

Löhne und Beschäftigung

in der

globalen Wirtschaft

von

Heiner Flassbeck

(unveröffentlichtes Manuskript)

1. DER GLOBALE ARBEITSMARKT

Mit dem Niedergang der planwirtschaftlichen Systeme in Osteuropa und Asien und deren Öffnung zum Westen hat sich die Welt in den Augen vieler Ökonomen radikal verändert. Zu den offenen und damit globalisierten Güter- und Kapitalmärkten tritt nun anscheinend ein globalisierter Arbeitsmarkt hinzu, der die bisher geltenden Knappheitsrelationen auf den Kopf stellt: Arbeit wird überreichlich, Kapital wird knapp.

Schon 1993 schrieb Sinn in der ZEIT:

„Deutschland durchlebt schwere Zeiten. Die Jahre des Wirtschaftswunders, in denen dieses Land mit Billiglöhnen die Weltmärkte erobern konnte, sind lange vorbei. Unsere Einkommen gehören zu den höchsten der Welt, und nur mit Mühe läßt sich die Spitzenposition verteidigen. Japan, Korea und andere asiatische Tiger sind unserem Weg gefolgt, bedrängen uns hart und sind dabei, sich selbst nach oben zu schieben...

Mit dem Fall der Mauer hat die Bedrohung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit eine neue Dimension erhalten, weil neue Tiger im Hinterhof lauern. Etwa 80 Millionen Menschen aus den baltischen Ländern, Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarn, Slowenien und Kroatien stehen in der ersten Riege der Anschlußsuchenden. Löhne, die heute bei einem Zehntel bis Fünftel der westdeutschen liegen, ermöglichen eine besonders aggressive Billiglohnkonkurrenz. Noch schlimmer kann es kommen, wenn die zweite Riege der östlichen Wettbewerber mobilisiert wird. Zieht man die Grenze am Ural, so umfaßt sie weitere 240 Millionen Menschen. Kaum zu denken, was geschieht, wenn auch diese Massen sich an der Lohnkonkurrenz beteiligen.“...

„Es führt aber kein Weg an der Erkenntnis vorbei, daß sich die Knappheitsverhältnisse von Kapital und Arbeit massiv zu Lasten der Arbeit verändert haben und daß eine substantielle Senkung der Reallöhne nötig ist, zumindest im Vergleich zum Trend, wie man ihn ohne den Fall der Mauer hätte erwarten können.“¹...

Der Sachverständigenrat kommt in seinem gerade erschienenen Gutachten zu einem ähnlichen Ergebnis:

„Der außenwirtschaftlich bedingte Strukturwandel wurde solange mehr oder weniger reibungslos bewältigt, wie nur wenige Niedriglohnländer an der internationalen Arbeitsteilung partizipierten und der allgemeine Beschäftigungsstand im Inland hoch war, so daß die in arbeits- und lohnintensiven Branchen von der Importkonkurrenz verdrängten inländischen Arbeitskräfte gute Chancen hatten, eine neue Beschäftigung in anderen, den wachstumsstarken Bereichen zu finden (staatliche Schutzmaßnahmen in Form sektorspezifischer Einfuhrbeschränkungen und Subventionen hat es allerdings gegeben). Das ist nunmehr alles anders.

Man beruhige sich nicht damit, daß in den Niedriglohnländern die Arbeitskräfte weniger produktiv sind als hierzulande. Vielerorts, gewiß auch in den uns benachbarten osteuropäischen Ländern zehrt der Produktivitätsrückstand den Lohnvorteil mitnichten auf, überdies lassen sich, wie Erfahrungen zeigen, die dortigen Arbeitskräfte verhältnismäßig rasch qualifizieren und in Verbindung mit dem Kapitaleinsatz und den übertragenen Fertigungsverfahren steigt ihre Produktivität merklich. Richtig bleibt: In Deutschland können die Löhne vergleichsweise hoch sein, ohne daß ein Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitsplätze hingenommen werden muß, nämlich so lange, wie dies durch einen Vorsprung bei anderen positiven Standortfaktoren (über-)kompensiert wird.“²

Bei soviel Bedrohung durch den globalisierten Arbeitsmarkt und die Öffnung des Eisernen Vorhangs ist man froh, daß es seriöse Wirtschaftszeitungen und Leitartikler gibt, die den Überblick noch nicht verloren haben.

In der Financial Times schreibt Samuel Brittan unter der Überschrift „Who`s afraid of globalisation“ im Januar 1998:

¹ Vgl. Hans-Werner Sinn: Eigentum statt Lohn. Standort Deutschland: Sozialer Konsens unter dem Druck der Billiglohnkonkurrenz - Plädoyer für eine neue Tarifpolitik. In: DIE ZEIT vom 5. November 1993.

² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1997/98, Ziffern 355 und 360, November 1997.

„Nevertheless speakers at business or political conferences can win cheap applause by saying that all the old rules of economics no longer apply. They rarely pause to tell us what these decried old rules actually are. They do not realise that countries with low wages can, and always have, traded with high wage countries, to the mutual advantage of both and without vast imbalances piling up.

Neither third world countries nor the transitional post-Communists ones want to sell cheap exports to line their central banks with dollar or d-Mark notes. They do so to finance vital imports. The energy expended in western complaints about unfair competition could usefully be diverted into studying the import needs of emerging countries

Wages in such countries are low because their general level of productivity is still low, even though it may be high in the enclaves that provide the export revenues.“³

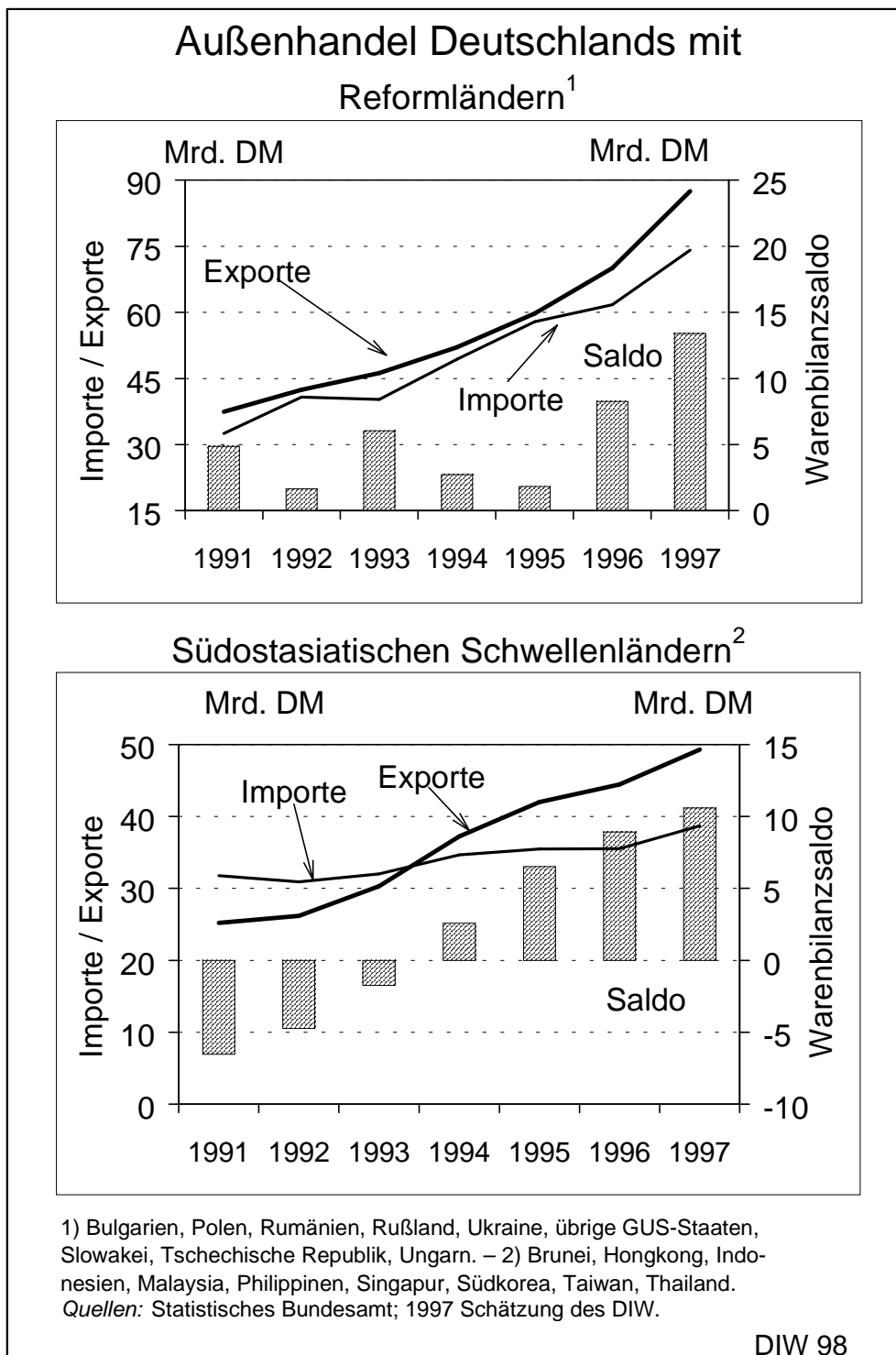
Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die Zunft der Ökomomen, insbesondere in Deutschland, mit der Globalisierung des Arbeitsmarktes ein Thema gefunden hat, das ihr über den Kopf zu wachsen droht. Kehren wir also zurück zu einfachen Fakten und einfachen Überlegungen, und es wird sich zeigen, daß bei einer nüchternen Analyse nichts von der Bedrohung durch ein paar hundert Millionen Chinesen, Inder oder Osteuropäer übrig bleibt.

