

Standpunkt: Löhne und Beschäftigung

Auf das richtige Maß kommt es an

Der kräftige Aufschwung nach dem Ende der Finanz- und Wirtschaftskrise brachte auch die Diskussion über die „richtige“ Lohnpolitik zurück. Welchen Rat kann die Wirtschaftsforschung in der aktuellen Situation geben? Bei aller Zuversicht über die zukünftige Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung darf nicht vergessen werden, welchen wichtigen Beitrag moderate Lohnsteigerungen zum Aufbau von Beschäftigung in der Vergangenheit geleistet haben. Auch die unterschiedliche Lage auf den verschiedenen Teilarbeitsmärkten sollte im Blick bleiben und sich in differenzierten Lohnzuwächsen niederschlagen.

Beflügelt von der aktuell sehr positiven wirtschaftlichen Entwicklung und nach einer zweijährigen Unterbrechung durch die jüngste Rezession wird in Deutschland wieder über Lohnerhöhungen auf breiter Front diskutiert. Diese Diskussion wird nicht nur von Gewerkschaftsvertretern geführt. Auch Bundeswirtschaftsminister Rainer Brüderle und Bundeskanzlerin Angela Merkel sprachen sich im Herbst 2010 für kräftigere Lohnsteigerungen aus.

Im Unterschied zu lohnpolitischen Debatten der Vergangenheit, die überwiegend vom Ziel der Beschäftigungssicherung geprägt waren, ging es zuletzt primär um eine stärkere Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an den Früchten des wirtschaftlichen Aufschwungs. Schließlich gibt es auch im Zusammenhang mit der europäischen Staatsschuldenkrise die Forderung, Deutschland müsse über höhere Löhne seinen gesamtwirtschaftlichen Konsum erhöhen und die Kostenvorteile seiner exportierenden Unternehmen senken, um so den Kostendruck auf seine europäischen Nachbarländer zu reduzieren. Welchen Rat kann man von wissenschaftlicher Seite in dieser Situation geben?

Zielkonflikt zwischen Lohn- und Beschäftigungswachstum

Wer beschäftigt ist, würde lieber eine größere Lohnerhöhung bekommen als eine kleinere oder gar keine. Doch

wie so häufig in der Ökonomie gibt es auch hier einen Zielkonflikt: Je kräftiger die Löhne steigen, desto schwächer ist der Aufbau der Beschäftigung und damit der Abbau der Arbeitslosigkeit. Die Tarifparteien müssen also zwischen höheren Einkommen für die Beschäftigten auf der einen und steigender Beschäftigung auf der anderen Seite abwägen.

Um zu bewerten, ob die Lohnentwicklung zum Beschäftigungsaufbau beiträgt oder nicht, wird von Ökonomen häufig der sogenannte Verteilungsspielraum herangezogen. Er ist ein Maß für das maximale nominale Lohnwachstum, bei dem die Beschäftigung noch konstant bleibt. Wächst der Lohn stärker, als es der Verteilungsspielraum zulässt, sinkt die Beschäftigung. Bleibt der Lohnanstieg darunter, steigt sie.

Der Verteilungsspielraum entspricht der Summe aus dem trendmäßigen Wachstum der Arbeitsproduktivität und der Inflation. Höhere Lohnnebenkosten, insbesondere höhere Sozialabgaben, schränken den Verteilungsspielraum ein. Mit trendmäßigem Wachstum ist gemeint, dass die statistisch gemessene Arbeitsproduktivität um den Effekt von Beschäftigungsveränderungen zu bereinigen ist. Steigen die Löhne nämlich zu stark, so werden Firmen ihre am wenigsten produktiven Arbeitskräfte entlassen. Da die produktiveren Arbeitskräfte beschäftigt bleiben, steigt die durchschnittliche Arbeitsproduktivität.



