

Horst Henning Jank, Christian Molitor

## Gibt es tragfähige Alternativen zur Angebotsorientierung?

*Die Logik einer angebotsorientierten Tarifpolitik wird wieder verstärkt in Zweifel gezogen – sowohl aus gesamtwirtschaftlicher als auch aus regionaler Perspektive. Kann eine stärkere Kaufkraftorientierung und eine Arbeitszeitverkürzung einen Beitrag zur Lösung der Beschäftigungsprobleme leisten?*

Heiner Flassbeck und Remi Maier-Rigaud haben kürzlich in dieser Zeitschrift argumentiert, daß angesichts einer schwachen Binnenkonjunktur die deutsche Lohnpolitik zu zurückhaltend sei<sup>1</sup>. Und auch mit Blick auf den Osten Deutschlands bezweifeln inzwischen manche Fachvertreter, daß Zurückhaltung in der Lohnpolitik noch Beiträge zur Beschäftigung liefern könne<sup>2</sup>. Die Gewerkschaften zogen aus solchen Befunden bekanntlich ihre ganz eigenen Schlußfolgerungen: Sie propagierten eine Rationierung der vorhandenen Arbeitsmenge via forcierter Verkürzung der Wochenarbeitszeit.

Die Art des gesamtwirtschaftlichen Zusammenhangs zwischen Löhnen und Beschäftigung ist zwischen Ökonomen heiß umstritten. Zwei konträre Positionen beherrschen die Diskussion: die neoklassische und die nachfrageorientierte.

### Die neoklassische Position

Die traditionelle lohnpolitische Argumentation, die in Deutschland besonders prononciert vom Kieler Institut für Weltwirtschaft und dessen ehemaligem Präsidenten Horst Siebert vertreten wird, läßt sich folgendermaßen zusammenfassen: Unzureichende Beschäftigungsentwicklung und Arbeitslosigkeit wurzeln letztlich immer in zu hohen Löhnen, für die die Tarifparteien die Verantwortung tragen. Eine zurückhaltende Lohnpolitik kann die Beschäftigung erhöhen. Der Arbeitsmarkt ist gesamtwirtschaftlich der strategische Markt.

Analytisch beruht die Position, daß geringere (oder weniger stark steigende) Löhne zu mehr Beschäftigung führen, auf zwei produktionstheoretisch begründeten Thesen:

- Ein Niveaueffekt stellt sich ein, weil aufgrund geringerer (weniger stark steigender) Arbeitskosten bei gegebenen Absatzerwartungen mehr Produktion rentabel wird. Mehr Produktion bedingt einen höheren Arbeitseinsatz.
- Ein Substitutionseffekt stellt sich ein, weil sich der relative Preis der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital, die Lohn-Zins-Relation, verändert. Die Beschäftigung nimmt zu, weil der Faktor Arbeit relativ zu Kapital billiger wird. Folglich werden die Produktionsprozesse in den Unternehmen arbeitsintensiver organisiert. Außerdem werden die Produkte arbeitsintensiver Sektoren relativ billiger und folglich verstärkt nachgefragt. Dies setzt einen Strukturwandel in Gang, der diese Sektoren expandieren läßt.

Für die praktische Tarifpolitik wurde aus dieser Position heraus eine bekannte Lohnleitlinie entwickelt: die produktivitätsorientierte Lohnpolitik. Bei Vollbeschäftigung dürfen die Reallöhne (inklusive Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) in Höhe des erwarteten Produktivitätsfortschritts steigen. Bei Unterbeschäftigung soll der Reallohnzuwachs hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleiben, damit auf Basis niedrigerer Arbeitskosten mehr Beschäftigung entstehen kann. Bei der Festlegung der Tariflöhne darf zusätzlich ein Zuschlag für die von der Zentralbank angestrebte Inflation vorgenommen werden<sup>3</sup>. Allerdings mit Einschränkungen: Der Inflationszuschlag ist um diejenigen Preissteigerungen zu vermindern, die durch steigende Verbrauchsteuern oder durch steigende Preise für Vorleistungen aus dem Ausland verursacht

<sup>1</sup> Vgl. Heiner Flassbeck, Remi Maier-Rigaud: Auf der schiefen Bahn – Die deutsche Lohnpolitik verschärft die Krise, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), H.3, S. 170-177.

<sup>2</sup> Vgl. Karl-Heinz Paqué: Was ist am ostdeutschen Arbeitsmarkt anders?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2. Jg. (2001), Bd. 4, S. 407-423.

<sup>3</sup> Es wird unterstellt, daß die Veränderungen der Tariflöhne letztlich dominant sind für die Entwicklung der Effektiv- und Reallöhne. Davon darf man ausgehen, selbst wenn Veränderungen bei übertariflichen Leistungen vorübergehende Abweichungen bewirken. So wurde beispielsweise die Tariflohnpolitik im Jahr 2002 von den Unternehmen durch die Senkung übertariflicher Leistungen konterkariert.

*Dr. Horst Henning Jank, 42, ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl Mikroökonomik der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus. Dr. Christian Molitor, 38, ist Direktor der Sparkasse Saarbrücken. Er vertritt in diesem Aufsatz seine persönliche Meinung.*

werden. Realwirtschaftlich gesprochen: Die Teile des Produktionsergebnisses, die künftig zusätzlich an den Staat oder die OPEC abzugeben sind, stehen zur Verteilung an Arbeitnehmer oder Arbeitgeber nicht zur Verfügung<sup>4</sup>.

Nachfrageseitig muß diese Politik aus Sicht der Neoklassiker in der Regel nicht gestützt werden. Sie vertrauen letztlich auf die Gültigkeit des Sayschen Gesetzes („das Angebot schafft sich seine Nachfrage selbst“). Danach ergibt sich normalerweise eine ausreichend hohe gesamtwirtschaftliche Nachfrage, weil jede Produktion jemandem gehört und damit insgesamt Einkommen in der erforderlichen Höhe entsteht. Keynes' Fall einer unzureichenden Gesamtnachfrage in einer Geldwirtschaft, der auf der Möglichkeit der Geldhortung beruht, wird - wenn überhaupt - als seltener Ausnahmefall diskutiert.

Ein ernst zu nehmender Einwand gegen die neoklassische Position lautet wie folgt: Lohnzurückhaltung ist in einer offenen Volkswirtschaft wirkungslos, weil sie in der Regel zur Aufwertung der Währung führt und damit die Auslandsnachfrage dämpft<sup>5</sup>. Zunächst zwei Bemerkungen:

- Nur eine reale Aufwertung der Währung verschlechtert die preisliche Wettbewerbsposition der heimischen Wirtschaft. Fällt aufgrund der zurückhaltenden Lohnpolitik die heimische Inflationsrate um einen Prozentpunkt, dann ist eine Aufwertung um etwa 1% neutral. Sie entspricht der Veränderung der Kaufkraftparität. Erst durch eine darüber hinausgehende, „reale“ Aufwertung wird die beschäftigungssteigernde Wirkung der Lohnzurückhaltung außenwirtschaftlich konterkariert.
- Durch die Europäische Währungsunion hat dieses Argument erheblich an Gewicht verloren. Innerhalb

<sup>4</sup> Diese Position hat in den vergangenen Jahren auch die Mehrheit des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stets ohne große Einschränkungen vertreten. Vgl. z.B. auch Wolfgang Franz: Bittere Wahrheiten, in: Handelsblatt vom 10.12.2002, S. 10.

