

Deutscher  
Gewerkschaftsbund

Bundesvorstand

Abteilung  
Wirtschafts- und Tarifpolitik  
Struktur- und Umweltpolitik  
Handwerkssekretariat

07/00- 02.10.00

# Löhne und Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

Eine Kurzstudie für die Hans-Böckler-Stiftung  
und den Bundesvorstand des DGB  
von Heiner Flassbeck und Friederike Spiecker

(bearbeitet für diese Veröffentlichung  
vom DGB-Bundesvorstand,  
Abteilung Wirtschafts- und Tarifpolitik)

Herausgeber:  
DGB-Bundesvorstand  
Abt. Wirtschafts- und Tarifpolitik  
Abt. Struktur- und Umweltpolitik,  
Handwerkssekretariat

Verantwortlich: Heinz Putzhammer  
Garnisionkirchplatz 3  
10178 Berlin

Rückfragen an:  
**Dr. Hans Georg Wehner**  
Telefon 030/ 240 60 –727  
Telefax 030/ 240 60 –111  
e-mail: hans-georg-wehner  
@ bundesvorstand.dgb.de



## **Inhaltsverzeichnis**

0	Vorbemerkung .....	1
1	Der Irrtum des Internationalen Währungsfonds (IWF) beim Vergleich zwischen den USA und Europa.....	3
2	Löhne und Beschäftigung in den USA und Europa seit 1970: Der Nominallohn .....	6
3	Der Reallohn.....	8
4	Die Produktivität .....	10
5	Kleinere Länder als Modell? .....	13
6	Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen .....	16
7	Literaturverzeichnis .....	20
8	Anhang: Methodische Bemerkungen .....	21



### 0 Vorbemerkung

Diese Arbeit untersucht den Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Löhne bzw. der Arbeitskosten und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich. In den letzten zwei bis drei Jahren haben eine Reihe von Ländern große Fortschritte bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erzielt. Dazu gehören so unterschiedliche Volkswirtschaften wie die der USA, Großbritanniens, Frankreichs, der Niederlande, Schwedens oder Spaniens. In einigen industrialisierten Ländern kann man gar von erreichter Vollbeschäftigung sprechen; eine – gemessen an den Erwartungen der meisten „Experten“ aus allen Lagern – erstaunliche Entwicklung. Vor wenigen Jahren noch schien es, als müsste das wirtschaftliche Ziel der Vollbeschäftigung endgültig aufgegeben werden.

In der internationalen wie der nationalen wirtschaftspolitischen Debatte nimmt die These, rasche Veränderungen in der Beschäftigungssituation eines Landes oder das Erreichen von Vollbeschäftigung hätten vor allem mit dem Grad der Lohnzurückhaltung zu tun, noch immer den breitesten Raum ein.

Mit dieser These setzt sich die hier vorliegende Analyse auseinander. Es handelt sich dabei um die neoklassische These der orthodoxen Ökonomie, wonach Arbeitslosigkeit in einer Marktwirtschaft nur entstehen kann, wenn die Reallöhne (bzw. die gesamten realen Arbeitskosten) gemessen an der Produktivitätsentwicklung einer Volkswirtschaft „zu stark“ steigen. Arbeitslosigkeit kann in dieser Welt konsequenterweise nur verschwinden, wenn die Reallöhne für eine ausreichend lange Zeit hinter der Produktivitätsentwicklung zurückbleiben. Der wichtigste Protagonist dieser Auffassung ist in Deutschland der Sachverständigenrat (SVR), der diese These seit den 70er Jahren vertritt.

Das Prinzip, auf dem diese neoklassische These aufbaut, ist denkbar einfach. Arbeit hat wie jedes andere Gut einen Marktpreis, der dafür sorgt, dass Angebot und Nachfrage – wie bei allen anderen Gütern auch – ausgeglichen werden. Arbeitslosigkeit (außerhalb ganz kurzfristiger friktioneller Phänomene) bedeutet, dass der Preis am Arbeitsmarkt, der Reallohn, nicht flexibel genug ist, um diesen Ausgleich herzustellen. Der konkrete Mechanismus, über den sich die Freisetzung und die Wiedereinstellung von Arbeitskräften vollzieht, ist ebenfalls leicht zu erklären. Steigt der Reallohn über das am Arbeitsmarkt ohne stärkere Zunahme der Güternachfrage erzielbare Maß hinaus, sparen die Unternehmen vermehrt Arbeitskräfte ein, indem sie die zu teure Arbeit durch relativ billigeres Kapital substituieren. Arbeitslosigkeit ist die Folge. Sinkt daraufhin der Reallohn nur ausreichend stark, wird dieser Prozess umgekehrt, der Produktionsprozess wird wieder arbeitsintensiver organisiert, also mehr Arbeit und relativ weniger Kapital nachgefragt, Vollbeschäftigung ist wieder möglich.

Die folgende empirische Untersuchung konzentriert sich auf den Vergleich der Lohn- und Arbeitsmarktentwicklung in den USA und Groß-

britannien auf der einen und Kontinentaleuropa, repräsentiert durch die Länder der Europäischen Währungsunion (EWU), auf der anderen Seite. Einzelne kleinere europäische Länder sollen das Bild ergänzen, soweit es für die Argumentation von Bedeutung ist oder dadurch neue Aspekte auftauchen. Der Vergleich der genannten Wirtschaftsräume liegt nahe, weil die Arbeitsmarktentwicklung in den USA und Kontinentaleuropa seit Beginn der 80er Jahre weit auseinandergefallen ist und diese beiden Regionen in vieler Hinsicht ähnliche Charakteristika aufweisen. Großbritannien zeichnet sich dagegen in Europa seit Anfang der 90er Jahre durch eine eigenständige erfolgreiche Entwicklung aus, die nicht ohne weiteres mit der kleineren Länder vergleichbar ist.

# Löhne und Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

## 1 Der Irrtum des Internationalen Währungsfonds (IWF) beim Vergleich zwischen den USA und Europa

Der IWF hat, zu Beginn des vergangenen Jahres ein Sonderkapitel in seinen „World Economic“ Outlook aufgenommen, in dem er sich mit „Chronischer Unterbeschäftigung in Europa“ auseinandersetzt und, wie er selbst sagt, die „allgemeine Erkenntnis“ hinsichtlich der wichtigsten Elemente und Faktoren der europäischen Arbeitslosigkeit beschreibt, über die es eine „breite Übereinstimmung“ in der Wissenschaft und bei internationalen Organisationen, vor allem der OECD, gäbe. Als entscheidend für das im Vergleich zu den USA schlechtere Abschneiden der europäischen, insbesondere der kontinentaleuropäischen Staaten sieht der IWF eine Kombination von Regulierungen am Arbeitsmarkt und eine Serie von negativen Angebotsschocks an. Die Schocks bestanden aus einem generellen Rückgang der Produktivitätssteigerung, der Verschlechterung der außenwirtschaftlichen Austauschverhältnisse (terms of trade) im Zuge der Ölpreissteigerungen sowie dem Anstieg der langfristigen Zinsen seit Beginn der 80er Jahre. Alle diese Faktoren hätten dazu beigetragen, den Spielraum für Realloohnerhöhungen zu verkleinern, was die USA akzeptiert, die Europäer aber zu ignorieren versucht hätten.

