

Die deutsche Lohnpolitik auf Expansionskurs

Hagen Lesch, Dezember 2014

Die deutsche Lohnpolitik ist seit der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise auf Expansionskurs. Während sich Arbeitskosten und Produktivität im Zeitraum 2000 bis 2008 noch im Gleichschritt entwickelten, koppeln sich die Arbeitskosten seit 2009 ab. Die deutsche Lohnpolitik ist derzeit aber nicht nur expansiver als vor der Krise. Sie ist auch expansiver als die Lohnpolitik vieler Partnerländer in der Eurozone. Je Arbeitnehmer stiegen die gesamtwirtschaftlichen realen Lohnstückkosten in Deutschland zwischen 2008 und 2013 um 4 Prozent, während es in Irland, Griechenland, Portugal und Spanien Rückgänge zwischen 4 und 10 Prozent gab. Damit hat die deutsche Lohnpolitik einen wichtigen Beitrag zum Abbau der Lohn- und Preisdivergenzen in der Eurozone geleistet. Die Fortsetzung einer expansiv angelegten Lohnpolitik, die sich neben dem Produktivitätswachstum auch an der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank orientiert, kann derzeit nicht empfohlen werden. Dafür sind die Preissetzungsspielräume der deutschen Exportwirtschaft zu gering.

Stichwörter: Arbeitsbeziehungen, Lohnpolitik

JEL-Klassifikation: J30, J50

Lohnpolitische Debatten

Die deutsche Lohn- und Tarifpolitik wird schon seit Jahren in regelmäßigen Abständen von keynesianisch orientierten Ökonomen kritisiert (Kromphard, 2003; Flassbeck/Spiecker, 2005; Dullien/Fritsche 2007). Ausgangspunkt ist eine längere Phase beschäftigungsorientierter Lohnabschlüsse, welche die Verschiebungen der realen Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Eurozone verstärkt haben. Deutschland wertete über viele Jahre hinweg aufgrund seiner moderaten Lohnentwicklung ab, während die meisten anderen Länder real aufwerteten. Diese lohnpolitische Divergenz verstärkte die aus anderen Gründen bestehenden Leistungsbilanzungleichgewichte (Busch et al., 2011). Obwohl das Problem lange bekannt war, rückte es erst mit der Staatsschuldenkrise auf die politische Agenda. Im Gefolge der Krise wurde die Korrektur der aufgelaufenen Ungleichgewichte als eine notwendige Bedingung zur Stabilisierung der Eurozone in Angriff genommen. Aus diesem Grund schlug die Europäische Kommission ein Monitoring der nationalen Lohnpolitik vor. Seit 2012 wird die Entwicklung der Lohnstückkosten im Rahmen des Verfahrens bei

makroökonomischen Ungleichgewichten überwacht (Lesch, 2014). Um die Anpassungslasten symmetrischer zu verteilen, wird vereinzelt gefordert, Deutschland solle eine expansivere Lohnpolitik verfolgen (Flassbeck/Spiecker, 2010; Horn, 2014). Durch eine reale Aufwertung könne Deutschland einen Teil seines Gewinns an preislicher Wettbewerbsfähigkeit, den es offenbar nur durch "Lohndumping" auf Kosten der anderen Länder gewonnen habe, wieder zurückgeben. Eine expansive Lohnpolitik in Deutschland führe demnach zu einer steigenden Kaufkraft, was die deutsche Importnachfrage erhöhe. Gleichzeitig würden die deutschen Exporte sinken. Damit trüge Deutschland seinen Teil zum Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte in der Eurozone bei.

Die Debatte hat jüngst durch Äußerungen der Deutschen Bundesbank eine neue Dynamik gewonnen. Bundesbankpräsident Jens Weidmann empfahl mit Verweis auf die gute Arbeitsmarktlage für die derzeitigen Tarifverhandlungen einen lohnpolitischen Verteilungsspielraum von 3 Prozent. Dieser setze sich aus einem trendmäßigen Produktivitätswachstum von 1 Prozent und einem Teuerungsausgleich in Höhe der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank (EZB) von knapp 2 Prozent zusammen (Weidmann, 2014). Diese Empfehlung ist insofern bemerkenswert, als die vorgeschlagene Teuerungskomponente von 2 Prozent deutlich über der derzeitigen und für 2015 prognostizierten Inflationsrate in Deutschland liegt und die Bundesbank damit implizit eine expansive Lohnpolitik vorschlägt. Diese Äußerungen lassen sich dahingehend interpretieren, dass eine expansivere Lohnpolitik dazu beitragen soll, die Inflationserwartungen zu stabilisieren, um einer Deflationsgefahr vorzubeugen (Folkerts-Landau, 2014).

Beide Lohndebatten werfen empirische und theoretische Fragen auf, die im Folgenden erörtert werden. Zunächst wird empirisch untersucht, inwieweit die deutsche Lohnpolitik noch beschäftigungsorientiert ist oder bereits einen expansiveren Pfad eingeschlagen hat. Anschließend wird diskutiert, welchen Beitrag die deutsche Lohnpolitik beim Abbau von Leistungsbilanzungleichgewichten in der Eurozone leisten und wie sie stabilisierend auf die Inflationserwartungen einwirken kann.

Löhne und Arbeitsmarkt

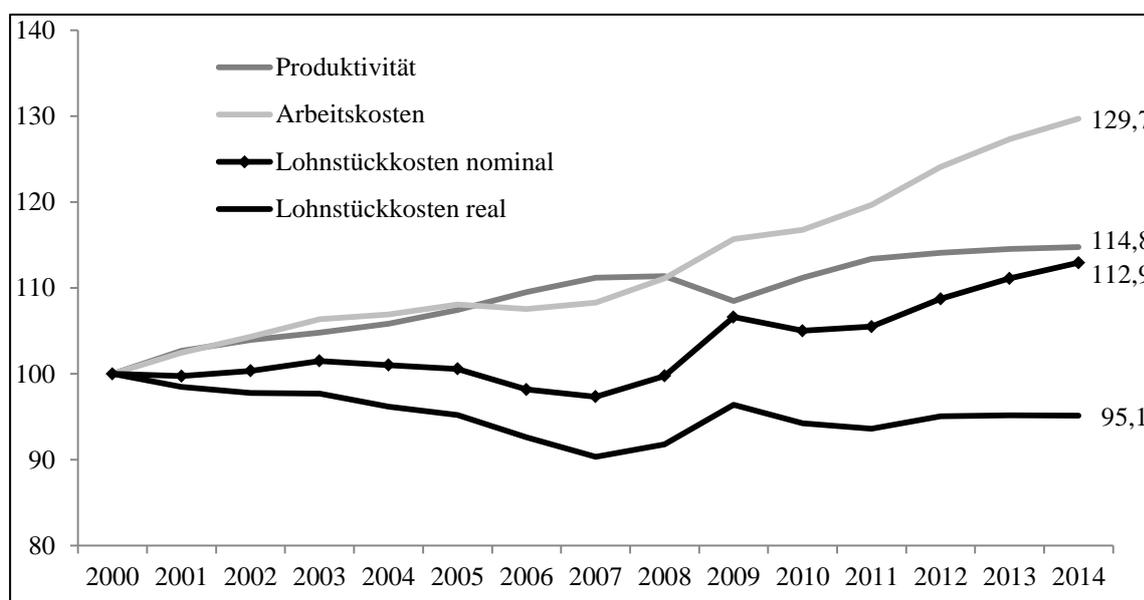
Hintergrund der Mitte der 1990er Jahre einsetzenden Beschäftigungsorientierung der deutschen Lohnpolitik war eine hohe und verfestigte Arbeitslosigkeit (Hysterese), die Transformationskrise in Ostdeutschland sowie die wachsende Kritik am Flächentarifvertrag (Funk, 2007). Während die Tarifpolitik in den 1990er Jahren lange Zeit noch stark von einem Geleitzugverfahren geprägt war und in der Gesamtschau nicht angemessen auf branchenspezifische und qualifikatorische Strukturveränderungen reagierte, kam es in den Jah-

