

Makroskop

Kritische Analysen zu Politik und Wirtschaft.

Das deutsche Lohnregime und der Merkantilismus

Martin Höpner · Freitag den 27. Mai 2016

Die langjährige deutsche Lohnzurückhaltung ist für die Europäische Währungsunion fatal. Haben das starke deutsche Gewerkschaften gewollt - oder sind sie so schwach, dass sie diese Entwicklung nicht verhindern konnten?

Die Unfähigkeit der Teilnehmer des Euro, ihre Lohnauftriebe zu synchronisieren, hat sich als Sollbruchstelle der Währungsunion erwiesen - ein Umstand, der in der internationalen Fachdebatte außerhalb Deutschlands kaum noch bestritten wird. Erhebliche Uneinigkeit besteht aber, wenn es um die Frage geht, warum gerade Deutschland im realen Abwertungswettlauf, der mit der Eurogründung einsetzte, so exzeptionell vorpreschte.

Manche Teilnehmer der Debatte verweisen auf die Erosion genau jener Merkmale, die für das „koordinierte“ bzw. „organisierte“ deutsche Lohnregime einst typisch waren, insbesondere auf den Rückgang der tarifvertraglichen Deckungsraten. „Koordiniert“ heißt hier: Die Lohnpolitik ist vergleichsweise gut steuerbar, weil die Verbände stark sind und sich Abschlüsse mit Pilotfunktion über Regionen und Sektoren hinweg ausbreiten. Wer also auf den Niedergang der Lohnkoordination verweist, deutet die deutsche Lohnzurückhaltung primär als von den Gewerkschaften nicht beabsichtigten Effekt strukturellen Wandels.

Ich habe in einer Reihe von Veröffentlichungen eine Gegenposition eingenommen und argumentiert, dass man die Gewerkschaften nicht davon freisprechen kann, an der Strategie der realen Abwertung gegenüber den europäischen Nachbarn aktiv mitgewirkt zu haben. Ja, dass sich solche Strategien zudem gerade nur in hoch organisierten Lohnregimen mit starken Gewerkschaften durchsetzen lassen.

Einigkeit zwischen beiden Lagern besteht immerhin darin, dass die deutsche Lohnzurückhaltung durch den wirtschaftlichen und politischen Kontext der ersten zehn Eurojahre begünstigt wurde. Mit dem wirtschaftlichen Kontext ist zum einen die in den neunziger Jahren einsetzende Outsourcing-Welle gemeint, die zur Jahrtausendwende mit dem abzusehenden EU-Beitritt der osteuropäischen Transformationsländer zusätzlich an Fahrt gewann. Zum anderen setzen sich ab den späten neunziger Jahren in deutschen Großunternehmen Shareholder-Value-Strategien mit rigiden Rentabilitätsvorgaben für einzelne Unternehmenssegmente durch. Der politischen Kontext ist die politisch angeheizte Lohnkonkurrenz zwischen

Beschäftigten und Arbeitslosen, insbesondere durch die Hartz-Reformen.

Abgesehen von der Einigkeit über diese Punkte aber scheinen sich hier zwei weitgehend unvereinbare Positionen gegenüberzustehen. Dieser Eindruck beruht auf der gängigen Unterscheidung zwischen „unkoordinierten“ Lohnregimen (vor allem in Südeuropa) und „koordinierten“ Spielarten der Lohnfindung (dieser Gruppe werden vor allem die skandinavischen und einige kontinentaleuropäische Länder zugeschlagen). Ich werde im Folgenden argumentieren, dass diese Zweiteilung der Realität nicht gerecht wird.

