

Hallwirth, Volker

Article — Published Version

Beschäftigungsorientierte Lohnpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hallwirth, Volker (2005) : Beschäftigungsorientierte Lohnpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 5, pp. 295-303, <https://doi.org/10.1007/s10273-005-0363-1>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42513>

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.

Volker Hallwirth

Beschäftigungsorientierte Lohnpolitik

Für die Mehrheit der Ökonomen ist die hohe deutsche Arbeitslosigkeit ein klares Anzeichen dafür, dass die Arbeit in Deutschland zu teuer ist. Sie fordert daher lohnpolitische Bescheidenheit. Wie sind die Berechnungskonzepte einer Lohnnorm, an der sich die Lohnpolitik orientieren sollte, zu bewerten? Welchen Einfluss haben die Lohnentwicklungen in den anderen Ländern des Euro-Raums auf die deutsche Beschäftigung? Welche Rolle spielt die Koordinierung der Geld- und Lohnpolitik?

Welchen Beitrag kann die Lohnentwicklung zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten? Welche beschäftigungspolitischen Forderungen sind an die Adresse der Lohnpolitik zu richten? Soll sich die Lohnpolitik an einer Norm orientieren und wenn ja, an welcher? Unter angebotsorientierten Ökonomen ist weitgehend unstrittig, dass moderate Lohnabschlüsse, die den lohnpolitischen Verteilungsspielraum nicht ausschöpfen, zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen. „Bei Arbeitslosigkeit den Verteilungsspielraum nicht ausschöpfen“, lautet die knappe Forderung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹.

Erst in jüngster Zeit sind vereinzelt auch wieder Stimmen zu vernehmen, die unter Hinweis auf die Bedeutung der Lohnentwicklung für das verfügbare Einkommen und die Konsumnachfrage vor einer allzu ausgeprägten Lohnzurückhaltung in Deutschland warnen. Zu nennen sind hier in erster Linie Peter Bofinger und das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, die die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland zumindest auch auf einen Mangel an Nachfrage zurückführen und deshalb für eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik plädieren. Eine Fortsetzung der Politik der Lohnzurückhaltung sei deshalb kontraproduktiv für Wachstum und Beschäftigung².

Während der „mainstream“ in punkto Lohnzurückhaltung die Haltung „je mehr, desto besser“³ einnimmt, fordern nachfrageorientierte Ökonomen, den Verteilungsspielraum auszuschöpfen. Nach dieser Sichtweise bewegt sich die Lohnpolitik auf einem schmalen Grat: Zu niedrige Lohnzuwächse würden die Wirtschaft nachfrageseitig, zu hohe Lohnzuwächse angebotsseitig schwächen. Nur wenn die Lohnentwicklung der Produktivität folgt, werde sie ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung gerecht.

Dr. Volker Hallwirth, 50, ist Referent im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Er gibt hier seine persönliche Meinung wieder.

Die Lohnnorm der Europäischen Union

Die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (Zeitraum 2003 – 2005)“, in denen auf europäischer Ebene die mittelfristige wirtschaftspolitische Strategie der EU festgelegt wird, enthalten eine lohnpolitische Empfehlung. Bezüglich der Beschäftigungswirkungen der Lohnentwicklung bleiben die Grundzüge allerdings etwas vage. In Leitlinie 3 wird empfohlen: „Die Lohnentwicklung sollte zu stabilen makroökonomischen Bedingungen und einem beschäftigungsfreundlichen Policy-Mix beitragen. (...) Dementsprechend ist es wichtig sicherzustellen, dass die Nominallohnerhöhungen mit Preisstabilität und Produktivitätsgewinnen vereinbar sind.“⁴ Diese lohnpolitische Empfehlung wird im Allgemeinen so interpretiert, dass sich der jährliche Anstieg der nominalen Lohnstückkosten auf gesamtwirtschaftlicher Ebene im Bereich des EZB-Preisziels von „unter aber nahe bei 2%“ bewegen sollte. Die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ empfehlen damit eine Orientierung der Reallohnentwicklung an der Produktivität, ohne jedoch näher auf mögliche Konsequenzen einer Abweichung von dieser Norm einzugehen.

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2003/04, Bundestags-Drucksache 15/2000, Ziff. 635.

² „Das DIW Berlin sieht im Gegensatz zur Mehrheit der Institute die entscheidenden Ursachen für das schwache Wachstum und die hohe Arbeitslosigkeit in einem Nachfragemangel. (...) Dies ist im Kern ein Ergebnis der extrem niedrigen Lohnzuwächse. (...) Seit 1995 sind die realen Arbeitsentgelte in Deutschland zum Teil deutlich hinter dem Produktivitätstrend zurückgeblieben. (...) Dennoch ist der positive Beschäftigungseffekt ausgeblieben.“ Vgl. DIW- Minderheitsvotum zur Gemeinschaftsdiagnose, Herbst 2004, S. 55. P. Bofinger kommt zu einem ähnlichen Urteil: „Es spricht viel dafür, dass sich die deutsche Wirtschaft derzeit in einem ‚keynesianischen Regime‘ befindet, in dem eine solche Politik (gemeint ist Lohnsenkung oder Lohnmoderation, Anm. des Verf.) kontraproduktive Wirkungen entfaltet.“ Vgl. Minderheitsvotum von P. Bofinger im Jahresgutachten 2004/05 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestags-Drucksache 15/4300, Ziff. 724. Er plädiert deshalb – ebenso wie das DIW – für eine Rückkehr zur produktivitätsorientierten Lohnpolitik: „Seit Jahren hinken die Lohnerhöhungen hinter den Produktivitätsfortschritten her, das darf nicht so weitergehen. So gerät die Volkswirtschaft immer tiefer in die Krise. (...) Ich plädiere (...) für eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik.“ Vgl. Spiegel-Streitgespräch mit P. Bofinger und H.-W. Sinn vom 6. 12. 2004.

Festzuhalten ist zunächst, dass die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ offenbar nicht auf eine direkte Beschäftigungswirkung der Lohnentwicklung, sondern auf den Beitrag der Lohnentwicklung zu einem insgesamt beschäftigungsfreundlichen makroökonomischen Policy-Mix abstellen. Diese Unterscheidung zwischen (direkten) Beschäftigungs- und (indirekten) Policy-Mix-Wirkungen ist mehr als ein Spiel mit Worten, sie ist vielmehr – wie noch gezeigt wird – für das Verständnis der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Lohnentwicklung von größter Bedeutung. Ob und inwieweit die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung im jeweiligen Land zu mehr Beschäftigung führt, kann – insbesondere nach Einführung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) – nicht isoliert von den Beiträgen der anderen Akteure der makroökonomischen Politik, also der Geld- und Fiskalpolitik sowie der Lohnpolitik in den übrigen Mitgliedstaaten, beurteilt werden. Auch deuten die bisherigen Erfahrungen in der EWWU keineswegs darauf hin, dass im Euro-Raum Länder mit einer ausgeprägt moderaten Lohnentwicklung überdurchschnittliche beschäftigungspolitische Erfolge aufweisen. Eher das Gegenteil scheint zuzutreffen.

