

BÜCHER

Wirkungen und Grenzen paktgestützter nationaler Einkommenspolitik

Rezension von: Franz Traxler, Sabine Blaschke, Bernhard Kittel, *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*, Oxford University Press, Oxford 2001, 339 Seiten, £ 45; Giuseppe Fajertag, Philippe Pochet (Hrsg.), *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, Europäisches Gewerkschaftsinstitut (EGI), Brüssel 2000, 422 Seiten.

Anfang der neunziger Jahre wurde von vielen Seiten das Ende des Neokorporatismus ausgerufen oder gar beschworen. Doch dieser Nachruf erwies sich als voreilig: Der Fortbestand bzw. die Wiederbelebung einkommens-, wirtschafts- und sozialpolitischer Konzertierung und Rahmenvereinbarungen ('Soziale Pakte') auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zwischen dem Staat und den Tarifpartnern war eines der bemerkenswertesten Phänomene im Bereich der nationalen Arbeitsbeziehungen der westeuropäischen Länder in den achtziger und neunziger Jahren.

Die Ursachen der zahlreichen Versuche zwei- und dreiseitiger gesamtwirtschaftlicher Konzertierung und Vereinbarungen waren die hohe Arbeitslosigkeit, die budgetären Probleme, die finanzielle Krise des Sozialstaats, die Währungsturbulenzen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre, insbesondere aber die Vollendung des Binnenmarkts sowie die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags und die Bestimmungen des Wachstums- und Stabilitätspakts, welche beide im Hinblick auf die EWU beschlossen wurden.

Drei Jahre nach dem Erscheinen des Sammelbandes 'Social Pacts in Europe' (1997) wandten sich dessen Herausgeber Giuseppe Fajertag (EGI) und Philippe Pochet (Observatoire Social Européen) erneut dieser Thematik zu. Die Ergebnisse zweier einschlägiger Seminare finden Niederschlag in dem vorliegenden Band. Neben fünf komparativen Beiträgen enthält dieser Studien zu den Sozialen Pakten in zwölf westeuropäischen Ländern (Deutschland, Niederlande, Belgien, Dänemark, Schweden, Finnland, Norwegen, Irland, Spanien, Portugal, Italien, Griechenland).

Soziale Pakte

Franz Traxler (Universität Wien) definiert in seinem Beitrag 'National Pacts and Wage Regulation in Europe: A Comparative Analysis' Soziale Pakte als Abkommen der Sozialpartner auf nationaler Ebene, an denen auch der Staat auf irgendeine Weise beteiligt ist, möglicherweise nur informell, etwa als Initiator der Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern (durch positive oder negative Anreize), so daß letztere gleichsam im Schatten des Staates stattfinden: „... we understand national pacts as voluntary macro-arrangements that include incomes policy in substantive respects and rely on state sponsorship in procedural terms.“ (S. 403) Im Vordergrund der Untersuchungen steht hier somit die Funktion der staatlich flankierten gesamtwirtschaftlichen Lohnkoordination.

Ein empirischer Vergleich zwischen Sozialen Pakten und anderen Formen der Lohnkoordination in fünfzehn westeuropäischen Ländern zwischen 1970 und 1998 soll Aufschluß geben

- erstens über die Verbreitung von Sozialen Pakten,
- zweitens über die Ziele und Funktionen der unterschiedlichen Formen der Lohnregulierung und
- drittens über die makroökonomischen Ergebnisse der Lohnkoordinationsformen. Traxler unterscheidet folgende sechs Formen der gesamtwirtschaftlichen Lohnkoordination:
 - imperative staatliche Einkommenspolitik, d.h. autoritative Koordination durch den Staat; weiters vier Formen freiwilliger lohnpolitischer Orientierung an makroökonomischen Kriterien:
 - Soziale Pakte, d.h. staatlich flankierte Koordination durch zweiseitige Abkommen auf nationaler Ebene zwischen den Sozialpartnern oder durch dreiseitige Vereinbarungen zwischen letzteren und der Regierung;
 - Koordination durch zentrale Abkommen zwischen den Dachverbänden der Tarifparteien (interverbandliche Koordination ohne Beteiligung des Staates);
 - Koordination innerhalb der Dachverbände der Tarifparteien (intraverbandliche K.);
 - Koordination via sektorale Lohnführerschaft (sog. *pattern bargaining*); sowie letztlich:
 - unkoordinierte Lohnverhandlungen (über längere Zeit existierten diese im Beobachtungszeitraum nur in Großbritannien).

