

Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik „Beschäftigung im vereinten Deutschland“ Berlin, 20. September 2000

Eröffnungsrede (Nur zum wissenschaftlichen Teil der Einführung)

Hans-Werner Sinn

Vorsitzender des Vereins für Socialpolitik

1. Begrüßung

Magnifizenz, Spektabilis, verehrte Gäste, meine Damen und Herren, wir schreiben das Jahr 2000, wir sind mitten in Berlin, unserer so lange geteilten Stadt, und in Kürze jährt sich die deutsche Vereinigung zum zehnten Mal. Manches ist gut gelaufen, aber der Arbeitsmarkt macht uns noch immer Sorgen. Da muß man einfach über die *Beschäftigung im vereinten Deutschland* sprechen, wie wir es auf dieser Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik tun werden.

Wir stehen heute nicht nur, was den Kalender betrifft, sondern auch was die ökonomischen Verhältnisse betrifft, an einer Zeitenwende. Die Zeitenwende wird bestimmt durch

- die zunehmende Globalisierung, die die Wettbewerbssituation für das verarbeitende Gewerbe verschärft,
- eine rapide Beschleunigung der europäischen Integration, die uns den Euro und die Osterweiterung bringen wird,
- einen heftigen internationalen Fiskalwettbewerb, der die Steuersysteme umgestaltet,
- und, für uns Deutsche am wichtigsten, die deutsche Vereinigung mit all ihren Chancen und Problemen.

Die deutsche Wirtschaft wurde und wird durch diese Ereignisse ziemlich durcheinandergerüttelt, und am Arbeitsmarkt zeigen sich die Anpassungslasten besonders deutlich.

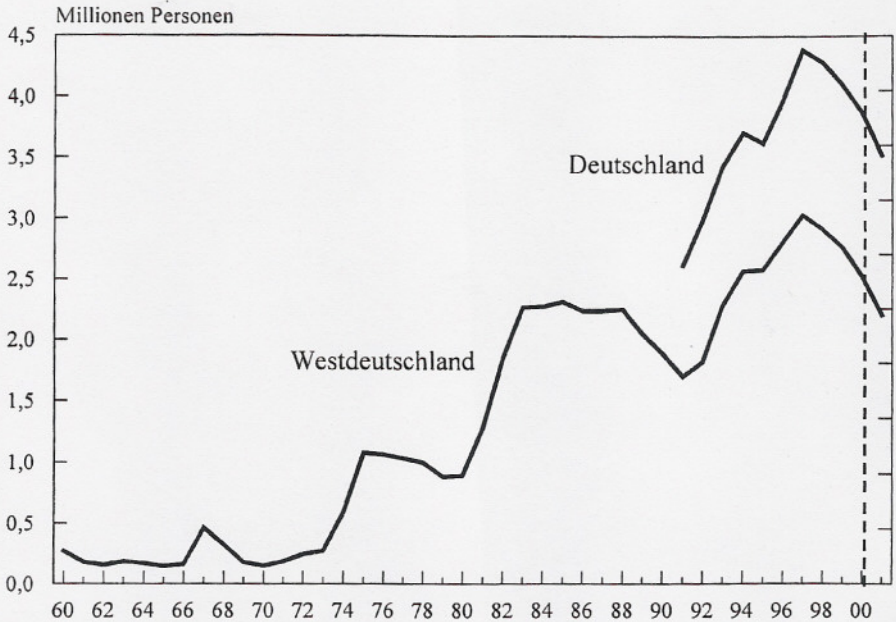


Abbildung 1 Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in vereinten Deutschland
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit
NB: 2000 und 2001 Prognose des ifo Instituts

Sie kennen ja alle diese Graphik zur Entwicklung der deutschen Arbeitslosigkeit. Seit Anfang der siebziger Jahre, also nun schon 30 Jahre lang, zeigt die Arbeitslosigkeit einen steigenden, treppenförmigen Trend. Mit jeder Rezession nahm die Arbeitslosigkeit um eine knappe Million zu, und im nachfolgenden Boom wurde der Zuwachs immer nur partiell wieder abgebaut. Derzeit stehen wir wieder in einer Boomphase, und erneut geht die Arbeitslosigkeit zurück, aber ich bezweifle, daß wir diesmal vor einer Trendwende stehen. Dazu gibt es noch zu vieles, was den Arbeitsmarkt belastet.