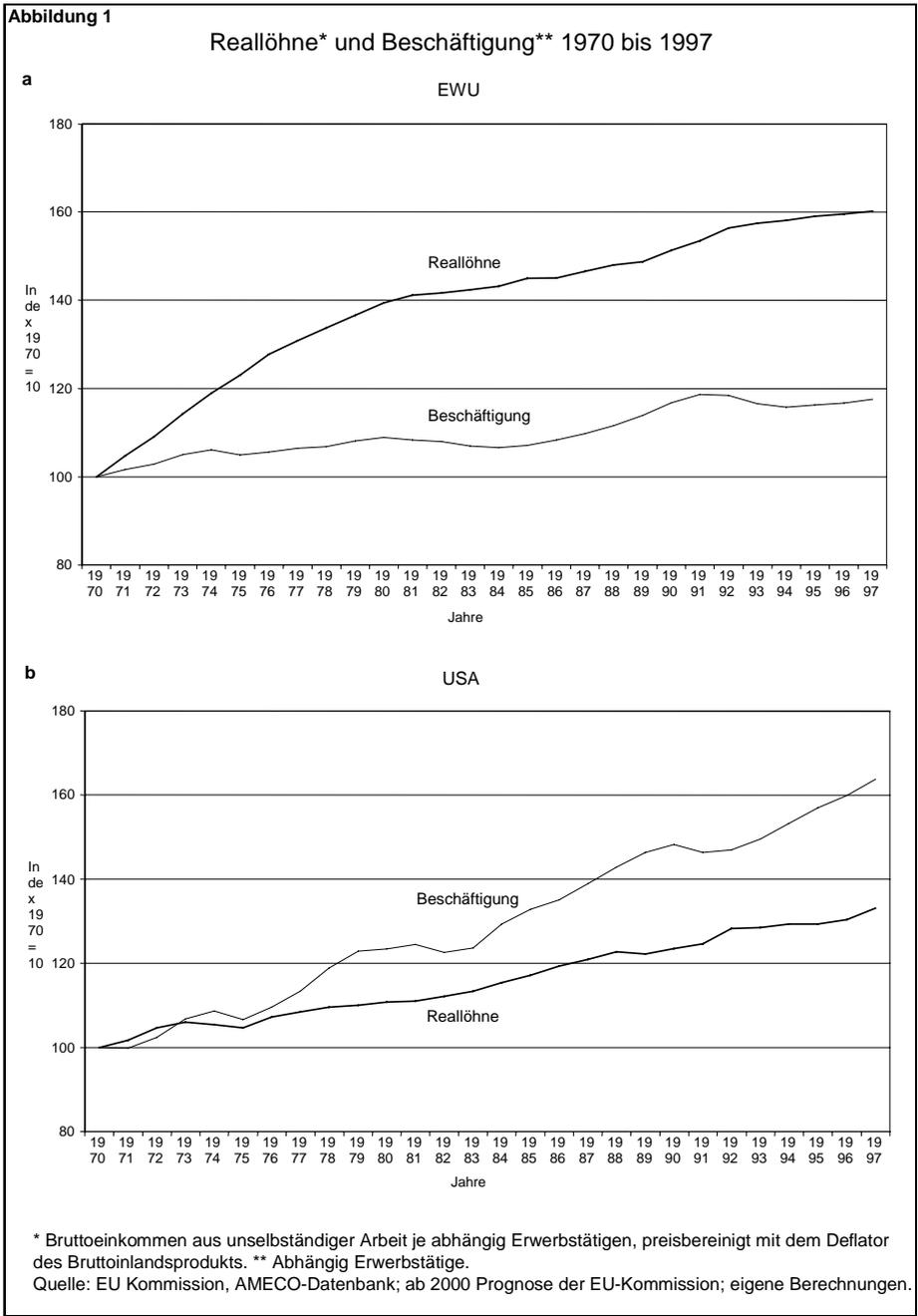
Die mangelnde Bereitschaft der Arbeitnehmer in Europa, einen geringeren Anstieg der Reallöhne zu akzeptieren, habe dann zu einer kapitalintensiveren Produktion und geringerer Kapitalrentabilität in Europa geführt. Im Kern habe Europa sich bei der „Wahl“ zwischen der Verwendung des Produktivitätszuwachses für mehr Reallöhne oder für mehr Arbeitsplätze im Gegensatz zu den USA für ersteres entschieden, was natürlich mit der Existenz von starken Gewerkschaften (die in dieser Lesart nur für die Insider zuständig sind) und einer hohen Regulierungsdichte am Arbeitsmarkt zu tun habe.

Der empirische Beweis für diese „Wahlthese“ ist laut IWF eindeutig: Vergleicht man die Entwicklung der Reallöhne und der Beschäftigung von 1970 bis Ende der 90er Jahre steht einem starken Anstieg der Reallöhne in Europa ein schwacher Anstieg der Beschäftigung gegenüber, während es für die USA genau umgekehrt ist (*Abbildung 1*).

Diese Analyse ist, wie später gezeigt wird, **mehr als fragwürdig**. Das empirische Ergebnis ist ebenso wie die daran geknüpften Schlussfolgerungen unhaltbar. Der in der Abbildung so auffällige Unterschied

zwischen den USA und Europa ist **allein ein Phänomen der 70er Jahre**. Er verschwindet vollständig, sobald aktuelle Daten verwendet werden und die erste Hälfte der 70er Jahre, als es laut IWF noch gar keine „Schocks“ gab, ausgeblendet wird. Für die Zeit, in der sich die Unterschiede in der Entwicklung am Arbeitsmarkt zwischen den USA und Europa herausgebildet haben, nämlich die 80er und die 90er Jahre, sind die Verhältnisse genau andersherum, als es die Theorie des IWF und die „allgemeine Erkenntnis“ vorhersagen mussten und in der Tat unterstellt haben. Zudem stehen die empirischen Ergebnisse einiger Länder wie die Deutschlands und Großbritanniens in krassem Gegensatz zur IWF–These.

Die „Empirie“ des IWF und die dahinterstehende Deutung der Fakten hat aber in den vergangenen Jahren weltweit **in der wirtschaftspolitischen Diskussion eine enorme Rolle gespielt**. Sie verleitet zudem zu noch weitergehenden Interpretationen, die für die Arbeit der Gewerkschaften in Europa von besonderer Bedeutung sind. Man kann den Fakten statt der neoklassischen Deutung auch eine eng mit gewerkschaftlichen Zielen verbundene Deutung geben. So könnte man argumentieren, die empirische Evidenz für die USA zeige, dass dort eine größere Bereitschaft zur Solidarität, d. h. zum Teilen bestanden habe als in Europa. Auch zeige sich, dass Länder, die einen geringeren Produktivitätsanstieg verzeichnen, beschäftigungsmäßig besser dastünden als solche, in denen die Produktivität stärker steige. Schließlich hat die vom IWF vertretene Position, der Produktivitätsanstieg müsse vorrangig der Beschäftigung und nicht dem Lohnzuwachs gewidmet werden, Eingang in gemeinsame Erklärungen der deutschen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter sowie in solche des Bündnisses für Arbeit gefunden.

