

Und die Spielregeln für die Lohnpolitik in einer Währungsunion?

Über Arbeitnehmer und Wettbewerbsvorsprünge einer Volkswirtschaft in der Europäischen Union / Von Heiner Flassbeck

Die deutsche Wirtschaft ist wieder im Aufwind. Der Export boomt mit zweistelligen Zuwachsraten. Von Standortvorteilen ist keine Rede mehr. Die Gründe sind naheliegend: Nach der Aufwertung von 1995 hat die D-Mark wieder abgewertet, und die Kostenstruktur der deutschen Unternehmen hat sich deutlich verbessert. Die Lohnstückkosten, also die Lohnzusatzkosten unter Berücksichtigung der Produktivität, sind um 1 Prozent im Rest der Welt steigen sie um 1/4 Prozent. Entscheidend dabei sind die Arbeitnehmerkosten, die in Deutschland nur um 1/4 Prozent zulegen, dagegen etwa in Frankreich um 3 Prozent, in Großbritannien um 3 1/2 Prozent und in den USA sogar um 6 Prozent. Selbst in den Niederlanden steigen diese Einkommen viel stärker als in Deutschland, nämlich um 2 1/2 bzw. um 3 1/2 Prozent. Ein solcher Vorsprung der deutschen Wirtschaft muß, wenn er einige Zeit anhält, zu einer Aufwertung der D-Mark führen. Auf diese Weise würde jedenfalls die Wettbewerbsfähigkeit immer wieder der Vorsprung Deutschlands ausgleichend. Bald wird es aber keine D-Mark mehr geben, was dann?

Wie geschieht der Ausgleich des Wettbewerbsvorsprungs einer Volkswirtschaft in einer politischen Währungsunion? Dazu schweigen sowohl die Wissenschaftler als auch die Bundesregierung. Im Sommer etwa haben 53 Professoren ihre Unterstützung für den Euro bekundet, zu dieser zentralen Frage findet sich aber kein Wort. In einer einheitlichen Währung, die den Punkt der Auseinandersetzung zwischen den Euro-Anhängern gegen unumkehrbare Stellen bezogen: Anders als die deutsche deutsche Währungsunion darf sich nach ihrer Auffassung die europäische nicht hin zu einer Transferrunion entwickeln. Just an dieser Stelle treffen sich regelmäßig die Befürworter mit den Gegnern der Währungsunion. Beide erklären, daß eine spürbare Ausweitung der Finanztransfers von den reicheren zu den ärmeren Ländern ausgeschlossen sei, weil es eine Europäische Union, die noch weit von einer politischen Union entfernt sei, sprengen würde. Die Bundesregierung will gar den derzeitigen deutschen Beitrag zur Finanzierung der Gemeinschaft absenken.

Wie aber sollen sich die anderen Länder an den Vorreiter bei der Kostensenkung ohne die Möglichkeit der Aufwertung bei einer einheitlichen europäischen Währung, wenn zunehmend Transfers ausgeschlossen sind? Müßten dann auch deren Lohnstückkosten sinken? Wenn ja, wie hält man dann die Preise stabil, d.h. verhindert eine Deflation? Hinzu kommt, wenn die Preise sinken, würden die Arbeitnehmer dauerhaft bei der Einkommensverteilung gegenüber den Besitzern von Gewinneinkommen zu rückfallen. Ist das mit der Währungsunion intendiert? Welches sind die Spielregeln der Lohnpolitik in einer Währungsunion?

Daß die Befürworter der Währungsunion unter diesen Umständen die Politik, ist schwer nachvollziehbar. Gefahr ist nämlich im Verzug. Deutschland ist ein politischer Vorreiter der Währungsunion, die ohne Transfers auskommen und stabile Preise garantieren soll, in massiver Weise. Die Anhänger der Währungsunion müßten alarmiert sein, daß diese Preispolitik die Vorzüge der endgültigen Fixierung der Wechselkurse und die Stabilität des Euro, beinhalten, würden die Arbeitnehmer dauerhaft bei der Einkommensverteilung gegenüber den Besitzern von Gewinneinkommen zu rückfallen. Ist das mit der Währungsunion intendiert? Welches sind die Spielregeln der Lohnpolitik in einer Währungsunion?

