

Aufschwung 2007: Die Verantwortung der Lohnpolitik

Michael Dauderstädt¹

Zehn Jahre ging der Produktivitätsfortschritt in Deutschland an den Arbeitnehmern weitgehend vorbei.² Die Gewinne stiegen, aber das Wachstum blieb lange schwach und nur im Export stark. Nun ist der Aufschwung da. Um stabil zu sein, benötigt er eine deutlich festere Binnennachfrage, die vor allem von der Lohnpolitik abhängt.

Auf einen Blick

Das Volkseinkommen soll endlich wieder wachsen. Aber wer ist das Volk? Nur wenn die Löhne den Aufschwung mittragen, bleibt er stabil, und wird die seit zehn Jahren laufende Umverteilung zulasten der Lohneinkommen beendet. Eine ertragsabhängige, betriebspezifische Lohnpolitik bremst das Produktivitätswachstum und die Kapitalmobilität.

Aufschwung woher?

Nach Jahren gedämpften Wachstums geht es wieder aufwärts in Deutschland. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg 2006 um 2,7%; die Vorhersagen für 2007 sind trotz der Mehrwertsteuererhöhung zu Beginn des Jahres gut. Die Beschäftigung spielt auch mit. Die Arbeitslosigkeit ging von 11,7% 2005 auf 9,6% Ende 2006 zurück. Die Staatsfinanzen, deren Defizite jahrelang die Maastrichtkriterien verletzten, genesen dank steigender Steuereinnahmen.

Welcher Fügung hat Deutschland diese Wende zum Besseren zu verdanken? Die Vermutungen dazu gehen ebenso auseinander wie die Annahmen über die Ursachen der langen Wachstumsschwäche. Während für viele konservative, neoklassische Ökonomen

die Ursache im angeblich aufgeblähten deutschen Wohlfahrtsstaat und im unflexiblen Arbeitsmarkt lag, sahen keynesianisch orientierte Wissenschaftler die Ursachen eher in der pro-zyklischen Fiskal- und Geldpolitik und zu schwachen Binnen- nachfrage, die ihrerseits vor allem von den Real- löhnen abhängt.³ Es mag überraschen, dass die größten Strukturkritiker wie ifo-Chef Hans-Wer- ner Sinn, die bezweifelt hatten, dass Deutschland noch zu retten sei, inzwischen die optimistisch- sten Prognosen für den Aufschwung abgeben.

Entsprechend zur Analyse der Ursachen der anhaltenden Krise fallen die Erklärungen des Auf- schwungs aus. Einhellig sehen alle den Export als eine wichtige Ursache. Aber Exportüberschüsse weist Deutschland schon seit Jahren auf. Warum schlug dieser Exportüberschuss 2006 endlich in einen allgemeinen Aufschwung um? Ein Grund dürfte neben der Höhe des Überschusses die allge- meine Wirtschaftspolitik im Wahlkampfjahr 2005 und im ersten Jahr der großen Koalition gewesen sein. Nach Jahren voller Reformen, die mit dü- stersten gesamtgesellschaftlichen Aussichten be- gründet wurden, trat endlich eine relative Pause ein. Auch die Fiskalpolitik lockerte ihren restriktiven Kurs und legte u.a. ein Programm zur Woh- nungsmodernisierung auf, das erhebliche private Investitionen auslöste. Dazu kamen weitere Inves- titionen – bedingt durch den Stau unterbliebener Investitionen während der langen Rezession so- wie durch vorgezogene Wohnungsbauinvestitio- nen, um der ab 1.1.2007 höheren Mehrwertsteuer- belastung zu entkommen.

Welche Rolle hat die Lohnpolitik gespielt? Sie ist sicher für den Exportüberschuss mitverant- wortlich. Denn die internationale preisliche Wett- bewerbsfähigkeit Deutschlands hat dank der jahre- langen Lohnzurückhaltung enorm zugenommen. Die deutschen Lohnstückkosten sind seit über zehn Jahren praktisch stabil, während sie bei allen wichtigen Handelspartnern deutlich gestiegen sind (ca. 13,6% in der Eurozone, 24,6% in den USA, 35,7% in Großbritannien)⁴. Gleichzeitig ha- ben die geringen Lohnzuwächse aber die Binnen- nachfrage gedämpft, die immer noch den Löwen- anteil der Gesamtnachfrage ausmacht. War der Exporterfolg das Binnendesaster wert? Bei kleinen Ländern mag das der Fall sein⁵, bei großen wie Deutschland nicht. Bezeichnenderweise hatten die weit weniger auf ihre Wettbewerbsfähigkeit bedachten Länder USA oder UK nicht trotz, son-

dern wegen der hohen Löhne (beide Länder ha- ben auch einen gesetzlichen Mindestlohn) ein viel besseres Wachstum sowohl des Outputs als auch der Beschäftigung als Deutschland.

