

Dietrich Schönwitz

Für eine Ex-post-Orientierung der Lohnpolitik

Die Deutsche Bundesbank hat in ihrem Memorandum „Wege aus der Krise – Wirtschaftspolitische Denkanstöße für Deutschland“ kürzlich Hinweise auf Wege aus der Wachstumskrise gegeben und dabei auch darauf aufmerksam gemacht, dass in Zeiten hoher und hartnäckiger Arbeitslosigkeit die Lohnpolitik eine besonders große gesamtwirtschaftliche Verantwortung trägt. Wird die Konzeption einer Ex-post-Orientierung der Lohnpolitik dieser Rolle gerecht?

Lohnpolitik ist in der Bundesrepublik sehr weitgehend in die Autonomie der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände beziehungsweise Arbeitgeber gestellt. In ökonomischer Sicht erfüllen insbesondere die Tariflohnvereinbarungen, die als Mindestnormen für die tarifschließenden Parteien und deren Mitglieder verbindlich sind und im Wege der Allgemeinverbindlichkeitserklärung auch auf nicht Organisierte ausgedehnt werden können, den Tatbestand eines normsetzenden Lohn- und damit Preiskartells. Preiskartelle sind nach dem Grundgesetz der marktwirtschaftlichen Ordnung, dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), prinzipiell verboten, weil sie die Funktionsfähigkeit der Marktkoordinierung über die Informations-, Lenkungs- und Ausweitungsfunktion der freien Preisbildung gefährden.

Staatlich sanktionierte Tarifkartelle

Begründet wurde die Akzeptanz des Tarifkartells bei der Errichtung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg und dessen Erhaltung als wettbewerbspolitischer Ausnahmereich nach Verabschiedung des GWB im Jahr 1957 mit dem Argument – auch rückblickend auf die Zeit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert – der auf unregelmäßigen Arbeitsmärkten ungleich zu Lasten der Arbeitnehmer und zu Gunsten der Produktionsmitteleigentümer verteilten Marktmacht und dem Anspruch, zur Vermeidung von dauerhaften Unterordnungspositionen der abhängig Beschäftigten gegengewichtige Marktmacht zu schaffen. Ursprünglich als Konstruktion zur Wahrung der Interessen Unterprivilegierter gedacht, hat es sich im Zuge der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung der Bundesrepublik, der korporativistischen Verflech-

ung von Interessengruppen mit staatlicher Meinungsbildung und Machtausübung sowie wählerstimmenorientiertem Verhalten der politischen Klasse zunehmend als nachteilig erwiesen, dass dieser Art von Tarifautonomie die gesamtwirtschaftliche Einbindung fehlt, die bei anderen makroökonomisch bedeutsamen Politikbereichen durchaus geregelt ist. Unbestreitbar haben kollektive Lohnvereinbarungen in der Geschichte der Bundesrepublik auch zur friedlichen Lösung von Konflikten beigetragen, indem Interessengegensätze aus dem Beschäftigungsverhältnis von der Betriebsebene auf die Verbandsebene übertragen wurden. Vor allem in Zeiten der Wachstumsschwäche ist eine umverteilungsorientierte Ausrichtung der Lohnpolitik auf die Interessen der Organisierten jedoch mit der Gefahr der Entstehung und Aufrechterhaltung von lohnkosteninduzierter Arbeitslosigkeit verbunden.

Gesamtwirtschaftliche Verantwortung der Wirtschaftspolitik

Tarifpolitik steht somit ebenso wie die Finanzpolitik und die Geldpolitik als weitere klassische wirtschaftspolitische Handlungsbereiche in gesamtwirtschaftlicher Verantwortung, da die Durchsetzung lohnpolitischer Verteilungsansprüche Preisniveaustabilität, Wachstum und Beschäftigung als hochrangige Ziele der Wirtschaftspolitik beeinflussen kann. Sowohl bei der Geldpolitik als auch bei der Finanzpolitik ist die gesamtwirtschaftliche Einbindung durch konkrete Vorgaben und Regelungen bestimmt.