<sup>5</sup> Vgl. Heinz-Peter Spahn: Wechselkurs, Lohn und Beschäftigung - Die Siebert-Sievert-Kontroverse, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 4, S. 240-244.

<sup>6</sup> In diesem Sinne argumentierte auch Heiner Flassbeck vor einiger Zeit: „Unter solchen Bedingungen (d.h. denen der Europäischen Währungsunion; d.V.) hat die nationale Lohnpolitik unmittelbare Auswirkungen auf die Beschäftigung, denn nationale Abweichungen der Nominallöhne von der nationalen Produktivitätsentwicklung zuzüglich des in der Union im Durchschnitt tolerierten Preisanstiegs verschlechtern oder verbessern die preisliche Wettbewerbsfähigkeit und die Marktposition der Unternehmen und führen zu Beschäftigungsgewinnen. Mit anderen Worten: Nominallohnflexibilität im Verhältnis zu anderen Volkswirtschaften tritt als entscheidender Anpassungsmechanismus an die Stelle von Wechselkursänderungen, die ansonsten indirekt für die nötige Lohnflexibilität gesorgt hätten.“ Heiner Flassbeck: Die Sprengkraft eines großen Lohnkartells, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.11.1992, S. 15.

der Eurozone können keine adversen Wechselkursreaktionen mehr auftreten: Nominallohnpolitik ist Reallohnpolitik<sup>6</sup>. Es bleiben allerdings die Schwankungen zu den Währungen außerhalb des Euro-Raums.

Unstrittig ist, daß eine reale Aufwertung Beschäftigung kosten kann<sup>7</sup>. An den Devisenmärkten sind jahrelang anhaltende Abweichungen von den Kaufkraftparitäten nach oben und nach unten zu beobachten und die Lohnpolitik selbst könnte ein Bestimmungsfaktor für ein solches „Überschießen“ des Wechselkurses sein. Dies wäre empirisch zu klären. Doch Siebert kontert das Argument - rein auf theoretischer Ebene - mit folgendem Hinweis: „Selbst wenn der Niveaueffekt der Aufwertung die Wettbewerbsfähigkeit der Sektoren eines Landes wieder zunichte macht, per saldo ist der Faktor Arbeit wettbewerbsfähiger geworden“<sup>8</sup>, eben wegen des Substitutionseffektes.

Letztlich und ohne Einschränkungen, so darf man Siebert deuten, ist also der Substitutionseffekt verantwortlich dafür, daß zurückhaltende Lohnpolitik mehr Beschäftigung schafft. Damit öffnet er in der neoklassischen Argumentation eine Flanke, in die Flassbeck/Maier-Rigaud hineinstoßen. Den Substitutionseffekt, so ihre These, gibt es gesamtwirtschaftlich nicht. Die Politik der Lohnzurückhaltung kann daher gar nicht funktionieren; sie ist sogar - und hier treffen sie sich nahtlos mit anderen nachfrageorientierten Ökonomen - beschäftigungspolitisch schädlich.

### Die nachfrageorientierte Position

Die traditionelle nachfrageorientierte Position setzt kreislauftheoretisch an<sup>9</sup>. Für sie ist der Gütermarkt der strategische Markt. Lohnzurückhaltung - im Sinne von Reallohnzuwachsen unterhalb des Produktivitätszuwachses bzw. von Nominallohnzuwachsen unterhalb der Summe von Produktivitätszuwachs und erwarteter Inflationsrate - ist nicht nur wirkungslos, sondern wegen der negativen Rückwirkungen auf die Güternachfrage sogar kontraproduktiv. Die allgemeine Gültigkeit des Sayschen Gesetzes (siehe oben) wird bezweifelt<sup>10</sup>. Daher ist die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage als eigenständiger Bestimmungsfaktor von Konjunktur und Wachstum zu beachten.

<sup>7</sup> Umstritten ist dagegen, ob der Lohnpolitik immer zuzumuten ist, diese negativen Beschäftigungswirkungen auszugleichen. Vgl. Heinz-Peter Spahn, a.a.O.

<sup>8</sup> Vgl. Horst Siebert: Lohnzurückhaltung, Aufwertung und Beschäftigung, in: WiSt, 1997, H. 2, S. 70-74.

<sup>9</sup> So zum Beispiel das Minderheitsvotum von Jürgen Kromphardt im letzten Jahresgutachten des Sachverständigenrats. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, Stuttgart, 2002, Tz. 480 ff.

Typisch für diese Argumentation ist der DIW-Wochenbericht 28/2000, wo der Lohnpolitik Mäßigung attestiert wird: „Die Kehrseite dieser Mäßigung ist jedoch, daß die Binnennachfrage von der Lohnentwicklung gedämpft wurde. Insofern ist es nicht verwunderlich, daß Deutschland seit Jahren unter einer im internationalen Vergleich kraftlosen Binnenkonjunktur leidet, verursacht vor allem durch einen sehr schwachen privaten Verbrauch. Auch in diesem Jahr wird sich hieran nichts Wesentliches ändern. (.....) Soll die Lohnentwicklung auf Dauer sowohl die günstigen Angebotsbedingungen erhalten, aber auch die Nachfrageexpansion nicht hemmen, führt kein Weg an einer wieder stärkeren Orientierung der Lohnpolitik an der Produktivität vorbei. Das bedeutet, daß die Steigerungen der Effektivlöhne dann durchaus einen Prozentpunkt höher ausfallen können.“<sup>11</sup>

In die gleiche Kerbe schlagen nun Flassbeck/Maier-Rigaud, relativ neu ist allerdings ihre Begründung. Die Politik der Lohnzurückhaltung funktioniere nicht: „Es gibt keine direkte Substitution von Arbeit durch Kapital im neoklassischen Sinne. Es gibt also keine Steuerung des Einsatzes von Produktionsfaktoren über die (relativen) Preise der Faktoren. Arbeit ist ein Produktionsfaktor sui generis.“ Funktionieren könne die Lohnpolitik nur, wenn Arbeit entsprechend der Arbeitsproduktivität entlohnt werde. Sonst wären die produzierten Produkte mangels Nachfrage nicht absetzbar.