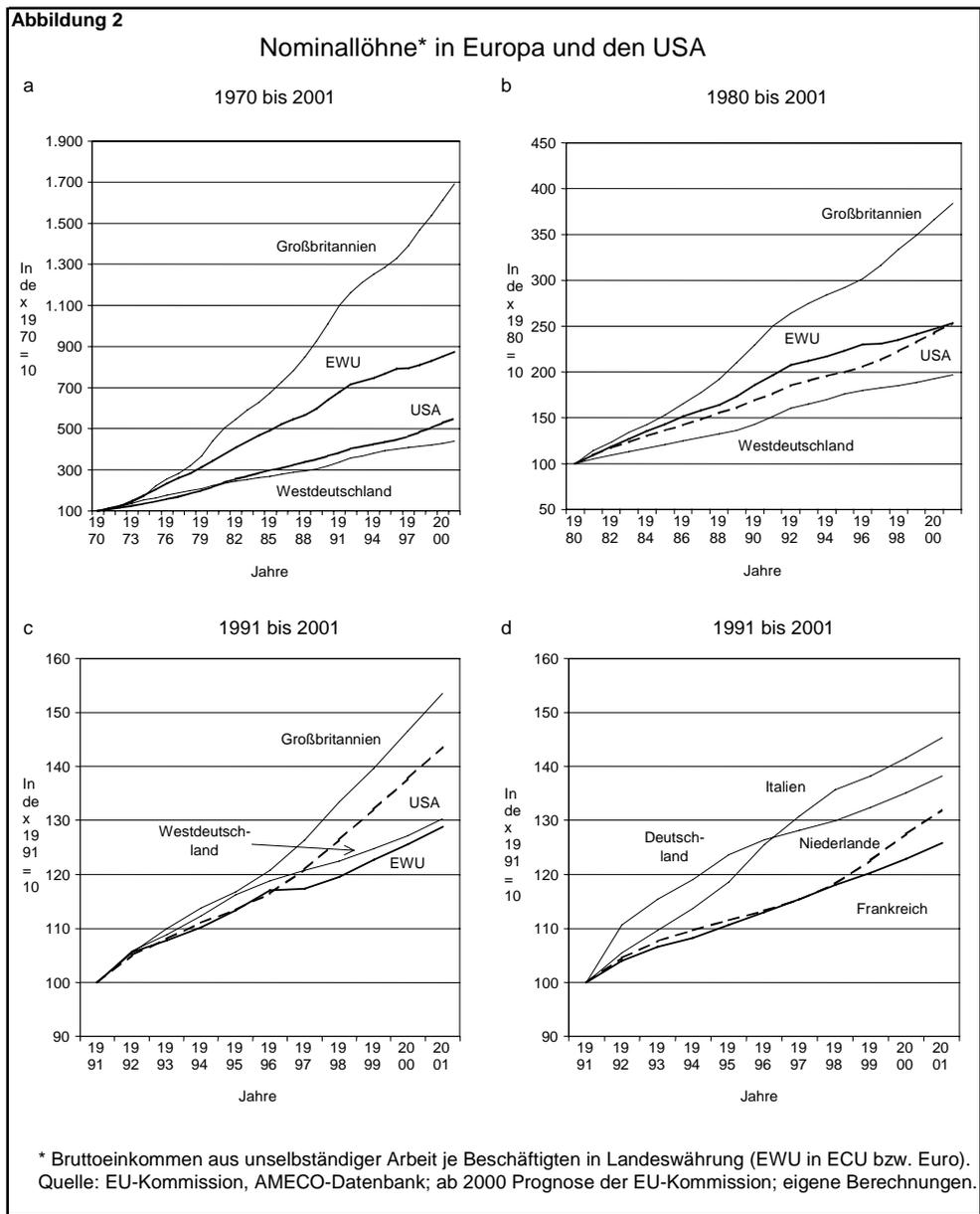


## **2 Löhne und Beschäftigung in den USA und Europa seit 1970: Der Nominallohn**

Beginnen wir die Analyse aber noch einmal ganz von vorn, nämlich bei der Größe, die tatsächlich bei Tarifverhandlungen in Europa festgelegt wird und in den USA üblicherweise Ergebnis von Verhandlungen auf Betriebsebene ist, dem Nominallohn. Die Untersuchung des IWF wie fast alle des „mainstream“ setzen von vorn herein beim Reallohn an, obwohl der Reallohn wegen der darin enthaltenen Güterpreise keineswegs auf dem „vermachteten“ Arbeitsmarkt, sondern zu gleichen Teilen am Arbeitsmarkt und auf den Gütermärkten bestimmt wird. Eine „Wahl“ hinsichtlich des Reallohns, von der die Vertreter der herrschenden Lehre wie der IWF oder der SVR in allen ihren Überlegungen sprechen, kann es daher nicht gegeben haben und wird es auch in einer Marktwirtschaft nie geben. In den USA und in Europa wurden und werden Zuwachsraten von Nominallöhnen festgelegt, die dann im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung (via Investitionen und Produktivität) und unter dem Wettbewerbsdruck der Gütermärkte (via Preise) zum statistischen Konstrukt „Reallohn“ bzw. zur realen Kaufkraft der Arbeitnehmer und der realen Kostenbelastung der Unternehmen mutieren.

*Abbildung 2* zeigt, dass die unmittelbare nominale Kostenbelastung der Unternehmen durch die Lohnabschlüsse in den europäischen Ländern nur in den 70er Jahren höher als in den USA war. Gleichzeitig belegt die flachere Kurve für Westdeutschland, dass die USA in dieser Hinsicht keineswegs ein Vorbild an Solidität waren, sondern höchstens gutes Mittelmaß. Ein Land wie Großbritannien, das heute als Vorbild in Sachen Arbeitsmarkt gilt, liegt beim Nominallohn in allen hier betrachteten Perioden weit oberhalb des europäischen Durchschnitts.

Die Nominallohnentwicklung ist einerseits geprägt von der jeweiligen Inflationsmentalität und andererseits von der zu erwartenden Entwicklung der Produktivität. Westdeutschland war in allen Perioden weit stabilitätsbewusster als die anderen Regionen und wies weit geringere Nominallohnzuwächse auf. Da sich die Preise in einem Land aber, wie später zu zeigen sein wird, nicht unabhängig von der Lohnentwicklung bilden, ist das allein noch kein Beweis dafür, dass ein solches Land auch insgesamt keine „zu hohen“ Reallöhne haben kann. Immerhin: Betrachtet man z. B. die 70er Jahre, dann stiegen damals die Nominallöhne in den USA und in Deutschland fast exakt mit der gleichen Rate.



Angesichts der Tatsache, dass der Produktivitätstrend in den USA aber weit schwächer als in Deutschland war, ist es von vornherein fragwürdig, den Gewerkschaften in Deutschland trotz am Ende stärker als in den USA steigender Reallöhne Missbrauch ihrer Marktmacht oder Ähnliches vorzuwerfen. Auf jeden Fall waren ihre Lohnabschlüsse so, dass der Druck auf die Unternehmen, die Preise *oder* die Produktivität zu erhöhen, weit geringer war als in den USA.

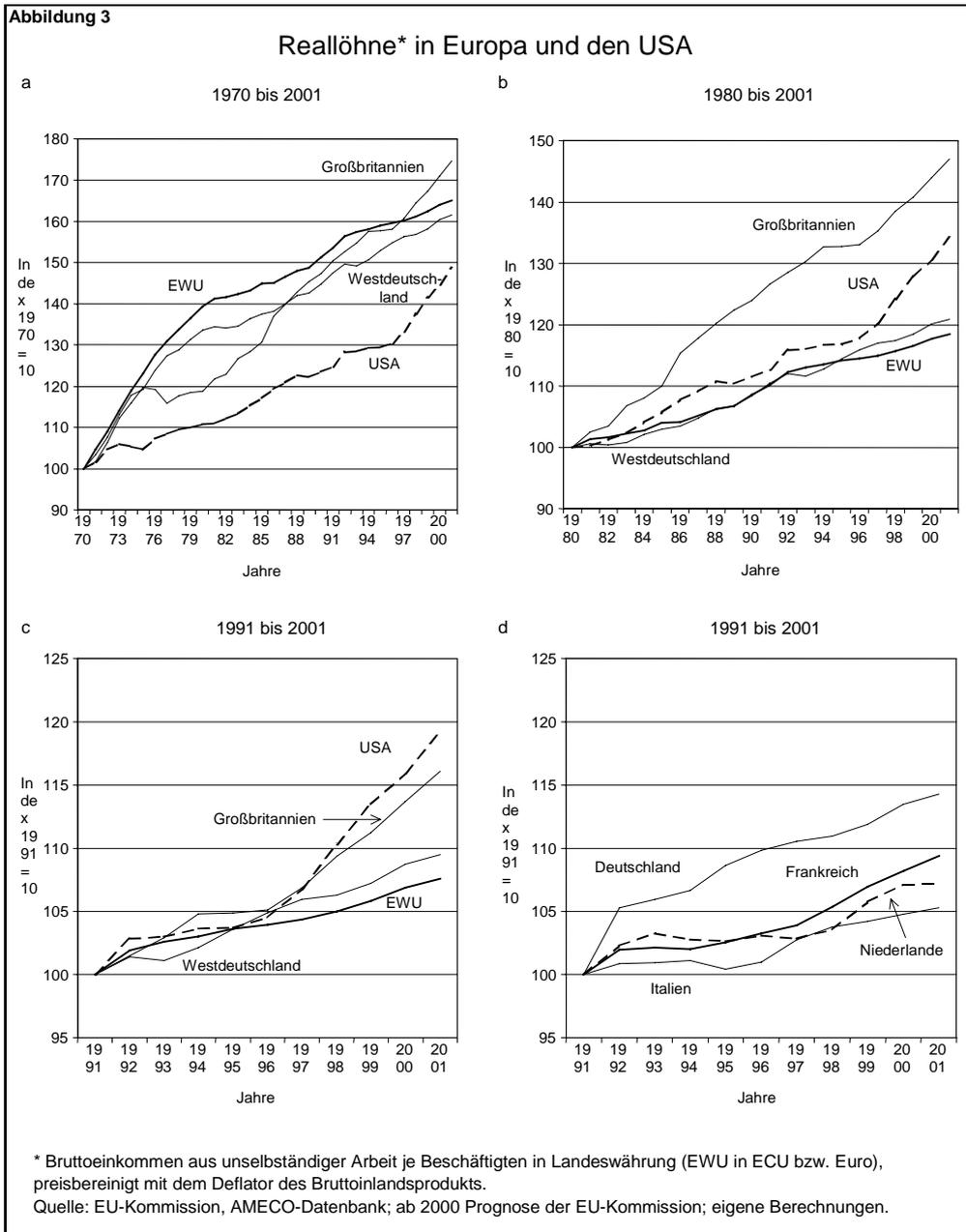
In den USA sind die **Reallöhne** nur deshalb langsamer gestiegen als in Deutschland, weil bei praktisch gleichem Nominallohnanstieg die **Preise** von 1970 bis 1979 in Deutschland nur um 55,6 % in den USA aber in der selben Zeit um 87,1 % angestiegen sind.

