

Lohnpolitik 2000 bis 2009 – Ein informelles Bündnis für Arbeit

Hagen Lesch, März 2010

Vor zehn Jahren verabredeten Tarifpartner und die Regierung eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik. Obwohl die Bündnisgespräche offiziell scheiterten, erwies sich in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung die Lohnpolitik im Zeitraum 2000 bis 2009 als beschäftigungsorientiert. Das belegen die über lange Zeit stabilen Lohnstückkosten und die Entwicklung der Effektivverdienste. Letztere sind der Tariflohndynamik weitgehend gefolgt. Im Produzierenden Gewerbe stiegen die Effektivverdienste sogar stärker an als die Tarifverdienste. Preisbereinigt erhöhten sich die Brutto- und Nettoverdienste jedoch kaum. Je Arbeitnehmer sanken sie sogar. Da dies auf höheren Energiepreisen und auf einer rückläufigen Arbeitszeit je Arbeitnehmer beruht, lässt sich hieraus kein lohnpolitischer Nachholbedarf ableiten. Nach der Krise gilt es, die wieder steigende Produktivität zur Senkung der im Abschwung gestiegenen Lohnstückkosten zu nutzen und die Remanenzkosten der Kurzarbeit zu vermindern. Heterogene Branchenkonjunktoren lassen sich durch betriebliche Differenzierung berücksichtigen.

Strukturelle Veränderungen der Lohnfindung

Zu Beginn des Jahres 2000 lud der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder die Tarifparteien zu einer neuen Gesprächsrunde im Rahmen des 1998 institutionalisierten Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit ein. Dabei einigten sich Gewerkschaften und Arbeitgeber im Rahmen der vom Kanzler moderierten Bündnisgespräche darauf, „den sich am Produktivitätszuwachs orientierenden, zur Verfügung stehenden Verteilungsspielraum für beschäftigungswirksame Vereinbarungen zu nutzen und notwendige branchenbezogene Differenzierungen vorzunehmen“ (Bündnis für Arbeit, 2000). Wenngleich die Bündnisgespräche ohne konkrete Ergebnisse blieben und nach der Bundestagswahl 2002 formal auch nicht mehr weitergeführt wurden, waren die Lohnabschlüsse hierzulande meist moderat. Mit Beginn des wirtschaftlichen Abschwungs in den Jahren 2002 und 2003 verstärkte sich die schon seit Anfang der 1990er-Jahre schwelende Diskussion über die Flexibilität von Tarifverträgen. Während in einigen Branchen tarifliche Öffnungsklauseln für den notwendigen betriebsindividuellen Spielraum sorgten, waren Abweichungen von Flächentarifverträgen in anderen Branchen nur in wirtschaftlichen Notfällen erlaubt. Hier er-

wies sich die branchenweite Festlegung tariflicher Mindeststandards zunehmend als Engpass, was zu einer stetigen Erosion der Tarifbindung führte.

Nachdem die Bundesregierung in den 1990er-Jahren gesetzliche Öffnungsklauseln zur Flexibilisierung der Flächentarifverträge noch abgelehnt hatte, änderte sie nun ihren Kurs. In seiner im März 2003 gehaltenen Regierungserklärung zur Agenda 2010 drohte Gerhard Schröder den Tarifparteien: „In den Tarifverträgen muss durch geeignete Regelungen ein entsprechend flexibler Rahmen geschaffen werden. Das ist die Herausforderung für die Tarifpartner und es ist auch ihre Verantwortung. Art. 9 des Grundgesetzes gibt der Tarifautonomie Verfassungsrang. Aber das ist nicht nur ein Recht, sondern auch eine Verpflichtung [...]. Ich erwarte also, dass sich die Tarifparteien entlang dessen, was es bereits gibt – aber in weit größerem Umfang –, auf betriebliche Bündnisse einigen, wie das in vielen Branchen bereits der Fall ist. Geschieht das nicht, wird der Gesetzgeber zu handeln haben.“ (Schröder, 2003).

Die Androhung gesetzlicher Öffnungsklauseln zeigte Wirkung. Die weitreichendste Reaktion aufseiten der Tarifparteien war die Verabschiedung des „Pforzheimer Abkommens“ in der Metall- und Elektro-Industrie im Februar 2004. Ziel dieses inzwischen verlängerten Tarifabkommens ist es, inländische Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen. Es erlaubt im Zuge eines firmenbezogenen Ergänzungstarifvertrags Abweichungen vom Flächentarifvertrag der Branche, die sich nicht auf betriebliche Notsituationen beschränken. Sie sind auch präventiv erlaubt, um die Wettbewerbsfähigkeit, die Innovationsfähigkeit und die Investitionsbedingungen zu verbessern (Gesamtmetall, 2005). Auch in anderen Branchen wurden zum Teil erstmals Öffnungsklauseln eingeführt, teilweise bleiben sie aber auf Notsituationen beschränkt.

Eine andere tarifpolitische Entwicklung ist die Fragmentierung des Tarifsystems. Dabei sind zwei Trends voneinander zu unterscheiden. Zum einen treten christliche Gewerkschaften zunehmend in Konkurrenz zu den DGB-Gewerkschaften. Zum anderen haben sich im Verkehrs- und Gesundheitssektor verschiedene Berufs- oder Spartengewerkschaften gebildet (Bispinck/Dribbusch, 2008; Lesch, 2008a; 2008b). Bereits im Jahr 2001 erstreikte sich die Pilotenvereinigung Cockpit ihre tarifpolitische Eigenständigkeit. Diesem Beispiel folgten weitere Berufsgruppen im Flugsektor (Fluglotsen und Flugbegleiter), bei der Bahn (Lokführer) und im Gesundheitswesen (Ärzte). Dieser neue Gewerkschaftswettbewerb kann sich in unterschiedlicher Weise auf die Lohnbildung auswirken. Bei einem substitutiven Wettbewerb zwischen Branchengewerkschaften, die die gleichen Zielgruppen umwerben, kann der Wettbewerb disziplinierend wirken. Bei einem komplementären Wettbewerb

zwischen konkurrierenden Berufsgewerkschaften drohen hingegen ein Aufschaukeln von Lohnforderungen und eine Häufung von Konflikten (Lesch, 2008b).

Mit Blick auf die Forderungen und Inhalte in Tarifverhandlungen fällt ein weiterer Wandel in den Arbeitsbeziehungen auf. Die Arbeitgeberverbände sind zunehmend von einer passiven Rolle in eine aktive Rolle übergegangen. Sie beschränken sich nicht mehr darauf, gewerkschaftliche Lohnforderungen abzuwehren, sondern sie fordern selbst. Dabei gehen die Arbeitgeberpositionen über den Hinweis geringer lohnpolitischer Verteilungsspielräume weit hinaus. Sie umfassen etwa Forderungen nach längeren Wochenarbeitszeiten (Baugewerbe und Öffentlicher Dienst) oder geringeren Zuschlägen für Samstagarbeit (Einzelhandel). Die Gewerkschaften mussten sich verstärkt darauf beschränken, den Status quo zu verteidigen. Als agierender Akteur gelang der IG Metall im Jahr 2003 noch der Einstieg in die 35-Stunden-Woche in der ostdeutschen Stahlindustrie. In der Metall- und Elektro-Industrie wurde dieser Versuch aber nach einem vierwöchigen Arbeitskampf im Jahr 2003 aufgegeben.

