

Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt schaden der Innovation

Alfred Kleinknecht¹

Auf einen Blick

Durch angebotstheoretisch motivierte Strukturreformen des Arbeitsmarktes funktioniert das Innovationsmodell der „kreativen Akkumulation“ weniger gut. „Kreative Akkumulation“ bedeutet, dass in reiferen Industrien langfristig an der Akkumulation von Wissen für die schrittweise Verbesserung von Produkten, Prozessen und Systemen gearbeitet wird. Flüchtigere Arbeitsbeziehungen haben negative Konsequenzen für die Innovation durch „kreative Akkumulation“, da sie das Management von betriebspezifischem und oft personen- gebundenem Wissen erschweren. Sie schaden auch der Reputation von „Made in Germany“, die bislang auf einer exzellenten Beherrschung des Modells der „kreativen Akkumulation“ beruhte, u. a. durch die langfristige Bindung von Beschäftigten an die Betriebe. Deutschland und Europa müssen sich entscheiden, ob sie auf dem Weg der Strukturreformen auf den Arbeitsmärkten weitergehen wollen oder zurückkehren zu dem, was sich – gerade auch in Deutschland – historisch bewährt hat.

Vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosenzahlen nach der Finanzkrise wird in Europa der Ruf wieder lauter, die Arbeitslosigkeit mit Strukturreformen auf den Arbeitsmärkten zu bekämpfen. Dabei gelten Lohnsenkungen als Wunderwaffe gegen Arbeitslosigkeit. Die Erklärung hierfür klingt zunächst einleuchtend: Wenn auf einem Markt das Angebot größer ist als die Nachfrage, dann muss der Preis sinken; das Preiskartell der Gewerkschaften verhindert jedoch, dass bei hoher Arbeitslosigkeit die Löhne sinken. Außerdem wird darüber geklagt, dass die Menschen dank (zu) großzügiger Sozialleistungen keine niedrig bezahlte Arbeit annehmen würden. Mit Strukturreformen auf den Arbeitsmärkten müssten diese „Starrheiten“ behoben werden.

Flexibilisierung des Arbeitsmarktes: Königsweg für mehr Wohlstand?

Im Zusammenhang mit Strukturreformen wird auch immer wieder die strategische Bedeutung der Lockerung des Kündigungsschutzes hervorgehoben: Arbeitgeber_innen müssten wieder echte Chefs und Chefinnen sein können – oder etwas akademischer formuliert: Die Angebotsbedingungen für die Unternehmen müssten verbessert werden. Der Ruf nach Strukturreformen umfasst meist auch die Forderung nach niedrigeren Mindestlöhnen (oder deren Abschaffung) sowie nach kürzeren Bezugszeiten, niedrigeren Niveaus und strengeren Konditionen für Sozialleistungen. Eigentlich geht es auch noch um zwei weitere Dinge: weniger Gewerkschaftsmacht und weniger „Gleichmacherei“ bei der Einkommensverteilung. Letzteres wird aber oft nur implizit propagiert.

Demgegenüber betonen die Vertreter_innen der keynesianischen Theorieschule, dass Löhne nicht nur Kosten, sondern auch Kaufkraft sind. Lohnsenkungen können daher durch Kaufkraftverlust zu weniger Wachstum und Beschäftigung führen. Dem setzt die angebotstheoretische Strömung entgegen, dass für Arbeit dasselbe gilt wie für Äpfel und Birnen: Wenn sie billiger werden, verkaufen sie sich leichter. Als Beispiel werden immer wieder die Vereinigten Staaten angeführt, wo der reale, inflationsbereinigte Mindestlohn gegenwärtig niedriger ist als vor 50 Jahren. Dafür gibt es dort mehr (niedrigproduktive) Jobs. Zum Beispiel die „Greeters“ bei Wal-Mart: Menschen mit der Aufgabe, ankommenden Kund_innen so freundlich wie möglich einen schönen guten Tag zu wünschen.

