

Den folgenden Artikel von **Joachim Kreimer-de Fries**
(Referatsleiter Europäische Tarifpolitik beim DGB-
Bundesvorstand) entnehmen wir dem *ötv-Hintergrund* Nr. 3 -
Mai 1999, dem Info-Dienst für Vertrauensleute und
Mandatsträger des ÖTV-Bezirks Nordrhein Westfalen (NW1).

Grenzüberschreitende tarifpolitische Kooperation am Beispiel BeNeLux- Deutschland und ihre politisch-ökonomische Begründung

Auf einem Gipfeltreffen der verantwortlichen Tarifpolitiker im niederländischen Doorn haben die Gewerkschaften und Gewerkschaftsbünde Belgiens, Deutschlands, der Niederlande und Luxemburgs am 5. September in Doorn (NL) eine gemeinsame Erklärung zur tarifpolitischen Kooperation verabschiedet. Der dänische Europäische Arbeitsmarktdienst (EA) bezeichnet das Ereignis zu Recht als "möglicherweise historischer Schritt".

Dieses Projekt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaftsbünden hatte mit einer Anfrage der beiden belgischen Gewerkschaftsbünde an die deutschen und niederländischen Bünde bereits 1996 seinen Anfang genommen. Anlass war das belgische Gesetz zur Lohndämpfung, das den Durchschnitt der von der OECD vorhergesagten Lohnerhöhungen in den Nachbarländer Frankreich, Niederlande und Deutschland als Maximalgrenze für die zweijährigen belgischen Tarifabschlüsse setzt.

Daraus wurde die Idee geboren, durch nachbarschaftliche Kooperation - Informationsaustausch und Absprachen - ***grenzüberschreitende Tarifunterbietung zu verhindern.***

Es ist klar, dass dies im Zeichen des europäischen Binnenmarktes und des EURO ein europaweites Anliegen sein muss, die Beteiligten hielten es aber für erfolversprechender, zunächst im kleinen Kreis Benelux-Deutschland zu konkreten Ergebnissen zu kommen.

Das erstes Gipfeltreffen im Juni 1997 konkretisierte diese Idee in Form einer seither regelmäßig zusammentretenden Expertengruppe, die den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit koordiniert und auch die jährlichen Gipfeltreffen vorbereitet.

Der harte Kern der „Erklärung von Doorn“ - im Hinblick auf die Vermeidung von Unterbietungskonkurrenz - ist zweifellos die tarifliche Orientierungsformel:

**Tarifabschlussvolumen =
Preisentwicklung + Produktivitätssteigerung**

Der Charme dieser Formel ist ihre universelle Anwendbarkeit. Es wurde bewußt keine Prozentzahl vereinbart, um auf die möglicherweise unterschiedliche Produktivitätsentwicklung in verschiedenen Ländern Rücksicht zu nehmen.

Die Stoßrichtung der Vereinbarung (eine Art Selbstverpflichtung der beteiligten Gewerkschaften) lautet: **Verhinderung von tariflicher Unterbietung**, wobei die vereinbarte Formel der Orientierung dient. Niemand wird eine Gewerkschaft kritisieren, wenn sie besonders günstige Bedingungen des Wirtschaftszweiges ausnutzt, um einen höheren Abschluß zu tätigen. Außerdem bietet die Formel volle Flexibilität bei der Frage, ob und in welchem Verhältnis das angestrebte Abschlussvolumen auf Realloohnerhöhungen und/oder Arbeitszeitverkürzungen (oder andere kostenwirksame beschäftigungswirksame Maßnahmen) aufgeteilt werden soll.

Offensichtlich machen grenzüberschreitende tarifliche Absprachen nur Sinn, wenn sie von den Mitgliedsgewerkschaften mitgetragen und umgesetzt werden. Daher war auf deutscher Seite neben dem für Wirtschafts- und Tarifpolitik verantwortlichen DGB-Vorstandsmitglied auch der stellvertretende Bundesvorsitzende der DAG sowie die verantwortlichen Tarifpolitiker der vier größten DGB-Gewerkschaften IG Metall, IG BCE, ÖTV und IG BAU an dem Treffen beteiligt. Mit den andern sektoralen Mitgliedsgewerkschaften erfolgte die Rückkopplung vor und nach dem Gipfeltreffen in Doorn.

Die Ergebnisse von Doorn zeigen zugleich, dass die gewerkschaftlichen Dachverbände eine initiiierende, fördernde Rolle für die grenzüberschreitenden tarifpolitischen Kooperation wahrnehmen können.

In den Monaten vor dem Gipfeltreffen ging es in der transnationalen Vorbereitungsgruppe vor allem um Inhalte einer Erklärung der Teilnehmer, in der erstmals

gemeinsame Ziele der nationalen Tarifverhandlungen niedergelegt werden sollten. Dabei wurden die gewerkschaftlichen Diskussionen von auch keynesianisch orientierten Wissenschaftlern beeinflusst, deren ökonomische und politische Analysen zu den lohn- bzw. tarifpolitischen Konsequenzen der europäischen Währungsunion im Zuge des politischen Klimawechsels in Europa erstmals wieder eine stärkere öffentliche Aufmerksamkeit fanden.