Wettbewerbsfähigkeit

Ein einheitlicher Währungsraum ohne Transfermechanismus kann auf Dauer nur funktionieren, wenn alle Teilnehmer bereit und in der Lage sind, sich dem System insgesamt akzeptierten Inflationszielen anzupassen. Das Ziel eines Währungsraums mit unverrückbaren Notenbank und einer unabhängigen Notenbank ist es jedenfalls, stabile monetäre Bedingungen in Zeit und Raum herzustellen. In einem solchen System ist folglich die Größe, die in der Ökonomie allgemein „realer Wechselkurs“ genannt wird und als Maß für die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen oder Staaten gilt, zwischen den Teilnehmern – wie heute innerhalb der Nationalstaaten – konstant. Das Konzept der Wettbewerbsfähigkeit macht nur Sinn zwischen Unternehmen, gleich welcher Region, nicht aber zwischen den Regionen, Staaten oder Ländern als solche, weil nur Unternehmen, nicht aber staatliche oder geographische Einheiten an dem Wettbewerb teilnehmen, also z.B. den Konkurrenz anmelden. Folglich dürfen in keiner Region die Wirtschaftssubjekte mittel- bis langfristige Ansprüche an das real erwirtschaftete Ergebnis durchsetzen, die nicht von diesem gedeckt sind. Gelingt es den Unternehmen, ihren Einkommen – was gesamtwirtschaftlich mit Abstand der wichtigste Fall ist – höhere Lohnzusätze durchzusetzen, als es der Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität in der Region zuzüglich der allgemeinen Preissteigerung der Währungsunion entspricht, müssen die Unternehmen Arbeitskräfte entlassen, weil weniger Produkte aus dieser Region abgesetzt werden können bzw. die Betriebe geringere Gewinne machen.

Gibt es keinen Transfermechanismus, also keinen fest etablierten Finanztransfers

gleich zwischen den Regionen, müssen sich alle Teilnehmer der Disziplin des Systems unterwerfen, soll es nicht politisch und ökonomisch scheitern. Um es noch einmal unmissverständlich klarzustellen: Lohnzusatzkosten sind die Lohnstückkosten, nicht die Lohnstückkosten, heißt nicht, einem europäischen Einheitsarbeitslohn das Wort zu reden. Wenn Portugal und Spanien eine Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität von 5 Prozent pro Jahr realisieren, Deutschland und Frankreich aber nur eine von 2 Prozent, dann können – bei einer Zielinflationsrate in der Union von 2 Prozent – in den genannten Mittelmeerländern die ausbezahlten Löhne um 7 Prozent pro Jahr steigen und bei uns um lediglich 4 Prozent. Die Lohnstückkosten, also die effektive Lohnkostenbelastung der Unternehmen, steigen dann überall um 2 Prozent, was bei einer Inflationsrate von 2 Prozent im Durchschnitt die Gewinnssituation der Unternehmen gegenüber den Mitbewerbern in anderen Ländern und im Zeitablauf gerade unverändert ließe. Das schafft faire Voraussetzungen für den Wettbewerb der Unternehmen, ganz gleich, wo sie im europäischen Binnenmarkt ihren Standort haben. Mit der Anpassung an die eigene Produktivität ist zudem eine Konvergenz der Reallohnkosten und der Steuerkraft angelegt, die ein Aufblühen der ärmeren Regionen auch ohne ausgeba-