#### Theoretische Einschätzung und empirische Befunde

Auch wenn wir die Begründung von Flassbeck und Maier-Rigaud nicht nachvollziehen, so sind doch ihre Zweifel am Auftreten des Substitutionseffekts unseres Erachtens berechtigt. Die neoklassische These, daß eine Verringerung der Lohn-Zins-Relation im allgemeinen die Substitution von Kapital durch Arbeit zur Folge hat, beruht auf der unzulässigen Übertragung einer mikroökonomischen Einsicht auf die Makroökonomie. Der Grund dafür ist weniger, daß Arbeitseinkommen eine besondere Bedeutung für die Nachfrageseite hätten, als vielmehr der folgende: Die bei der Produk-

tion eingesetzten Investitionsgüter werden selbst mit Hilfe von Arbeit produziert, ihr Angebotspreis ist daher systematisch abhängig von der Höhe der Löhne. Im Grenzfall - wenn ein Investitionsgut ausschließlich aus „vorgetaner Arbeit“ besteht - bewegt sich der für die Unternehmen relevante Kapitalnutzungspreis parallel zum Lohn und der Substitutionseffekt ist Null<sup>12</sup>.

Man mag für Deutschland als Teilregion der Eurozone einwenden: Die deutsche Lohnpolitik ist doch nur teilweise bestimmend für die in der Eurozone gebildeten Preise für Kapitalgüter. Insofern wird eine Lohnveränderung in Deutschland nicht voll auf die Preise der Kapitalgüter durchschlagen und deshalb kommt es zu einem veränderten Einsatzverhältnis von Arbeit und Kapital. Allerdings hat Olaf Sievert diesem Argument wie folgt widersprochen: Die These der Nicht-Substituierbarkeit bleibe gültig, „...es sei denn, inländische Arbeit kann (systematisch) durch die Einfuhr von Zwischenprodukten besser (oder auch schlechter) substituiert werden als durch die Einfuhr von Gütern der letzten Produktionsstufe, wofür aber nichts spricht.... Lohnt aufgrund einer Lohnerhöhung ein Mehreinsatz von ausländischen Zwischenprodukten (Kapitalgütern), dann lohnt sich noch mehr eine Mehreinfuhr ausländischer Endprodukte“<sup>13</sup>. Kurzum: Es tritt auch keine Substitution von inländischer Arbeit durch ausländische Kapitalgüter ein<sup>14</sup>.

Die Zweifel am Substitutionseffekt sind also berechtigt. Dennoch ist das Plädoyer für eine aggressivere Lohnpolitik, das Flassbeck/Maier-Rigaud aus dieser theoretischen Einsicht ableiten, logisch nicht zwingend. Denn völlig unabhängig vom Substitutionseffekt bleibt der oben beschriebene Niveaueffekt, der trotz

<sup>10</sup> So Heiner Flassbeck, Friederike Spieker: Löhne und Arbeitslosigkeit, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe „Wirtschaftspolitische Diskurse“ Nr. 118, Bonn 1998, S. 41 ff. <http://www.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00352toc.htm>. Ihnen zufolge ist die „Gewinnthese“, wonach Lohnzurückhaltung Gewinne, Investitionen und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen nach sich zöge, falsch. Zurückhaltende Lohnpolitik wirke entweder gar nicht gewinnsteigernd, weil das Preisniveau direkt proportional zum Lohnsatz sei. Oder, wenn überhaupt Gewinne anfielen, versickerten die entsprechenden Einkommen irgendwo, ohne zu effektiver Nachfrage zu werden: Das Saysche Gesetz wäre damit permanent verletzt.

<sup>11</sup> Vgl. Arbeitskreis Konjunktur: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2000/2001 - Aufschwung am Scheideweg, in: DIW-Wochenbericht 28/2000. <http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/00-28-3.html>.

<sup>12</sup> Ihren Ursprung hat diese Kritik in der österreichischen Kapitaltheorie, die Arbeit als einzigen „originären“ Produktionsfaktor behandelt und Kapital stets als „noch zu produzierenden“ Produktionsfaktor. Für eine ausführliche Diskussion vgl. Olaf Sievert: Lohnpolitik, Faktorsubstitution und Beschäftigung, in: M. Streit (Hrsg.): Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität, Wiesbaden 1988, S. 223-236. Der Sachverständigenrat hat die grundsätzliche Richtigkeit dieser Überlegungen anerkannt. Sie seien auf jeden Fall als Abzugsposten bei der Höhe des erwarteten Substitutionseffekts zu betrachten. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Wachstum Beschäftigung, Währungsunion - Orientierungen für die Zukunft, Jahresgutachten 1997/98, Stuttgart, Kasten 7, S. 210 f.

<sup>13</sup> So Olaf Sievert in einem Schriftwechsel mit Gerhard Fels.

<sup>14</sup> Ein indirekter Substitutionseffekt (zwischen „Arbeit heute“ und „Arbeit morgen“) kann in einer „österreichischen“ Welt durchaus auftreten. Dort ist zurückhaltende Lohnpolitik auch dadurch wirksam, daß sie es für Unternehmen rentabel macht, sich mit der Vorbereitung künftiger Produktion zu beeilen - das heißt in Erwartung künftig stärker steigender Löhne heute schon Kapitalgüter für künftige Produktion auf Vorrat zu legen, sprich: zu investieren. Der Gleichlauf von Arbeitseinsatz und Investitionen, den auch Heiner Flassbeck, Remi Maier-Rigaud, a.a.O., S. 173, konstatieren, mag darin begründet liegen - eher jedenfalls als in zweifelhaften kreislauftheoretischen Wirkungsketten. Vgl. Olaf Sievert, a.a.O. S. 233 f.

## LOHNPOLITIK

**Tabelle 1**  
**Löhne, Produktivität und Beschäftigung**  
(Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002 <sup>1</sup>	2002 <sup>2</sup>
Tarifverdienste je Stunde	+2,7	+1,5	+1,9	+2,9	+2,0	+2,0	+2,4		
Reale Arbeitskosten je Stunde <sup>3</sup>	+1,8	+1,3	-0,1	+1,3	+3,4	+1,1	+0,6	109,7	106,5
Stundenproduktivität <sup>4</sup>	+2,3	+2,9	+1,3	+1,5	+2,2	+1,0	+1,2	113,1	106,0
Arbeitsvolumen <sup>5</sup>	-1,5	-0,6	+0,6	+0,6	+0,7	-0,4	-1,0		

<sup>1</sup> Index 1995 = 100. <sup>2</sup> Index 1999 = 100. <sup>3</sup> Arbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (dabei wird unterstellt, daß jeder Selbständige/mithelfende Familienangehörige das durchschnittliche Arbeitsentgelt eines Arbeitnehmers erhält) je geleistete Erwerbstätigenstunde; preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts. <sup>4</sup> Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je geleistete Erwerbstätigenstunde. <sup>5</sup> Geleistete Arbeitsstunden der Erwerbstätigen.

Quellen: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Wirtschaftspolitik unter Reformdruck, Jahresgutachten 1999/2000, Stuttgart 1999, Tabelle 50; und ders.: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003, Stuttgart 2002, Tabelle 27; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

möglicher adverser Wechselkursbewegungen positiv ausfallen kann, und meist auch positiv ausfallen wird.

Letztendlich ist die Frage, wie zurückhaltende Lohnpolitik auf die Beschäftigung wirkt, theoretisch nicht zu beantworten. Ein Blick auf die tatsächliche Entwicklung ist nötig (vgl. Tabelle 1).