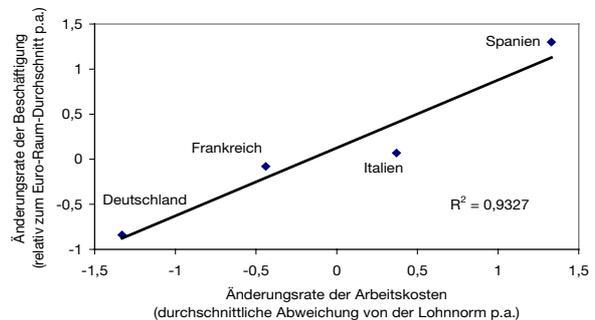
Der Begriff der „moderaten Lohnentwicklung“ lässt sich operationalisieren als Differenz zwischen der tatsächlichen und der normativen Lohnentwicklung. Bezogen auf die Lohnnorm der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ bemisst sich die Lohnmoderation am Zurückbleiben des Anstiegs der Arbeitskosten hinter der Summe aus Produktivitätsanstieg und EZB-Preisziel⁵. Zu erwarten wäre, dass Länder mit einer moderaten Lohnentwicklung zumindest mittel- und längerfristig beschäftigungspolitisch besser abschneiden als Länder mit höherem Lohndruck. Unter den Bedingungen der EWWU haben aber bisher in der Tendenz gerade Länder mit einer ausgeprägt moderaten Lohnentwicklung bei der Beschäftigung relativ schlecht abgeschnitten.

In der Abbildung, die natürlich lediglich illustrativen Charakter hat, sind für die großen Länder des Euro-Raums die durchschnittlichen jährlichen Abwei-

³ Vor Einführung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion habe auch ich für Lohnzurückhaltung in Deutschland geworben: Je mehr Lohnzurückhaltung geübt wird, desto größer wird der Spielraum der Geldpolitik, die Wirtschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nachfrageseitig zu stimulieren. Zugleich habe ich jedoch vor einer Lohnzurückhaltung ohne gleichzeitige geldpolitische Stimulierung der Nachfrage gewarnt: „Ohne expansive Geldpolitik wäre die Gefahr groß, dass sich als Ergebnis einer Lohnzurückhaltung Ausgabenkürzungen auf allen Ebenen der Wirtschaft kumulativ verstärken. Die wirtschaftliche Entwicklung könnte so in eine Abwärtsspirale einmünden.“ Vgl. V. Hallwirth: Und Keynes hatte doch Recht, Frankfurt, New York 1998, S. 2.

⁴ Vgl. Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (Zeitraum 2003 – 2005), in: European Economy Nr. 4/2003, S. 60/61.

Arbeitskosten und Beschäftigung in großen Ländern des Euro-Raums 1998-2004



chungen von der Lohnnorm der jeweiligen Beschäftigungsentwicklung (jeweils Abweichung der durchschnittlichen Beschäftigungsänderung p.a. relativ zum Euro-Raum-Durchschnitt) im Zeitraum 1998 bis 2004 gegenübergestellt. Die Abbildung deutet nicht gerade darauf hin, dass sich eine moderate Lohnentwicklung unter EWWU-Bedingungen beschäftigungspolitisch ausgezahlt hat. Natürlich ist eine einfache Korrelation der Änderungsraten von Arbeitskosten und Beschäftigung, die nichts über die kausalen Zusammenhänge aussagt, nicht als empirische Überprüfung der beschäftigungspolitischen Wirkungen von Lohnmoderation zu verstehen. Der in der Abbildung dargestellte Befund ist aber in jedem Fall erklärungsbedürftig. Er wirft die Frage auf, ob sich der Zusammenhang zwischen Arbeitskosten und Beschäftigung mit der Einführung der Währungsunion verändert haben könnte und wenn ja, aus welchen Gründen.

Die Lohnnorm des Sachverständigenrates in der Kritik

Unabhängig davon, wie eine Abweichung der tatsächlichen Lohnentwicklung von der Lohnnorm beschäftigungspolitisch beurteilt wird, ist zunächst zu fragen, ob die im Konsens aller EU-Mitgliedstaaten verabschiedete Lohnnorm den tatsächlichen lohnpolitischen Verteilungsspielraum korrekt abbildet. Der deutsche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat) beispielsweise bezweifelt dies – zumindest mehrheitlich. Im Jahresgutachten 2003/04 hat der Sachverständigenrat nach einer mehrjährigen Unterbrechung erstmals wieder eine quantitative Berechnung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums zur Beurteilung der Lohnpolitik vorgenommen. Primäres

⁵ Der Begriff der Lohnmoderation wird hier also operationalisiert als Differenz zwischen dem nominalen Anstieg der Arbeitskosten (Löhne einschließlich aller Lohnnebenkosten je Erwerbstätigen) und der Summe aus dem Anstieg der Durchschnittsproduktivität auf Erwerbstätigenbasis + EZB-Preisziel, das hier bei 1,7% angesetzt wird. Lohnmoderation liegt vor, wenn diese Differenz negativ ist.

Ziel des Sachverständigenrates ist es, ein Beurteilungskriterium für die Beantwortung der Frage zu entwickeln, ob die „Lohnabschlüsse in einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive das erforderliche Prädikat ‚beschäftigungsfreundlich‘ verdienen.“⁶ Zwar akzeptiert der Sachverständigenrat die Produktivitätsorientierung der Lohnentwicklung als „Daumenregel“, hält es aber aus zwei Gründen für notwendig, einen lohnpolitischen Abschlag vorzunehmen: Zum einen sollte der Verteilungsspielraum nicht ausgeschöpft werden, damit die Lohnpolitik einen Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze leistet. Da die Produktivität der Arbeit bei Vollbeschäftigung niedriger als bei Unterbeschäftigung sei, könne mehr Beschäftigung ohne eine entsprechende Anpassung der Löhne nicht erreicht werden. Zum anderen sollte aus dem Verteilungsspielraum der Teil herausgerechnet werden, der sich lediglich daraus ergibt, dass die Produktivität als Ergebnis der Entlassung weniger produktiver Arbeitskräfte ansteigt. D.h. die beobachtete Entwicklung der Durchschnittsproduktivität ist – so der Sachverständigenrat – um den Teil der so genannten „Entlassungsproduktivität“ zu bereinigen⁷. Stellt man diesen Lohnabschlag in Rechnung, so lag die Lohnentwicklung in Deutschland in den letzten Jahren sogar deutlich über dem Verteilungsspielraum. Der Sachverständigenrat kommt deshalb bezüglich der deutschen Lohnpolitik zu einem vernichtenden Urteil: „Wie man es auch dreht und wendet: Gemessen an den Tariflohnsteigerungen hat die Tariflohnpolitik den Verteilungsspielraum markant überzogen.“⁸