Verbreitung Sozialer Pakte

In den siebziger Jahren experimentierten viele Länder mit neokorporatistischen lohnpolitischen Arrangements (Zentralisierung der Lohnverhandlungen, Soziale Pakte), ohne die für deren Effektivität erforderlichen institutionellen Voraussetzungen zu haben (staatliche Allgemeinverbindlichkeitsmechanismen für Inhalte von Flächentarifverträgen, staatliche Organisationshilfen für die Gewerkschaften – z.B. Verwaltung der Arbeitslosenversicherung durch letztere, staatliche Verpflichtungshilfen in bezug auf die vertikale Lohnkoordination; siehe unten). Diese Versuche waren daher zum Scheitern verurteilt, staatliche Interventionen in den Lohnbildungsprozeß im privaten Sektor häuften sich, blieben aber weitgehend erfolglos.

Der zweite Ölpreisschock und dessen Folgen – das gleichzeitige Auftreten von hoher Inflation sowie erheblicher und steigender Arbeitslosigkeit – veranlaßten zahlreiche Regierungen zu dem wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel von der Nachfrage- zur Angebotsorientierung. Die Befürworter des neoliberalen Kurses sahen in organisierten Arbeitsbeziehungen ein Hindernis für die erwünschte Arbeitsmarktflexibilisierung, verordneten daher die Beendigung lohnpolitischer Interventionen des Staates und seinen Rückzug aus tripartiten Arrangements, setzten restriktive Geldpolitik dazu ein, um unabhängig von den Tarifpartnern den Lohnauftrieb einzudämmen. Der Machtzuwachs der Arbeitgeberseite hatte vielerorts eine gewisse Dezentralisierung der Lohnverhandlungen zur Folge. Eine konsequente Deregulierungsstrategie gegenüber den organisierten Arbeitsbeziehungen verfolgte in Europa lediglich die konservative Regierung Großbritanniens, was ihr durch deren sehr schwache institutionelle Verankerung stark erleichtert wurde.

Doch schon Mitte der achtziger Jahre gewann staatlich flankierte Lohnkoordination wieder an Bedeutung. Seit dieser Zeit sind Soziale Pakte die weitverbreitetste Form der gesamtwirtschaftlichen Lohnkoordination in Westeuropa. Die Ausbreitung

dieser Art der Lohnregulierung erfolgte – worauf bereits eingangs hingewiesen wurde – vor allem im Zeichen der Vorbereitung auf Binnenmarkt und Währungsunion, also zwei angebotsseitig orientierte Projekte der EU: „The fact that this renaissance was stimulated by two supply-side projects of the EC underscores that incomes policy can find its place even in the context of such a policy regime.“ (S. 408) Gerade als es modisch war, über den Niedergang des Neokorporatismus zu schreiben, erreichten Soziale Pakte ihre größte Verbreitung, nämlich Anfang der neunziger Jahre. In einigen Ländern wurden Soziale Pakte regelmäßig vereinbart (z.B. Niederlande), in anderen nur unter extremem wirtschaftlichen Druck (z.B. Spanien).

Von einer Konvergenz der Lohnkoordinationsformen in Westeuropa kann jedenfalls nicht die Rede sein, denn die Diversität war in dieser Hinsicht am Ende der Beobachtungsperiode ebenso groß wie zu Beginn derselben.

Funktionen der Lohnregulierungsformen

Die Arbeitsbeziehungen in den westeuropäischen Ländern erwiesen sich in den letzten beiden Jahrzehnten als sehr anpassungsfähig. Die Branche wurde zur wichtigsten Verhandlungsebene. In der großen Mehrheit der betreffenden Staaten erfolgte eine *organisierte* Dezentralisierung der Lohnverhandlungen. Diese erlaubt (unter bestimmten Voraussetzungen, siehe unten) die Erreichung zweier scheinbar einander ausschließenden Ziele: Kontrolle über die makroökonomische Lohnentwicklung durch gesamtwirtschaftliche Koordination einerseits und mehr Flexibilität innerhalb des gesetzten Rahmens andererseits, da die Tarifverbände der Branchenebene in kontrollierter Weise, nämlich auf der Grundlage von Rahmenabkommen bzw. Öffnungsklauseln, bestimmte Regelungskompetenzen an die Unternehmens- bzw. Betriebsebene delegieren.