### 3 Der Reallohn

Der empirische „Beweis“ der „allgemeinen Erkenntnis“ des IWF in **Abbildung 3** basiert auf dem Reallohn. Dieser Beweis ist aber wertlos. In der Tat sind in dem vom IWF gewählten Zeitraum mit der Basis 1970 die Reallöhne (deflationiert mit dem Deflator des BIP) in den Ländern der EWU weit stärker gestiegen als in den USA. Das aber ist, wie oben schon erwähnt, weitestgehend ein Ergebnis der ersten Hälfte der 70er Jahre. Zwischen 1970 und 1976 sind die so gemessenen Reallöhne in Europa um über 20 % gestiegen, in den USA aber nur um 7 %. Insofern ist selbst bei der reinen Betrachtung des Reallohnes (also ohne die Produktivität zu berücksichtigen) die Schlussfolgerung des IWF, Europa habe vor allem auf die Folgen des zweiten Ölpreisschocks weniger angemessen reagiert als die USA, fragwürdig, weil der größte Anstieg der Reallöhne in Europa bereits vor der ersten Ölpreisexplosion stattfand. Verlängert man allerdings den IWF-Befund bis in die Gegenwart (**Abbildung 3 a**) steigen selbst bei der Basis 1970 die Reallöhne – **über den gesamten Zeitraum gesehen** – in den USA **fast so stark wie in Europa**. Das Tempo der Reallohnsteigerungen in den USA hat sich nämlich in der zweiten Hälfte der 90iger Jahre stark beschleunigt.

Wählt man als Basis hingegen 1980 (**Abbildung 3 b**), sieht das Bild vollkommen anders aus. Nun ist der Zuwachs der Reallöhne in den USA schon in der ersten betrachteten Dekade größer als in Kontinentaleuropa. In der zweiten Dekade löst sich die Zunahme der realen Arbeitskosten in den USA vollends von der im Euroland: Während in Europa die Lohnsteigerungen nach der Rezession von 1991/1992 fast zum Erliegen kommen, verzeichnen die Vereinigten Staaten ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre einen regelrechten Schub bei der Entlohnung von Arbeit. Insgesamt liegt der Zuwachs der Reallöhne in den USA um über 15 % über dem in Europa.

Wie die **Abbildung 3** zeigt, hält sich Westdeutschland durchweg am unteren Rand des gesamten Spektrums.



Frankreich nimmt eine Mittelposition ein. Weit außerhalb der recht ähnlich verlaufenden Reallohnentwicklung in den großen Regionen aber liegt Großbritannien. Die Reallöhne steigen dort sowohl in den 80er Jahren als auch in den 90ern weit stärker als in allen übrigen Industrieländern mit Ausnahme der USA, wo die Reallöhne in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts noch stärker wachsen. Das geht in der ersten Hälfte der 80er Jahre noch mit einer höchstens durchschnittlichen Entwicklung am Arbeitsmarkt einher. Seit 1987 aber ist die Entwicklung am Arbeitsmarkt im Vereinigten Königreich – kurzfristig unterbrochen von der Rezession Anfang der 90er – weitgehend aufwärtsgerichtet. Derzeit weist Großbritannien eine Arbeitslosenquote auf, die klar am unteren Rand der großen Industrieländer rangiert.

Insgesamt gesehen lässt sich ein Zusammenhang zwischen dem Reallohn – also noch ohne Berücksichtigung der Produktivität – und der Beschäftigung nicht nachweisen. In Ländern, in denen die Beschäftigung stark steigt (wie den USA) oder/und die Arbeitslosigkeit zumindest stark sinkt (wie in den USA und in UK), sind die Reallohne sogar durchweg kräftiger gestiegen als in den Ländern mit einer schwachen Arbeitsmarktentwicklung wie Deutschland und Frankreich, aber auch der EWU im allgemeinen. Die empirische Basis des IWF und seiner „allgemeinen Erkenntnis“ ist zumindest irreführend, genau genommen kann man sogar von einer klaren Widerlegung der vom IWF behaupteten neoklassischen Evidenz sprechen.

## 4 Die Produktivität

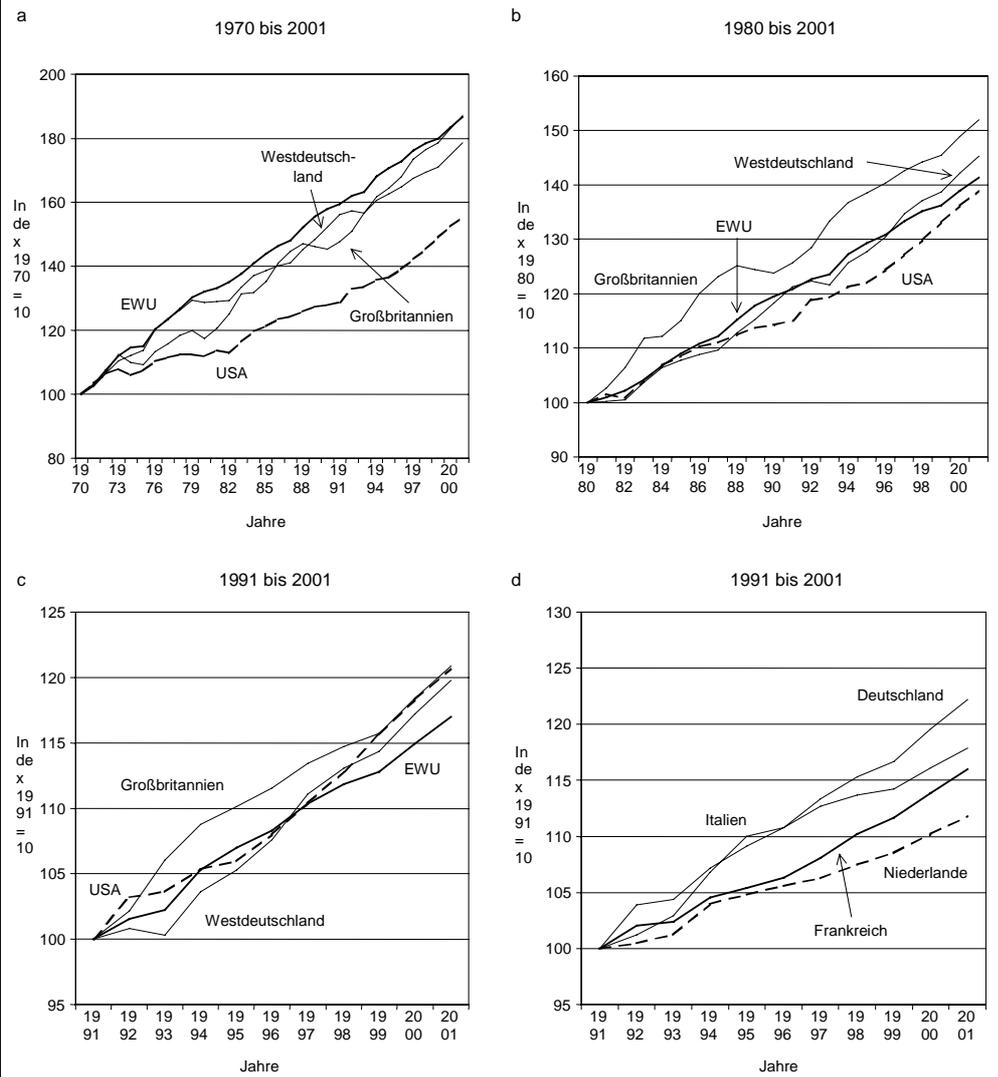
Ob die neoklassische Theorie vollinhaltlich widerlegt ist, muss an diesem Punkt der Untersuchung noch offen bleiben. Immerhin wird von den Vertretern der neoklassischen Position in Deutschland ein Argument ins Feld geführt, das prinzipiell geeignet sein könnte, die obige Widerlegung in Frage zu stellen. Die „Kieler Schule“ und der Sachverständigenrat argumentieren seit langem, der empirisch zu messende Lohnanstieg als solcher sage nichts über den Druck aus, der von den Löhnen auf die Produktivität ausgehe und der im Ergebnis zu einem „überhöhten“ und schädlichen Produktivitätsanstieg führe. Der Lohndruck Sorge dafür, dass die Unternehmen über das von der technischen Entwicklung angelegte Maß hinaus rationalisieren. Die Folge sei „**Entlassungsproduktivität**“. Dieses Argument stellt die obige Analyse zwar nicht der Logik nach in Frage, scheint aber ihre empirische Basis anzugreifen. Wenn es quasi unfreiwillige Produktivitätssteigerungen und damit (von Unternehmerseite) unbeabsichtigte Reallohnzuwächse gibt, darf ein im Nachhinein (ex post) empirisch festgestellter Produktivitäts- oder Reallohnzuwachs nicht ohne weiteres als Nachweis für die Angemessenheit von Nominallohnforderungen seitens der Gewerkschaften herhalten.