Das Konzept des Sachverständigenrates zur quantitativen Abschätzung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums ist allerdings auf Kritik gestoßen. So hat beispielsweise Jürgen Kromphardt in seinem Minderheitsvotum zum Jahresgutachten 2003/04 das Konzept in Zweifel gezogen und Abschlüsse wegen des Phänomens der Entlassungsproduktivität als „nicht gerechtfertigt“ zurückgewiesen⁹. Er kommt zu dem Schluss, dass „eine Schuldzuweisung an die Tarifparteien wegen Überschreiten des Verteilungsspielraums empirisch wenig fundiert“ sei¹⁰. Ausführlich haben sich Gustav A. Horn und Camille Logeay¹¹ mit

dem Konzept des Sachverständigenrates auseinandergesetzt. Auch sie plädieren im Ergebnis dafür, an der Arbeitsproduktivität als Orientierungsgröße für die Lohnpolitik festzuhalten. Sie kritisieren u.a., dass der Sachverständigenrat die positiven Effekte von Lohnerhöhungen auf die Nachfrage vernachlässige und stellen dem Produktivitätseffekt von Entlassungen einen gegenläufigen Effekt bei einem (Wieder-)Anstieg des Auslastungsgrades der Produktionskapazitäten gegenüber. Hinzu kommt das eher pragmatische – gleichwohl für die Praxis bedeutsame – Argument, dass die Lohnnorm des Sachverständigenrates ein prozyklisches Element beinhalte, da in einer wirtschaftlichen Boomphase die Lohnerhöhungen über den Produktivitätsanstieg hinaus gehen müssten. Den entscheidenden Einwand gegen das Konzept des Sachverständigenrates sehen sie jedoch darin, dass eine „falsche Lohngröße“ verwendet wird. Statt auf den Anstieg der Tariflöhne sollte auf die Kosten der Arbeit insgesamt, also unter Einschluss der Lohndrift und der Lohnnebenkosten, abgestellt werden. Stefan Kohns und Jens Ulbrich¹² weisen in ihrer Entgegnung auf den Beitrag von Gustav A. Horn und Camille Logeay diese Kritik mit dem Argument zurück, dass „es gerade die Entwicklung der Tariflöhne (sei), in der sich die Verantwortung der Tarifparteien manifestiert“¹³.

Es würde zu weit führen, hier auf sämtliche Argumente dieser Debatte einzugehen. Unstrittig sollte aber sein, dass die Lohnpolitik der Tarifparteien an der Entwicklung der Arbeitskosten insgesamt beurteilt werden sollte. Die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften hängt – abgesehen von der Grenzproduktivität der Arbeit – vom relativen Preis der Arbeit unter Berücksichtigung aller Kostenelemente der Arbeit ab. Die Tarifparteien müssen bei ihren Tarifabschlüssen diesen relativen Preis der Arbeit und nicht nur einzelne Teilkomponenten der Arbeitskosten im Blick haben. Preisentwicklung, Lohndrift, Lohnnebenkosten, Kosten von Arbeitsmarktregulierungen etc. sind ebenso zu berücksichtigen wie die direkten Lohnkosten (wobei es bei einzelnen Komponenten der Arbeitskosten gegebenenfalls zu kurzfristigen Erwartungsfehlern kommen kann). Gerade darin manifestiert sich die gesamtwirtschaftliche Verantwortung der Tarifparteien.

⁶ Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2003/04, a.a.O., Ziff. 635.

⁷ „Dass ohne eine solche Korrektur die Lohnpolitik Irrwege beschreitet, liegt auf der Hand, weil sich dann jede noch so überzogene Lohnpolitik quasi im Nachhinein rechtfertigt: Denn sie führt zu einem geringeren Arbeitseinsatz und damit schon allein deshalb zu einem Anstieg der Arbeitsproduktivität, das heißt, der vermeintlich produktivitätsorientierte Kurs der Lohnpolitik bewahrheitet sich letztlich von selbst.“ Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2003/04, a.a.O., Ziff. 637.

⁸ Vgl. ebenda, Ziff. 637.

⁹ Vgl. ebenda, Ziff. 659 ff.

¹⁰ Vgl. ebenda, Ziff. 662.

¹¹ Vgl. G. A. Horn, C. Logeay: Kritik am lohnpolitischen Konzept des Sachverständigenrats, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004) H. 4, S. 236 – 242.

¹² Jens Ulbrich war zum damaligen Zeitpunkt Generalsekretär, Stefan Kohns wissenschaftlicher Mitarbeiter des Sachverständigenrats.

¹³ Vgl. S. Kohns, J. Ulbrich: Kritik am lohnpolitischen Konzept des Sachverständigenrats – Eine Replik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004) H. 4, S. 246.

Entlassungsproduktivität

Bleibt die Frage der Abschätzung der Grenzproduktivität der Arbeit. Es lohnt sich, das lohnpolitische Konzept des Sachverständigenrates diesbezüglich genauer zu durchleuchten. Dem neoklassischen Standardansatz folgend, leitet der Sachverständigenrat sein lohnpolitisches Konzept aus dem Gewinnmaximierungskalkül eines repräsentativen Unternehmens bei gegebener Produktionstechnologie ab. Als Optimalitätsbedingung ergibt sich, dass der Reallohn der Grenzproduktivität entsprechen muss¹⁴. Der Sachverständigenrat unterstellt dabei eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion. Die Zuwachsraten von Grenz- und Durchschnittsproduktivität sind unter dieser Annahme gleich, solange sich die Produktionstechnologie nicht verändert. Diesen Zusammenhang macht sich der Sachverständigenrat bei der notwendigen Abschätzung der nicht direkt beobachtbaren Veränderung der „beschäftigungsbereinigten“ Grenzproduktivität aus der beobachtbaren Durchschnittsproduktivität zu Nutze. Die beschäftigungsneutrale Grenzproduktivität leitet er aus der Durchschnittsproduktivität ab, indem diese um Beschäftigungsänderungen und um Änderungen der Produktionstechnologie korrigiert wird. Der Zu- bzw. Abschlag zur Änderungsrate der Durchschnittsproduktivität (kurz: „Produktivitätskorrektur“) setzt sich entsprechend aus folgenden beiden Komponenten zusammen¹⁵:

$$(1) \quad \text{Produktivitätskorrektur} = \Delta \ln \alpha + (1-\alpha) \Delta \ln L$$

mit: L = Arbeitsvolumen
 α = Produktionselastizität der Arbeit

Der Term $\Delta \ln \alpha$ (= Änderungsrate der Produktionselastizität der Arbeit) reflektiert Änderungen der Produktionsfunktion, der Term $(1-\alpha) \Delta \ln L$ fängt den Effekt der Entlassungsproduktivität ein. Die Zerlegung der Bereinigung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums in diese beiden Komponenten ist für das Verständnis des Konzepts des Sachverständigenrates wichtig. Überprüft man nämlich für den Zeitraum von 1998 bis 2003, worauf die Abschläge des Sachverständigenrates zurückgehen, so fällt auf, dass nicht etwa das Phänomen der Entlassungsproduktivität die dominierende Rolle spielt, sondern unterstellte Veränderungen der Produktionsfunktion. Lediglich ein Abschlag von 0,06 Prozentpunkten p.a. ist aufgrund eines rückläufigen Beschäftigungsvolumens angezeigt. Dagegen beträgt der jahresdurchschnittliche Abschlag aufgrund der un-

¹⁴ Abweichungen aufgrund unvollständiger Konkurrenz auf Güter- und Arbeitsmarkt bleiben – wie auch beim Sachverständigenrat – unberücksichtigt, da sich die jeweiligen Monopolisierungsgrade kurzfristig kaum gravierend verändern dürften.