Die Analysen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung münden in dem Plädoyer für eine erneute Hinwendung der europäischen Gewerkschaften zu einer **produktivitätsorientierten Reallohnpolitik**; zugleich widersprechen die Institute der neoliberalen These, nur durch Tarifabschlüsse unterhalb des verteilungsneutralen Spielraums könne die deutsche und europäische Wirtschaft weltweit konkurrenzfähig sein.

Bekanntlich spielt sich der Austausch zwischen den EU-Volkswirtschaften ganz überwiegend im europäischen Binnenmarkt selbst ab, nur ein kleiner Teil des Warenhandels (in der Größenordnung von 10 Prozent) findet mit der übrigen Welt statt. Gleichwohl wird immer wieder ins Feld geführt, insbesondere die südostasiatischen Länder und die Wirtschaften des ehemaligen Sowjetblocks bedrohten aufgrund ihrer geringfügigen Arbeitskosten die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Die Zahlen sprechen eine andere Sprache:

Abbildung 1 zeigt die Exporte und Importe Deutschlands in und aus diesen Ländern sowie den Saldo des Handels. Seit Beginn der 90er Jahre - also seit Beginn der viel beschworenen „neuen“ Herausforderung - hat Deutschland im Handel mit diesen Ländern seine Position ständig verbessert. Die zuletzt erzielten Überschüsse bedeuten übrigens, dass Deutschland aus dem Handel mit diesen Ländern per Saldo **Arbeitsplatzgewinne** verbucht und nicht etwa den Verlust von Beschäftigung.

Dass der dem deutschen Handels- und Leistungsbilanzüberschuss notwendigerweise entsprechende *Kapitalexport* auch *Direktinvestitionen* enthält, ändern nichts an der erfolgreichen Behauptung

und Verbesserung der deutschen Position. Den Platz an der Spitze der weltweiten Lohn- und zugleich Produktivitätsskala aufzugeben, um selbst noch mehr Direktinvestitionen anzuziehen wäre - wie DIW-Forscher Heiner Flassbeck (in der kurzen Episode Lafontaine Staatssekretär im Bundesfinanzministerium) kürzlich formulierte - gerade so, „als wenn ein Läufer auf den Sieg in einem Rennen verzichtet, nur um in den Genuß des Windschattens zu kommen“.

Werfen wir nun einen Blick auf die Entwicklung der deutschen Lohnstückkosten (**Abbildung 2**) im internationalen Vergleich. Die Lohnstückkosten, in denen sich sowohl die Arbeitskosten als auch die Produktivität widerspiegelt, sind zweifellos ein wesentliches Kriterium für die Wettbewerbsfähigkeit, denn:

- ⇒ steigen die Lohnstückkosten in Land X (in heimischer Währung gerechnet) stärker als im Ausland, müssen die Unternehmen des Landes X (bei unverändertem Wechselkurs und einheitlichem Verkaufspreis der Güter) den Verlust von Marktanteilen und/oder Gewinneinbußen hinnehmen. Und umgekehrt:
- ⇒ steigen die Lohnstückkosten des Landes X weniger stark als im Ausland, können die Unternehmen entweder die Preise senken, um mehr Marktanteil zu ergattern, und/oder höhere Gewinne einfahren.

Der empirische Befund für *Westdeutschland* ist eindeutig:

- ⇒ Fast in jedem Jahr sind die gesamtwirtschaftlichen nominalen Lohnstückkosten in Westdeutschland geringer gestiegen als im Durchschnitt aller übrigen Industriestaaten (oberer Teil der Abbildung).
- ⇒ Ohne Wechselkursveränderungen (sprich DM-Aufwertung) wäre dadurch seit 1970 systematisch ein geradezu „überwältigender“ Wettbewerbsvorteil gegenüber den übrigen Industriestaaten kumuliert worden (siehe die Index 1970=100-Darstellung im unteren Teil der Abbildung).

Der Vergleich der Lohnstückkostenentwicklung in US-Dollar (in welche die *Ausgleichs*-, aber auch *Störfaktoren* durch Wechselkursveränderungen eingehen) zeigt Westdeutschland insgesamt eng am Durchschnitts-Pfad der übrigen Industriestaaten (**Abbildung 3**).

⇒ Die Periode eines relativ etwas stärkeren Anstiegs 1971 bis 1980

⇒ wurde abgelöst durch eine Phase geringeren Anstiegs 1981 bis 1986,

⇒ in den Jahren 1987 bis 1994 steigen die westdeutschen Lohnkosten - mit kleinen Ausschlägen - etwas geringer, 1995 stärker und seit 1996 geringer als in den andern Industriestaaten.

Man kann das auch so ausdrücken:

all zu lange und all zu sehr können sich die Lohnstückkosten (in heimischer Währung) nicht stärker oder geringer entwickeln, bis hier - in der mittleren Frist - eine Korrektur durch Wechselkursveränderungen erfolgt.