Wir interpretieren die Zahlen in Tabelle 1 wie folgt: Die Jahre 1996 bis 1998 waren Jahre, in denen die Entwicklung der realen Arbeitskosten je Stunde dank einer moderaten Tariflohnpolitik hinter dem Produktivitätszuwachs je Stunde zurückblieb. Es ist plausibel, daß diese Entwicklung mit zeitlicher Verzögerung die Zunahme des Arbeitsvolumens in den Jahren nach 1998 begünstigt hat<sup>15</sup>. Da auch wir einen Substitutionseffekt gesamtwirtschaftlich bezweifeln, sehen wir vor allem den Niveaueffekt am Werk. In den Jahren 1999 bis 2002 sind die Arbeitskosten insgesamt wieder etwas stärker gewachsen als die Produktivität. Insofern ist nicht überraschend, daß das Arbeitsvolumen gegen Ende dieses Zeitraums wieder rückläufig war.

Tabelle 2 zeigt, daß die Wirkung der Lohnpolitik durch veränderte Wechselkurse nicht konterkariert wurde. Im Gegenteil: Eine Aufwertung, die die beschäftigungsfördernde Wirkung der niedrigeren Löhne wieder zunichte gemacht hätte, ist in den fraglichen

<sup>15</sup> Aufgrund von Planungs- und Reorganisationsprozessen ist es wohl als normal zu betrachten, daß es eine gewisse Zeit dauert, bis Unternehmen mit ihren Investitions- und damit ihren Beschäftigungsentscheidungen auf veränderte lohnpolitische Signale reagieren.

Jahren nicht zu beobachten. Ein von der Bundesbank ausgewiesener Indikator weist für den betrachteten Zeitraum (und auch für die Jahre der Lohnzurückhaltung 1996 bis 1998) eine deutliche Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft aus. Auch in dieser Hinsicht gibt es daher keinen Grund, an der Wirksamkeit des Niveaueffekts zu zweifeln.

Die empirischen Hinweise, die Flassbeck/Maier-Rigaud zugunsten einer nachfrageorientierten Lohnpolitik sammeln, sind dagegen wenig überzeugend.

- Von vornherein nicht haltbar ist ihre Behauptung, die Lohnpolitik sei seit 1996 übermäßig zurückhaltend<sup>16</sup>. Tabelle 1 zeigt ein anderes Bild. Ihr Hinweis auf rückläufige Nettoverdienste verfängt in diesem Zusammenhang nicht, da es für die Beschäftigungsentwicklung auf die Arbeitskosten und nicht auf die Verdienste nach Steuern ankommt. Daß der Staat die Arbeitnehmer mit höheren Steuern belastet, kann die Beschäftigungsentwicklung kreislauftheoretisch nicht hemmen: Man darf wohl annehmen, daß der Staat seine (zusätzlichen) Steuereinnahmen eher schneller und vollständiger ausgibt als die Arbeitnehmer ihren (ansonsten höheren) Nettoverdienst.

- Flassbeck/Maier-Rigaud sehen sich durch die positive Korrelation bestätigt, die sich beim schlichten

<sup>16</sup> Heiner Flassbeck, Remi Maier-Rigaud, a.a.O., S. 171 und Abbildung 2.

**Tabelle 2**  
**Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Indikator <sup>1</sup>	106,1	100,7	100,9	7,8	91,8	92,1	93,4 <sup>2</sup>

Anmerkung: Ein Rückgang der Werte bedeutet eine Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit.

<sup>1</sup> Indikator der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber 19 Industrieländern auf Basis der Preisdeflatoren des Gesamtabsatzes, 1.Vj. 1999=100.  
<sup>2</sup> vorläufig.

Quelle: Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Juli 2003, S. 75\*.

Vergleich des BIP-Wachstums und des Reallohnwachstums für die USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Japan ergibt<sup>17</sup>. Hier drängt sich jedoch die Frage nach Ursache und Wirkung auf. Wir halten die Aussage „Bei hohem BIP-Wachstum können die Reallöhne deutlich steigen“ jedenfalls für mindestens so plausibel wie die These „Ein hohes Reallohnwachstum begünstigt ein hohes BIP-Wachstum“. Darüber hinaus werden hier summarisch Volkswirtschaften verglichen, deren Arbeitsmärkte sehr unterschiedliche Arbeitslosenquoten aufweisen. Daß sich in den USA und Großbritannien bei geräumten Arbeitsmärkten und kräftigem Wachstum hohe Reallohnzuwächse einstellen, ist eigentlich nicht überraschend.

- Flassbeck/Maier-Rigaud sehen sich auch durch den starken Gleichlauf von Investition und Beschäftigung bestätigt, da dieser Gleichlauf der Substitutionsthese widerspricht. Allerdings ergibt sich dieser Gleichlauf auch schlüssig aus der Wirkung des Niveaueffektes, ist mithin also kein Argument gegen eine moderate Lohnpolitik<sup>18</sup>.

Bemerkenswert ist zuletzt der Hinweis im obigen DIW-Zitat auf den privaten Verbrauch als wichtige Ursache für die schwache Binnennachfrage. Gewiß war der Wachstumsbeitrag des privaten Konsums von 1995 bis 2002 mit einem realen Plus von 9,7% über acht Jahre ganz leicht negativ - das reale Bruttoinlandsprodukt ist in diesem Zeitraum um 10,3% gewachsen. Extrem wachstumshemmend war jedoch die Entwicklung bei Ausrüstungs- und Bauinvestitionen, die gemeinsam real im gleichen Zeitraum um 5,7% zurückgegangen sind<sup>19</sup>. Wir reden also im Kern über eine Investitionsschwäche, und diese ist mit aggressiverer Lohnpolitik kaum zu beheben. Das DIW bezieht sich wohl nicht zufällig auf den privaten Verbrauch.

Man mag das Argument noch plausibel finden, daß eine aggressivere Lohnpolitik auf kurze Sicht den privaten Konsum anregt, auch weil die negativen Beschäftigungswirkungen erfahrungsgemäß

erst später eintreten. Wirklich gewagt aber wäre die These, daß höhere Löhne auch höhere Investitionen auslösen (über den Umweg, daß höhere Löhne höhere Absatzerwartungen begründen). Die Schwäche des Nachfrage-Arguments, die Vernachlässigung des beschäftigungsschädlichen Kosteneffekts höherer Löhne, wird hier viel offensichtlicher. Gewiß: Investiert wird nur, wenn ausreichende Endnachfrage erwartet wird. Aber immer mehr Unternehmen können eben auch im Ausland investieren.

Fazit: Die Forderungen nach einem Ende der (vermeintlichen) Lohnzurückhaltung erscheinen uns weder theoretisch noch auf Basis der deutschen Erfahrungen der vergangenen Jahre empirisch gut begründet. Theoretische Zweifel am Auftreten des Substitutionseffekts sind berechtigt, die angebotsorientierte Empfehlung einer zurückhaltenden Lohnpolitik ist trotzdem nicht falsch<sup>20</sup>.