¹⁵ Vgl. Gleichung (11) Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2003/04, a.a.O., S. 568 bzw. Gleichung (6) bei G. A. Horn, C. Logeay, a.a.O., S. 239.

Bereinigung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums durch den Sachverständigenrat

(jeweils Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %)

| Jahr | Produktivität | Produktivität bereinigt um | | Korrektur | | |
|--------------------------|---------------|----------------------------|---|--------------------------|------------------------|-----------------|
| | | Entlassungsproduktivität | Entlassungsproduktivität und Produktionselastizität | Entlassungsproduktivität | Produktionselastizität | Produktivität |
| | (1) | (2) | (3) | (4) = (2) - (1) | (5) = (3) - (2) | (6) = (3) - (1) |
| 1998 | 1,31 | 1,51 | 1,11 | 0,20 | -0,40 | -0,20 |
| 1999 | 1,49 | 1,66 | 1,09 | 0,17 | -0,57 | -0,40 |
| 2000 | 2,16 | 2,37 | 1,91 | 0,21 | -0,46 | -0,25 |
| 2001 | 1,37 | 1,21 | 0,95 | -0,16 | -0,26 | -0,42 |
| 2002 | 1,29 | 0,95 | 0,62 | -0,34 | -0,33 | -0,67 |
| 2003 ¹ | 1,36 | 0,94 | 0,36 | -0,42 | -0,58 | -1,00 |
| Mittelwerte 1998 - 2003: | | | | -0,06 | -0,43 | -0,49 |

¹ Schätzung des Sachverständigenrates im Jahresgutachten 2003/04.

Quelle: Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2003/04, Ziff. 637 sowie eigene Berechnungen.

terstellten Veränderung der Produktionsfunktion 0,43 Prozentpunkte p.a. In der Tabelle sind die Effekte für die einzelnen Jahre ausgewiesen.

Von 1998 bis 2000 ist das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen angestiegen. Dies führt aufgrund der Korrektur um den Effekt der Entlassungsproduktivität zu entsprechenden Zuschlägen von jeweils etwa 0,2 Prozentpunkten. In den Folgejahren ist das Arbeitsvolumen gesunken, weshalb entsprechende Abschläge vorgenommen werden. Im Gesamtzeitraum hat sich das Arbeitsvolumen kaum verändert, so dass die Bereinigung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums aufgrund des Effekts der Entlassungsproduktivität – über den gesamten Zeitraum gesehen – entsprechend vernachlässigbar gering ausfällt.

Auch im Jahresgutachten 2004/05 weist der Sachverständigenrat den lohnpolitischen Verteilungsspielraum quantitativ aus. Im Jahr 2004 ist das Arbeitsvolumen erstmals seit dem Jahr 2000 wieder gestiegen. Gemäß der Logik der Entlassungsproduktivität hätte ein Zuschlag zum Verteilungsspielraum ausgewiesen werden müssen. Tatsächlich nimmt der Sachverständigenrat jedoch erneut einen Abschlag in Höhe von knapp 0,6 Prozentpunkten vor¹⁶. Diese Korrektur im Jahr 2004 geht auf die vom Sachverständigenrat unterstellte Veränderung der Produktionsfunktion zurück, die den beschäftigungsbedingten Zuschlag überkompensiert. Die dahinter stehende Logik bedarf im nächsten Abschnitt einer näheren Betrachtung. Als Zwischenergebnis ist jedoch festzuhalten, dass die Begründung der lohnpolitischen Abschläge mit dem

Phänomen der Entlassungsproduktivität für den Zeitraum 1998 bis 2004 fragwürdig ist¹⁷.

Lohnquote und Produktionselastizität

Für die Abschätzung der nicht direkt beobachtbaren Veränderungsrate der Produktionselastizität verwendet der Sachverständigenrat die Lohnquote. Nach Auffassung des Sachverständigenrates ist die sinkende Lohnquote Ausdruck einer sinkenden Produktionselastizität der Arbeit. Dies ist eine mögliche Erklärung für das Sinken der Lohnquote. Es ist aber weder die einzig mögliche noch eine besonders plausible Erklärung. Wie erwähnt, geht der Sachverständigenrat von einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion aus. Bekanntlich weist diese die Eigenschaft konstanter Produktionselastizitäten und einer Substitutionselastizität von 1 auf. Bei einer Entlohnung der Faktoren mit dem Grenzprodukt bleibt deshalb die Lohnquote konstant – auch bei einem Zurückbleiben der Reallöhne hinter dem Produktivitätsanstieg. Annahmegemäß ist der aus der Senkung des relativen Preises für Arbeit resultierende Beschäftigungsanstieg gerade so hoch, dass im Ergebnis die Lohnquote unverändert bleibt.

Wie ist das mit den in der Realität beobachtbaren Veränderungen der Lohnquote zu vereinbaren? Der Sachverständigenrat ist hier zu einem „Kunstgriff“ gezwungen. Veränderungen der Lohnquote müssen bei Annahme einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion über exogene Veränderungen der Produktionstechnologie, also eine Verschiebung der Produktionsfunktion im Zeitverlauf erklärt werden. Die näherliegende Alternative, die sinkende Lohnquote als Indiz für eine Substitutionselastizität von kleiner als 1 zu deuten, verwirft der Sachverständigenrat. Ein Sinken der Lohnquote wäre in diesem Fall Ergebnis einer Lohnzurückhaltung in der Vergangenheit und nicht notwendigerweise Folge technologischer Veränderungen. Warum schließt der Sachverständigenrat diese Möglichkeit aus? Die Begründung, die Stefan Kohns und Jens Ulbrich dafür geben, überrascht: Der Sachverständigenrat selbst hält die Annahme einer Substitutionselastizität von kleiner 1 sogar für den empirisch relevanteren

¹⁶ „Im Jahr 2004 beliefen sich die (...) vereinbarten Tariflohnerhöhungen gesamtwirtschaftlich betrachtet auf 1,3%. Die unbereinigte Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität betrug gesamtwirtschaftlich für dieses Jahr 1,5%, die um die Zunahme des Arbeitsvolumens (0,4%) bereinigte Veränderung der Grenzproduktivität der Arbeit – der obere Rand des realen Leistungsspielraums – etwas über 0,9%.“ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2004/05, a.a.O., Ziff. 702. Obwohl der Sachverständigenrat explizit die Zunahme des Arbeitsvolumens hervorhebt, wird ein erheblicher Abschlag vorgenommen.

¹⁷ Offenbar ist dabei sogar aus dem Blick geraten, dass das Arbeitsvolumen im fraglichen Zeitraum praktisch nicht gesunken ist: „Die Bereinigung um Veränderungen im Beschäftigungsstand wird symmetrisch gehandhabt, insofern ist der Begriff der ‚Entlassungsproduktivität‘ als Kürzel für den in der Vergangenheit regelmäßig relevanteren Fall des Beschäftigungsabbaus (Hervorhebung d. Verf.) zu verstehen“. S. Kohns, J. Ulbrich, a.a.O., S. 243.