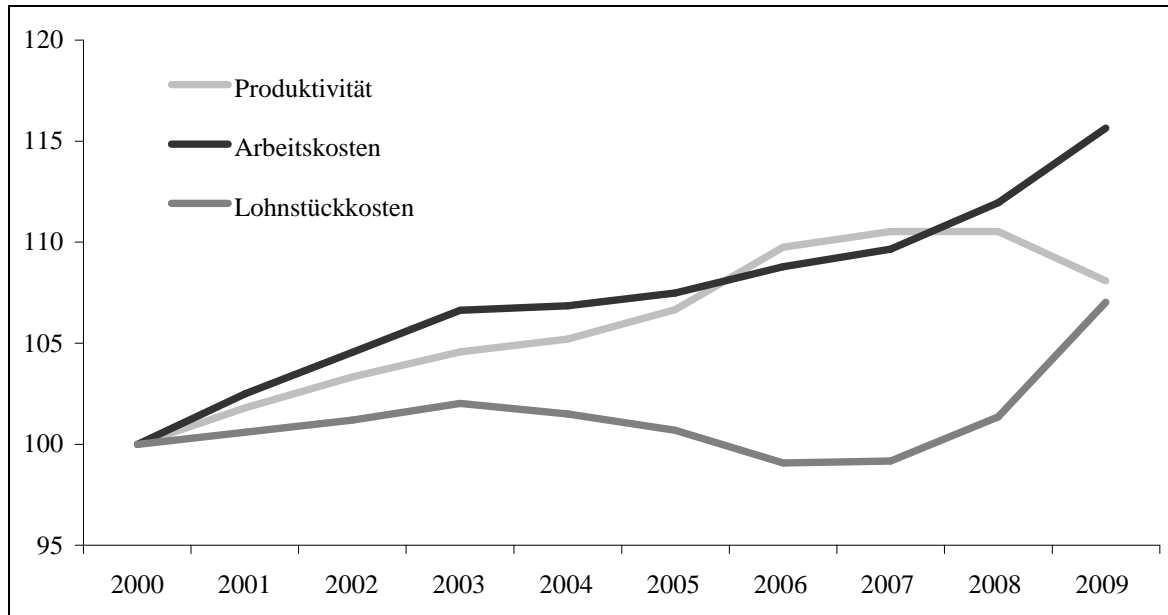
Lohnstückkosten und Lohndrift

Diese strukturellen Veränderungen gingen insgesamt mit einer moderaten Lohnpolitik einher. Das zeigt die Entwicklung wichtiger Lohnindikatoren wie die gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten oder die Lohndrift. Die Lohnstückkosten setzen die Arbeitskosten in Beziehung zum Output. Da die Arbeitskosten je Stunde im Zeitraum 2000 bis 2008 fast im Gleichschritt mit der Stundenproduktivität wuchsen, blieben die Lohnstückkosten in diesem Zeitraum nahezu stabil (Abbildung 1). Aufgrund dieser ausgeprägten Produktivitätsorientierung verteuerten sich Güter und Dienstleistungen von der Lohnseite her nicht. Im Jahr 2009 setzte sich dieser Trend infolge der Kurzarbeit nicht fort. Durch neue Regelungen zur Kurzarbeit – längere Bezugsdauer und Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) – gelang es, „Stunden zu entlassen, nicht Beschäftigte“ (Huber, 2009, 12). Ein Vergleich von Arbeitsvolumen und Beschäftigung macht dies sehr deutlich. Während die Anzahl der von allen Arbeitnehmern geleisteten Arbeitsstunden gegenüber dem Vorjahr um 1,55 Millionen Stunden oder 3,2 Prozent sank, blieb die Anzahl der beschäftigten Arbeitnehmer im Jahresdurchschnitt nahezu stabil bei 35,85 Millionen Personen. Die Folge war ein markanter Anstieg der Lohnstückkosten auf Basis der Arbeitsstunden gegenüber dem Vorjahr um 5,6 Prozent. Im Gesamtzeitraum nahmen die Arbeitskosten um insgesamt 15,7 Prozent zu. Dem stand ein Produktivitätsplus von 8,1 Prozent gegenüber. Daraus ergab sich im Zeitraum 2000 bis 2009 ein nominaler Lohnstückkostenanstieg von 7,0 Prozent. Bereinigt um den Anstieg des BIP-Deflators, gingen die Lohnstückkosten um insgesamt 3,8 Prozent zurück.

Abbildung 1

Arbeitskosten, Produktivität und Lohnstückkosten

Deutschland, alle Wirtschaftsbereiche; Index 2000 = 100



Arbeitskosten: Arbeitnehmerentgelt je Stunde; Produktivität: reales BIP je Erwerbstätigenstunde; Lohnstückkosten: Arbeitskosten in Relation zur Produktivität.

