

**Was wir bei den Lohnkosten von den Amerikanern
und den Holländern lernen können**

von Hans-Werner Sinn

S. 123-128 und S. 141-142 aus:

Hans-Werner Sinn
Ist Deutschland noch zu retten?

Ungekürzte Ausgabe im Ullstein Taschenbuch

1. Auflage Januar 2005

2., aktualisierte Auflage 2005

3. Auflage 2005

© 2004 by Ullstein Buchverlage GmbH, Berlin /Econ Verlag

ISBN-13: 978-3-548-36711-8

ISBN-10: 3-548-36711-9

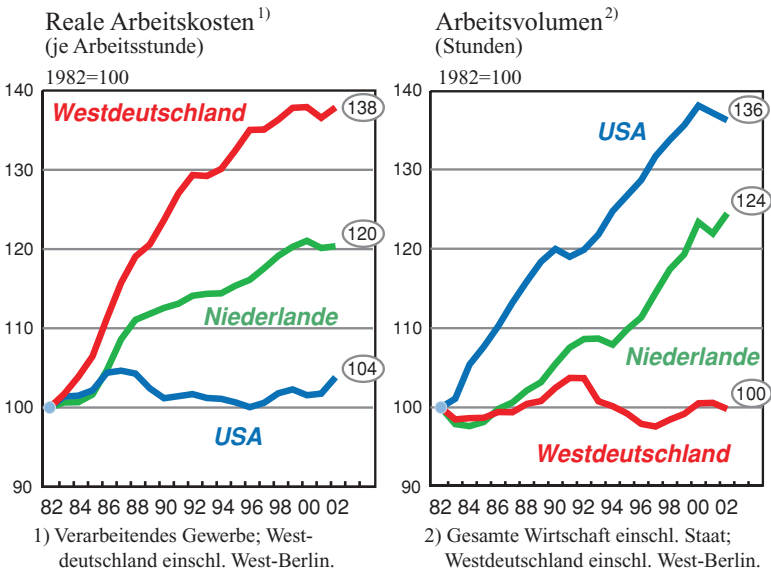
Leistung abkauft. Damit alle Menschen beschäftigt sind, bedarf es bestimmter, natürlicher Lohnstrukturen, wie sie sich auf wettbewerblichen Arbeitsmärkten von allein einstellen. So darf zum Beispiel der Lohn des Taxifahrers in Relation zum Lohn des Industriearbeiters eine bestimmte Höhe nicht überschreiten, wenn der Industriearbeiter sich zur Taxifahrt entscheiden soll. Wenn nun bestimmte Arten von Arbeit in Relation zu anderen Arten von Arbeit künstlich verteuert werden, ist Arbeitslosigkeit die Folge, und offenkundig ist diese Ursache der Arbeitslosigkeit unabhängig von der Höhe des Wechselkurses. Wie in Kapitel 4 noch näher ausgeführt wird, kann ein Gutteil der deutschen Arbeitslosigkeit tatsächlich auf eine künstliche Stauchung der Lohnskala zurückgeführt werden, die durch institutionelle Verhältnisse verursacht wurde.

Was wir bei den Lohnkosten von den Amerikanern und den Holländern lernen können

Die entscheidende strategische Variable zur Wiedererlangung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industriearbeit sind die Lohnkosten, und kaum etwas anderes. Das ist unbequem, weil Lohnkosten, abgesehen von den staatlichen Abgaben, Einkommen sind, aber es ist, wie es ist. Manchmal sind Wahrheiten unbequem, und je eher wir sie verinnerlichen, desto eher nähern wir uns der Lösung der deutschen Probleme.

Es wird häufig verkannt, dass die Löhne eines Landes, abgesehen von Mieten, Pachten und staatlichen Abgaben, die einzigen wichtigen standortgebundenen Kosten sind. Sicher, auf betrieblicher Ebene stehen die Kosten der Vorprodukte häufig im Vordergrund, und Lohnkosten scheinen von nur geringer Bedeutung zu sein. Das ist aber nur eine optische Täuschung, denn die Kosten der Vorprodukte sind selbst wiederum im Wesentlichen auf inländische Lohnkosten zurückzuführen,

Löhne und Beschäftigte



Quelle: Institut der Deutschen Wirtschaft (Arbeitskosten), OECD, Economic Outlook (Erwerbstätige in den Niederlanden und den USA), Employment Outlook (durchschnittliche jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen in den Niederlanden und den USA); Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – Revidierte Ergebnisse 1970 – 2001, Wiesbaden, 2002 (Erwerbstätige in Westdeutschland 1982 – 1991); Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Erwerbstätige 1992 – 2002); IAB, Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung 274 (durchschnittliche jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen in Westdeutschland 1982 bis 1990); IAB, Der Arbeitsmarkt in den Jahren 2003 und 2004, MittAB 1/2003 (durchschnittliche jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen in Westdeutschland 1991 – 2002); Berechnungen des ifo Instituts.