Fall, vermutet aber, dass sich an dem Verfahren und den Ergebnissen der Bereinigung des lohnpolitischen Leistungsspielraums wenig ändern würde¹⁸. Eine Überprüfung bestätigt diese Vermutung allerdings nicht. Berechnet man analog zum Konzept des Sachverständigenrates die lohnpolitischen Zu- bzw. Abschläge ohne a priori Festlegungen für die Produktionselastizitäten und die Substitutionselastizität, ergibt sich folgendes Ergebnis¹⁹:

$$(2) \quad \text{Produktivitätskorrektur} = \frac{1}{\sigma} (1-\alpha) (1-\sigma) (\Delta \ln K - \pi) + (1-\alpha) \Delta \ln L$$

mit: K = Kapitalbestand

π = Rate des technischen Fortschritts

σ = Substitutionselastizität

Der Effekt der Entlassungsproduktivität $((1-\alpha)\Delta \ln L)$ entspricht dem vom Sachverständigenrat dafür ausgewiesenen Term. Der Effekt aufgrund einer Verschiebung der Produktionsfunktion entfällt selbstverständlich, weil sich die Produktionstechnologie im Zeitverlauf zwar nach Maßgabe der Rate des technischen Fortschritts (π) verändert, es aber keine davon unabhängigen Verschiebungen der Produktionsfunktion im Zeitverlauf gibt. Zu berücksichtigen ist natürlich der Einfluss der Fortschrittsrate (als exogen gegeben unterstellt). Außerdem sind hier – anders als beim Sachverständigenrat – Veränderungen des Kapitalbestands (ebenfalls als exogen gegeben unterstellt) explizit berücksichtigt.

Festzuhalten sind insbesondere folgende Ergebnisse: In dem gegebenen Modellrahmen ist die Bereinigung um den Effekt der Entlassungsproduktivität aus theoretischer Sicht korrekt und nicht zu kritisieren. Inwieweit er praktisch relevant ist, soll noch diskutiert werden. Klar ist jedenfalls seine Irrelevanz bei konstanter Beschäftigung. Bei steigender Beschäftigung wäre konsequenterweise ein Zuschlag zum Leistungsspielraum vorzunehmen. Die Korrektur aufgrund von Veränderungen der Produktionstechnologie ist dagegen ein Konstrukt, das auf einer unplausiblen Ad-hoc-Erklärung von Lohnquotenveränderungen beruht. Wesentlich plausibler ist es, die in den letzten

¹⁸ „Der höhere Flexibilisierungsgrad einer allgemeineren Produktionsfunktion, naheliegenderweise vom CES-Typ, wird jedoch durch die Notwendigkeit zusätzlicher Annahmen zur Ermittlung der Substitutionselastizität und des faktorspezifischen technischen Fortschritts erkauft. Zudem darf bezweifelt werden, ob in dem empirisch relevanteren Fall einer Substitutionselastizität kleiner 1 (...) vorteilhaftere Schlussfolgerungen zu erwarten sind.“ S. Kohns, J. Ulbrich, a.a.O., Fn. 8, S. 245.

¹⁹ Für die Produktionsfunktion werden die neoklassischen Eigenschaften unterstellt (positive aber abnehmende Grenzerträge, Linearhomogenität). Der technische Fortschritt wird als arbeitssparend modelliert (Harrod-neutraler technischer Fortschritt). Zur Ableitung der Zusammenhänge vgl. V. Hallwirth: Geld- und Lohnpolitik als Instrumente der Beschäftigungspolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 205/2, 1988, S. 137 ff.

Jahren in Deutschland sinkende Lohnquote als eine Konsequenz der Lohnzurückhaltung bei einer Substitutionselastizität von kleiner 1 zu deuten. Dies würde – ohne Rückgriff auf die willkürliche Annahme einer Verschiebung der Produktionsfunktion – zum Befund der geringen Beschäftigungswirkungen der Lohnzurückhaltung passen. Was würde das für den lohnpolitischen Verteilungsspielraum bedeuten? Aus Gleichung (2) folgt, dass ein Abschlag vom lohnpolitischen Verteilungsspielraum in diesem Fall nur dann erforderlich ist, wenn die Rate der Kapitalakkumulation $\Delta \ln K$ unterhalb der Fortschrittsrate π liegt. Im langfristigen neoklassischen Wachstumsgleichgewicht müssen beide Raten gleich sein. In der Realität können sicher auch längerfristig gewisse Differenzen auftreten, die entsprechende Korrekturen des lohnpolitischen Verteilungsspielraums erfordern würden. Für realistische Werte der Substitutionselastizität wären diese Korrekturen jedoch für praktisch relevante Differenzen von $\Delta \ln K - \pi$ klein. Falls die Rate der Kapitalakkumulation größer ist als die Rate des technischen Fortschritts – durchaus kein unrealistischer Fall –, wäre sogar ein Zuschlag zum Verteilungsspielraum erforderlich.

Die Lohnnorm – ein obsoletes Konzept?

Wie einleitend erwähnt, enthalten die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ eine normative Empfehlung an die Adresse der Lohnpolitik. Auch der Sachverständigenrat hat sein lohnpolitisches Konzept – in modifizierter Form – wiederbelebt. Dies kann jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass in Wissenschaft und Praxis normative Vorgaben für die Lohnentwicklung erheblich an Bedeutung verloren haben. So sieht der Sachverständigenrat selbst sein lohnpolitisches Konzept lediglich als analytische „Orientierungshilfe“, nicht jedoch als „Richtschnur für Tariflohnabschlüsse“²⁰. Olaf Sievert hält das lohnpolitische Konzept des Sachverständigenrates gar für „obsolet“²¹. Die Debatte um normative Lohnformeln scheint insgesamt – verglichen mit den sechziger und siebziger Jahren – aus mehreren Gründen an Bedeutung verloren zu haben:

- Die Lohnentwicklung wird heute überwiegend nicht mehr als wirtschaftspolitische Instrumentvariable begriffen. Schon der Begriff der „Lohnpolitik“ erscheint mangels Adressat als inadäquat²².
- Weit verbreitet ist inzwischen die Überzeugung, dass der Grad der Differenzierung der Löhne nach Qualifikation, Sektoren und Regionen für die Beschäftigung wichtiger sei als das durchschnittliche gesamtwirtschaftliche Lohnniveau.

²⁰ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2004/05, a.a.O., Ziff. 701.

²¹ Vgl. O. Sievert: Vom Keynesianismus zur Angebotspolitik, in: Vierzig Jahre Sachverständigenrat, Wiesbaden 2004, S. 43.

- Die Ursachen der Arbeitslosigkeit werden heute primär in unzureichenden angebotsseitigen Rahmenbedingungen und Funktionsstörungen auf dem Arbeitsmarkt gesehen. Dem makroökonomischen Policy-Mix unter Einschluss der Lohnentwicklung wird allenfalls noch eine gewisse Bedeutung zur Erklärung konjunktureller Schwankungen zuerkannt.
- Aufgrund von Globalisierung und internationaler Standortkonkurrenz sei die Lohnentwicklung am heimischen Wirtschaftsstandort an den Löhnen der konkurrierenden Standorte, nicht jedoch am binnenwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt zu messen.