Für die Geldpolitik, die sich seit dem Vertrag von Maastricht auf europäischer Ebene vollzieht, gilt, dass die Europäische Zentralbank und die nationalen Notenbanken der Gewährleistung der Preisniveaustabilität verpflichtet sind und dass die Politik der Regierung nur insoweit zu unterstützen ist, als dieses primäre Ziel nicht gefährdet wird. Konzeptionell ist die gesamtwirtschaftliche Verantwortung der Geldpolitik durch die

Dr. Dietrich Schönwitz, 55, ist Rektor der Fachhochschule der Deutschen Bundesbank (University of Applied Sciences), Hachenburg. Er gibt hier seine persönliche Meinung wieder.

Grundüberzeugung bestimmt, dass die Geldpolitik durch die Gewährleistung von Preisniveaustabilität auf längere Sicht positive Effekte auf wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung hat und dass sie längerfristig keinen Anstieg der realen Produktion bewirken kann¹. Wirtschaftstheoretisch greift diese Konzeption auf die in der klassischen Nationalökonomie wurzelnde Auffassung von der Neutralität geldpolitischer Impulse zurück². In Bezug auf das konkrete geldpolitische Handeln in Europa und Deutschland wird diese Interpretation gesamtwirtschaftlicher Verantwortung zusätzlich durch den Sicherungsmechanismus „Unabhängigkeit“ abgestützt. Empirische Untersuchungen belegen: Je unabhängiger die Zentralbank, desto niedriger in längerfristiger Betrachtung die Inflationsrate³.

Die Finanzpolitik wurde zusätzlich zu bereits bestehenden Regelungen – zum Beispiel auf der Grundlage der Zielvorgaben des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft – durch die Spielregeln des Maastricht-Vertrages und deren Ergänzung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstärkt in gesamtwirtschaftliche Verantwortung genommen, indem damit wesentlich deutlicher als früher postuliert wird, dass es zu den zentralen Aufgaben einer Wachstum und Beschäftigung nachhaltig fördernden Finanzpolitik gehört, für geordnete Staatsfinanzen zu sorgen⁴. In diesem Sinne sind auch numerische Referenzwerte „... für das Haushaltsdefizit und die Verschuldung (in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) ... notwendig, um sicherzustellen, dass der Finanzierungsbedarf des Staates nicht das von privaten Investitionen getragene Wirtschaftswachstum untergräbt (crowding out)“⁵. Eine davon zu unterscheidende Frage ist die nach effektiver Anwendung des Paktes im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Diesbezüglich belegt gerade das Verhalten vieler Regierungen, die so tun, „... als trügen sie keine Gesamtverantwortung für dieses politische Projekt der europäischen Integration“⁶, die Notwendigkeit einer

gesamtwirtschaftlichen Bindung der Wirtschaftspolitik – gerade auch in einem wachsenden Europa.

Fehlende Einbindung der Lohnpolitik

Im Gegensatz zur Geldpolitik und zur Finanzpolitik ist die gesamtwirtschaftliche Verantwortlichkeit der Lohnpolitik nicht konkret festgelegt. Das Tarifvertragsgesetz enthält hierzu nichts. In dessen erstem Paragraphen ist lediglich Inhalt und Form des Tarifvertrages geregelt. So muss es derzeit im Hinblick auf Koordinierungsversuche bei entsprechenden Appellen bleiben: „It is the task of fiscal and structural policies – but also of those involved in the wage-bargaining process – to enhance the growth potential of the economy.“⁷ Ein Weg, die Tarifautonomie in der Bundesrepublik nicht grundsätzlich in Frage zu stellen und gleichwohl eine stärkere gesamtwirtschaftliche Einbindung der Lohnpolitik zu erreichen, könnte darin bestehen, bei Tarifverhandlungen für kommende Perioden die einfache Wahrheit anzuerkennen, dass das, was es in einer Volkswirtschaft zu verteilen gibt, erst ex post feststellbar ist.