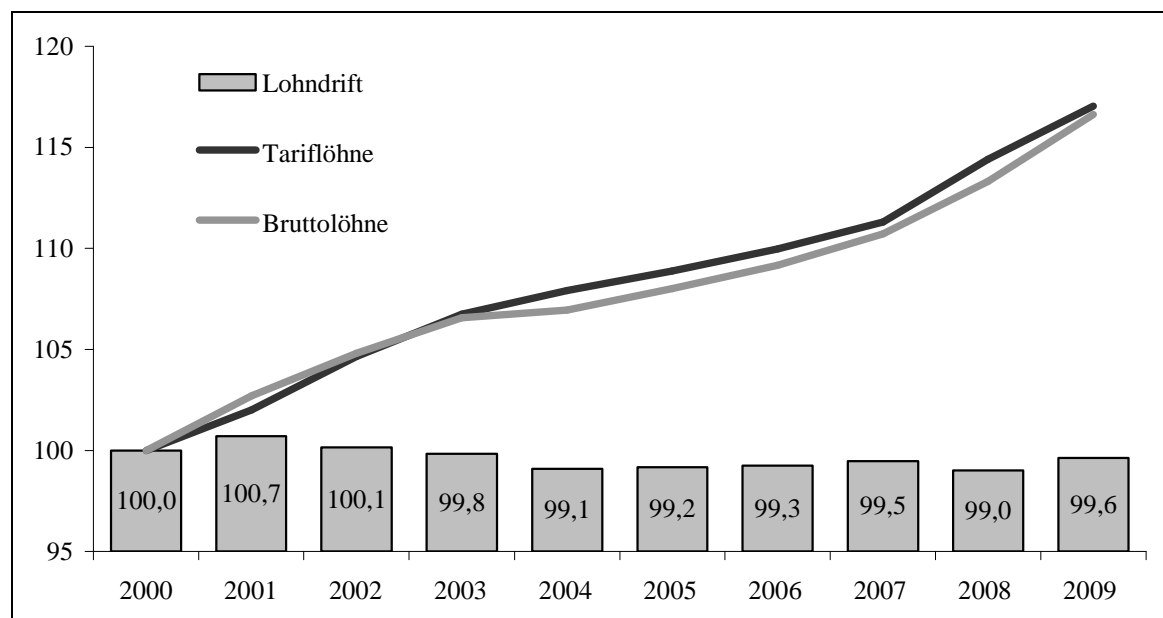
Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Moderat steigende Arbeitskosten müssen nicht unbedingt die Folge einer moderaten Tariflohnpolitik sein. Die Arbeitskosten basieren auf den tatsächlich von den Unternehmen gezahlten Bruttolöhnen (Effektivverdienste) und enthalten auch die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber. Die Tariflöhne stiegen je Stunde im Betrachtungszeitraum mit 17,0 Prozent um 1,3 Prozentpunkte stärker an als die Arbeitskosten. Der etwas geringere Anstieg der Arbeitskosten beruhte auf weitgehend stabilen Sozialversicherungsbeiträgen und auf einer leicht negativen Lohndrift. Die Bruttolöhne wuchsen seit dem Jahr 2000 je Stunde um 16,6 Prozent. Damit war die Lohndrift, also die Differenz zwischen der Entwicklung von Tarif- und Effektivverdiensten, im Betrachtungszeitraum mit minus 0,4 Prozent leicht negativ (Abbildung 2). Dies signalisiert, dass die Tarifabschlüsse in der Gesamtbetrachtung zwar die Obergrenze dessen darstellten, was die Unternehmen zu zahlen bereit waren. Insgesamt überforderte die Tarifpolitik die Zahlungsbereitschaft der Unternehmen aber auch nicht. Sonst wäre die negative Lohndrift ausgeprägter gewesen. Ausschlaggebend dafür war, dass die Tarifpolitik in den beiden kräftigsten Aufschwungsjahren 2006 und 2007 moderat blieb, und die Effektivlöhne auch im Abschwungjahr 2009 zulegten.

Abbildung 2

Tarifverdienste, Bruttoverdienste und Lohndrift je Stunde

Deutschland, alle Wirtschaftsbereiche auf Stundenbasis; Index 2000 = 100



Lohndrift: Abweichung der Veränderung der Bruttoverdienste von der Veränderung der Tarifverdienste.
 Quellen: Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Damit stand die Lohnpolitik ganz im Geist der Bündnisverabredung des Monats Januar 2000. Das Bündnis für Arbeit ist zwar formal gescheitert, es hat aber eine Art informelles Bündnis für Arbeit angestoßen. Die Kooperation zwischen Regierung und Tarifparteien während der jüngsten Wirtschaftskrise bestätigt dies. Auch ohne ein fest institutionalisiertes Bündnis ging der Staat beschäftigungspolitisch in die Offensive und verbesserte die Möglichkeiten, Produktionsrückgänge durch den Einsatz von Kurzarbeit abzufedern. Die Tarifparteien reagierten hierauf und verbesserten mit maßvollen Lohnabschlüssen in den unterstützten Sektoren die Voraussetzungen, trotz einer immer noch geringen Kapazitätsauslastung Entlassungen zu vermeiden.

Lohnzurückhaltung und Privater Konsum

Als Kehrseite moderater Lohnzuwächse wird immer wieder darüber geklagt, dass die verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer wenig ansteigen, was wiederum als Ursache für die schwache Entwicklung des Privaten Konsums gesehen wird (BMF, 2007, 55; IMK, 2007, 28; Vring, 2009, 321). Auch die wachsende Einkommensumverteilung zulasten der Löhne und Bezieher niedriger Einkommen bremse ceteris paribus die Konsumententwicklung, da die Bezieher niedriger Einkommen gewöhnlich eine höhere Konsumneigung aufweisen. Sie habe sogar einen latenten nachfragedämpfenden Effekt (Horn/Sturn/Treock, 2010, 25).

Dagegen muss aber auch berücksichtigt werden, dass die Beschäftigungsentwicklung den Privaten Konsum stärker beeinflusst als die Reallohnentwicklung (Europäische Kommission, 2006; Lesch, 2007). Im Euroraum zeigte sich für die Periode 1990 bis 2005, dass die Beschäftigungselastizität des Konsums bei 0,8, die Reallohn-elastizität des Konsums hingegen nur bei 0,2 lag: Stieg die Beschäftigung um 1 Prozent, nahm der Konsum um 0,8 Prozent zu. Stieg der Reallohn um 1 Prozent, wuchs der Private Verbrauch um 0,2 Prozent. Damit fiel der Beschäftigungseffekt viermal so stark aus wie der Reallohneffekt. Für Deutschland lag die Beschäftigungselastizität des Konsums im Zeitraum 1992 bis 2006 zwischen 0,6 und 0,8, die Reallohn-elastizität bei etwa 0,3 (Lesch, 2007, 37).

Es ist demnach fraglich, ob ein stärkerer Lohnanstieg den Privaten Konsum gestützt hätte. Denn dann wäre die Konsumschwäche unter Umständen durch eine ungünstigere Beschäftigungsentwicklung noch verstärkt worden (BMF, 2007, 56). Hinzu kommt, dass die Einkommensumverteilung zulasten der Löhne und unterer Einkommensgruppen zwar dämpfend auf die Konsumnachfrage, aber stimulierend auf die Investitionsnachfrage wirken kann. Eine höhere Ersparnisbildung der Bezieher höherer Einkommen führt tendenziell zu sinkenden Zinsen und macht Investitionen damit rentabler. Außerdem erhöhen steigende Gewinne die Eigenkapitalbasis der Unternehmen, was sie robuster gegen Zinsschwankungen bei der Fremdfinanzierung macht. Bei der Nachfragebewertung von Lohnzurückhaltung ist somit auf die gesamte Nachfrage zu schauen.