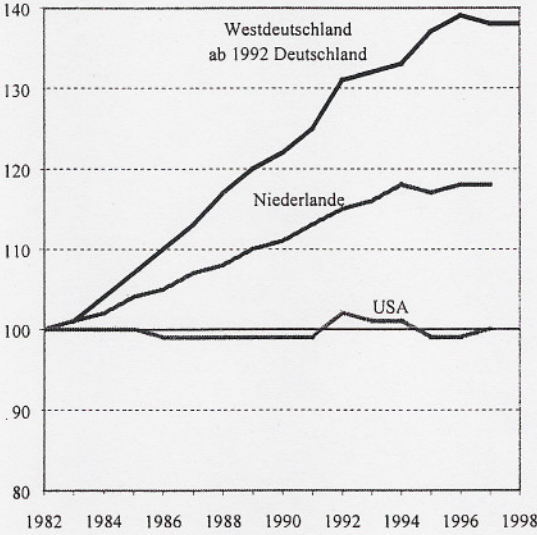
Lohnkosten im internationalen Vergleich

Hier sind vor allem die Lohnkosten zu erwähnen, die den Wettbewerbern in den letzten zwanzig Jahren mit gewaltigen Steigerungsraten davonliefen. Seit der letzten großen Weltrezession im Jahr 1982 sind die realen Stundenlohnkosten in Deutschland um etwa 40% gestiegen, während sie in den USA konstant blieben und in Holland nur um knapp 20% zunahmen.

Im Bereich des verarbeitenden Gewerbes hat Deutschland, das hat kürzlich DIW festgestellt, die höchsten Stundenlohnkosten auf der ganzen Welt. Die US-amerikanischen Lohnkosten liegen bei etwa 2/3 der deutschen Lohnkosten, und auch in Europa gibt es keine Parallelen. Selbst die skandinavischen Länder erreichen Deutschland nicht. Die norwegischen und schwedischen Lohnkosten

Beschäftigung im vereinten Deutschland

Reale Arbeitskosten je Erwerbstätigenstunde



Arbeitsvolumen (Stunden)

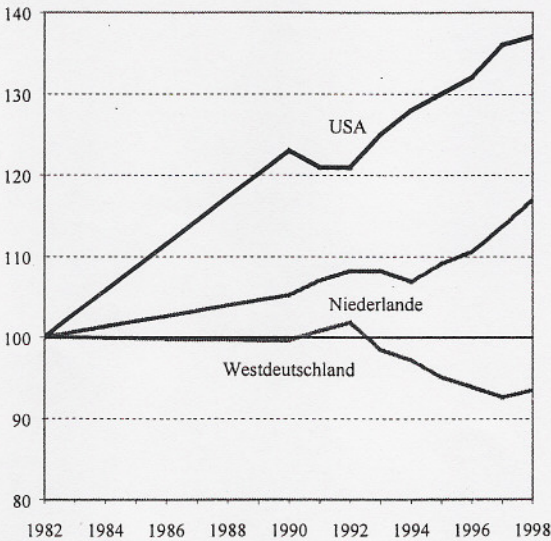


Abbildung 2 Löhne und Beschäftigung

Quelle: Gutachten des Sachverständigenrats, diverse Jge., OECD, Economic Outlook, diverse Jge., OECD, Employment Outlook, diverse Jge., Berechnungen des ifo Instituts.

pro Stunde liegen um ein Fünftel unter den deutschen. Es ist wirklich kein Wunder, daß in Deutschland so viele Jobs fehlen. Die Arbeit ist schlichtweg zu teuer.

Wie stark sich die Lohnentwicklung auf die Beschäftigungsentwicklung auswirkt, zeigen die beiden Abbildungen. Oben werden die Indexkurven der Löhne für die drei genannten Länder und unten die Indexkurven der Beschäftigung dargestellt. Man sieht, daß das Arbeitsvolumen in den USA seit 1982 um knapp 40% gestiegen ist, in den Niederlanden um 17% zunahm, und in Westdeutschland um 6% zurückging. Die Beschäftigungsentwicklung verläuft also genau spiegelbildlich zur Lohnentwicklung.