Aufschwung wohin?

Es scheint also an der Zeit, das Ungleichgewicht zwischen Exportwachstum und Zunahme der Bin- nennachfrage zu korrigieren. Die deutsche Vorrei- terrolle beim Unterbietungswettbewerb bei den Löh- nen und Steuern gefährdet die Stabilität im Euro- raum. Letztlich stellt der Exportüberschuss volks- wirtschaftlich einen Kredit an unsere defizitären Handelspartner dar, dessen Wert keineswegs so sicher ist, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag. Fremdwährungen von Defizitländern (allen voran die USA und ihr Dollar) sind abwertungs- verdächtig. Die Investitionen in den spanischen Immobilienmarkt könnten sich auch als spekula- tive Blase entpuppen.

Doch an welcher Stelle sollte die Binnen- nachfrage wachsen? Der Staat sollte sich (und muss sich angesichts sprudelnder Steuereinnah- men) nicht weiter stark verschulden. Dabei geht es nicht um das vermeintliche „Leben auf Kosten der künftigen Generationen“, die die glücklichen Erben der Forderungen (Staatsschuld-papiere) eben- so sein werden wie die Bediener der Verbindlich- keiten. Es geht eher um die problematischen Ver- teilungswirkungen; denn die Forderungen gehö- ren vor allem den Vermögensbesitzern, während die Steuern zu ihrer Bedienung vor allem von den Lohnsteuerzahlern und Konsumenten aufgebracht werden. Aber um den Anteil der Schulden am BIP zu senken, reicht es schon, wenn die Nettoneu- verschuldung im Verhältnis zum Schuldenstand langsamer wächst als das BIP. Es macht aber auch keinen Sinn, die Staatsausgaben dort einzuschrän- ken, wo sie notwendige Voraussetzungen für das Wachstum schaffen.

Die private Investitionsnachfrage ist ein wichtiger Wachstumsfaktor, nicht zuletzt, um weitere Arbeitsplätze zu schaffen. Aber sie hängt von den Gewinnerwartungen und damit indirekt auch von der Nachfrage ab. Die Gewinnsituation der deutschen Unternehmen ist im Durchschnitt ausgezeichnet. Die Investitionen fanden aber zu einem beträchtlichen Teil in Form von Unter- nehmensübernahmen oder Finanzanlagen statt.

Damit sie mehr in die Ausweitung des Produktionspotenzials gehen, müssen sich die Nachfrageaussichten verbessern.

Diese Nachfrage wird und muss aber offensichtlich zum großen Teil aus dem privaten Konsum kommen. Der Konsum nimmt aber nur zu, wenn einerseits die Einkommen steigen und andererseits die Sparquote zumindest nicht zunimmt. Nun ist die Sparquote bei den höheren Einkommen erfahrungsgemäß höher.⁶ Der Nachfrageeffekt ist mithin am größten, wenn die Einkommen der gering Verdienenden am stärksten wachsen. Lohnpolitisch bedeutet dies einmal, dass die Löhne der „normalen“ abhängig Beschäftigten (im Gegensatz zu den blendend verdienenden Spitzenmanagern), die in der Regel von den Tarifpartnern ausgehandelt werden, steigen müssen.

Von Arbeitgeberseite wird eingewandt⁷, höhere Löhne würden der Binnennachfrage kaum dienen, da von einer Lohnerhöhung nur ein kleiner Teil im Inland ausgegeben werde. Tatsächlich fließt von jeder Bruttolohnerhöhung ein erheblicher Teil als Steuern und Abgaben an den Staat und die Sozialversicherungssysteme. Da diese Institutionen aber nicht sparen, sondern umverteilen, wird dieses Geld ebenfalls nachfragewirksam. Vom übrigen verfügbaren Nettoeinkommen wird ein Teil im Ausland ausgegeben, aber ob dieser Teil geringer wäre, wenn er statt als Lohn bei den Arbeitnehmern als Gewinn bei den Vermögensbesitzern landen würde, darf bezweifelt werden. Wenn bei statistischen Analysen der Periode 1992–2006⁸ die Einkommenselastizität des Konsums gering ausfällt, so dürfte das auch daran liegen, dass in diesen Jahren beim ohnehin knappen Anstieg der Löhne die Zuwächse vor allem bei den hohen Einkommen anfielen⁹, die eben mehr sparen, und die Sparneigung wegen der Medienkampagne gegen den Sozialstaat allgemein anstieg.

