

Heiner Flassbeck, Remi Maier-Rigaud

## Auf der schiefen Bahn - Die deutsche Lohnpolitik verschärft die Krise

*Die Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft fordert Erklärungsansätze heraus. Während viele Ökonomen die Ursachen für die deutsche Wachstums- und Beschäftigungskrise bei den Angebotsbedingungen sehen, plädieren Dr. Heiner Flassbeck und Remi Maier-Rigaud dafür, der Nachfrageseite und der Lohnpolitik mehr Beachtung zu schenken.*

Die deutsche Wachstumsschwäche ist ein relativ neues Phänomen. Erst seit Mitte der 90er Jahre ist Deutschland Wachstumsschlußlicht in Europa. Neu ist auch die Mut- und Machtlosigkeit der Wirtschaftspolitik gegenüber der längsten Schwächephase der deutschen Nachkriegsgeschichte, die im Jahr 2000 angefangen hat und deren Ende nicht abzusehen ist. Da man die Konjunktur völlig aus dem Blick verloren hat, konzentriert sich alle Kraft auf die berühmten „Reformen“. Die Geldpolitik versagt sich jedem kurzfristigen Aktionismus und die Fiskalpolitik wandelt ohne Zögern den alten Holzweg der Parallelpolitik und ist verwundert, wieso die Konsolidierung nicht gelingt.

In dieser Situation ruht die Hoffnung auf zwei Politikfeldern: „Strukturreformen“ sollen das Wachstum ankurbeln und die Lohnpolitik soll für Beschäftigung sorgen. Das ist beste Neoklassik, weil sich Wachstum nur aus den endogenen Kräften der Marktwirtschaft ergeben kann, die von der Wirtschaftspolitik, besser von der Struktur- oder Ordnungspolitik wieder zum Leben erweckt werden müssen. Dagegen hat die Lohnpolitik für Beschäftigung zu sorgen, ganz gleich wie hoch die sich aus den endogenen Wachstumskräften ergebenden Zuwachsraten sind. In dieser Welt können weder die Fiskal- noch die Geldpolitik etwas für Wachstum und Beschäftigung tun, da sie die Wirtschaftssubjekte nicht hinsichtlich der „wahren“ Verhältnisse täuschen können.

Weil in Deutschland Wachstum und Beschäftigung zugleich zu wünschen übrig lassen, ist die zweifache Rollenzuweisung durch die Neoklassik konsequent. Einerseits muß der Staat Reformen durchsetzen, andererseits muß die Lohnpolitik über Reallohnzurückhaltung mehr Beschäftigung von Arbeit rentabel

machen. Dieser Zusammenhang ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung: Die Tatsache, daß Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit zusammenfallen, ist für einen Neoklassiker eher ein zufälliges Ereignis. In einer Welt mit einem flexiblen Arbeitsmarkt könnte bei jeder Wachstumsrate Vollbeschäftigung hergestellt werden, da die Preise am Arbeitsmarkt immer so viel Beschäftigung schaffen können, wie notwendig ist, um die wirklich Arbeitsuchenden unterzubringen. In neoklassischer Diktion folgt daraus, daß Wachstums- und Beschäftigungspolitik zwei voneinander unabhängige Politikfelder sind.

Die säuberliche Trennung der Phänomene bringt die neoklassische Theorie angesichts der zeitlichen Abfolge der zu erklärenden Fehlentwicklungen aber in enorme Schwierigkeiten. Warum schneidet Deutschland gerade seit Mitte der 90er Jahre in Sachen Wachstum und Beschäftigung so schlecht ab? Haben sich die strukturellen Probleme genau zu der Zeit ergeben als auch der Arbeitsmarkt noch rigider wurde? Welches waren die Maßnahmen, die von der damaligen Regierung mit solch gewaltigen Nebenwirkungen ergriffen wurden<sup>1</sup>? Was war der Auslöser am Arbeitsmarkt? War nicht gerade diese Phase von dem Versuch der Bundesregierung gekennzeichnet, marktwirtschaftliche Erneuerung und größere Flexibilität am Arbeitsmarkt voranzubringen?

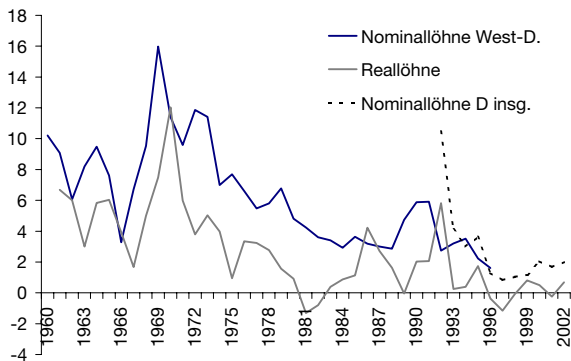
### Neue Lohnpolitik seit 1996

Untersucht man die Lohnpolitik, läßt sich tatsächlich ein Bruch in der Entwicklung für 1996 nachweisen. Dieser geht aber nicht in die Richtung, die die neoklassische Theorie vermutet, sondern genau in die Gegenrichtung. Bis 1996 waren nämlich die Nominallohne (die gesamten Arbeitskosten einschließlich

*Dr. Heiner Flassbeck, 52, Staatssekretär im Bundesfinanzministerium a.D., ist Chief, Macroeconomic and Development Policies Branch bei der UNCTAD; Remi Maier-Rigaud, 24, cand. rer. pol., studiert an der Universität zu Köln und war 2002 „Intern“ bei der UNCTAD in Genf.*

<sup>1</sup> Die an dieser Stelle häufig zu hörende Erklärung, Deutschlands Zurückfallen beim Wachstum sei Folge der Angleichung der Realzinsen in Europa mit dem Übergang in die Währungsunion, greift sicher viel zu kurz. Sie erklärt nicht die auch im intertemporalen Vergleich eklatante Wachstumsschwäche und auch nicht das Zurückfallen gegenüber Ländern außerhalb der Währungsunion. Sie vermag auch nicht zu erklären, warum Deutschland, wie später zu zeigen sein wird, gerade beim privaten Verbrauch zurückfällt, nicht aber beim Export.

