

# Das Geheimnis der Vollbeschäftigung

von

Heiner Flassbeck und Friederike Spiecker

*(Handelsblatt, 4.10.2000)*

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 hochindustrialisierten Ländern kann man gar von Vollbeschäftigung sprechen. Das ist eine – gemessen an den Einschätzungen der meisten „Experten“ – unerwartete Entwicklung. Vor wenigen Jahren noch schien es, als müßte in den Zeiten der Globalisierung und bei raschem technischen Fortschritt das Ziel der Vollbeschäftigung endgültig aufgegeben werden.

Die Erklärung dieser Erfolge am Arbeitsmarkt ist immer noch umstritten. Die „Modernisierer“ der Linken verweisen auf die Fortschritte der erfolgreichen Länder bei der Überwindung „struktureller Hemmnisse“ an den Güter- und Arbeitsmärkten. Die „Traditionalisten“ der Linken beharren darauf, positive Entwicklungen am Arbeitsmarkt seien statistischen Tricks, Niedriglohnjobs oder der Ausbeutung der Entwicklungsländer geschuldet. Die traditionelle These, die großen Erfolge der angelsächsischen Länder hätten vor allem mit Lohnflexibilität im Sinne von Lohnzurückhaltung zu tun, stößt allerdings immer noch auf die breiteste Resonanz.

So hat beispielsweise der IWF zu Beginn des vergangenen Jahres ein Sonderkapitel in seinen World Economic Outlook aufgenommen, in dem er sich mit „Chronic Unemployment in Europe“ auseinandersetzt und, wie er selbst sagt, die „conventional wisdom“ hinsichtlich der wichtigsten Elemente und Faktoren der europäischen Arbeitslosigkeit beschreibt, über die es eine „breite Übereinstimmung“ in der Wissenschaft und bei den internationalen Organisationen gäbe. Als entscheidend für das im Vergleich zu den USA schlechtere Abschneiden der europäischen, insbesondere der kontinentaleuropäischen Staaten seit den 80er Jahren sieht diese „conventional wisdom“ eine Kombination von Inflexibilität am Arbeitsmarkt und eine Serie von negativen Angebotsschocks an. Die Schocks hätten dazu beigetragen, den Spielraum für Realloohnerhöhungen zu verkleinern, was die USA akzeptiert, die Europäer aber ignoriert hätten.

In den USA seien spätestens nach dem zweiten Ölpreisschock 1979 die Reaktionen auf dem Arbeitsmarkt völlig anders als in Europa gewesen. Die mangelnde Bereitschaft der Arbeitnehmer in Europa, einen geringeren Anstieg der Reallöhne zu akzeptieren, habe dann zu einer kapitalintensiveren Produktion und geringerer Kapitalrentabilität hierzulande geführt. Im Kern habe Europa sich bei der „Wahl“ zwischen der Verwendung der Produktivität für mehr Reallöhne oder für mehr Arbeitsplätze im Gegensatz zu den USA für ersteres entschieden, was natürlich mit der Existenz starker Gewerkschaften und einer hohen Regulierungsdichte am Arbeitsmarkt zusammenhänge. 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 der Beschäftigung gegenüber, während es für die USA genau umgekehrt ist.

Der empirische Beweis der „conventional wisdom“ steht allerdings auf schwachen Beinen. In der Tat sind in dem vom IWF gewählten Zeitraum mit der Basis 1970 die Reallöhne in den Ländern der EWU weit stärker gestiegen als in den USA. Das aber ist weitestgehend ein Ergebnis der ersten Hälfte der 70er Jahre. Wählt man als Basis hingegen 1980, also exakt den Zeitpunkt, zu dem sich die Arbeitsmärkte diesseits und jenseits des Atlantik auseinanderentwickeln, sieht das Bild vollkommen anders aus. Der Zuwachs der Reallöhne ist in den USA schon in der ersten betrachteten Dekade größer als in Kontinentaleuropa. In der zweiten 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 in den letzten 20 Jahren um mehr als 15 % über dem in Europa. Westdeutschland hält sich durchweg am unteren Rand des gesamten Spektrums. Frankreich nimmt eine Mittelposition ein. Weit außerhalb der recht eng beieinanderliegenden großen Regionen aber rangiert Großbritannien. Die Reallöhne steigen dort sowohl in den 80er Jahren als auch in den 90ern weit stärker als in allen übrigen Industrieländern (lediglich in den USA ist der Zuwachs in den 90ern noch größer). 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 liegt. Die empirische Basis der „conventional wisdom“ ist zumindest irreführend, genau genommen kann man sogar von einer klaren Widerlegung sprechen.

Betrachtet man zudem die Produktivitätsentwicklung seit Beginn der 70er Jahre, wird das Rätsel noch größer. Die USA und Großbritannien haben ihre Erfolge nämlich auch nicht mit einer schwachen Produktivitätsentwicklung erkaufte. Mit Abstand den schwächsten Produktivitätstrend wiesen die USA und Großbritannien nur in den 70er Jahren auf. In den 80er Jahren ändert sich deren Produktivitätstempo fundamental. Die USA gewinnen nun Anschluß an die Kontinentaleuropäer, und Großbritannien überholt 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.