Lohnzurückhaltung wozu?

Fast alles scheint also für eine kräftige Lohnerhöhung in der Tarifrunde 2007 zu sprechen. Schließlich hat Deutschland seit Jahren praktisch die gesamten Produktivitätsfortschritte an die Gewinne und nicht in Preissenkungen weitergegeben, wovon in erster Linie die Vermögensbesitzer profitiert haben. Drei Gründe sprechen – vor allem aus Arbeitgebersicht – dagegen:

1. Einmal haben wir immer noch eine hohe Arbeitslosigkeit, die angeblich bei größerer Lohnzurückhaltung schneller zurückgehen würde, während umgekehrt höhere Löhne zu Arbeitsplatzverlusten führen würden, wodurch sogar die Lohnsumme insgesamt (= höhere Löhne mal noch geringere Beschäftigung) und damit die Nachfrage sinken könnte.
2. Vor allem eine Erhöhung der niedrigen Löhne, die wegen der höheren Konsumneigung (= geringere Sparneigung) die Nachfrage stützen würde, könnte die Beschäftigungschancen der weniger qualifizierten Arbeitnehmer gefährden.
3. Der negative Beschäftigungseffekt würde auch dadurch auftreten, dass die wirtschaftliche Lage der Unternehmen sehr unterschiedlich ist. Trotz des Aufschwungs gibt es Unternehmen, die eine Lohnkostensteigerung weniger gut verkraften können als andere.

Daraus ergeben sich für die Arbeitgeberseite Forderungen nach allgemeiner Lohnzurückhaltung und nach Lohnzuwächsen, die nach Qualifikationen und Marktchancen der Arbeitnehmer differenziert und ertragsabhängig sind, statt der von den Gewerkschaften präferierten Flächentarifverträge.¹⁰ So überzeugend das auf den ersten Blick erscheinen mag, so fragwürdig erweisen sich diese Argumente bei näherem Hinsehen:

1. Wie schon oben erwähnt, haben Länder mit kräftigen Lohnzuwächsen (z.B. UK) keine höhere Arbeitslosigkeit. Modellrechnungen¹¹, die behaupten nachzuweisen, Lohnzurückhaltung schaffe Beschäftigung, benötigen dazu unrealistische Annahmen wie etwa ein trotz sinkender Löhne konstantes BIP bzw. konstante Nachfrage bzw. ein neoklassisches Grundmodell, in dessen Prämissen Kreislaufzusammenhänge ausgeblendet werden.
2. Individuelle Produktivitätszuweisungen sind in komplexen arbeitsteiligen Produktionsprozessen kaum nachvollziehbar. Nachfrage und Preise beeinflussen die Produktivität mindestens ebenso wie Fähigkeiten und Anstrengungen.
3. Es kann nicht Aufgabe der Lohnpolitik sein, die Auslesewirkung des Wettbewerbs auf den Gütermärkten dadurch zu bremsen, dass Unternehmen, die entweder an der Nachfrage vorbei oder mit weniger effizienten Verfahren produzieren, bei den Lohnkosten entlastet werden.

Zurück auf den Hochlohn-Wachstumspfad

Sieht man mal von platter Umverteilung zugunsten der Kapitaleigner ab, hätten die Unternehmen gern Löhne, die flexibel sind – und zwar zeitlich mit der Konjunktur und betriebsspezifisch. Sie sollen also einerseits bei schwachen Umsätzen und Erträgen sinken (bei starken können sie dann auch steigen), andererseits in schwächeren Betrieben und Branchen weniger stark steigen als in stärkeren. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist das durchaus sinnvoll und sichert scheinbar Arbeitsplätze. Aus volkswirtschaftlicher Sicht hätte eine solche Lohnpolitik aber problematische Folgen.