### **Zur regionalen Lohnpolitik: Der Fall Ostdeutschland**

Die regionale Perspektive hat den „Vorzug“, daß sich aus ihr heraus ziemlich hemmungslos neoklassisch argumentieren läßt. Niemand behauptet ernsthaft, daß mit höheren Löhnen in Ostdeutschland die Kaufkraft für regionale Produkte zu stärken und die lohnenden Produktionsmöglichkeiten zu vermehren seien. Niedrigere Löhne sind ein positiver Standortfaktor und führen aufgrund des Niveaueffekts zu höherer Beschäftigung. Auf den Substitutionseffekt darf man allerdings auch regional nicht setzen<sup>21</sup>.

Obwohl in Ostdeutschland die gleichen ökonomischen Zusammenhänge für Löhne und Beschäftigung gelten wie auf nationaler Ebene, wurden die dortigen Tariflöhne von Beginn an „politisch“ bestimmt, nach dem Motto „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“. Orientierungsmaßstab waren also die Westlöhne, nicht die Ostproduktivität.

Begründet wurde der rapide Lohnanstieg unter anderem mit der Notwendigkeit, eine massenhafte Abwanderung besonders qualifizierter Kräfte aus Ostdeutschland zu verhindern. Dabei blieb aber zum einen unklar, wieso solche „Bleibelöhne“ partout kollektiv und für alle Qualifikationen vereinbart werden mußten - schließlich hätten Betriebe von sich aus ein

<sup>17</sup> Die fragwürdige Einordnung von Deutschland - zusammen mit Japan - in die Kategorie „Deflationsländer“ (Abbildung 2) sei am Rande vermerkt. Allerdings läßt sich eine interessante Diskussion bezüglich der Lohnpolitik mit Blick auf Deflationsrisiken führen. Es spricht einiges dafür, daß zu einer Strategie gegen eine deflationäre Spirale nicht nur geldpolitische Maßnahmen, sondern auch der Verzicht auf Nominalloohnerhöhungen deutlich unterhalb der von der EZB angestrebten Inflationsrate gehören. Vgl. Jürgen Kromphardt: Lohnpolitik bei möglicher Deflation, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), H. 8, S. 501-508. Hier ist auch ein Blick nach Japan lohnend.

<sup>18</sup> Hinzu kommt das in Fußnote 15 erwähnte „österreichische“ Argument, daß durch temporär zurückhaltende Lohnpolitik ein Vorziehen von Investitionen rentabel wird.

<sup>19</sup> Vgl. für die zugrunde gelegten Daten Deutsche Bundesbank: Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen, Juli 2003, S. 14 ff.

<sup>20</sup> Die deutsche Wachstumsschwäche der vergangenen drei Jahre dürfte viel eher im Zusammenhang mit Störungen auf den Vermögensmärkten (Stichwort: „geplatze Aktienblase“) stehen als mit einer im großen und ganzen eher unauffälligen Lohnpolitik. Es ist bedauerlich, daß ein Keynes-Adept wie Flassbeck das Keynesische Kernthema der Bedeutung der allgegenwärtigen Unsicherheit, der daraus folgenden Störungen auf den Vermögensmärkten und den daraus wiederum folgenden Störungen der Realwirtschaft - insbesondere über die Investitionsbereitschaft - so völlig außen vor läßt und sich statt dessen auf schlichte Lohn- und Kaufkraftdiskussionen kapriziert.

Interesse, besonders knappe Qualifikationen vom Abwandern abzuhalten<sup>22</sup>. Zum anderen wird heute deutlich, daß die fehlenden Aussichten, überhaupt einen Arbeitsplatz oder Ausbildungsplatz zu finden, einen eher noch größeren Abwanderungsdruck erzeugen<sup>23</sup>.

Die Folgen der aggressiven Lohnpolitik sind fatal. Der Osten darf als Musterbeispiel dafür gelten, wohin es führt, wenn die Lohnpolitik die (Entwicklung der) Produktivität nicht ausreichend beachtet.

### Aggressive Lohnpolitik - ein Rückblick

Rein ökonomisch ist die ostdeutsche Lohnpolitik kaum zu begreifen, polit-ökonomisch dagegen sehr gut: Im Nachhinein erscheint sie wie eine Illustration zu Mancur Olsons Theorie der gut organisierbaren Interessengruppen, die die externen Kosten des Rent-Seeking - die Folgen der Arbeitslosigkeit - auf Dritte abzuwälzen versuchen<sup>24</sup>. So läßt sich heute sagen, daß der Anpassungspfad, wie er Anfang der neunziger Jahre für die ostdeutschen Arbeitnehmer vereinbart wurde, nicht deren Interessen entsprach, sondern im wesentlichen denen anderer, besser organisierter Interessengruppen. Dabei handelt es sich um<sup>25</sup>:

- die westdeutschen Gewerkschaften, die anstelle ihrer desavouierten Funktionärskollegen die Verhandlungen führten und die keinerlei Interesse an Lohnkonkurrenz aus dem Osten hatten;
- die westdeutschen Arbeitgeber, denen der Spatz in der Hand lieber war als die Taube auf dem Dach, das heißt: Sie verteidigten die Quasirenten ihres bereits im Westen investierten Kapitals gegenüber drohender Konkurrenz aus einem Billiglohnstandort im Osten. Sie versuchten erfolgreich, die Kosten dieser potentiellen Wettbewerber hochzutreiben;
- die ostdeutschen Betriebsleiter schließlich, die noch mit am „Runden Tisch“ saßen und die sich oft ge-

<sup>21</sup> Es gelten die oben für die Eurozonen-Region Deutschland gemachten Anmerkungen natürlich grundsätzlich auch für die Teilregion Ostdeutschland. Daß es in Ostdeutschland zu einer recht kapitalintensiven Produktion gekommen ist, liegt nicht in der Lohnpolitik, sondern in der Investitionsförderung der 90er Jahre begründet, die ja in der Tat den Nutzungspreis der Kapitalgüter in der Region gesenkt hat. Hans-Werner Sinn hat in der Vergangenheit sogar die Befürchtung geäußert, daß durch die Investitionsförderung im Endeffekt Arbeit per saldo wegrationalisiert würde. Dies ist jedoch ein theoretischer Grenzfall. Solange der Kapitalnutzungspreis positiv ist, kommt es zumindest bei Annahme normaler Cobb-Douglas-Produktionsfunktionen und einem überregional determinierten Güterpreisniveau zu einem Mehreinsatz von Arbeit, d.h. der Einkommenseffekt (der Effekt der Produktionsausdehnung) überwiegt den Substitutionseffekt. Vgl. Horst Henning Jank: Investitionsförderung, Lohn und Faktornachfrage, Diskussionspapier, <http://www.wiwi.tu-cottbus.de/mikro/>. Die von Sinn immer wieder behauptete Negativität der Kapitalkosten in Ostdeutschland hängt auch von seinen sehr speziellen Annahmen der vollkommenen Substituierbarkeit der Finanzierungsarten und der „Dominanz“ der Fremdfinanzierung für die marginale Investition ab. Vgl. etwa Hans-Werner Sinn, Gerlinde Sinn: Kaltstart, Tübingen 1991; sowie Hans-Werner Sinn: Kapitaleinkommensbesteuerung, Tübingen 1985.

nug klar darüber waren, daß sie über die Höhe ihres Arbeitslosengeldes verhandelten. Denn das bemißt sich eben nach den zuletzt bezogenen Bruttogehältern.