Es wird manchmal behauptet, der niederländische Effekt sei nur auf die Einführung der Teilzeitarbeit zurückzuführen, aber das ist nicht wahr. Das Arbeitsvolumen mißt die Zahl der Arbeitsstunden pro Jahr. Bei den genannten Zahlen ist der Teilzeiteffekt schon herausgerechnet. Auch in Vollzeit-äquivalenten liegt zwischen der deutschen und der holländischen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ein Beschäftigungsdifferential von 25%. Das ist mehr als genug, um die gesamte deutsche Arbeitslosigkeit einschließlich der Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern zu beseitigen.

Die deutschen Löhne sind nicht nur zu hoch, sie sind vor allem auch zu wenig zwischen den Betrieben und den Qualifikationen gespreizt.

Flächentarifvertrag

Der durch §77,3 des Betriebsverfassungsgesetzes und §4,3 des Tarifvertragsgesetzes abgesicherte Flächentarifvertrag verbietet es den schwächeren Betrieben auch dann, untertarifliche Löhne zu vereinbaren, wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer es gemeinsam wollen, um ihren Betrieb zu retten. Philipp Holzmann war ein Beispiel für die praktischen Auswirkungen dieser Regelung. Ich halte den Flächentarifvertrag für eine versteckte Kartellvereinbarung, die in der jetzigen strikten Form nicht aufrecht erhalten werden sollte. Wenn korrigierende Betriebsvereinbarungen erlaubt werden, können viele unnötige Konkurse vermieden werden, und neuen Firmen wird der Start leichter gemacht. Der Flächentarifvertrag sollte die Funktion einer Lohnleitlinie erhalten, die so lange verbindlich bleibt, wie ihre Unterschreitung auf betrieblicher Ebene nicht durch Mehrheitsentscheid der Belegschaft beschlossen wird.

Es wundert mich nur, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmervertreter in dieser Sache meistens mit vertauschten Rollen spielen. Wenn der Flächentarifvertrag durch Öffnungsklauseln aufgeweicht wird, können die Flächentarifvereinbarungen höhere Löhne vorsehen, weil die schwächeren Betriebe ja nach unten abweichen können, und faktisch kommt es zu einer stärkeren Preisdifferenzierung für den Faktor Arbeit. Das erhöht die Lohnquote und die Beschäftigung zugleich. Die Gewerkschaften sollten so gesehen eigentlich die letzten sein, die sich an die heutige Form des Flächentarifvertrags klammern.

Beschäftigung im vereinten Deutschland

Sozialhilfe

Die Lohnspreizung zwischen den Qualifikationen ist nach meiner Einschätzung freilich noch wichtiger als die Spreizung zwischen den Betrieben. Ich habe vor zwei Jahren in dieser Veranstaltung darauf hingewiesen, daß die Sozialhilfe mit ihrer Transferenzugsrate von 100% und ihrer Ausgestaltung als Lohn für die Untätigkeit so nicht bleiben darf, weil sie bei etwa 60 bis 70% des Durchschnittslohns eine Untergrenze in das gesamte Tarifsystem einzieht. Man muß den Menschen helfen, deren Produktivität unterhalb des sozialen Existenzminimums liegt, aber wenn man das so tut wie in der Bundesrepublik, dann ist Arbeitslosigkeit die zwingende Folge. Ich plädiere nochmals dafür, den Earned Income Tax Credit bei uns einzuführen, den die USA, Großbritannien oder auch Finnland haben. Hiernach wird die Sozialhilfe an die Arbeitsfähigen unter der Bedingung ausgezahlt, daß man ein eigenes Arbeitseinkommen nachweist, und je mehr man selbst verdient, desto mehr bekommt man bis zu einem gewissen Plafonds vom Staat hinzu. Dieses System würde die Leute veranlassen, auch zu niedrigsten Löhnen zu arbeiten, die Gewerkschaften würden Niedrigtarifgruppen einführen, und neue Jobs würden entstehen. Auch der Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik würde zunehmen, denn diejenigen, denen man helfen will, würden jetzt nicht nur vom Staat, sondern auch aus ihrer eigenen Arbeit ein Einkommen erhalten.