Einerseits würden geringere Löhne im Konjunkturabschwung den Abschwung durch die einbrechende Konsumnachfrage zusätzlich schwächen. Denn die Arbeitnehmerhaushalte werden nicht die sinkenden Einnahmen durch höhere Verschuldung kompensieren, wie es der Staat kann und sollte, um eine aktive Konjunkturpolitik zu verfolgen. Andererseits könnte, wenn eine ertragsabhängige Lohnsenkung im Abschwung Arbeitsplätze wirklich sichern würde, die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme gleich hoch ausfallen wie bei gleich bleibenden Löhnen und Arbeitsplatzverlusten. Die Gewerkschaften waren de facto in Deutschland oft bereit, dieser zweiten Logik zu folgen und Reallohneinbußen für Arbeitsplatzgarantien einzutauschen. Letztlich dürfte die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage aber nicht hoch genug sein, damit dieses Kalkül aufgeht. Für eine

grundsätzlich mehr ertragsabhängige Lohnpolitik (in Form etwa einer Mitarbeiterbeteiligung) müsste zudem auch eine zumindest innerbetriebliche Transparenz der Ertragslage hergestellt werden, zu der viele Unternehmen bisher nicht bereit sind. Unterm Strich stellt sich die Frage nach einer Verteilung der Risiken im Abschwung: Ist das Kapital geduldig genug, Unternehmen durch eine ertragsschwache Phase zu finanzieren oder sollen es die Arbeitnehmer mit Lohneinbußen tun oder der Staat, indem er – neben den in einer Rezession ohnehin geringeren Ertragssteuern – die Arbeitslosen finanziert?

Betriebsspezifische Tarifabschlüsse statt Flächentarifverträgen sollen ebenfalls schwache Unternehmen schützen. Aber wenn es sich um mehr als eine konjunkturelle Flaute handelt, wird auf diese Weise Arbeit und Kapital in gering produktiven Verwendungen gebunden. Nun kann man erwarten, dass langfristig beide in andere Branchen und Unternehmen abwandern, die eine ertragreichere Verwendung anbieten. Es mag zudem volkswirtschaftlich sinnvoll sein, den Produktivitätsdruck auf die Unternehmen durch relativ einheitliche Löhne aufrechtzuerhalten. Letztlich können Unternehmen höhere Löhne in die Preise weitergeben, solange es die Wettbewerbssituation erlaubt. Die einheimischen Konkurrenten haben ja bei Flächentarifverträgen die gleichen Lohnkosten und die ausländischen Konkurrenten stellen keine Gefahr dar, solange die Löhne nicht stärker wachsen als im Ausland. Eine Hochproduktivitätswirtschaft ist langfristig die beste Garantie für Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand.

- 1 Der Autor, Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der FES, dankt Gustav Horn und Rudolf Zwiener (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung) für wertvolle Anregungen.
- 2 Die Arbeitgeberseite stellt die Lohnentwicklung gern so dar, als sei sie im Gleichschritt mit der Produktivität erfolgt (z. B. Hagen Lesch „Lohnpolitik, Beschäftigung und Konsum“ *iw Trends* 1/2007). Sie erreicht das durch Bezug auf die Tariflöhne, obwohl die tatsächlich bezahlten Löhne und die Lohnkosten der Unternehmen deutlich langsamer wuchsen.
- 3 Prominente internationale Ökonomen sehen im Gegensatz zur herrschenden Meinung in Deutschland durchaus auch Nachfrageprobleme als Ursache: vgl. Ronald Schettkat und Jochem Langkau (Hrsg.) „Aufschwung für Deutschland. Plädoyer international renommierter Ökonomen für eine neue Wirtschaftspolitik“, Bonn 2007
- 4 Daten aus dem Papier von Hagen Lesch, a.a.O., S. 4.
- 5 Vgl. Sebastian Dullien „Is Small Really Beautiful? Explaining Different Unemployment Performances within the Euro-Zone“, in: *European Political Economy Review* Vol. 1, No. 2 (Autumn 2003), pp.126-151
- 6 Vgl. Erik Klär und Jiri Slacalek „Entwicklung der Sparquote in Deutschland – Hindernis für die Erholung der Konsumnachfrage“ *DIW-Wochenbericht* 73. Jg., Nr. 40, S. 537-543
- 7 z.B. in der Studie von Hagen Lesch, a.a.O.
- 8 ebenda
- 9 Dafür spricht auch das starke Wachstum des Niedriglohnssektors und der Lohnspreizung in dieser Periode.
- 10 Vgl. Norbert Walter „Welche Löhne braucht das Land?“ in: *Internationale Politik*, Band 62 (2007), Heft 3, S. 98-99.
- 11 Vgl. Lesch, a.a.O.