2. EINE NEUE HERAUSFORDERUNG DURCH ASIEN UND OSTEUROPA?

Die Frage, ob das Auftreten der neuen Wettbewerber in Osteuropa und Fernost die Lage fundamental verändert, läßt sich leicht mit einem empirischen Befund beantworten. Abbildung 1 zeigt die Exporte und Importe Deutschlands in und aus diesen Ländern sowie den Saldo des Handels. Seit Beginn der 90er Jahre, also auch seit Beginn der viel beschworenen „neuen“ Herausforderung hat Deutschland im Handel mit diesen Ländern seine Position ständig verbessert. Die zuletzt erzielten Überschüsse bedeuten natürlich, daß Deutschland aus dem Handel mit diesen Ländern per Saldo Arbeitsplatzgewinne verbucht und nicht den Verlust von Arbeitsplätzen. Noch deutlicher wird die Schwäche der Wettbewerbsposition der aufholenden Länder, wenn man deren reale Wechselkurse auf der Basis von Lohnstückkosten und ihre globalen Leistungsbilanzsalden betrachtet (Abb. 2). Die aktuellen Probleme dieser Länder haben ihren Ursprung in einer Überbewertung ihrer Währungen, die wiederum Folge zu hoher no-

³ Vgl. Samuel Brittan: Who`s afraid of globalisation? In: Financial Times vom 8.1.1998

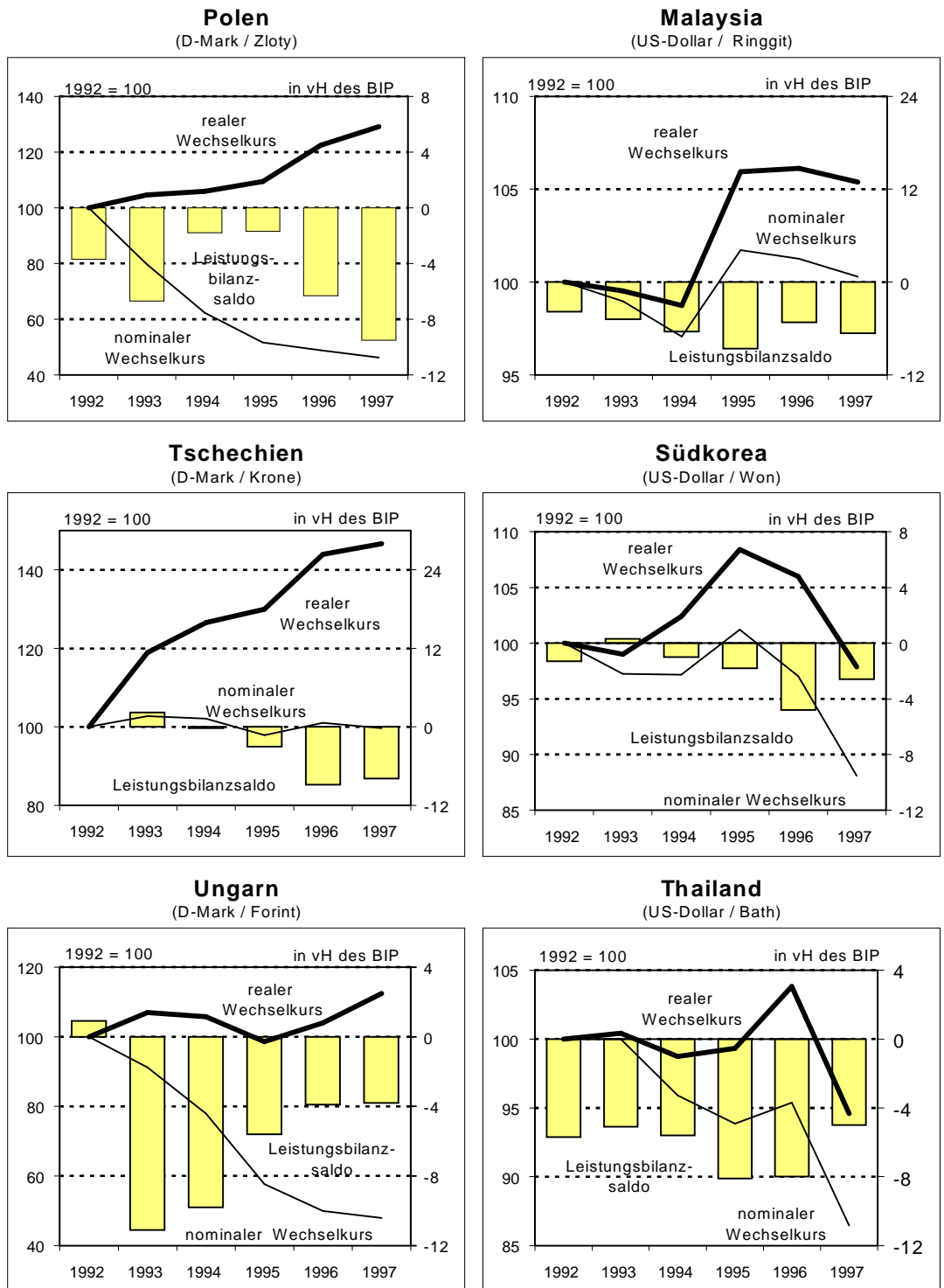
Abbildung 1



minimaler Lohnsteigerungen, gemessen an der Produktivitätsentwicklung und der weitgehenden Fixierung der nominalen Wechselkurse gegenüber den Industrieländern ist.

Abbildung 2

Wechselkurse¹⁾ gegenüber D-Mark bzw. US-Dollar
und Leistungsbilanzsaldo in ausgewählten Ländern



1) Reale Wechselkurse auf der Basis der relativen Verbraucherpreisentwicklung.
Quellen: OECD; Deutsche Bundesbank; Berechnungen des DIW; 1997 Schätzungen des DIW.

Von einem „Nichtaufzehren“ des Produktivitätsnachteils durch Lohnvorteile, wie es der Sachverständigenrat diagnostiziert, kann also nicht die Rede sein. Das Gegenteil ist richtig: Die Lohnsteigerungen waren zu stark im Vergleich zu den Lohnsteigerungen der westlichen Industrieländer.

Daß der einem deutschen Handels- und Leistungsbilanzüberschuß notwendigerweise entsprechende Kapitalexport natürlich auch Direktinvestitionen enthält, ändert an diesem Bild der erfolgreichen Behauptung und gar Verbesserung der deutschen Position grundsätzlich nichts.⁴ Direktinvestitionen sind - neben vielen anderen Motiven - natürlich auch determiniert von den absoluten Lohndifferenzen. Daher sind per Saldo abfließende Direktinvestitionen völlig normal in einem Land, das an der Spitze der Lohn- und Produktivitätspyramide in der Welt steht. Man investiert in anderen Ländern oder andere Länder gewinnen im internationalen Strukturwandel, wenn die hohe Produktivität der am weitesten entwickelten Länder mit den niedrigen Löhnen der weniger entwickelten Länder kombiniert wird.⁵ Dieses Investitionsmotiv kann offenbar für das Land an der Spitze der Pyramide nicht gelten, obwohl die Rendite auf Sach- und Finanzanlagen im Hochlohnland ebenso hoch oder sogar höher als in den Niedriglohnländern sein kann. Das Hochlohnland wird folglich unter normalen Umständen per Saldo „Direktinvestitionen“ exportieren. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn die Währung des Landes an der Spitze aufwertet. Die Tatsache, daß Japan in weit größerem Ausmaß als Deutschland Nettoexporteur bei Direktinvestitionen ist, unterstreicht diesen Zusammenhang. Den Platz an der Spitze aufzugeben, um mehr Direktinvestitionen anzuziehen, wäre sicherlich eine absurde „Lösung“. Das wäre so, als wenn ein Läufer auf den Sieg in einem Rennen verzichtet, nur um in den Genuß des Windschattens zu kommen.

⁴ Vgl. Heiner Flassbeck: Deutschland - kein Standort für Investitionen?, in WSI-Mitteilungen 11/1995, S. 699-705.

⁵ Die beschriebene Kombination von Löhnen und Produktivität ist Kennzeichen des internationalen Strukturwandels. Die zweite Form des Strukturwandels, die für die Länder an der Spitze viel bedeutender ist, bezeichnet man als intertemporalen Strukturwandel. Dabei wird eine durch Innovation erhöhte Produktivität von dem unternehmerischen Pionier mit den gegebenen hohen Löhnen kombiniert, um einen temporären Monopolgewinn zu realisieren. Vgl. dazu: H. Flassbeck: Die Weltwirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhundert und die Herausforderungen für den Westen, in: Burkhard Lutz, Mathias Hartmann und Hartmut Hirsch-Kreinsen (Hrsg.), Produzieren im 21. Jahrhundert - Herausforderungen für die deutsche Industrie, München 1996.

3. ARBEITSLOSIGKEIT IN DER ÖFFENTLICHEN DISKUSSION⁶

"Arbeit gibt es genug, nur nicht bezahlbare Arbeit", "Arbeit ist in den Industrieländern zu teuer geworden", "Patent-Rezepte zum Abbau der Arbeitslosigkeit gibt es nicht", so oder ähnlich fangen üblicherweise die Reden von Politikern und berufenen Experten zur Lösung der drängendsten wirtschaftlichen Aufgabe unserer Gesellschaft an. Arbeitslosigkeit ist nicht nur in Deutschland, sondern in vielen Industrieländern der Erde seit der Mitte der 70er Jahre zu einem scheinbar nicht mehr zu bewältigenden Problem der sozialen Marktwirtschaft geworden. Die Zahl der vorgeschlagenen Therapien zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist Legion, doch treffen sie selten den Kern des Problems, weil schon der empirische Befund, auf dem die weitaus größte Zahl der Therapien beruht, der Entstehung des Phänomens Arbeitslosigkeit und der Art seiner Verbreitung nicht gerecht wird.