**Abbildung 1**  
**Löhne in Deutschland**  
(jährliche Wachstumsrate in %)



Quelle: EU-Kommission, AMECO-Datenbank.

der Lohnnebenkosten) in Westdeutschland nie um weniger als 3% pro Jahr gestiegen. Nach 1996 wurde das zum Normalfall (vgl. Abbildung 1). Die Lohnpolitik wollte nach der erneuten Wachstumsschwäche 1994/1995 einen historischen Versuch machen, mit niedrigen Abschlüssen das Problem der Arbeitslosigkeit weit grundsätzlicher anzugehen, als es bis dahin der Fall gewesen war.

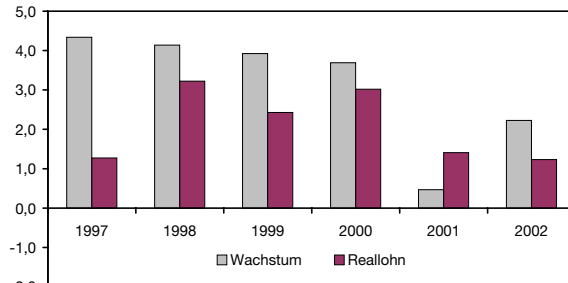
Der Zuwachs der Nominallöhne, der von 1960 bis 1990 bei 6,8% gelegen hatte, sank in der ersten Hälfte der 90er Jahre (Gesamtdeutschland) auf 5,4% und reduzierte sich im Zeitraum 1996 bis 2000 auf eine Rate von 1,3%. Dieser Bruch bei den Nominallöhnen schlug sich auch in den Reallöhnen nieder. Waren diese seit den 60er Jahren in der Regel um über 3% gestiegen<sup>2</sup>, legten sie in der ersten Hälfte der 90er Jahre nur noch um 2% jährlich zu. Zwischen 1996 und 2000 hat sich im Zuge der neuen Lohnpolitik die „Zunahme“ auf -0,1% vermindert. Auch 2001 und 2002

<sup>2</sup> Zwischen 1960 und 1996 gab es nur einmal einen absoluten Rückgang der Reallöhne, nämlich in den Jahren 1981 und 1982. Damals war das aber unmittelbar Folge eines exogenen Schocks (Erhöhung der Ölpreise) bei rigiden Nominallöhnen und nicht das Ergebnis einer allmählichen Reduktion der Nominallohnzuwächse.

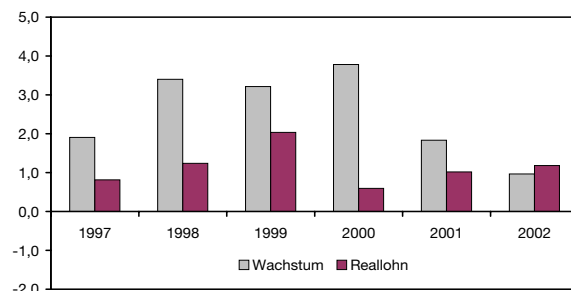
<sup>3</sup> Reale Arbeitskosten werden von der EU-Kommission, aus deren AMECO-Datenbank alle unsere Daten stammen, definiert als „real compensation per employee or per full-time equivalent, total economy, deflator private consumption, national currency“. Selbstverständlich kann man in einem internationalen Vergleich nicht, wie Sinn das regelmäßig tut, die realen Arbeitskosten im verarbeitenden Gewerbe mit dem gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen vergleichen. Das verbietet sich schon wegen der unterschiedlichen Abgrenzung der Sektoren in Ländern wie Deutschland und den USA. Generell sind aber reale Rechnungen auf Sektorbasis äußerst fragwürdig, weil in der Regel ein gesamtwirtschaftlicher Deflator benutzt wird, der die Ergebnisse verzerrt. Schließlich mag die sektorale Lohndifferenzierung - je nach der Mobilität der Arbeitskräfte - oder die sektorale Qualifikationsstruktur unterschiedlich sein, ohne daß das Einfluß auf das Lohnniveau insgesamt hat. Auch dann wären Schlüsse auf das gesamte Beschäftigungsniveau nicht zulässig. Vgl. H. W. Sinn in seinem Vortrag auf der Jahresversammlung des ifo-Instituts, in: ifo-Schnelldienst, 55. Jg. (2002), Nr. 13, S. 14.

**Abbildung 2**  
**Wachstum und Reallöhne 1997 - 2002**  
(in % gegenüber Vorjahr)

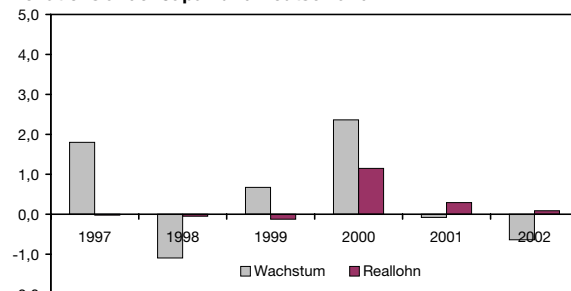
**USA und Großbritannien**



**Frankreich**



**Deflationsländer Japan und Deutschland**

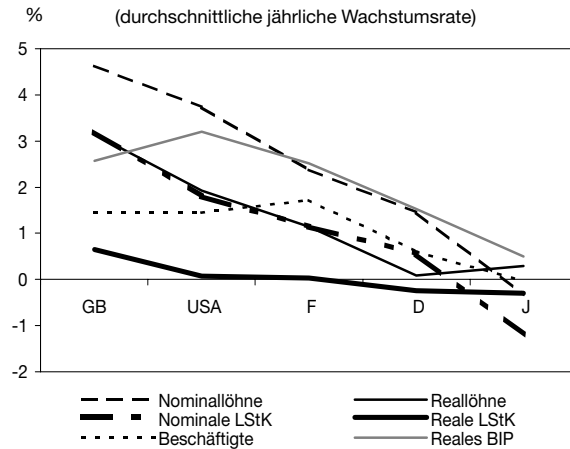


Quelle: EU-Kommission, AMECO-DATENBANK.

blieb es tendenziell bei einer solchen Entwicklung (0,1 und -0,3%).