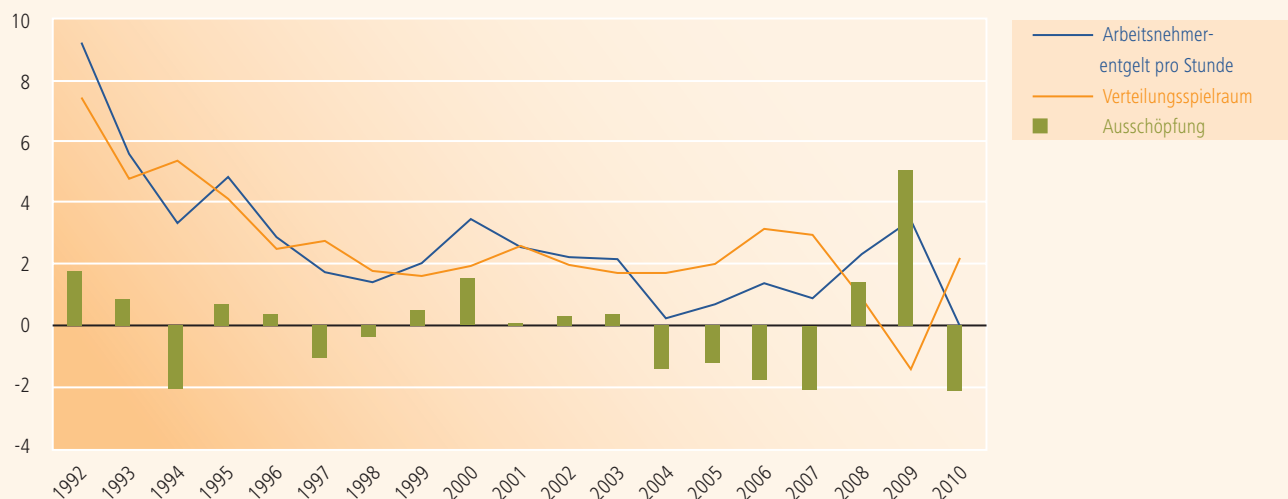
Diese zusätzliche Produktivität – manchmal auch als Entlassungsproduktivität bezeichnet – kann nicht als nachträgliche Rechtfertigung für eine Lohnerhöhung dienen und muss bei der Ermittlung des beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraums herausgerechnet werden. Bei einem Beschäftigungsaufbau ergibt sich ein Zuschlag, bei Beschäftigungsrückgang ein Abschlag.

Da nur verteilt werden kann, was erwirtschaftet wird, muss sich die Lohnpolitik an der Entwicklung der Arbeitsproduktivität orientieren. Das Produktivitätswachstum ist die Quelle zusätzlichen Wohlstands. Sie speist sich aus dem technischen Fortschritt und dem Wachstum des Kapitalstocks. In einer hochentwickelten Volkswirtschaft wie der deutschen wird die Produktivität langsamer wachsen als zum Beispiel in Schwellenländern.

Abbildung 1

Entwicklung des Verteilungsspielraums und der Löhne von 1992 bis 2010

in Prozent



Anmerkungen: Berechnung des Verteilungsspielraums nach dem Konzept des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
Quelle: Daten der VGR und des IAB, eigene Berechnungen.

©IAB

Moderate Lohnentwicklung hat zur Zunahme der Beschäftigung beigetragen

In den Jahren 2004 bis 2007 ist der Verteilungsspielraum durch das Wachstum der Arbeitnehmerentgelte – also Bruttolöhne plus Lohnnebenkosten – nicht ausgeschöpft worden (vgl. Abbildung 1). Die moderate Lohnentwicklung dürfte einerseits Folge der abnehmenden Tarifbindung der Betriebe und der hohen Kompromissbereitschaft der Gewerkschaften sein. Sie ist andererseits auch eine Folge der Hartz-Reformen, mit denen die Arbeitslosenhilfe abgeschafft, die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verkürzt und die Zumutbarkeitsregeln verschärft wurden. Das hat dazu geführt, dass die Beschäftigten einen sozialen Abstieg befürchten, wenn sie arbeitslos werden sollten. Die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerseite in den Tarifverhandlungen ist dadurch geringer geworden.