Der bloße Anstieg der Löhne müsste folglich relativiert werden, wenn beispielsweise die Produktivitätstrends der beteiligten Länder sehr unterschiedlich wären. Wiese etwa ein Land bei international durchschnittlichen Lohnsteigerungen einen relativ starken Produktivitätstrend bei gleichzeitig schwacher Arbeitsmarktentwicklung auf, könnte man das obige Argument retten. Der Lohndruck in dem betrachteten Land könnte dann zu einer höheren Produktivität geführt haben, die wiederum verhinderte, dass das Land deutlich über seine „Beschäftigungsschwelle“ hinaus expandierte und damit Arbeitsplätze schuf. Eine solche Argumentation macht allerdings nur Sinn, wenn sich auch im Zeitablauf der Produktivitätstrend deutlich gesteigert hat. Wenn also in einem Land mit bisher schwachem Produktivitätstrend die Löhne kräftiger steigen als zuvor, sagt die Tatsache, dass die Löhne im *internationalen* Vergleich immer noch verhältnismäßig moderat zulegen, nicht unmittelbar etwas über die Arbeitsmarktwirkung der Lohnentwicklung aus.

Betrachtet man allerdings die Produktivitätsentwicklung seit Beginn der 70er Jahre (*Abbildung 4*), wird der Gedankengang der „Entlassungsproduktivität“ ad absurdum geführt. Mit Abstand den schwächsten Produktivitätstrend wiesen nämlich in den 70er Jahren mit den USA und Großbritannien die Länder auf, in denen später die Löhne am stärksten stiegen. In den 80er Jahren ändert sich allerdings der Produktivitätstrend fundamental. Die USA gewannen Anschluss an das Produktivitätstempo der Kontinentaleuropäer, und Großbritannien überholte diese sogar. In den 90er Jahren sind die beiden angelsächsischen Regionen – zusammen mit Deutschland – bei der Produktivität Spitze, führen aber auch das Lohntempo an. Zugleich sind sie bei den Indikatoren für den Arbeitsmarkt besser als fast alle anderen. Es ist also genau umgekehrt, wie die deutschen Neoklassiker mit ihrer These von der „Entlassungsproduktivität“ vermuten: In den Ländern, in denen trotz eines schwachen Produktivitätstrends in den 70er Jahren die Reallöhne danach am stärksten stiegen, der „Lohndruck“ also sowohl bei Nominal- wie bei Reallöhnen der größte war, weisen gleichwohl die beste Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklung auf. Diese These hat sich damit endgültig als abwegig erwiesen.

Abbildung 4

Arbeitsproduktivität\* in Europa und den USA



\* Reales Bruttoinlandsprodukt in Landeswährung je Erwerbstätigen.

Quelle: EU-Kommission, AMECO-Datenbank; ab 2000 Prognose der EU-Kommission; eigene Berechnungen.

## 5 Kleinere Länder als Modell?

Gibt es nicht Gegenbeispiele zu den hier vorgelegten Überlegungen und dem empirischen Befund, dass Lohnzurückhaltung in den großen Ländern nicht die erwünschten Ergebnisse erbracht hat? Beispiele für eine bessere Arbeitsmarktentwicklung gibt es in der Tat auch in Kontinentaleuropa. Die Niederlande, Dänemark und Schweden sind bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den 90er Jahren wesentlich erfolgreicher gewesen als Deutschland. Die Niederlande haben inzwischen Vollbeschäftigung erreicht. Die kritische Frage ist nur, ob sich diese Beispiele, die z. T. auch eindeutig Fälle von Lohnzurückhaltung waren, auf ein großes Land wie Deutschland oder gar eine Region von globalem Gewicht, die eine im Vergleich zu kleinen Ländern nur geringe Außenhandelsverflechtung aufweist, wie das für Kontinentaleuropa der Fall ist, übertragen lassen.

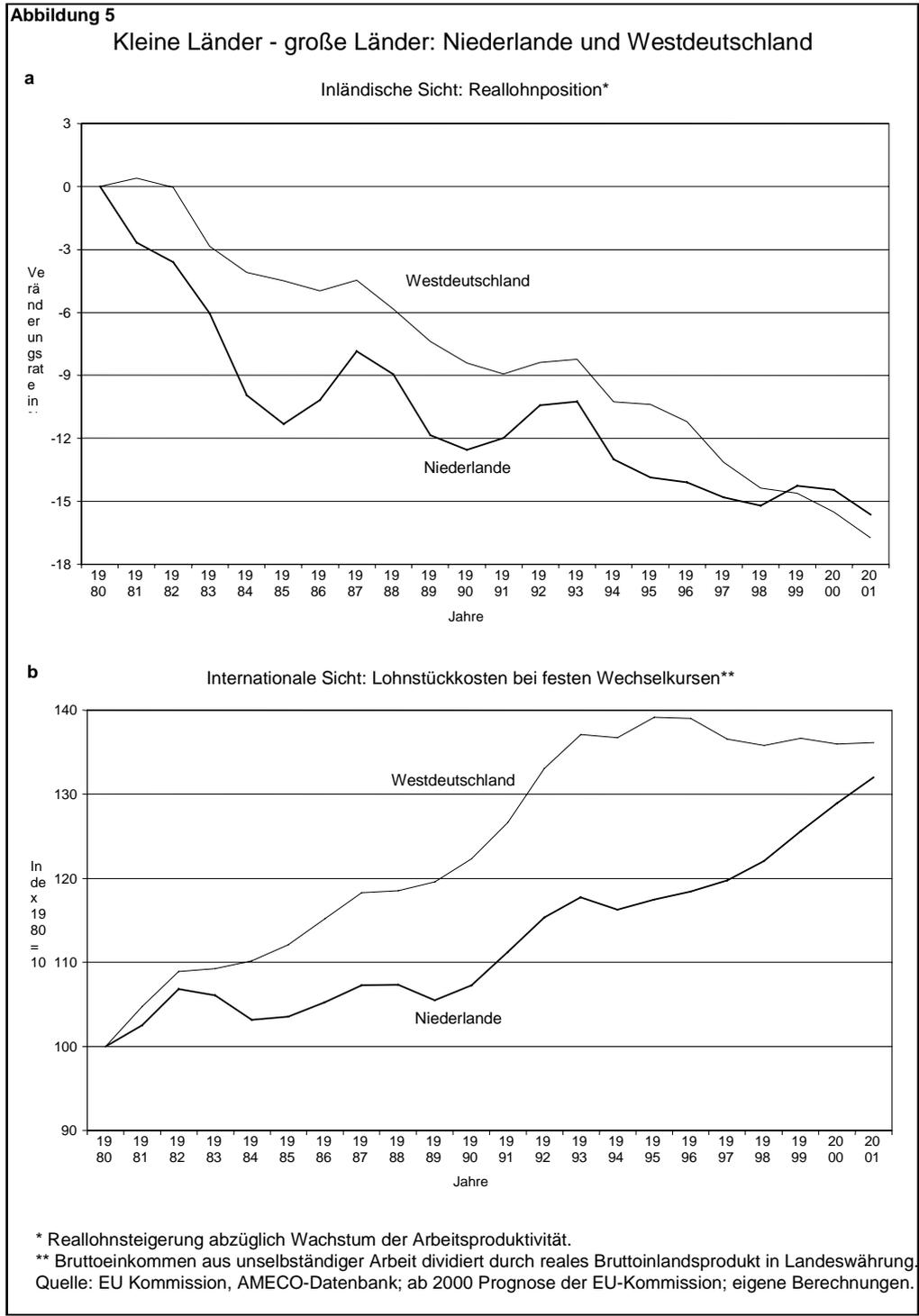
Betrachten wir den Fall der Niederlande etwas näher. Die Niederlande waren in der zweiten Hälfte der 70er Jahre wenig erfolgreich mit ihrer Wirtschaftspolitik und drohten hinter die Entwicklung der Bundesrepublik, aber auch kleinerer Länder wie Österreich zurückzufallen. Es hatte in den 70er Jahren eine massive Umverteilung zugunsten der Arbeitseinkommen gegeben, und die Arbeitslosenquote lag weit oberhalb derjenigen des großen Nachbarn Westdeutschland. Sie erreichte Anfang der 80er Jahre schon mehr als 10 %, zu einer Zeit also, als Westdeutschland eine Arbeitslosigkeit von noch um die 5 % aufwies. Alle gesellschaftlichen Gruppen der Niederlande entschlossen sich damals in einem gemeinschaftlichen Kraftakt, die Lage umzukehren: Das inzwischen berühmte „Poldermodell“ entstand. Dass das Modell erfolgreich war, ist keine Frage, die Arbeitslosigkeit sank seit dem Höhepunkt 1982 fast durchgehend. Derzeit ist in den Niederlanden mit einer Arbeitslosenquote von unter 3 % ein Zustand erreicht, der nur mit Vollbeschäftigung bezeichnet werden kann. Allerdings – und das ist ein bedeutsamer Aspekt – löste sich die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Niederlanden von der in Westdeutschland erst nach der Rezession zu Beginn der 90er Jahre; vorher verliefen die beiden Kurven weitgehend parallel.