Eben diese **Puffer- oder Schleusenfunktion der Wechselkurse**, mit denen auseinanderlaufende Lohnstückkostenentwicklungen verschiedener Länder zeitweilig ausgeglichen werden, **entfällt** ab 1. Januar 1999 für alle 11 Euroländer. Innerhalb des *Festkursblocks*, zu dem neben Deutschland auch Belgien, Dänemark, Frankreich, Niederlande und Österreich gehören, ist dies schon seit 1987 der Fall.

Das bedeutet:

Die Entwicklung der Lohnstückkosten, damit letztlich die Tarifpolitik, ist zu einem direkt durchschlagenden Konkurrenzfaktor zwischen den jeweiligen Volkswirtschaften geworden:

- Ein Land, das aufgrund von all zu kräftigen Lohnerhöhungen seine Lohnstückkosten erheblich **stärker** ansteigen läßt als die andern, **verliert** nicht nur Marktanteile, sondern auch **Arbeitsplätze** an die Handelspartner!
- Ein Land, das umgekehrt systematisch hinter der Lohn- und damit Lohnstückkostenentwicklung der andern **zurückbleibt**, „**raubt**“ gewissermaßen den Nachbarländern nicht nur Marktanteile, sondern auch **Arbeitsplätze**!

Die Konsequenz für den Kurs der Gewerkschaften der Festkurs- bzw. Euroländer liegt auf der Hand:

- Entweder sie versuchen, durch eine Politik der grenzüberschreitenden **Tarifunterbietung** direkt

Beschäftigungsvorteile (und ihren Unternehmen Marktanteile und Gewinnvorteile) **auf Kosten der andern Länder** zu ergattern, (das Ergebnis wäre allerdings eine **nach unten gerichteten Spirale** bei den Löhnen und Arbeitsbedingungen aller und letztlich eine deflationäre Wirtschaftsentwicklung)

- oder sie setzen sich in **grenzüberschreitender Zusammenarbeit** engagiert dafür ein, dass die Lohnstückkostenentwicklung ihrer Länder in etwa **parallel** verläuft.

Bleibt die Frage: auf welchem Pfad soll das geschehen?
Welchen Maßstab setzen wir hier sinnvollerweise an?

Man braucht kein Anhänger der Kaufkraft-Theorie zu sein, um die Einsicht zu haben, dass in einem relativ geschlossenen Euromarkt die Reallohnentwicklung nicht auf Dauer hinter der Steigerung der Arbeitsproduktivität zurückbleiben darf, wenn der volkswirtschaftliche Kreislauf funktionieren und ein stabiles Wirtschaftswachstum erreicht werden soll.

Abbildung 4 zeigt sehr deutlich, dass seit 1982 eine solche Parallelität von Produktivitäts- und Reallohnentwicklung praktisch nicht mehr erreicht wurde, sondern dass die Reallöhne systematisch hinter der Produktivität zurückgeblieben sind.

Für die Zeit seit 1993 ist aus **Abbildung 5** ersichtlich, dass sowohl in der EU der 15 Länder, als auch in den Ländern des Festkursblocks in keinem Jahr der verteilungsneutrale Spielraum zur Nominallohnerhöhung ausgeschöpft wurde.

Mit andern Worten: *de facto* haben die beteiligten Ländern grenzüberschreitende Lohnunterbietungs-Konkurrenz betrieben!

Einen der zahlreichen Belege, dass die Politik der Lohndämpfung oder Lohnmäßigung kein Patentrezept für mehr Arbeitsplätze sein kann, liefert **Abbildung 6**:

⇒ Während sich in den *USA* und in *Großbritannien*, wo die Reallohnposition verbessert bzw. annähernd

gehalten werden konnte, die **Beschäftigung erhöht** hat,

⇒ haben *Frankreich* und *Westdeutschland* - bei permanenter Verschlechterung der Reallohnposition - in den 90er Jahren einen **drastischen Rückgang der Beschäftigung** zu verzeichnen.

Zwar gibt es im Unterbietungswettlauf auf Arbeitnehmerseite auf lange Sicht wohl nur Verlierer, aber trotzdem kann das eine oder andere Land zeitweilig dabei die „Nase vorn“ oder exakter gesagt „tief unten“ haben.

Abbildung 7 zeigt Dreierlei:

1. sind die Lohnstückkosten *im Festkursblock* seit 1987 geringer gestiegen als in den USA oder in Europa insgesamt,
2. haben sich die Lohnstückkosten *Westdeutschlands* zwischen 1987 und 1994 ziemlich parallel zu denen der anderen Länder im Festkursblock entwickelt,
3. hat Westdeutschland seit 1994 bei der Senkung der Lohnstückkosten ununterbrochen „den Vogel abgeschossen“!

Dass dieser fragwürdige „Sieg“ im Unterbietungswettlauf bei uns kein Jobwunder erzeugt hat, ist allgemein bekannt, nach dem bisher Gesagten aber auch nicht verwunderlich.