Betrachtet man die Zunahme der Reallöhne im internationalen Vergleich in diesem Zeitraum, lassen sich drei verschiedene Lohnregimes identifizieren (vgl. Abbildung 2): Länder wie die USA und Großbritannien sind durch eine hohe Wachstumsdynamik und große Zuwächse bei den Reallöhnen gekennzeichnet. Frankreich hat eine mittlere Variante gewählt mit mäßigen aber relativ stabilen Zuwächsen der realen Arbeitskosten und mittleren Wachstumsraten<sup>3</sup>. Japan und Deutschland dagegen haben in dieser Zeit versucht, mit extrem geringen Zuwächsen der Reallöhne oder sogar Rückgängen die Beschäftigungssituation vom Wachstum abzukoppeln. Das ist offenbar nicht gelungen.

**Abbildung 3**  
**Indikatoren zur Lohnentwicklung**  
**in Industriestaaten 1996 - 2002**  
 (durchschnittliche jährliche Wachstumsrate)



Quelle: EU-Kommission, AMECO-DATENBANK.

**Beurteilung durch die neoklassische Theorie**

Für eine massive Verminderung der Zuwachsraten der Nominallöhne und der Reallöhne sagt die neoklassische Theorie eindeutig eine Veränderung der Produktionsweise hin zu einer Arbeitsintensivierung voraus. Und zwar in einer Weise, die keinen oder doch nur einen positiven Einfluß auf die Wachstumsrate der Volkswirtschaft hat. Es würde zwar mit der abnehmenden Investitionstätigkeit der Zuwachs der Arbeitsproduktivität geringer werden, aber die damit einhergehenden geringeren Realeinkommenszuwächse für die Arbeitnehmer würden aufgefangen von Mehrbeschäftigung auf der einen Seite und von einer Entlastung der Volkswirtschaft durch geringere Kapitalkosten auf der anderen Seite. Im internationalen Vergleich würden Volkswirtschaften, die eine solche Option wählen - und es ist in der Neoklassik eindeutig eine Wahlentscheidung -, sich durch höhere Beschäftigungszuwächse bei zumindest unverändertem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts auszeichnen.

Geringere Beschäftigungszuwächse (bzw. höhere Arbeitslosigkeit) in den Ländern, die eine bewußte Lohnsenkungsstrategie fahren, wie Deutschland und

Japan seit 1996, passen in keiner Weise zur neoklassischen Theorie der Lohnzurückhaltung, d.h. sie würden diese Theorie eindeutig falsifizieren. Weil das so ist, tun sich die neoklassischen Vertreter in Deutschland so schwer, die Fakten im internationalen Vergleich zur Kenntnis zu nehmen.

**Industrieländer auf der schiefen Bahn**

Abbildung 3 zeigt den jahresdurchschnittlichen Zuwachs von vier verschiedenen Maßen für Lohnzurückhaltung von 1996 bis 2002 in den G-5, den fünf größten Volkswirtschaften der Erde, zuzüglich der jährlichen Raten für Beschäftigung und das Wachstum insgesamt. Die sich in diesem Befund ergebende schiefe Bahn ist mit der neoklassischen These nicht in Übereinstimmung zu bringen. Welches Maß der Lohnzurückhaltung man immer auswählt, ein positiver Zusammenhang zwischen Lohnsenkung und Beschäftigung ist nicht zu belegen, ein negativer zwischen dieser Art des Gürtel-enger-Schnallens und der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate aber sehr wohl.

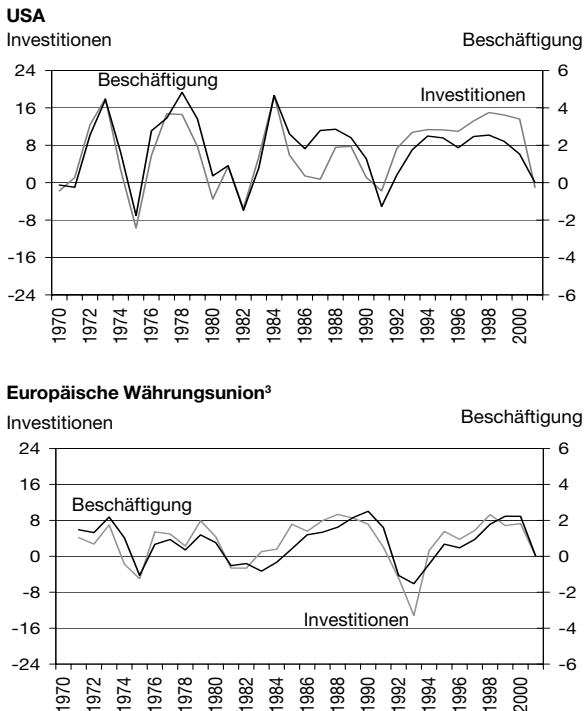
Besonders augenfällig sind die Ergebnisse für die beiden angelsächsischen Länder Großbritannien und die Vereinigten Staaten. Beide erzielten hohe Reallohnzuwächse, die von kräftigen Nominalloohnerhöhungen ausgehen. In beiden Ländern verändert sich die Verteilung leicht zugunsten der Arbeitnehmer, und dennoch sind sie am Arbeitsmarkt wesentlich erfolgreicher als die von bewußter Lohnmoderation geprägten Ausreißer nach unten, Deutschland und Japan. Frankreich nimmt eine mittlere Position ein, die Verteilung bleibt unverändert und das Ergebnis bei Wachstum und Beschäftigung ist sehr gut. Nominal- und Reallöhne steigen in Frankreich genau im Rahmen dessen, was man auch in Deutschland einst die „Produktivitätsorientierung“ der Löhne nannte und was selbstverständlich die Reallöhne meinte und nicht, wie in jüngerer Zeit üblich, die Nominallöhne. Japan markiert das untere Ende der Skala, eine deflationäre Lohnpolitik, bei der die Nominallöhne absolut fallen und Wachstum und Beschäftigung kaum noch zu beleben sind.

Das Schaubild zeigt auch, daß der Streit um verschiedene Maße der Lohnzurückhaltung müßig ist. In Deutschland heftig umstritten ist bekanntlich die Einbeziehung der Produktivität, also die Verwendung von Lohnstückkosten (LStK), der Reallohnposition oder, was mehr oder weniger das Gleiche ist, von realen Lohnstückkosten. Man argumentiert, in der Produktivität sei auch „Entlassungsproduktivität“ enthalten, also eine ungesunde Produktivität, die sich nur daraus ergibt, daß die Unternehmen wegen „zu hoher Löhne“ Arbeitskräfte entlassen mußten<sup>4</sup>. Das ist

<sup>4</sup> So argumentiert auch der Sachverständigenrat: „Steigen die Reallohn, passt sich die Arbeitsproduktivität ex post an, gegebenenfalls indem weniger produktive Arbeitsplätze entfallen. Jeder existierende Arbeitsplatz muss letztlich durch seine Produktivität gedeckt sein sonst wäre er nicht vorhanden.“ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2002/03, Bundestags-Drucksache 15/100, Ziffer 350. Siehe dazu aktuell: European Economic Advisory Group at CESifo: Report on the European Economy 2003, München 2003, S. 37.