ABBILDUNG 2.6

und wo sie es nicht sind, betreffen sie importierte Vorprodukte, die für alle Standorte gleich teuer sind. Ähnlich ist es bei den Kapitalkosten, die spätestens seit der Einführung des Euro international angeglichen wurden und somit keinerlei Standortvorteile begründen. Es sind wirklich die Lohnkosten, die heute über die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Arbeitsplätze entscheiden.

Wie stark speziell auch der Einfluss auf die Beschäftigungssituation ist, zeigt ein internationaler Vergleich zwischen den

USA, den Niederlanden und Deutschland während der letzten zwei Jahrzehnte, wie er in Abbildung 2.6 dargestellt ist. Im Bezugsjahr 1982 wurde seinerzeit in den Niederlanden das so genannte Wassenaar-Abkommen zwischen den Tarifpartnern und der Regierung geschlossen, mit dem nach massiven Drohungen der Regierung eine Politik der langfristigen Lohnzurückhaltung eingeleitet wurde. Im linken Diagramm ist in Ermangelung gesamtwirtschaftlicher Vergleichszahlen die Entwicklung der Stundenlohnkosten für Industriearbeiter in den drei Ländern dargestellt, und im rechten Diagramm die Entwicklung des so genannten Arbeitsvolumens, also der gesamten Beschäftigung der Erwerbstätigen in Stunden. Die Kurven sind Indexkurven.²⁵ Mit dem die Zahl hundert übersteigenden Teil ihres Wertes geben sie an, wie groß das kumulierte prozentuale Wachstum der verschiedenen Größen im Zeitablauf war.

In der Zeitspanne von 1982 bis 2002 haben sich die holländischen Industriearbeiterlöhne real um 20% vergrößert, die deutschen haben sich um 38% vergrößert, und die US-amerikanischen sind praktisch konstant geblieben. In Amerika stiegen die Löhne in den genannten 20 Jahren nur um 4%. Die Entwicklung des Arbeitsvolumens verlief genau spiegelbildlich. Während in den USA ein Zuwachs des Arbeitsvolumens von 36% und in den Niederlanden ein Zuwachs in Höhe von 24% zu verzeichnen war, hat Westdeutschland gar keinen Zuwachs erzielt.²⁶

Dabei stimmt es übrigens nicht, wie vielfach behauptet wird, dass die Lohnkosten nur deshalb so stark gestiegen sind, weil der Staat auf dem Wege der Erhöhung der Sozialabgaben die Lohnnebenkosten besonders stark erhöht hat. Zwar sind die Lohnnebenkosten in der Tat ein bisschen schneller gestiegen als die Bruttolöhne. Doch sind die Bruttolöhne (im Sinne der so genannten Direktverdienste) in den betrachteten 20 Jahren von 1982 bis 2002 nur um zwei Prozentpunkte weniger gestiegen als die Lohnkosten, nämlich um 36%. Auch der

Bruttolohnanstieg selbst fällt im internationalen Vergleich völlig aus dem Rahmen. Nicht nur der Staat, auch die Gewerkschaften stehen in der Verantwortung für die dargestellte Entwicklung.

Alle drei Länder hatten in dem betrachteten Zeitraum eine erhebliche Zuwanderung auf den Arbeitsmärkten zu verzeichnen. In den USA lag die Nettozuwanderung bei 8 % der 1982 vorhandenen Bevölkerung beziehungsweise 18 Millionen Personen, in Holland bei 5 % oder 730.000 Personen und in Deutschland bei 8 % oder 5,1 Millionen Personen.²⁷ Offenbar reichte die prozentuale Zunahme des Beschäftigungsvolumens in den USA und Holland aus, die Zuwanderer in Arbeit und Brot zu bringen und dennoch die Arbeitslosigkeit weiter abzubauen. In Deutschland gab es statistisch gesehen hingegen eine Zuwanderung in die Arbeitslosigkeit, weil die deutsche Wirtschaft wegen der explosionsartig zunehmenden Löhne nur in geringem Umfang bereit war, mehr Beschäftigung zu schaffen. Ein Bevölkerungszuwachs durch Zuwanderung im Umfang von 8 % muss zu mehr Arbeitslosigkeit führen, wenn es nicht gelingt, das Arbeitsvolumen auszuweiten. In den USA ging die Arbeitslosenquote von 1982 bis 2002 von 9,7 % auf 5,8 % zurück, in Holland fiel sie von 8,1 % auf 2,4 %, doch in Deutschland stieg sie von 5,7 % auf 8,2 %, jeweils gemessen als standardisierte Rate nach der OECD-Methodik.²⁸