ren nach 2000 zu einem "informellen Bündnis für Arbeit" und zu einer Flexibilisierung der Tarifverträge (Lesch, 2001; Lesch, 2010). Die Lohnstückkosten stabilisierten sich und der in den 1990er Jahren noch beobachtbare Abbau der Lohndrift wurde gestoppt. Trotz rückläufiger Tarifbindung und trotz des Aufbaus von Beschäftigung im Niedriglohnsektor (als Folge der Reform des Arbeitslosengelds II) folgten die Effektivlöhne weitgehend den kollektiv ausgehandelten Tariflöhnen. Im Durchschnitt waren die Unternehmen demnach – eher als in den 1990er Jahren – in der Lage, die Tariflohnsteigerungen an ihre Mitarbeiter weiterzugeben.

Abbildung 1

Arbeitskosten, Produktivität und Lohnstückkosten in Deutschland

Angaben jeweils je Stunde, Index: 2000 = 100



Angaben für 2014: erstes bis drittes Quartal.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung von Arbeitskosten, Produktivität und Lohnstückkosten im Zeitraum 2000 bis 2014. Die Werte für 2014 beziehen sich auf das erste bis dritte Quartal. Auf Stundenbasis stand dem Anstieg der Arbeitskosten in Höhe von 29,7 Prozent ein Produktivitätsanstieg von lediglich 14,8 Prozent gegenüber. Damit wuchsen die Arbeitskosten fast doppelt so schnell wie die Produktivität. Entsprechend erhöhten sich die nominalen Lohnstückkosten um knapp 13 Prozent. Zieht man zur Beurteilung der Lohndynamik die theoretische Konzeption der produktivitätsorientierten Lohnpolitik heran, hat sie den Verteilungsspielraum mehr als ausgeschöpft. Gemäß der produktivitätsorientierten Lohnpolitik sollen die Arbeitskosten bei Vollbeschäftigung im Ausmaß der Produktivitätsent-

wicklung steigen. Ein solcher Gleichklang führt zu konstanten Lohnstückkosten. Die Lohnpolitik verursacht in diesem Fall weder Preisdruck noch Rationalisierungsdruck (Scherf, 1967; Ott, 1968). Bei dieser Produktivitätsregel ist zu berücksichtigen, dass die Unternehmen teilweise über einen gewissen Preissetzungsspielraum verfügen. Entsprechend setzt sich der lohnpolitische Verteilungsspielraum aus der Summe von Produktivitätswachstum und Produzentenpreisanstieg zusammen. Wird zur Messung des Preissetzungsspielraums der Unternehmen der BIP-Deflator herangezogen – der BIP-Deflator gibt die Preisentwicklung der inländischen Wertschöpfung wieder (Kromphard, 2003, 504) –, sind die Lohnstückkosten in dieser realen Betrachtung seit 2000 sogar gesunken. In einem weiteren Sinn wäre die Produktivitätsorientierung erfüllt. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich der Preissetzungsspielraum von Unternehmen, die nicht handelbare Güter produzieren, deutlich von dem der Firmen unterscheiden kann, die handelbare Güter herstellen.

Der Blick auf die Gesamtperiode verdeckt eine lohnpolitische Trendwende. Abbildung 1 zeigt ebenfalls, dass sich Arbeitskosten und Produktivität zwischen 2000 und 2008 weitgehend im Einklang entwickelten. Entsprechend blieben die Lohnstückkosten in nominaler Rechnung stabil, während sie preisbereinigt sogar deutlich sanken. Das Jahr 2008, in dem die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise begann, markiert allerdings einen Wendepunkt. Denn seit 2009 wuchsen die Arbeitskosten erheblich schneller als die Produktivität. Zunächst lag dies an dem sogenannten Horten von Arbeitskräften während der Krise (Burda/Hunt, 2011; Möller, 2011). Gleichzeitig stiegen die Arbeitskosten an, sodass auch die nominalen und realen Lohnstückkosten deutlich anzogen. Nach einer kurzen Korrektur im Jahr 2010 war ab dem Jahr 2011 zu beobachten, dass sich die Arbeitskostendynamik von der Produktivitätsdynamik löste. Der im Gesamtzeitraum 2000 bis 2014 beobachtbare Anstieg der nominalen Lohnstückkosten ging demnach im Wesentlichen auf eine expansive Lohnentwicklung seit 2009 zurück. Diese Lohndynamik war derart ausgeprägt, dass in den letzten Jahren die nominalen deutlich und die realen Lohnstückkosten leicht stiegen.

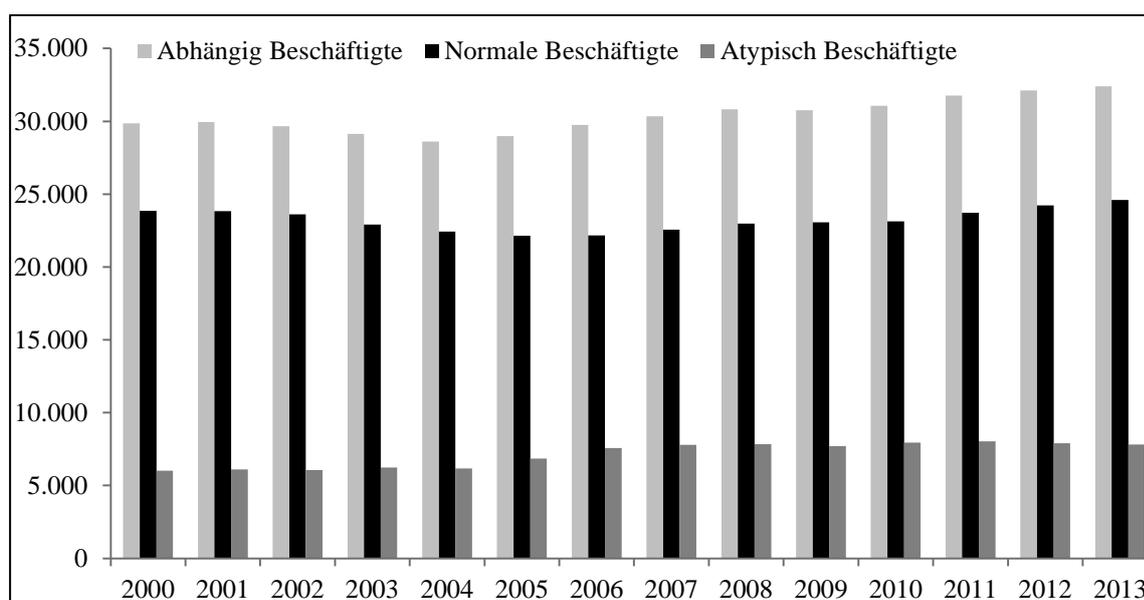
Der Blick auf die Arbeitsmarktentwicklung (Abbildung 2) zeigt, dass die Lohnpolitik während der Teilperiode 2000 bis 2008 zu Recht die Bezeichnung "informelles Bündnis für Arbeit" trug (Lesch, 2010). Auf der Basis des Mikrozensus lag die Anzahl der abhängig Beschäftigten (im Alter zwischen 15 und 64 Jahren) im Jahr 2000 bei knapp 30 Millionen. Bis 2004 ging diese Zahl auf 28,6 Millionen zurück, um danach kontinuierlich auf 32,4 Millionen im Jahr 2013 anzusteigen. Dies entspricht einem Zuwachs von über 13 Prozent seit 2004, gegenüber 2000 liegt das Plus bei 8,5 Prozent. Dieser Zuwachs speist sich nicht nur aus dem Anstieg der sogenannten atypischen Beschäftigung (Teilzeit, befristete