Entsprechend vorsichtig, so die Deutsche Bundesbank in ihrem Stabspapier, sei das „Verteilbare“ auszuloten⁸. Hinzuweisen ist insbesondere auf folgende kostenwirksame Einflussfaktoren, die ex post den gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraum beeinflussen und demzufolge bei der Aushandlung des Anstiegs der Reallöhne ergänzend zum Produktivitätsfortschritt berücksichtigt werden sollten:

- Produktivitätsanstieg, der sich lediglich aus der Entlassung von Arbeitskräften ergeben hat;
- außenwirtschaftlich begründete Preissteigerungen bei Zulieferprodukten wie beispielsweise bei den Ölpreisen;
- vorab-Verteilung zu Gunsten des Staates, die aus der Erhöhung von indirekten Steuern und anderen Abgaben resultiert;
- Kosten etwaiger Arbeitszeitverkürzungen;
- Veränderung von Lohnzusatzkosten sowie gegebenenfalls Kapitalkosten.

Zweidimensionale Lohnpolitik

Welchen gesamtwirtschaftlich orientierten Beitrag die Tarifpartner unter Beachtung derartiger beschäfti-

¹ Vgl. Europäische Zentralbank: Der Zusammenhang zwischen Geld- und Finanzpolitik im Euro-Währungsgebiet, in: Monatsbericht, Februar 2003, S. 41 ff. (S. 43 f.).

² Vgl. Dietrich Schönwitz: Arbeitsteilung zwischen Geld- und Wirtschaftspolitik – Das Konzept der Europäischen Zentralbank, in: Orientierungen, 1/2002, S. 11 ff. (S. 13 f.).

³ Vgl. Egon Görgens, Karl-Heinz Ruckriegel, Franz Seitz: Europäische Geldpolitik, 3. Aufl., Stuttgart 2003, S. 77 ff.

⁴ Vgl. auch Deutsche Bundesbank: Wege aus der Krise – Wirtschaftspolitische Denkanstöße für Deutschland, hektographiert, Frankfurt am Main 2003, S. 8.

⁵ Otmar Issing: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt – unentbehrliches Korrelat zur einheitlichen Geldpolitik, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1/2003, S. 15 ff. (S. 16).

⁶ Jürgen Stark: Kurzsichtige Demontage des Stabilitätspaktes, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 118 vom 22.5.2003, S. 12.

⁷ European Central Bank: The Monetary Policy of the ECB, Frankfurt am Main 2001, S. 42.

⁸ Vgl. dazu und zum Folgenden Deutsche Bundesbank: Wege aus der Krise, a. a. O., S. 9.

gungsneutraler Orientierungsgrößen erbringen sollten, wäre dann in der jeweiligen Situation zu bestimmen, wobei es genügend Institutionen und Gremien gibt, die hinsichtlich der Beurteilung gesamtwirtschaftlich verträglicher Verteilungsspielräume numerische Werte für kostenwirksame Einflussfaktoren liefern könnten - zum Beispiel der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die unabhängigen Forschungsinstitute oder die wissenschaftlichen Beiräte bei den entsprechenden Fachministerien.

Eine gesamtwirtschaftliche Einbindung der Lohnpolitik könnte erreicht werden, indem der bereits vor längerer Zeit gemachte Vorschlag aufgegriffen wird, die Lohnpolitik zweidimensional als „Ex-ante-Lohnpolitik“ und als „Ex-post-Lohnpolitik“ zu betreiben⁹, wobei dieser Vorschlag unter dem Eindruck der seitdem gemachten Erfahrungen in der Weise modifiziert werden sollte, dass die relativ vorsichtige Ex-ante-Lohnpolitik für die kommende Periode sich zur Sicherung der Kaufkraft des laufenden Arbeitseinkommens an der voraussichtlichen Lebenshaltungskostenentwicklung orientiert. Hinsichtlich dieser Preiskomponente würde eine Orientierung an der in die geldpolitische Referenzwertvorgabe der Europäischen Zentralbank eingehenden Preiskomponente eine vorsichtige Vorgehensweise abstützen, auch wenn es in Euroland Differenzen in der Entwicklung des Preisniveaus gibt.