Krisenmerkmale des deutschen Lohnregimes

In Deutschland ist in den vergangenen ein bis zwei Dekaden ein „postkoordiniertes“ Lohnregime entstanden. Es setzt sich aus inkohärenten, auf den ersten Blick sogar inkompatibel wirkenden Elementen zusammen und entzieht sich somit der Zuordnung zu einer der beiden unterschiedenen Gruppen. Die hervorstechendste Eigenschaft des Regimes ist seine Fähigkeit zur kontinuierlichen Produktion von Impulsen zur Nominallohnrückhaltung. Das führt - leider - zur Unfähigkeit, mit anders gestrickten Lohnregimen produktiv in einer Währungsunion zusammenzuwirken. Schauen wir uns einige Merkmale des Regimes und einige Praktiken in ihm genauer an.

In der deutschen Exportindustrie finden wir weiterhin einen „koordinierten“ Kern mit Flächentarifverträgen und vergleichsweise starken Gewerkschaften vor. Die Verbindlichkeit der tarifvertraglichen Standards hat durch die weitreichende Verlagerung der lohnpolitischen Gestaltungskompetenz auf die betriebliche Ebene aber erheblich abgenommen. Dieser Trend begann in den achtziger Jahren mit Konzessionen in Gestalt betrieblicher Anpassungsmöglichkeiten bei der Dauer und Lage der Arbeitszeit. In den frühen neunziger Jahren kamen in Ostdeutschland Härtefallklauseln hinzu, die im Krisenfall Lohnkürzungen zuließen. Seither breitete sich das Phänomen weiter aus. Aus einem ostdeutschen Ausnahmefall wurde der Normalfall und aus Konzessionen zur Krisenbewältigung die Einordnung der Lohnpolitik in die Parameter des einzelwirtschaftlichen Wettbewerbs, auch wenn sich die Gewerkschaften bei der Nutzung von Öffnungsklauseln in der Regel ein Letztentscheidungsrecht vorbehalten.

Angesichts dieser Transformation des Lohnregimes darf man sich über nachlassenden nominalen Lohndruck nicht wundern. Zudem wäre es naiv, sich über dieses Ergebnis bei den Betriebsräten zu beschweren - die selbstverständlich zuerst die Arbeitsplatzinteressen ihrer Belegschaften vor Augen haben und nicht gesamtwirtschaftliche oder gar gesamteuropäische Belange. Die kontrollierte Dezentralisierung im nunmehr semi-koordinierten Kern haben die Gewerkschaften, insbesondere die IG Metall, zähneknirschend mitgetragen, um der gleichzeitig stattfindenden unkontrollierten Dezentralisierung der Lohnfindung Herr zu werden. Auch sei daran erinnert, dass die Regierung Schröder an den beschriebenen Entwicklungen durch ihre Drohung, das Tarifvertragssystem notfalls auf dem Gesetzeswege zu dezentralisieren, kräftig mitgeschoben hat.

Löcher in der Tariflandschaft

Außerhalb des semi-koordinierten Kerns wird die von Gewerkschaften und Tarifverträgen nicht mehr erfasste Peripherie immer größer. Den jüngsten Daten zufolge werden in Deutschland nur noch ca. 55 Prozent der abhängig Beschäftigten von Tarifverträgen erfasst - mit starken sektoralen und auch regionalen Unterschieden. Besonders schwach ist die Tarifbindung bei den niedrig produktiven privaten Dienstleistungen. Das führt dazu, dass wachsende Anteile der Beschäftigten an den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerungen nicht mehr partizipieren und die Einkommensungleichheit entsprechend steigt. Auch diese Entwicklung haben die Gewerkschaften natürlich nicht aus freien Stücken herbeigeführt - nichts würden sie lieber, als die sich ausbreitenden weißen Löcher der deutschen Tariflandschaft wieder zu stopfen. Und nichts würden sie zudem lieber, als den mittlerweile auf erschreckende 18 Prozent gesunkenen gewerkschaftlichen Organisationsgrad kräftig zu erhöhen. 18 Prozent - das ist eine satte Halbierung seit den frühen neunziger Jahren.