Beschäftigung und Zeitarbeit), sondern auch aus einem Anstieg der sogenannten Normalarbeitsverhältnisse. Deren Anzahl sank zunächst von knapp 24 Millionen im Jahr 2000 auf 22,1 Millionen im Jahr 2005, stieg bis 2013 aber auf 24,6 Millionen an. Das entspricht einem Zuwachs von 11,1 Prozent gegenüber 2005 und von 3,2 Prozent gegenüber 2000.

Abbildung 2

Entwicklung des Arbeitsmarktes in Deutschland

Anzahl in 1.000 Personen



Angaben für 2014: erstes Halbjahr.

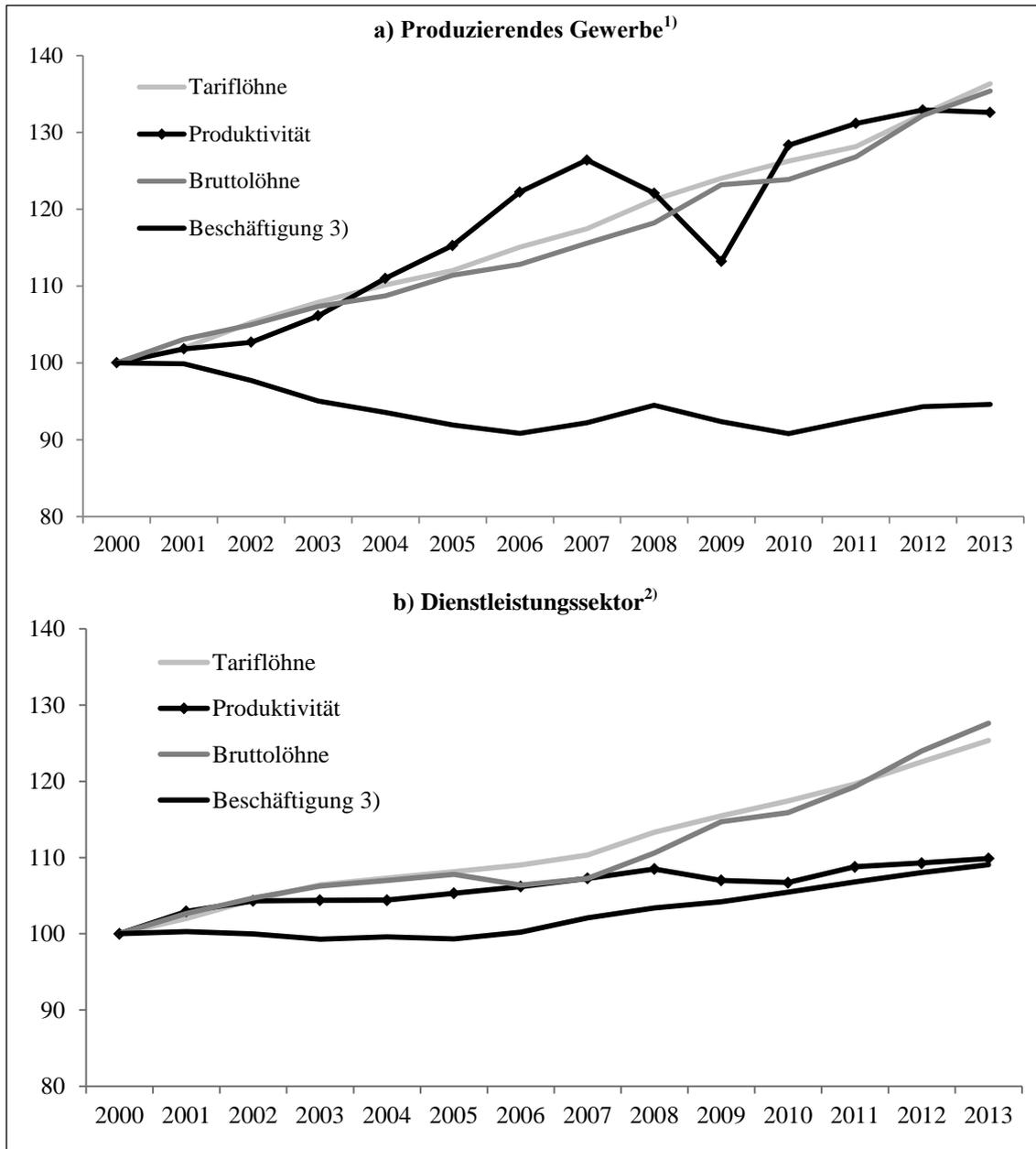
Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Arbeitsmarkterfolge hängen eng mit der vorausgegangenen Beschäftigungsorientierung der Lohnpolitik und mit der zunehmenden Flexibilität des deutschen Lohnfindungssystems zusammen (Dustmann et al., 2014; Eichhorst, 2014). Seit Ende der 1990er Jahre wurden zunehmend Tarifverträge für abweichende Betriebsvereinbarungen geöffnet, was den Spielraum für tarifgebundene Betriebe entscheidend erweiterte. Aber die Lohn- und Tarifpolitik ist nicht allein für die gute Beschäftigungsentwicklung verantwortlich. Auffällig ist, dass sich die beschäftigungspolitischen Erfolge nach der Verabschiedung der Agenda 2010 einstellen. Diese im Jahr 2003 beschlossene Agenda war die politische Antwort auf den anhaltend schlechten Zustand der Wirtschaft und der Sozialsysteme in Deutschland. Sie sah umfassende Reformen in der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Finanzpolitik vor (Goecke et al., 2013; Funk, 2014). Nachdem die Anzahl der Arbeitslosen im Februar 2005 – dem zweiten Monat nach Inkrafttreten der wichtigsten Arbeitsmarktreform – mit 5,3 Millionen ihren historischen Höchststand erreichte, wurde nur drei Jahre und acht

Abbildung 3

Löhne, Produktivität und Beschäftigung nach Sektoren

Angaben je Stunde; Index: 2000 = 100



1) Ohne Bau. 2) Einschließlich Bau und Agrarsektor. 3) Anzahl der Arbeitnehmer.