In Frankreich stiegen die Arbeitnehmerkosten um drei Prozent, in Großbritannien um 3,5 Prozent. In Deutschland lag der Anstieg bei lediglich einem halben Prozent. Diese Entwicklung läßt den Wirtschaftsforscher Heiner Flassbeck vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin fragen, wie eigentlich die Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion aussehen kann. Zu dieser Frage schwiegen die deutschen Ökonomen bisher, konstatiert der Forscher, dessen Überlegungen wir im folgenden dokumentieren.

bei knapp 16 Prozent, im Festkursblock aber bei fast 20 Prozent. In diesem Jahr werden die Lohnstückkosten in Westdeutschland um ein Prozent fallen, in den Festkursblockländern aber wohl um fast ein Prozent steigen. Schreibt man diese Entwicklung nur ein Jahr fort, wird zu Beginn der Währungsunion im Jahre 1999 die westdeutsche Wirtschaft einen Wettbewerbsvorsprung von fast 8 Prozent gegenüber dem noch als gleichgewichtig anzusehenden Jahr 1993 aufzuweisen haben. Dieser Vorsprung schlägt sich in höheren Gewinnmargen der deutschen Exportunternehmen oder in steigenden Marktpreisen nieder. Blicke auch 1999 die unterschiedliche Kostendynamik erhalten, würde der Abstand allein gegenüber dem Festkursblock schon nahezu 10 Prozent betragen, gegenüber den anderen Ländern, die eine Chance auf die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion haben, wäre er noch viel größer.

bund gezwungen, ähnlich niedrige Lohnsteigerungen durchzusetzen. Der so ausgelagerte allgemeine Rückgang der Lohnstückkosten führt – bei flexiblen Preisen am Gütermarkt – zu einer allgemeinen Deflationstendenz in Europa und stellt das Ziel eines stabilen Preisniveaus, das doch alle auf ihre Fahnen geschrieben haben, fundamental in Frage.

Daß die pro Euro argumentierenden Professoren dazu schweigen, ist unverständlich. Daß aber selbst einer der scharfsinnigsten Verfechter der Europäischen Währungsunion den Zusammenhang zwischen nationaler Lohnsenkungsstrategie und Finanzausgleich auf der einen Seite oder allgemeiner Deflation auf der anderen nicht sieht, ist kein gutes Zeichen. In einem Vortrag bei der Hamburger Sparkasse am 13.8.1997 sagte Olaf Sievert, „Verheißung einer Währungsunion“. „Eine nationale Mindeststeigerung der Löhne erhöht die internationale Wett-

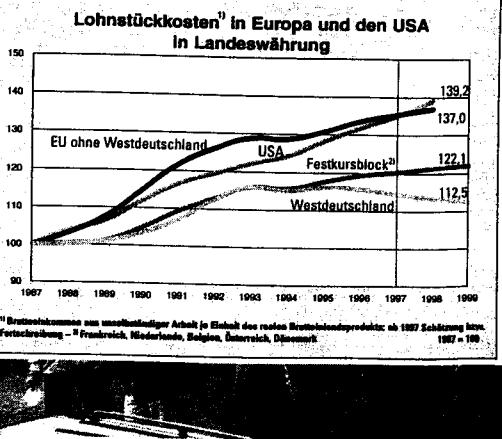
bewerbshierarchie, die seine Vorteile ausgleicht, also die Handelspartner in die Deflation zu zwingen. Das Problem ist also auch ein Problem der Preisstabilität. Wer ein stabiles Preisniveau in Europa strebt, darf nicht ein wirtschaftspolitisches Konzept verfolgen, das den Kontinent bei unverrückbar festem Wechselkurs in die Deflation treiben muß. Standardpolitik dieser Art ist der Sprung auf eine auf Preisstabilität gegründete Währungsunion. Wenn die Partner das nicht mitmachen, wird Deutschland sich beim Aufbau einer konsistenten Gegenposition sehr schwer tun. Mit einer analogen Argumentation ist nämlich Deutschland einseitig aus dem System von Bretton Woods ausgeschlossen. Es wollte sich nicht die Inflationsrate der Handelspartner aufzuweisen lassen und stieg daher auch unter Inkaufnahme temporärer Nachteile im Güterhandel auf die Aufwertung seiner Währung aus dem System aus.