Untersucht man das Ausmaß der Lohnzurückhaltung in Form der Reallohnposition in den Niederlanden und in Westdeutschland (**Abbildung 5 a**), erhält man selbst aus einer rein neoklassischen Perspektive für den unterschiedlichen Verlauf der Arbeitslosigkeit keine Erklärung. Die Lohnzurückhaltung war in der Tat Anfang der 80er Jahre in den Niederlanden noch ausgeprägter als in Westdeutschland. Die Reallöhne blieben bis Mitte der 80er Jahre um über 10 % hinter der Produktivität zurück. Damit könnte man aus einer neoklassischen Perspektive argumentieren, dass die stärkere Lohnzurückhaltung auch einen stärkeren Rückgang der Arbeitslosigkeit zuließ. Das steht zwar im Widerspruch zu der Entwicklung in anderen Ländern wie etwa Frankreich, wo in den 80er Jahren bei der gleichen Lohnzurückhaltung wie in Deutschland die Arbeitslosigkeit weiter zunahm, aber im rein bilateralen Vergleich Niederlande – Westdeutschland bietet sich ein solches

Erklärungsmuster an. Unerklärlich ist aber auch in diesem Fall, wieso sich die Niederlande erst Anfang der 90er Jahre bei der Arbeitslosigkeit abgekoppelt haben, obwohl von diesem Zeitpunkt an die Reallohnzurückhaltung in Deutschland viel ausgeprägter war als dort.

Einer Lösung für dieses scheinbar verwirrende Durcheinander von neoklassischen und nicht-neoklassischen Erklärungen im Fall der Niederlande kommt man näher, wenn man einen weiteren, bisher ausgeblendeten Aspekt der Wirkung der Löhne auf die Arbeitslosigkeit integriert. Für große, weitgehend geschlossene Volkswirtschaften wie die USA oder Europa, die über flexible Wechselkurse miteinander verbunden sind, spielt die internationale Dimension der Löhne, also die Wirkung der Lohnsteigerungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit (in Form von nominalen Lohnstückkosten) keine entscheidende Rolle. Für ein Land wie die Niederlande ist das ganz anders. Sie hatten seit Anfang der 80er Jahre ihren Wechselkurs fest an die D-Mark gebunden und haben ihn bis zum Eintritt in die europäische Währungsunion nicht mehr geändert. D. h., es gab bereits vor Beginn der EWU ein Binnenverhältnis im Handel zwischen Deutschland und Holland, zugleich aber unabhängige Lohnverhandlungen in beiden Regionen. Diese Konstellation nutzten die Niederlande, indem sie mit der im Vergleich zu Westdeutschland über 1 1/2 Jahrzehnte noch stärkeren Lohnzurückhaltung nicht allein die inländische Verteilungsposition ihrer Unternehmen verbesserten, sondern vor allem die Wettbewerbsposition der gesamten Volkswirtschaft gegenüber dem großen Handelspartner.

Das ist in der Tat geschehen. Die **Abbildung 5 b** zeigt die Entwicklung der Lohnstückkosten in nationaler Währung in den Niederlanden und Westdeutschland seit 1980. In der ersten Phase bis zum Jahr 1993 stiegen die Lohnstückkosten in den Niederlanden durchweg weniger stark als in Westdeutschland. Dadurch erarbeiteten sich die holländischen Unternehmen einen ständig größer werdenden Wettbewerbsvorsprung, da diese Vorteile auch auf lange Sicht nicht, wie bei Ländern außerhalb des europäischen Währungsgebietes, durch Aufwertungen ausgeglichen wurden. In der Spitze betrug der Wettbewerbsvorsprung (bei festen Wechselkursen erreicht durch eine kontinuierliche reale Abwertung in Form zurückbleibender Lohnstückkosten) 20 %. Das dürfte gegenüber den meisten der am Festkursblock beteiligten Länder der Fall gewesen sein. Für eine extrem offene Volkswirtschaft wie die Niederlande mit einem sehr hohen Exportanteil am BIP schafft das einen enormen Impuls, der das Wachstum antreibt.



In der zweiten Phase, die 1994 beginnt, nähern sich die Wachstumsraten der Lohnstückkosten beider Länder wieder an, und schließlich steigen sie in den Niederlanden sogar schneller als in Westdeutschland. Nach der Prognose der EU-Kommission werden sich die beiden Kurven im Jahre 2001 weitgehend angenähert haben. Letzteres bedeutet allerdings nur, dass der holländische Wettbewerbsvorsprung in Form geringerer Kosten, der in den zwölf Jahren zuvor entstanden ist, wieder abgebaut wurde. Es bedeutet nicht, dass die Niederlande die

Marktanteile, die sie in dieser Zeit in anderen Ländern gewonnen haben, wieder abgeben werden. Bis zum Zeitpunkt des Schnittpunkts beider Kurven stehen die niederländischen Unternehmen auf den eigenen wie auf Drittmärkten in Bezug auf die absolute Kostenbelastung ja besser da als ihre deutschen Konkurrenten. Nur ein Teil der erreichten Kostenvorteile ist in den letzten Jahren wieder verloren gegangen. Nach der Logik dieser Kurven muss ein Land, das – ausgehend von einem Gleichgewichtszustand im Sinne einer gleichen Kostenbelastung – einmal von einem Partner nach unten abgewichen ist, danach genauso stark nach oben abweichen, um auf die ursprünglichen Marktanteile zurückzufallen. Davon sind die Niederlande noch immer sehr weit entfernt. Das Land profitiert also von seiner langen Abwertungsphase gegenüber Westdeutschland, weil es höhere Marktanteile errungen hat und hält.

Das niederländische Beispiel ist in vieler Hinsicht symptomatisch für die Erfolge der kleineren Länder, allerdings natürlich nicht eins zu eins übertragbar. Große reale Abwertungen – mit oder ohne Wechselkursänderungen – sind auch in Finnland, Schweden und Irland zu beobachten. Konsumschübe aufgrund eines Rückgangs der privaten Sparquote hat es auch in Dänemark, Finnland und Schweden gegeben. Auch in großen Ländern wie Großbritannien, Kanada und vor allem den USA spielt der Rückgang der Sparquote eine große Rolle. Was kleine Länder gegenüber großen auszeichnet, ist in erster Linie die Möglichkeit, mit einer realen Abwertung ihre Situation verbessern zu können, ohne rasche und spürbare Gegenmaßnahmen der Großen fürchten zu müssen. Eine Abwertungsstrategie via Lohnstückkostensenkung gegenüber den übrigen Europäern stößt, von Deutschland ausgehend, viel schneller an Grenzen, als wenn sie von den Niederlanden angewendet wird, weil die anderen in Europa wegen der schieren Größe Deutschlands sehr rasch gezwungen sind, die Kostensenkung nachzumachen, was ihren stimulierenden Effekt für Deutschland aufhebt.