Soviel zur politisch-ökonomischen Begründung der Doerner Orientierungsformel.

Dass sich durch den Regierungswechsel in Deutschland auch auf europäischer Ebene zumindest die **Chance** für einen Politikwechsel, für eine **Ablösung der neoliberalen Hegemonie** ergeben würde, konnten die beteiligten Organisationen in Doorn noch nicht wissen. (Wie brüchig diese Chance allerdings ist, zeigte sich wenige Monate danach in der veränderten politischen Konstellation, die im Rücktritt des Finanzministers Oskar Lafontaines, der mit seiner Mannschaft für einen solchen Politikwechsel in Europa eintrat, zum Ausdruck kommt.)

Wenn - wie in Doorn erneut gefordert - auch die anderen politischen Akteure (Gesetzgeber und Regierungen, Europäische Zentralbank und Arbeitgeber) ihren Teil der

beschäftigungspolitischen Verantwortung auf sich nehmen, könnte sich daraus in der Tat eine **soziale und wirtschaftliche Wende in Europa** ergeben. Eine soziale und wirtschaftlich vernünftige Alternative zur bisherigen neoliberalen Politik müsste u. a. die folgenden Elemente enthalten:

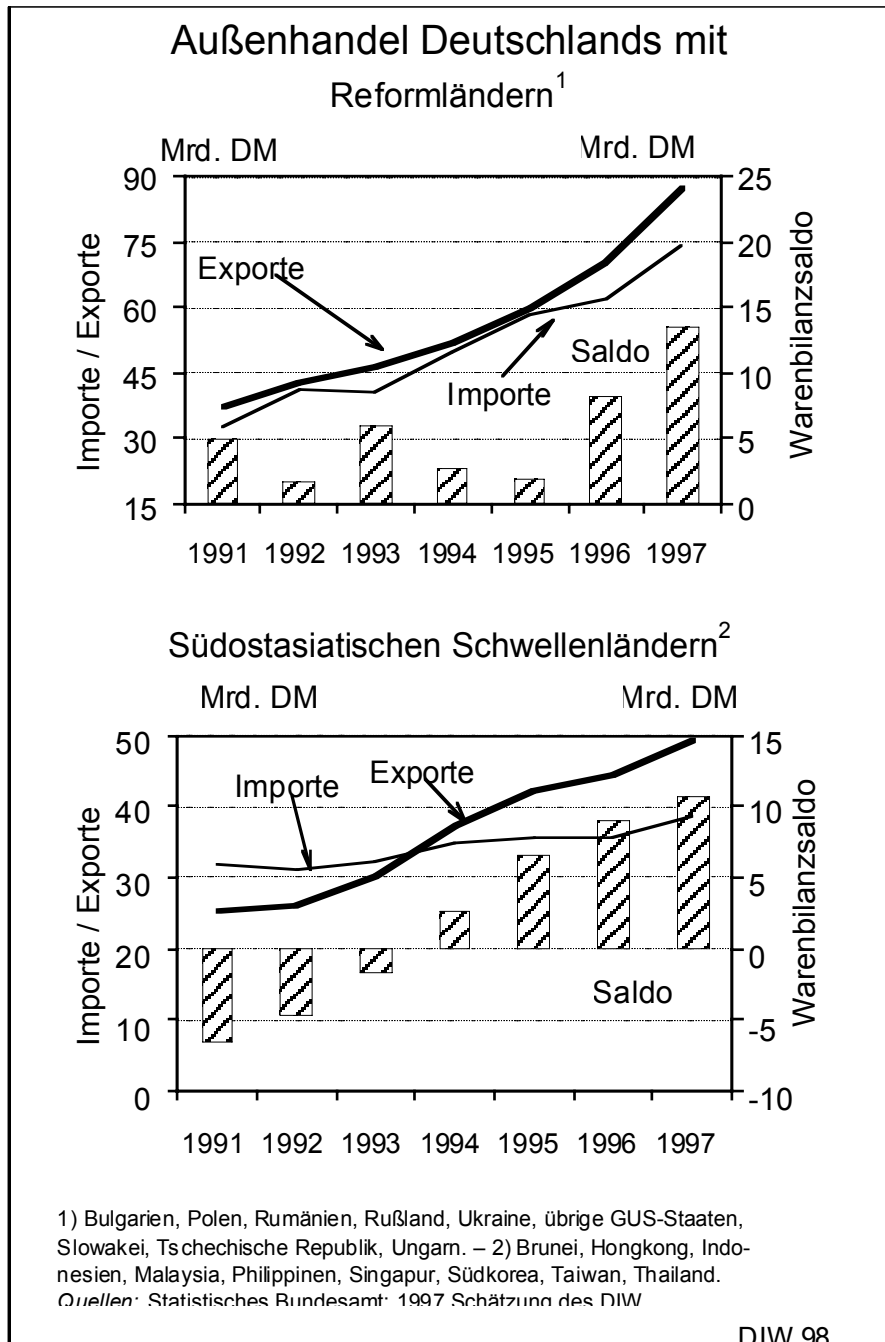
- Grenzüberschreitende tarifpolitische Kooperation
- Verhinderung von Lohn- bzw. Tarifunterbietung durch Orientierung der Tarifschlüsse an Preisentwicklung und Produktivitätssteigerung (Orientierungsformel von Doorn)
- Symmetrische und auch beschäftigungsorientierte Zinspolitik der Bundesbank bzw. der Europäischen Zentralbank, *das heißt:*
Zinssenkung bei Unterschreiten der Zielinflationsrate
- Koordinierte Wirtschafts- und Finanzpolitik der Europäischen Union für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung, deshalb auch Ablösung des „Stabilitäts- und Stagnationspaktes“ durch einen makroökonomisch fundierten Beschäftigungspakt
- Nationale Beschäftigungspolitik durch Überstundenabbau / gesetzliche Beschränkung der Höchstarbeitszeit (z. B. auf 44 Stunden pro Woche) im Arbeitszeitgesetz.