Quellen: Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Monate später die 3-Millionen-Schwelle unterschritten (Goecke et al., 2013, 5). Diese positive Entwicklung legt nahe, dass es die Kombination aus der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der beschäftigungsorientierten Lohnpolitik war, die zu den Arbeitserfolgen führten (Funk, 2014, 5). Klar ist aber auch, dass das Arbeitsmarktproblem bei derzeit knapp 3 Millionen Arbeitslosen, von denen mehr als 60 Prozent langzeitarbeitslos

sind, noch nicht gelöst ist. Das darf weder die Arbeitsmarktpolitik noch die Tarifpolitik ignorieren.

Sektorale Lohnentwicklung

Die gesamtwirtschaftliche Betrachtung verdeckt wichtige Unterschiede in der sektoralen Lohnentwicklung (Lesch, 2010, 85). Die Abbildungen 3a und 3b stellen dies für das Produzierende Gewerbe (ohne Bau) und für den Dienstleistungssektor (einschließlich primärer Sektor und Bau) für den Zeitraum 2000 bis 2013 dar. Während je Beschäftigtenstunde gerechnet die Tariflöhne im Produzierenden Gewerbe in diesem Zeitraum um 36,4 Prozent und die Bruttolöhne um 35,4 Prozent anwuchsen, betrug die Zuwächse im Dienstleistungssektor lediglich 25,4 (Tariflöhne) und 27,6 Prozent (Bruttolöhne). Bei der Beurteilung der Dynamik ist wiederum die Produktivitätsentwicklung zu berücksichtigen. Sie fiel im Produzierenden Gewerbe mit einem Plus von 32,6 Prozent gut dreimal so hoch aus wie im Dienstleistungssektor (9,9 Prozent). Gemessen an der Produktivitätsentwicklung war die Lohnpolitik demnach im Produzierenden Gewerbe produktivitätsorientierter als im Dienstleistungssektor.

Obwohl die Produktivitätsorientierung im Produzierenden Gewerbe größer war, ging die Beschäftigung dort bis zum Jahr 2006 kontinuierlich zurück, während sie im Dienstleistungssektor relativ konstant blieb. Im Gefolge der Boomphase zwischen 2006 und den ersten beiden Quartalen 2008 kehrte sich der Beschäftigungstrend im Produzierenden Gewerbe um. Die spürbare Ausweitung der Beschäftigung in den Jahren 2007 und 2008 wurde durch die große Rezession zwar unterbrochen, sie setzte sich danach aber fort. Gegenüber dem Tiefpunkt 2006 nahm die Industriebeschäftigung bis 2013 um 4,2 Prozent zu. Somit bestätigt auch die Beschäftigungsentwicklung, dass es in Deutschland zu einer im internationalen Vergleich bemerkenswerten Renaissance der Industrie kam (Grömling/Lichtblau, 2006). Im Dienstleistungssektor ist ebenfalls eine Trendwende zu einer größeren Beschäftigungsdynamik beobachtbar. Da es trotz Rezession (in der kalenderjährlichen Betrachtung) zu keinem Beschäftigungsabbau kam, fiel die Beschäftigungsdynamik im Dienstleistungssektor insgesamt kräftiger aus als im Produzierenden Gewerbe. Gegenüber dem Tiefpunkt im Jahr 2005 stieg die Beschäftigung um 9,8 Prozent an. Innerhalb des Dienstleistungssektors verlief ihre Entwicklung recht heterogen: Die größten Zuwächse gab es im aggregierten Wirtschaftszweig Öffentliche Dienstleistungen, Erziehung und Gesundheit sowie bei den Unternehmensdienstleistern. Die Finanzbranche (einschließlich Versicherungen) baute hingegen Stellen ab.

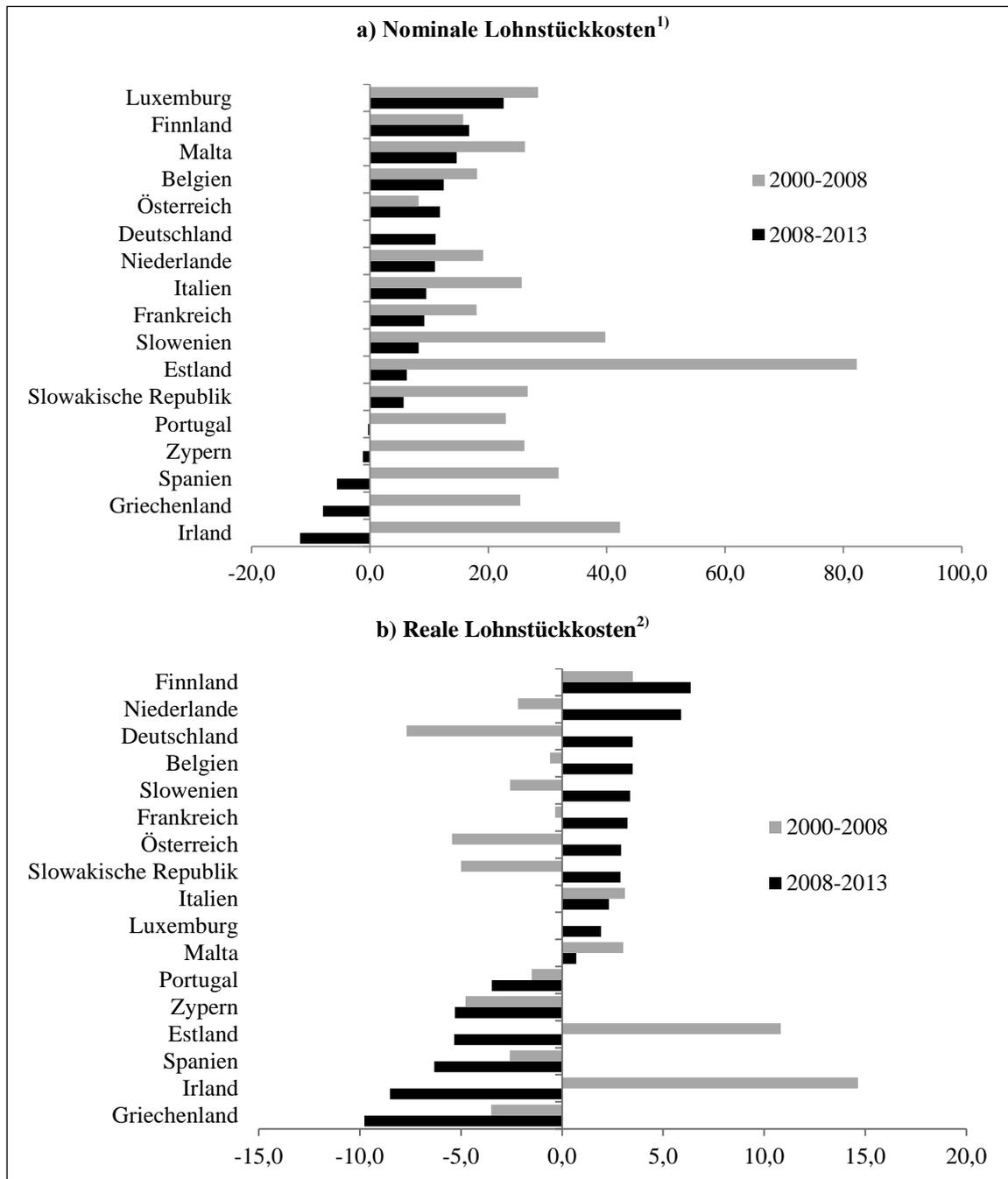
Lohnstückkostenentwicklung in der Eurozone