## 6 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Das **Ergebnis der Untersuchung** des Zusammenhangs von Löhnen und Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich **ist eindeutig**: Es kann nicht die Rede davon sein, dass in Europa oder in Westdeutschland die Löhne einschließlich der Lohnnebenkosten zu hoch für eine erfolgreiche Entwicklung am Arbeitsmarkt sind. Die empirische Analyse hat gezeigt, dass von den beiden untersuchten Varianten diejenige für den Arbeitsmarkt viel wirksamer war, bei der sich die funktionale **Verteilung** der Einkommen nicht oder nur wenig geändert hat. Das hat enorme Konsequenzen für die Lohnpolitik. Offensichtlich hat sich die Bereitschaft der Gewerkschaften in Europa, von ihren Mitgliedern Solidarität mit den Arbeitslosen zu fordern und durchzusetzen, nicht ausgezahlt. Dagegen hat das amerikanische Modell der Lohnpolitik, bei dem es keinerlei Solidarität gab, an Glaubwürdigkeit gewonnen, weil es am Ende schlicht erfolgreich war. Die Voraussetzungen für

diesen Erfolg werden in der politischen Diskussion aber ignoriert. Folglich gerät die Lohnpolitik der europäischen Gewerkschaften auch von außen massiv unter Druck.

Der Schlüssel zum Erfolg liegt für die gewerkschaftliche Lohnpolitik in dem Leitbild der ökonomischen Theorie, mit der sie ihre Rolle spielt, und in der Bereitschaft der Wirtschaftspolitik im übrigen, die ihr angemessene Rolle zu übernehmen. Bezüglich des gewerkschaftlichen Leitbildes hat es seit den 70er Jahren einen großen Schwenk gegeben. Die sog. Kaufkrafttheorie des Lohnes, die die 70er Jahre noch dominiert hat, ist von einer „Solidaritätstheorie“ abgelöst worden, die sich, wie oben angedeutet, sehr eng an die neoklassische Gedankenwelt anlehnt und zudem zu den lange Zeit vorherrschenden Ideen über „Standortwettbewerb“ und die „Herausforderungen der Globalisierung“ passt. Bei ihrem Schwenk sind die Gewerkschaften in Europa allerdings über das Ziel hinausgeschossen. **Die Kaufkrafttheorie des Lohnes ist in der Tat nicht zu halten.** Daraus folgt aber nicht, dass Kaufkraft- und Nachfrageüberlegungen keine Rolle mehr spielen. Daraus folgt jedoch, dass **die vom Sachverständigenrat und anderen vertretene „Gewinntheorie“ des Lohnes ebenso wenig haltbar ist wie die Kaufkrafttheorie.**

Den Zugang zu einer **angemessenen Theorie** bietet die obige empirische Evidenz, insbesondere der Zusammenhang zwischen Lohnstückkosten und Preisen. Wenn es richtig ist, dass die Lohnpolitik über die Lohnstückkosten vor allem die Inflationsrate und nicht die Beschäftigung beeinflusst, dürfen und können die Tarifpartner im Rahmen der gesamten Wirtschaftspolitik keine Rollenverteilung akzeptieren, die ihnen die Hauptverantwortung für die Beschäftigung, der Geldpolitik aber die Hauptverantwortung für die Stabilisierung der Inflationsrate zuweist. Da sich – jenseits der unmittelbaren Wirkung auf die Inflationsrate – die Auswirkungen der Lohnpolitik auf die Gewinnsituation der Unternehmen theoretisch und empirisch als irrelevant für die Beschäftigung erweisen, ist die **Lohnpolitik** in dem Bemühen, die Arbeitslosigkeit durch Lohnzurückhaltung abzubauen, **systematisch überfordert.**

**Das Beste, was die Lohnpolitik tun kann, ist die Durchsetzung einer produktivitätsorientierten nominalen Lohnentwicklung unter expliziter Berücksichtigung der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank.** Steigen die Nominallöhne wie der Produktivitätstrend zuzüglich dieser Zielinflationsrate, ist dafür gesorgt, dass die Produktivitätsgewinne mit den geringstmöglichen Friktionen in Realeinkommen und Nachfrage umgesetzt werden. Das ist die institutionelle Lösung, um einerseits eine „Wegrationalisierung“ von Arbeitsplätzen insgesamt auszuschließen und andererseits die Gefahren für die Preisstabilität von Seiten der Lohnpolitik so gering wie möglich zu halten.

**Die Aufgabe, zusätzliche Arbeitsplätze** in Fällen von Unterbeschäftigung **zu schaffen, müssen dann freilich die übrigen Politikbereiche, insbesondere die Geldpolitik** übernehmen. Das ist exakt die Rollenverteilung, mit der die USA in den 90er Jahren so erfolgreich waren. **Nicht die Flexibilität der Löhne** oder eine wie auch immer geartete

Flexibilität der Arbeitsmarktstrukturen waren dort für den enormen Gewinn an Arbeitsplätzen und den Rückgang der Arbeitslosigkeit verantwortlich, **sondern die Flexibilität der Geldpolitik** bei der Interpretation ihrer Aufgabe.

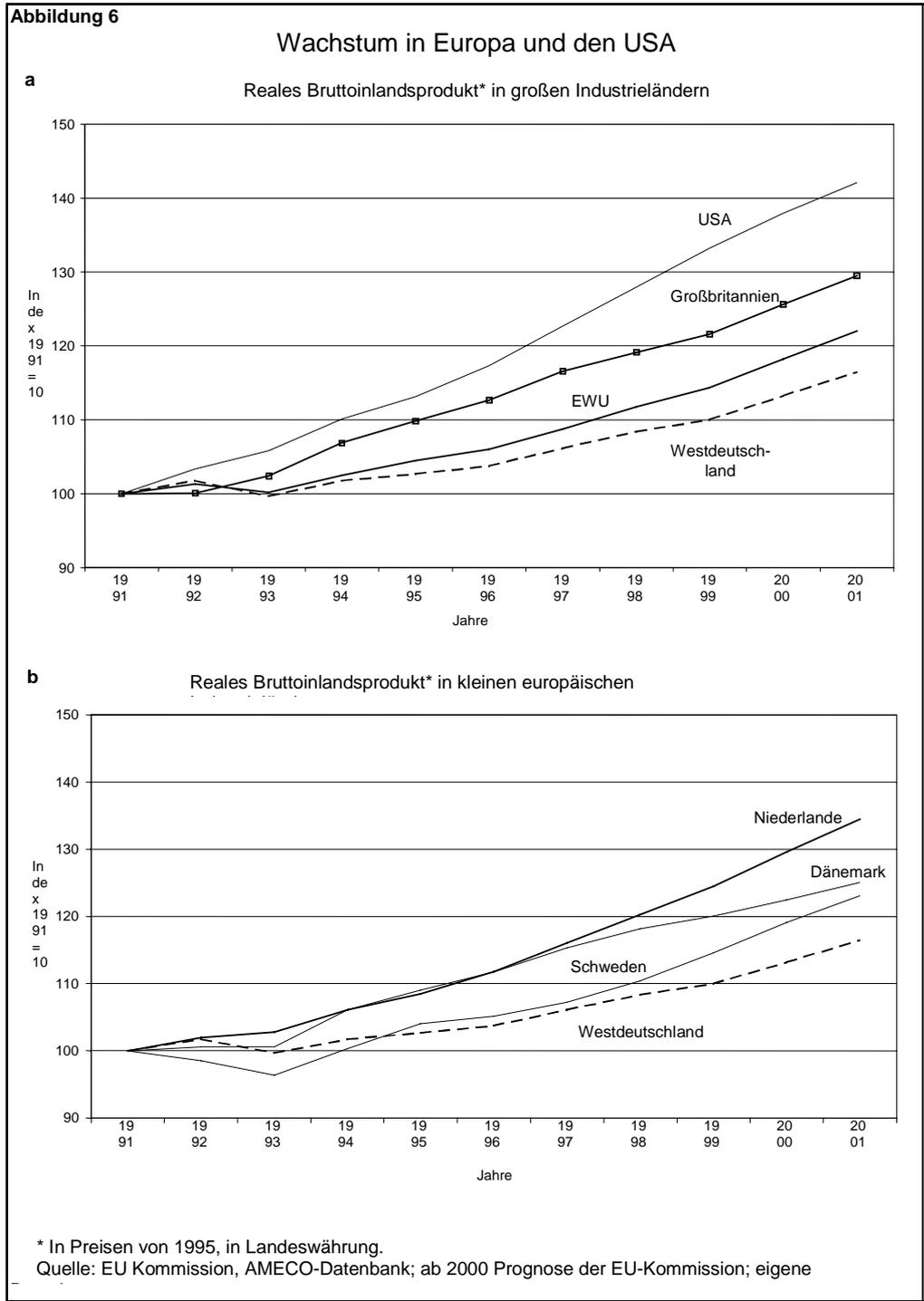
Die amerikanische Zentralbank ist nicht nur per Gesetz verpflichtet, Preisstabilität und Beschäftigung als ihre Ziele zu betrachten, es herrscht in den USA auch in der Öffentlichkeit und in der Wissenschaft eine breite Übereinkunft darüber, dass man der Lohnpolitik, die es in der europäischen Form ja nicht gibt, keine unmittelbare Rolle in der Wirtschaftspolitik übertragen kann. Folglich setzt man zwar auf die Wirkung des Arbeitsmarktes für die Preisstabilität, das aber verpflichtet die Wirtschaftspolitik, für Vollbeschäftigung zu sorgen. De facto läuft es darauf hinaus, dass die Nominallöhne in den USA produktivitätsorientiert im obigen Sinne sind, die Reallöhne weitgehend der Produktivität folgen und sich die Geldpolitik fast immer bei der Förderung von Beschäftigung und Wachstum engagiert, weil von Seiten der Lohnpolitik die Preisstabilität nur selten gefährdet ist. Dass das in Europa derzeit trotz einer **enormen stabilitätspolitischen Vorleistung der Gewerkschaften** leider nicht zu erwarten ist, bedarf keiner weiteren Ausführungen.