Ausscheiden aus einer ernsthaften Erörterung kann man etwa von vornherein alle Therapien, die sich lediglich auf im nationalen Rahmen zu beobachtende "Fehlentwicklungen" stützen. Die Globalität und die globale Gleichförmigkeit der Entwicklung von Arbeitslosigkeit seit der ersten Ölpreisexplosion verlangt nach Erklärungen, die für alle betroffenen Länder gültig sind. A priori auszuschließen sind auch all` solche Therapien, die sich auf Befunde stützen, die vornehmlich auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes die Wurzeln des Übels vermuten. Hier mögen Folgeprobleme anhaltend hoher Arbeitslosigkeit zu beobachten sein, wie die Dequalifikation oder Demotivation arbeitsloser Personen; der Kern bzw. die Ursache des Problems liegt hier, wie zu zeigen sein wird, eindeutig nicht.

"Patentrezepte" zum Abbau der Arbeitslosigkeit, was immer man darunter versteht, mag es in der Tat nicht geben. Daß viele, höchst unterschiedliche Rezepte zum Erfolg führen sollen, ist aber ebensowenig plausibel. In der Medizin würde es niemand wagen, einem Patienten nur auf der Basis von Vermutungen über die Ursache der Krankheit viele verschiedene Medikamente in der Hoffnung zu verabreichen, einzelne davon oder auch die Kombination der Präparate werde schon helfen. Genau das aber geschieht in der Debatte um die Arbeitslosigkeit. Wer

⁶ Vgl. zu den Ausführungen der folgenden Abschnitte auch: Heiner Flassbeck: Wege und Irrwege aus der Arbeitslosigkeit. In: W. Berlitz (Hrsg.): Wege aus der Arbeitslosigkeit, Reinbek 1995.

unterzieht sich noch der Mühe einer gründlichen Anamnese? Wer bemüht sich, das Erscheinungsbild der Arbeitslosigkeit genau zu untersuchen und festzustellen, welche anderen Konstellationen an den Güter-Geld- und Kapitalmärkten jeweils gleichzeitig zu beobachten sind? Wer versucht, die quantitative Bedeutung seines "Lösungsbeitrages" abzuschätzen?

Die Diskussion ist dominiert von Vor-Urteilen und Vermutungen: Wer hat je gezeigt, wieso das Problem der hohen Lohnkosten oder Lohnnebenkosten immer nur in ganz kurzen Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung auftritt, deren Dauer in Deutschland nach dem 2. Weltkrieg insgesamt einen Zeitraum von 5 Jahren kaum überschreitet? Wer hat je versucht nachzuweisen, welche Veränderungen es bei dem berühmten Abstand zwischen Lohn und Lohnersatzleistungen seit Mitte der 70er Jahre gegeben hat und inwieweit diese Veränderungen gerade in den Zeiten aufgetreten sind, in denen die Arbeitslosigkeit stieg? Wer hat je untersucht, ob eine Veränderung der Lohnstruktur ("einfache Arbeit ist zu teuer") erklären kann, daß der Anstieg der Arbeitslosigkeit vor allem im Gefolge der beiden Ölpreisexplosionen stattgefunden hat, es in der zweiten Hälfte der 80er Jahre aber - weltweit! - zu einer enormen Entspannung an den Arbeitsmärkten kam.

Vor-Urteile und Vermutungen ersetzen in der Regel in der Diskussion um Arbeitslosigkeit einen gründlichen empirischen Befund. Solange das so ist, kann mit einem Durchbruch bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht gerechnet werden. Wer nicht weiß, warum Arbeitslosigkeit entstanden ist, kann auch keine geeignete Therapie bieten. Beginnen wir also die Diskussion von vorn, fragen wir, ob in einer Marktwirtschaft die Menge der nachgefragten Arbeit prinzipiell begrenzt ist und wodurch sie im Falle des Entstehens von Arbeitslosigkeit begrenzt wird.

4. ZU HOHE LÖHNE IN DEUTSCHLAND?

Kein Satz offenbart die unzureichende analytische Durchdringung des Problems mehr als der oben zitierte Satz, wonach Arbeit genug vorhanden, diese aber nicht zu bezahlen sei. Den ersten Teil dieses Satzes bestreiten nur wenige. Solange die Menschen noch nicht erfüllte Wünsche haben, kann die Menge der Arbeit ausgedehnt werden. Da eine Sättigung aller Bedürfnisse auch in den am weitesten entwickelten Volkswirtschaften nicht abzusehen ist, geht der "Arbeitsgesellschaft" die Arbeit nicht aus. Anders als einige Stagnations- und

Sättigungstheoretiker seit den 50er Jahren glaubten, konnten auch höchste Produktivitätszuwächse bis zuletzt problemlos in höhere Einkommen und höhere Nachfrage umgesetzt werden.

Die wirtschaftliche Entwicklung folgt damit einem Gesetz, das seit den Anfängen der Ökonomie als Wissenschaft umstritten war, aber nie widerlegt wurde. David Ricardo brachte es schon 1817 auf die einfache Formel: "If men ceased to consume, they would cease to produce"⁷. Dieses Gesetz, das häufig Say's Law genannt wird, ist schlicht Ausdruck vernünftigen (ökonomischen) Verhaltens der Menschen. Es bedeutet nichts anderes, als daß eine Sättigung der Bedürfnisse auch ein Ende der Anstrengungen zur Erlangung neuer und effizienter hergestellter Güter mit sich brächte, aber keine Arbeitslosigkeit.

Weit umstrittener ist die Frage, ob die Menge der "bezahlbaren" Arbeit in einem Land wie der Bundesrepublik ebenfalls unbegrenzt ist. Auch hierauf gibt es eine eindeutige Antwort: Solange das Tempo der Zunahme der Entlohnung von Arbeit (der Anstieg des nominalen Lohnsatzes) Schritt hält mit dem Anstieg von Arbeitsproduktivität und Preisniveau und dem Wachstum des nominalen Einkommens keine Grenzen gesetzt sind, gilt Say's Law. Ein Überschuß des Güterangebots kann dann ebensowenig entstehen wie ein Defizit an Arbeitsnachfrage. Ob diese Bedingungen für die Gültigkeit von Say's Law gegeben sind, muß letztlich empirisch geklärt werden. Eine Vorklärung der logischen Struktur des Problems ist aber hilfreich.

Die obige Aussage läuft auf die Frage hinaus, ob der Reallohn in einer offenen oder geschlossenen Volkswirtschaft systematisch über die Produktivität der Arbeit hinaus steigen kann. Die Antwort darauf ist: In der Regel nicht. Ohne eine Begrenzung des gesamten monetären Ausgabenstroms der Volkswirtschaft durch die Geldpolitik oder eine Begrenzung der Preiserhöhungsspielräume inländischer Unternehmen durch den Druck der internationalen Konkurrenz, können die Unternehmen jede allgemeine Lohnerhöhung in eine Preiserhöhung umsetzen, die

⁷ Vgl. David Ricardo: On the Principles of Political Economy and Taxation, in: The Works and Correspondence of David Ricardo, hrsg. von P. Sraffa, Vol. I, Cambridge 1951, S. 289-300; J.S. Mill: Principles of Political Economy, London 1909, S. 556-563.

den Status quo der funktionalen Verteilung sichert und damit den Reallohnanstieg im Rahmen des Produktivitätsanstiegs hält.

Nur wenn sich die Unternehmen einer Restriktion bezüglich der Kostenüberwälzung in die Preise gegenüberstehen, kann der Reallohn stärker als die Produktivität steigen; die Gewinne und die Investitionsneigung werden dann gedrückt. Eine solche Restriktion kann auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene, wie angedeutet, nur zwei Ursachen haben:

- Der Wettbewerb der heimischen Unternehmen mit Konkurrenten aus dem Ausland, bei denen der Zuwachs der nominalen Lohnsätze weniger stark als im Inland oder überhaupt nicht das Wachstum von Produktivität und Preisen überschritten hat, zwingt zur Preisdisziplin, oder
- die Geldpolitik im Inland verhindert unmittelbar die Kostenüberwälzung in die Preise bzw. läßt dies nur um den Preis spürbarer Zinserhöhungen zu, die die Investitionsneigung und damit den Überwälzungsspielraum für die Zukunft vermindern.