Manchmal wird die Behauptung vertreten, die holländischen Erfolge bei der Beschäftigung seien auf die verstärkte Zunahme von Teilzeitjobs zurückzuführen, und deshalb müsse man auch in Deutschland versuchen, des Problems der Arbeitslosigkeit durch eine bessere Verteilung der Arbeit Herr zu werden. Das Argument stimmt überhaupt nicht, denn die Abbildung zeigt, dass sogar die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden in Holland um 24 % zugenommen hatte, und nicht etwa nur die Gesamtzahl der Jobs. Letztere ist wegen der vermehrten Teilzeitarbeit prozentual noch schneller gestiegen. Nein, die holländischen Erfolge sind nicht auf die bessere Ver-

teilung der Arbeit zurückzuführen, sondern auf die Zunahme des Job-Kuchens selbst.

Die inverse Beziehung zwischen der Lohnhöhe und der Beschäftigung, die in den Abbildungen zum Ausdruck kommt, ist kein Zufall, und nicht etwa das Ergebnis einer bewussten Auswahl von Ländern zur Demonstration des Effektes. Diese Beziehung ist vielmehr eine der ganz fundamentalen Gesetzmäßigkeiten der Marktwirtschaft, die in einer Vielzahl von ökonometrischen Untersuchungen, die sich über viele Länder und Zeitperioden erstrecken, ermittelt wurden. Als grobe Faustregel gilt, dass eine Lohnzurückhaltung von einem Prozent gegenüber einem anderen Land langfristig etwa ein Prozent Beschäftigungszuwachs bedeutet.²⁹

Es ist zu betonen, dass es sich hier um langfristige Effekte handelt. Strohfeuer, die kurzfristig die Konjunktur aufheizen, aber dann auch schnell wieder erlöschen, sind nicht gemeint. Deutschlands Arbeitslosigkeit ist, wie erwähnt, zu 85 % langfristig-struktureller Natur und hat nur zu 15 % konjunkturelle Ursachen. Bei den langfristigen Beschäftigungswirkungen kommt es überhaupt nicht darauf an, ob die Lohnverhandlungen die übliche Zielmarke, die durch die Summe aus Produktivitätssteigerung und Preissteigerung definiert wird, innerhalb von drei, vier Jahren um einen Prozentpunkt über- oder unterschreiten. Solche kleinen Änderungen sind unerheblich. Wenn aber die Zielmarke 20 Jahre lang in jedem Jahr um einen Prozentpunkt überschritten wurde, dann entsteht ein Problem, wie es in der Abbildung sichtbar wird. So langsam, wie das Problem aufgebaut wurde, so schwer und mühsam wird es sein, es durch Lohnzurückhaltung wieder abzubauen. Dennoch führt daran angesichts der neuen Wettbewerbsverhältnisse kein Weg vorbei.

Nur ein Kurs der Zurückhaltung und Bescheidenheit bei den Lohnverhandlungen, der zumindest auf eine Verlangsamung des Wachstums der Reallöhne hinausläuft, wird es ermöglichen, eine Verlagerung von Unternehmensstandorten und eine Kapitalflucht aus Deutschland zu verhindern. Um den

Kostennachteil gegenüber Holland zu beseitigen, der sich in den ersten 20 Jahren nach dem Wassenaar-Abkommen von 1982 aufgebaut hat, müssen wir die Lohnkosten um 13 % senken. Wenn man voraussetzt, dass die Löhne in Holland in Zukunft mit der Arbeitsproduktivität steigen, brauchen wir dazu etwa 13 Jahre lang eine Lohnzurückhaltung, die die Lohnsteigerung in jedem Jahr um einen Prozentpunkt unter den Produktivitätszuwachs drückt. Allerdings müssen die Löhne dabei, wie später noch ausgeführt wird, auch deutlich gespreizt werden. Bei den gering Qualifizierten wird die Lohnsenkung gegenüber einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik ein Drittel ausmachen müssen. Dafür kann sie bei den besser Qualifizierten entsprechend geringer ausfallen.