Die Stagnation der nominalen Lohnstückkosten in Deutschland und die gleichzeitige Zunahme der Lohnstückkosten in anderen Ländern der Eurozone im Zeitraum 2000 bis 2008 steigerten die preisliche Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft erheblich. Gleichzeitig zogen die nominalen Lohnstückkosten in den meisten Ländern der Eurozone kräftig an. Dadurch fiel die lohnpolitische Divergenz besonders groß aus. Ein Blick auf die gesamtwirtschaftliche Lohnstückkostenentwicklung je Arbeitnehmer in der Eurozone zeigt, dass sich die Löhne aber nur bis zum Ausbruch der Krise im Jahr 2008 überaus divergent entwickelten. Aus Abbildung 4a ist ersichtlich, dass Deutschland zwischen 2000 und 2008 das einzige Land war, in dem die nominalen Lohnstückkosten (je Arbeitnehmer gerechnet) stabil blieben. Einen recht geringen Zuwachs verzeichnete Österreich (8 Prozent). Das Gros der Länder wies Zuwächse zwischen 16 Prozent (Finnland) und 32 Prozent (Spanien) auf, Slowenien und Irland kamen sogar auf 40 Prozent und mehr. In Estland stiegen die nominalen Lohnstückkosten sogar um 82 Prozent an. Eine Betrachtung der beiden Komponenten der Lohnstückkosten (Arbeitskosten und Produktivität) zeigt, dass die Unterschiede zwischen den Ländern bis zum Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise weniger auf einer heterogenen Produktivitätsentwicklung als auf einer divergenten Lohn- und Preisdynamik beruhten (Europäische Kommission, 2012, 67). Preisbereinigt zeigten sich bis zum Ausbruch der Krise ebenfalls Unterschiede (Abbildung 4b). In Deutschland gingen die realen Lohnstückkosten um 8 Prozent zurück, während sie in Estland um 11 und in Irland um 15 Prozent anstiegen. Dabei sanken sie auch in Ländern mit Leistungsbilanzdefiziten (Griechenland, Portugal und Spanien). Das zeigt, dass die kräftige Dynamik der nominalen Arbeitskosten vor allem mit steigenden Preisen und nicht mit steigenden Reallöhnen einherging (Felipe/Kumar, 2011, 12). Eine expansive Lohnpolitik, bei der die Löhne deutlich stärker als die Produktivität zunehmen, kann Preisdruck erzeugen, ohne dabei die Reallöhne der Beschäftigten zu erhöhen. Eine solche Lohn-Preis-Spirale beeinträchtigt nicht nur die preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Sie kann auch zu einem Zielkonflikt mit der Geldpolitik führen. Die EZB hat die Aufgabe, ihre Geldpolitik an den Erfordernissen des Währungsraums insgesamt auszurichten. Dabei kann sie auf die großen preislichen Wettbewerbsverschiebungen innerhalb des gemeinsamen Währungsgebiets keine Rücksicht nehmen.

Die Betrachtung der Teilperiode 2008 bis 2013 zeigt, dass ein Teil der lohnpolitischen Divergenzen inzwischen korrigiert wurde. Defizitländern wie Griechenland, Irland und Spanien gelang es, ihre nominalen Lohnstückkosten um 6 bis 12 Prozent zu senken. Dagegen stiegen die Lohnstückkosten in Deutschland an. Mit einem Anstieg von 11 Prozent liegt

Abbildung 4

Entwicklung der Lohnstückkosten in der Eurozone



1) Verhältnis von Arbeitnehmerentgelt zu nominalem BIP (Personenkonzept). 2) Verhältnis von Arbeitnehmerentgelt zu realem BIP (Personenkonzept).

Quellen: Europäische Kommission; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Deutschland innerhalb der Eurozone im oberen Mittelfeld. In realer Rechnung wird dieser Befund bestätigt. Während die realen Lohnstückkosten hierzulande zwischen 2008 und 2013 um knapp 4 Prozent stiegen, gab es in Irland, Griechenland, Portugal und Spanien Rückgänge zwischen knapp 4 und 10 Prozent. Vor allem im Vergleich mit den Krisenlän-

dern ist erkennbar, dass die deutsche Lohnpolitik seit der Krise vergleichsweise expansiv angelegt ist. Ein ergänzendes Bild liefert die Betrachtung der Lohnstückkostenentwicklung des Verarbeitenden Gewerbes, in dem die außenwirtschaftlichen Verflechtungen besonders groß sind. Auch hier ist es zu Korrekturen gekommen (Schröder, 2014).

Diese lohnpolitischen Korrekturen in der Eurozone zeigen bereits ihre Wirkung: Die Euro-Krisenländer konnten ihre außenwirtschaftliche Position inzwischen verbessern (Matthes, 2014). Damit sollte auch die Kritik an der deutschen Lohnpolitik verstummen. Diese ist derzeit nicht nur expansiver als vor der Krise, sondern auch expansiver als in den europäischen Partnerländern. Unabhängig von diesem Kurswechsel stellt sich allerdings die Frage, ob die Bedeutung der Lohnzuwächse in Deutschland für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Euroraums nicht überschätzt wird (Funk, 2014). Eine stärkere Lohnexpansion in Deutschland soll die preisliche Wettbewerbsfähigkeit in der Eurozone angleichen und zu einer höheren deutschen Importnachfrage führen (Flassbeck/Spiecker, 2010; Horn, 2014). Simulationsrechnungen der Deutschen Bundesbank und des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) stimmen skeptisch. So zeigt die Deutsche Bundesbank (2013, 19 f.), dass Lohnerhöhungen, die nicht durch eine Steigerung der Produktivität begründet sind, einen "Kostenschock" darstellen, der zu einem Rückgang der Beschäftigung und der Investitionen führt. Den Einkommensgewinnen durch Lohnsteigerungen stehen Einkommenseinbußen aufgrund eines Beschäftigungsabbaus gegenüber. Angesichts der kontraktiven Wirkung einer expansiven Lohnpolitik auf die heimische Wirtschaft blieben auch die erhofften Effekte auf die Partnerländer aus. Auch wenn die Währungsbehörde betont, dass die Ergebnisse solcher Modellrechnungen mit der gebotenen Vorsicht zu behandeln sind, deutet sie an, dass Deutschland in den vergangenen Jahren mit maßvollen Lohnsteigerungen gute Erfahrungen gemacht hat (Deutsche Bundesbank, 2013, 21). Der SVR (2010, 119) stellt ebenfalls fest, dass Lohnsteigerungen in Deutschland, die über das Produktivitätswachstum hinausgehen, die Importnachfrage in Deutschland negativ beeinflussen und daher kein sinnvolles Instrument zur Konjunkturbelebung in den Defizitländern darstellen.