Der „Runde Tisch“ der gut organisierten Gruppen verhinderte die marktmäßige Anpassung mittels Standortbedingungen, – auch, aber nicht nur Löhnen – die Ostdeutschland für Investitionen attraktiv gemacht hätten. Er verschob die Anpassungslasten fast zur Gänze auf die staatliche Regionalförderpolitik und damit auf die Schultern der Allgemeinheit, nicht zuletzt – via massivem Anstieg der Staatsverschuldung – auf künftige Generationen. Eine großzügige Subventionierung von Investitionen sollte die „Kapitallücke“ im Osten schließen; sie sollte die Produktivität des Faktors Arbeit auf ein Niveau heben, das den vereinbarten Löhnen entsprach<sup>26</sup>.

### Hohe Löhne und Transfers - ein gescheiterter Ansatz

Womöglich glaubten die Regierungsverantwortlichen zu Beginn der 90er Jahre wirklich noch an eine Steuerbarkeit des Aufschwungs Ost durch den Staat. Helmut Kohls Versprechen, daß es keinem schlechter gehen sollte, zeugt jedenfalls von solcher Selbstüberschätzung. Tatsächlich war diese Ver-

<sup>22</sup> Vgl. zur Wanderungsdiskussion bereits Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Lohn- und Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern, Bonn 1991, S. 14 ff.

<sup>23</sup> Das gilt insbesondere für die jüngere Generation in peripheren Räumen, innerhalb derer sich ein massiver „Brain Drain“ abzeichnen beginnt. Vgl. Ulf Matthiesen: Ist der Bevölkerungsrückgang der Untergang Brandenburgs?, Pressemitteilung des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung vom 11. Juli 2003, Erkner 2003, [http://www.irs-net.de/download/statement\\_Matthiesen.pdf](http://www.irs-net.de/download/statement_Matthiesen.pdf).

<sup>24</sup> Vgl. Mancur Olson: Aufstieg und Niedergang von Nationen, 2. Auflage, Tübingen 1991. Olsons Überlegungen sprechen übrigens nicht a priori gegen „umfassende“ Arbeitsmarktorganisationen und jede Zentralisierung der Lohnverhandlungen: „Hinreichend umfassende oder inklusive Organisationen werden einen großen Teil der Kosten ineffizienter politischer Maßnahmen internalisieren, das heißt selbst tragen, und sie haben dementsprechend einen Anreiz, Einkommensumverteilungen zu ihren Gunsten mit möglichst geringen sozialen Kosten anzustreben und ökonomischem Wachstum und den Interessen der Gesellschaft als Ganzes ein gewisses Gewicht beizumessen.“ (Mancur Olson, a.a.O., S. 123). Demzufolge wären also die Möglichkeiten zur Überwälzung von externen Kosten bei völlig dezentralen und bei völlig zentralen Entscheidungen am geringsten. Das mag eine Erklärung sein für die ambivalenten Befunde, die Truger und Hein bezüglich der Deregulierungserfahrungen berichten. Vgl. Achim Truger, Eckhard Hein: „Schlusslicht Deutschland“ – Resultat institutioneller Verkrustungen?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), H. 8, S. 509-516.

<sup>25</sup> Vgl. dazu schon Wolfgang Franz: Im Jahr danach – Bestandsaufnahme und Analyse der Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland, in: Bernhard Gahlen, Helmut Hesse, Hans Jürgen Ramser (Hrsg.): Von der Plan- zur Marktwirtschaft. Eine Zwischenbilanz, Tübingen 1992, S. 245-274, hier S. 263 ff.

<sup>26</sup> Streng genommen ist der Begriff „Kapitallücke“ ein Euphemismus für die zugrundeliegende Tatsache einer Mindestlohnarbeitslosigkeit. Die Frage ist nur, wie weit die Löhne hätten sinken müssen, um sich der Vollbeschäftigung anzunähern.

**Tabelle 3**  
**Tarifbindung in der ostdeutschen Industrie**  
(in %)

	Ostdeutsche Industrieunternehmen, die in einem tariffähigen Verband ...		kein Mitglied sind
	Mitglied sind ...  und es bleiben wollen	kein Mitglied sind  und an einen Austritt denken	
Unternehmen mit ... Beschäftigten			
bis 19	6	2	92
20 bis 49	10	3	87
50 bis 99	15	5	80
100 und mehr	28	8	64
Alle Unternehmen Beschäftigte in den Unternehmen	12	4	85
	29	5	66

Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW); Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, S. 177 (basierend auf einer Umfrage des DIW vom Sommer 2000).

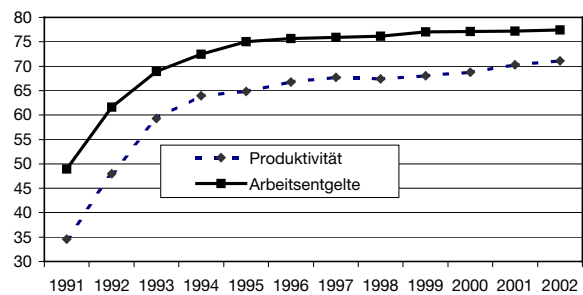
pflichtungserklärung eine Einladung an die mit Macht versehenen Gruppen zu wirtschafts- und beschäftigungspolitischem Fehlverhalten<sup>27</sup>. So entwerteten deren überzogene Ansprüche den letzten Rest an Kapital, den die bestehenden und meist wirklich maroden Betriebe noch aufzuweisen hatten. Dazu gehörte auch das Sozialkapital, das aus gewachsenen innerbetrieblichen Beziehungen besteht. All das brach unter der Last der Lohnforderungen auf breiter Front zusammen. Entsprechend bescheiden fielen auch Gebote potentieller Investoren und damit die Bilanz der Treuhandanstalt aus.

Heute wissen wir, daß die verabreichte Mixtur aus hohen Tariflöhnen und hohen Transfers nicht den erhofften Erfolg gebracht hat. Die Transfers gingen meist in den Konsum statt in Investitionen, und die Arbeitsmarktpolitik bestand aus bürokratischer Mangelverwaltung und Beschäftigungstherapie. Seit Mitte der neunziger Jahre geht dem Aufschwung Ost die Luft aus. Das ist Folge einer Tariflohnpolitik, die jeder machbaren oder denkbaren Produktivitätsentwicklung enteilt war<sup>28</sup>.