Konsequenterweise ist der **Abstand in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklung zwischen Europa und den USA** vor allem in den 90er Jahren nicht darin begründet, dass bei gleichem Wachstum die Produktivität in den USA zurückgeblieben ist, sondern darin, dass bei gleichlaufender Produktivität **das Wachstum dort viel höher** gewesen ist (*Abbildung 6*).

Das wiederum zeigt, dass in Deutschland und Europa ein Umdenken in einer zentralen Frage unumgänglich ist, soll in Zukunft eine erfolgreichere Wirtschaftspolitik möglich sein: Arbeit ist ein Produktionsfaktor eigener Art. Die Entlohnung dieses Produktionsfaktors entscheidet nämlich nicht nur über die Kosten, sondern auch über die Gewinne der Unternehmen. Die Unternehmen können, selbst wenn sie wollten, Arbeit auf Dauer nicht real geringer entlohnen, als es der Arbeitsproduktivität entspricht, weil sie sonst die von ihnen produzierten Produkte nicht absetzen können. Daher gibt es keine sinnvolle Arbeitsintensivierung der Produktion, denn diese bedeutet Rückschritt beim Realeinkommen, damit eine geringere Wachstumsrate und folglich keinen Gewinn an Arbeitsplätzen. Auch dieser Zusammenhang lässt sich empirisch eindeutig zeigen: Es gibt einen engen positiven Zusammenhang zwischen Investitionen und Beschäftigung.

Das heißt, die Unternehmen investieren und desinvestieren in Arbeit und Kapital immer zur gleichen Zeit und nicht, wie es die neoklassische Theorie unterstellt, entweder in Arbeit oder in Kapital. In guten Zeiten investieren und in schlechten Zeiten desinvestieren sie. Gute Zeiten sind offenbar solche, wo sich die Konjunktur, die gesamte wirtschaftliche Entwicklung im Aufschwung befindet, schlechte bedeuten Abschwung und Stagnation. Daraus folgt eine zentrale, in Europa aber ob dem Gerede über „grundlegende Reformen“ und „strukturelle Defizite“ vergessene Lektion aus den 30er Jahren des 20.

Jahrhunderts: Wirtschaftspolitik kann und muss sich vielen Aufgaben widmen und viele strukturelle Probleme lösen. Wenn sie darüber aber vergisst, dafür zu sorgen, dass es mehr gute als schlechte Zeiten gibt, sind alle ihre übrigen Bemühungen am Ende zum Scheitern verurteilt.



## **7 Literaturverzeichnis**

1. Calmfors/Drifill (1988): Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: Economic Policy, Heft 1.
2. DIW (1998): Wochenbericht des DIW, 1–2/1998.
3. Flassbeck/Horn/Zwiener (1992): Rigide Preise, flexible Mengen – Ansätze zu einer dynamischen Analyse von Angebots– und Nachfrageschocks, Sonderhefte des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (149), Duncker & Humblot, Berlin.
4. Flassbeck/Spiecker (1998): Löhne und Arbeitslosigkeit. Wirtschaftspolitische Diskurse der Friedrich–Ebert–Stiftung (118), Bonn.
5. Flassbeck (1996): Umweltschutz, ökologische Steuerreform und Beschäftigung. in: G. Scherhorn/A. Kohler/R. Böcker (Hrsg.), Ressourcenschutz und ökologische Steuerreform, 28. Hohenheimer Umwelttagung, Verlag Günter Heimbach.
6. Flassbeck (2000 A): Lohnzurückhaltung für mehr Beschäftigung? – Über eine zentrale Inkonsistenz im jüngsten Gutachten des Sachverständigenrates –, Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Februar 2000.
7. Flassbeck (2000 B): Wie reserviert man die Produktivität für die Beschäftigung? In: Gewerkschaftliche Monatshefte 6/2000.
8. Institute (1997): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1997, in: Wochenbericht des DIW, 44/1997.
9. IWF (1999): World Economic Outlook, Internationaler Währungsfonds, Washington, Frühjahr 1999.
10. Koll (1988): Geldmenge, Lohn und Beschäftigung – Gesamtwirtschaftliche Bedingungen für mehr Beschäftigung bei Stabilität. Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 120. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
11. OECD (1995): The OECD Job Study, Paris.
12. Sachverständigenrat (1999): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahrgutachten 1999/2000.

## **8 Anhang: Methodische Bemerkungen**

Grundlage der empirischen Analyse der vorliegenden Studie sind Zeitreihen aus der AMECO-Datenbank der EU-Kommission, Stand Mai 2000 (für die Arbeitslosenzahlen: Stand Juni 2000). Sie enthalten Prognosewerte der EU-Kommission für die Jahre 2000 und 2001.

Wenn Daten für Westdeutschland am aktuellen Rand nicht verfügbar, zur Veranschaulichung der Analyse jedoch vorteilhaft waren, wurden sie mit Hilfe der Zeitreihen für Deutschland fortgeschrieben, sofern sich die Veränderungsraten bereits in den vorausgegangenen Jahren zwischen beiden Gebietsständen angenähert hatten.

Die Zeitreihe „Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit“ für Italien weist 1998 gegenüber 1997 einen nominalen Rückgang auf, der auf eine Steuerrechtsreform zurückzuführen ist. Dieser statistische Bruch wurde mit Hilfe einer Zusatzinformation der zuständigen Sachbearbeiterin der EU-Kommission bereinigt. Alle Zeitreihen, die sich auf Ländergruppen wie die EWU beziehen, wurden entsprechend angepasst.

Zur Berechnung der Reallöhne wurden die Nominallöhne mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts preisbereinigt, wie dies auch in der Studie des IWF (IWF 1999) gemacht wird. Aus Sicht der Arbeitseinkommensbezieher bzw. Konsumenten käme auch eine Bereinigung mit Verbraucherpreisen oder zumindest mit dem Deflator des privaten Verbrauchs in Frage. Da jedoch diese Perspektive anders als die der Unternehmen, die im BIP-Deflator zum Ausdruck kommt, nicht im Vordergrund der vorgelegten Studie steht, wurden die entsprechenden Berechnungen zu Kontrollzwecken durchgeführt, aber nicht grafisch aufbereitet. Es zeigten sich bedeutende Abweichungen zwischen beiden Vorgehensweisen für die 70er Jahre, als die Ölpreisschocks voll in den Verbraucherpreisen weitergegeben wurden. Seit den 80er Jahren ist eine weitgehend parallele Entwicklung der Deflatoren auf der einen und der Verbraucherpreisindizes auf der anderen Seite festzustellen. Die entsprechenden Unterschiede in den Reallöhnen und den Reallohnpositionen beruhen also im wesentlichen auf einmaligen Sondereffekten.

Die Aggregation der einzelnen Länderzeitreihen zu Ländergruppen (EWU mit West- bzw. Gesamtdeutschland, EU 15) erfolgte auf ECU- bzw. Euro-Basis, soweit es sich um nominale Größen handelt. Reale Größen wurden mit Hilfe gewichteter Deflatoren berechnet. Als Gewichtungsschema wurden die nominalen Länderreihen in ECU bzw. Euro der jeweiligen Bezugsgröße verwendet.