

# Makroskop

Kritische Analysen zu Politik und Wirtschaft.

## Die Lohnpolitik bleibt überfordert - Eine Replik auf Gustav Horn

Martin Höpner · Freitag den 30. September 2016

**Der Beitrag der Lohnpolitik zur Entstehung und Persistenz der Eurokrise ist Gegenstand einer intensiven Debatte. Zwei Beiträge von Gustav Horn, dem wissenschaftlichen Direktor des gewerkschaftsnahen Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans Böckler Stiftung, nehme ich nachfolgend zum Anlass einer Replik.**

Aber zunächst – ist die Vehemenz, mit der die Lohnpolitik im Euroraum seit einigen Jahren debattiert wird, nicht bemerkenswert? Wie können sich Fachleute nur so herzhafte streiten, die doch letztlich alle irgendwie zu dem Ergebnis gelangen, dass die deutsche Lohnentwicklung seit Einführung des Euro zu moderat war und dass es einer expansiveren Lohnentwicklung bedarf, wenn Deutschland einen Beitrag zur Entspannung der makroökonomischen Ungleichgewichte im Euroraum leisten will? Um das zu verstehen, muss man die Nähe einiger Debattenteilnehmer zu den Gewerkschaften in Rechnung stellen und erkennen, wie tief einige der Fragen, die sich angesichts der Vorgänge im Euro stellen, in das gewerkschaftliche Selbstverständnis schneiden.

Geht es doch um Fragen wie diese: Tragen die deutschen Gewerkschaften eine Mitverantwortung dafür, dass sich der Euro am Rande des Kollapses bewegt? Haben sie, die deutschen Gewerkschaften, vor der Euro-Gründung pro-europäisch geblinkt, um dann aber, sobald der Euro da war, merkantilistisch abzubiegen? Haben sie ihre europäischen Schwestergewerkschaften durch gezielten Export von Arbeitslosigkeit über den Tisch gezogen und ist das Gerede von der transnationalen Solidarität daher nur Fassade? Ja, trägt man letztlich sogar Mitschuld an den quer über den Kontinent aufflammenden populistisch-nationalistischen Abwehrreaktionen, die man doch so verachtet? Lässt man die Brisanz dieser Fragen auf sich wirken, dann kann eigentlich nicht verwundern, dass die Debatte an der einen oder anderen Stelle hitzig wird.

### Die Gewerkschaften sind nicht alleine Schuld

Bereits im Juni dieses Jahres stellte Gustav Horn seine Haltung zum skizzierten Fragenkomplex unter dem Titel „[Die Gewerkschaften sind die falschen Sündenböcke](#)“ auf dem Portal [Makronom](#) dar. Wobei die Überschrift die Gewerkschaften bei Licht besehen sanfter anfasste als der eigentliche Text, denn Horns Punkt war hier nicht,

dass die deutsche Lohnpolitik keinen Beitrag zur Entstehung der Eurokrise leistete, und auch nicht, dass die Gewerkschaften an der Lohnentwicklung unschuldig waren. Vielmehr argumentierte er, dass die Entwicklung in Deutschland „eben nicht die alleinige Schuld der Gewerkschaften“ war. Hierauf wird man sich zweifellos einigen können.

Überhaupt lohnt es, das hohe Maß an Übereinstimmung herauszuarbeiten, das zwischen Horn einerseits und den an der Debatte beteiligten Makroskopen andererseits herrscht. Die Einführung des Euro, so argumentierte Horn im genannten Text, habe die Anforderungen an die Lohnpolitik erhöht, weil sich diese nun an gesamteuropäischen Imperativen – genauer: an der Notwendigkeit der Vermeidung und Korrektur von realen Wechselkursverzerrungen – messen lassen müsse. Entständen nämlich reale Über- und Unterbewertungen, dann seien außenwirtschaftliche Ungleichgewichte die zwingende Folge. Genau so etwas sei der Kern der Eurokrise. Noch heute, so Horn im Juni, befinde sich die deutsche Lohnpolitik längst nicht auf dem Pfad, der beschritten werden müsse, um die Lage zu entspannen. Hierfür sei ein komplexes Ursachenbündel verantwortlich, bestehend aus einer Vielzahl von Problemen, die von den Gewerkschaften in aller Regel nicht willentlich herbeigeführt worden seien. Deshalb und in diesem Sinne seien die Gewerkschaften die falschen Sündenböcke. Hinzu komme, dass den Gewerkschaften auf europäischer Ebene alle Instrumente einer effektiven Lohnkoordination fehlen und dass die Hoffnung auf ihre Schaffung illusionär sei. Der Euro, so Horn, konfrontiere die Lohnpolitik mit Anforderungen, denen diese nicht gewachsen sei.