Als Alternative und Ergänzung zur Lohnzurückhaltung kommt eine Senkung der Lohnnebenkosten in Betracht. Die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung liegen bei 21 % der Bruttolöhne, was 17,4 % der Bruttolohnkosten ohne Mehrwertsteuer entspricht. Von den 17,4 % entfallen 8,1 Prozentpunkte auf die Rentenversicherung, 5,9 Punkte auf die Krankenversicherung, 2,7 Punkte auf die Arbeitslosenversicherung und 0,7 Punkte auf die Pflegeversicherung. Offenbar würde eine Abschaffung der Arbeitgeberbeiträge zur Renten- und zur Krankenversicherung ausreichen, die erforderliche Lohnkostensenkung von 13 % herbeizuführen. Mit einer Abschaffung der Arbeitgeberbeiträge zur Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung käme man demgegenüber noch nicht ganz hin. Der Einnahmeverlust der Sozialversicherungen könnte durch eine entsprechende Leistungsverringerung bei gleichzeitiger Teilprivatisierung der entsprechenden Sozialsysteme oder auf dem Wege der zusätzlichen Übernahme der Arbeitgeberbeiträge durch die Arbeitnehmer ausgeglichen werden. Aber diese Möglichkeiten verlassen den Boden dessen, was derzeit in Deutschland als mehrheitsfähig erscheint.

- Bundesamt, Fachserie 18, Reihe S.21; 1991 bis 2002: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder. Aufteilung Berlins nach eigenen Berechnungen. Für die Aufteilung der Arbeitnehmerentgelte wurde angenommen, dass die Ost-West-Relation in Berlin der im gesamten Bundesgebiet entspricht. Für die West-Ost-Aufteilung von Bruttoinlandsprodukt, Erwerbstätigen und Arbeitnehmern Berlin wurden Angaben früherer statistischer Publikationen verwendet.
- 25 Dabei ist die gesamte Beschäftigung einschließlich der staatlichen Beschäftigung dargestellt worden, um die Beschäftigungseffekte vom Einfluss der umfangreichen Privatisierungsmaßnahmen, die in den Ländern stattgefunden haben, unabhängig zu machen.
 - 26 Durch eine Revision der Zahlen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und eine Ausweitung des Berichtszeitraums um ein Jahr haben sich gegenüber früheren Auflagen des Buches sowohl bei den Löhnen als auch beim Beschäftigungsvolumen noch größere Abweichungen zwischen Holland und Deutschland ergeben.
 - 27 Statistisches Bundesamt und niederländisches statistisches Amt auf Anfrage sowie Statistisches Jahrbuch 2002 für das Ausland, S.185. U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States 2003 and 2004.
 - 28 OECD, Economic Outlook Nr. 67, Juni 2000, S.266, und Main Economic Indicators, April 2003, S.24.
 - 29 Den prozentualen Beschäftigungszuwachs, der wegen der Reaktion der Unternehmen aus einem Prozent Lohnzurückhaltung resultiert, nennt man die Elastizität der Arbeitsnachfrage. Dabei ist nicht der Vergleich im Zeitablauf, sondern der Vergleich zwischen verschiedenen Szenarien zu einem gegebenen zukünftigen Zeitpunkt gemeint. Folgende Schätzungen für die Elastizität der Arbeitsnachfrage sind in der Literatur zu finden:
 - 0,96 Franz und König für das verarbeitende Gewerbe in Deutschland;
 - 1,85 Burgess für das verarbeitende Gewerbe in Großbritannien;

- 1,92 Nickell and Symons für die Industrie in den USA;
- 0,85 Zimmermann und Bauer für den Bereich der gering Qualifizierten in Deutschland;
- 0,6 Riphahn, Thalmaier und Zimmermann für den Niedriglohnsektor in Deutschland;
- 2,04 Schneider et al. für geringfügig Beschäftigte in Deutschland mit weniger als 325 Euro Monatseinkommen;
- 1,14 Schneider et al. für den Niedriglohnsektor in Deutschland mit einem Einkommen zwischen 325 und 910 Euro.

Vergleiche W. Franz und H. König, *The Nature and Causes of Unemployment in the Federal Republic of Germany since the 1970s: An Empirical Investigation*, *Empirica* 53, 1986, S.219–244; S.M. Burgess, *Employment Adjustment in UK Manufacturing*, *Economic Journal* 98, 1988, S.81–103; S.J. Nickell und J. Symons, *The Real Wage – Employment Relationship in the United States*, *Journal of Labor Economics* 8, 1990, S.1–15; K.F. Zimmermann und T. Bauer, *Integrating the East: The Labor Market Effects of Immigration*, in: S.W. Black, Hrsg., *Europe's Economy Looks East – Implications for the EU and Germany*, Cambridge UK 1997, S.269–306; R. Riphahn, A. Thalmaier und K.F. Zimmermann, *Schaffung von Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte*, Bonn 1999; H. Schneider, K.F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-DeNew und W. Kempe, *Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich (Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen)*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, mimeo, Bonn 2002.

- 30 Vergleiche H.-W. Sinn, *Wieder 42 Stunden arbeiten*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 168, 23. Juli 2003, S.11.