<sup>5</sup> Vgl. H. Flassbeck, F. Spiecker: Löhne und Arbeitslosigkeit: Warum die gängigen Rezepte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht greifen, Wirtschaftspolitische Diskurse der Friedrich-Ebert-Stiftung Nr. 118, Bonn 1998.

**Abbildung 4**  
**Ausrüstungsinvestitionen<sup>1</sup> und Beschäftigung<sup>2</sup>**  
(jährliche Veränderungsrate in %)



<sup>1</sup> In Preisen von 1995 (US-\$ bzw. Euro). <sup>2</sup> Abhängig Beschäftigte. <sup>3</sup> Elf Staaten der EWU; 1971 - 1977 ohne Portugal, Ostdeutschland und Luxemburg; 1978 - 1991 ohne Ostdeutschland und Luxemburg; 1992 - 1995 ohne Luxemburg.

Quelle: EU-Kommission, AMECO-Datenbank.

bei einer sinkenden Lohnquote oder sinkenden realen Lohnstückkosten theoretisch nicht zu halten<sup>5</sup>. Außerdem ist bereits die Empirie eindeutig. Zurückhaltung bei den Nominallöhnen, und nur über die verhandeln die Tarifpartner, schlägt sich in den großen und relativ geschlossenen Industrieländern<sup>6</sup> in allen Indikatoren nieder. Weniger steigende oder sinkende Nominallöhne führen zu entsprechenden Auswirkungen auf die Lohnstückkosten, weil die Produktivität - wiederum im Gegensatz zur neoklassischen Vermutung - nicht reagiert. Sinkende oder nur wenig steigende Lohnstückkosten induzieren aber weniger steigende oder gar sinkende Preise, die die Reallohnauswirkungen der Lohnmoderation dämpfen und auch die Verteilungswirkungen, das Zurückbleiben der Reallöhne hinter der Produktivität, in Grenzen halten.

**Ein Umdenken ist unumgänglich**

Das alles zeigt, daß die neue Lohnpolitik Deutschland auf eine schiefe Bahn, nicht aber einer Lösung des Arbeitsmarktproblems näher gebracht hat. Ein Umdenken in dieser zentralen Frage der Ökonomie

ist unumgänglich, soll in Zukunft eine erfolgreichere Wirtschaftspolitik möglich sein: Es gibt keine Substitution von Arbeit durch Kapital im neoklassischen Sinne. Es gibt also keine Steuerung des Einsatzes der Produktionsfaktoren über die (relativen) Preise der Faktoren. Arbeit ist ein Produktionsfaktor sui generis<sup>7</sup>. Die Entlohnung dieses Produktionsfaktors entscheidet nämlich nicht nur über die Kosten, sondern auch über die Gewinne der Unternehmen. Die Unternehmen können, selbst wenn sie wollten, Arbeit auf Dauer nicht real geringer entlohnen, als es der Arbeitsproduktivität entspricht, weil sie sonst die von ihnen produzierten Produkte nicht absetzen können.

Noch wichtiger: Die Zunahme der Beschäftigung kann niemals die Zunahme der Löhne ersetzen, weil es keinen Nexus gibt, der bei sinkenden Löhnen die Unternehmen zu einer Arbeitsintensivierung der Produktion anregen könnte. Sinkende Nominallöhne bedeuten entweder sinkende Preise und konstante Reallöhne oder sinkende Nachfrage und sinkende Umsätze der Unternehmen. In beiden Fällen gibt es für die Unternehmen keinen Anreiz, Arbeitskräfte einzustellen. Rückschritt beim Realeinkommen der Arbeitnehmer bedeutet in der Regel eine geringere Wachstumsrate und einen Verlust an Arbeitsplätzen. Auch auf andere Weise läßt sich das empirisch eindeutig zeigen: Es gibt einen engen positiven Zusammenhang zwischen Investitionen und Beschäftigung (vgl. Abbildung 4) und nicht einen negativen, wie es die neoklassische Substitutionsthese unterstellt.

Das heißt, die Unternehmen investieren und desinvestieren in Arbeit und Kapital immer zur gleichen Zeit und nicht, wie es die neoklassische Theorie unterstellt, entweder in Arbeit oder in Kapital. In guten Zeiten investieren und in schlechten Zeiten desinvestieren sie. Gute Zeiten sind offenbar solche, in denen sich die gesamte wirtschaftliche Entwicklung im Aufschwung befindet, schlechte bedeuten Abschwung und Stagnation. Für die USA etwa waren die gesamten 90er Jahre gute Zeiten, weil die Konjunktur boomte. Die realen Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen sind dort zwischen 1990 und 2000 um 150% gestiegen.

<sup>5</sup> Daß es für kleine sehr offene Länder andere Ergebnisse geben kann, ist unbestritten. Vgl. H. Flassbeck, F. Spiecker: Reallohn und Arbeitslosigkeit: Es gibt keine Wahl - Die neoklassische Wahlthese erweist sich beim Vergleich der USA mit Europa als falsch, in: WSI-Mitteilungen 11/2000.

<sup>7</sup> Vgl. H. Flassbeck, F. Spiecker: Löhne und Arbeitslosigkeit: Warum die gängigen Rezepte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht greifen, Wirtschaftspolitische Diskurse der Friedrich-Ebert-Stiftung Nr. 118, Bonn 1998, S. 5-21. Die Substitutionsthese wird beispielsweise von der European Economic Advisory Group vertreten. Vgl. European Economic Advisory Group at CESifo: Report on the European Economy 2003, München 2003, S. 38.

In Deutschland wurde zum Ende des Jahrzehnts das Niveau vom Anfang fast nicht überschritten<sup>8</sup>. Daraus ergibt sich eine zentrale Lektion aus den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts, die in Europa aber ob dem Gerede über „grundlegende Reformen“ und „strukturelle Defizite“ vergessen wurde: Wirtschaftspolitik kann und muß sich vielen Aufgaben widmen und viele strukturelle Probleme lösen. Wenn sie darüber aber vergißt, dafür zu sorgen, daß es mehr gute als schlechte Zeiten gibt, sind alle ihre übrigen Bemühungen am Ende zum Scheitern verurteilt.