Allerdings stellt sich die Frage, wie wichtig die Tarifpolitik für Ostdeutschland überhaupt noch ist. Die Mehrzahl der Firmen mit der Mehrzahl der Beschäftigten gehört keinem Tarifverband an. In der Industrie

<sup>27</sup> Das Muster erinnert fatal an die lohnpolitischen Exzesse der frühen siebziger Jahre.

**Produktivität<sup>1</sup> und Entgelte<sup>2</sup> in Ostdeutschland**  
(Alte Bundesländer ohne Berlin =100)



Anmerkung: Der Quotient Arbeitsentgelte/Produktivität ergibt die Lohnstückkosten in % des Westniveaus. Die Arbeitsentgelte enthalten im Unterschied zu den Bruttolöhnen und -gehältern auch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.

<sup>1</sup> Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in jeweiligen Preisen. <sup>2</sup> Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer in jeweiligen Preisen.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, <http://www.vgrdl.de/>; eigene Berechnungen. Berlin wurde hier als Mischfall nicht berücksichtigt.

waren das im Jahr 2000 schon 85% der Betriebe mit zwei Drittel der Beschäftigten (vgl. Tabelle 3).

**Potemkinsche Tariflöhne?**

Am ostdeutschen Arbeitsmarkt herrscht weit mehr Flexibilität als man im Westen bis vor kurzem für möglich hielt; die Durchschnittsbetrachtung verdeckt eine erhebliche Bandbreite. Sicher gibt es Betriebe, die mit nagelneuem Kapital ausgestattet sind und Westlöhne von ihrer Produktivität her gut verkraften können. Aber um Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt wenigstens halbwegs auszugleichen, braucht man auch noch die vielen anderen, deren Kondition schon deshalb abfällt, weil sie an chronischer Eigenkapitalschwäche leiden und entsprechend auch am Kapitalmarkt keine anderen Mittel aufbringen können (Stichwort: „Kreditrationierung“). Die dort weithin gezahlten Löhne liegen viel näher am Marktlohn als die „Potemkinschen“ Tariflöhne. Und selbst über 40-Stunden-Wochen können viele Beschäftigte in Ostdeutschland nur müde lächeln, weil sie regelmäßig erheblich länger arbeiten.

Die Erosion des Flächentarifvertrags trug zur Verlangsamung des Anstiegs der Arbeitskosten bei. Zugleich verlangsamte sich aber auch der „Produktivitätsfortschritt“, der zu Anfang im erheblichen Maße auf „Entlassungsproduktivität“ zurückzuführen war<sup>29</sup>. Die Kluft zwischen Arbeitskosten und Produktivität, die

<sup>28</sup> „The east Germans simply priced themselves out of the market“, so Hans-Werner Sinn: Germany's Economic Unification. An Assessment After Ten Years, in: National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 7586, März 2000, <http://www.nber.org/papers/w7586>. Dort - auf Seite 19 - findet sich auch die graphische Darstellung des ostdeutschen Lohnanpassungspfades im Vergleich zu den wichtigsten Mitbewerbern am Weltmarkt.

sich zu Anfang der neunziger Jahre auftat, machte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre kaum Anstalten sich zu schließen (vgl. Abbildung). Das scheint sie erst am aktuellen Rand zu tun – allerdings wohl mit aus dem Grund, daß nun auch die Entwicklung im Westen stagniert<sup>30</sup>. Der Nachteil des Ostens bei den Lohnstückkosten scheint sich in den letzten Jahren zu verringern.

Die abnehmende Tarifbindung mag auch ein Hauptgrund dafür sein, daß der Vergleich der Lohnstückkosten für wichtige Wirtschaftsbereiche gar keinen Wettbewerbsnachteil gegenüber dem Westen mehr anzeigt: „Die Lohnstückkosten sind im Produzierenden Gewerbe, das den überregionalen Sektor hauptsächlich bildet, bis 2000 unter das Westniveau gefallen. Hält diese Entwicklung noch ein paar Jahre an, kann Ostdeutschland den überregional aktiven und konkurrenzfähigen Sektor entwickeln, der für die weitere Regionalentwicklung im besonderen Maße wichtig ist.“<sup>31</sup>

Diese positive Einschätzung sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Aushöhlung der Tarifbindung nur ein unvollkommener Ersatz für eine vernünftige Tarifpolitik ist. In bestehenden Unternehmen wird die Unterschreitung der Tarifföhne von den Gewerkschaften nolens volens hingenommen. Für (potentielle) Neuansiedlungen gilt dies nicht. Hier sind die geltenden Tarifverträge ein Standortfaktor, der nicht ohne weiteres zu beeinflussen ist.

**Irrelevanz der Löhne?**

Die Erosion der Tarifverträge führt Karl-Heinz Paqué dazu, die Bedeutung des Lohns für die Regionalpolitik zu relativieren; die Engpaßfaktoren lägen inzwischen anderswo<sup>32</sup>: Die Produktpalette Ostdeutschlands bestand und besteht noch zu einem großen Teil aus Gütern, die technologisch in die Jahre gekommen sind und bei denen die modernere Konkurrenz aus anderen Ländern entsprechend übermächtig ist. Der Absatz solcher Produkte sei über Preissenkungen nur schwer zu fördern; die Betriebe sähen sich – technisch

<sup>29</sup> Als „Entlassungsproduktivität“ bezeichnen wir den Anstieg der Produktivität, der sich dadurch ergibt, daß die am wenigsten produktiven Arbeitsplätze wegen höherer Löhne wegfallen.

<sup>30</sup> Das Bruttoinlandsprodukt in den Neuen Ländern (ohne Berlin) wuchs 2002 um 3,5%; in den Alten Ländern (ohne Berlin) um 1,3%.

<sup>31</sup> Vgl. die Quelle zu Tabelle 3: DIW, IfW, IAB, IWH, ZEW, a.a.O., S. 319.

<sup>32</sup> Vgl. Karl-Heinz Paqué, a.a.O., S. 414 ff. Dort heißt es: „Die Lohnpolitik steht nach der Erosion des Flächentarifvertrags als Instrument der makroökonomischen Anpassung in Ostdeutschland nicht mehr zur Verfügung. ... Ein Schließen der Kapitallücke zwischen West und Ost muß mit anderen angebotspolitischen Mitteln erreicht werden als der Lohnpolitik.“ Die Aufgabe bestehe vielmehr darin, die „Innovations- und Markenlücke“ im Sektor der handelbaren Güter zu schließen.

**Wissensvorsprung für Sie**  
 mit dem neuen Online-Service  
**Springer Alert**

**Lassen Sie sich individuell über Springer-Neuerscheinungen informieren:**

- Sie wählen Ihr Spezialgebiet.
- Sie bestimmen den Informationsweg: Post oder E-Mail.
- Sie entscheiden, wie oft wir Sie informieren.

**Springer Alert:**  
**Ihr Service nach Maß – schnell, intelligent, aktuell**

**Jetzt anmelden**

<http://www.springer.de/alert-de>

**Springer**



gesprochen – einer „im relevanten Bereich“ unelastischen Nachfrage gegenüber<sup>33</sup>. Zugegeben: Entsprechend skeptisch sind für solche Sektoren die Hoffnungen zu beurteilen, Beschäftigung durch Lohnsenkungen zu schaffen. Die Folgerung lautet schlagwortartig: Ostdeutschland müsse in den Produkt- statt in den Preiswettbewerb eintreten<sup>34</sup>.

