



Lohnpolitik

- **Produktivität ausschöpfen**
- **Inflationsrate ausgleichen**
- **Konsumnachfrage stabilisieren**
- **Lohnunterbietung in der EU verhindern**





Herausgeber:

**IG Metall
Abteilung Wirtschaft – Technologie – Umwelt
Lyoner Str. 32
60528 Frankfurt**

Text: Dr. Rudolf Welzmüller

Layout: Marion Steiert

Telefon: 069 / 6693 – 2644

Fax: 069 / 6693 – 2521

Internet: <http://www.igmetall.de>

E-mail: Rudolf.Welzmueller@igmetall.de

Aktenplan: 401

Nachdruck nur mit Quellenangabe gestattet!

Redaktionsschluß: 27.06.2001

Inhalt	Seite
1. Wirtschaftliche Begründungen von Lohnforderungen?	5
2. „Kaufkrafttheorie des Lohnes“	6
3. Die produktivitätsorientierte Lohnpolitik erhält einen Namen: Die Meinhold-Formel	8
4. Von der produktivitätsorientierten zur „beschäftigungskonformen“ Lohnformel	9
5. Gewerkschaftliche Argumente zur wirtschaftlichen Begründung der Lohnpolitik	10
5.1 Zum Lohnniveau	11
5.2 Zur Lohnstruktur/Lohndifferenzierungs-Forderung	14
5.3 Zur „Verstetigung“ der Lohnpolitik	17
5.4 Internationale Lohnunterbietung vermeiden: Europäische Währungsunion und Lohnformel	18
6. Resümee	21



1. **Wirtschaftliche Begründungen von Lohnforderungen?**

Warum soll eine Gewerkschaft ihre Lohnforderungen¹ eigentlich **gesamtwirtschaftlich** begründen?

So selbstverständlich war das nicht und auch heute ist es für manche nicht von vornherein einsichtig. In den ersten Jahren der Weimarer Republik hielten es die Gewerkschaften für ausreichend, ohne nähere Einbindung in gesamtwirtschaftliche Betrachtungen schlicht eine „Politik der Forderung nach hohen Löhnen“ zu betreiben. Dass diese Forderung gerechtfertigt war, hat ein Blick auf die Lage der arbeitenden Menschen gezeigt. Das Argument der sozialen Gerechtigkeit war absolut ausreichend.

Im Verlauf der 1920er Jahre stellten gewerkschaftsnahe Ökonomen (vor allem: Lederer; Massar; Woytinsky u.a.) die Lohnpolitik in den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Die Fragen, welche Wirkungen die Löhne auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, die Beschäftigung, die Wettbewerbsfähigkeit, die Inflation und die Verteilung haben, rückten verstärkt in den Blick. Mit diesen Aspekten beschäftigt sich auch heute noch die lohnpolitische Begründung.

Es gibt zumindest drei gute Gründe, warum es notwendig ist, die Lohnpolitik auch gesamtwirtschaftlich zu untermauern:

- ▶ Weil es andere wirtschaftspolitische Akteure gibt, die den Gewerkschaften erheblich in's Zeug flicken und wesentliche Entscheidungen zu Beschäftigung, Wachstum und Verteilung fällen können. Das betrifft vor allem die Geldpolitik, also heute die Europäische Zentralbank (EZB) mit ihrer Zins- und Geldmengenpolitik und die Bundesregierung mit ihrer Haushaltspolitik
- ▶ Weil das bloße Verteilungs- und Gerechtigkeitsargument alleine nicht reicht – die Lohnpolitik wird immer auch im Zusammenhang von Nachfrage und Beschäftigung, Inflation, Wettbewerbsfähigkeit verortet und muss sich diesem gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang stellen.
- ▶ Weil es in den Tarifaueinandersetzungen immer auch darum geht, die öffentliche Meinung für die gewerkschaftlichen Forderungen zu gewinnen. Das ist ein wichtiges Moment

¹ Wenn nachfolgend von Löhnen und Lohnpolitik gesprochen wird, so sind damit immer alle tarifpolitischen Vereinbarungen – auch zu Arbeitszeit, Qualifikation etc. – die kostenwirksam sind und in das Volumen der Erhöhung eingehen, gemeint.

der Durchsetzungsbedingungen gewerkschaftlicher Forderungen. Auch deshalb muss die gewerkschaftliche Lohnpolitik gesamtwirtschaftlich plausibel gemacht werden.

Eine Schwierigkeit der wirtschaftlichen Begründungen besteht darin, dass deren Argumente sich auf die **Tarifabschlüsse** beziehen, während die öffentliche Debatte sich auf die jeweiligen **Tarifforderungen** fixiert.

2. „Kaufkrafttheorie des Lohnes“

Gewerkschaftsnahe Ökonomen (Karl Massar, ein Schüler Emil Lederers; Wladimir Woytinsky) haben im Verlauf der 1920er Jahre unter dem Stichwort „Kaufkrafttheorie des Lohnes“ dazu beigetragen, die Funktion der Löhne im volkswirtschaftlichen Zusammenhang zu verorten. Die schlichte Forderung nach „hohen Löhnen“ wurde ersetzt durch die Analyse der gesamtwirtschaftlichen Wirkung von Lohnerhöhungen. Die dabei entwickelten Positionen wurden unter dem Stichwort der „Kaufkrafttheorie des Lohnes“ bekannt.

Entgegen der heutigen Interpretation war die sogenannte „Kaufkrafttheorie“ eine durchaus differenzierte Betrachtung der Lohnpolitik im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Sie konzentrierte sich auf den **konjunkturellen** und auf den sogenannten **strukturellen Aspekt**.

Konjunkturelle Aspekte:

- ▶ Das konjunkturelle Kaufkraftargument betonte, dass **in Zeiten aufsteigender Konjunktur** die Verlagerung der Kaufkraft zugunsten der Löhne und damit zugunsten der Konsumgüterproduktion den Krisenzyklus lindern kann – denn so würden Disproportionalitäten zwischen Konsumgüter- und Produktionsgüterherstellung vermieden.
- ▶ Zum zweiten wies sie darauf hin, dass es auch **in Zeiten rückläufiger Konjunktur** volkswirtschaftlich richtig sei, die Löhne zumindest zu stabilisieren. Denn so könne verhindert werden, dass die Krise sich verschärfe.