Die daraus resultierende Lohnzurückhaltung hat zum Beschäftigungsaufbau während des Aufschwungs von 2005 bis 2008 beigetragen. In diesem Zeitraum stieg die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland um 1,4 Millionen auf erstmals mehr als 40 Millionen Personen. Über 500.000

Jobs entstanden im Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen, insbesondere bei der Zeitarbeit. Weitere Jobmotoren waren der Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen und der Sektor „Handel, Gastgewerbe und Verkehr“. Das Verarbeitende Gewerbe verzeichnete von 2005 bis 2008 einen Zuwachs von 150.000 Stellen, der in der Wirtschaftskrise wieder abgeschmolzen wurde. Gesamtwirtschaftlich wurde im Jahr 2009 dennoch kaum Beschäftigung abgebaut. Absolut gesehen verzeichnete das Jahr 2010 sogar einen neuen Beschäftigungsrekord – getrieben vom Wachstum bei den Dienstleistungen.

Die relativ geringe Zunahme der Löhne vor der Krise hatte neben dem Beschäftigungswachstum eine weitere wichtige Wirkung. Da sich die Lohnabschlüsse in diesen Jahren unterhalb des beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraums bewegten, konnten die Betriebe Reserven aufbauen. Diese erlaubten es ihnen, trotz des starken Nachfrageeinbruchs infolge der Finanzkrise Personal zu halten und vorübergehend auch weniger produktiv einzusetzen. Die Produktivität (reales Bruttoinlandsprodukt pro Arbeitnehmerstunde) verringerte sich damit

um 1,8 Prozent. Da mit der Produktivität auch der Verteilungsspielraum sank, kam es im Jahr 2009 zu Lohnabschlüssen deutlich oberhalb des Verteilungsspielraums. Dies war möglich, weil die Lohnentwicklung in den Jahren davor vergleichsweise moderat war.

Auch im internationalen Vergleich zeigt sich, wie wichtig das Lohnwachstum für die Arbeitsmarktentwicklung während der Krise war. In den OECD-Ländern, in denen die nominalen Lohnstückkosten in den Jahren vor der Krise am wenigsten zugenommen hatten, war auch der Beschäftigungseinbruch am geringsten.

Neben der Wirtschaftsleistung stieg im Jahr 2010 auch die Produktivität wieder preisbereinigt um 0,7 Prozent an, da die vorhandenen Arbeitskräfte besser ausgelastet werden konnten. Das ist gleichsam die Kehrseite des „deutschen Beschäftigungswunders“. Der Verzicht auf Entlassungen in der Krise hatte die Produktivität der Beschäftigten deutlich gesenkt. Eine Anpassung der Löh-

ne an die Produktivität hätte demnach zu Lohnkürzungen führen müssen, die aber nur zum Teil erfolgt sind.

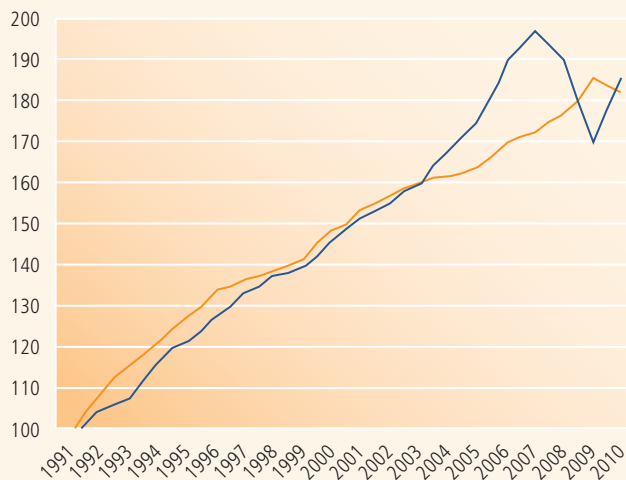
Dieser Zusammenhang zeigt sich im Vergleich einzelner Sektoren noch deutlicher als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Die Wirtschaftszweige waren sehr unterschiedlich von Nachfrageausfällen betroffen. Am stärksten traf die Wirtschaftskrise das Verarbeitende Gewerbe. Einen weit geringeren Einbruch hatte der Wirtschaftssektor „Handel, Gastgewerbe und Verkehr“ zu verzeichnen (vgl. Abbildung 2).