Vor diesem Hintergrund erscheint jeder Versuch, die Lohnentwicklung anhand quantitativer Orientierungsgrößen beschäftigungspolitisch zu instrumentalisieren von vornherein als unsinnig oder vergeblich.

Unabhängig davon, ob man die Ursachen der Arbeitslosigkeit primär auf der Angebots- oder Nachfrageseite sieht, sollte unstrittig sein, dass die beschäftigungspolitische Relevanz einer Lohnnorm letztlich eine empirische Frage ist. Ein quantitatives lohnpolitisches Konzept ist als Referenzgröße zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Lohnentwicklung schon deshalb nützlich, weil es einer empirischen Überprüfung zugänglich ist. Ohne ein derartiges Konzept wären Begriffe wie „Lohnzurückhaltung“ oder „moderate Lohnentwicklung“ nicht sinnvoll zu definieren und damit ohne wirtschaftspolitischen Gehalt. Erst mit einem quantitativen lohnpolitischen Konzept wird die Grundlage für eine empirische Überprüfung der Beschäftigungswirkungen der Lohnentwicklung gelegt.

Dass eine Abweichung von der im lohnpolitischen Konzept definierten lohnpolitischen Null-Linie bestimmte Beschäftigungswirkungen hat, ist eine theoretisch gehaltvolle, weil empirisch überprüfbare Aussage. Im Gegensatz dazu kann z.B. die Behauptung einer unzureichenden Lohndifferenzierung empirisch praktisch nicht überprüft und damit nicht widerlegt werden. Die Überprüfung dieser Aussage würde die Kenntnis einer geeigneten, mit Vollbeschäftigung kompatiblen Referenzlohnstruktur voraussetzen, mit der dann die tatsächliche Lohnstruktur verglichen werden müsste. Dies ist jedoch praktisch nicht möglich, worauf auch der Sachverständigenrat hinweist: „Eine solche Referenzlohnstruktur theoretisch und empirisch zu ermitteln, ist außerordentlich schwierig, wenn nicht aussichtslos.“²³ Auch zu den Beschäfti-

²² „...im Unterschied zur Finanzpolitik oder Geldpolitik, bei denen die Adressaten (...) klar benannt werden, (...) bleibt bei einer Einschätzung der Lohnpolitik auf gesamtwirtschaftlicher Ebene die Verteilung von Lob und Tadel auf die jeweils einzelnen Ebenen des Lohnbildungsprozesses – Verbände und Unternehmen – (...) offen.“ Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2003/04, a.a.O., Ziff. 644.

gungswirkungen der Globalisierung und internationalen Standortkonkurrenz gibt es – nach dem Urteil des Sachverständigenrates – bislang kaum verlässliche Studien: „Der Befund aus den wenigen verfügbaren Studien – auch für andere Industrieländer – ist nicht einheitlich; in der Tendenz gilt aber, dass die Verluste an heimischer Beschäftigung durch die Auslandsproduktion quantitativ eher begrenzt sind.“²⁴ Verglichen mit den Investitionen in Deutschland erreichten die deutschen Direktinvestitionen im Ausland im Jahr 2003 gerade einmal einen Wert von 0,6%. Quantitative lohnpolitische Konzepte auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sollten deshalb nicht vorschnell als überholt ad acta gelegt werden. Wegen der zentralen Bedeutung der Beschäftigung für die wirtschaftliche Entwicklung und für die politische Stabilität ist es wichtig, die empirische Forschung auf diesem Gebiet zu reaktivieren und zu intensivieren. Nach Einführung der EWWU ist es dabei essenziell, die europäische Ebene einzubeziehen.

Die europäische Dimension

Der gravierendste Mangel des lohnpolitischen Konzepts des Sachverständigenrates ist die Vernachlässigung der europäischen Ebene. Die Entwicklung am aktuellen Rand zeigt, dass unter den Bedingungen der EWWU eine Lohnzurückhaltung in Deutschland, die von anderen Ländern des Euro-Raums nicht mitgetragen wird, für Deutschland keine beschäftigungspolitische Option mehr darstellt. Die negativen Nachfragewirkungen einer isoliert in Deutschland geübten Lohnzurückhaltung scheinen – auch nach dem Urteil der OECD²⁵ – zumindest kurz- und mittelfristig die positiven Effekte einer Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zu dominieren. Auch Peter Bofinger hat diesen Punkt in seinem Minderheitsvotum zum lohnpolitischen Kurs in Deutschland ins Zentrum gestellt: „Bei einer lohnpolitischen Leitlinie für Deutschland gilt es vor allem die Rückwirkungen zu berücksichtigen, die sich daraus ergeben, dass die Europäische Zentralbank eine an der Inflationsentwicklung des gesamten Währungsraums ausgerichtete Zinspolitik betreibt.“²⁶

Die Einführung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) stellt nicht nur einen geldpolitischen Regimewechsel dar. Auch die Bedingungen für das Zusammenwirken der makroökonomischen Politikvariablen (Lohnentwicklung, Geld- und Fiskal-

politik) haben sich grundlegend verändert. Vor Einführung der EWWU wirkte eine moderate Lohnentwicklung beschäftigungspolitisch relativ rasch positiv, weil und insoweit sie durch expansive Geldpolitik honoriert wurde. Bei divergierenden Lohnentwicklungen in den Ländern des Euro-Raums wird in der EWWU eine moderate Lohnentwicklung eines Euro-Raum-Landes dagegen möglicherweise überhaupt nicht mehr geldpolitisch honoriert. Zunächst werden gesamtwirtschaftlich also die negativen Effekte der Lohnzurückhaltung auf die Binnennachfrage dominieren. Positive Wirkungen auf die Beschäftigung sind unter diesen Bedingungen nur noch aufgrund der Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zu erwarten. Dieser so genannte Wettbewerbsfähigkeitskanal wirkt jedoch offenbar relativ träge und schwach. Umgekehrt werden überhöhte, inflationär wirkende Lohnabschlüsse in einem Land des Euro-Raums gegebenenfalls in weit geringerem Maße als früher durch eine restriktive Geldpolitik sanktioniert. Diese Länder profitieren beschäftigungspolitisch von der Belebung der Binnennachfrage, die für längere Zeit die Einbußen bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit überkompensiert. Beschäftigungspolitisch werden unter den Bedingungen der EWWU weder Lohnzurückhaltung belohnt noch überhöhte Lohnabschlüsse bestraft. Nur wenn es gelingt, nicht gerechtfertigte Differenzen in den Lohnentwicklungen der Euro-Raum-Länder zu vermeiden, zahlt sich im Euro-Raum insgesamt eine moderate Lohnentwicklung beschäftigungspolitisch weiterhin so aus wie vor Einführung der EWWU.