Strukturelle Aspekte/Produktivitätsaspekte:

- ▶ Im Vorgriff auf die künftige Produktivitätssteigerung sollten die Unternehmen angereizt werden, technische Neuerungen einzuführen. Auf diese Weise sollten der Produktionsapparat und die Arbeitsabläufe produktiver gemacht werden. Die dadurch ausgelöste Effizienzsteigerung sollte gewissermaßen im nachhinein die vorweggenommene Lohnerhöhung rechtfertigen. An diesen Aspekt der Kaufkraftthe-

orie knüpfte Viktor Agartz im ersten Nachkriegs-Jahrzehnt mit seinem Konzept von der „expansiven Lohnpolitik“ an.

Die Hoffnung, dass die Lohnpolitik den Krisenzyklus verhindern könne, ist durch die Erfahrungen der katastrophalen Arbeitslosigkeit im Gefolge der Weltwirtschaftskrise Ende der 20er/Anfang der 30er Jahre ernüchert fahren gelassen worden. Das heißt nicht, dass die Löhne nicht nach wie vor ein wichtiger Nachfragefaktor sind, sondern nur, dass die These, über die Löhne den Konjunkturzyklus „zähmen“ zu können, überzogen ist. Und es heißt auch, dass die auch heute noch dringende Aufgabe, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Produktion zu stabilisieren, im Verlauf der Nachkriegszeit vor allem von der staatlichen Nachfragepolitik übernommen worden ist. Gesamtwirtschaftliches Nachfragemanagement – getragen von der Wirtschaftspolitik der Regierung, der Zentralbankpolitik und der gewerkschaftlichen Lohn- und Sozialpolitik - wurde gewissermaßen zu einem keynesianischen Konsens. Der ist bekanntlich zerbrochen – aber daraus lässt sich nicht folgern, dass nun wieder die Lohnpolitik den **gesamten Part** der Nachfragepolitik spielen kann – diese braucht nach wie vor die wirtschafts- und geldpolitische Unterstützung.

Was war das Ergebnis der Debatte?

- ▶ Bezüglich der Orientierung der Lohnerhöhungen an der Produktivität hatte die gewerkschaftliche Politik Erfolg: Denn in der Weimarer Republik war das Verlangen nach lohnpolitischer Ausschöpfung der Produktivität noch ein Argument der Arbeitnehmer, nach dem zweiten Weltkrieg war es auch von weiten Kreisen der ökonomischen Theorie und der Unternehmerseite akzeptiert.
- ▶ Hinsichtlich der Hoffnung, über Löhne könnten auch krisenhafte Nachfrageeinbrüche vermieden bzw. beseitigt werden, kam es zur Ernüchterung bzw. zum Konzeptwechsel: Die gesamtwirtschaftliche Nachfragestabilisierung muss im wesentlichen über die Wirtschaftspolitik bewerkstelligt werden. Das war die praktische Lehre der Weltwirtschaftskrise aber auch der theoretische Rat der keynesianischen Theorie.
- ▶ Bezüglich der Anreizwirkung der Löhne auf technische Neuerung und Produktivität („Produktivitätspeitsche“) lässt sich die These, Löhne seien der **entscheidende** Faktor, nicht halten: Die Geschichte der Technikentwicklung im Kapitalismus bis zum heutigen Tag (Informationstechnik; Biotechnik etc.) zeigt hinreichend, dass Löhne nicht der dominante Faktor für die technologische Innovation ist. Diese wird vielmehr bestimmt vom unternehmerischen Motiv der temporären Sicherung von Extraprofit und vom Zwang, sich an bereits weltweit vorhandene fortgeschrittene Tech-



niken bei Strafe des Unterganges anzupassen. Allenfalls die *Schnelligkeit der Verbreitung* von neuen Techniken (die Diffusion) wird von den Lohnniveaus beeinflusst.

3. **Die produktivitätsorientierte Lohnpolitik erhält einen Namen: Die Meinhold-Formel**

Im Verlauf der Nachkriegszeit der Bundesrepublik Deutschland – d.h., im Grunde erst mit Erreichen eines hohen Beschäftigungsstandes ab Anfang der 60er Jahre - festigten sich zwei Erkenntnisse:

- ▶ Erstens sollen die **Reallöhne** im Maße der gesamtwirtschaftlichen Produktivität steigen. Dies ist aus Gründen der gleichgewichtigen Teilhabe der Arbeitnehmer am Wohlstandszuwachs und der nachfrageseitigen Stabilisierung der Beschäftigung erforderlich.
- ▶ Zweitens ist es die Aufgabe der Wirtschaftspolitik, für die **gesamtwirtschaftliche Nachfragestabilisierung** zu sorgen, während die Unternehmen sich mittels Investitionen und Technikentwicklung für einen effizienten Produktionsapparat zu kümmern haben.

Der für die **Lohnabschlüsse** weitgehend akzeptierte Rahmen wurde von der sogenannten „Meinhold-Formel“ beschrieben. Der in Frankfurt/Main lehrende Volkswirtschaftler Meinhold hatte im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit als Schlichter eines Tarifkonfliktes die Leitlinie ausgegeben: Der jährliche Lohnzuwachs soll im Maße der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung plus der Preissteigerung erfolgen. Oder anders gesagt: Die **Reallöhne** (inflationsbereinigte Nominallöhne) steigen im Maße der Produktivität. Damit war zugleich akzeptiert, dass die Arbeitnehmer gleichgewichtig am Wohlstandszuwachs teilhaben.

In seinen Veröffentlichungen (u.a.: „Wie stark dürfen die Löhne steigen?“, 1965) präziserte Meinhold vor allem die Komponente „Preissteigerung“: Diese sollte nicht im Maße der tatsächlich statistisch registrierten, sondern im Umfang der „**unvermeidlichen**“ **Preissteigerung** angesetzt werden. Die unvermeidliche Preissteigerung ist vor allem bestimmt vom Kosten- und Nachfrageverhalten der Unternehmen und des Staates, aber auch von Strukturverschiebungen der Volkswirtschaft und vom Zeitbedarf der Anpassung an niedrigere Inflationsraten.