### **Fehlende Lohndifferenzierung und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit?**

Wie steht es aber mit den von vielen Beobachtern hervorgehobenen Arbeitsmarktrigiditäten? Ist in Deutschland nicht weit mehr die Lohnstruktur als das Lohnniveau ein Problem? Man beklagt, die sektorale und betriebliche Lohnspreizung sei zu gering, der Flächentarifvertrag sei das eigentliche Problem. Wie aber kann eine stärkere Lohndifferenzierung das Beschäftigungsniveau erhöhen? Ein „Niveauproblem“ kann aus logischen Gründen nicht durch Strukturänderungen beseitigt werden. Strukturen zeichnen sich ja gerade dadurch aus, daß sie unabhängig von Niveaus existieren. Offenbar ist mit Lohnstrukturveränderung und Lohnspreizung („nach unten“) eine Veränderung der Wettbewerbsanreize und der Wettbewerbsintensität gemeint, die schließlich in eine Lohnniveausenkung münden soll. Im Unterschied zur Forderung nach einer generellen Lohnniveaubsenkung sollen systematisch nur die weniger produktiven Arbeitnehmer betroffen sein. Wenn das Resultat aber am Ende Lohnniveausenkung ist, lassen sich auch die negativen deflationären Folgewirkungen nicht vermeiden.

Gegen den obigen internationalen Vergleich wird auch vorgebracht, Deutschland brauche trotz riesiger Handelsbilanzüberschüsse eine solche Politik der Lohnzurückhaltung, weil die D-Mark seit der Deutschen Wiedervereinigung real massiv überbewertet sei<sup>9</sup>. Das bedeutet, trotz geringer Lohn- und Preissteigerungen sei die Ausgangsbasis so schlecht, daß - angesichts nominal fixierter Wechselkurse innerhalb der Währungsunion - per saldo die deutsche Wettbewerbsposition noch immer ungenügend sei<sup>10</sup>. Empirisch gestützt wird diese These üblicherweise auf

<sup>8</sup> Was auch die These, in den USA sei die gute Beschäftigungslage vor allem auf die Zunahme der Niedriglohnjobs zurückzuführen, und dies sei die Folge der dort stärker als bei uns gespreizten Lohnstruktur, von vornherein ad absurdum führt. Wenn die Lohnstruktur eine große Bedeutung gehabt hätte, wären die Unternehmen ja gerade mit weniger Investitionen in Maschinen ausgekommen.

<sup>9</sup> Vgl. M. Wolf: Berlin's Turn to Suffer in a Trap of its own Invention, in: Financial Times vom 23.10.2002.

einen einfachen Lohnstückkostenvergleich des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland und Frankreich. Danach lagen die deutschen Stundenlöhne im Jahr 2001 - gemessen in einer internationalen Währung - 45% über den französischen, und zwar ohne daß dies durch eine höhere deutsche Produktivität gerechtfertigt wäre. Im Gegenteil, Frankreich hat in diesem Sektor sogar einen Produktivitätsvorsprung von 2% gegenüber Deutschland. Aber wie erklären sich solche Zahlen vor dem Hintergrund, daß Deutschland gerade im Vergleich mit anderen großen Industriestaaten die geringsten Lohnzuwachsdaten neben Japan verzeichnet?

Zunächst stellt sich die Frage, ob das Konzept der Lohnstückkosten überhaupt auf einzelne Sektoren einer Volkswirtschaft anwendbar ist. Eine isolierte Betrachtung der Lohnstückkosten des Verarbeitenden Gewerbes bezieht sich nur auf einen Ausschnitt der gesamten unternehmerischen Kostensituation. So bleiben beispielsweise die in Vorleistungen enthaltenen Lohnkosten unberücksichtigt. Das bedeutet, daß die Lohnkosten nur etwa ein Viertel des gesamten Produktionswertes im Verarbeitenden Gewerbe ausmachen<sup>11</sup>. Die Anwendung des Konzepts der Lohnstückkosten zur Analyse von Wettbewerbsvorteilen ist daher auf einzelwirtschaftlicher Ebene mit Vorsicht zu genießen. In einer gesamtwirtschaftlichen Analyse sind solche Vorbehalte jedoch gegenstandslos. Die Lohnkosten einer gesamten Volkswirtschaft decken nahezu die gesamten laufenden Kosten ab. Auch die Kosten für inländische Vorleistungen sind in den inländischen Lohnkosten enthalten. Folglich ist das Konzept der Lohnstückkosten ausschließlich in bezug auf die gesamte Volkswirtschaft wirklich aussagekräftig<sup>12</sup>.

Aber selbst wenn die Lohnstückkostenvergleiche auf gesamtwirtschaftlicher Ebene vorgenommen werden, bleiben Quellen für falsche Interpretationen. Ursächlich dafür sind Wechselkursschwankungen. Sie werden zwangsläufig zu einem verzerrenden Faktor, wenn die Lohnstückkosten in einer internationalen Währung (z.B. US-Dollar) verglichen werden. Insofern mißt dieser Indikator zwar Änderungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, aber unmittelbar brauchbare Therapieansätze können daraus

<sup>10</sup> Grundsätzlich kann eine Erhöhung des realen Außenwertes einer Währung sowohl auf einer nominalen Aufwertung der heimischen Währung als auch auf einer relativ zum betrachteten Ausland höheren Inflationsrate beruhen. Beides bedeutet eine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit. Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Oktober 2002, S. 51.

<sup>11</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht November 1998, S. 44.

<sup>12</sup> Ausführlicher dazu H. Flassbeck u.a.: Internationale Vergleichbarkeit und Aussagekraft von Indikatoren zur Messung von Wettbewerbsfähigkeit, DIW-Gutachten, Berlin 1991, S. 30-32.

nicht abgeleitet werden. Offen bleibt vor allem, ob die gemessene Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit auf interne Faktoren - wie etwa die Lohnkosten - oder aber auf den Außenwert der heimischen Währung zurückzuführen ist.