Neue Bundesländer

All dies ist besonders wichtig für die neuen Bundesländer, denn wie kann der Arbeitsmarkt eines Landes funktionieren, so frage ich Sie, wenn die Sozialhilfe einer fünfköpfigen Familie ein Einkommen von 130% des ostdeutschen Nettolohnes garantiert? Gestützt durch die hohe Sozialhilfe haben sich die Stundenlohnkosten in den neuen Ländern bei über 70% des Westniveaus stabilisiert, während die auf die Erwerbsfähigen bezogene Arbeitsproduktivität erst bei etwa 57% angekommen ist? Das paßt beim besten Willen nicht zusammen. Nirgendwo und niemals hat es meines Wissens eine Wirtschaft auf der Welt gegeben, in der der staatlich garantierte Mindestlohn, denn das ist ja die Sozialhilfe, im Verhältnis zum Nettodurchschnittslohn ähnliche Dimensionen erreicht hat wie in den neuen Ländern. Eine Wirtschaft mit den Charakteristika der neuen Länder kann als Marktwirtschaft nicht funktionieren, denn sie läßt für Unternehmensgewinne und Kapitalentlohnungen nicht genug Spielraum.

In den neuen Ländern wird das Funktionsproblem durch massive Transfers im Umfang von etwa 4,5% des westdeutschen Sozialprodukts oder 140 Milliarden DM pro Jahr gelöst. Dadurch werden die Masseneinkommen und die davon abhängigen Sektoren der nicht gehandelten Güter soweit gestützt, daß man gerade so hinkommt. Dennoch gibt es eine Reihe von gravierenden Strukturproblemen. Das verarbeitende Gewerbe, wo die Zahl der Arbeitsplätze mit der Wende auf weniger als 30% schrumpfte, bleibt beim Beschäftigtenanteil um 10 Prozentpunkte hinter dem Westen zurück, das Leistungsbilanz-

defizit liegt bei sage und schreibe 46% des Bruttoinlandsproduktes, und der Anteil der Erwerbstätigen an der Zahl der Erwerbsfähigen liegt um gut 7 Prozentpunkte unter jenem des Westens.

Bezüglich der letztgenannten Zahl werden Sie sich vielleicht wundern, denn die Erwerbsquoten sind im Osten und im Westen ja ziemlich gleich. Die Erwerbsquoten beziehen sich aber auf die gesamte Wohnbevölkerung und berücksichtigen nicht, daß die Ostdeutschen im Durchschnitt deutlich jünger als die Westdeutschen sind und insofern eigentlich höhere Erwerbsquoten haben sollten. Meine Zahlen stellen auf die Erwerbsfähigen von 15 bis unter 65 Jahren ab und zeigen mit der Differenz von sieben Prozentpunkten dann eben doch ein erhebliches Beschäftigungsdefizit.