Preise und Verteilungsspielraum

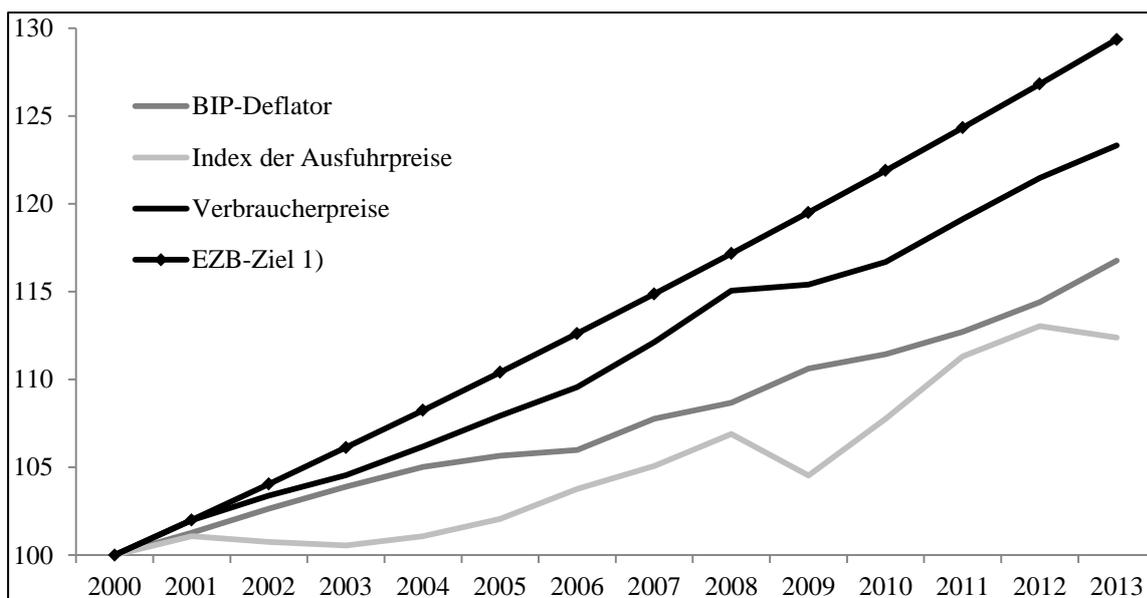
Die IG Metall definiert erstmals den lohnpolitischen Verteilungsspielraum (unabhängig von der zusätzlich geforderten Umverteilungskomponente) als Summe aus dem trendmäßigen Produktivitätszuwachs und der Zielinflationsrate der EZB. Damit verfolgt sie eine Lohnpolitik, die in der aktuellen konjunkturellen Situation sehr expansiv wäre. Bei der Hinzurechnung eines Teuerungsausgleichs in den lohnpolitischen Verteilungsspielraum ist zu beachten, dass die Kaufkraft der Arbeitnehmer vom Verbraucherpreisanstieg abhängt

und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen vom Produzentenpreisanstieg. Zielinflationrate der Zentralbank, Verbraucherpreise und Produzentenpreise können sich divergent entwickeln. Kommt es beispielsweise zu höheren Energiepreisen, steigen die Verbraucherpreise, aber nicht notwendigerweise die Produzentenpreise. Denn es ist ex ante unklar, ob die inländischen Unternehmen die auch sie belastenden höheren Energiepreise auf ihre Güterpreise überwälzen können. Damit ergibt sich das Problem, welche Preiskomponente bei Tarifverhandlungen im Verteilungsspielraum zu berücksichtigen ist. Die Gewerkschaften wollten bislang die Verbraucherpreise berücksichtigt sehen, weil sie die Reallohne sichern oder (im Ausmaß des Produktivitätszuwachses) erhöhen wollen. Die Arbeitgeber sind allenfalls bereit, einen Teuerungsausgleich in Höhe ihrer eigenen Preisüberwälzungsmöglichkeiten zuzugestehen. Der Streit durchzieht auch die wissenschaftliche Debatte. Ein Vorschlag besteht darin, die Produzentenpreise im Verteilungsspielraum zu berücksichtigen und die Preisentwicklung anhand des BIP-Deflators zu messen (Kromphard, 2003; SVR, 2010, 270). Andere Empfehlungen gehen in die Richtung des jüngsten Vorschlags der Bundesbank. Danach soll sich der Verteilungsspielraum an der Zielinflationrate der EZB orientieren, damit die Lohnpolitik mit der stabilitätspolitischen Orientierung der EZB vereinbar ist (Logeay, 2002; Pusch/Heise, 2010). Die Berücksichtigung der Verbraucherpreise hat hingegen an Zuspruch verloren.

Abbildung 5

Entwicklung ausgewählter Preisindizes in Deutschland

Index: 2000 = 100



1) Anstieg der Verbraucherpreise um 2 Prozent pro Jahr.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Abbildung 5 zeigt, dass eine jährliche Inflationsrate von 2 Prozent den Verteilungsspielraum seit 2000 um gut 29 Prozent erhöht hätte. Diese kumulierte EZB-Inflationsrate liegt deutlich über dem tatsächlichen Anstieg der Produzentenpreise: Während der BIP-Deflator im gleichen Zeitraum um knapp 17 Prozent anstieg, wuchsen die in Bezug auf die deutsche Exportindustrie aussagekräftigeren Ausführpreise um lediglich 12 Prozent. Auch die Verbraucherpreise stiegen in Deutschland mit gut 23 Prozent weniger stark als die kumulierte Zielinflationsrate. Unklar ist dabei, ob die Unternehmen tatsächlich nur über einen geringen Preissetzungsspielraum verfügten oder ihren Spielraum möglicherweise nicht ausnutzten, weil sie dazu aufgrund der moderaten Lohnabschlüsse gar keinen Anlass hatten. Schließlich profitierten die Unternehmen davon, dass ihre Absatzmenge bei einem niedrigeren Güterpreis höher ausfiel.