Wenden wir uns nun der Frage zu, welche Parameter die Gewerkschaften bei der Wahl ihrer Lohnforderungen in Rechnung stellen. Typischerweise gibt es eine Produktivitäts-, eine Inflations- und - je nach Strategie und Rahmenbedingungen - eine Umverteilungskomponente. Im Hinblick auf die Produktivität orientiert sich der Lohnführer IG Metall weiterhin an der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung, die in der Regel geringer ausfällt als jene der Industrie (eine stabile Lohnführerschaft der IG Metall setze ich hier vereinfachend voraus).

Die Orientierung an den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwächsen ist normativ nicht zu beanstanden. Ohne es eigentlich zu wollen, führt sie unter der Randbedingung einer nachlassenden Tarifbindung in den niedrig produktiven Sektoren allerdings zur gesamtwirtschaftlichen Unteraus schöpfung der Verteilungsspielräume. Denn oberhalb des Produktivitäts-Medians wird das Ergebnis durch die Berücksichtigung des geringeren Durchschnittswerts minimiert. Unterhalb des Medians geschieht dies durch die Tatsache, dass dort weite Bereiche ohnehin von der Beteiligung an den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritten ausgeschlossen sind.

Keine europafeste Strategie

Im Hinblick auf die Inflation war bis zur Eurokrise die Orientierung an der nationalen Inflationserwartung statt der Zielinflationsrate der EZB prägend. Diese Strategie war zwar insofern verständlich, als dass freilich die gegebene Inflation und nicht eine wie auch immer definierte Zielinflation bestimmt, in wie viel mehr Reallohn sich ein gegebener Nominallohnzuwachs übersetzt. Allein - diese Strategie ist nicht europafest. Denn sie führt zur Perpetuierung national unterschiedlicher Inflationsentwicklungen und damit genau zu dem Ergebnis, das eine Währungsunion, in der es keine nominalen Auf- und Abwertungen mehr gibt, auf Dauer unweigerlich zerstören muss.

Als Lichtblick ließe sich werten, dass die IG Metall zur Begründung ihrer Lohnforderungen seit 2013 die Zielinflationsrate der EZB heranzieht. In der

Tarifrunde 2015 forderte sie beispielsweise ein Lohnplus von 5,5%, das sich aus der Addition der Trendproduktivität von 1,5%, der Zielinflation von 2% und einer Umverteilungskomponente von 2% ergab. Aber eine Auswirkung auf die Abschlüsse ist nicht erkennbar. Die jahresbezogene Steigerung der Tarifverdienste betrug 2015 gegenüber dem Vorjahr 2014 2,7%, im Vergleich zu 3,1% in der Tarifrunde davor. Stellt man die Zielinflation in Rechnung, handelte es sich um ein weiteres Jahr der Lohnzurückhaltung, obwohl die Lohnpolitik doch deutlich überschießen müsste, wollte sie zur Wiederangleichung der in der Eurozone auseinandergelaufenen Preisniveaus beitragen.

Die Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor bleibt zurück

Auch erste Ergebnisse der Tarifrunde 2016 liegen mittlerweile vor. Bereits die Forderungen von um die 5% (statt 5,5% im Vorjahr) hatten Bereitschaft zur weiteren Lohnmoderation signalisiert. Die Abschlüsse in der Metall- und Elektroindustrie und in der Bauindustrie bewegen sich auf jahresbezogenen Niveaus von unter 2,5%. Doch solche Abschlüsse korrigieren die Lohnzurückhaltung im Ergebnis nicht, sondern schreiben diese selbst vor dem Hintergrund des Leistungsbilanzüberschusses in der Rekordhöhe von knapp 8,5% sogar auf noch radikalerem Niveau fort. Besonders irritierend ist, wenn Gewerkschaften und gewerkschaftsnahe Wissenschaftler in diesem Zusammenhang ein „kräftiges Lohnplus“ konstatieren. Da tut der nüchterne Blick der Deutschen Bundesbank gut (siehe Seite 57 des Monatsberichts vom Mai 2016): Der Lohnzuwachs sei erneut „verhalten“, „moderat“ und hinsichtlich der EZB-Inflationsrate problematisch (wenn ich die in Fußnote 3 platzierte Anmerkung richtig interpretiere).