Durch die Krise haben sich Produktivität und Löhne einander angenähert. Die Arbeitnehmer haben in der Krise quasi nachträglich von den Produktivitätsgewinnen vor der Krise profitiert. Die relative Verteilung der Einkommen aus Arbeit und Kapital hat sich vor der Krise zu Ungunsten der abhängig Beschäftigten verändert, im Krisenjahr jedoch wieder zu deren Gunsten.

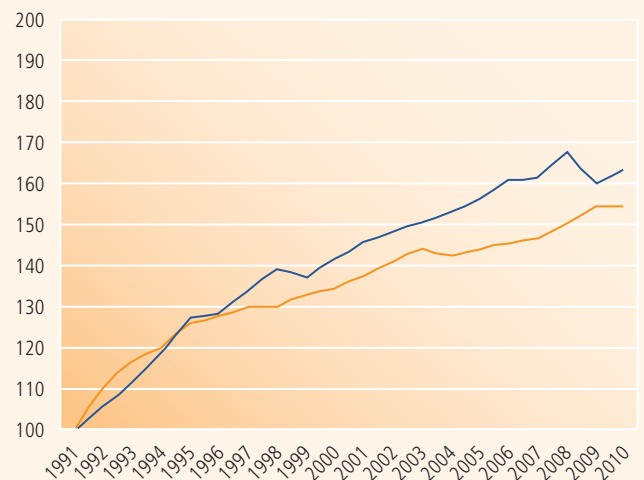
Abbildung 2

Entwicklung der Lohnkosten und der Arbeitsproduktivität in jeweiligen Preisen nach Sektoren von 1991 bis 2010 (1991 = 100)

Verarbeitendes Gewerbe



Handel, Gastgewerbe und Verkehr



— Lohnkosten — Arbeitsproduktivität

Quelle: Destatis

©IAB



Lohnzurückhaltung in Deutschland geht nicht zulasten anderer Euro-Länder

In der politischen Diskussion wird eine Abkehr von der moderaten Lohnpolitik in zunehmendem Maße nicht mehr nur aus verteilungspolitischen Erwägungen gefordert. Die im europäischen Vergleich schwache Lohnentwicklung, so die Argumentation, habe deutsche Erzeugnisse in der Europäischen Währungsunion so stark verbilligt, dass es zu hohen Leistungsbilanzüberschüssen kam. Dies bedeutet, dass Deutschland in andere Länder der Währungsunion wesentlich mehr Güter und Dienstleistungen exportiert, als es selbst aus diesen Ländern importiert. Dadurch seien umgekehrt Staaten wie Irland oder Griechenland, die mehr importiert als exportiert haben, in die Schuldenkrise gerutscht.

Diese Argumentation ist weder empirisch noch theoretisch stichhaltig: Deutschland hatte seit Beginn der

1950er Jahre fast durchgehend, von den 1990er Jahren einmal abgesehen, hohe Überschüsse in der Leistungsbilanz – auch in Zeiten, in denen die Löhne kräftiger gestiegen sind. Leistungsbilanzüberschüsse sind also nicht die Folge von Lohnmoderation. Dies zeigen auch die USA: Sie verzeichneten über Jahrzehnte hinweg Leistungsbilanzdefizite. Im Umkehrschluss müsste man nun denken, dass dort die Löhne besonders stark gestiegen seien – was aber empirisch nicht der Fall war.