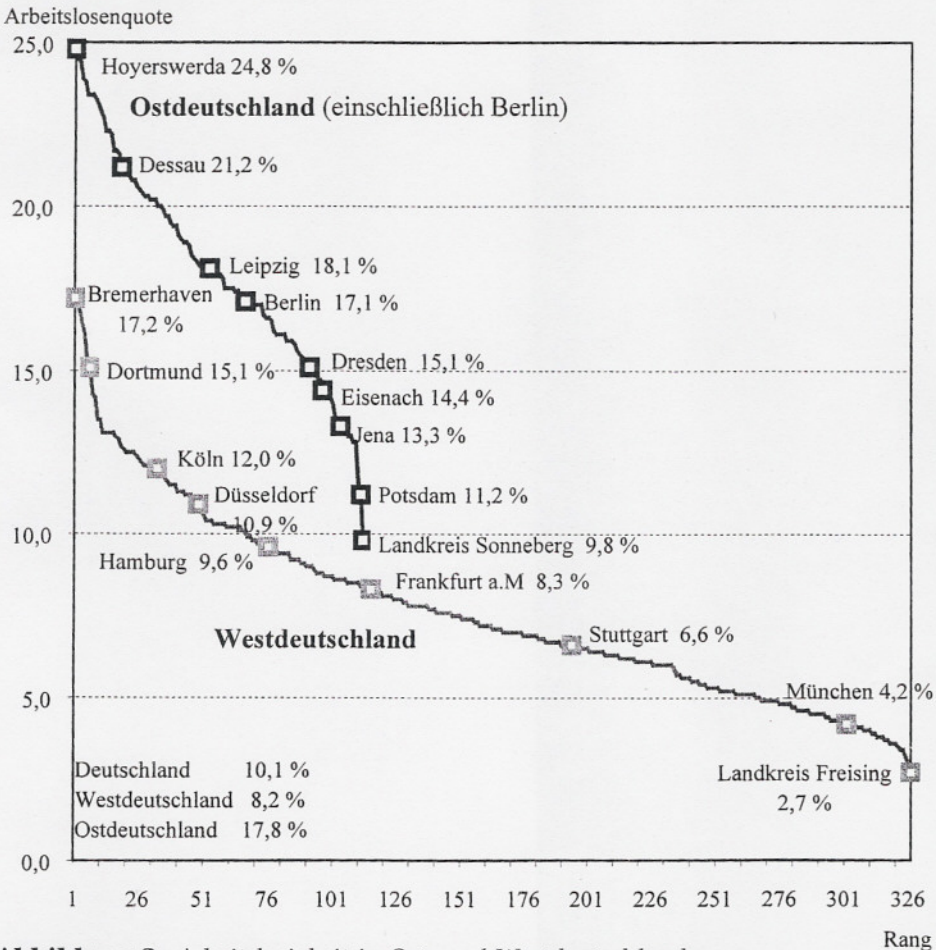


Abbildung 3 Arbeitslosigkeit in Ost- und Westdeutschland
 Kreisfreie Städte und Landkreise – Juni 2000 – nach der Arbeitslosenquote geordnet
 Quellen: ifo Institut und Bundesanstalt für Arbeit 2000 (Homepage).

Beschäftigung im vereinten Deutschland

Die gemessene Arbeitslosigkeit reflektiert die Probleme des Arbeitsmarktes nur zum Teil, weil viele Arbeitslose in der Frühverrentung, in der Sozialhilfe, in ABM-Maßnahmen und auch in einem im Vergleich zum Westen immer noch um 3 Prozentpunkte größeren Staatsanteil an der Beschäftigung versteckt sind. Dennoch zeigen selbst die offiziellen Arbeitslosenstatistiken ein beunruhigendes Bild. Während die westdeutsche Arbeitslosenquote im Juni bei 8,2% lag, ergab sich für den Osten einschließlich Westberlins eine Quote von 17,8%.

Dabei sind freilich, wie Abbildung 3 verdeutlicht, die Strukturunterschiede erheblich. Die Abbildung enthält für Ost- und Westdeutschland je eine Kurve, die durch die Reihung der kreisfreien Städte und Landkreise nach der Höhe ihrer Arbeitslosenquoten entsteht. Man sieht, daß Städte wie Hoyerswerda oder Dessau mit Arbeitslosenquoten von deutlich über 20% große Probleme haben, daß aber immerhin in gut der Hälfte der ostdeutschen Städte und Landkreise die Arbeitslosenquote niedriger als in Bremerhaven ist. Städte wie Potsdam, Jena oder Eisenach lassen sich bezüglich der gemessenen Arbeitslosigkeit gut mit Düsseldorf, Köln oder Dortmund vergleichen. Dies zeigt, daß man von den Aggregatbetrachtungen auf die regionale Ebene heruntergehen muß, um ein adäquates Bild der Situation zu erreichen.

In der Wirtschaft bilden sich mittlerweile starke Selbstheilungskräfte heraus, um die problematischen Auswirkungen des Flächentarifvertrages und der Sozialhilfe abzumildern. Der Flächentarifvertrag hat anfangs seine zerstörerische Kraft entfaltet, er wird aber mehr und mehr unterlaufen. Nicht weniger als 85% der Unternehmen und 55% der Beschäftigten vereinbaren mit stillschweigender Duldung der machtlosen Gewerkschaften mittlerweile Löhne, die unter den Tariflöhnen liegen. Und weil die legale Arbeit sich angesichts der Art, wie die Sozialhilfe konstruiert ist, nicht mehr lohnt, greift die Schwarzarbeit um sich. Ob wir das beklagen oder begrüßen sollen, weiß ich nicht; jedenfalls wäre es sehr viel besser, der Wirtschaft der neuen Länder rechtliche und fiskalische Rahmenbedingungen zu geben, die mit ihrem derzeitigen Entwicklungsstand kompatibel sind, als Bedingungen, die ohnehin nicht eingehalten werden können.

Nun, meine Damen und Herren, das möge als Einführung in das Thema genügen. Ich wünsche jetzt allen Teilnehmern ein gutes Gelingen der Tagung und ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.