Aus alledem folgt: Eindeutige Aussagen bezüglich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit lassen sich nur über einen die gesamte Wirtschaft umfassenden Lohnstückkostenvergleich in jeweiliger Landeswährung erzielen. Hier belegt ein europäischer Vergleich das genaue Gegenteil dessen, was der vorhergehende Vergleich mit Frankreich suggeriert. Die deutschen Lohnstückkosten sind in den vergangenen acht Jahren insgesamt nur um knapp 4% gestiegen. Hingegen hat Frankreich im gleichen Zeitraum einen doppelt so starken Anstieg erlebt. Aber auch der französische Lohnstückkostenanstieg wird noch übertroffen. Für die gesamte Eurozone ist nämlich ein 10%iger Anstieg zu beobachten. Zeitweise gingen die Entwicklungen sogar in unterschiedliche Richtungen: Während in der gesamten Eurozone die Lohnstückkosten kontinuierlich gewachsen sind, lagen die deutschen Lohnstückkosten in den Jahren 1997 und 1998 sogar unterhalb des Niveaus von 1995. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft war nie gefährdet.

Das Argument, die Lohnkosten in Deutschland seien zu hoch, ist auch vor dem Hintergrund der Export- und der Wechselkursentwicklung nicht haltbar. Schließlich hat die D-Mark vor Beginn der Währungsunion im Januar 1999 über einen Zeitraum von 20 Jahren hinweg nominal aufgewertet<sup>13</sup>. Wenn die Löhne in Deutschland wirklich zu hoch und interna-

tional nicht wettbewerbsfähig gewesen wären, hätte in der Logik der Kaufkraftparitätentheorie die D-Mark abwerten müssen, um diesen Wettbewerbsnachteil auszugleichen. Da die D-Mark aber nicht ab- sondern aufwertete, hätte der deutsche Netto-Export niemals die Wachstumsbeiträge erbringen können, die gerade in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zu verzeichnen sind. Hat sich also der Devisenmarkt geirrt oder waren die D-Mark-Aufwertungen doch Ausdruck deutscher Wettbewerbsfähigkeit? Ist letzteres richtig, so sind die nominalen Aufwertungen die natürliche Reaktion, die ein internationaler Wettbewerbsvorteil bei flexiblen Wechselkursen auslöst<sup>14</sup>.

Wie, wenn nicht über eine gute deutsche Wettbewerbsposition, sind Handelsbilanzüberschüsse bei nominalen Aufwertungen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zu erklären<sup>15</sup>? Auf die deutsche Exportstärke macht im übrigen auch der jüngste Bericht der Europäischen Kommission aufmerksam. Darin heißt es, daß die deutsche Wachstumsschwäche nicht außenwirtschaftlich bedingt ist. Im Gegenteil: Der anhaltende Exportboom sorgt dafür, daß die deutsche Wirtschaft nicht vollständig zum Erliegen kommt<sup>16</sup>.

### **EU-Kommission: Binnenwirtschaftliche Nachfrageimpulse fehlen**

Bleibt folglich nur die Nachfrageseite als mögliche Erklärung für die Wachstumsschwäche. Diese Position wird in der wirtschaftspolitischen Debatte seit längerem kaum vertreten. Sie hat aber nun durch die Europäische Kommission unerwartet Unterstützung erhalten. In ihrem jüngsten Bericht über die deutsche Wachstumsbilanz kommt die Kommission zu dem Schluß, daß binnenwirtschaftliche Nachfrageimpulse zur Beseitigung des Wachstumsengpasses nötig sind. Deutlicher könnte die Analyse kaum sein: Über die Hälfte der Wachstumsdifferenz zwischen Deutschland und anderen EWU/EU-Staaten wird durch den gedämpften privaten Verbrauch erklärt<sup>17</sup>.

Daß es in Deutschland an privater Nachfrage mangelt, zeigt auch in der Studie der EU-Kommission der direkte Vergleich mit einer strukturell ähnlichen und mit Deutschland besonders eng verflochtenen Volkswirtschaft wie Frankreich. Der französische Arbeitsmarkt gilt als ähnlich inflexibel, die Steuerlasten sind ebenfalls vergleichbar und die Staatsquote über-

<sup>13</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Januar 1997, S. 43. Der Bericht betont, daß die deutsche Handelsbilanz zumindest langfristig normal auf reale Aufwertungen reagiert. Das bedeutet, die Handelsbilanz hätte sich deutlich verschlechtern müssen. Woran könnte es liegen, daß dies nicht eingetreten ist? Die Bundesbank weicht einer klaren Aussage aus und begnügt sich mit einem Hinweis auf „wichtige Einflussfaktoren, wie beispielsweise das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung des Welthandels“, die „maßgeblich den Außenhandel mitbestimmen.“ (S. 56).

<sup>14</sup> Streng genommen müßten spekulativ verstärkte und daher autonome Wechselkursschwankungen zumindest in der kurzen Frist in ihrem Einfluß auf die relativen Wettbewerbspositionen berücksichtigt werden. Vgl. H. Flassbeck, L. Lindlar, F. Spiecker: Wirtschaftspolitik im Zeichen von Globalisierung und Arbeitslosigkeit, Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 75, Bonn 1997.

<sup>15</sup> Hierauf hat das DIW in seinen Wochenberichten wiederholt hingewiesen: „Die hohe Wettbewerbsfähigkeit der in Deutschland tätigen Unternehmen – auch ein Ausdruck der Lohnzurückhaltung in den vergangenen Jahren – lässt für dieses Jahr eine Ausweitung der Anteile auf den Weltmärkten erwarten. Die Binnennachfrage dagegen wird bei nur mäßigem Anstieg der verfügbaren Einkommen weiterhin verhalten zunehmen.“ Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2000 – Die wirtschaftliche Lage in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 1/2000. Vgl. auch Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung – Wirtschaftspolitische Überlegungen, in: DIW-Wochenbericht 1/1998.

<sup>16</sup> Im Zeitraum von 1996 bis 2000 belief sich der durchschnittliche Wachstumsbeitrag der Nettoexporte auf 0,3 Prozentpunkte. Damit hebt sich Deutschland deutlich von anderen europäischen Ländern ab, deren Nettoexporte zumeist negativ waren. Vgl. European Commission: Germany's Growth Performance in the 1990's, in: Economic Papers Nr. 170, Mai 2002, S. 26 (Tabelle 1.9). Im Folgenden zitiert als European Commission, a.a.O.