Auch wenn sich die tarifpolitische Praxis weitgehend an dieser Regel orientierte, gab es doch Interpretationsstreit. Die Konflikte um diese Formel konzentrierten sich vor allem auf die Fragen:

- ▶ Welche Lohnerhöhung ist wirklich „kostenniveau-neutral“: hier wurden noch verschiedene andere Komponenten – wie die Kapitalkosten der Unternehmen; die Effekte der veränderten Import-/Exportpreise (sogenannte terms of trade) u.a. – in die Debatte eingeführt.
- ▶ Wie steht es mit Verteilungsveränderungen?: Da die Meinhold-Formel die vorhandenen gesamtwirtschaftlichen Verteilungsrelationen zwischen „Kapital und Arbeit“ unverändert lässt, wurde insbesondere von Gewerkschaftsseite der zusätzliche Anspruch nach „Umverteilung“ angemeldet.

Diese Debatten über den Inflationsaspekt („stabilitätsgerechte Lohnpolitik“) einerseits und den Verteilungsaspekt andererseits fanden im Rahmen eines weitgehend akzeptierten keynesianischen Grundverständnisses statt. Dem schlossen sich auch die damaligen Gutachten des 1964 eingerichteten Sachverständigenrates an. Zusammenfassend kann man diese Phase als die Zeit des keynesianischen Konsenses während der Nachkriegs-Wachstumsphase bezeichnen. Doch dieser zerbrach.

4. Von der produktivitätsorientierten zur „beschäftigungskonformen“ Lohnformel

Mit dem Beschäftigungseinbruch 1974/75 ist auch der Übergang zu einer neuen lohnpolitischen Formel des Sachverständigenrates markiert: **„Es geht um das Problem des maximalen beschäftigungskonformen Preises für die Arbeit.“ (SVR, JG 1975, Ziff. 312)** Die produktivitätsorientierte Lohnerhöhung könne nur für Zeiten hoher Beschäftigung gelten, in Phasen hoher Arbeitslosigkeit müsse eine „beschäftigungskonforme Lohnpolitik“ betrieben werden – dies ist die seit dieser Zeit gültige Leitregel für den Sachverständigenrat.

Der keynesianische Konsens wurde aufgekündigt. Der Lohnpolitik und nicht mehr der gesamtwirtschaftlichen Nachfragesteuerung wurde die Verantwortung für die Beschäftigungsentwicklung zugeordnet. Die Zentralbank, die durch den Übergang zu flexiblen Wechselkursen in ihrer Macht gestärkt wurde, sollte nur noch und möglichst strikt für die Geldwertstabilität sorgen. Der Staat sollte vor allem die Rahmenbedingungen (Wettbewerbsordnung; Infrastruktur) setzen und möglichst viel „dem Markt“ überlassen.

Was hat man nun unter der „beschäftigungskonformen“ Lohnpolitik im einzelnen zu verstehen? Der Sachverständigenrat hat im Laufe der Jahre folgende zentrale Elemente benannt:

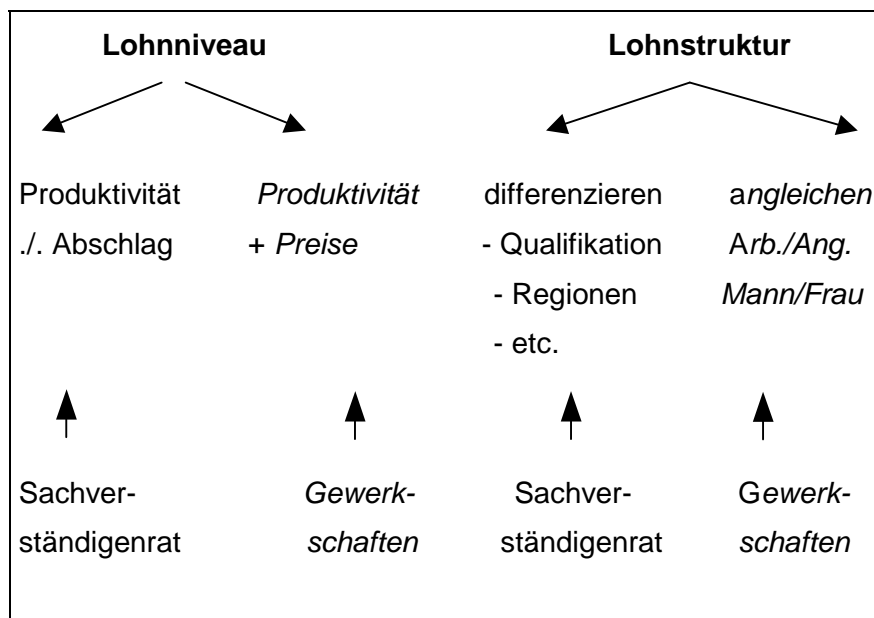


- ▶ Zuwachs der Arbeitseinkommen im Maß der Stundenproduktivität **abzüglich eines „Beschäftigungsabschlags“**
- ▶ Erhöhung im Maß der **Produzentenpreise** („Absatzpreise der Unternehmen“) und **nicht der allgemeinen Inflationsrate** (Konsumpreise)! (JG 1999/2000, Ziff. 339)
- ▶ Verstärkte **Differenzierung** der Tarifverträge (nach Qualifikation, Branchen, Regionen) und betriebliche Öffnungen
- ▶ **Verstetigung** der Lohnpolitik durch längere Laufzeiten
- ▶ Neuerdings: Berücksichtigung eines „**Globalisierungsabschlags**“: wegen des verstärkten „internationalen Renditewettbewerbs“ und der erhöhten Risiken der Internationalisierung gebe es nun höhere Renditeanforderungen (JG 1998/99, Ziff. 115, Ziff. 121; JG 1999/2000, Ziff. 340).