Aber auch andere gängige Thesen sind durch diesen Befund schwer erschüttert. Vielfach wird vermutet, vor allem in den USA sei es die starke Ausweitung des Dienstleistungssektors gewesen, die wegen der geringen Kapitalintensität der Produktion in diesem Sektor besonders viele Arbeitsplätze geschaffen habe. Da aber die gesamte Volkswirtschaft ausweislich der Produktivitätsentwicklung ein Rationalisierungstempo aufweist, das nahe bei und zuletzt sogar über dem der am Arbeitsmarkt weniger erfolgreichen Länder liegt, kann die Bedeutung des Dienstleistungseffekts insgesamt nicht groß gewesen sein. Auch die dazu gehörige generelle These, wonach im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung immer mehr Arbeitsplätze ein Opfer der „Wegrationalisierung“ werden und schon von daher Vollbeschäftigung nicht mehr möglich sei, erweist sich als falsch, da die Länder mit dem höchsten Rationalisierungstempo die meisten Arbeitsplätze geschaffen haben.

Auch die mit den obengenannten verbundene These, die „Beschäftigungsschwelle“ (also der Trend der Produktivität) sei in den USA besonders niedrig und müsse bei uns folglich gesenkt werden, ist nicht mehr haltbar. Aber selbst die mildere Variante dieser These, wonach die

Schwelle in Deutschland gestiegen sei und es daher schwieriger werde, sie zu überspringen, findet keinerlei Bestätigung im internationalen Vergleich. Auch hier ist die Evidenz genau andersherum: Den Ländern, die den größten Anstieg der Schwelle aufweisen, ist es offenkundig am leichtesten gefallen, sie zu überspringen.

Für die Wirkung der Lohnsteigerungen auf die Beschäftigung ist, so der IWF und viele andere, aber nicht der Lohnzuwachs als solcher entscheidend, sondern das Zurückbleiben der Reallöhne hinter dem Produktivitätsfortschritt. Auch in Deutschland wird regelmäßig kein absoluter Rückgang der Reallöhne gefordert, sondern „nur“ das relative Zurückbleiben. Der empirische Befund beim „Zurückbleiben“ ist allerdings vollkommen eindeutig. In Kontinentaleuropa blieben die Reallöhne in fast allen Jahren hinter dem Produktivitätsfortschritt zurück, erfüllten also die „Norm“ des IWF für eine erfolgreiche Arbeitsmarktentwicklung. Die Arbeitsmärkte aber reagierten nicht positiv. Ganz anders in den USA: Hier bleiben seit 1980 die Reallöhne zwar auch etwas hinter der Produktivität zurück, aber weit weniger als in Kontinentaleuropa. Die Fakten stehen in klarem Gegensatz zu der Behauptung der „conventional wisdom“; die von der herrschenden Meinung verlangte „Flexibilität“ bei der Lohnbildung gab es in Kontinentaleuropa, nicht jedoch in den USA.

In besonders klarer Weise belegen läßt sich diese Aussage am Beispiel Großbritanniens. Kann man beim Vergleich USA – EWU noch darauf verweisen, daß es in den 70er Jahren immerhin in Kontinentaleuropa eine Umverteilung zugunsten der Arbeitseinkommensbezieher gab (die in den 80er Jahren korrigiert wurde), während in den USA auch die 70er von einer weitgehend unveränderten Verteilung gekennzeichnet waren, gilt das für Großbritannien in keiner Weise. Dort waren in den 70ern die Reallöhne der Produktivität mindestens ebenso stark ent-eilt wie in Kontinentaleuropa, und dennoch gab es in den 80ern nur ein schwaches Zurückbleiben der Reallöhne und in den 90ern nahezu eine parallele Entwicklung wie in den USA. Dennoch zählt Großbritannien heute unzweifelhaft zu den erfolgreichen Ländern. Die Arbeitslosenquote ist von 10,5 % im Jahre 1992 auf unter 6% in diesem Jahr gesunken, die Beschäftigung ist in diesem Zeitraum um 10 % gestiegen. Das alles ist gelungen, obwohl es niemals ein durchgreifendes und langanhaltendes Zurückbleiben der Reallöhne gegeben hat.



Paradoxerweise wird aber gerade den Gewerkschaften in Kontinentaleuropa, die sich weitgehend „neoklassisch korrekt“ verhalten haben, von den Vertretern der neoklassischen These „unsolidarische“ Lohnpolitik, ein Ausnutzen der „Insider-Position“ zulasten der arbeitslosen Outsider“ vorgehalten. Das liegt offenbar daran, daß die Existenz von Arbeitslosigkeit für einen neoklassischen Ökonomen prinzipiell nur mit „zu hohen“ Löhnen erklärt werden kann. Es kann aber 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.

Den Zugang zu einer Erklärung des Rätsels bietet der enge Zusammenhang zwischen Lohnstückkosten und Preisen. Da sich zeigt, 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. Die Lohnpolitik ist 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 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, verpflichtet aber die Wirtschaftspolitik, für Vollbeschäftigung zu sorgen. Konsequenterweise ist der Abstand in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklung zwischen Europa und den USA 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 reale Bruttoinlandsprodukt dort um über 40 % zulegte, in der EWU aber nur um gut 20 %; Westdeutschland kam gar nur auf 15 %.