Berechnungen des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) zeigen, dass Lohnzurückhaltung bereits im ersten Jahr ihrer Implementierung expansiv auf die Produktion und die Beschäftigung wirkt (Doern/Meier, 2007, 72). Durch den gedämpften Preisauftrieb verbessert sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit im Ausland. Die Exporte steigen dadurch stärker als ohne Lohnzurückhaltung. Gleichzeitig ermöglicht der gedämpfte Preisauftrieb eine Zinssenkung, was die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stimuliert. Der Rückgang der realen Arbeitskosten regt die Arbeitsnachfrage an, sodass Arbeitsvolumen und Beschäftigung steigen. Der anfängliche Rückgang der Lohnsumme kehrt sich infolge steigender Gewinn- und Vermögenseinkommen und steigender Beschäftigung rasch um. Eine Modellsimulation ergibt, dass die Lohnzurückhaltung der Jahre 2004 bis 2006 das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) schon im ersten Jahr um 0,7 Prozentpunkte, im zweiten um 0,4 und im dritten Jahr um 0,6 Prozentpunkte rascher als im Basisszenario steigen lässt. Das Arbeitsvolumen steigt nach drei Jahren kumuliert um rund 4 Prozent. Entsprechend gehen die privaten Konsumausgaben nicht zurück, sondern steigen schon im ersten Jahr leicht an. Andere Simulationen kommen zu dem Ergebnis, dass Lohnsteigerungen die Nachfrage stimulieren und so zu einer besseren Ausnutzung der Wachstumsmöglichkeiten beitragen (IMK, 2007, 29 ff.).

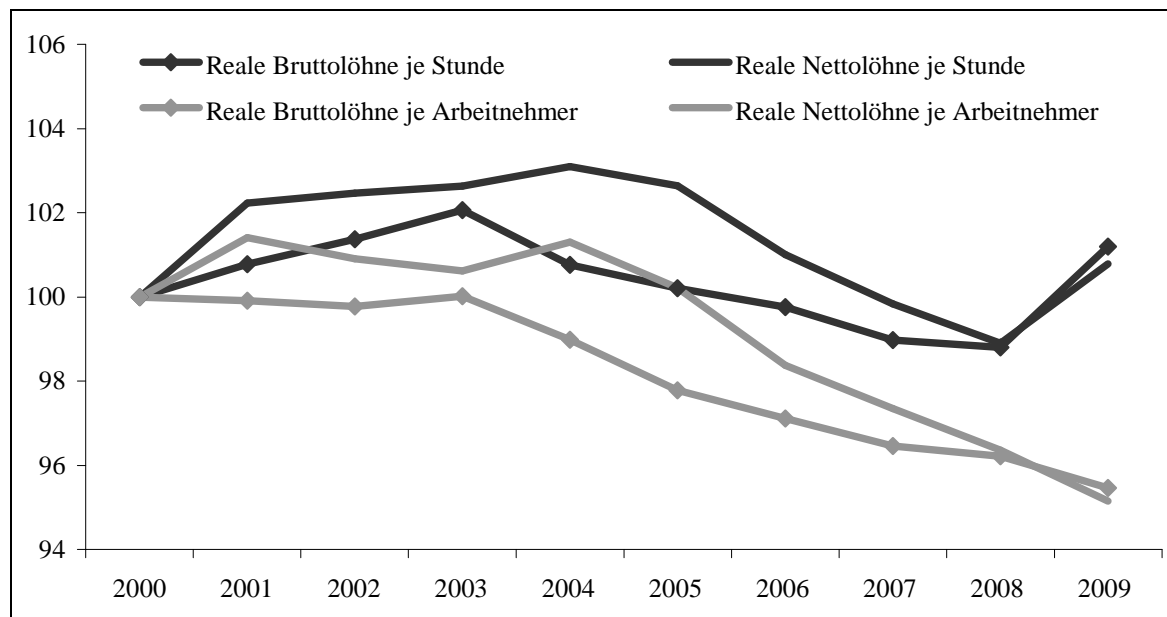
Produzenten- und Konsumentenlohn

Löhne sind für die Arbeitnehmer in der Regel die wichtigste Einkommensquelle, für die Unternehmen sind sie dagegen ein Kostenfaktor. Die Tarifparteien behalten bei der Tarifbindung beide Seiten im Auge. Ein Kompromiss kann dadurch erschwert werden, dass Steuern und Sozialabgaben einen Keil zwischen die für die Arbeitsnachfrage der Unternehmen relevanten realen Arbeitskosten (Produzentenlohn) und den bei den Arbeitnehmern verbleibenden realen Nettolöhnen (Konsumentenlohn) treiben. In diesem Fall schlagen sich Lohnsteigerungen zwar in höheren (realen) Arbeitskosten, aber nicht in steigenden (realen) Nettolöhnen nieder. Sie verpuffen nachfrageseitig, verteuern aber den Faktor Arbeit. Preisbereinigt sind die Arbeitskosten der Unternehmen im Durchschnitt aller Branchen je Stunde im Zeitraum 2000 bis 2009 um insgesamt 4,1 Prozent gestiegen. Da diesem Anstieg ein doppelt so großer Produktivitätszuwachs gegenübersteht, hat die Lohnzurückhaltung zur Kostenstabilisierung in den Unternehmen beigetragen.

Abbildung 3

Entwicklung der preisbereinigten Brutto- und Nettolöhne

Deutschland, alle Wirtschaftsbereiche; Index 2000 = 100



Löhne sind mit dem Verbraucherpreisindex deflationiert.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

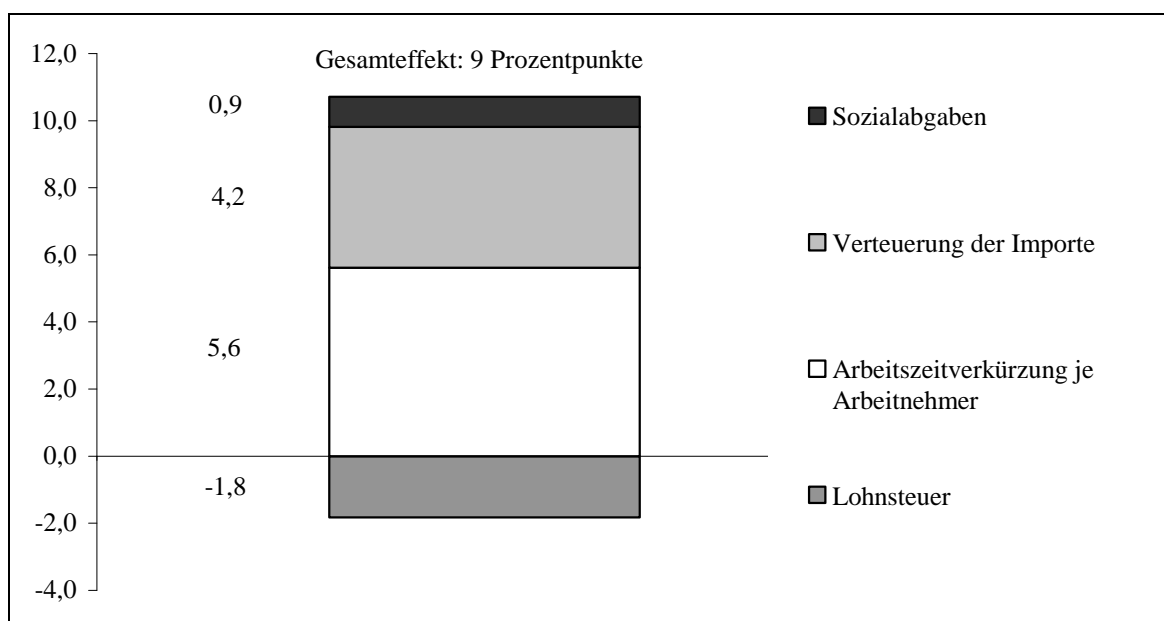
Mit Blick auf die Nachfrageseite stiegen die preisbereinigten Bruttolöhne je Stunde seit dem Jahr 2000 nur um 1,2 Prozent an. Der Nettolohnanstieg lag bei insgesamt 0,8 Prozent. Bei der Pro-Kopf-Betrachtung ergab sich bei beiden Indikatoren ein Rückgang (Abbildung 3). Je Arbeitnehmer sanken die realen Bruttolöhne seit dem Jahr 2000 um 4,5 Prozent, die realen Nettolöhne schrumpften um 4,9 Prozent. Am aktuellen Rand lag dies auch an dem