Der Sachverständigenrat trägt diese Ansprüche an eine vermeintlich beschäftigungskonforme Lohnpolitik von Jahr zu Jahr entschieden und unverdrossen vor. Doch er weiß auch: „**Eine wissenschaftliche Methode, mit der festgestellt werden könnte, wie hoch das vollbeschäftigungskonforme Lohnniveau ist, gibt es nicht.**“ (Sachverständigenrat, JG 1978, Ziff. 286).

5. **Gewerkschaftliche Argumente zur wirtschaftlichen Begründung der Lohnpolitik**

Die Auseinandersetzung um die gesamtwirtschaftliche angemessene Lohnpolitik richtet sich demnach sowohl auf das **Lohnniveau** als auch auf die **Lohnstruktur**. Das *Lohnniveau* ist der Anteil der Lohnsumme an den gesamten Kosten; mit der *Lohnstruktur* ist die Aufteilung dieser Lohnsumme auf die Arbeitskräfte je nach Qualifikation, Branche, Region, Geschlecht etc. gemeint. Auf beiden Ebenen befindet sich die gewerkschaftliche Argumentation in Konflikt mit der Mehrheitsmeinung der ökonomischen Ratgeber (Sachverständigenrat; Großteil der wirtschaftswissenschaftlichen Institute). Die Gemengelage lässt sich so darstellen:



5.1 Zum Lohnniveau

Bezüglich des Lohnniveaus will die gewerkschaftliche Lohnpolitik erreichen, dass die Lohnerhöhung zumindest im Umfang des jährlichen Zuwachses von Produktivität und Preise erfolgt. Dabei wird unter „Produktivität“ die gesamtwirtschaftliche Leistung (Bruttoinlandsprodukt) je Arbeitsstunde verstanden – als „Preise“ werden die prognostizierten Verbraucherpreise (Preisindex für die Lebenshaltung) zugrunde gelegt.

Warum? Zum einen, um sicherzustellen, dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage von der Einkommenseite her nicht gefährdet wird; zum anderen, um die Verteilung des erwirtschafteten Sozialprodukts nicht zu Lasten der Arbeitseinkommen zu verschieben. Man kann sich dies an einem einfachen Beispiel veranschaulichen:



Beispiel: Lohnpolitik und Produktivität

Fall A – Produktivität steigt gegenüber Ausgangssituation um 10 % , doch Löhne steigen nur um 6 %.

Fall B: Produktivität steigt gegenüber Ausgangssituation um 10 %, Löhne gleichfalls.

	Ausgangs- situation	Fall A	Fall B
Wertschöpfung (Sozialprodukt)	1000	1100	1100
Anteil Unternehmer	500	570	550
Anteil Arbeitnehmer	500	530	550
Lohnquote	50 %	48 %	50 %

Folgerung:

Fall A – Verteilungsverschiebung zugunsten Unternehmer, es kommt zu Problemen der Konsumnachfrage.

Fall B – Unveränderte Verteilung, die Konsumnachfrage kann im selben Masse wie das Sozialprodukt wachsen.

Das Beispiel ist insofern unvollständig, als auch andere gesamtwirtschaftliche Nachfragegrößen – etwa die Investitionsnachfrage, die Exportnachfrage oder die Staatsnachfrage – an Stelle der ausfallenden Konsumnachfrage treten könnte. Das ist prinzipiell zutreffend. Doch wie sieht es damit – realistisch gesehen – aus?

Bedingung ist zunächst, dass die ausfallende Lohnnachfrage **sofort** von einer anderen Nachfrageart ersetzt werden muss – andernfalls ist im volkswirtschaftlichen Gesamtkreislauf Nachfrageausfall und damit auch Beschäftigungsausfall unvermeidlich.

Wie sieht es mit den als Ersatz für die ausfallende Lohnnachfrage in Frage kommenden anderen Nachfragearten im einzelnen aus?

Die **Investitionsnachfrage** der Unternehmen ist abhängig von den **erwarteten Gewinnen** und von der **erwarteten gesamtwirtschaftlichen Nachfrage**: Die erwarteten Gewinne steigen zwar mit geringeren Lohnzuwächsen, doch wie sieht es mit der Nachfrageerwartung aus? Bei hinter der Produktivität zurückbleibenden Einkommenssteigerungen bleibt auch die Konsumnachfrage zurück – die Unternehmen sehen keinen Anlass, ihre Investitionen auszuweiten. Damit findet auch der Nachfrageausgleich nicht sofort statt.

Es könnte sein, dass der **Export** in die Bresche springt, also die gesamtwirtschaftliche Nachfrage doch nicht Schaden nimmt. Das ist möglich und hat sich in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland schon verschiedentlich ereignet. Doch das geht nur kurzfristig. Denn ein beständig hoher Exportüberschuss einer so großen Volkswirtschaft wie jener Deutschlands bedeutet, dass andere Länder beständig mehr aus Deutschland beziehen, als sie selbst dorthin verkaufen. Sie stabilisieren so zwar die Beschäftigung in Deutschland, kommen aber selber unter wirtschaftlichen Druck durch das Handelsbilanzdefizit. Sie werden Gegenmaßnahmen ergreifen müssen. Das Modell trifft auf seine Grenzen, es funktioniert nicht als langfristige Strategie.

Wie steht es mit der **Staatsnachfrage**, bzw. generell mit der **Wirtschaftspolitik**? Natürlich könnte die Geld- und Finanzpolitik einiges tun, um die beim Konsum entstandene Nachfragerücke auszugleichen – sie könnte Impulse für die Konjunktur geben. Tatsächlich aber schränkt die Wirtschaftspolitik die öffentliche Nachfrage ein (sinkende öffentliche Investitionen, langfristige Haushaltskonsolidierung) und die Geldpolitik sieht ihre Hauptaufgabe in der Sicherung der Preisstabilität, nicht in der Beschäftigungspolitik. Deshalb kommen von ihr keine expansiven Impulse. Diese wirken zudem erst mit einer etwa halbjährigen zeitlichen Verzögerung und können deshalb die ausfallende Lohnnachfrage nicht sofort ausgleichen.