Leistungsbilanzüberschüsse werden vielmehr durch andere Faktoren bestimmt: In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind Leistungsbilanzüberschüsse identisch mit Kapitalexporten. Die Mehrheit der Makroökonomien ist sich einig, dass über längere Zeit bestehende unausgeglichene Leistungsbilanzen das Ergebnis des internationalen Kapitalverkehrs sind. Wenn die Menschen in einer Volkswirtschaft mehr sparen als im eigenen Land



rentabel investiert werden kann oder in die Staatsverschuldung fließt, wie dies in Deutschland der Fall ist, werden diese Ersparnisse im Ausland angelegt. Dieses Geld fließt über die Finanzmärkte wieder in das Land zurück und entspricht bilanztechnisch genau den finanziellen Forderungen, die etwa Deutschland durch seine Exportüberschüsse gegenüber dem Ausland hat. Ursache für die Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands ist also nicht die moderate Lohnentwicklung, sondern die Tatsache, dass die Deutschen mehr sparen als im Inland investiert werden kann. Deswegen ging die Lohnzurückhaltung in Deutschland auch nicht zulasten der übrigen Euro-Länder. Höhere Lohnabschlüsse in Deutschland würden Irland und den südlichen EU-Partnern nicht helfen. Eher gilt im Gegenteil: Wenn wir günstiger produzieren, heißt das für unsere Handelspartner, dass die Menschen dort günstiger konsumieren können.

Der Zusammenhang zwischen Löhnen und Beschäftigung ist überwiegend binnenwirtschaftlicher Natur. Durch Lohnmoderation werden Investitionen rentabler. Mittelfristig wächst der Kapitalstock, die Beschäftigung steigt. Ein möglicher kurzfristiger Rückgang der Lohnsumme als Folge von Lohnzurückhaltung wird durch den Aufbau zusätzlicher Beschäftigung mittelfristig mehr als ausgeglichen. Die moderate Lohnpolitik der Vergangenheit hat daher nicht dazu geführt, dass die Masseneinkommen eingebrochen sind. Simulationsrechnungen der Deutschen Bundesbank und des Sachverständigenrats belegen diese Argumentation. Sie zeigen auch, dass eine expansivere Lohnpolitik in Deutschland die internationalen Ungleichgewichte nicht abbauen kann.

Zwischen den Außenhandelsungleichgewichten und der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung gibt es aber dennoch einen wichtigen Zusammenhang. Da die Renditechancen in vielen anderen Ländern nun weniger attraktiv erscheinen als vor der Krise und auf der anderen Seite – auch wegen der moderaten Lohnpolitik – Investitionen in Deutschland attraktiver wurden, könnte mittelfristig die Phase der hohen Kapitalexporte aus Deutschland zu Ende gehen. Zwar wird Deutschland weiterhin sehr viele Waren ins Ausland liefern. Die verbesserten Investitionsbedingungen in Deutschland dürften in der mittleren Frist jedoch zu einer Zunahme der Importe und damit zu einem Abbau der Leistungsbilanzüberschüsse führen. Von der Ausweitung des Kapitalstocks, die mit den Investitionen im Inland einhergeht, profitieren wie zuvor beschrieben auch die abhängig Beschäftigten.

Fazit

Nachdem im Jahr 2009 das reale Bruttoinlandsprodukt um etwa fünf Prozent eingebrochen war, stieg es im Jahr darauf wieder um 3,6 Prozent an. Dieser Anstieg gab Forderungen nach flächendeckenden Lohnerhöhungen Nahrung. Gerade mit dem schnellen Wechsel von Auftragsflaute und Auftragsboom erscheint der Wunsch der Arbeitnehmer in vielen Betrieben verständlich, am Aufschwung finanziell teilzuhaben, zumal sie zuvor durch Kurzarbeit und Betriebsvereinbarungen teilweise deut-



liche Einkommenseinbußen hinnehmen mussten. Hinzu kommt, dass die Verbraucherpreise zuletzt deutlich zugelegt haben, und ein Inflationsausgleich in aller Regel ebenfalls Gegenstand von Lohnverhandlungen ist.