massiven Einsatz von Kurzarbeit, der die Anzahl der Arbeitnehmer stabilisierte. Laut BA befanden sich im Jahresdurchschnitt 2009 rund 1,1 Millionen Arbeitnehmer in Kurzarbeit. Der Arbeitsausfall lag im Durchschnitt bei einem Drittel. Außerdem sank die Anzahl der geleisteten Überstunden von knapp 1,4 auf 1,0 Milliarden Stunden. Bezogen auf den gesamten Betrachtungszeitraum, hängt der Rückgang der Pro-Kopf-Verdienste mit einem allgemeinen Trend hin zu kürzeren Arbeitszeiten zusammen. Im Zeitraum 2000 bis 2009 sanken die je Arbeitnehmer pro Jahr geleisteten Arbeitsstunden von 1.387 auf 1.309 Stunden und damit um fast 6 Prozent. Von diesem Rückgang entfiel mehr als die Hälfte auf das letzte Jahr.

Abbildung 4

Differenz zwischen Produzenten- und Konsumentenlohn

Deutschland; alle Wirtschaftsbereiche; Differenz zwischen Arbeitskosten je Stunde und Nettoverdienst je Arbeitnehmer im Zeitraum 2000 bis 2009 in Prozentpunkten



Arbeitskosten: Arbeitnehmerentgelt preisbereinigt mit dem BIP-Deflator; Nettoverdienste: preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Dieser Arbeitszeiteffekt ist auch eine Erklärung dafür, dass zwischen dem realen Arbeitskostenanstieg je Stunde und den realen Nettoverdiensten je Arbeitnehmer, also dem, was den Arbeitnehmern abgesehen von staatlichen Transfers und Vermögenseinkünften für den preisbereinigten Privaten Verbrauch zur Verfügung steht, eine Lücke von 9 Prozentpunkten klafft (Abbildung 4). Von dieser Differenz lassen sich fast zwei Drittel (5,6 Prozentpunkte) durch diese Arbeitszeitverkürzung erklären. Diese beruht zum einen darauf, dass die Teilzeitquote aller Arbeitnehmer von 27,2 auf zuletzt 34,4 Prozent anstieg (IAB, 2010). Zum anderen wuchs die Anzahl der geringfügig Beschäftigten im Betrachtungszeitraum erheb-

lich. Im Juni 2000 lag deren Anzahl laut BA bei 4,1 Millionen Personen, neun Jahre später waren es 4,9 Millionen. Durch die Kurzarbeit war am aktuellen Rand auch die Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten rückläufig. Sie lag nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Jahr 2000 bei 1.664 Stunden, 2008 waren es 1.677 Stunden, im Jahr 2009 aber nur noch 1.622 Stunden.

Die berechnete Lücke zwischen Produzenten- und Konsumentenlohn hängt auch mit der Verwendung unterschiedlicher Preisindizes zusammen: Die Arbeitskosten werden mit dem BIP-Deflator bereinigt, die Nettoeinkommen mit dem Verbraucherpreisindex. Der Verbraucherpreisindex ist ein Maß für die Veränderung der Lebenshaltungskosten eines durchschnittlichen Verbrauchers. Er misst die Preise aller im Inland von Verbrauchern gekauften Güter. Dazu gehören auch importierte Güter wie Energie. Der BIP-Deflator misst die Preise aller im Inland produzierten Waren und Dienstleistungen. Höhere Importpreise gehen also nicht direkt in dessen Berechnung mit ein. Steigen die Preise importierter Güter stärker an als die Preise aller im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen, dann nimmt der Verbraucherpreisindex stärker zu als der BIP-Deflator. Hinzu kommt, dass der Verbraucherpreisindex von einem festen Warenkorb ausgeht, was den tatsächlichen Preisanstieg überzeichnen kann, während die Warenstruktur beim BIP-Deflator kontinuierlich angepasst wird. Die Bereinigung mit unterschiedlichen Preisindizes erklärt insgesamt 4,2 Prozentpunkte der erwähnten Differenz.

Die verbleibende Differenz ist gering. Leicht gestiegene Sozialabgaben haben die reale Nettoeinkommensentwicklung etwas gemindert, was aber durch eine sinkende Lohnsteuerbelastung mehr als überkompensiert wurde. Damit hat der Staat im Zeitraum 2000 bis 2009 im Gegensatz zu den 1990er-Jahren den Keil zwischen Produzenten- und Konsumentenlohn nicht vergrößert, sondern per saldo um knapp 1 Prozentpunkt reduziert. Das sorgt ceteris paribus dafür, dass steigende Arbeitskosten auch bei den Beschäftigten in Form höherer Nettolöhne ankommen. Je länger die derzeitige Wirtschaftskrise aber andauert, desto schneller könnte sich dieser Trend umkehren, weil dann die Beiträge in den Sozialversicherungssystemen angehoben werden müssten. Bei steigenden Energiepreisen und kürzeren Arbeitszeiten stellt der staatliche Abgabenkeil aber nur eine untergeordnete Bedeutung dar. Damit die Nettolöhne je Arbeitnehmer real wieder steigen, müsste die Arbeitszeit je Arbeitnehmer wieder zunehmen, und Energie dürfte nicht teurer werden. Alternativ könnten die Bruttolöhne erhöht werden. Geht dies aber mit einem Beschäftigungsabbau einher, müssten Steuern und Sozialabgaben angehoben werden. Dann kämen die Bruttolohnsteigerungen netto betrachtet bei den Arbeitnehmern nicht an.