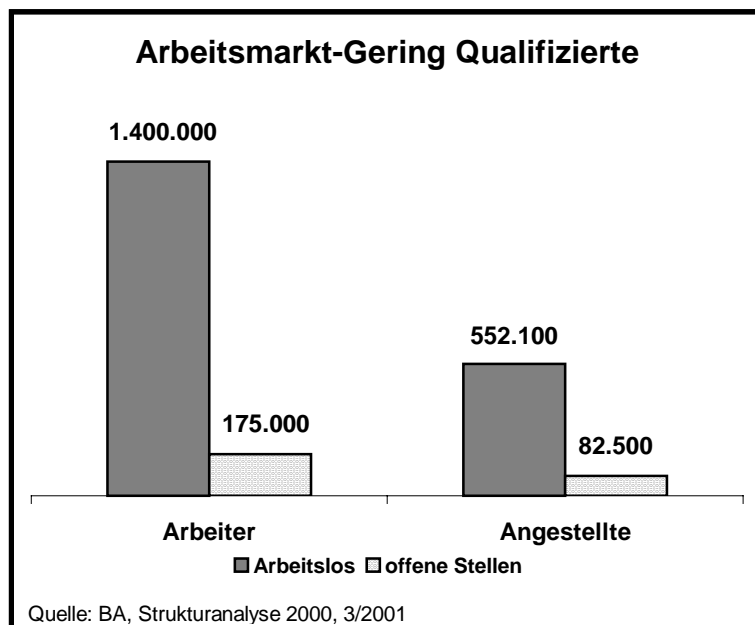
Es ist folglich sehr realitätsnah, zu sagen, dass längerfristig hinter dem Produktivitätszuwachs zurückbleibende Lohnerhöhungen sich negativ auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung auswirken. Das heißt nun aber nicht im Umkehrschluss, dass deutlich über den Produktivitätszuwachs hinausschießende Lohnerhöhungen zu stärkeren Beschäftigungszuwächsen führen. Denn in diesem Fall wird die Geldpolitik – wegen der Inflationsbeschleunigung – die Zügel anziehen und die Unternehmen werden die Investitionspläne kürzen und so für ein Abbremsen der Konjunktur und damit der Beschäftigung sorgen.

5.2 Zur Lohnstruktur/Lohndifferenzierungs-Forderung

Das für die Lohnstrukturpolitik der Gewerkschaften zentrale Instrument ist der Lohn- und Gehaltsrahmen- bzw. Manteltarif. Dort werden die Kriterien der Eingruppierung, die relativen Abstände zwischen den Tarifgruppen, die Anzahl der Gruppen etc. definiert und für eine längere Laufzeit vertraglich fixiert. Die Behauptung ist nun, dass eine weitere **Senkung der Löhne am unteren Ende der schon bestehenden Qualifikationsskala** zu zusätzlicher Nachfrage nach Arbeitskräften führen würde.

Dazu zwei Anmerkungen:

1. Auf der empirischen Ebene zeigt sich, dass wenig für eine solche Behauptung spricht, denn sowohl für einfache Arbeitertätigkeit als auch für gering qualifizierte Angestellte fehlt es auf dem Arbeitsmarkt schlicht an ausreichender Nachfrage: Ende September 2000 waren rund 1,4 Millionen Nichtfacharbeiter arbeitslos, der Bestand an offenen Stellen lag bei 175.500; bei einfachen Angestelltentätigkeiten lautete das Verhältnis 552.100 zu 82.500. (vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Strukturanalyse 2000, 49. Jg., Nürnberg, 15. März 2001).



Eingefleischte Verfechter des Niedriglohnkonzeptes lassen sich von diesem Argument nicht beirren. Sie behaupten, es gebe eine „verdeckte“ Nachfragebereitschaft, die erst bei hinreichend niedrigen Löhnen offenkundig werde. Gemeint sind damit jedoch nicht die Jobs im industriellen Sektor, sondern vor allem Tätigkeiten im Bereich der Dienstleistungen. Dort wiederum seien es die personenbezogenen Dienstleistungen, die bei niedrigeren Löhnen auch mit einer zusätzlichen Nachfrage rechnen könnten. Nach dem Motto: Sind die Löhne für Haushaltshilfen nur niedrig genug, dann wird die Nachfrage nach diesen auch steigen.

Diesen Zusammenhang gibt es, doch er bezieht sich nur auf einen kleinen Ausschnitt des Arbeitsmarktes, nämlich die personenbezogenen Dienstleistungen. Die großen Beschäftigungseffekte sind davon nicht zu erwarten. Auch die benchmarking Wissenschaftlergruppe des „Bündnisses für Arbeit“ geht übrigens davon aus, dass nur im Dienstleistungsbe- reich, insbesondere bei den personenbezogenen Dienstleistungen durch Niedriglohn Beschäftigungseffekte erzielt werden könnten (so zitiert bei: Walwei, U./Reinberg, A., Schätzungen zu den Potentialen eines Niedriglohnsektors, S. 1; in: Schupp, J.; Solga, H.; Niedriglohnkonferenz des DIW, CD-ROM, Berlin 2000).

Die These jedoch, dass zu wenig differenzierte Löhne und Gehälter **ursächlich** für die Beschäftigungsprobleme seien, lässt sich auch auf EU-Ebene nicht belegen. In einer Studie der Europäischen Kommission wurde jüngst lapidar festgehalten, dass ein solcher Erklärungsansatz „zwar populär“ ist, „sich aber empirisch nur schwer nachweisen“ lässt (Vgl. EU-Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Unterschiede beim Beschäftigungswachstum im Dienstleistungssektor, Brüssel 2001, S.25).

2. Es ist unbestritten, dass für die weniger Qualifizierten auch Arbeitsplätze zu schaffen sind. Doch es stellt sich die Frage, ob es gesamtwirtschaftlich gesehen sinnvoll ist, lohn- und wirtschaftspolitisch die Weichen so zu stellen, dass die Zahl der geringe Qualifikation erfordernden Niedriglohnsarbeitsplätze deutlich steigt?