Daß niedrige Löhne gut sind, darüber sind sich fast alle Ökonomen und Politiker einig. Kaum jemand aber sagt konkret, auf welche Weise niedrige Löhne zu mehr Beschäftigung führen. An der Stelle von Erklärungen treten üblicherweise Leerformeln der Art, daß sich die „Gewinnerwartungen“ verbessern, oder die Unternehmen beschließen, „arbeitsintensiver“ zu produzieren, wenn sich die Fak-

terstellung, macht daher einen systematischen Fehler.

Die Unternehmen wissen unmittelbar nach einem Tarifabschluß nicht, wie sich das wirtschaftliche Umfeld entwickeln wird. Zwingt dabei der Wettbewerb zu geringeren Lohnsteigerungen ermöglicht Kostensenkung im Laufe der Zeit voll in die Preisen weiterzugeben, wäre jeder Versuch einer Substitution von Kapital durch Arbeit oder höhere Investitionen in der Erwartung höherer Gewinne ein Scheitern. Die Unternehmen wissen auch nicht, auf welche Weise ihr Konkurrenten im In- und Ausland die Signale von der Tariffront deuten. Investiert ein Unternehmen nicht in neue, die Produktivität steigende Anlagen, weil es andere weiterhin erwartet, fällt es im weltweiten Wettbewerb zurück, weil zu dem Beispiel im Hinblick auf die Qualität keine konkurrenzfähigen Produkte mehr herstellen kann. Auch müßten die Unternehmen, die globalisierten Märkten, folgen man die Investitionsentscheidungen nicht Investitionsentscheidungen nicht mit eigenen Lohnentwicklungen mit allen Konsequenzen, sondern auch die bei den ausländischen Konkurrenten mit ins Kalkül nehmen.

Viel spricht also dafür, daß es, anders als von der ökonomischen Theorie zumeist unterstellt, keinen engen Zusammenhang zwischen allgemeiner Lohnentwicklung und den Investitionsentscheidungen der Unternehmen gibt. Wie dem auch sei, die Theorie jedenfalls, daß der sinkende Lohn zu steigenden Gewinnen mehr Investitionen, damit mehr Beschäftigung, und schließlich mehr Beschäftigung bedeuten, ist ebenso richtig oder falsch wie die sogenannte Kaufkrafttheorie der Löhne. Die erste behauptet, daß bei sinkenden (weniger als die Produktivität steigenden) Löhnen die Nachfrage zumindest konstant bleibt, obwohl die Einkommen sinken, damit mehr Beschäftigung, und schließlich mehr Beschäftigung bedeuten, ist ebenso richtig oder falsch wie die sogenannte Kaufkrafttheorie der Löhne. Die erste behauptet, daß bei sinkenden (weniger als die Produktivität steigenden) Löhnen die Nachfrage zumindest konstant bleibt, obwohl die Einkommen sinken, damit mehr Beschäftigung, und schließlich mehr Beschäftigung bedeuten, ist ebenso richtig oder falsch wie die sogenannte Kaufkrafttheorie der Löhne.



Sollen die deutschen Löhne aus ökonomischen Gründen stärker steigen?



(Bild: Georg Kumpfmüller)

ten Transfermechanismus erlaubt, wenn sie höhere Produktivitätszuwächse realisieren.