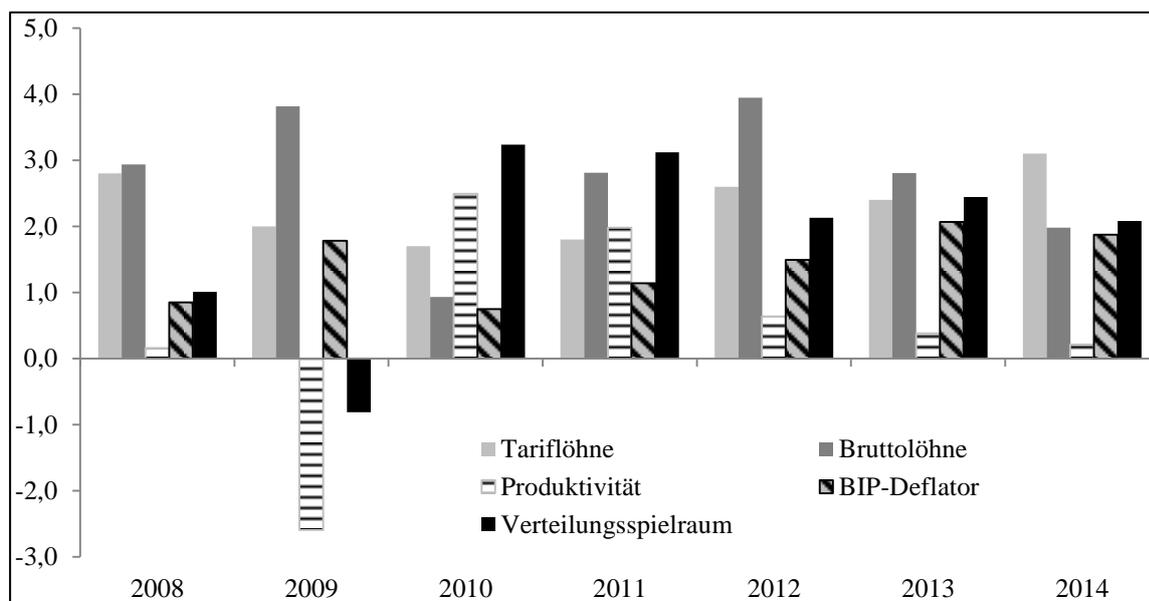
Eine Berücksichtigung der Zielinflationsrate der Zentralbank im Verteilungsspielraum kann stabilisierend auf den Konjunkturzyklus wirken, insbesondere, wenn die Inflationsrate den Zielwert von 2 Prozent überschreitet und die Inflationsrate gesenkt werden soll. Liegt die Inflationsrate aber deutlich unter 2 Prozent, trägt die Orientierung an der Zielinflationsrate nur dann zu der gewünschten Stabilisierung der Inflationserwartungen bei, wenn die Unternehmen steigende Lohnkosten auf ihre Güterpreise abwälzen können. Ohne Zweifel ist es sinnvoll, wenn Lohn- und Geldpolitik sich nicht gegenseitig in ihren Wirkungen behindern. Aber es ist zweifelhaft, ob eine expansiv angelegte Geldpolitik – also niedrigere Zinsen – durch eine ebenfalls expansive Lohnpolitik – also höhere Löhne – in ihrer Wirkung tatsächlich verstärkt wird. Sobald die Lohnsteigerungen über die Summe aus Produktivitätswachstum und Preisüberwälzungsspielraum hinausgehen, geht dies zulasten der Unternehmensgewinne und als Zweitrundeneffekt zulasten von Arbeitsnachfrage und Investitionen. Bei den Produzentenpreisen ist zu befürchten, dass dieser Transmissionsmechanismus eintreten dürfte, da die Überwälzungsspielräume vor allem in der Exportwirtschaft derzeit begrenzt oder sogar negativ sind. In der größten deutschen Exportbranche, der Metall- und Elektro-Industrie, gingen die Ausführpreise im Jahr 2013 um 0,5 Prozent zurück, die Erzeugerpreise schrumpften um 0,2 Prozent. Diese Entwicklung setzte sich im ersten Halbjahr 2014 fort. Maßvolle Lohnabschlüsse sind demnach eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Unternehmen wettbewerbsfähig bleiben. Sie haben zudem in der Vergangenheit dazu beigetragen, die Preise in Schach zu halten. Dies wiederum erhöhte für die Zentralbank den Spielraum, die Zinsen niedrig zu halten und für ein günstiges Investitionsklima zu sorgen. Es gibt keinen Anlass, diese Wirkungskette infrage zu stellen.

Phasen mit moderat steigenden Löhnen und geringen Inflationsraten von unter 2 Prozent gab es in der Vergangenheit wiederholt (iwd, 2014). Nach keiner dieser Phasen kam es zu einer Deflation. Damit stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß die Lohnpolitik die Inflationserwartungen beeinflussen kann. Gemäß der produktivitätsorientierten Lohnformel sollen die Löhne im Gleichklang mit der Produktivität steigen, sodass die Lohnstückkosten konstant bleiben. Die Unternehmen sind unter sonst gleichen Bedingungen weder gezwungen, ihre Preise zu erhöhen noch ihre Produktion zu rationalisieren. Damit dient die Produktivitätsorientierung der Sicherung von Preisstabilität. Legen die Löhne stärker zu als die Produktivität, dann steigt der Druck auf die Unternehmen, die höheren Kosten auf die Preise zu überwälzen. Dies wirkt einem Rückgang der Inflationserwartungen entgegen.

Abbildung 6

Lohnpolitischer Verteilungsspielraum in Deutschland

Angaben je Stunde; Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent



Angaben für 2014: erstes Halbjahr.

Quellen: Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Ausblick

Im Jahr 2015 stehen wichtige Tarifverhandlungen an. Ende 2014 laufen unter anderem die Tarifverträge in der Metall- und Elektro-Industrie und im Öffentlichen Dienst der Länder aus, im ersten Quartal 2015 enden die Laufzeiten in der Chemischen Industrie, im Einzelhandel und im Versicherungsgewerbe. Aufgrund der konjunkturellen Abschwächung wird der lohnpolitische Verteilungsspielraum begrenzt sein. Das trendmäßige Produktivitätswachstum liegt nur noch bei weniger als 1 Prozent. In den Jahren 2012 und 2013 waren es nur 0,4 bis 0,6 Prozent und auch in diesem und im kommenden Jahr sind keine Produktivi-

tätssprünge zu erwarten (IW-Forschungsgruppe Konjunktur, 2014). Das trendmäßige Produktivitätswachstum wird also weiterhin niedrig ausfallen. Gleichzeitig dürften die Preisüberwälzungsspielräume der Unternehmen gering bleiben. Damit besteht kein Anlass, kräftige Lohnerhöhungen zu fordern. Dafür spricht auch, dass die erwartete Teuerungsrate in Deutschland mit 1 bis 1,5 Prozent zwar über dem Durchschnitt in der Eurozone, aber deutlich unterhalb der EZB-Zielinflationsrate liegt.

Abbildung 6 zeigt, dass der lohnpolitische Verteilungsspielraum seit 2008 insgesamt mehr als ausgeschöpft, aber nicht dauerhaft überschritten wurde. Zu einer Überschreitung kam es in den Jahren 2008, 2009, 2012 und im bisherigen Jahresverlauf 2014 sowie in Bezug auf die Effektivverdienste (Bruttolöhne) auch 2013. In Reaktion auf die Überdehnung im Krisenjahr 2009 wurde in den Jahren 2010 und 2011 der Verteilungsspielraum hingegen nicht voll ausgeschöpft. Im Jahr 2013 stiegen die Tariflöhne und der Verteilungsspielraum im Einklang.

Insgesamt war der lohnpolitische Kurswechsel der letzten Jahre tragbar. Entsprechend bremste die expansivere Lohnpolitik die Arbeitsmarktdynamik nicht erkennbar. In den ersten neun Monaten des Jahres 2014 war aber zu beobachten, dass die Effektivlohndynamik (auf Stundenbasis) nicht mehr mit der Tariflohndynamik Schritt hielt. Während die Tarifverdienste um 3,1 Prozent anstiegen, wuchsen die Effektivlöhne nur um 2 Prozent. Daraus folgte eine negative Lohndrift. Sollte sich diese Tendenz fortsetzen, wäre dies ein Signal an die Tarifparteien, sich zu bescheiden. Falls die Tarifparteien den Verteilungsspielraum nicht respektieren, wird es zu Ausweichreaktionen kommen und die negative Lohndrift wird zunehmen. Dann wird die Tarifbindung weiter sinken und es werden wieder mehr Unternehmen tarifliche Öffnungsklauseln in Anspruch nehmen müssen. Die Tarifparteien stehen allerdings nicht allein in der Verantwortung. Auch die Bundesregierung steht in der Pflicht: Sie sollte ihre Bestrebungen überdenken, die Tarifbindung über das im Wege des Tarifautonomiestärkungsgesetzes erleichterte Instrument der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen zu erhöhen. Tariflohnsteigerungen, die über den Verteilungsspielraum hinausgehen, sollten nicht vom Staat allgemein verbindlich erklärt werden. Die staatliche Lohnfestsetzung nimmt die Tarifparteien aus ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung. Dies kann schon mittelfristig den Arbeitsmarkt belasten.