Vor Jahren noch hat selbst der Sachverständigenrat dem widersprochen. Er argumentierte, dass sich mit den technischen Neuerungen und Umstrukturierungen die „Beschäftigungsmöglichkeiten für nicht oder unzureichend ausgebildete Arbeitskräfte“ verminderten. Das wird übrigens von neue-

ren Untersuchungen bestätigt: „Prognosen über Nachfrage nach gering qualifizierten Beschäftigten sind fast ausnahmslos in allen OECD-Ländern schwach.“ (Schömann, K., WZB, Qualifikationsbedingte Lohnspreizung – Eine Positionsbestimmung, Thesenpapier für die OBS-Tagung 9./10.11.2000, Berlin). Der **Sachverständigenrat** folgerte: „**Mittelfristig versprechen Qualifizierungsmaßnahmen, die die Zahl der Ungelernten vermindern, sicher mehr beschäftigungspolitischen Erfolg.**“ (JG 1982/83, Ziff. 222).

Dies ist auch die Meinung der IG Metall. Die in der gegenwärtigen Debatte allüberall geforderte Qualifizierungsoffensive passt mit der gleichzeitig geforderten Lohnabsenkung am unteren Ende nicht zusammen. Es ist um übrigen eher zu vermuten, dass die Lohnspreizung am *oberen Ende* zunehmen wird – wegen des weiteren Ansteigens der Nachfrage nach höher qualifizierten Beschäftigten. Das ist sicher auch ein Thema aktiver gewerkschaftlicher Tarifgestaltung.

Zwischenresümee:

Dass die Arbeitsentgelte nach Qualifikation differenziert werden ist im Grunde nicht umstritten – die tariflichen Lohn- und Gehaltsgruppen weisen solche Differenzierungen ja auch aus. Der Streit geht um die Frage, ob von einer weiteren Absenkung der Entgelte am Ende der Qualifikationsskala ein nennenswerter Beschäftigungseffekt ausgeht – hierfür gibt es keine überzeugenden Gründe. Die praktische Politik der IG Metall richtet sich aktuell darauf, durch die Vereinheitlichung der Entgeltstrukturen von Arbeitern und Angestellten (einheitlicher Entgelttarifvertrag) die Differenzierung zwischen beiden Gruppen zu verringern.

Nun wird auch die Differenzierung nach Teilbranchen - also etwa die Aufspaltung der Metallindustrie in je separate Tarifbereiche für Auto, Elektro und Maschinenbau – oder auch nach Betrieben verlangt. Hierzu ist zu sagen:

- ▶ Der Anspruch auf die Teilhabe am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs ist zunächst in allen Branchen einer Volkswirtschaft gleich. Das überfordert die Teilbranchen der Metallindustrie auch nicht, da deren Produktivität meist höher liegt.
- ▶ Unterschiede in der Entlohnung, insbesondere für bestimmte Qualifikationsgruppen, resultieren vor allem aus unterschiedlichen Knappheitsbedingungen am Arbeitsmarkt. Das Gründungsmitglied des SVR, Herbert Giersch, hat frühzeitig formuliert: „Unterschiede in der branchenmäßigen Produktivitätsentwicklung sind nicht maßgebend für branchenmäßige Unterschiede in den Lohnsteigerungen. Entscheidend hierfür sind bei konstanter Arbeitszeit ausschließlich die Unterschiede in den Knappheitsbedingungen am Arbeitsmarkt.“ (Giersch, Herbert, *Kyklos* 1967, S. 164)

- ▶ Solch' unterschiedliche Knappheitsbedingungen spiegeln sich dann in den Unterschieden von Tarif- und Effektivemkommen. Ökonomisch gesehen ist diese Flexibilität zwischen Tarif- und Effektivemkommen sinnvoll, von der gewerkschaftlichen Tarifpolitik aus gesehen ist es problematisch, weil die Gestaltungskraft des Tarifvertrages beeinträchtigt wird.

Aus ökonomischer Sicht ist schließlich noch auf eine **grundlegende Funktion von Tarifverträgen** hinzuweisen: Der Tarifvertrag schafft **einheitliche Wettbewerbsvoraussetzungen** für alle Unternehmen der Branche und schließt damit „Schmutzkonkurrenz“ aus. Zweitens, indem der Tarifvertrag Durchschnittsbedingungen für die Branche setzt, **fördert er marktwirtschaftliche Dynamik** und Strukturanpassungen. Pionierunternehmen, die erfolgreicher sind bei der Durchsetzung von neuen Produktionsverfahren und Produkten, können vorangehen und werden für höhere Produktivität „belohnt“. Andere Unternehmen werden angereizt, nachzuzufolgen.

Bei strikter Lohndifferenzierung gemäß der jeweiligen betrieblichen Produktivität wäre dies anders. Dann würde ein erheblicher Teil der überdurchschnittlichen Produktivität durch betriebliche Lohnsteigerung abgeschöpft, der Anreiz wäre geringer. Umgekehrt würden Unternehmen mit unterdurchschnittlicher Produktivität durch geringere Lohnzuwächse zwar geschont, aber eben auch nicht dazu gedrängt, sich durch Strukturanpassung effizienter zu machen. Das wäre allenfalls zeitweise von Vorteil, mittel- und langfristig würde die Wettbewerbsfähigkeit leiden.

Man kann diese ökonomische Verortung des Tarifvertrages für zutreffend ansehen, aber gleichwohl Bedarf an zusätzlicher Differenzierung anmelden. Die reale Entwicklung in den vergangenen Jahren – Rückgang der Tarifvertragsbindung; Verbandsaustritte; Aufkommen neuer, nicht tarifgebundener Teilbranchen; erpresstes oder stillschweigend geduldetes tarifwidriges Verhalten etc. – liefert Anschauungsmaterial dafür. Derart motivierte Änderungsvorstellungen sind dann aber weniger eine ökonomische Notwendigkeit, sondern vielmehr eine Frage der politischen Praktikabilität: Wie ist am besten auf die verbandspolitischen Probleme zu reagieren? Was ist für die Mitgliedergewinnung der geeignete Weg? Wie kann man am besten Zugang zu neuen Branchen gewinnen? Etc.