Hingegen mußten Regierungen, die zur Dämpfung des Lohnwachstums auf restriktive Geldpolitik und Zerschlagung der institutionellen Voraussetzungen für überbetriebliche Lohnverhandlungen setzten, mit erheblichen realen Folgekosten in Form erhöhter Arbeitslosigkeit rechnen – ganz abgesehen von etwaigen Konfliktkosten.

Seit Mitte der achtziger Jahre ist Einkommenspolitik eingebettet in die jeweiligen nationalen Bemühungen um die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch Senkung der relativen Arbeitsstückkosten: „This concern about competitiveness has led to an ex-ante incomes policy that tries to set inflation targets and anticipate labour cost increases, with explicit reference to the development of a country's main trading partners.“ (S. 410)

Unter den Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit und angebotsorientierter Wirtschaftspolitik sind die Arbeitgeber die dominante Arbeitsmarktpartei, denn sie haben die Exit-Option, benötigen Lohnregulierung weniger dringend als ihr Gegenüber. Und die dominante Arbeitsmarktpartei bestimmt die lohn- und arbeitsmarktpolitische Agenda: Wettbewerbsorientierung und Flexibilisierung. Die Gewerkschaften wiederum sind es, welche in besonderem Maße an gesamtwirtschaftlich koordinierter Lohnpolitik Interesse haben, um den Verlust an Marktmacht teilweise zu kompensieren.

Wirtschaftliche Ergebnisse der Lohnkoordinationsformen

In seinem Beitrag zu dem Sammelband des EGI präsentiert Traxler die Resultate einer ökonometrischen Studie, die er gemeinsam mit Bernhard Kittel erstellte.¹ Untersucht werden darin die Effekte der verschiedenen Formen der gesamtwirtschaftlichen Lohnkoordinierung auf die Entwicklung der Arbeitskosten, genauer gesagt die

nominellen Lohnstückkosten (jeweils in nationaler Währung), in 18 OECD-Ländern im Zeitraum 1970 bis 1990. Im Abschnitt IV des bei Oxford University Press erschienenen Bandes ‚National Labour Relations in Internationalized Markets‘ führen Traxler, Blaschke und Kittel eine entsprechende ökonometrische Studie für dieselben 18 Länder und den Zeitabschnitt 1970-1996 durch.² Die zentralen Ergebnisse beider Untersuchungen sind folgende:

Unkoordinierte, dezentrale Lohnsetzung auf Unternehmens- oder Betriebsebene erweist sich – im Gegensatz zu neoliberalen Behauptungen – keineswegs als überlegenes institutionelles Arrangement im Hinblick auf die Dämpfung der Lohnstückkostenentwicklung: „... one can reject the neoliberal thesis that expects performance to increase with disorganization.“ (S. 283) Der Grund hierfür liegt in der Unvollkommenheit der *Produktmärkte*: Unter monopolistischer Konkurrenz können auch einzelne Unternehmungen Lohnerhöhungen teilweise auf die Produktpreise überwälzen.

Mehrere Formen der freiwilligen horizontalen Koordination erweisen sich gleichermaßen als sehr leistungsfähig, somit als funktionale Äquivalente in bezug auf die Dämpfung des Lohnkostenanstiegs: Koordination via Lohnführerschaft sowie alle betreffenden zentralisierten Koordinationsformen, d.h. jene, bei denen die Dachverbände eine wesentliche Rolle spielen (Soziale Pakte, inter- und intraverbandliche Koordination; siehe Abbildung auf S. 414 bzw. S. 247), letztere allerdings mit folgenden Einschränkungen:

Eine wirkungsvolle horizontale Koordination kann nur dann herbeigeführt werden, wenn erstens ein hoher Deckungsgrad der Kollektivverträge besteht und zweitens eine effektive vertikale Koordination sichergestellt ist.