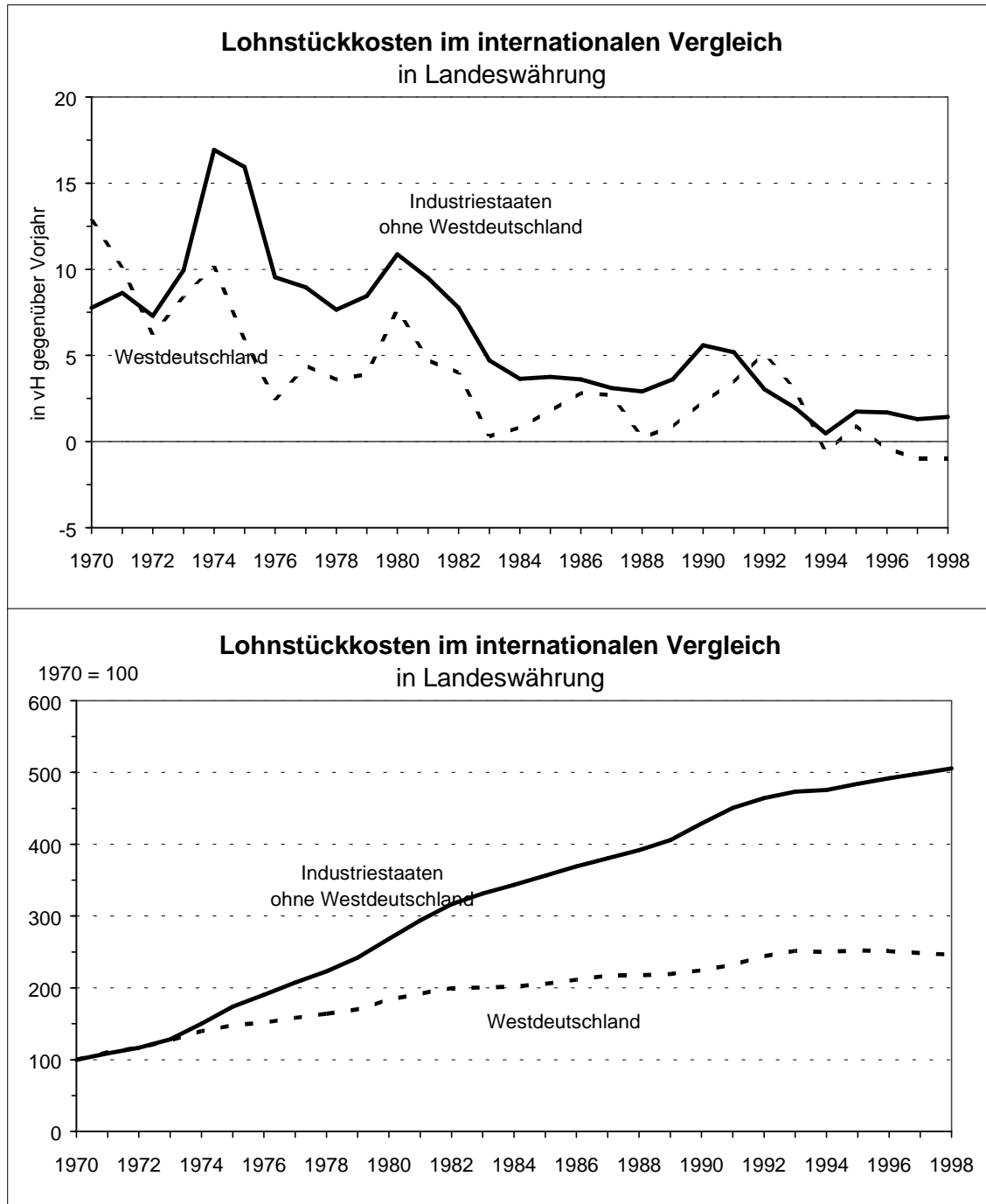
Wenn also über "nicht bezahlbare Arbeit", über "zu hohe Löhne" oder "zu hohe" Lohnnebenkosten" gesprochen wird, kann es im Grunde immer nur um die Frage gehen, welcher der beiden Gründe maßgeblich dafür war, daß die Zunahme der Lohnkostenbelastung nicht in die Preise überwältzt werden konnte. Das läßt sich ohne weiteres empirisch überprüfen.

5. ZU HOHE LÖHNE IM VERGLEICH ZUM AUSLAND?

Ob in Deutschland eine außenwirtschaftliche Restriktion für eine eventuell notwendige Kostenüberwälzung bestand, kann man an einem Vergleich der Entwicklung der Lohnstückkosten in Deutschland und der bei den wichtigsten Handelspartnern erkennen. Da die Preise international gehandelter Güter - ausgedrückt in einer einheitlichen Währung - sich über längere Fristen weitgehend ausgleichen, läßt sich am relativen Zuwachs der Lohnstückkosten in Landeswährung ablesen, ob die Unternehmen unter Gewinndruck standen oder Spielraum für Preiserhöhungen hatten. Wären die Lohnstückkosten im Inland (in heimischer Währung gerechnet) stärker gestiegen als im Ausland, hätten die Unternehmen bei unverändertem Wechselkurs und einheitlichem Preis der Güter ihre Marktanteile nur unter Hinnahme von Gewin-

neinbußen halten können oder hätten die Preise erhöhen und folglich Marktanteilsverluste hinnehmen müssen. Die Alternative dazu wäre eine Abwertung der D-Mark gewesen.

Abbildung 3



Steigen aber die Lohnstückkosten im Inland weniger stark als im Ausland, haben die Unternehmen bei unverändertem Wechselkurs prinzipiell die Möglichkeit die Preise zu senken, um

ihre Marktanteile zu erhöhen. Allerdings mag das durch Aufwertungen der eigenen Währung erschwert werden. Von einer außenwirtschaftlich gesetzten Restriktion zur Erhöhung der Preise könnte jedenfalls nur dann die Rede sein, wenn die Aufwertungen schon unmittelbar den Lohnstückkostendifferenzen folgen und nicht erst den Preisdifferenzen. Das ist ein sehr unwahrscheinlicher Fall.

noch: Abbildung 3



Der empirische Befund für die Bundesrepublik (Westdeutschland) in dieser Frage ist eindeutig: Nur in fünf von fünfunddreißig Jahren (1961, 1970/71 und 1992/93) stiegen die Lohnstückkosten stärker als im Ausland (Abb. 3). In den zwei kurzen Phasen der jüngeren Vergangenheit war jeweils in Westdeutschland noch Hochkonjunktur, während sich im Ausland das Tempo der Expansion schon deutlich abgeschwächt hatte. In allen übrigen Jahren seit 1962 sind die Lohnstückkosten in Westdeutschland weniger stark gestiegen, bildeten also keine Restriktion für eine etwaige Überwälzung von "zu hohen Lohn- und Lohnnebenkostensteigerungen". Vielmehr zeigt die Tatsache einer so günstigen Entwicklung der Lohnstückkosten, daß die Exportunternehmen immer wieder Möglichkeiten zur Gewinnverbesserung im Export oder zur Ausweitung der Marktanteile hatten, solange Wechselkursänderungen die im Inland

erarbeiteten Vorteile nicht zunichte machten.

Daß ein Land trotz eines andauernden Stabilitäts- und Wettbewerbsvorsprungs im internationalen Wettbewerb dennoch immer wieder erhebliche Probleme haben kann, liegt an einem Währungssystem, dessen Steuerungsfunktion seit seiner Einführung Anfang der 70er Jahre zu wünschen übrig läßt. Flexible Wechselkurse haben nicht nur, wie das allgemein in der Wissenschaft erwartet worden war, Wettbewerbsvorsprünge einzelner Volkswirtschaften ausgeglichen, sondern haben eigenständige Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition von Volkswirtschaften gehabt, weil die Wechselkursänderungen - wie wir es seit Mitte 1997 auch in Asien erleben - häufig weit über die Differenzen in den Preis- und Kostenverhältnissen hinausgegangen sind.

Solche realen Wechselkursänderungen sind es wohl, die immer wieder der Diskussion um den Verlust von Wettbewerbsfähigkeit einer ganzen Volkswirtschaft neue Nahrung geben. Es ist durchaus bezeichnend, daß diese Diskussionen vor allem in den Ländern geführt werden, die eigentlich sehr wettbewerbsfähig sind. Trotz der Probleme einer gesamtwirtschaftlich angemessenen Informationsverarbeitung an den Devisenmärkten ist aber nur als abwegig zu bezeichnen, daß offenbar von vielen Seiten in Deutschland geglaubt wird, die Lohnstückkosten könnten in Deutschland wegen zu hoher Löhne oder Lohnnebenkosten und nicht wegen des Wechselkurses deutlich über dem Niveau der wichtigsten Konkurrenten auf dem Weltmarkt liegen.⁸

Eine Volkswirtschaft, deren Löhne und Lohnnebenkosten sehr viel stärker als im Ausland steigen, ohne daß sich die Währung abwertet, stößt rasch an wirtschaftliche Grenzen. Der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit zeigt sich schon unmittelbar nach Beginn eines solchen „Über-die-Verhältnisse-Lebens“. Die Handels- und Leistungsbilanz passiviert sich, und die Arbeitslosigkeit steigt in einer offenen Volkswirtschaft im Vergleich zu der der Handelspartner. All dies ist in Westdeutschland (im Gegensatz zu Ostdeutschland) nicht zu beobachten: Die Handels- und Leistungsbilanz war bis zum Beginn der 90er Jahre in Westdeutschland wie

⁸ Vgl. dazu auch: Ein einfacher Test für einen geeigneten Indikator zur Messung von Wettbewerbsfähigkeit. In Wochenbericht des DIW, Nr. 1-2 1998, S. 34.

in Japan von stark steigenden Überschüssen gekennzeichnet, und die Situation am Arbeitsmarkt war bis zum Jahr 1993 deutlich besser als in fast allen industrialisierten Ländern der Welt einschließlich der USA. Im Jahre 1997 hatte Deutschland trotz des anhaltenden Importsogs, der von Ostdeutschland ausgeht, wieder einen Handelsbilanzüberschuß von weit über 100 Mrd. DM erzielt. In diesem Jahr wird der Handelsbilanzsaldo weiter steigen, so daß die Leistungsbilanz mindestens wieder ausgeglichen sein wird.

Einen erheblichen Rückstand bei den Lohnkosten aufzubauen, ohne daß sich die eigene Währung abwertet, ist folglich praktisch unmöglich. In der Tat haben ja auch die beiden Länder, die in den vergangenen Jahrzehnten zumeist hohe Überschüsse im Außenhandel erzielten, nämlich Deutschland und Japan, permanent auf- und nicht abgewertet. Wäre in Deutschland tatsächlich ein Rückstand bei den Lohnkosten entstanden, könnte es nicht über sehr lange Zeit bei den anderen wirtschaftlichen Zielen - im Außenhandel, bei der Preisstabilität und bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - besser abgeschnitten haben als die meisten Handelspartner. Insofern leidet die Standortdebatte in Deutschland nicht nur an einem Mangel an Kenntnis der volkswirtschaftlichen Zusammenhänge und der Genesis der Probleme, sondern auch an einem eklatanten Mangel an internationaler Perspektive.

Nur kurzfristig können massive, spekulativ verstärkte Aufwertungen die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes so nachhaltig beeinträchtigen, daß selbst bei dem Versuch der Geldpolitik, dies durch Zinssenkungen auszugleichen, spürbare negative gesamtwirtschaftliche Wirkungen zu beobachten sind. Das war etwa 1995 in Deutschland und, in noch weit größerem Maße, in Japan der Fall. Auf solche spekulativ verstärkten Wechselkursschwankungen kann und sollte die Lohnpolitik nicht reagieren. Die Volatilität der Wechselkurse ist viel zu groß und die Gefahr einer nochmaligen Verstärkung einer Aufwertung durch Lohnsenkung viel zu virulent, als daß man in der Wissenschaft - also außerhalb der interessengeleiteten Debatte in der Öffentlichkeit - den Ausgleich von wechselkursbedingten Veränderungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch die Lohnpolitik überhaupt ernsthaft diskutieren könnte.