5.3 Zur „Verstetigung“ der Lohnpolitik

Schließlich wird generell von den Gewerkschaften gefordert, eine „verstetigte“ Tarifpolitik zu betreiben. Gemeint sind damit Lohn- und Gehaltstarifverträge mit längerer Laufzeit, um auf diese Weise die Planungssicherheit der Unternehmen zu erhöhen. Nun bergen solche längerfristigen Festlegungen immer Risiken: Wirt-



schaftsprognosen über mehr als ein Jahr hinweg sind äußerst unsicher – das Wachstum kann besser laufen, dann wird es schwierig, nachzuverhandeln – es kann schlechter laufen, dann hat sich die längere Laufzeit gelohnt.

Im Grunde ist die Frage der längerfristigen Bindung meist immer damit verknüpft, was die Gewerkschaften sich als Gegenleistung „eintauschen“ können. So sind die Vereinbarungen zur Arbeitszeitverkürzung häufig mit längeren Laufzeiten gekoppelt worden. Es handelt sich also hier um eine politisch-pragmatische Frage, weniger eine prinzipielle.

5.4 Internationale Lohnunterbietung vermeiden: Europäische Währungsunion und Lohnformel

Die deutsche Volkswirtschaft ist mittlerweile Teil eines integrierten europäischen Binnenmarktes mit einheitlicher Währung. Zum 1. 1. 1999 wurden die nationalen Währungen auf Euro umgestellt. Die damals zu Grunde gelegten Umrechnungs-Wechselkurse entsprachen im großen und ganzen zugleich den damals bestehenden Kosten- und Produktivitätsunterschieden zwischen den EU-Nationen. Die Wettbewerbsbedingungen zu diesem Zeitpunkt waren folglich der realen Situation angemessen. Nun entwickeln sich aber die Länder mit ihrer Produktivität und auch noch mit ihrer Inflation unterschiedlich. Doch Wechselkursanpassungen zwischen den Mitgliedern der Europäischen Währungsunion gibt es nicht mehr. Deshalb schlagen sich nun unterschiedliche Lohnkostenentwicklungen unmittelbar und ohne die Zwischenstufe des Wechselkurses direkt auf die Wettbewerbsfähigkeit zwischen den EWU-Mitgliedsländern durch. Um diese Aussage leichter nachvollziehbar zu machen, sei ein Beispiel gewählt:

Löhne und Wettbewerb in der Währungsunion – Beispiel:

- I. Der Preis für das Produkt eines deutschen Exporteurs betrage 1.200 DM. Beim Export nach Spanien und einem Wechselkurs von 1,20 DM für 100 Pesetas (Pts) stellt sich dann der Handel wie folgt dar:

Produktpreis in DM	Wechselkurs in DM	Preis in Pesetas
1.200	1 DM = 83,33 Pts	100.000

- II. Nun sei angenommen, dass die Produktivität in Deutschland im Folgejahr um 5 Prozent stärker gestiegen sei als die Löhne. Folglich können die Preise um 5 Prozent abgesenkt werden, sodass sich die Situation wie folgt darstellt:

Produktpreis in DM	Wechselkurs in DM	Preis in Pesetas
1.140	1 DM = 83,33 Pts	95.000

Wegen der „zu geringen“ Ausschöpfung der Produktivität durch die Löhne hat der deutsche Exporteur folglich einen unmittelbaren Wettbewerbsvorteil. Dieser führt zu einem verstärkten Absatz. Damit steigen die Handelsbilanzüberschüsse Deutschlands gegenüber Spanien.

- III. In einem System, in dem jedes Land seine eigene Währung hat, wird dieser Wettbewerbsvorteil über kurz oder lang dazu führen, dass die Peseta abgewertet, die DM gegenüber der Peseta aufgewertet wird. Deshalb wird sich nach einer gewissen Zeit die Situation für den Handel wie folgt darstellen:

Produktpreis in DM	Wechselkurs in DM	Preis in Pesetas
1.140	1 DM = 87,719 Pts	100.000

Der Wettbewerbsvorteil ist folglich durch den Aufwertungs-/Abwertungsvorgang verschwunden.

- IV. In der Währungsunion entfällt nun aber diese Anpassung der Wechselkurse. Damit schlagen die Produktivitäts-/Kostenvorteile ungefiltert durch. Der Wettbewerbsvorteil bleibt bestehen. Angewandt auf das oben gewählte Beispiel bedeutet dies: Der deutsche Exporteur kann dauerhaft zu 95 000 Pts. anbieten, da der Wechselkurs nichts mehr „korrigiert“. Das heißt aber auch: Um sich zu behaupten, muss deshalb das betroffene Land – hier Spanien – sich seinerseits über höhere Produktivität und/oder geringere Lohnzuwächse anpassen. Sobald also die realen Lohnerhöhungen den Produktivitätszuwachs nicht ausschöpfen, wird Anpassungsdruck auf ein anderes Land ausgeübt.



Es ist aber das Ziel der gewerkschaftlichen Tarifpolitik, die Lohnkonkurrenz zwischen den Arbeitnehmern zu verhindern – das gilt für den nationalen und den internationalen Arbeitsmarkt. Folglich muss die Lohnpolitik der europäischen Gewerkschaften willentliche und systematische Lohnunterbietungen vermeiden. Das ist dann möglich, wenn alle Gewerkschaften der Mitgliedsländer ihre Löhne und Gehälter im Maße der jeweiligen nationalen Produktivität anheben.

Vor dem Hintergrund dieser durch die Währungsunion geschaffenen neuen wirtschaftlichen Zusammenhänge hat der Europäische Metallgewerkschafts-Bund (EMB, Brüssel) für die Mitgliedsgewerkschaften eine Koordinierungsregel aufgestellt. Demnach sollen sich die Löhne und Gehälter in den jeweiligen Ländern in dem Maße erhöhen, wie auch die nationale Produktivität und das Konsumpreisniveau steigen.