Im Interesse von mehr Wachstum und Beschäftigung im gesamten Euro-Raum müssen sich die gesamtwirtschaftlichen Politikbereiche auf nationaler und europäischer Ebene insgesamt zu einem wachstums- und stabilitätsorientierten Policy-Mix ergänzen²⁷. Der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung in den einzelnen Ländern des Euro-Raums kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Sie bestimmt – entsprechend ihres jeweiligen Gewichts im Euro-Raum insgesamt – letztlich den Spielraum, den die Geldpolitik zur nachfrageseitigen Stimulierung des Wachstums nutzen kann, ohne die Preisstabilität zu gefährden. Da der durchschnittliche gesamtwirtschaftliche Lohnanstieg relativ zur Produktivitätsentwicklung mittelfristig die Preisentwicklung weitgehend festlegt, kommt es tatsächlich auf den gesamtwirtschaftlichen Lohnanstieg und nicht auf einen wie auch immer bestimmten Grad der Lohndifferenzierung an. Den jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklungen in den Ländern des Euro-Raums sollte deshalb in der wirtschaftspolitischen Koordinierung auf europäischer Ebene mehr Aufmerksamkeit als bisher gewidmet werden. Diese

²³ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2004/05, a.a.O., Ziff. 704.

²⁴ Ebenda, Ziff. 27.

²⁵ Die OECD schrieb schon in ihrem Deutschland-Länderbericht 2002: „However, the recent sharp fall in German inflation to among the lowest in the euro area means that real short-term interest rates risk dampening the recovery.“ Vgl. OECD Economic Surveys Germany, Volume 2002/4, Paris, 2003, S. 10.

²⁶ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2004/05, a.a.O., Ziff. 732.

Einbindung der Lohnpolitik in eine vorausschauende Gestaltung eines wachstums- und stabilitätsorientierten Policy-Mix auf europäischer Ebene sollte dabei auf den bestehenden Verantwortlichkeiten für die Lohnentwicklung in den einzelnen Ländern aufbauen.

Perspektivisch ist jedoch zu sehen, dass Lohnfindungssysteme, die es erlauben, anderen makropolitischen Akteuren den mittelfristigen lohnpolitischen Kurs erkennbar und glaubwürdig zu signalisieren, im Interesse einer erfolgreichen Einbindung der Lohnpolitik in die wirtschaftspolitische Koordinierung vorteilhaft sind: Aufgrund der erheblichen zeitlichen Wirkungsverzögerungen der Geldpolitik ist eine tragfähige stabilitätsorientierte Absicherung des lohnpolitischen Kurses über einen Zeitraum von etwa zwei Jahren hilfreich. Der Geldpolitik wird damit Spielraum für eine nachfrageseitige Stimulierung der Wirtschaft eröffnet. Mehr Beschäftigung bei Preisstabilität wird möglich. Eine gegebenenfalls notwendige weitere Lohndifferenzierung ließe sich über die „wage drift“, über Öffnungsklauseln und ähnliche innovative Elemente im Lohnfindungssystem erreichen, die im Konsens der Tarifparteien weiterentwickelt und angepasst werden könnten. Der beschäftigungspolitische Vorteil des Flächentarifvertrags besteht darin, dass ein belastbares stabilitätspolitisches Signal an die Geldpolitik gegeben werden kann. Dieser Vorteil muss nicht mit einer unzureichenden Differenzierung der Lohnstruktur erkauft werden.

Wenn sich die Lohnpolitik in allen Ländern des Euro-Raums dauerhaft innerhalb eines Rahmens bewegt, der sich aus dem jeweiligen nationalen Produktivitätstrend und dem Preisziel der EZB zusammensetzt, werden die Inflationsdifferenzen minimiert und die Voraussetzungen für Preisstabilität verbessert. In dem Maße, in dem die Lohnpolitik die Preisstabilität absichert, kann (und muss im Interesse von mehr Beschäftigung) die EZB auch mittel- und längerfristig einen expansiven Kurs verfolgen, ohne die Preisstabilität zu gefährden. Sie kann es, weil und insoweit Preisstabilität gewährleistet ist. Sie muss es, weil ohne die zusätzliche geldpolitische Nachfragestimulierung mehr Beschäftigung nicht möglich ist. In Deutschland war die Lohnentwicklung in den letzten Jahren ausgesprochen stabilitätsorientiert. Einem entsprechend expansiven monetären Kurs standen jedoch die höheren Lohn- und Preissteigerungsraten in anderen Ländern entgegen.

²⁷ Mit dem Makroökonomischen Dialog existiert bereits ein Forum auf europäischer Ebene, um die makroökonomischen Politiken in der Union und den einzelnen Mitgliedstaaten zu koordinieren. Der Makroökonomische Dialog, der durch den Europäischen Rat von Köln eingerichtet wurde, strebt allerdings keine verbindlichen Festlegungen und Verpflichtungen an (sog. weiche Koordination). Vgl. W. Koll: Makroökonomischer Dialog – Entstehung und Intentionen, in: E. Heißen et. al. (Hrsg.), Europas Wirtschaft gestalten, Hamburg 2004.

Die Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union sollte daher darauf zielen, ungerechtfertigte Lohnzuwachs- und Inflationsdifferenzen bereits ex ante zu vermeiden. Signifikante Abweichungen der Lohnentwicklung von einem stabilitäts- und beschäftigungsorientierten Kurs sollten frühzeitig identifiziert werden, um über eine entsprechende „peer pressure“ auf Korrektur hinzuwirken. Die Überwachung der Lohnnorm der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ sollte in diesem Sinn weiterentwickelt werden. Ein gemeinsamer quantitativer Analyserahmen, der die bisherige etwas vage formulierte Lohnnorm der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ präzisiert, wäre dabei nützlich. In diesem Sinn ist die Quantifizierung eines lohnpolitischen Verteilungsspielraums alles andere als obsolet. Quantitative Orientierungshilfen für die Lohnpolitik sind zur Lösung des makroökonomischen Koordinierungsproblems unter den Bedingungen der EWWU vielmehr noch wichtiger geworden. Welchen positiven Beitrag die Lohnentwicklungen in den einzelnen Ländern des Euro-Raums zu einem beschäftigungsfreundlichen Policy-Mix im gesamten Euro-Raum leisten können, sollte so präzise wie möglich bestimmt werden. Es macht unter EWWU-Bedingungen dabei keinen Sinn, die nationale Lohn- und Beschäftigungsentwicklung direkt gegenüberzustellen. Die Lohnpolitik eines Euro-Raum-Landes ist vielmehr dann beschäftigungsorientiert, wenn sie einen Beitrag für einen expansiven makroökonomischen Policy-Mix auf europäischer Ebene leistet. Dazu muss die Lohnpolitik mit einem verlässlichen stabilitätsorientierten Kurs der Geldpolitik Spielräume für eine nachfrageseitige Stimulierung der Wirtschaft ohne Gefährdung der Preisstabilität eröffnen. Diese Spielräume muss die Geldpolitik nutzen.