Ersterer ist abhängig von staatlichen Allgemeinverbindlichkeitserklärungen (bzw. deren funktionalen Äquivalenten, wie z.B. der Pflichtmitgliedschaft in der Wirtschaftskammer Österreich), welche die Geltungszone von Flächentarifvertragsnormen auch auf die von den Tarifverbänden nicht erfaßten Bereiche ausdehnen und damit Wettbewerbsverzerrungen vermeiden. Sie bewirken selbst in Ländern mit geringem gewerkschaftlichen Organisationsgrad wie Frankreich und Spanien einen hohen Erfassungsgrad der Tarifverträge. Zusätzlich geht von ihnen ein indirekter positiver Einfluß auf die tarifvertragliche Deckungsquote aus: Da Unternehmungen bei Existenz einer Allgemeinverbindlichkeitsregelung (oder auch nur einer Option darauf) damit rechnen müssen, selbst dann den Tarifvertragsnormen zu unterliegen, wenn sie nicht Mitglied eines an den Verhandlungen teilnehmenden Arbeitgeberverbandes sind, besteht für sie ein Anreiz, einem von diesen beizutreten und auf diese Weise Einfluß auf die Vereinbarungsinhalte auszuüben.

Der Organisationsgrad der Gewerkschaften ist lediglich dort entscheidend für den Erhalt eines hohen Erfassungsgrades der Tarifverträge, wo Allgemeinverbindlichkeitserklärungen fehlen, z.B. in Dänemark, Schweden und Norwegen. In diesen drei Ländern existieren allerdings staatliche Organisationshilfen für die Gewerkschaften, vor allem durch deren Beteiligung an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung (sog. Ghent-System).

Eine effektive vertikale Koordination der Lohnverhandlungen wiederum beruht vor allem auf arbeitsrechtlichen Regelungen, welche opportunistische Verhaltensweisen auf der Unternehmens- und Betriebsebene unterbinden (rechtliche Durchsetzbarkeit kollektivvertraglicher Bestimmungen; Friedensverpflichtung während der Laufzeit eines Kollektivvertrags; spezielle Friedensverpflichtung für Belegschaftsvertreter in den Betrieben; gewerkschaftliches Streikmonopol). Kann eine effektive vertikale Koordination nicht sichergestellt werden, so schneiden zentralisierte, aber freiwillige Formen der gesamtwirtschaftlichen Koordination am schlechtesten ab. Lohn-Lohn-

Spiralen, die aus Konflikten über relative Löhne resultieren, beschleunigen unter diesen Bedingungen den Lohnkostenauftrieb.

Staatliche Unterstützung erweist sich somit als wesentlich für erfolgreiche Lohnkoordination via Soziale Pakte: „In addition to sponsoring national pacts as a third party, the state is needed for establishing a binding framework that assures reliability, predictability and articulation of bargaining.“ (S. 415)

Das Zusammenwirken zwischen Geld- und Lohnpolitik

Die obengenannten Studien von Traxler und Kittel sowie Traxler, Blaschke und Kittel zeigen, daß die Form der gesamtwirtschaftlichen Koordination der Lohnverhandlungen einen signifikanten Einfluß auf die Arbeitskostenentwicklung ausübt. Aber selbstverständlich ist die Verhandlungskoordination nicht der einzige Bestimmungsfaktor letzterer.

Was es zu erklären gilt, sind die Tatsachen, daß ab Mitte der achtziger Jahre einerseits Arbeitskostenwachstum und Inflation in den hochentwickelten OECD-Ländern immer stärker zu niedrigen Raten konvergierten, andererseits aber die Arbeitslosenraten bis weit in die neunziger Jahre hinein einen steigenden Trend aufwiesen und ihre Streuung zunahm (siehe Abbildung S. 254). Traxler et al. analysieren aus diesem Grund im Kapitel 16 das Zusammenwirken von Geld- und Lohnpolitik und dessen Effekte auf gesamtwirtschaftliche Indikatoren in 18 OECD-Ländern zwischen 1970 und 1996. Die geldpolitischen Regimes in den einzelnen Staaten und Zeitabschnitten werden nicht – so wie in vielen anderen Studien – anhand des Grades der Unabhängigkeit der jeweiligen Zentralbank, sondern anhand der jeweiligen Entwicklung der Geldmenge (jährliche Veränderung der Geldmenge M1) klassifiziert (akkommodierend bzw. nicht-akkommodierend).³

Die ökonometrische Analyse belegt, daß in den Fällen von freiwilliger, zentralisierter Lohnkoordination (Soziale Pakte, intra- und interverbandliche Koordination) mit geringer Steuerungsfähigkeit, imperativer staatlicher Koordination und Koordination durch Lohnführerschaft eine nicht-akkommodierende Geldpolitik den Auftrieb der Lohnstückkosten stark dämpft. Bei den ersten beiden Koordinationsformen, die – wie oben dargelegt – jeweils für sich genommen wenig leistungsfähig sind, erweist sich somit restriktive Geldpolitik als entscheidendes komplementäres Instrument für Lohndämpfung. Letzere erfolgt allerdings um einen hohen Preis, nämlich steigende Arbeitslosigkeit.