Sektorale Lohnentwicklung

Hinter den dargestellten gesamtwirtschaftlichen Trends stehen große sektorale Unterschiede. Im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) lag die Tariflohndynamik deutlich über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Mit einem Zuwachs von insgesamt 23,5 Prozent im Zeitraum 2000 bis 2009 ergab sich gegenüber der Gesamtwirtschaft ein Plus von 6,5 Prozentpunkten. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Tariflohndynamik im Dienstleistungssektor (und im Baugewerbe) unterdurchschnittlich ausfiel. Die höhere Dynamik im Produzierenden Gewerbe war bis zum Jahr 2008 allerdings auch von einem deutlich größeren Produktivitätszuwachs begleitet. Dieser fiel mit 25,0 Prozent fast zweieinhalbmal so hoch aus wie in der Gesamtwirtschaft. Der massive Einsatz von Kurzarbeit ließ diesen Vorsprung im Jahr 2009 auf 6 Prozentpunkte zusammenschmelzen. Gleichwohl fiel der Zuwachs im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) mit 14,6 Prozent immer noch fast doppelt so stark aus wie in der Gesamtwirtschaft. Bis zum Jahr 2008 blieben die Tariflohnsteigerungen sogar unter dem Produktivitätswachstum (Abbildung 5). Mit dieser Differenzierung war die Tarifpolitik nicht nur beschäftigungsorientiert. Indem sie die Voraussetzungen für eine kompensatorische Preispolitik schuf, sorgte sie auch für stabile Preise. Nach dem Konzept der kompensatorischen Preispolitik schöpften Branchen mit überdurchschnittlichem Produktivitätswachstum ihren dadurch bestimmten Verteilungsspielraum nicht voll aus, damit Branchen mit unterdurchschnittlichem Produktivitätswachstum die Löhne stärker anheben können, als es von der Produktivitätsentwicklung her angezeigt wäre. Während Letztere die Lohnerhöhung über steigende Preise finanzieren, können die überdurchschnittlich wachsenden Branchen ihre sinkenden Stückkosten durch Preissenkungen an Endverbraucher oder gewerbliche Kunden weitergeben. Kompensatorische Preispolitik bedeutet, dass sich die unterschiedlichen sektoralen Preiswirkungen von Lohnerhöhungen ausgleichen und die Lohnpolitik insgesamt stabilitätsorientiert ist.

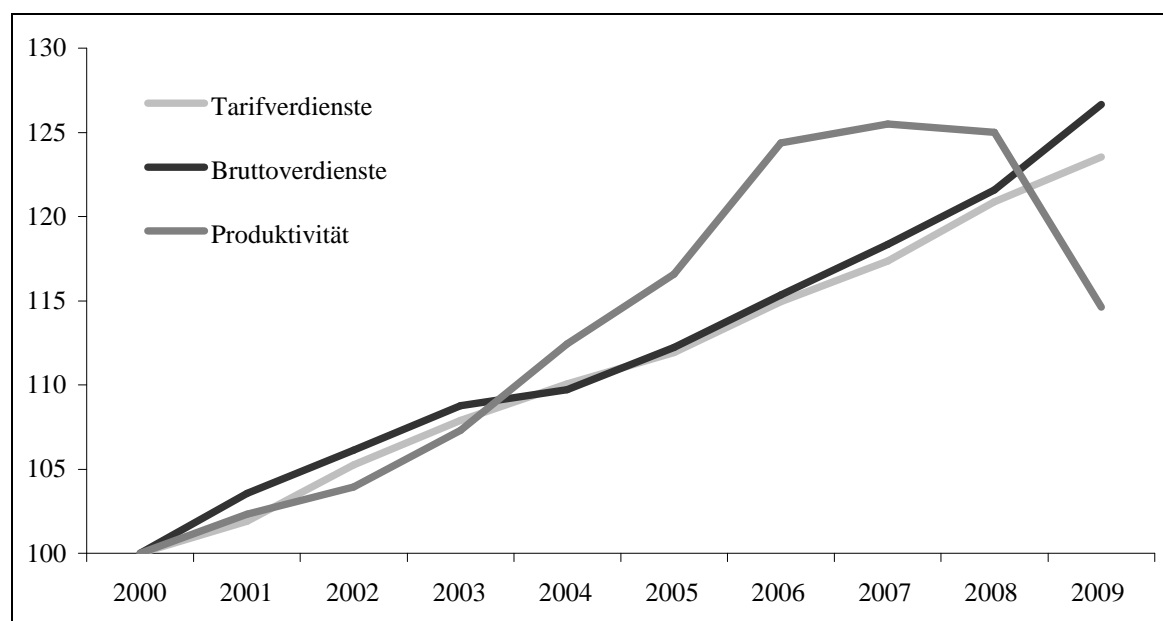
Die sektorale Differenzierung zeigt sich auch bei den Bruttoverdiensten. Im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) ergab sich seit dem Jahr 2000 ein Lohnzuwachs von 26,7 Prozent. Der Dienstleistungssektor blieb mit einem Plus von 14,0 Prozent ebenso deutlich zurück wie das Baugewerbe, das auf einen Zuwachs von 12,2 Prozent kam. Im Produzierenden Gewerbe fiel die tatsächliche Lohndynamik – anders als im Durchschnitt aller Sektoren – sogar größer aus als die Tariflohndynamik. Eine solche Entwicklung ist zu begrüßen, weil sie oberhalb des Tariflohniveaus Raum für Lohndifferenzierung lässt. Der im Verkehrs- und Gesundheitssektor entstandene komplementäre Gewerkschaftswettbewerb wirkte sich offenbar nicht negativ auf die Lohndynamik im Dienstleistungssektor aus. Zwar konnten die Berufsgewerkschaften meist überdurchschnittliche Lohnabschlüsse durchsetzen – zum Beispiel bei den Piloten oder den ostdeutschen Lokführern (Lesch, 2008b, 318).

Der statistische Effekt ist im Dienstleistungssektor insgesamt aber gering, weil nur wenige Berufsgruppen durch durchsetzungsstarke Spezialgewerkschaften vertreten werden.

Abbildung 5

Tariflöhne, Bruttolöhne und Produktivität in der Industrie

Produzierendes Gewerbe ohne Bau in Deutschland; Index 2000 = 100



Produktivität: reale Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde; Verdienste auf Stundenbasis.