Fazit

In der Frage, welche Bedeutung der Lohnentwicklung beim Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zukommt, herrscht große Konfusion. Für die große Mehrheit der Ökonomen ist die hohe Arbeitslosigkeit ein klares Anzeichen, dass die Arbeit in Deutschland zu teuer ist. Inzwischen wird jedoch von einigen Ökonomen auch wieder darauf verwiesen, dass die moderate Lohnentwicklung der letzten Jahre in Deutschland die Binnen- nachfrage geschwächt und damit ganz wesentlich zum schwachen Wachstum und zur hohen Arbeitslosigkeit beigetragen haben könnte. Der „mainstream“ betont, dass bei Vollbeschäftigung die gesamtwirtschaftliche Produktivität wesentlich niedriger liegen würde als bei dem derzeit niedrigen Beschäftigungsstand und fordert entsprechend die Senkung der Löhne auf das niedrigere Niveau der Vollbeschäftigungsproduktivität. Die Gegner dieser Position halten das Phänomen der Entlassungsproduktivität für eine „Schimäre“²⁸ und fordern die Lohnpolitik in Deutschland auf, zur Stär-

kung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage den Produktivitätsanstieg wieder voll auszuschöpfen.

Beide Positionen greifen beschäftigungspolitisch letztlich zu kurz. Bei einer ungebremsen Fortsetzung der Lohnzurückhaltung in Deutschland würde die weitere wirtschaftliche Entwicklung vermutlich in der Tat von einer zu schwachen Binnennachfrage gelähmt. Ausgabenkürzungen auf allen Ebenen der Wirtschaft könnten sich kumulativ verstärken und eine Abwärtsspirale auslösen. Die Lösung liegt aber auch nicht in einer vorbehaltlosen Rückkehr zu einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik in Deutschland. Bei unveränderter Lohnpolitik in den übrigen Ländern des Euro-Raums und Wegfall des Stabilitätsbeitrags der deutschen Lohnpolitik zum Policy-Mix des Euro-Raums in bisheriger Höhe würde die Inflation im Euro-Raum vermutlich über das Preisziel der EZB hinaus ansteigen. Die dann unvermeidliche geldpolitische Restriktion der EZB würde Wachstum und Beschäftigung im Euro-Raum insgesamt abwürgen. Der Lohnpolitik in Deutschland bleibt so gesehen die Wahl zwischen Skylla und Charybdis. Nur wenn bei einem stärkeren Lohnanstieg in Deutschland Lohndruck im Euro-Raum insgesamt ausbleibt, ergeben sich für Deutschland bessere Beschäftigungsperspektiven. Ohne eine bessere Koordinierung der makroökonomischen Politik auf europäischer Ebene wird die Rückkehr zur Vollbeschäftigung in Deutschland deshalb ein Wunschtraum bleiben.

Ob im Rahmen dieser Koordinierung der makroökonomischen Politik die Lohnpolitik eine Differenz zwischen dem heutigen Produktivitätsniveau und der Vollbeschäftigungsproduktivität in Rechnung zu stellen hat und wie hoch dieser Effekt gegebenenfalls zu veranschlagen ist, kann dabei nur empirisch beantwortet werden. Auch die eng damit zusammenhängende Frage, ob und in welchem Umfang die Arbeitslosigkeit klassisch oder keynesianisch verursacht ist, bleibt eine empirische Frage. Die entscheidende – und letztlich ebenfalls nur empirisch zu klärende – Frage bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist, welche Kombinationen von Lohnentwicklung und Geldpolitik die gesamtwirtschaftliche Nachfrage so stimulieren, dass eine schnellstmögliche Rückkehr zur Vollbeschäftigung bei Preisstabilität möglich wird. Welche Lohnentwicklungen sind notwendig, um die erforderliche stabilitätspolitische Basis zu gewährleisten? Wie stark kann die geldpolitische Nachfragestimulierung abhängig vom jeweiligen stabilitätspolitischen Fundament dosiert werden? Welcher Beschäftigungsaufbau kann damit im Zeitverlauf erreicht werden? Natürlich können empirische Untersuchungen diese Fragen

nicht „auf die Kommastrichpunkt“ genau beantworten. Aber wichtige Hinweise darauf, wie Preise und Beschäftigung auf bestimmte Konstellationen von Lohnentwicklung und geldpolitischen Impulsen in der Vergangenheit reagiert haben, lassen sich gewinnen.

Die Beschäftigungspolitik kann nicht warten, bis hier letzte Sicherheit gewonnen ist. Sie sollte das verbleibende „Restrisiko“ eines „trial and error“-Verfahrens eingehen. Unabhängig davon ob die Ursachen der Arbeitslosigkeit primär bei den Kosten der Arbeit oder auf der Nachfrageseite zu suchen sind, die ursachenadäquate Therapie ist in beiden Fällen die gleiche: expansive Geldpolitik bei stabilitätsverträglicher Lohnentwicklung. Was „stabilitätsverträglich“ übersetzt in prozentuale Lohnsteigerungen heißt, muss sich letztlich im Prozess eines geldpolitisch angestoßenen dynamischen Wachstums erweisen. Die Arbeitslosigkeit wird im Prozess sozusagen einem „Praxistest“ bezüglich ihrer Ursachen unterzogen. Je stärker das Phänomen der niedrigeren Vollbeschäftigungsproduktivität relevant ist, desto stärker ist im Verlauf des Prozesses Lohnmoderation erforderlich, um die Preisstabilität zu erhalten. Nach aller Erfahrung beschleunigt sich im Zuge einer nachhaltig starken Investitions- und Innovationsdynamik der Produktivitätszuwachs. Mehr Investitionen erhöhen den Kapitalbestand, die Kapitalintensität und damit die Arbeitsproduktivität. Über mehr Innovationen wird der technische Fortschritt wirtschaftlich nutzbar gemacht, wodurch ebenfalls die Arbeitsproduktivität steigt. Schließlich steigt die Produktivität auch über die Reintegration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt durch so genannte „learning on the job“-Effekte. Eine verbesserte Koordinierung des makroökonomischen Policy-Mix auf europäischer Ebene kann deshalb auch einen ganz wesentlichen Beitrag zur Stärkung des mittelfristigen Wachstumspotenzials leisten²⁹.

Im Ergebnis könnten damit sehr viel höhere Lohnsteigerungen stabilitätsverträglich sein, als es die Anhänger der Vollbeschäftigungsproduktivitäts-Hypothese vermuten. Eine im Euro-Raum koordinierte Lohnentwicklung, die zunächst einmal um etwa 0,5 Prozentpunkte pro Jahr hinter dem – dann deutlich höher als bisher ausfallenden – Produktivitätsanstieg zurückbleibt, würde möglicherweise schon ausreichen, um in Kombination mit einer entsprechend expansiven – aber gleichwohl stabilitätsverträglichen – Nachfragepolitik mittelfristig ein jährliches Beschäftigungswachstum von deutlich mehr als 1% im Euro-Raum und in Deutschland zu erreichen.

²⁸ G. A. Horn: Wirkungslose Konjunkturspritze, in: Financial Times Deutschland, 10. März 2004.

²⁹ Vgl. A. Watt, V. Hallwirth: The policy mix and policy coordination in EMU – how can it contribute to higher growth and employment?, in: TRANSFER, 9(4), Winter 2003, S. 620-643.