Hingegen zeitigt im Falle von *pattern bargaining* nicht-akkommodierende Geldpolitik keine negativen Beschäftigungseffekte: Dies kann als Beleg dafür angesehen werden, daß die Notenbank mit den Tarifpartnern in der Metallindustrie, dem Leitsektor, Adressaten gegenüberstehen, welche aufgrund der Exponierung ihrer Branche gegenüber der internationalen Konkurrenz sensitiv auf Markt- und politische Signale reagieren.

Einen – wenngleich schwächeren – lohndämpfenden Effekt hat restriktive Geldpolitik auch in den Fällen von freiwilliger, zentralisierter Lohnkoordination mit hoher Steuerungsfähigkeit: Die Geldpolitik unterstützt hier offensichtlich die Lösung der komplexen Probleme horizontaler und vertikaler Lohnverhandlungskoordination. Überraschend ist, daß diese Koordinationsformen die besseren Beschäftigungsergebnisse im Zusammenwirken mit *nicht*-akkommodierender Geldpolitik aufweisen. Die AutorInnen führen zwei mögliche Erklärungen dafür an: Erstens könnte hohe Arbeitslosigkeit zu akkommodierender Geldpolitik, d.h. zu einer Abwertung veranlassen. Zweitens könnte effektive Lohndämpfung eingebettet sein in eine kohärente ma-

makroökonomische Strategie, so daß das nicht-akkommodierende monetäre Regime (z.B. Hartwährungspolitik) weitgehend ohne reale Kosten in Form von Beschäftigungseinbußen bleibt (Bsp. Niederlande).

Deregulierte Arbeitsbeziehungen erweisen sich erwartungsgemäß als insensitiv gegenüber der Geldpolitik: Bei einer Vielzahl unkoordinierter Lohnverhandlungen auf Betriebs- und Unternehmensebene hat die Notenbank gar keine Adressaten, die Anreize haben, die geldpolitischen Signale aufzunehmen und auf sie zu reagieren. Die einzelnen Verhandlungspartner gehen zu Recht davon aus, daß ihre Abschlüsse keine Auswirkungen auf die Notenbankpolitik haben.

Alles in allem vermag die Analyse die internationale Konvergenz von Arbeitskostenanstieg und Inflation bei gleichzeitiger Divergenz der Arbeitslosenraten seit Mitte der achtziger Jahre zu erklären. Geldpolitik erweist sich als effektives Instrument im Hinblick auf das Ziel Preisstabilität, denn ein nicht-akkommodierendes monetäres Regime hat bei allen Formen der Koordinierung der Lohnverhandlungen – mit Ausnahme unkoordinierter Verhandlungen – einen dämpfenden Effekt auf die Arbeitskostenentwicklung.

Weiters geht aus der Untersuchung deutlich hervor, daß die Konvergenz bei Lohnkostenanstieg und Inflation keineswegs bedeutet, daß die internationalen Unterschiede in den Lohnverhandlungsinstitutionen irrelevant für die gesamtwirtschaftlichen Indikatoren sind. Denn die beobachtete Konvergenz ist das Ergebnis des Zusammenwirkens von Geld- und Lohnpolitik: In jenen Ländern, wo das Lohnverhandlungssystem nicht von sich aus zu einer Dämpfung des Arbeitskostenauftriebs imstande war, bewirkte ein Wechsel zu nicht-akkommodierender Geldpolitik dieses Resultat – aber zum Preis erhöhter Arbeitslosigkeit.

Das deutsche ‚Bündnis für Arbeit‘

Reinhard Bispinck und Thorsten Schulten (WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf) befassen sich in ihrem Beitrag („Alliance for Jobs – is Germany following the path of „competitive corporatism“?“) zu dem EGI-Sammelband anhand der deutschen Erfahrungen mit der grundsätzlichen Frage, ob ein auf nationaler Ebene abgeschlossener Sozialer Pakt unter dem derzeit in der EWU herrschenden makroökonomischen Regime überhaupt eine günstigere Wirtschafts- und insbesondere Beschäftigungsentwicklung in der betreffenden Volkswirtschaft befördern kann.