Alles in allem war die deutsche Lohnpolitik in den vergangenen Jahrzehnten im internationalen Vergleich von einer großen Zurückhaltung gekennzeichnet. Nur wegen dieser dauerhaften Zurückhaltung konnte Deutschland sowohl im Außenhandel als auch bei der Preisstabilität und lange Zeit sogar bei der Beschäftigung - wiederum im internationalen Vergleich -

außergewöhnlich gut abschneiden. Diese Aussage gilt sowohl für die eigentlichen Lohnkosten als auch für die Lohnnebenkosten. Die gesamten Arbeitskosten in Westdeutschland haben sich immer weit besser an die von der Produktivitätsentwicklung vorgegebenen Verteilungsspielräume angepaßt, als das bei den wichtigsten Handelspartnern der Fall war. Alles, was heute als Arbeitskosten je Stunde zu Buche schlägt, ist durch die Arbeitsproduktivität je Stunde voll gedeckt; diese Arbeitskosten sind heute sogar in höherem Maße gedeckt als jemals zuvor in den letzten 15 Jahren, d. h. die Verteilungssituation für die Unternehmen (was nicht in jedem Fall mit der Gewinnsituation gleichzusetzen ist) hat sich in dieser Zeit dauernd verbessert.⁹ Mehr kann die Lohnpolitik niemals erreichen. Wenn es ein Problem der Lohnnebenkosten gibt, dann nur in dem Sinne, daß eine Finanzierung versicherungsfremder Leistungen über die Sozialversicherungen unter Effizienzgesichtspunkten nicht optimal ist. Dafür, daß eine Senkung der Lohnnebenkosten und die Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen etwa über Steuern große Beschäftigungseffekte haben könnte, gibt es allerdings wenig handfeste Belege. Jedenfalls müßte man dazu auf eine neoklassische Beschäftigungstheorie zurückgreifen, deren theoretische Basis nichts mit den real anzutreffenden Bedingungen zeitlich und räumlich offener Volkswirtschaften zu tun hat.

Das System der Lohnfindung in Deutschland hat sich damit bewährt. Ein Land, das im internationalen Vergleich so erfolgreich ist, kann im Ganzen kein ungeeignetes Lohnregime aufweisen. Das gilt für den Flächentarifvertrag ebenso wie für die paritätische Finanzierung der sozialen Absicherung. Beide haben den zentralen Test für jede Art der Lohnpolitik, nämlich die Anpassung an die Produktivität ohne inflatorische Übersteigerung, weit besser als die weitaus meisten Systeme im Ausland bestanden. Das bedeutet freilich nicht, daß jedes Detail des deutschen Systems damit bestätigt wäre. Sicherlich lassen sich im einzelnen Möglichkeiten der Flexibilisierung finden, die das Gesamtergebnis noch verbessern. Die bewährten Systeme aber aufzugeben und gegen unerprobte Reißbrettvorstellungen auszutauschen, mit der zentralen Begründung, die deutschen Lohnkosten seien „zu hoch“, kann allerdings nur unverantwortlich genannt werden.

⁹ Vgl. dazu Abschnitt 7.

6. ZU HOHE LÖHNE FÜR DIE EUROPÄISCHE WÄHRUNGSUNION?

Die Krise in Südostasien und die sich anbahnenden Konflikte um Verluste und Gewinne an Wettbewerbsfähigkeit in Europa werfen - ebenso wie die gesplante Konjunktur in Deutschland - die Frage auf, welchen Rang das Ziel des „außenwirtschaftlichen Gleichgewichts“, das immerhin im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 verankert ist, in der „globalisierten“ Welt noch hat.¹⁰ Der Sachverständigenrat etwa stellt lapidar fest, das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts sei in Deutschland nicht gefährdet. Gleichwohl ist der Zusammenhang zwischen den sich rasch vergrößernden Überschüssen in den Leistungsbilanzen in Deutschland und Europa auf der einen Seite und den Defiziten in vielen anderen Ländern auf der anderen Seite evident.

Die lange Zeit zu beobachtende Vernachlässigung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts bei der Rollenverteilung der Wirtschaftspolitik war sicher in der Vorstellung begründet, daß bei flexiblen Wechselkursen ein solches Gleichgewicht automatisch erreicht werde. Nach vielerlei Enttäuschungen mit dem System marktbestimmter Wechselkurse und einer an rein nationalen Gegebenheiten ausgerichteten Geldpolitik gibt es weltweit heute aber kaum noch völlig unregulierte Devisenmärkte. In Asien etwa hatten viele Länder ihre Währungen fest an den US-Dollar gekoppelt; in Osteuropa gibt es sowohl diesen Fall wie auch eine noch weitergehende Koppelung an die Geldpolitik eines Leitwährungslandes, den sog. Currency Board. In Westeuropa schließlich steht der Beginn der Europäischen Währungsunion kurz bevor - der weltweit bedeutendste Zusammenschluß von Ländern, innerhalb dessen kein Devisenmarkt mehr existiert.

Wie schon im Währungssystem von Bretton Woods, das in den fünfziger und sechziger Jahren für weitgehende Stabilität der wichtigsten Wechselkurse gesorgt hatte, tritt damit die Frage in den Vordergrund, auf welche Weise ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht erreicht werden soll, wenn es keine Wechselkursänderungen als Puffer zwischen Ländern mit hohen Preis- und Lohnsteigerungen und solchen mit geringen mehr gibt. Das ist im Grunde nichts

¹⁰ Vgl. zu diesem Abschnitt: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 1-2 1998.

anderes als die häufig diskutierte Frage, wie Länder auf Schocks der verschiedensten Art bei absolut festen Wechselkursen reagieren sollen und können. Bedeutend sind zwei Arten von Schocks:

- Auf der Nachfrageseite treten Schocks auf, weil die Geldpolitik in dem Bemühen, Inflation oder Deflation zu bekämpfen, über steigende oder sinkende Zinsen die Investitionsbedingungen verändert. Diese Schocks sind bei festen Wechselkursen relativ unproblematisch, da sie alle Länder in einem Festkursblock gleichmäßig treffen.

- Wesentlich bedeutender ist die Frage, wie auf Schocks auf der Angebotsseite zu reagieren ist. Dabei geht es vornehmlich um solche Schocks, die einen Verlust von Wettbewerbsfähigkeit für ein einzelnes Land oder eine Ländergruppe innerhalb eines Systems fester Wechselkurse oder einer Währungsunion mit sich bringen. Ein Musterfall hierfür ist die deutsch - deutsche Währungsunion, die zu einer weitgehenden Deindustrialisierung Ostdeutschlands führte, weil dort nicht nur der Einstiegswechsellkurs sehr hoch war, sondern auch die Löhne und die Lohnstückkosten über einige Jahre hinweg wesentlich stärker stiegen als im Westen. Bei gleichen Preisen für handelbare Güter verloren die ostdeutschen Produzenten fast ihren gesamten Markt, weil sie keine wettbewerbsfähigen Produkte anbieten und/oder nicht in ausreichendem Maße investieren konnten, um neue Produkte auf den Markt zu bringen.

Entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit einer Region oder eines Landes ist die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten im Verhältnis zu der bei den wichtigsten Handelspartnern. Wie der empirische Befund zeigt, haben die Wechselkursänderungen für Deutschland in der Vergangenheit diese Differenzen über sehr lange Fristen fast perfekt ausgeglichen. In einem gut funktionierenden Währungssystem auf der Basis fester nominaler Wechselkurse sollten die realen Wechselkurse in ähnlicher Weise unverändert bleiben. Der Vorteil eines solchen Währungssystems liegt dann darin begründet, daß es nicht zu ähnlichen kurzfristigen Fluktuationen der Wettbewerbsposition von Regionen oder Ländern kommt, wie das bei flexiblen Kursen gang und gäbe war. Länder, die eine Währungsunion oder auch nur einen Festkursblock untereinander bilden wollen, müssen also in der Lage sein, die Zuwachsraten der gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten einander anzugleichen.

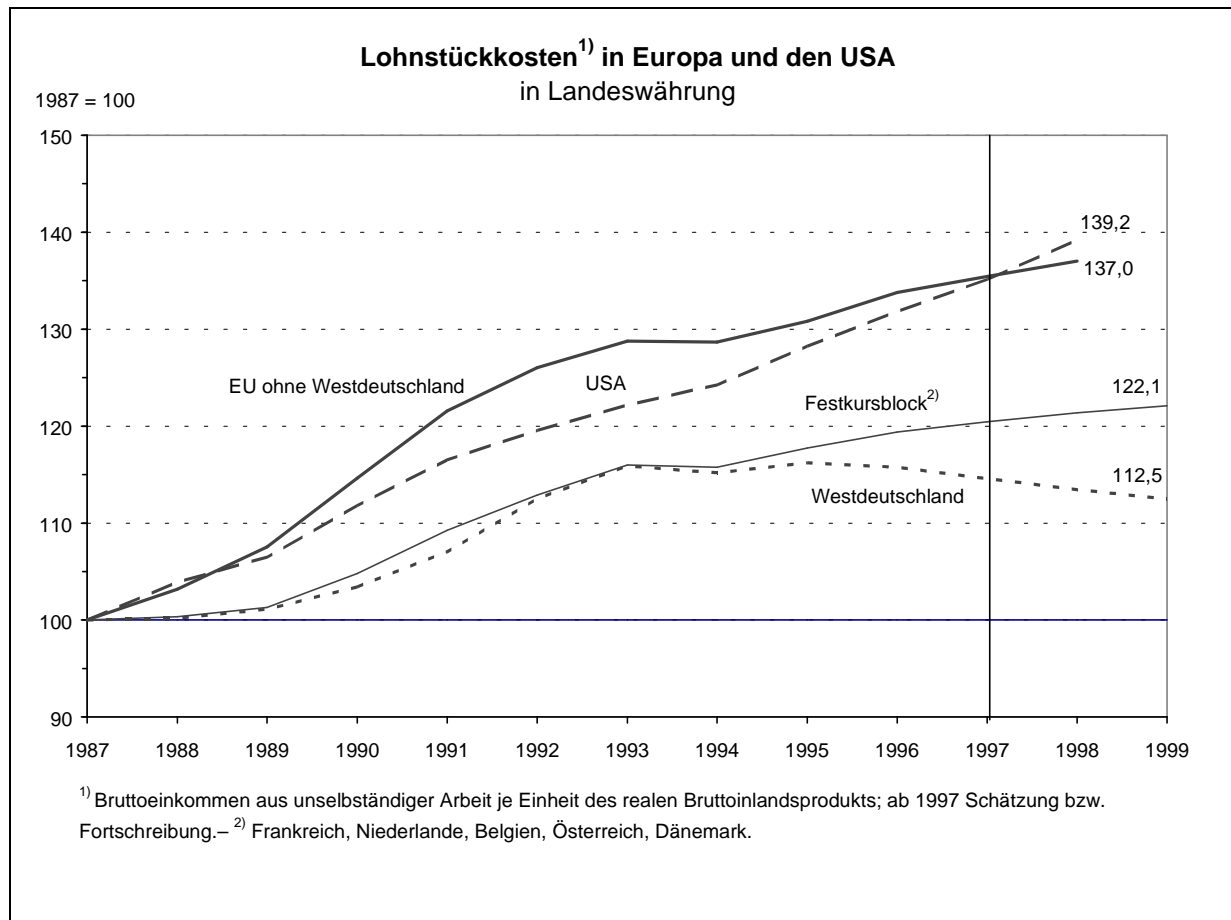
Gibt es keinen fest etablierten Finanzausgleich zwischen den Regionen, haben sich alle Teil-