Koordinierungsregel des EMB

EntschlieÙung der 3. Tarifpolitischen Konferenz am 9./10.12.1998

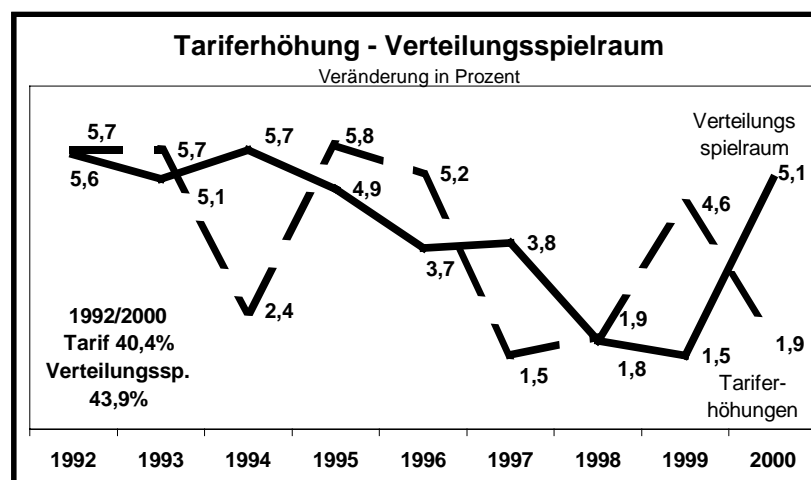
„Zentraler Orientierungspunkt und Maßstab gewerkschaftlicher Lohnpolitik muss überall der Ausgleich der Inflationsrate und die gleichgewichtige Beteiligung der Arbeitnehmereinkommen an den Produktivitätsfortschritten sein. Die Verpflichtung, die Kaufkraft und eine gleichgewichtige Beteiligung an den Produktivitätszuwächsen zu erhalten, stellt die neue europäische Koordinationsregel für Tarifverhandlungen in der europäischen Metallwirtschaft insgesamt dar.“

Eine ähnliche Vereinbarung haben die nationalen Vertreter der Gewerkschaften Belgiens, Deutschlands, der Niederlande und Luxemburgs am 4./5.9.1998 in Doorn/NL geschlossen. In dieser „Erklärung von Doorn“ wurde vereinbart:

- ▶ „Die beteiligten Gewerkschaften streben ein tarifliches Abschlußvolumen an, das der Summe aus Preisentwicklung und Steigerung der Arbeitsproduktivität entspricht.
- ▶ Die teilnehmenden Gewerkschaften streben sowohl eine Stärkung der Massenkaufkraft als auch beschäftigungswirksame Maßnahmen (z.B. Arbeitszeitverkürzung) an.
- ▶ Die beteiligten Organisationen werden sich regelmäßig über die tarifpolitische Entwicklung informieren und konsultieren.

- ▶ Die Gewerkschaften der vier Länder wollen prüfen, wie sie nötigenfalls ihren Forderungen auch grenzüberschreitend Nachdruck verleihen können.“

Wie haben sich nun in Wirklichkeit die Löhne im Verhältnis zu Produktivität und Preisen (die Summe aus beiden Komponenten wird auch „Verteilungsspielraum“ genannt) entwickelt? Nimmt man den letzten Konjunkturzyklus als Zeitrahmen, dann ergibt sich folgendes Ergebnis: Im Verlauf der Jahre seit 1992 (Tiefpunkt der Konjunktur) bis 2000 hat die IG Metall mit einem Tarifzuwachs von 40,4 Prozent den Verteilungsspielraum von 43,9 Prozent nahezu ausgeschöpft (vgl. Grafik). Dies geschah in einer Phase hoher Arbeitslosigkeit, also unter erschwerten Durchsetzungsbedingungen.



6. Resümee

Der Streit um die Verteilung der gesellschaftlich erwirtschafteten Güter und Dienstleistungen (das Sozialprodukt) ist stets konfliktgeladen. Die ökonomische Analyse kann Anhaltspunkte für eine aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ratsame Orientierung geben. Doch in der realen Auseinandersetzung geht es um die jeweiligen Interessen. Deren Durchsetzung ist nicht zuletzt von der Machtverteilung abhängig. So setzt sich selbst das, was ökonomisch ratsam ist, nicht quasi konfliktlos und automatisch durch, sondern muß durch Verhandlung erreicht werden.

Zentral für die gewerkschaftliche Lohnpolitik sind natürlich die Interessen der abhängig Beschäftigten. Diese richten sich auf die zumindest gleichgewichtige Teilhabe am Zuwachs der wirtschaftlichen Leistung, auf die Vermeidung von Lohnunterbietung (national und international) und auf die Sicherung der Arbeitsplätze. Damit kommen in die Lohnpolitik sofort gesamtwirtschaftliche Aspekte hinein:



Die „gleichgewichtige Teilhabe“ orientiert sich an der gesamtwirtschaftlichen Produktivität. Damit wird zum einen erreicht bzw. angestrebt, dass über die Branchengrenzen hinweg allen abhängig Erwerbstätigen ein Einkommenszuwachs im Maß des gesamtwirtschaftlichen Leistungsanstiegs gewährt wird (Soliditätsaspekt). Zugleich wird verhindert, dass es zu dauerhaften Fehlentwicklungen der Verteilungsproportionen zwischen Gewinnen und Arbeitseinkommen kommt. Dies stärkt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Denn aufgrund der relativ geringen Sparquote von Arbeitseinkommen steigern Lohnerhöhungen zugleich die Konsumnachfrage, stabilisieren damit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und tragen so zur Sicherung der Arbeitsplätze bei, ohne dass von der Lohnseite inflationstreibende Effekte ausgehen.

Schließlich führt das Interesse an der Verhinderung von Lohnunterbietung dazu, dass es bezüglich der Löhne zu gleichen Wettbewerbsbedingungen kommt – auch dies ist ein gesamtwirtschaftlicher, mittlerweile auf die europäische Währungsunion übergreifender Aspekt. Die bewusste Schaffung von Kostenvorteilen durch Unterbieten der Lohnstandards wird durch die Orientierung an einer gemeinsamen Koordinierungsregel tarifpolitisch behindert. Damit wird der wirtschaftliche Wettbewerb auf jene Felder verwiesen, die zugleich auch entscheidend sind für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung, nämlich auf die Produktivitätssteigerung, die Innovationen und Investitionen in Produktionsverfahren, Unternehmens- und Arbeitsorganisation, Service und Produkte.