Im Dezember 1998, schon wenige Wochen nachdem die rot-grüne Koalition die Regierungsverantwortung übernommen hatte, unterzeichneten Regierung und Sozialpartner eine gemeinsame Erklärung, das ‚Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit‘. Eine dauerhafte Zusammenarbeit zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sollte zur Überwindung der Arbeitslosigkeit wesentlich beitragen.

Während anfangs das diesem dreiseitigen Sozialen Pakt zugrundeliegende Konzept – nicht zuletzt wegen Differenzen innerhalb der Regierung zwischen Befürwortern der sog. ‚Neuen Mitte‘-Strategie und Neu-Keynesianern – unklar war, läßt sich mittlerweile schon einiges über dessen Ausrichtung feststellen: Im Vordergrund gestanden sind moderate Lohnpolitik (Nicht-Ausschöpfen des Produktivitätsspielraums), Differenzierung (Versuchsprojekte für staatlich subventionierten Niedriglohnssektor) und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, berufliche Aus- und Weiterbildung, Reformen im Bereich der Sozialversicherung (u.a. zur Senkung der Lohnnebenkosten) sowie im Steuersystem.

All dies sind angebotsseitige Maßnahmen, die zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beitragen sollen. Exporterfolge

würden zu höherem Wachstum, Beschäftigungszunahme und reduzierter Arbeitslosigkeit führen. Somit läßt sich das ‚Bündnis für Arbeit‘ eindeutig als Beispiel des ‚Wettbewerbskorporatismus‘ bezeichnen.

Die bisherige Ausrichtung dieses Sozialen Paktes ist auch ein Beleg dafür, daß sich innerhalb der deutschen Bundesregierung die Vertreter der ‚Neuen-Mitte‘-Strategie durchsetzten. Diese akzeptieren die eher restriktive Orientierung der europäischen Wirtschaftspolitik. Beschäftigungsschaffung soll durch strukturelle Reformen des Arbeitsmarkts, des Sozialversicherungs- und des Steuersystems mit den Zielen der Senkung der Arbeitskosten und der Unternehmenssteuern erfolgen. Die Einbindung der Sozialpartner in den politischen Entscheidungsprozeß im Rahmen des ‚Bündnisses für Arbeit‘ dient dazu, die Konflikt- und Umsetzungskosten niedrig zu halten. Der aus dem vielerorts praktizierten Angebotskorporatismus resultierende Regimewettbewerb innerhalb der EU soll lediglich durch rasche Diffusion von besten Praktiken in den Reformfeldern gemildert werden. Einer stärkeren Abstimmung der Wirtschaftspolitik in der EWU steht diese Strömung eher ablehnend gegenüber.

Neu-keynesianische Kritiker wenden ein, daß die Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht mangelnde Wettbewerbsfähigkeit sei, sondern vor allem eine Wirtschaftspolitik, die kein ausreichendes Wachstum der Binnennachfrage ermöglichte. Gemäß Lindlar und Scheremet (1998) war der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland in den neunziger Jahren das Ergebnis von politikinduzierten negativen Angebotsschocks im Osten (extrem überbewertete Währung, hoher Lohnanstieg) und negativer Nachfrageschocks im Westen (unkoordinierte, widersprüchliche und prozyklische Makropolitik nach der Vereinigung: Finanzierung der Transfers in die neuen Bundesländer durch Hinnahme eines wesentlich größeren Defizits und höhere Sozialversicherungsabgaben; gleichzeitig extrem restriktive Geldpolitik der Bundesbank (1990-93) zur Dämpfung der konjunkturellen Überhitzung; resultierende Aufwertung der DM im Gefolge der EWS-Krise 1992; ab 1994 Fiskalpolitik zunehmend restriktiv) sowie der gestiegenen Kluft (*tax wedge*) zwischen Brutto- und Netto-Lohn als Ergebnis der Entscheidung der Regierung, einen Teil der Vereinigungskosten über das Sozialversicherungssystem zu finanzieren.