Auch für den öffentlichen Dienst liegt inzwischen ein Abschluss vor, der sich im Rahmen der moderaten Abschlüsse in den Metall- und Bauindustrien bewegt. Die Lohnentwicklungen im öffentlichen Sektor sind stabilitätspolitisch wichtig und im internationalen Vergleich faszinierend. Wie Alison Johnston in einer Reihe von Aufsätzen und jüngst in ihrem Buch „From Convergence to Crisis: Labor Markets and the Instability of the Euro“ (Cornell University Press, 2016) gezeigt hat, überstiegen die Lohnsteigerungen in den öffentlichen Sektoren seit Gründung des Euro in praktisch allen Euroländern, besonders aber in allen Krisenländern inklusive Irlands, die Lohnsteigerungen in der Industrie.

Der überschießende Lohndruck ging in diesen Ländern also insbesondere von den öffentlichen Sektoren aus und pflanzte sich von dort in die Privatwirtschaft fort. Nicht so in Deutschland, wo die Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor sogar hinter der des verarbeitenden Gewerbes zurückblieb. Das ist nur vor dem Hintergrund der rigiden deutschen Finanzpolitik verstehbar, die insbesondere in den chronisch finanzschwachen Ländern und Kommunen auf Dauer gestellt ist (lediglich ungefähr 11% der öffentlich Beschäftigten entfallen auf den Bund). Der öffentliche Personalabbau und der Trend zum Outsourcing öffentlicher Dienstleistungen tun ein Übriges, um den vom öffentlichen Sektor ausgehenden Lohndruck zu minimieren.

Weder also können die für die Währungsunion fatalen Ergebnisse der deutschen Lohnentwicklung einseitig den Gewerkschaftsspitzen angelastet werden, noch sind sie gänzlich von ihrer Mitverantwortung für die Ergebnisse auszunehmen, wie

insbesondere die langjährige Orientierung an der nationalen Inflationsentwicklung zeigt. Viele Beobachter fordern die deutsche Lohnpolitik nun auf, über einen längeren Zeitraum gezielt gegenüber ihren Nachbarn zu inflationieren und auf diesem Wege eine reale Aufwertung des „deutschen Euros“ herbeizuführen. Angesichts der Eigenschaften des postkoordinierten deutschen Lohnregimes und der Erfahrungen der letzten Lohnrunden erscheint aber die Erwartung, so etwas werde tatsächlich (noch) geschehen, abwegig. Zu sehr sind die Parameter des Regimes auf die Perpetuierung von Nominallohnzurückhaltung ausgerichtet. Sie erweisen sich insofern als entscheidendes Rückgrat der deutschen Über-Exportorientierung, an der die Währungsunion funktional gescheitert ist und früher oder später auch institutionell zugrunde gehen muss.

Die Zahlenangaben stammen aus der von Jelle Visser (Universität Amsterdam) organisierten ICTWSS-Datenbank ([hier](#)), aus Reinhard Bispincks (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der HBS) tarifpolitischem Jahresbericht 2015 ([hier](#)) und aus Angaben des Deutschen Beamtenbunds ([hier](#)). Zu dem Befund, dass sich Lohnzurückhaltungsstrategien im Euroraum besonders in „koordinierten“, „organisierten“ Lohnregimen durchsetzen lassen, empfehle ich das von Mark Lutter und mir verfasste MPIfG Discussion Paper 2014/14 ([hier](#)). Der Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom Mai 2016 findet sich [hier](#). Für wertvolle Hinweise danke ich herzlich Reinhard Bispinck, Donato Di Carlo, Anke Hassel, Ralf Krämer, Fritz W. Scharpf, Martin Seeliger und Wolfgang Streeck.