Joachim Kreimer-de Fries

(DGB-Bundesvorstand, Referat Europäische Tarifpolitik)

Bedrohung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit durch ehemalige Sowjetblock-Länder und Südostasien?

Abbildung 1



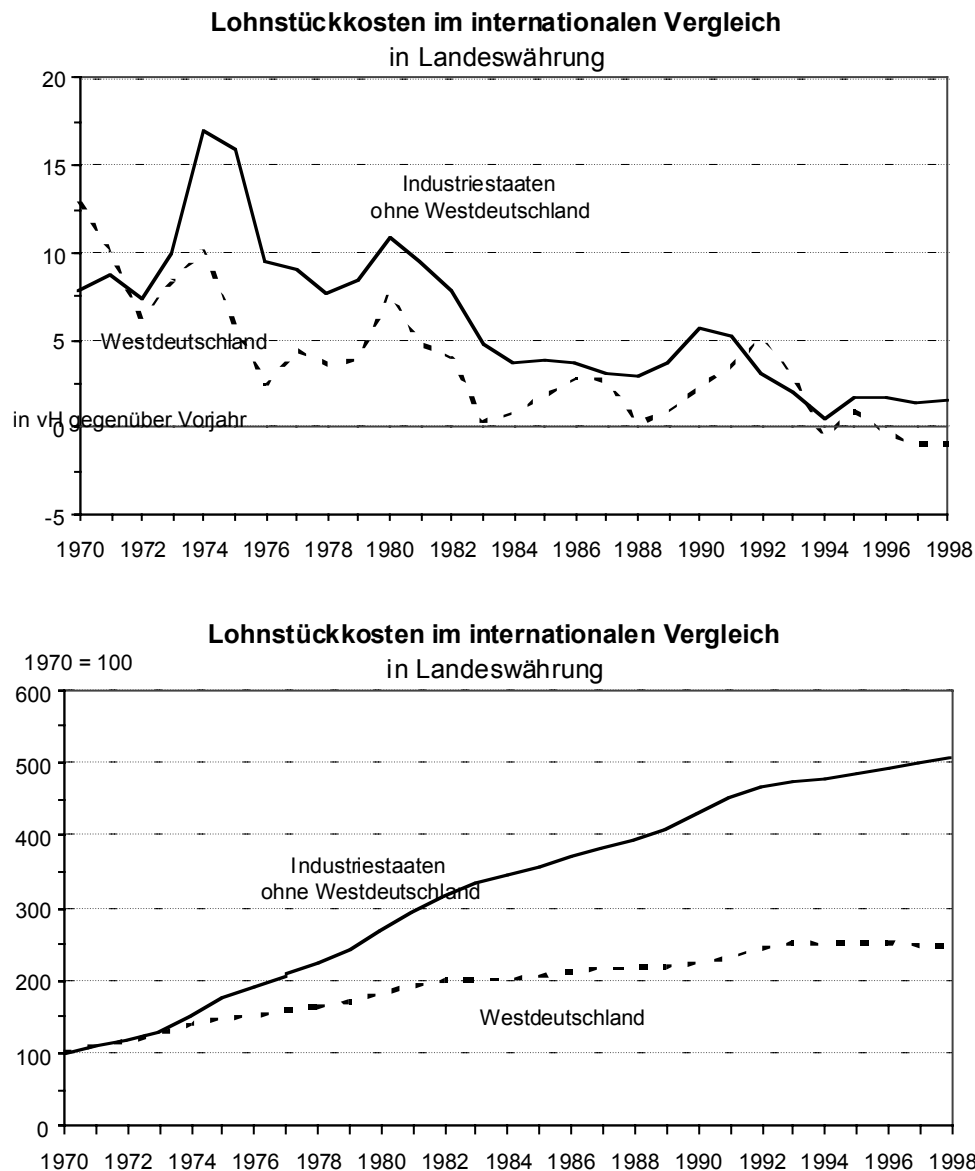
Exportüberschuss der deutschen Wirtschaft

⇒ in die Länder des ehemaligen Sowjetblocks seit 1991 (also seit deren Übergang zur kapitalistischen Wirtschaftsweise)

⇒ in die Südostasiatischen Schwellenländer seit 1994 mit steigender Tendenz.