Quellen: Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Lohnpolitik nach der Krise

Infolge der Wirtschaftskrise wurde die Beschäftigungsorientierung der Lohnpolitik im Jahr 2009 vorübergehend aufgegeben. Das lag aber weniger an expansiven Lohnsteigerungen als am historisch einmaligen Wachstumseinbruch, der auch die Produktivität nach unten zog. Für das laufende Jahr prognostizieren die Konjunkturforscher wieder ein gesamtwirtschaftliches Wachstum (IW-Forschungsgruppe Konjunktur, 2009; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2009; SVR, 2009). Mit einer wieder steigenden Kapazitätsauslastung geht auch das Ausmaß der Kurzarbeit zurück. Wo die Kapazitätsauslastung nicht das Vor-Krisen-Niveau erreicht, ist ein Personalabbau nicht auszuschließen. Entlassungen und eine bessere Kapazitätsauslastung haben den statistischen Effekt, die Produktivität wieder ansteigen zu lassen. Mit dieser „Normalisierung“ des Produktivitätsverlaufs könnten die Lohnstückkosten bei moderaten Lohnabschlüssen wieder sinken, allerdings bei gleichzeitig rückläufiger Beschäftigung.

Der eingeschlagene Weg der Beschäftigungssicherung verhindert zwar Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten. Aber auch er ist nicht zum Nulltarif zu haben. Zum einen finanziert die BA den kurzarbeitsbedingten Arbeitsausfall. Erstattet werden sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern 60 oder 67 Prozent des ausgefallenen Nettolohns, je nachdem, ob Kinder zu berücksichtigen sind oder nicht. Die notwendigen finanziellen Mittel kommen entweder aus den Beitragseinnahmen oder aus Bundeszuschüssen. Zum anderen verbleibt den von Kurzarbeit betroffenen Betrieben ein Teil der Personalkosten (Bach/Spitznagel, 2009). Diese sogenannten Remanenzkosten der Kurzarbeit beruhen auf tariflichen und gesetzlichen Regelungen. Zu den tariflichen Regelungen etwa gehören Bestimmungen, wonach das gesetzliche Kurzarbeitergeld tariflich aufzustocken ist. Solche Regelungen gibt es unter anderem in der Chemischen Industrie, im Verkehrs- und Nachrichtensektor oder im Groß- und Außenhandel (Bispinck/WSI-Tarifarchiv, 2009). So müssen etwa die Chemiebetriebe das gesetzliche Kurzarbeitergeld auf bis zu 90 Prozent des Nettoarbeitsentgelts aufstocken, wobei Schichtzulagen und Zuschläge einbezogen sind. Außerdem müssen tarifliche Sonderzahlungen wie das Urlaubs- oder Weihnachtsgeld voll gezahlt werden, da sie nicht an die geleistete Arbeitszeit, sondern am Bestand des Arbeitsverhältnisses anknüpfen und zudem tariflich auch für den Fall der Kurzarbeit abgesichert sind. Diese tariflichen Regelungen bewirken, dass die direkten Lohnkosten nicht proportional zur Arbeitszeit sinken.

Zu den gesetzlichen Regelungen gehören die Lohnnebenkosten für bezahlte Freistellungen (bezahlter Urlaub oder bezahlte Wochenfeiertage) und die gesetzlichen Sozialkosten. Normalerweise zahlen die Betriebe für Kurzarbeiter sowohl den Arbeitgeber- als auch den Arbeitnehmeranteil der Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Um Kurzarbeit für die Betriebe finanziell attraktiver zu machen, übernimmt die BA seit Februar 2009 die Sozialbeiträge in den ersten sechs Monaten der Kurzarbeit zur Hälfte und ab dem siebten Monat vollständig. Bei Qualifizierungsmaßnahmen werden sie von Anfang an übernommen. Nach Berechnungen des IAB betragen die Remanenzkosten der Kurzarbeit für Betriebe – je nachdem in welchem Umfang die Sozialversicherungsbeiträge durch die BA erstattet werden – 24 bis 35 Prozent der sonst üblichen Lohnkosten. Insgesamt haben die Betriebe im letzten Jahr nach ersten Schätzungen zwischen 4,2 und 6,2 Milliarden Euro für die Kurzarbeit aufgewendet (Bach/Spitznagel, 2009). Der Großteil dieser Kosten entfällt auf das Verarbeitende Gewerbe, wo die Kurzarbeit weitgehend praktiziert wurde.

Staat und Tarifparteien haben den Weg der Beschäftigungssicherung ganz bewusst eingeschlagen. Der Staat ist durch die Verlängerung der Bezugsdauer für Kurzarbeitergeld und die teilweise Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen in Vorleistung getreten. Nun

stehen die Tarifparteien in der Verantwortung, die Beschäftigungssicherung in der Tarifpolitik in den Mittelpunkt zu stellen. Das ist in der diesjährigen Tarifrunde erkennbar. So verzichtete diesmal nicht nur die Chemiegewerkschaft auf eine konkrete Lohnforderung, sondern erstmals auch die IG Metall. In der Metall- und Elektro-Industrie wurde ein „Krisenpaket 2012“ geschnürt, das die Tabellenwerte bei den Entgelten um elf Monate fort-schreibt. Eine lineare Lohnerhöhung von 2,7 Prozent folgt erst im Jahr 2011. Wichtigster Baustein ist der Tarifvertrag „Zukunft in Arbeit“ (TV ZiA), der die betrieblichen Remanenzkosten der Kurzarbeit senken soll. Betriebe, die bereits seit zwölf Monaten gesetzliche Kurzarbeit nutzen, können nach dem TV ZiA das Weihnachts- und Urlaubsgeld zwölfteln und auf die Monatsentgelte verteilen. Da nun beide tarifliche Entgeltbestandteile in die Berechnung des Kurzarbeitergelds einfließen, steigt es. Die Betriebe sparen auf diese Weise Geld, weil sie die Sonderzahlungen proportional zum Arbeitsausfall kürzen können. Im Gegenzug erhalten die Kurzarbeiter eine Beschäftigungsgarantie. Bestehen die Beschäftigungsprobleme eines Unternehmens auch nach Beendigung der gesetzlichen Kurzarbeit weiter, kann der Arbeitgeber zudem verpflichtet werden, für mindestens sechs Monate auf tarifliche Kurzarbeit zu wechseln. Dabei kann die Wochenarbeitszeit auf bis zu 26 Stunden abgesenkt werden, wobei ein Teillohnausgleich gezahlt wird. Um die Unternehmen für den Teillohnausgleich zu entlasten, soll die BA auch über das Jahr 2010 hinaus die Sozialversicherungsbeiträge für Kurzarbeiter übernehmen.