Eine derartige Lohnpolitik wäre dann *uno actu* mit einer Ex-post-Lohnpolitik zu kombinieren, die die verteilungspolitischen Ergebnisse der abgelaufenen Periode unter Berücksichtigung beschäftigungsneutraler Orientierungsgrößen korrigiert. Vor dem Hintergrund, dass Kartelle – insbesondere wenn sie sich auf Marktvariable beziehen – in marktwirtschaftlichen Ordnungen eigentlich ein Störfaktor sind, erscheint eine solche durch die Expertise von Sachverständigen abgestützte Modifizierung der Tarifautonomie im Sinne einer Ex-post-Bindung der Lohnpolitik gerechtfertigt.

Ergänzung des Tarifvertragsgesetzes

Im Tarifvertragsgesetz könnte die Bindung in der Weise verankert werden, dass an seinen Anfang ein Passus mit etwa folgender Festlegung gestellt würde: Die Tarifvertragsparteien handeln in gesamtwirtschaftlicher Verantwortung. Sie berücksichtigen in ihren Tarifvereinbarungen kostenwirksame Orientierungsgrößen für abgelaufene Perioden. Hinsichtlich der Ermittlung von derartigen Einflussfaktoren ist der Rat unabhängiger, sachverständiger Experten hinzuzu-

ziehen, auf die sich die Parteien in freier Vereinbarung einigen sollen.

Es wäre noch zu diskutieren, wie zu verfahren ist, wenn eine solche Einigung nicht zustande kommt. Weitere Details sollten der Selbstregulierung und Selbstverantwortung überlassen werden.

In welchem Maße in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ermittelte Verteilungsspielräume nicht ausgenutzt und entsprechende Abschlüsse in den Tariflohnsteigerungen zur Beschäftigungsförderung verwendet werden, sollte zunächst ebenfalls der Selbstverantwortung der Tarifpartner überlassen werden, indem es grundsätzlich bei der Verlagerung von Lohnvereinbarungen auf die Verbandsebene bleibt, was durchaus bedeuten kann, dass Tarifabschlüsse betriebsnäher gestaltet werden können. Darüber hinaus sollten jedoch im Sinne einer „wettbewerblicheren Tarifautonomie“¹⁰ dezentrale Lohnvereinbarungen auch in Abweichung von Tarifübereinkünften – also ohne Zustimmungsvorbehalt der Tarifparteien – und im gegenseitigen Einvernehmen von betrieblicher Arbeitnehmervertretung und Unternehmensleitung sowie mit Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der Arbeitnehmer möglich sein, vor allem wenn dadurch Gefahr vom Unternehmen abgewendet wird, Arbeitsplätze erhalten sowie Zukunftsperspektiven eröffnet werden.

Mehr wirtschaftspolitischer Gleichklang

Ex-post-Orientierung der Lohnpolitik, gesamtwirtschaftliche Einbindung der Tariflohnfindung und wettbewerblichere Gestaltung der Tarifautonomie sind somit im Zusammenhang zu sehen. Die vorgeschlagene Ergänzung des Tarifvertragsgesetzes ist durchaus systemkonform, so dass – wenngleich modifiziert – Tarifautonomie als prägendes Merkmal der Sozialen Marktwirtschaft erhalten bleiben würde. Indem als wesentlicher Bestandteil dieser lohnpolitischen Konzeption Tariflohnforderungen und deren Verwirklichung nicht mehr ausschließlich verbandlicher Interessenarithmetik überlassen würden, könnte gleichwohl ein Weg eröffnet werden,

- erstens unabhängig von späteren Schlichtungsverfahren Tariflohnabschlüsse diesseitig ökonomischer Vernunft zu fördern,
- zweitens mehr wirtschaftspolitischen Gleichklang zu erzielen und
- drittens den Grad der Umsetzung tariflicher Rahmenvereinbarungen flexibler den jeweiligen betrieblichen Gegebenheiten anpassen zu können.

⁹ Vgl. Heinz Lampert, Dietrich Schönwitz: Lohnpolitik, in: Evangelisches Staatslexikon, 3. Auflage, Stuttgart 1987, Sp. 2026 ff. (Sp. 2040 f.).

¹⁰ Norbert Berthold: Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Element einer wettbewerblicheren Tarifautonomie, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber Stiftung, Nr. 4/2003.