nehmer der Disziplin des Systems zu unterwerfen, soll es nicht politisch und ökonomisch scheitern. Währungspolitische Disziplin heißt also, sich nach seiner eigenen Decke zu streiken. Wenn Portugal und Spanien eine Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität von 5% pro Jahr realisieren, Deutschland und Frankreich aber nur eine von 2%, dann können - bei einer Inflationsrate in der Union von 2% - in den Mittelmeerländern die ausbezahlten Löhne um 7% pro Jahr steigen, in Deutschland und Frankreich aber lediglich um 4%. Die Lohnstückkosten, also die effektive Lohnkostenbelastung der Unternehmen, stiegen dann überall um 2%, was bei einer Inflationsrate von 2% im Durchschnitt die Gewinnsituation der Unternehmen gegenüber den Mitbewerbern in anderen Ländern und im Zeitablauf gerade unverändert ließe. Das schafft faire Voraussetzungen für den Wettbewerb der Unternehmen um höhere Produktivitäten und Gewinne, ganz gleich, wo sie im europäischen Binnenmarkt ihren Standort haben.

Wie stellt sich nun die tatsächliche Entwicklung der relevanten Größen in Europa dar? In der Kernzone der europäischen Währungsunion, also zwischen Benelux, Frankreich, Österreich und Dänemark, hat es zum letzten Mal 1987 spürbare und dauerhafte Wechselkursänderungen gegeben. Nach der Fixierung der Wechselkurse blieb in der Tat das Verhältnis der Wettbewerbspositionen, gemessen an den gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten, zwischen den Ländern in diesem Festkursblock und Westdeutschland sechs Jahre lang weitgehend konstant. Spürbare außenwirtschaftliche Ungleichgewichte sind nicht aufgetreten. Das zeigt auch, daß die hier verwendeten gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten der richtige Maßstab für die Wettbewerbsfähigkeit sind und nicht die z.B. von der OECD benutzten Lohnstückkosten in der Industrie. Wären die weit höheren industriellen Lohnstückkosten der relevante Maßstab, hätte Deutschland in den letzten 20 Jahren niemals Erfolge auf den Exportmärkten erzielen können und die D-Mark hätte viel schwächer sein müssen.

Im Jahr 1993 waren die gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten in nationaler Währung gegenüber 1987 im Festkursblock um 16% gestiegen, in Westdeutschland um 15,9%, in Frankreich um 18%. Seitdem aber ist ein nur dramatisch zu nennender Wandel im Verhältnis Deutschlands zu diesen Ländern eingetreten: Die deutsche Wirtschaft wertet real ab (Abb. 4).

Abbildung 4



Im Jahre 1996 lag der Zuwachs der Lohnstückkosten in Westdeutschland noch immer bei knapp 16%, im Durchschnitt des Festkursblocks aber schon bei fast 20%, in Frankreich bei 21%. In diesem Jahr werden die Lohnstückkosten in Westdeutschland um 1½% Prozent fallen, in den Festkursblocklandern aber wohl um fast ein Prozent steigen. Schreibt man diese Entwicklung nur noch ein Jahr fort, wird zu Beginn der Wahrungunion im Jahre 1999 die westdeutsche Wirtschaft einen Wettbewerbsvorsprung von fast 8% gegenüber dem Jahr 1993 aufgebaut haben. Dieser Vorsprung schlagte sich in höheren Gewinnmargen der deutschen Exportunternehmen oder in steigenden Marktanteilen nieder. Blicke auch 1999 die unterschiedliche Kostendynamik erhalten, würde der Abstand gegenüber dem Festkursblock und damit auch gegenüber Frankreich schon nahezu 10% betragen, gegenüber anderen Ländern, die eine Chance auf die Teilnahme an der Europäischen Wahrungunion haben, wäre er noch viel größer.

Das heißt, die D-Mark startet, wenn nichts geschieht, mit einer deutlichen Unterbewertung in die Währungsunion. Die Partnerländer müssen den Vorsprung Westdeutschlands durch eine noch stärkere Lohnzurückhaltung als in Deutschland auszugleichen versuchen. Blieben die Lohnzuwächse in Westdeutschland auch 1998 und 1999 tatsächlich ähnlich niedrig wie in diesem Jahr, müßten die Löhne in Frankreich, Österreich und den Niederlanden wohl für einige Jahre absolut sinken, um den deutschen Vorsprung in einem überschaubaren Zeitraum einzuholen.

Gegen die Regeln einer Währungsunion ohne Transferunion verstößt also derzeit Deutschland. Die Notwendigkeit, sich an seinen eigenen Verhältnissen zu orientieren, gilt in jeder Richtung. Keiner darf auf Dauer in diesem Sinne über, aber auch keiner unter seinen Verhältnissen leben. Wenn in Deutschland die Löhne weit unterhalb des Verteilungsspielraumes aus Preisen und Produktivität bleiben, werden die Handelspartner im Festkursverbund gezwungen, ähnlich niedrige Lohnsteigerungen durchzusetzen. Der so ausgelöste allgemeine Rückgang der Lohnstückkosten führt - bei flexiblen Preisen am Gütermarkt - früher oder später zu einer allgemeinen Deflationstendenz in Europa und stellt das Ziel eines stabilen Preisniveaus, das in Maastricht doch alle auf ihre Fahnen geschrieben haben, fundamental in Frage.

Eine Anpassung der nationalen Lohnstückkostensteigerungen an die stärksten Handelspartner ist in einem System absolut fester Wechselkurse bzw. in einer Währungsunion unumgänglich. Gleichzeitig muß aber durch die Signale, die von der Notenbank des Leitwährungslandes oder der gemeinsamen Notenbank ausgehen, der Lohnpolitik angezeigt werden, daß dann, wenn die Zuwachsrate der Lohnstückkosten mit der von der Zentralbank tolerierten Inflationsrate übereinstimmt, keine Konflikte zwischen Geld- und Lohnpolitik bestehen. Daran gemessen ist Deutschland einen Schritt zu weit gegangen. Solange die Entwicklung der Lohnstückkosten - wie in den achtziger Jahren - in der Größenordnung von 2 vH und damit in der Nähe der von der Notenbank tolerierten Inflationsrate lag, war eine Anpassung all der Länder an den Anker Deutschland sinnvoll, die eine ähnlich niedrige Inflationsrate haben wollten. Niemand aber kann ernsthaft eine deflationäre Entwicklung anstreben wollen.

Im Idealfall steigen in allen Ländern, die Mitglieder der Währungsunion sind, die Lohnstückkosten exakt um 2%. Das hat jüngst auch der Sachverständigenrat anerkannt, wenn er konstatiert, daß diejenigen Länder, die in der Vergangenheit häufig abgewertet haben, nun

ihre „Lohnentwicklung eng an der inländischen Produktivitätsentwicklung zu führen“ haben, „wollen sie eine erhöhte Arbeitslosigkeit vermeiden“.

Der Sachverständigenrat schließt daraus für Deutschland, „die deutsche Lohnpolitik (müsse) darauf achten, daß sie die Verteilungsspielräume nicht überdehnt, stiegen die Lohnstückkosten hierzulande zu stark, würden zahlreiche Unternehmen Marktanteile verlieren, viele Beschäftigte ihren Arbeitsplatz“. Dies steht allerdings unter dem Rubrum, die „Lohnpolitik sei gefordert, mit Flexibilität die Lösung der Beschäftigungsprobleme anzugehen“. Hier wird die Analyse irreführend. Der Sachverständigenrat erwähnt weder, daß Deutschland in der Vergangenheit ein Aufwertungsland und nicht ein Abwertungsland war, noch die Tatsache, daß zuletzt die Lohnzuwächse in Deutschland weit unterhalb des Produktivitätszuwachses lagen. Die Schlußfolgerungen für ehemalige Auf- und Abwertungsländer können aber nicht völlig gleichartig sein, und es kann nicht gleichgültig sein, ob die Lohnstückkosten fallen oder steigen.