Die Zunahme der Produktivität im Jahr 2010 gleicht, wie bereits ausgeführt, nur den starken Einbruch der Produktivität während der Krise aus und dies auch nur zum Teil. Sie vermag daher entsprechende Lohnsteigerungen nicht zu rechtfertigen. Für Reallohnsteigerungen steht letztlich nur die zusätzliche Arbeitsproduktivität zur Verfügung. Mit Blick auf die historische Entwicklung dieser Größe besteht hier kein Anlass zu überzogenem Optimismus. Die jährliche Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität dürfte nach den Erfahrungen der beiden vergangenen Jahrzehnte auch künftig nicht mehr als zwei Prozent betragen. In den zehn Jahren vor der Krise lag das jährliche Wachstum der Produktivität bei 1,6 Prozent. Allerdings gibt es beträchtliche firmen- und branchenspezifische Unterschiede. Diesen könnte mit erfolgsorientierten Einmalzahlungen Rechnung getragen werden.

Generell dürfte sich die Lohnentwicklung weiter ausdifferenzieren. Höhere Lohnabschlüsse sind vor allem in den Teilbereichen des Arbeitsmarktes zu erwarten, in denen Arbeitskräfte bereits knapp sind und daher Betriebe über Fachkräftemangel klagen. Hier sind Lohnsteigerungen auch sinnvoll. Sie sind ein normaler Ausgleichsmechanismus des Marktes. Steigende Löhne führen dazu, dass in diesen Arbeitsmarktsegmenten die Nachfrage nach Arbeitskräften zurückgeht und das Arbeitsangebot zunimmt. Es können sich bei steigenden Löhnen nur noch jene Firmen die knappen Arbeitskräfte leisten, die sie am produktivsten einsetzen und ihnen daher am meisten zahlen können. Ein ineffizienter Einsatz knapper Arbeitskräfte in unproduktiven Firmen wird so verhindert. In den Arbeitsmarktsegmenten, in denen die Arbeitslosigkeit noch zu hoch ist, sollte hingegen die beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik fortgesetzt werden. Das trifft insbesondere auf die Berufe und Branchen zu, in denen vor allem Geringqualifizierte eine Beschäftigung finden können.



In seinen jährlichen Gutachten forderte der Sachverständigenrat regelmäßig von den Tarifvertragsparteien, auf einen beschäftigungsfreundlichen Kurs einzuschwenken. Auch in seinem letzten Gutachten Ende 2010 empfahl er, den beschäftigungsfreundlichen Kurs beizubehalten.

Angesichts von immer noch etwa drei Millionen registrierten Arbeitslosen und einer gesamten Unterbeschäftigung von über vier Millionen Personen erscheint dieser Rat angemessen.

Literatur

Deutsche Bundesbank (2010): Zur Problematik makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Raum. Monatsbericht Juli 2010, S. 17-40.

Gartner, Hermann; Klinger, Sabine (2010): Verbesserte Institutionen stützten den Arbeitsmarkt in der Wirtschaftskrise. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 90, Heft 11, S. 728-734.

Gartner, Hermann; Merkl, Christian (2011): The roots of the German miracle. <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6187>

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung. Wiesbaden.

Die Autoren



Michael Feil

ist kommissarischer Leiter des Forschungsbereichs „Institutionen und makroökonomische Arbeitsmarktanalyse“ am IAB.

michael.feil@iab.de



Dr. Hermann Gartner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Institutionen und makroökonomische Arbeitsmarktanalyse“ am IAB.

hermann.gartner@iab.de