Die Autoren erheben daher – in Übereinstimmung mit Hein und Heise (1999) – die Forderung nach einem makroökonomischen Dialog in Deutschland mit dem Ziel einer beschäftigungsorientierten Kooperation zwischen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik. In einem dazu komplementären ‚Bündnis für Arbeit‘ anderer Art könnten intelligente Formen der Reduktion des Arbeitsangebots oder der Arbeitsumverteilung, Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen, berufliche Aus- und Weiterbildungsprogramme und andere Aspekte aktiver Arbeitsmarktpolitik konsensual ausgehandelt werden.

Und auf europäischer Ebene ist Kooperation zum einen innerhalb einzelner Politikfelder – insbesondere in der Lohnpolitik (siehe unten), aber auch in der Fiskalpolitik zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedsländer – sowie zum anderen zwischen Politikfeldern erforderlich.

Transnationale lohnpolitische Kooperation in der EWU

Käme in der Währungsunion eine grenzüberschreitende Koordinierung der Lohnpolitik nicht zustande, so könnte dies erhebliche soziale und ökonomische Kosten hervorrufen: Eine den länderspezifischen wettbewerbsorientierten Sozialen Pakten entsprechende Lohnpolitik, welche die Nominallohnzuwächse kontinuierlich unterhalb des jeweiligen (erwarteten) Fortschritts der gesamtwirtschaftlichen Arbeitspro-

duktivität und der von der EZB angestrebten Inflationsrate hält, wäre für die EU insgesamt nicht zielführend. Eine solche Ausrichtung der Lohnpolitik würde die monetäre Stabilität in der EWU untergraben, den Zuwachs der Kaufkraft der Löhne und damit der Massenkaufkraft dämpfen oder diese sogar senken, eine deflatorische Lücke aufreißen oder verstärken und daher das Wachstum bremsen.

Eine derartige Warnung äußert auch Andrew Martin (Harvard University) in seinem Beitrag 'Social Pacts, Unemployment and EMU Macroeconomic Policy': „In the worst case they (social pacts, Anm. d. Rez.) might enter into a deflationary vicious circle of beggar-thy-neighbour internal devaluations whose joint effects would be an increase in unemployment.“ (S. 366)

Eine transnationale Koordination der Lohnverhandlungen mit dem Ziel, eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik zu erreichen, würde die genannten Gefahren der Entstehung oder Verstärkung einer deflatorischen Lücke bannen.

Das stärkste Interesse an einer transnationalen Koordination der Lohnverhandlungen in der EU haben die Gewerkschaften. Für sie gilt es, die Integration der Produktmärkte und die wachsende Mobilität des Kapitals innerhalb Europas mit einer analogen Ausdehnung ihrer organisatorischen und koordinativen Reichweite zu beantworten, weil jene Arbeitsmarktpartei einen strategischen Vorteil besitzt, deren Aktionsradius das größere Segment des Arbeitsmarkts abdeckt.

Es ist daher keineswegs überraschend, daß die ersten Ansätze zu einer grenzüberschreitenden Koordinierung der nationalen Lohnverhandlungen von den Gewerkschaften ausgehen.⁴ Unilaterale Koordination auf Gewerkschaftsseite ist weniger voraussetzungsvoll als andere Arten der Koordination, insbesondere ist sie nicht von der Mitwirkung der Arbeitgeberseite und von EU-Instanzen abhängig.

Kooperation zwischen Feldern europäischer Wirtschaftspolitik

Was die Kooperation zwischen den Politikfeldern⁵ in der EWU betrifft, so wird mittels dieser ein im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Ziele (dauerhaftes und hohes Wirtschaftswachstum bei geringer Inflation, möglichst hoher Beschäftigungsstand) konsistentes Maßnahmenbündel (*policy mix*) angestrebt. Anders ausgedrückt: Einzelne Akteure sollen ihre Ziele nicht über Externalisierung der Kosten auf andere Politikfelder bzw. andere Länder erreichen. Ungenügende Kooperation kann zu suboptimalen Politikbündeln führen, etwa einer Kombination von expansiver Fiskalpolitik und kontraktiver Geldpolitik.

Für eine wesentliche und nachhaltige Senkung der Arbeitslosigkeit im Euro-Raum ist jedenfalls eine weniger restriktive Geldpolitik der EZB erforderlich. Das obere Limit von 2%, welches die EZB für die Inflation gesetzt hat, droht eine deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in der EWU zu verhindern, da Aufschwünge zu früh von der geldpolitischen Bremse abgewürgt werden. Die Entwicklungen im Frühjahr 2001 belegen diese Gefahr nachdrücklich.