Ach, wäre das alles doch Konsens unter den gewerkschaftsnahen Teilnehmern der Euro-Debatte! Alle, die schon einmal entsprechende Tagungen besucht oder die entsprechenden Zeitschriften oder Blogs gelesen haben, wissen, dass davon keine Rede sein kann. Der Erfindungsreichtum kennt mitunter keine Grenzen, wenn es darum geht, die deutschen Exportüberschüsse zu verteidigen. Was hat man nicht alles zu behaupten versucht! Lohnzurückhaltung habe es in Deutschland nie gegeben – wie doch Daten über die Reallohnentwicklung zeigen, aus denen genau die kompetitive Disinflationierung herausgerechnet ist, die durch die unterdurchschnittliche Nominallohnentwicklung doch gerade erst hervorgerufen wurde. Oder: Deutschland verfüge über „nichtpreisliche Wettbewerbsfähigkeit“, weswegen die deutsche Lohnmoderation keinen Schaden anrichte. Oder: Die Annahme eines Zusammenhangs zwischen Löhnen und Preisen und eines weiteren zwischen Preisen und Außenhandel sei „neoklassisch“ (falscher geht es nun wirklich nicht). Oder: Die Kostenvorteile deutscher Produkte seien Ausdruck einer im internationalen Vergleich überlegenen Unternehmensorganisation. Und und und. Wer all das über sich ergehen lässt, der erfasst, wie wertvoll die aufklärerische Position ist, die Horn in der gewerkschaftsnahen Debatte einnimmt. Nur schade, dass Horn seinen Lesern den letzten, nach dem langen argumentativen Weg eigentlich doch zwingenden Schluss verweigert: Ist die Lohnpolitik nicht in der Lage, die von festen Wechselkursen ausgehenden Imperative zu erfüllen, dann sind wohl die Wechselkurse zu fest.

### **Gab es keine deutsche Lohnzurückhaltung?**

Vielleicht auch wollte Horn diesen Schritt in einem eigenständigen Beitrag gehen? Nein, denn nunmehr nimmt Horn, und zwar in einem jüngst erschienenen und mit

„Sind die Gewerkschaften zu schwach?“ überschriebenen Beitrag, schon ein paar Argumentationsschritte vorher unerwartete Abzweigungen. Erneut nimmt Horn die Gewerkschaften gegen den Vorwurf der intendierten Lohnzurückhaltung in Schutz, diesmal gegen Heiner Flassbeck, der, so Horn, den Gewerkschaften die Strategie zuschreibe, „die internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen Exporteure unter bewusster Vernachlässigung gesamtwirtschaftlicher wie europäischer Ziele zu stärken“. Diese Zuschreibung ist so nun nicht korrekt, denn auch und gerade in dem auf Makroskop erschienen Text, auf den Horn zum Beleg verweist ([dieser hier](#)), machte Flassbeck ja zuvörderst den von den rot-grünen Arbeitsmarktreformenten verschärften Konkurrenzdruck am unteren Ende des Arbeitsmarkts für die deutsche Lohnzurückhaltung verantwortlich und gerade nicht den bösen Willen der Gewerkschaften.

Aber ich bin gern bereit, stellvertretend den Kopf hinzuhalten: Wenn die Sache darauf hinauslaufen sollte, intendierte Lohnzurückhaltung von dem komplexen Ursachenbündel, das für die deutsche Lohnentwicklung seit Gründung des Euro verantwortlich war, gänzlich auszunehmen – wohlgemerkt, wenn das so gemeint sein sollte! –, dann muss das als versuchte Schaffung einer Legende zurückgewiesen werden, die übrigens auch unter den europäischen Gewerkschaften außerhalb Deutschlands niemand glaubt.

Freilich hat es unter den Trägern der deutschen Lohnpolitik intendierte Lohnzurückhaltung gegeben. Nur dass man sich diese Träger eben nicht als unitarischen oder gar zentralisierten Akteur vorstellen darf. Das deutsche Lohnregime ist ein Mehrebenensystem unter Einschluss einzelwirtschaftlicher Akteure, die selbstverständlich zuerst die Arbeitsplatzinteressen ihrer Belegschaften vor Augen haben und nicht gesamtwirtschaftliche oder gar gesamteuropäische Belange (ich habe dies, neben den zahlreichen Erosionstendenzen wie der Ausbreitung tariffreier Zonen, [hier](#) ausgeführt). Eigentlich nahm ich an, dass Horn genau so etwas sagen wollte, als er in seinem Blogbeitrag vom Juni klarstellte, dass auch die einzelwirtschaftlichen Interessen von Arbeitnehmervertretern legitim sind – was ja nur dann von Relevanz ist, wenn wir annehmen, dass diese Vertreter seit Gründung des Euro in spürbarem Ausmaß Arbeitsplatzsicherheit gegen Lohnzurückhaltung getauscht haben. Übrigens halte ich in diesem Zusammenhang die Einschätzung von Christian Dustmann und Mitautoren ([hier](#)), dass die seit den späten neunziger Jahren erfolgte (teils kontrollierte, teils „wilde“) Dezentralisierung des deutschen Tarifwesens ein entscheidender (wenn auch nicht der einzige) Faktor zur Erklärung der exzeptionellen deutschen Lohnentwicklung im Euro ist, für weitgehend überzeugend.