„Zu hohe“ deutsche Arbeitskosten - Nachteil oder Vorteil?

Abbildung 2



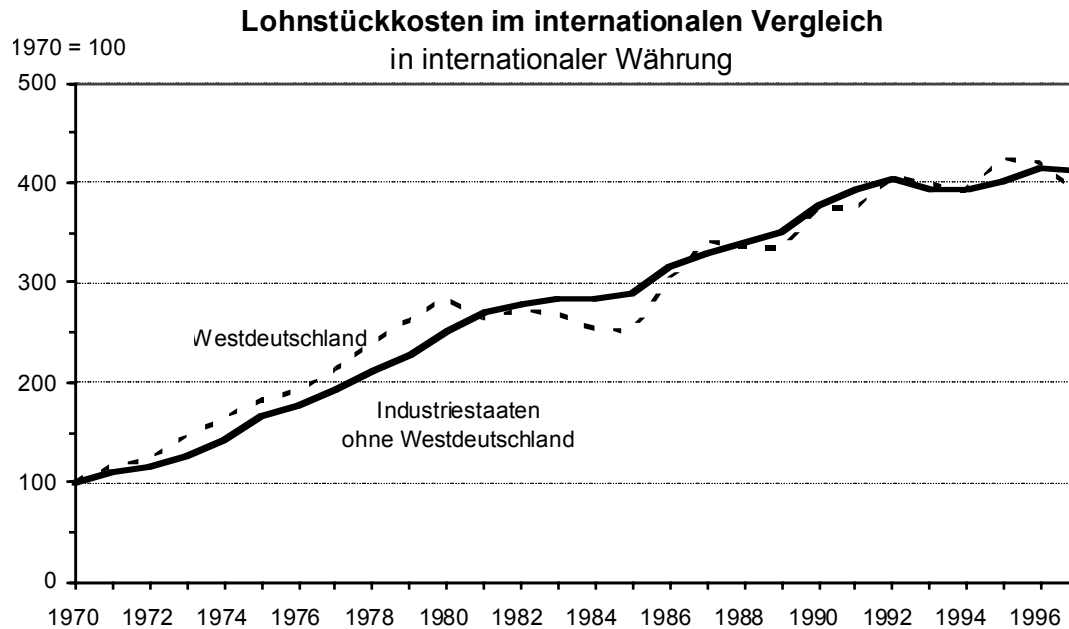
Quelle: DIW

- ⇒ Die gesamtwirtschaftlichen nominalen Lohnstückkosten sind fast in jedem Jahr in Westdeutschland geringer gestiegen als im Durchschnitt aller übrigen Industriestaaten (oberer Teil der Abbildung).
- ⇒ Ohne Wechselkursveränderungen (DM-Aufwertung) wäre dadurch seit 1970 systematisch ein „überwältigender“ Wettbewerbsvorteil gegenüber den übrigen Industriestaaten kumuliert worden (Index 1970=100-Darstellung im unteren Teil der Abbildung).

Lohnstückkostenentwicklung in US-Dollar

(d. h. nationale Lohnstückkostenentwicklung kompensiert bzw. konterkariert durch die Veränderungen des Dollarkurses gegenüber der je jeweiligen nationalen Währung)

Abbildung 3



Quelle: DIW

Gemessen in US-Dollar (und erheblich durch dessen Kurs gegenüber den jeweiligen nationalen Währungen bestimmt) stiegen die Lohnstückkosten in Westdeutschland im Vergleich zu den übrigen Industriestaaten:

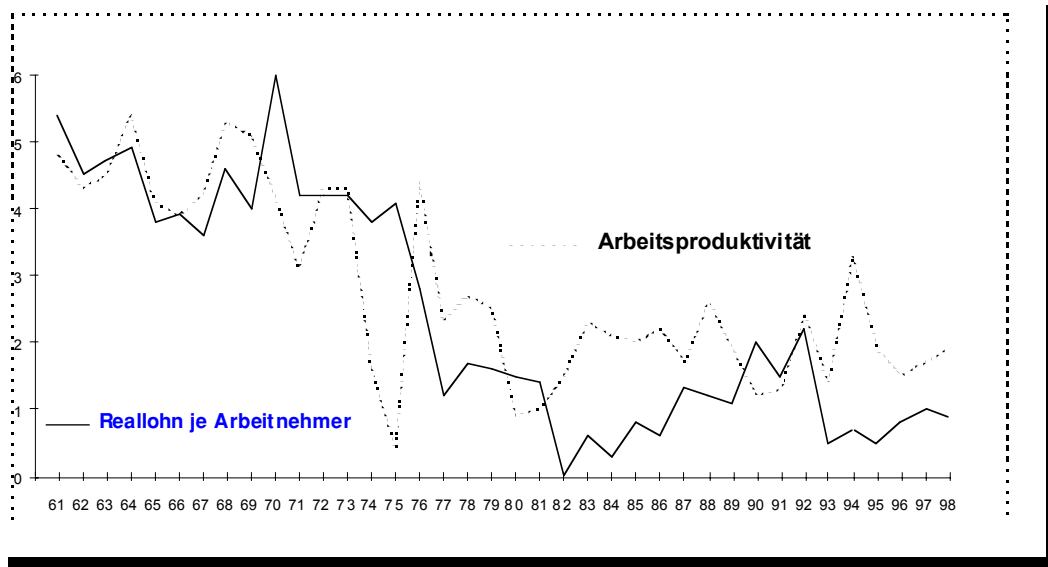
⇒ 1971-1980 **etwas stärker**

⇒ 1981-1986 **geringer**

⇒ 1987-1994 mit minimalen Oszillationen **etwas geringer**

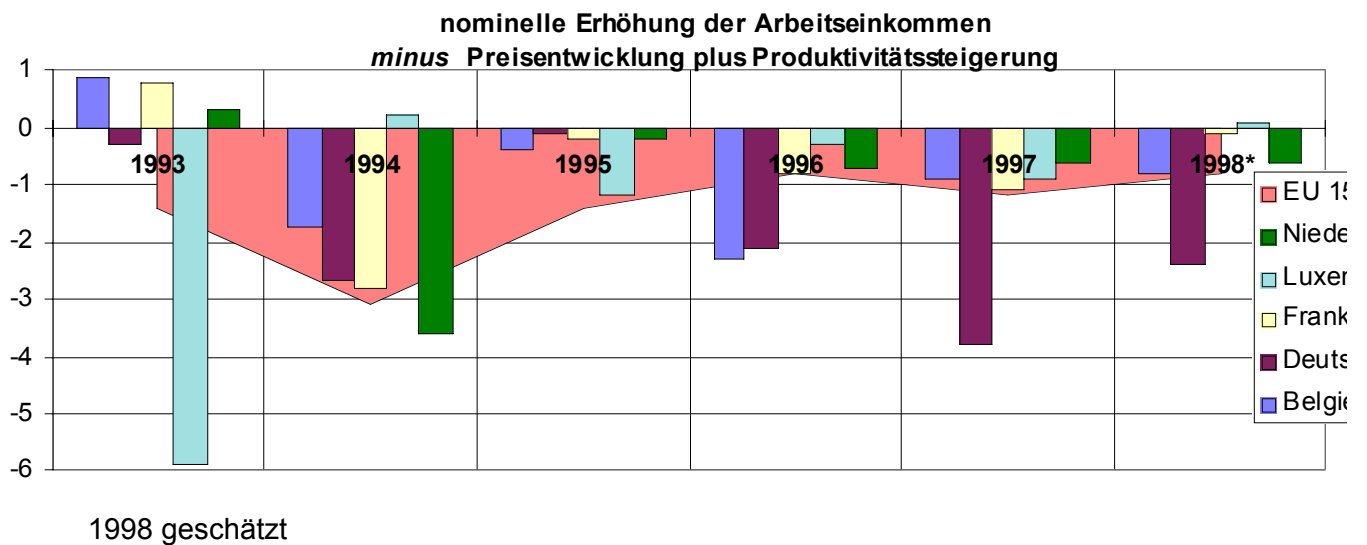
⇒ 1995 etwas stärker und **danach geringer**.

Abbildung 4: Reallohnentwicklung und Arbeitsproduktivität in der EU (1961–1997)



Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997a): Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1997 (Rev. 8), Brüssel, 30. September 1997, S. 16

Abbildung 5: (Nicht-)Ausschöpfung des verteilungsneutralen Spielraums:



nominelle Erhöhung der Arbeitseinkommen

minus

Verteilungsneutraler Erhöhungsspielraum der Arbeitseinkommen

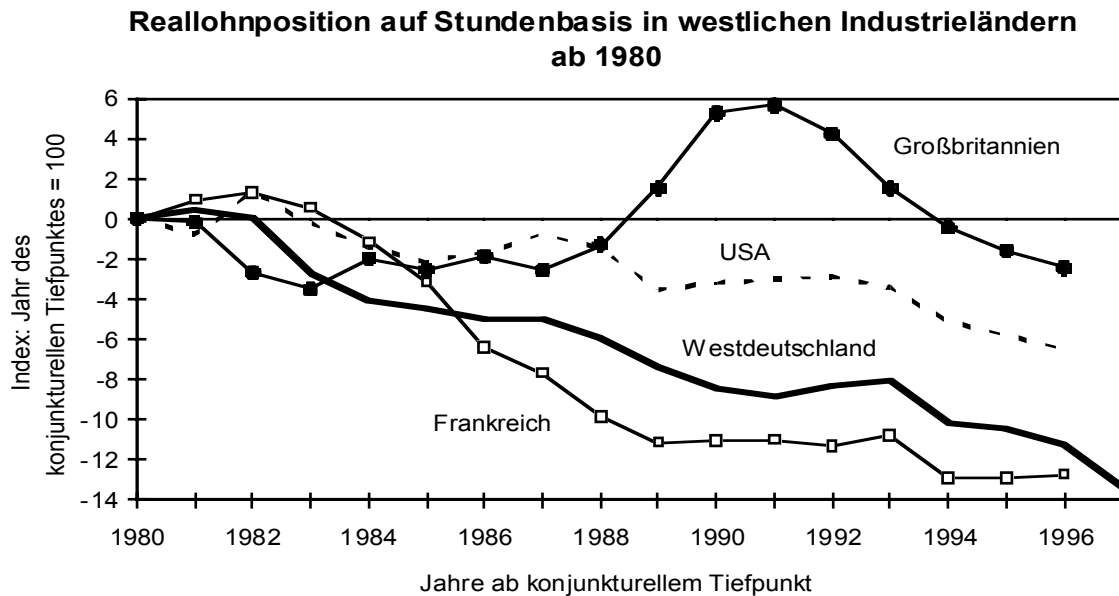
(Jährliche prozentuale Veränderung des BIP je Erwerbstätigen + Preisdeflator des privaten Verbrauchs)

Quelle: EU-Kommission, Europäische Wirtschaft, Beiheft A. Nr.3/4 (März/April 1998), Huber 1998, Thorsten Schulten (WSI)

Die „segensreichen“ Wirkungen der Lohnmäßigung?

[Reallohnposition = Abweichung der Reallohnentwicklung vom Produktivitätsanstieg, hier kumuliert seit 1980]

Abbildung 6



Prozentuale, ab 1980 kumulierte Abweichung zwischen Reallohnwachstum (gemessen als Bruttoeinkommen je geleistete Beschäftigtenstunde, preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts) und Produktivitätswachstum (gemessen als reales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde).

Quellen: OECD, IAB; Berechnungen des DIW.

DIW 98

USA und Grossbritannien:

Verbesserung der Reallohnposition - und „Beschäftigungswunder“,

Westdeutschland und Frankreich:

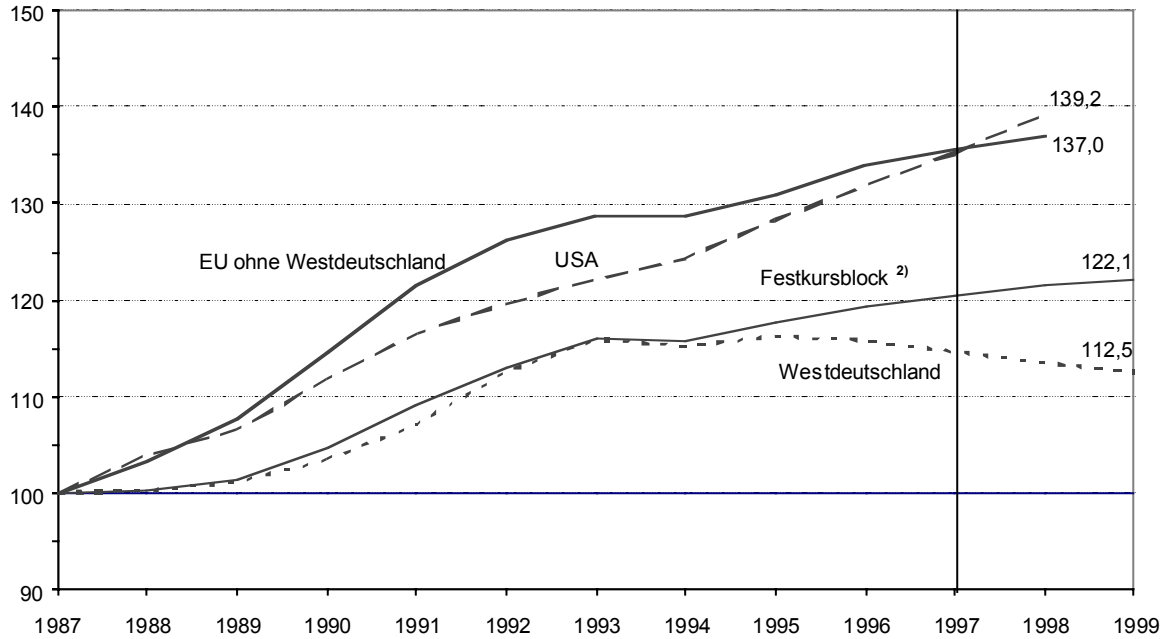
Verschlechterung der Reallohnposition - und drastischer Rückgang der Beschäftigung in den 1990er Jahren

Deutscher „Sieg“ im Unterbietungswettkampf 1995-98

Abbildung 7

Lohnstückkosten¹⁾ in Europa und den USA in Landeswährung

1987 = 100



¹⁾ Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Einheit des realen Bruttoinlandsprodukts; ab 1997 Schätzung bzw. Fortschreibung. ²⁾ Frankreich, Niederlande, Belgien, Österreich, Dänemark. *Quelle:* DIW