Wie stellt sich nun die tatsächliche Entwicklung der relevanten Größen in Europa dar? Das Schaubild zeigt einen leicht zu erklärenden Befund. Setzt man das Jahr 1987, das Jahr, in dem es zum letzten Mal in der Kernzone der europäischen Währungsunion, also zwischen Benelux, Frankreich, Österreich und Dänemark, spürbare und dauerhafte Wechselkursänderungen gegeben hat, gleich 100, und „addiert“ die in jedem Jahr eingetretene Veränderung der Lohnstückkosten zu diesem Wert, läßt sich für jeden Zeitpunkt feststellen, wie sich die Wettbewerbsposition eines Landes, ohne eine Abwertung von Wechselkursänderungen, entwickelt hat: Je höher der angegebene Wert, um so geringer die Wettbewerbsstärke der Volkswirtschaft. Im Zeitraum von 1987 bis 1997 sind die Lohnstückkosten in den USA und in Europa ohne Westdeutschland etwa gleich stark, nämlich um fast 40 Prozent gestiegen. Die Lohnstückkosten haben dagegen in einer „Festkursblock“ genannten Gruppe von Ländern, die die oben genannten Kernzonenländer Europas umfaßt, weit weniger, nämlich nur um etwa 20 Prozent zugenommen. Das bedeutet, ohne eine Abwertung des US-Dollars, wie die Wirtschaft der Vereinigten Staaten gegenüber dem Festkursblock hoffnungslos zurückgefallen. Tatsächlich hat sich der Dollar von 1987 bis 1996 aber um etwa 20 Prozent gegenüber dem „Block“ abgewertet, so daß der Wettbewerb deutlich ausgeglichen wurde. Auch im Verhältnis Deutschlands zu den übrigen Industriestaaten hat der Wechselkurs die Differenz der gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten über längere Fristen annähernd perfekt ausgeglichen.

Sinken oder steigen die Preise im gleichen Ausmaß wie die Löhne, tritt offenbar der jeweils gewünschte Effekt nicht ein. Eine gleichzeitige Senkung von Löhnen und Preisen kann nur dann erfolgreich sein, wenn es eine dritte Größe gibt, die gegenüber diesen beiden konstant bleibt. Das kann das Preis- und Lohnniveau des Auslandes sein oder aber, und das ist die für Europa wie für alle relativ geschlossenen Volkswirtschaften relevante Variante, die von der Zentralbank zur Verfügung gestellte Geldmenge. Löhne und Preisen sinken im Verhältnis zu einer konstanten oder stetig steigenden Geldmenge sind aber nur solange nützlich, solange das Inflationsziel nicht erreicht ist. Bleibt der Anstieg der Lohnstückkosten wie derzeit deutlich unter dem Inflationsziel, wird damit nur die Erreichung des Inflationszieles erschwert und die Gefahr einer Deflation heraufbeschworen. Konstante Lohnstückkosten bei einer stärkeren Erhöhung der Geldmenge sind dann die wirtschaftspolitisch überlegene Variante.

Lohnsenkung?

Bleibt die Hoffnung, daß Europa bei einer allgemeinen Lohnstückkostensenkung und der dazugehörigen Deflation Marktanteile gegenüber dem Rest der Welt gewinnen und so Beschäftigungsgewinne erzielen kann. Eine Lohnsenkung oder auch nur eine Senkung der Lohnstückkosten würde aber unweigerlich eine massive Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar und den übrigen Währungen nach sich ziehen, ganz abgesehen von der Tatsache, daß der Exportanteil Europas mit unter 10 Prozent viel zu klein ist, um spürbare Effekte auf die Beschäftigung auszuüben. Daß dabei die Wechselkurse in der Regel sogar überschüssigen und einen anfänglichen Vorteil ins Gegenteil verkehren, haben wir in Deutschland häufiglich erfahren müssen.

Nur der außenwirtschaftliche Effekt einer gesamtwirtschaftlichen Kostensenkung ist – auch bei sinkenden Preisen – zunächst einigermaßen sicher. Die unumgängliche Aufwertung der eigenen Währung, die sich bei der Anpassung der Konkurrenz macht, aber den Preisprogrammen der Gewerkschaften.