<sup>17</sup> Vgl. European Commission, a.a.O., S. 14 und 26-29.

steigt sogar die deutsche. Während in Deutschland der Beitrag der Binnennachfrage zum Wachstum des BIP von 2,0 Prozentpunkten im Zeitraum von 1991 bis 1995 auf 1,5 Prozentpunkte zwischen 1996 und 2000 gefallen ist, blicken Frankreich und Europa im ganzen auf eine gegenläufige Entwicklung zurück. Die Binnennachfrage hat im Laufe der 90er Jahre zunehmend die Funktion des Wachstumsmotors eingenommen. In Frankreich betrug der Beitrag der Binnennachfrage zum Wachstum zwischen 1996 und 2000 immerhin 2,3 Prozentpunkte<sup>18</sup>.

Doch welche Komponente der Binnennachfrage ist im einzelnen für die deutsche Wachstumsmissere verantwortlich? Zwischen 1996 und 2000 lag der Wachstumsbeitrag des privaten Verbrauchs in Deutschland bei 0,9 Prozentpunkten gegenüber 1,1 Prozentpunkten in Frankreich und fiel damit geringer aus als der EU-Durchschnitt. Noch deutlicher spiegelt sich die Schwäche der Binnennachfrage im geringen prozentualen Anstieg des verfügbaren Einkommens im selben Zeitraum wider. Hier ist Deutschland (1,3 Prozentpunkte) weit abgeschlagen hinter seinem französischen Nachbarn (2,1 Prozentpunkte). Die Unterschiede sind bemerkenswert. Trotz der starken Verflechtungen zwischen den beiden Volkswirtschaften weist Frankreich höhere, auf die stärkere Binnennachfrage zurückzuführende, Wachstumsraten auf. Entsprechend ist der schwache private Verbrauch die zentrale Ursache des geringen deutschen Wirtschaftswachstums. Mit dieser Erkenntnis leistet die Europäische Kommission einen wichtigen Beitrag zur Erklärung der deutschen Wachstumsschwäche.

Allerdings zieht die Europäische Kommission eine absurde Konsequenz aus ihrer richtigen Wachstumsanalyse. Sie stimmt unisono in den Chor derer ein, die eine Lohnkostensenkung zur „Entlastung des Arbeitsmarktes“ fordern. Soll aber der rigide deutsche Arbeitsmarkt als Erklärung für die deutsche Wachstumsschwäche herhalten, so müßte analog die positive französische Entwicklung auf eine Deregulierung des Arbeitsmarktes zurückzuführen sein. Dieser Logik

<sup>18</sup> Dennoch ist selbst Europa weit von amerikanischen Verhältnissen entfernt. So weisen die USA im selben Zeitraum einen von der Binnennachfrage getragenen Beitrag am BIP-Wachstum von 4,8 Prozentpunkten auf.

<sup>19</sup> „One important aspect is that despite rising wages, a rise in the wage sum was held back by a reduction in employment by 0.5% during the cycle, because the growth rate during 1996/7 was not enough to generate employment growth.“ European Commission, a.a.O., S. 7. Im offenen Widerspruch dazu verweist die Kommission an anderer Stelle auf die gedämpfte Reallohnentwicklung als eine der Ursachen für den geringen Anstieg des verfügbaren Einkommens: „The softness of household disposable income growth in Germany seems, in turn, to be related to weak employment growth and a subdued development of real wages combined with a substantial increase in the tax burden.“ European Commission, a.a.O., S. 27.

entzieht sich nun aber die Europäische Kommission. Während sie auf den privaten Verbrauch als Ursache des französischen Aufschwungs verweist, ist die Erklärung für die deutsche Nachfrageschwäche nebulös: Trotz steigender Reallöhne sei der Nettoeffekt auf die private Konsumnachfrage negativ, da der positive Nachfrageeffekt von Lohnsteigerungen durch Beschäftigungseinbußen überkompensiert würde<sup>19</sup>. Die Beschäftigungseinbußen werden wiederum auf mangelndes Wachstum zurückgeführt. Und verantwortlich für die Wachstumsschwäche ist die diagnostizierte fehlende Binnennachfrage.

Durch diesen offensichtlichen Zirkelschluß entzieht sich die Kommission der Stringenz ihrer eigenen Diagnose und fällt letztlich in gängige Argumentationsmuster zurück. Ein flexibilisierter Arbeitsmarkt würde Druck auf das zu hohe Lohnniveau ausüben und so die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands wieder herstellen. Die Kommission erwartet, daß der durch eine solche Politik ausgelöste direkte Nachfrageausfall über Beschäftigungsgewinne kompensiert wird<sup>20</sup>. Wenn aber nun weitere Lohnzurückhaltung den privaten Verbrauch noch weiter schwächt? Offensichtlich sind angebotsseitige Reformen ein untaugliches Mittel, um die deutsche Nachfrageschwäche zu kurieren. Aber welches Rezept hilft in einer solchen Situation?

### **Löhne und Realzinsniveau in einer Währungsunion**

Damit die Unternehmen verstärkt investieren und Wachstum generieren, muß neben einer stabilen Nachfrageentwicklung eine zweite Bedingung erfüllt sein. Der von der Geldpolitik vorgegebene Zins muß unter den internen Zinserwartungen des Großteils der Investitionsprojekte liegen. Es geht also nicht in erster Linie darum, ob - quantitativ - genügend Liquidität, woran auch immer gemessen, vorhanden ist, sondern ob die Zinsrelationen „stimmen“. Hier hätte bei einer rationalen Rollenverteilung in Europa die europäische Notenbank ihre genuine Aufgabe, sobald die Stabilitätsanforderungen von seiten der Lohnpolitik erfüllt sind. Bisher hat jedoch die Europäische Zentralbank diese Aufgabe nicht akzeptiert.