Die Vorstellungen des Sachverständigenrats zur Orientierung der Löhne an der Produktivität sind allerdings um so erstaunlicher, als zu seinem Lohn- und Beschäftigungskonzept eine Orientierung der Lohnzuwächse an der Produktivitätsentwicklung bei hoher Arbeitslosigkeit gar nicht paßt. Wer eine theoretische Position vertritt, bei der Arbeit und Kapital in Abhängigkeit von den Faktorpreisverhältnissen im Produktionsprozeß eingesetzt werden, muß sich um Lohnstückkosten nicht kümmern. Geringere Lohnzuwächse oder gar Lohnsenkungen führen nach diesem Konzept unmittelbar zur Mehrbeschäftigung von Arbeit, so daß sich die Produktivität perfekt an die Entwicklung der Löhne anpaßt.

Nur bei Gültigkeit dieser Theorie könnte man eine Rollenverteilung der Wirtschaftspolitik vertreten, bei der die Lohnpolitik weitgehend allein für die Beschäftigung verantwortlich ist. Doch ist die zu beobachtende rasche Reaktion der Lohnstückkosten auf die geringen Nominallohnabschlüsse ein unmittelbarer Beleg dafür, daß die Theorie, die von einer Substitution von Kapital durch Arbeit bei gegebener Nachfrage ausgeht, ebensowenig haltbar ist wie die daraus abgeleitete Rollenverteilung der Wirtschaftspolitik.

Bleibt die Lohnpolitik - wie in Deutschland seit 1995 - längere Zeit unter dem Produktivitätszuwachs (plus Zielinflationsrate), muß die Geldpolitik allerdings ebenso energisch handeln,

wie sie das im Falle eines „Überschießens“ der Lohnpolitik (Nominallohnzuwachs oberhalb des Produktivitätszuwachses plus Zielinflationsrate) ganz selbstverständlich tut. Bei sinkenden Lohnstückkosten muß die Geldpolitik mit drastischen Zinssenkungen dafür sorgen, daß keine durchgreifende Schwäche der Binnennachfrage und der Investitionstätigkeit entsteht. Dieses konsequente symmetrische Verhalten der Geldpolitik wird bei der üblicherweise vertretenen Rollenverteilung der Wirtschaftspolitik nicht eingefordert. Vielmehr muß die Lohnpolitik für Fehler „nach oben“ auf jeden Fall eintreten. Für Fehler der Lohnpolitik „nach unten“ wird ein Eintreten der Geldpolitik nicht verlangt, weil sie ja nur für Preisstabilität zu sorgen habe. Die Gefahr einer Deflation paßt eben nicht in ein von den Inflationsschüben der siebziger Jahre geprägtes asymmetrisches Weltbild.

7. ZU HOHE LÖHNE FÜR ANGEMESSENE GEWINNE?¹¹

Bleibt eine letzte Variante des Verhältnisses von Löhnen zur Beschäftigung zu überprüfen. Es könnte sein, daß trotz der Zurückhaltung der deutschen Löhne im internationalen Vergleich die Reallöhne zu stark gestiegen sind, um eine angemessene Gewinnentwicklung und Investitionstätigkeit der Unternehmen zu erlauben. Um diese These „zu hoher deutscher oder europäischer Löhne“ zu belegen, wird immer wieder auf das Gegenbeispiel der USA verwiesen.

Vielfach wird vermutet, der amerikanische Erfolg am Arbeitsmarkt sei darauf zurückzuführen, daß dort die Reallöhne und die Produktivität weit weniger stark gestiegen sind als in Europa. Die USA hätten also einen Pfad der wirtschaftlichen Entwicklung "gewählt", der stärker auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und weniger auf die Realisierung von Einkommenschancen zu Lasten der Arbeitslosen ausgerichtet sei. Diese "Wahl" sei möglich gewesen, weil in den USA die Arbeitsmärkte viel "flexibler" auf die wirtschaftlichen Herausforderungen reagierten als in Kontinentaleuropa. Auch diese Auffassung läßt sich allerdings nicht in Übereinstimmung mit den Fakten bringen.

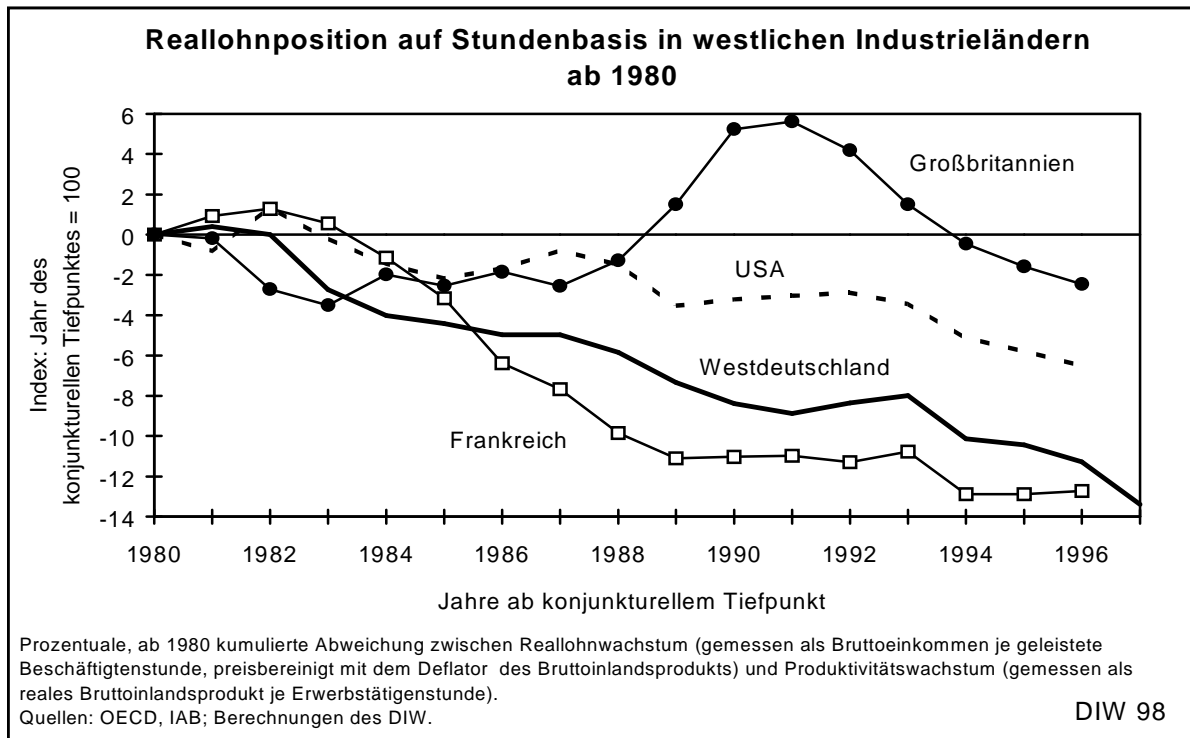
Richtig ist, daß die Reallöhne in den USA seit 1980 sehr viel schwächer gestiegen sind als in

¹¹ Vgl. zu diesem Abschnitt: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1997. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 44/1997, S. 845

Europa. Auch der Produktivitätstrend ist in den USA, ausgehend von einem höheren Produktivitätsniveau, seit langem sehr viel schwächer nach oben gerichtet als in Europa. Das galt jedoch auch schon für die fünfziger und sechziger Jahre, als in Europa Vollbeschäftigung bei Lohnsteigerungen herrschte, die regelmäßig den realisierten Produktivitätszuwächsen entsprachen. Seit damals hat sich der Produktivitätstrend in Europa deutlich abgeflacht, gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit gestiegen. Die Arbeitnehmer haben darauf nach einer Lernphase in den siebziger Jahren reagiert, indem sie ihre Nominallohnforderungen deutlich zurückgeschraubt haben. In den achtziger Jahren etwa stiegen die nominalen Stundenlöhne in Deutschland weit schwächer als zuvor und sogar weniger stark als in den USA trotz eines im Vergleich zu dort immer noch wesentlich höheren Produktivitätstrends. Von den Nominallöhnen - und nur diese werden von den Tarifpartnern festgelegt - ging in Deutschland in dieser Zeit also ein weit geringerer Druck auf die Produktivität aus als in den USA.

Auch bei einer Betrachtung der Reallöhne im Vergleich USA Deutschland ist das nicht anders. Die Reallöhne stiegen in den 80er Jahren in beiden Ländern etwa gleich stark. Die Reallöhne blieben in Deutschland allerdings weit stärker hinter dem Produktivitätstrend zurück als in den USA. Die Reallohnposition, die Differenz zwischen dem Reallohnzuwachs pro Stunde und dem Produktivitätszuwachs pro Stunde, sank vom Ende der Rezession 1982 bis 1990 in Deutschland um 9 Prozentpunkte, in den USA nur um 4 Prozentpunkte (Abb. 5). Von 1984 bis 1990 stieg in Westdeutschland das Arbeitsvolumen, und die Arbeitslosigkeit ging deutlich zurück, so daß von einem reallohninduzierten Druck auf das Produktivitätswachstum in dieser Zeit nicht gesprochen werden kann. Die Verschlechterung der Reallohnposition setzte sich in Deutschland nach 1993 in beschleunigtem Tempo fort - nun aber bei sinkender Beschäftigung. Im vergangenen Jahr lag die Reallohnposition um 12 vH unter dem Wert von 1982, in den USA nur um 5 vH.

Abbildung 5



Noch krasser sind die Beispiele Frankreichs und Italiens. In beiden Ländern blieben die Real-löhne noch wesentlich weiter als in Deutschland hinter dem Produktivitätsanstieg zurück, ohne daß davon positive Effekte auf die Beschäftigung ausgingen. Im Gegenteil: In diesen beiden Ländern stieg die Arbeitslosigkeit fast durchgängig. Den stärksten Kontrast zur neoklassischen Auffassung bildet Großbritannien. Dort stiegen die Nominallöhne erheblich stärker als in Deutschland und in den USA; dennoch nahm die Produktivität nicht rascher zu als in Deutschland. Der Nominallohn trieb das Produktivitätswachstum also nicht an, wie es die These der Substitution von Arbeit durch Kapital nahegelegt haben könnte. Die Reallohnposition in Großbritannien ging aber seit Beginn der achtziger Jahre im Gegensatz zu Deutschland nicht zurück. Auch der Druck der Reallöhne auf die Produktivität war damit größer als in Deutschland. Gleichzeitig entwickelte sich die Beschäftigung auf einem Pfad zwischen Deutschland und den USA.