Es bleibt kritisch anzumerken, daß dieses Argument der Irrelevanz der Löhne nur für bereits bestehende Betriebe gilt. Die Tariflöhne und die tarifliche Festlegung von Arbeitsbedingungen bleiben für Neuansiedlungen Standortfaktoren von hohem Rang.

Das sahen die Gewerkschaften nicht so. Sie sahen sich vielmehr durch Diagnosen wie die von Paqué aus der Verantwortung entlassen. Wenn denn die Arbeitsmenge durch eine zurückhaltende Lohnpolitik nicht gesteigert werden kann, dann liegt eine Rationierung der vorhandenen Arbeitsmenge über eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit nahe.

#### Standortfaktor Arbeitszeit im Osten

Es besteht heute weniger Anlaß als je zuvor, an gesamtwirtschaftliche Beschäftigungswirkungen von Arbeitszeitverkürzungen zu glauben. Die theoretischen Herleitungen sind logisch fragwürdig und empirisch haltlos<sup>35</sup>. Von einer nennenswerten Verringerung der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland infolge der Arbeitszeitverkürzung kann keine Rede sein. Es scheint vielmehr, als habe diese Politik die Beschäftigungsprobleme der Anbieter einfacher Arbeit verschärft<sup>36</sup>.

Welche Auswirkungen hätte die Durchsetzung der IG Metall-Forderungen für Ostdeutschland gehabt? Eine forcierte Reduktion der Arbeitszeit hätte weiter zur Steigerung der Lohnkosten beigetragen – in einer Größenordnung von rechnerisch etwa 8%, wobei unklar blieb, auf welchen Zeitraum die Anpassung hätte verteilt werden sollen<sup>37</sup>.

Manche hätten das verkraften können. Tarifvereinbarungen und damit auch die Arbeitszeitverkürzung hätten tendenziell die moderneren, größeren, produktiven Betriebe betroffen, die höhere Kosten verkraften können. Andere wären aus der Tarifbindung geflohen oder Pleite gegangen. Und noch einmal: Die tariflich vereinbarten Löhne und Arbeitszeiten bestimmen auch die Standortgunst für künftige Investitionen. Künftige Investoren können eben nicht damit rechnen, von vornherein Ausnahmeklauseln in Anspruch nehmen zu können, wie es die „Grenzanbieter“ jetzt tun, zum Teil mit stillschweigendem Segen der Gewerkschaften.

Die Arbeitszeitverkürzung hätte die Entwicklungsperspektiven noch darüber hinaus getrübt. Die beschäftigungspolitischen Hoffnungen für Ostdeutschland verbinden sich tatsächlich mit einer Produktpalette, für die die Marktbedingungen – sprich: die erzielbaren Preise – besser sind als für die gegenwärtige. Der Osten muß auf Produktinnovation und Ansiedlung neuer Betriebe setzen; gefordert sind Forschung und Entwicklung – insoweit ist Paqué und anderen zuzustimmen.

Doch Arbeitskräfte, die das bewerkstelligen, stellen schon heute oft „Engpaßfaktoren“ dar – man denke an Informatiker und manche Ingenieursqualifikationen. Ausgerechnet sie nach 35 Wochenstunden nach Hause zu schicken, ist beschäftigungspolitisch kontraproduktiv. Mit Blick darauf bieten längere Arbeitszeiten im Osten einen Standortvorteil, gerade für forschungs- und entwicklungsintensive Betriebe<sup>38</sup>. Insbesondere können die teuren maschinellen Anlagen, Laboratorien und Prüfstände länger laufen als anderswo. Eine allgemein vereinbarte Arbeitszeitverkürzung hätte auch diesen potentiellen Vorteil zunichte gemacht. Es ist daher für Ostdeutschland aus mehr als einem Grund zu begrüßen, daß die IG Metall gescheitert ist<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> Vgl. Karl-Heinz Paqué, a.a.O., S. 414. Plausibel ist unseres Erachtens die Vorstellung einer „geknickten“ Nachfragekurve. Dies hieße, daß bei Preissenkungen die Elastizität niedrig, bei Preiserhöhungen jedoch hoch ist. In dieser Situation führen niedrigere Löhne zu keiner nennenswerten Absatzausweitung, höhere Löhne führen zum Marktaustritt.

<sup>34</sup> Vgl. Martin Gornig, Frank Görzig: Ostdeutschland: Sind die Löhne das Wettbewerbsproblem der Betriebe?, in: DIW-Wochenbericht 17/2001. <http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/01-17-1.html>.

<sup>35</sup> Vgl. Gerhard Rübel: Arbeitszeitverkürzung oder längere Arbeitszeit?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 1, S. 37-44.

<sup>36</sup> Vgl. Christian Dreger, Jürgen Kolb: Generelle Verkürzung der Wochenarbeitszeit verdrängt ungelernete Arbeitnehmer, in: Wirtschaft im Wandel, 1999, H. 12, S. 3-6.

<sup>37</sup> In der Stahlindustrie soll die 35-Stunden-Woche stufenweise bis zum 1. April 2009 eingeführt werden.

<sup>38</sup> Die Attraktivität der Lebensbedingungen für solche Arbeitskräfte ist vielerorts im Osten inzwischen sicher gegeben, und ihnen höhere Löhne als anderswo zu bieten bedeutet ja keinen Verstoß gegen das Günstigkeitsprinzip.

<sup>39</sup> Die Sache hätte auch anders ausgehen können. Die bereits ansässigen Betriebe standen in der Versuchung, ihre vom Streik bedrohten Quasirenten aus bereits investiertem Kapital zu verteidigen – indem sie (auf längere Frist) zu viele Zugeständnisse machen – und sich im Stillen vorzunehmen, dann eben in Ostdeutschland nicht mehr zu investieren. Die Interessen bloß potentiell ansiedlungswilliger Betriebe sind nun einmal nicht in den Verbänden vertreten. Die Public-Choice-Theorie legt die Vermutung nahe, daß das in Gewerkschaftszentralen, die von Interessen der Medianmitglieder (aus den westdeutschen Kernbelegschaften) geleitet werden, zumindest billigend in Kauf genommen worden wäre. Auf die allgemeine Gefahr, daß sich die Unternehmen bei immer besser werdenden Möglichkeiten der Direktinvestition im Ausland nicht mehr gegen eine unvernünftige Lohnpolitik wehren, sondern Zugeständnisse für die Zukunft machen und Neuinvestitionen dann im Ausland vornehmen, hat bereits Olaf Sievert anlässlich des vierzigsten Jubiläums des Sachverständigenrats hingewiesen: Vgl. Olaf Sievert: Vom Keynesianismus zur Angebotspolitik, [http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/aktuell/rede\\_sievert.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/aktuell/rede_sievert.pdf).