betriebsvertragsparteien in den Betrieb delegiert wird. Denn nur dort im Einzelfall und nicht auf Tarifvertragsebene im Allgemeinfall kann entschieden werden, ob das Unternehmen eine Abweichung von der allgemeinen Regel nötig hat, wie die Differenzierung sinnvoll ausgestaltet wird und wie lange sie andauern soll. Zweifelsohne werden damit erhebliche Anforderungen an die Einsichtsfähigkeit und kooperative Gestaltungsbereitschaft der Arbeitnehmer und des Managements gestellt. Auch hier werden nicht immer Konflikte vermeidbar sein. Es gibt aber viele Anzeichen, daß unter dem Druck der wirtschaftlichen Probleme bereits heute in Ostdeutschland solche Wege möglich sind. Immer wird aber gelten müssen: wo die Einigung im Betrieb über differenzierende Maßnahmen nicht zustande kommt, muß die allgemeine Regel des Tarifvertrags zur Anwendung kommen.

Beteiligung der Löhne am Risiko: Die Lohnsumme puffert immer auch einen Teil des Unternehmensrisikos ab. Kommt es zu größeren Ertrags- und Absatzeinbußen, wird auch die Lohnsumme reduziert, insbesondere durch Entlassungen. Im Sinne der Arbeitsplatzsicherung wäre es vorzuziehen, wenn Lohnanpassungen weniger durch Entlassungen, sondern durch Variation der Löhne je Erwerbstätigen vorgenommen werden. Dies kann bei der Ausgestaltung der Anpassungen berücksichtigt werden.

Bei übertariflichen Lohnkomponenten kommt es darauf an, sie flexibel zu halten, sie also bei Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage des Unternehmen auch reduzieren zu können. So würde mit dem übertariflichen, aber reduzierbaren Lohnvolumen ein Flexibilitätspotential geschaffen, welches die Anpassung der Unternehmen an unerwartete Markteinbußen erleichtert. Damit werden die Unternehmen risikofähiger.

Tarifliche Lohnnebenleistungen sollten im Tarifvertrag nur dem Grunde nach vereinbart werden, das konkrete Volumen jedoch von der wirtschaftlichen Lage der Branche abhängig gemacht werden. Die Aufteilung des Tariflohnes in eine Festkomponente und eine ertragsabhängige Komponente würde ebenfalls einen Teil des betrieblichen Risikos auf die Pro-Kopf-Löhne übertragen und von den Arbeitsplätzen fernhalten.

Zur Lohndifferenzierung gehört auch, daß Unternehmen in deutlich größerem Umfang als bisher Teilzeitarbeitsplätze mit differenzierten Arbeitszeiten anbieten. Die Variation von Arbeitszeiten in Abhängigkeit vom tatsächlichen Bedarf stellt eine Alternative zur Variation von Löhnen in Abhängigkeit von der betrieblichen Ertragslage dar. Dazu sind allerdings Arbeitszeitkorridore zu vereinbaren, die breiter als bisher ausfallen. Alles in allem zielen Maßnahmen dieser Art darauf hin, die Unternehmen risikofähiger und damit auch Arbeitsplätze sicherer zu machen.

Revitalisierung des Flächentarifvertrags: Mit der Absenkung oder dem Einfrieren der Tariflöhne kann es gelingen, die Unternehmen wieder in die Tarifbindung zurückzuholen. Überhaupt würde mit der Senkung der Tariflöhne dort, wo (rechtswidrige) Tariflohnunterschreitungen vorkommen, das niedrigere Effektivlohnniveau legalisiert. Der Flächentarifvertrag würde wieder Bindungswirkung entfalten. Die Bereitschaft vieler Unternehmen, dem Tarifverbund beizutreten, würde erhöht, wenn diesen Unternehmen eine längere Übergangszeit eingeräumt wird, in der sie ihre bisher niedrigeren Effektivlöhne an die höheren Tariflöhne der Branche anpassen müssen.

Stabilisierung der Kaufkraft der Arbeitnehmer: Lohnsenkende Maßnahmen dienen der Sicherung der Kaufkraft der Arbeitnehmer, wenn durch diese Maßnahmen anderenfalls drohende Arbeitslosigkeit vermieden wird. Fraglos ist aber die Kürzung der Tariflöhne und auch ihre Differenzierung für die betroffenen Arbeitnehmer mit einer Kaufkrafteinbuße verbunden, jedenfalls dann, wenn sie bislang die Tariflöhne voll erhielten und soweit die Tariflohnabsenkung nicht durch außertarifliche Zulagen kompensiert wird. Allerdings gibt es Wege zu einer kostenmäßigen Entlastung, die das reguläre *Monats*einkommen eines Arbeitnehmers nicht schmälern: etwa die Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit ohne Lohnausgleich oder die Verrechnung von Krankheitstagen mit Überstunden. Die regelmäßigen Monatseinkommen blieben auch erhalten, wenn Lohnflexibilität über variable, am

betrieblichen Ergebnis orientierte Lohnzuschläge, wie Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld, abgewickelt werden würde. Investivlohnkomponenten (Lohnkomponente, die dem Arbeitnehmer nicht ausgezahlt wird, sondern als Arbeitnehmereinlage im Unternehmen verbleibt) würden zwar die ausgezahlten Monatseinkommen schmälern, andererseits aber dem Arbeitnehmer einen Vermögenszuwachs geben. Man wird jedoch mit Skepsis beurteilen müssen, daß es gelingen könnte, Anstrengungen zur Vermögensbildung der Arbeitnehmer gerade in einer Zeit zu forcieren, in der es um Absenkung der Lohnkostenbelastung geht.