Martin fordert daher in seinen Schlußfolgerungen die EZB auf, ihre Vorstellungen von Preisstabilität zu modifizieren: „The ECB could accordingly announce that it now interprets the price stability goal with which the pursuit of EU goals of growth and employment must be consistent as a steady underlying inflation rate (i.e. excluding external price fluctuations such as those for oil) of around 2% or even somewhat more, averaged over some specified period.“ (S. 395)

Hinzuzufügen wäre, daß die EZB ganz offensichtlich aus den etwas überdurchschnittlichen Inflationsraten in wirtschaftlich rasch aufholenden Ländern wie Irland und Spanien die falschen Schlußfolgerungen zieht: Aus der jeweiligen Differenz zwischen

der Produktivitätsentwicklung im Sektor der handelbaren Güter und jener im Sektor der nicht-handelbaren Güter ergeben sich länderspezifische inflationäre Effekte. Denn je steiler dieses Gefälle ist, desto größer sind jeweils die lohninduzierten Inflationswirkungen, die aus den lohnpolitischen Nachziehprozessen im weniger produktiven und dynamischen Sektor der nicht-handelbaren Güter gegenüber dem Sektor der handelbaren Güter resultieren. In den obengenannten Fällen ist das Produktivitätswachstums-Differential zwischen den beiden Sektoren besonders hoch – ein deutliches Zeichen für die günstige Entwicklung der verarbeitenden Industrie in diesen Ländern. Der resultierende Anstieg der relativen Preise der nicht-handelbaren Güter erhöht die Inflation in den betreffenden Staaten und hebt auch den europäischen Preisindex an.

Deutschland ist gemäß Sinn und Reutter (2000) innerhalb der EWU das Land mit der geringsten Produktivitätsdifferenz zwischen den beiden Sektoren. Davon ausgehend wird erwartet, daß die gesamteuropäische Inflationsrate etwa einen Prozentpunkt über dem deutschen Vergleichswert liegen wird. Sollte die EZB an ihrem derzeitigen oberen Limit für die durchschnittliche Inflationsrate im Euro-Raum von 2% festhalten, so bedeutete dies für einige Länder, allen voran Deutschland, eine noch niedrigere Inflationsrate bzw. – unter Berücksichtigung der Meßfehler v.a. im Dienstleistungssektor – sogar eine Deflation. Auch dieses Argument spricht somit für eine Revision der EZB-Definition von Preisstabilität.

Wie die US-amerikanische Fed, so sollte nach Martins Meinung auch die EZB mehr Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung übernehmen.

Michael Mesch

Anmerkungen

¹ Traxler, Kittel (2000).

² Seitenangaben aus Traxler, Blaschke, Kittel (2001) werden im folgenden im Gegensatz zu jenen aus Fajertag, Pochet (2000) jeweils kursiv gesetzt.

³ Zu den Prämissen der Interaktionsanalyse von Geld- und Lohnpolitik siehe auch Kittel, Traxler (2001).

⁴ Siehe dazu Mesch (2000) Kapitel 6.1.3.

⁵ Zur wirtschaftspolitischen Kooperation in der EWU siehe Mesch (2000) Kapitel 5.

Literatur

Hein, Eckhard; Heise, Arne, Beschäftigungspolitische Möglichkeiten und Beschränkungen des Bündnisses für Arbeit: der fehlende „Makro-Dialog“, in: WSI Mitteilungen 52/12 (1999) 825-838.

Kittel, Bernhard; Traxler, Franz, Lohnverhandlungssysteme und Geldpolitik. Ein internationaler Vergleich und seine Implikationen für die Währungsunion, in: Wirtschaft und Gesellschaft 27/1 (2001) 11-40.

Lindlar, Ludger; Scheremet, Wolfgang, Germany's Slump. Explaining the Unemployment Crisis of the 1990s (=DIW Discussion Paper 169, Berlin 1998).

Mesch, Michael, Vom Wettbewerbskorporatismus zur transnationalen Koordination der Lohnpolitik in der EU? (Teil 2), in: Wirtschaft und Gesellschaft 26/1 (2000) 7-63.

Sinn, Hans-Werner; Reutter, Michael, Die Mindestinflationsrate für die Euro-Länder, in: ifo Schnelldienst 35-36 (2000) 23-26.