Nicht alle Branchen waren im letzten Jahr in gleicher Weise durch die Wirtschaftskrise betroffen. Der Einbruch der Exportnachfrage hat zunächst die deutsche Exportwirtschaft beeinträchtigt. Inzwischen ist der Abschwung aber auch in den Binnensektoren angekommen. Deshalb rückt die Beschäftigungssicherung hier ebenfalls zunehmend in den Fokus. Lohnpolitik in der Krise bedeutet demnach, den durch das Produktivitätswachstum und gegebenenfalls durch eine unvermeidbare Teuerung vorgegebenen Verteilungsspielraum nicht voll auszuschöpfen, um die Investitions- und Standortbedingungen nicht zu verschlechtern. Das gilt auch im zu erwartenden Konjunkturaufschwung (SVR, 2009, 280). In Branchen mit Kurzarbeit geht es zudem darum, die tariflichen Remanenzkosten der Kurzarbeit zu senken. In Branchen mit unterschiedlicher Geschäftsentwicklung ist Raum für betriebsspezifische Differenzierungen zu lassen. Dies kann durch Gewinnbeteiligungen, Entgeltkorridore, variable Einmalzahlungen oder Möglichkeiten einer zeitlichen Verschiebung linearer Entgeltsteigerungen geschehen.

Unkalkulierbare Risiken dürften entstehen, wenn – wie es unter anderem die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) gefordert hat – der Aufschwung durch eine expansive Lohnpolitik gestützt werden soll. Erstens ist es völlig unklar, ob sich durch hohe Lohnstei-

gerungen die Exportabhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft zugunsten einer Stärkung der Binnennachfrage verringern lässt. Zwar dürften im Zuge einer lohnpolitisch verschlechterten Wettbewerbssituation in der Exportwirtschaft Arbeitsplätze verloren gehen. Es ist aber fraglich, ob in den Binnensektoren eine ausreichende Anzahl an freien Stellen entsteht, die dann auch besetzt werden können. Neben dem qualifikatorischen Mismatch besteht auch das Problem des Lohngefälles zwischen Industrie und Dienstleistungen. Wenn gut bezahlte Industriearbeitsplätze entfallen und im Gegenzug schlechter entlohnte Dienstleistungsjobs entstehen, sinkt die gesamtwirtschaftliche Kaufkraft. Zweitens führt eine expansive Lohnpolitik nicht automatisch zu einer höheren privaten Konsumnachfrage. Gerade in der Krise scheint eine Stabilisierung der privaten Konsumnachfrage über den Weg der Beschäftigungssicherung vielversprechender als über Lohnsteigerungen.

Literatur

Bach, Hans-Uwe / Spitznagel, Eugen, 2009, Betriebe zahlen mit – und haben was davon, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 17, Nürnberg

Bispinck, Reinhard / Dribbusch, Heiner, 2008, Tarifkonkurrenz der Gewerkschaften zwischen Über- und Unterbietung. Zur aktuellen Veränderung in der Tarif- und Gewerkschaftslandschaft, in: Sozialer Fortschritt, 57. Jg., Heft 6, S. 153–163

Bispinck, Reinhard / WSI-Tarifarchiv, 2009, Tarifliche Regelungen zur Kurzarbeit – Übersicht über 18 Wirtschaftszweige, in: Elemente quantitativer Tarifpolitik, Nr. 66, Düsseldorf

BMF – Bundesministerium für Finanzen, 2007, Einkommensentwicklung im Spannungsfeld zwischen verbesserter Wettbewerbsfähigkeit und Konsumschwäche, in: Monatsbericht des BMF, Dezember, S. 51–65

Bündnis für Arbeit, 2000, Gemeinsame Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zu den Ergebnissen des 5. Spitzengesprächs am 09.01.2000, Berlin

Dovern, Jonas / Meier, Carsten-Patrick, 2007, Lohnanstieg und Konjunktur in Deutschland 2004–2008, in: Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Frühjahr 2007, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 439/440, S. 67–76

Europäische Kommission, 2006, Quarterly Report on the Euro Area, Vol. 5, Nr. 1, Brüssel

Gesamtmetall, 2005, Der moderne Flächentarifvertrag in der M+E-Industrie. Mehr Betriebsnähe und Flexibilität, Berlin

Horn, Gustav / Sturm, Simon / Treeck, Till van, 2010, Die Debatte um die deutsche Exportorientierung, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg., Heft 1, S. 22–28

Huber, Berthold, 2009, Zukunft der Gewerkschaften – Zukunft der Arbeitsgesellschaft, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonner Dialog, S. 10–22

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2010, Flexible Arbeitszeiten und Kurzarbeit sicherten im Jahr 2009 mehr als eine Million Jobs, Presseinformation v. 02.02.2010, URL: <http://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/az09.aspx> [Stand: 2010–03–04]

IMK – Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, 2007, Der Aufschwung geht weiter – Frühjahrsprognose des IMK für 2007, April, Düsseldorf

IW-Forschungsgruppe Konjunktur, 2009, Erholung in der Weltwirtschaft nach tiefem Sturz – moderat, aber synchron, IW-Konjunkturprognose Herbst 2009, in: IW-Trends, 36. Jg., Heft 3, S. 51–89

Lesch, Hagen, 2007, Lohnpolitik, Beschäftigung und Konsum, in: IW-Trends, 34. Jg., Heft 1, S. 31–46

Lesch, Hagen, 2008a, Spartengewerkschaften – Droht eine Destabilisierung des Flächentarifvertrags?, in: Sozialer Fortschritt, 57. Jg., Heft 6, S. 144–153

Lesch, Hagen, 2008b, Spartengewerkschaften – Entstehungsmotive und ökonomische Wirkung, in: Industrielle Beziehungen, 15. Jg., Heft 4, S. 303–328

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2009, Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009, Essen

Schröder, Gerhard, 2003, Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 14. März 2003, „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 21–1, v. 14.03.2003

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2009, Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahrgutachten 2009/10, Stuttgart

Vring, Thomas von der, 2009, Bilanz der Lohnzurückhaltung 2000 bis 2007 im volkswirtschaftlichen Kreislauf Deutschlands, in: WSI-Mitteilungen, 62. Jg., Heft 6, S. 319–323

Wage Policies 2000 to 2009 – An Informal Pact to Secure Employment

Ten years ago Germany's social partners and the government agreed on employment-oriented wage policies. Formally the social pacts failed. Nevertheless, from a macroeconomic point of view wage policies between 2000 and 2009 focused on employment security. Indicators which prove this are unit labor costs which remained stable and effective wages which developed in line with collectively agreed wages. In manufacturing actual earnings even rose more than the collectively agreed wages. However, when adjusting for inflation real gross and net wages only increased marginally and even declined per employee. The reasons were rising energy prices and reductions in working hours per employee so that there is no pent-up demand for more expansive wage policies in the coming years. When the present recession is over, it will be necessary to use the rising productivity for reducing unit labor costs, which have been climbing since the beginning of the downturn and for lowering the costs for short-time work. Heterogeneous sectoral developments should be accounted for by allowing for firm-based differentiations of collectively agreed regulations.

IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 37. Jahrgang, Heft 1/2010; ISSN 0941-6838.
Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über lizenzen@iwkoeln.de,
die erforderlichen Rechte für elektronische Pressespiegel unter www.pressemonitor.de
© 2010, IW Medien GmbH, Köln; DOI: 10.2373/1864-810X.10-01-06