Literatur

Burda, Michael C. / **Hunt**, Jennifer, 2011, What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?, in: *Brooking Papers on Economic Activity*, Nr. 1, S. 273–335

Busch, Berthold / **Grömling**, Michael / **Matthes**, Jürgen, 2011, Ungleichgewichte in der Eurozone, Ursachenanalyse und wirtschaftspolitische Empfehlungen, *IW-Analysen*, Nr. 74, Köln

Deutsche Bundesbank, 2013, Zu den makroökonomischen Effekten einer Anhebung des Lohnniveaus in NiGEM-Simulationen, in: *Monatsbericht*, 65. Jg., Nr. 2, S. 19–21

Dullien, Sebastian / **Fritsche**, Ulrich, 2007, Anhaltende Divergenz der Lohnstückkostenentwicklung im Euroraum problematisch, in: *DIW-Wochenbericht*, 74. Jg., Nr. 22, S. 349–357

Dustmann, Christian / **Fitzenberger**, Bernd / **Schönberg**, Uta / **Spitz-Oener**, Alexandra, 2014, From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, in: *Journal of Economic Perspectives*, 28. Jg., Nr. 1, S. 167–188

Eichhorst, Werner, 2014, The Unexpected Appearance of a New German Model, erscheint in: *British Journal of Industrial Relations*

Europäische Kommission, 2012, Current account surpluses in the EU, in: *European Economy*, Nr. 9, Brüssel

Felipe, Jesus / **Kumar**, Utsav, 2011, Unit Labor Costs in the Eurozone: The Competitiveness Debate Again, in: *Levy Economics Institute Working Paper*, Nr. 65, http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_651.pdf [11.11.2014]

Flassbeck, Heiner / **Spiecker**, Friederike, 2005, Die deutsche Lohnpolitik sprengt die Europäische Währungsunion, in: *WSI-Mitteilungen*, 58. Jg., Nr. 12, S. 707–713

Flassbeck, Heiner / **Spiecker**, Friederike, 2010, Lohnpolitische Konvergenz und Solidarität oder offener Bruch, in: *Wirtschaftsdienst*, 90. Jg., Nr. 3, S. 178–184

Folkerts-Landau, David, 2014, Im falschen Film, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, v. 11.8.2014, Nr. 184, S. 18

Funk, Lothar, 2007, Current structural changes: challenges for the German labour market and collective bargaining, in: *Hölscher, Jens (Hrsg.), Germany's economic performance: from unification to euroisation*, Basingstoke / Hampshire, S. 175–195

Funk, Lothar, 2014, Why has the German Job Market Done Astonishingly Well Despite the 2008–2009 'Great Recession?', *New Economic Miracle, Institutional Transformation or Beggarthy-Neighbour Policies?*, in: *Perspectives on European Politics and Society*, 15. Jg., Nr. 3, S. 305–321

Goecke, Henry / **Pimpertz**, Jochen / **Schäfer**, Holger / **Schröder**, Christoph, 2013, Zehn Jahre Agenda 2010, Eine empirische Bestandsaufnahme ihrer Wirkungen, *IW policy paper*, Nr. 7, Köln

Grömling, Michael / **Lichtblau**, Karl, 2006, Deutschland vor einem neuen Industriezeitalter?, *IW-Analysen*, Nr. 20, Köln

Horn, Gustav, 2014, Welche Wirtschaftspolitik braucht die EU zur Krisenbewältigung?, in: *WISO*, 37. Jg., Nr. 1, S. 29–41

iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, 2014, Tariflöhne: Es ist gut so, wie es ist, in: *iwd*, Nr. 32, S. 4

IW-Forschungsgruppe Konjunktur, 2014, Die deutsche Wirtschaft im Stop-and-go-Modus – IW-Konjunkturprognose Herbst 2014, in: *IW-Trends*, 41. Jg., Nr. 3, S. 21–71

Kromphard, Jürgen, 2003, Lohnpolitik bei möglicher Deflation, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg., Nr. 8, S. 501–508

Lesch, Hagen, 2001, Tarifpolitik und Tariflohntrends in den 90er-Jahren, in: IW-Trends, 28. Jg., Nr. 1, S. 32–51

Lesch, Hagen, 2010, Lohnpolitik 2000 bis 2009 – Ein informelles Bündnis für Arbeit, in: IW-Trends, 37. Jg., Nr. 1, S. 77–90

Lesch, Hagen, 2014, Lohnpolitische Koordinierung in der Eurozone: Ziele, Interessen, Hindernisse, in: Zeitschrift für Sozialreform, 60. Jg., Nr. 3, S. 273–293

Logeay, Camille, 2002, Mit welchem Maßstab sind die jüngsten Lohnabschlüsse zu beurteilen?, in: DIW-Wochenbericht, 69. Jg., Nr. 30, S. 487–496

Matthes, Jürgen, 2014, Ten Misconceptions about Current Account Imbalances in the Euro Area, in: Intereconomics, 49. Jg., Nr. 3, S. 160–169

Möller, Joachim, 2011, The German labor market response in the world recession – de-mystifying a miracle, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 42. Jg., Nr. 4, S. 325–336

Ott, Alfred E., 1968, Leitlinien für die branchenmäßige Lohnfindung. Ein Beitrag zur Lohnpolitik, in: Schriftenreihe der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie zur Wirtschafts- und Industriepolitik, Nr. 10, Düsseldorf

Pusch, Toralf / **Heise**, Arne, 2010, Central banks, trade unions, and reputation – is there room for an expansionist maneuver in the European Union?, in: Journal of Post Keynesian Economic, 33. Jg., Nr. 1, S. 105–125

Scherf, Harald, 1967, Produktivitätsorientierte Lohnpolitik und Preisstabilität, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 98. Jg., Nr. 1, S. 117–136

Schröder, Christoph, 2014, Produktivität und Lohnstückkosten der Industrie im internationalen Vergleich, in: IW-Trends, 41. Jg., Nr. 4

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2010, Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/11, Wiesbaden

Weidmann, Jens, 2014, Wir mischen uns nicht in Tarifverhandlungen ein, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), v. 30.7.2014, Nr. 174, S. 17

Germany's Wage Policy Continues to be Expansive

Since the latest economic and financial crisis, Germany has had an expansive wage policy. Whereas between 2000 and 2008 labour costs and productivity were still moving in line, since 2009 labour costs have increased at a higher rate. At present, indeed, German wage policy is not only more expansive than it was before the crisis, but also more expansive than its counterparts in other Eurozone countries. Between 2008 and 2013 real unit labour costs per employee increased by 4 per cent in Germany as a whole, while there were falls of between 4 and 10 per cent in Ireland, Greece, Portugal and Spain. German wage policy has thus contributed significantly to reducing wage and price divergence in the Eurozone. However, given the limited scope currently available to German exporters' in their price-setting, the continuation of an expansive wage policy oriented not only on productivity growth but also on the European Central Bank's inflation target is not to be recommended.