Das zeigt, daß von einer einfachen "Wahl" zwischen Reallöhnen und Beschäftigung nicht die Rede sein kann und die Entwicklung in Großbritannien auf keinen Fall mit der Entwicklung der dortigen Reallöhne zu erklären ist. Wäre es richtig, daß nur bei einem Zurückbleiben der

Reallöhne hinter dem realisierten (oder wie auch immer definierten Vollbeschäftigungs-) Produktivitätstrend dauerhaft mehr Beschäftigung geschaffen werden kann, ist es zwingend, daß bei einem gleichstarken Anstieg der Produktivität die Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland in den achtziger Jahren sehr viel besser hätte sein müssen als die britische, da hier die Reallohnposition sank, dort aber unverändert blieb. Weder der deutsche "Mißerfolg", noch der amerikanische Erfolg oder die mittlere britische Position sind mit dieser These zu erklären. Bereinigt man etwa, wie es die Mehrheit der Institute in der Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst 1997 in Anlehnung an eine Studie der Europäischen Kommission für angemessen hält, die Produktivität in den europäischen Ländern um ein Drittel und in den USA um ein Zehntel nach unten, dann ergäbe sich für Deutschland von 1980 bis 1996 eine ausgeglichene Reallohnposition, für Frankreich ein leichter Rückgang und in den USA ein etwas stärkerer Rückgang. Von einem übermäßigen Lohndruck in Deutschland könnte selbst dann nicht die Rede sein. Völlig unerklärlich bliebe allerdings der relative Arbeitsmarkterfolg der Niederlande, wo die Reallohnposition nach dieser Bereinigung gestiegen wäre, insbesondere aber die relativ günstige Beschäftigungsentwicklung in Großbritannien. Dort hätte sich die Position der Arbeitnehmer nach einer solchen Rechnung gar um 10 vH verbessert. Die Reallöhne wären also trotz der, wie neoklassische Autoren üblicherweise meinen, „durchgreifenden Arbeitsmarktreformen“ in den achtziger Jahren zu hoch.

Unerklärt bleibt bei dieser Auffassung auch, auf welche Weise bei einem Rückgang der Produktivität das Wachstumstempo aufrechterhalten werden kann. Benötigt man dazu die gleichen Impulse, die in den Fällen der erfolgreichen Länder ausschlaggebend waren, also Zinsen, Wechselkurse, staatliche Defizite oder einen autonomen Rückgang der Sparquote, gibt es - wie die fünfziger und sechziger Jahre in Europa belegen - keinen Grund zu vermuten, daß diese Faktoren nicht auch bei einem höheren Produktivitätstrend für den für die Zunahme der Beschäftigung notwendigen Abstand zwischen der Wachstumsrate der Produktion und der der Produktivität sorgen können. Gäbe es das Phänomen einer „zu hohen“ Produktivität, wäre überdies, wie das Beispiel der Niederlande zeigt, die Verkürzung der Arbeitszeit einem Verzicht auf einen Produktivitätszuwachs vorzuziehen, weil die Gesellschaft dann über die gleiche Menge an Gütern verfügen könnte, dafür aber weniger arbeiten müßte.

8. SCHLUßFOLGERUNGEN¹²

Daß niedrige Löhne gut sind, darüber sind sich fast alle Ökonomen und Politiker einig. Kaum jemand aber sagt konkret, auf welche Weise niedrige Löhne zu mehr Beschäftigung führen. An die Stelle von Erklärungen treten üblicherweise Leerformeln der Art, daß sich die „Gewinnerwartungen“ verbessern, oder die Unternehmen beschließen, „arbeitsintensiver“ zu produzieren, wenn sich die Faktorpreisrelationen ändern. Das Problem ist nur, daß dabei fast immer auf das Ausland als Motor für mehr Arbeitsplätze bei Lohnsenkung gesetzt wird, ohne dessen Rolle aber explizit anzusprechen und die Rückwirkungen auf die Handelspartner mit ins Bild zu nehmen. Läßt sich das Ausland auf längere Sicht nicht auf diese Weise instrumentalisieren, bricht das ganze Gedankengebäude in sich zusammen. Ein binnenwirtschaftlicher Weg zur Schaffung von Arbeitsplätzen durch Lohnsenkung ist nämlich nur schwer zu konstruieren. Der einfache Glaube, die Nachfrage sinke nicht, weil bei niedrigeren Löhnen sofort mehr Beschäftigung realisiert wird, ist jedenfalls in den letzten beiden Jahren - und das trotz enormer außenwirtschaftlicher Impulse - eindrucksvoll widerlegt worden. Da im Zuge der Lohnsenkung in der Regel die Nachfrage sinkt, ist der nicht eingetretene Beschäftigungserfolg der Lohnzurückhaltung nur zu erklärlich.

Eine noch stärkere Lohnzurückhaltung als etwa in den letzten beiden Jahren führt bei inflexiblen Preisen am Gütermarkt zu einem Rückgang der Reallöhne. Sinkt die Sparquote der betroffenen Arbeitnehmerhaushalte - anders als in den letzten Jahren in Deutschland - nicht, sinkt im gleichen Augenblick die Konsumnachfrage dieser Haushalte im gleichen Ausmaß. Nur wenn die Unternehmen unmittelbar nach dem Tarifabschluß mehr Personen einstellen und damit den Einkommensrückgang pro Kopf durch mehr Köpfe ausgleichen, oder unmittelbar in Höhe der ausgefallenen Konsumnachfrage investieren oder selbst soviel konsumieren, wie es die Arbeitnehmerhaushalte getan hätten, bleiben die Gesamtnachfrage und die Gewinne konstant. Beide Varianten sind nach der Lohnzurückhaltung in Deutschland - trotz einer sinkenden Sparquote und des günstigen außenwirtschaftlichen Umfeldes - nicht eingetreten. Bei ei-

¹² Vgl. zu diesem Abschnitt: Heiner Flassbeck: Und die Spielregeln für die Lohnpolitik in einer Währungsunion in: Frankfurter Rundschau vom 31.10.1997

ner realistischen Einschätzung der Lage war allerdings auch nicht zu erwarten, daß die Unternehmen sich so verhalten würden.

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

Die Unternehmen wissen unmittelbar nach einem Tarifabschluß nicht, wie sich das wirtschaftliche Umfeld entwickelt. Entscheidend sind dabei die Preise. Zwingt beispielsweise der Wettbewerb am Gütermarkt die Unternehmen, die durch geringere Lohnsteigerungen ermöglichte Kostensenkung im Laufe der Zeit voll in den Preisen weiterzugeben, wäre jeder rasche Versuch einer Substitution von Kapital durch Arbeit oder höhere Investitionen in Erwartung höherer Gewinne eine Fehlentscheidung. Die Unternehmen wissen auch nicht, auf welche Weise ihre Konkurrenten im In- und Ausland die Signale von der Tariffrent deuten. Investiert ein Unternehmen nicht in neue, die Produktivität steigernde Anlagen, weil es einen Reallohnrückgang erwartet, während andere weiterhin investieren, fällt es im weltweiten Wettbewerb zurück, weil es zum Beispiel im Hinblick auf die Qualität keine konkurrenzfähigen Produkte mehr herstellen kann. Auch müßten die Unternehmen auf globalisierten Märkten, folgt man der herrschenden Lohntheorie, bei Investitionsentscheidungen nicht nur die eigene Lohnentwicklung mit allen Konsequenzen, sondern auch die bei den ausländischen Konkurrenten mit ins Kalkül nehmen.

Vieles spricht also dafür, daß es, anders als von der ökonomischen Theorie zumeist unterstellt, keinen engen Zusammenhang zwischen allgemeiner Lohnentwicklung und den Investitionsentscheidungen der Unternehmen gibt. Wie dem auch sei, die Theorie jedenfalls, nach der sinkende Löhne via steigende Gewinne mehr Investitionen, damit mehr Nachfrage und schließlich mehr Beschäftigung bedeuten, ist ebenso richtig oder falsch wie die sog. Kauf-

krafttheorie der Löhne. Die erstere behauptet, daß bei sinkenden (weniger als die Produktivität steigenden) Löhnen die Nachfrage zumindest konstant bleibt, obwohl die Arbeitseinkommen mangels sofortiger Mehrbeschäftigung sinken. Letztere behauptet, daß bei steigenden (stärker als die Produktivität steigenden) Löhnen die Nachfrage zumindest konstant bleibt, obwohl die Gewinne mangels sofortiger Entlassungen sinken. Beide Theorien erklären nicht, auf welche Weise die Nachfrage zu stabilisieren ist und blenden die Preisreaktionen vollständig aus. Wer allerdings die eine für richtig hält, kann die andere nicht pauschal ablehnen, da beide die gleiche logische Struktur aufweisen.

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

Nur der außenwirtschaftliche Effekt einer gesamtwirtschaftlichen Kostensenkung ist - auch bei sinkenden Preisen - zunächst einigermaßen sicher. Die unumgängliche Aufwertung der eigenen Währung oder die Anpassung der Konkurrenten macht aber auch das früher oder später zunichte. Da sich Lohnzuwächse unterhalb des Produktivitätszuwachses höchstens ganz kurzfristig auszahlen können, ist Enttäuschung über solche lohnpolitischen Strategien des Gürtel-enger-Schnallens bei den Unternehmen wie bei den Gewerkschaften vorprogrammiert. Eine moderate Lohnpolitik im Sinne einer Produktivitätsorientierung ist nach Enttäuschungen über ein gescheitertes Experiment forcierten Lohnverzichts weit schwerer durchzuhalten als ohne dies, weil ein Nachholbedarf angesichts eines Verzichts ohne Gegenleistung schwer von der Hand zu weisen ist.