### **Ist die deutsche Lohnpolitik auf dem richtigen Weg?**

Gänzlich unerwartet kommt nun aber Horns Abkehr von seiner im Juni dargelegten Einsicht, dass der Euro die Lohnpolitik systematisch überfordere. Die Sache sei, so Horn, zwar weit davon entfernt, bereits Ordnung zu sein, aber doch auf dem Weg, in Ordnung zu gehen. Denn die jüngsten Lohnabschlüsse, schreibt Horn, „erfüllen ... nahezu alle Stabilitätserfordernisse“. Das halte ich nicht nur für eine empirische Fehleinschätzung, sie schafft gegenüber dem zuvor erreichten Debattenstand auch ein erhebliches Maß an Verwirrung. Schürt sie doch die fatale Hoffnung, dass die Lohnpolitik in der Lage sei, die im Euroraum aufkumulierten Auf- und

Abwertungsbedarfe wieder zu nivellieren.

Unterscheiden wir zur Illustration zwei Phasen, nämlich erstens die Eurojahre bis zur Eurokrise (1999-2008) und zweitens die Jahre seit Beginn der Eurokrise (2009-2015), und legen als Benchmark die „goldene Lohnregel“ an, der zufolge eine stabilitätsgerechte Lohnentwicklung die jeweilige nationale Durchschnittsproduktivität (gleichbedeutend mit konstanten Lohnstückkosten) plus die Zielinflation der EZB in Höhe von jährlichen 2% hätte in Rechnung stellen müssen. Dann zeigt sich, dass kein Land den Benchmark von 21,9% (das ist die auf zehn Jahre aufkumulierte Zielinflationsrate) so verfehlte wie Deutschland, wo die nominalen Lohnstückkosten um 1,8% sanken (alle Daten: OECD; ausführlich: [hier](#)). Dieses Problem ist unbestritten und es ist auf Makroskop wiederholt umfassend beschrieben worden.

Legt man nun Hoffnungen in die Fähigkeit der Lohnpolitik, diese Verwerfungen bei den innereuropäischen realen Wechselkursen wieder zu beheben, dann hat man bei der Bewertung der Lohnentwicklung nicht mehr nur die Zielinflation der EZB und die jährlichen Produktivitätszuwächse in Rechnung zu stellen, sondern auch die bis dahin entstandenen Verzerrungen. Hätte nach den ersten zehn Eurojahren eine kräftige nominale Aufwertung des deutschen Euro (um knapp 24%) und gleichzeitige (zusätzliche!) Abwertungen der griechischen, portugiesischen, spanischen und italienischen Euros stattgefunden, dann hätte in der Folgeperiode die Einhaltung der „goldenen Lohnregel“ genügt. So aber, ohne nominale Korrektur der Lohn- und Preislücke, sind die Imperative an die Lohnpolitik noch erheblich herausfordernder und zugleich unrealistischer geworden.

Unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Wechselkursentzerrung hätten die deutschen Lohnstückkosten zwischen 2009 und 2015 um 38,6% (!) steigen müssen. Sie stiegen aber nur um 15,2% - was ungefähr den Imperativen der „einfachen“ Lohnregel entspricht. Wiederum ist die Lücke zwischen Erfordertem und Erreichtem nirgends so groß wie in Deutschland, was konkret bedeutet, dass Deutschland die südlichen Krisenländer mit der entstandenen Anpassungslast komplett allein ließ. (Auf ein zusätzliches Problem, nämlich die zögerliche Übersetzung der in Folge der Schwächung der südlichen Gewerkschaften und der Zerschlagung der dortigen Tarifsysteme gesunkenen Lohnstückkosten auf die Preise der im Inland erzeugten Güter, werde ich bei Gelegenheit gesondert eingehen.)

## **Der Euro war ein schwerer Fehler**

Es wäre naiv, dies alles den Trägern der deutschen Lohnpolitik zum Vorwurf zu machen. Eine deutsche Lohnpolitik, die die im Euro entstandenen, exorbitanten Wechselkursverzerrungen aufzuräumen in der Lage wäre, kann und darf nicht erwartet werden. Nicht im Exportsektor, wo Lohnzurückhaltung genau dann einsetzt, wenn die Wettbewerbskraft des Sektors sinkt; nicht in den privaten Dienstleistungssektoren, die zu weiten Teilen nicht einmal mehr von Tarifverträgen erfasst werden; und nicht bei den öffentlich Beschäftigten, die zu 90% auf Länder und Kommunen entfallen, die über keine nennenswerten Steuerkompetenzen verfügen und denen mit der Schuldenbremse künftig noch mehr Luft abgeschnürt werden wird als ohnehin schon. Wer die Gewerkschaften vor dem Vorwurf der merkantilistischen

Bösartigkeit in Schutz nehmen will, der sollte gar nicht erst die falsche Hoffnung zu wecken, die Lohnpolitik sei in der Lage, die ihr auferlegte makroökonomische Anpassungslast zu bewältigen. Womit wir an jenen Teil des Weges zurückgekehrt wären, an dem es keine Ausfahrten mehr vor der Einsicht gibt, dass der Euro ein schwerer Fehler war und es nicht mehr wert ist, verteidigt zu werden.