Wie dem auch sei, der deutsche Alleingang in Sachen Wettbewerbsfähigkeit ist auf keinen Fall durchzuhalten. Zwar haben die Niederlande einige Jahre lang eine ähnliche Politik betrieben und ihre Position in Europa dabei erheblich verbessert, Deutschland ist aber zu groß, um in vergleichbarer Weise als Quantität niedrige durchzugehen. Folglich werden die unterlegenen Partner auf einen Ausgleich für die verlorenen Marktanteile in Form eines stärkeren Finanzausgleichs drängen müssen, wenn sie sich nicht auf die Deflationselemente einlassen wollen.

Die europäischen Währungsunion mit oder ohne politische Union ist folglich mit einer Wirtschaftspolitik nicht vereinbar, die überwiegend auf die Erringung von temporären Standortvorteilen durch Kostensenkung setzt. Zu einer solchen Wirtschaftspolitik passen dauerhaft nur flexible Wechselkurse. Das Land, das dann solche Vorteile zu erringen versucht, wird immer wieder mit einer Aufwertung sei-

klar gegen die Regeln einer Währungsunion ohne Transferunion verstößt, also derzeit Deutschland. Die Notwendigkeit, sich an seinen eigenen Verhältnissen zu orientieren, gilt in jeder Richtung. Keiner darf auf Dauer in diesem Sinne über, aber auch keiner unter seinen Verhältnissen leben. Wenn in Deutschland – unter Berücksichtigung einer ausreichenden inneren Stabilität der europäischen Währung, also einer geringen, aber positiven Preissteigerungsrate – die Löhne weit unterhalb des Inflationszieles zurückbleiben, werden die Handelspartner im Festkursver-

der Lohnstückhaltung in Deutschland – trotz einer sinkenden Sparquote und des günstigen außenwirtschaftlichen Umfeldes – nicht eingetretten. Bei einer realen Einschätzung der Lage, was allerdinges auch nicht zu erwarten ist, werden Unternehmen sich so verhalten müssen.

Die Unternehmen handeln nämlich unter der Restriktion einer beträchtlichen Unsicherheit über die Zukunft. Die Gewinne und keine kontraktbestimmten Einkommen wie die Löhne, sondern das Residuum, also das Ergebnis der gesamten Prozesse. Das heißt, der Empfänger der Lohnneinkommen kann für eine relativ lange Zeit im voraus, zumeist für ein Jahr, seine Einkommenssituation gut abschätzen. Der Unternehmer kann das nicht. Ein Rückgang der Nominal- und der Reallohn bedeutet keineswegs, daß die Gewinne am Ende aller Anpassungsprozesse automatisch steigen müssen. Folglich werden sich die Unternehmen aus ihrer Erfahrung heraus auch nicht so verhalten, als ob das der Fall wäre. Eine ökonomische Theorie, die das regelmäßig

Augen verschlossen

Folglich gibt es gute außenwirtschaftliche und binnenwirtschaftliche Gründe für eine ruhige, an der Produktivität ausgerichtete Lohnpolitik. Das Beispiel der deutsch-deutschen Währungsunion hat gezeigt, daß diese Fragen im Vorfeld der endgültigen Entscheidungen über die Europäische Währungsunion gründlich diskutiert werden müssen. Bisher ist das nicht der Fall. Alle Beitrittskandidaten für die Europäische Währungsunion haben vor dieser Frage die Augen verschlossen, obwohl laut Vertrag von Maastricht die Prüfung der Kriterien explizit die Einbeziehung der Lohnverhältnisse verlangt. Wird die Entwicklung geprüft, kann man allerdings der Frage nicht mehr ausweichen, ob die deutsche Doktrin, daß „Beschäftigung zu Hause gemacht wird“, allgemeine Gültigkeit beanspruchen kann, wenn die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen zu Hause vor allem deshalb genützt, weil wegen des Verzichts zur Nutzung der eigenen Einkommensschancen andere Länder im Wettbewerb zurückfallen und Arbeitslosigkeit dorthin exportiert wird, ist diese Doktrin ein Widerspruch in sich.