Darüber hinaus ist aber die deutsche Wirtschaft von der Erfüllung dieser Bedingung für einen investitionsgetragenen Aufschwung noch weiter entfernt als andere Länder in der Währungsunion. Deutschland hat nämlich derzeit das höchste Realzinsniveau innerhalb der europäischen Währungsunion und bewegt sich am Rande einer Deflation<sup>21</sup>. Das nicht nur im Vergleich

<sup>20</sup> Es gilt einen „virtuous cycle of rising employment, rising income and higher domestic demand“ herzustellen. European Commission, a.a.O., S. 7.

zur Rentabilität vieler Investitionsprojekte hohe, sondern auch im europäischen Vergleich hohe Realzinsniveau in Deutschland ist ebenfalls unmittelbare Folge einer Nominallohnpolitik, die längere Zeit unterhalb der rationalen Zielmarke (von Produktivitätszuwachs plus Zielinflationsrate der europäischen Notenbank) abgeschlossen hat. Da die gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten die wichtigste Determinante des nationalen Preisniveaus in der Währungsunion sind, muß sich jedes Land an die Produktivitätsregel bei den Lohnabschlüssen halten, will es ein systematisch zu hohes Zinsniveau vermeiden.

Das ist insbesondere für große, relativ geschlossene Volkswirtschaften eine äußerst wichtige Regel. Man kann zwar durch Lohnzurückhaltung und eine reale Abwertung für einige Zeit seine Wettbewerbsposition verbessern, aber man verschlechtert außer der internen Gewinnsituation immer auch seine Zinsbedingungen. Was genau dann schwer in Sachen Wachstum wiegt, wenn der positive außenwirtschaftliche Impuls geringer ist als der negative Einfluß auf die Binnenkonjunktur. Hinzu kommt, daß für die gesamte Union der Versuch der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auf nationaler Ebene auf Dauer zu einer Deflation führen muß, während die allgemeine Produktivitätsorientierung (der Reallöhne) genau dies vermeidet.

### **Die Rollenverteilung der Wirtschaftspolitik in der Währungsunion**

In der Währungsunion ist es vorwiegend Aufgabe der Lohnpolitik, Deflationsgefahren abzuwenden und die realen Einkommenserwartungen zu stabilisieren. Ob nun aber, nach einigen Jahren der Stagnation, eine Änderung der Lohnpolitik in Deutschland ausreicht, um der deutschen Wirtschaft den Impuls zu geben, der Deutschland wieder auf einen höheren Wachstumspfad führt, ist nicht ohne weiteres zu beantworten. Sind die Unternehmen erst einmal auf einen niedrigen Kosten- und Preispfad eingeschwenkt, bedeutet eine stärkere Anhebung der Nominallöhne zwar wiederum höhere Nachfrage, wenn die Preise sich nicht sofort anpassen, die Realzinsen bleiben dann aber hoch. Steigen die Preise sofort, sinken zwar die Realzinsen, der Nachfrageeffekt bleibt aber aus. Optimal wäre sicher eine Kombination aus expansiver Geld- und Fiskalpolitik, die beim europäischen Zins und bei der nationalen Nachfrage ansetzt und es der Lohnpolitik ermöglicht, allmählich wieder auf einen steileren Wachstumspfad einzuschwenken. Wie aber auch immer die wirtschaftliche Entwicklung im einzelnen aussieht, die Lohnpolitik in Deutschland muß sehr bald wieder auf einen produktivitätsorientierten Pfad einschwenken, bei dem sich weder die Wettbewerbs-

situation gegenüber den europäischen Partnern dauernd verbessert, noch die Binnennachfrage dauernd schwächtelt.

Seit Mitte der 90er Jahre hält die deutsche Wachstumsschwäche nun schon an und ein Ende ist nicht in Sicht. Im Gegenteil, das Licht am Ende des Tunnels, das manche schon zu erkennen glaubten<sup>22</sup>, war eine Täuschung. Ebenso festgefahren wie die Konjunktur sind auch die pauschalen Vorschläge zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und zu den „Reformen“. Immerhin hat aber die Europäische Kommission mit ihrer Diagnose der Wachstumsschwäche einen bedeutsamen Anfang gemacht. Die schwache Binnennachfrage als Wachstumshemmnis überhaupt zu identifizieren, ist mutig und hebt sich deutlich von den einseitig argumentierenden Gutachten des deutschen Sachverständigenrates ab.

Wenn sich an der Einkommensentwicklung in Deutschland in den nächsten Jahren nichts ändert, die Finanzpolitik restriktiv bleibt und der Export bei steigendem Euro keine große Kraft entfaltet, wird es keinen Aufschwung geben, der auf geheimnisvolle Weise die deutsche Wirtschaft aus der Krise rettet. Ohne eine stabile Aufwärtsbewegung beim privaten Verbrauch springt die Investitionstätigkeit nicht an, ohne Investitionsdynamik gibt es auch keine Beschäftigungszuwächse und keinen Abbau der Arbeitslosigkeit.

Die anhaltende Stagnation zeigt, wie irreführend mechanische Rechnungen sind, die von einem „Produktionspotential“ ausgehen, dessen Auslastung man mit einer stetigen Finanz- und Geldpolitik ohne weiteres steuern kann, ohne die stabilisierende Rolle der Löhne in Erwägung zu ziehen. Ein solches Potential gibt es nur, wenn die meisten Menschen auf Zuwächse bei den Realeinkommen bauen können, die dem Potentialpfad entsprechen. Bleiben die Einkommen eine Reihe von Jahren unter diesem Pfad, ist die Rückkehr mit Hilfe anderer Mittel der Wirtschaftspolitik fast unmöglich. Japan ringt noch immer mit den Folgen dieser bitteren Lektion; betrachtet man Deutschland auf der schiefen Bahn, scheint es, als seien japanische Verhältnisse nicht mehr zu vermeiden.

<sup>21</sup> Zur Deflationsgefahr in Deutschland vgl. S. Dullien: Bankstudie sieht akute Deflationsgefahr, in: Financial Times Deutschland vom 15.11.2002.

<sup>22</sup> So schrieb der Sachverständigenrat im November des Jahres 2000: „Der derzeitige konjunkturelle Aufschwung in Deutschland wird sich auch im Jahr 2001 fortsetzen. Die außenwirtschaftlichen und binnenwirtschaftlichen Aussichten stimmen weiterhin optimistisch. Die Binnennachfrage wird, getragen von einer lebhaften Investitionstätigkeit und anziehenden Konsumausgaben, den Export als treibende Kraft der wirtschaftlichen Expansion ablösen. Der Aufschwung gewinnt an Breite. Per Saldo erwarten wir für das nächste Jahr eine Zunahme des Bruttoinlandsprodukts von 2,8 vH.“ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: 37. Jahresgutachten 2000/01, Bundestags-Drucksache 14/4792, Ziffer 7.