Verbesserung des institutionellen Rahmens: Fehlentwicklungen der ostdeutschen Tarifpolitik können durch deren enge Bindung an Tarifvorgaben in Westdeutschland entstehen (beispielsweise Anpassung ostdeutscher Tariflöhne an westdeutsche Tariflöhne). Diese Bindung ist grundsätzlich nicht sachgerecht, erfordert doch die wirtschaftliche Situation Ostdeutschlands als einer unter marktwirtschaftlichen Bedingungen jungen, immer noch im Entstehungsprozeß begriffenen Ökonomie andere Problemlösungen als die reife westdeutsche Wirtschaft. Tarifpolitik in Ostdeutschland sollte sich daher von westdeutschen Vorgaben lösen und tarifpolitische Regelungen finden, die für die Region angemessen sind. Wird die ostdeutsche Tarifpolitik im skizzierten Sinne neu orientiert, werden ostdeutsche Arbeitnehmer freilich über weniger tarifpolitische „Besitzstände" verfügen als westdeutsche Arbeitnehmer. Es wäre falsch, dies als eine „Benachteiligung" zu empfinden. Vielmehr handelt es sich dabei auch um Standortvorteile, die die ostdeutschen Bundesländer im Standortwettbewerb werbend einsetzen können. Noch ist der Standort Ostdeutschland mit seiner insgesamt zu geringen unternehmerischen Basis auf Betriebsgründungen, Neuansiedlungen und verstärkte Investitionsaktivität vorhandener Unternehmen angewiesen. Die Tarifpolitik kann dies alles erleichtern. Das heißt aber auch, daß tarifpolitische Vorteile nicht von kurzer Dauer sein dürfen. Was die ostdeutsche Tarifpolitik als Standortvorteil schafft, muß lange genug bestehen, damit es für potentielle Investoren interessant wird.

Rüdiger Pohl,
Hilmar Schneider

Zurückbleibende Innenstädte und dynamische „Grüne Wiese" – Folgeprobleme der Handelsansiedlung in ostdeutschen Stadtregionen[9]

Eine vergleichende Untersuchung von vier ostdeutschen Stadtregionen zeigt, daß sich der Handel seit 1990 massiv außerhalb der Innenstädte niedergelassen hat. Diese Ansiedlungsdynamik hat zu einer Abwertung innerstädtischer und einer Aufwertung peripherer Standorte geführt und die angestrebte Revitalisierung der Innenstädte bisher stark behindert. Im Hinblick auf das Spannungsfeld von Innenstadt und Umland lassen sich drei Pfade zukünftiger Stadtentwicklung unterscheiden (Städte mit einem Rückgewinn innerstädtischer Dominanz, Städte mit dauerhafter polyzentrischer Entwicklung, Städte mit verödenden Zentren ohne Entwicklungsdynamik), deren Beeinflussung jeweils einen unterschiedlichen Einsatz und Zuschnitt politischer Maßnahmen erfordern. Aufgrund stadtspezifischer Besonderheiten ist Maßnahmen auf kommunaler Ebene der Vorrang vor Maßnahmen auf Landes- oder Bundesebene einzuräumen.

Dienstleistungen drängen ins Umland der Städte

Der tertiäre Sektor erweist sich in den neuen Bundesländern als Wachstumsbereich[10] bei gleichzeitig starker Fluktuation durch Markteintritte und -austritte. Diese Dynamik bedingt in räumlicher Hinsicht die Auswahl und den Ausbau neuer Unternehmensstandorte. Die Kriterien für die Standortwahl unterscheiden sich von Dienstleistungsbe-

[9] Dieser Beitrag beruht auf den Ergebnissen eines vom BMWi gemeinsam an das IWH und das HWWA vergebenen Gutachtenauftrags. Der Endbericht ist publiziert unter FRANZ, P., JUNKERNHEINRICH, M., LAMMERS, K., RICHERT, R., WEILEPP, M.: Suburbanisierung von Handel und Dienstleistungen. Ostdeutsche Innenstädte zwischen erfolgreicher Revitalisierung und drohendem Verfall. Berlin 1996 (Analytica).

[10] Dies gilt hinsichtlich der Zahl der Unternehmen, der Beschäftigten, der Umsatzentwicklung und der Bruttowertschöpfung.