Neben der neoklassischen Angebotstheorie, die sich meist für Strukturreformen ausspricht, und der keynesianischen Nachfragetheorie, die meist eher dagegen ist, gibt es in den Wirtschaftswissenschaften noch eine dritte Theorieschule: Die Innovationsforschung. Letztere ist auch als „evolutionäre“ oder „schumpeterianische“² Wirtschaftstheorie bekannt. Aus dieser Schule kommt noch ein anderes Argument: Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt können der Innovation schaden. Tatsächlich zeigt empirische Forschung, dass Betriebe mit Personalpolitik im angelsächsischen Stil (viele Zeitverträge, Leiharbeit, Scheinselbstständige etc.) weniger innovativ sind und ein niedrigeres Wachstum der Arbeitsproduktivität haben.³ Auch auf Makroebene zeigt sich, dass angelsächsische Länder mit liberalisierten Arbeitsmärkten langfristig ein erheblich geringeres Wachstum der Wertschöpfung pro Arbeitsstunde aufweisen.⁴

In angelsächsischen Ländern wie den USA, Australien, Neuseeland oder Großbritannien wurden in den siebziger und achtziger Jahren die Arbeitsmärkte dereguliert bzw. liberalisiert. Dies bedeutete: weniger Kündigungsschutz, bescheidenere Sozialleistungen, Schwächung der Gewerkschaften, stärker dezentralisierte Lohnverhandlungen und größere Ungleichheit in der Einkommensverteilung. Bemerkenswert ist, dass diese Länder langfristig kein höheres Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) haben als Länder, in denen diese Strukturreformen (noch) nicht stattgefunden haben. Allerdings wächst das BIP pro Arbeitsstunde, d. h. die Arbeitsproduktivität, nach der Deregulierung langsamer. Bei ungefähr gleichem BIP-Wachstum sind dann mehr Arbeitsstunden nötig. Es gibt also mehr (schlecht bezahlte) Jobs und weniger Wertschöpfung pro Arbeitsstunde.

Es zeigt sich außerdem, dass die angelsächsischen Länder es seit der Deregulierung ihrer Arbeitsmärkte schwerer haben, in klassischen Industriezweigen international zu konkurrieren. Die US-Unternehmen waren in der Informations- und Kommunikationstechnologie (etwa in Silicon Valley) mit einem „Garage Business-Modell“ der Innovation recht erfolgreich. Aber bei hochwertigen Produkten in reiferen Industrien laufen ihnen deutsche und japanische Firmen den Rang ab. Dies mag (unter anderem) erklären, warum Detroit (und nicht Wolfsburg) gegenwärtig eine sterbende Stadt ist.

Wie wirkt flexible Arbeit auf Innovation und Produktivität?

Zurückzuführen ist diese Entwicklung darauf, dass in reiferen Industriezweigen das Innovationsmodell der „kreativen Akkumulation“ (oder auch das „Routinmodell der Innovation“) dominiert: Hier ist die permanente Weiterentwicklung von (oftmals betriebsspezifischen) Kenntnissen für die schrittweise Verbesserung von Produkten, Prozessen und Systemen zentral. Betriebe sind oft gut in bestimmten Produktlinien, weil sie hier schon seit Jahrzehnten relevantes Wissen gesammelt haben. Hierunter befindet sich auch viel personengebundenes Erfahrungswissen. Die langfristige Bindung von Arbeitskräften an ihre Betriebe erleichtert dabei das Wissensmanagement bzw. die „kreative Akkumulation“ von neuem Wissen. Auch sind Investitionen in die betriebliche Aus- und Weiterbildung bei längerfristigen Arbeitsbeziehungen lohnenswerter.

Durch die langfristige Bindung von Personal und einen guten Kündigungsschutz entsteht außerdem auf Seiten der Beschäftigten mehr Vertrauen und Loyalität. Dadurch nimmt die Wahrscheinlichkeit ab, dass Betriebsgeheimnisse und technologische Kenntnisse an die Konkurrenz weitergegeben werden; bessere Geheimhaltung macht Investitionen in neues Wissen attraktiver. Mit flexiblem „hire and fire“ erodieren dagegen Vertrauen und Loyalität und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Management.⁵ Deshalb haben Betriebe in deregulierten Arbeitsmärkten umfangreichere Managementbürokratien für Aufsicht und Kontrolle als ihre Konkurrenten in stärker regulierten Arbeitsmärkten.⁶ Durch geringen Kündigungsschutz verändern sich auch die Machtverhältnisse in den Unternehmen. Es entsteht eine Angstkultur, die risikomeidendes Verhalten fördert, was der Innovation ebenfalls schadet.⁷ Manager_innen erhalten weniger Widerspruch und kritisches Feedback von unten, was autokratisches Verhalten fördert. Zugleich erzählen

Arbeitnehmer_innen, die leicht zu entlassen sind, ihren Vorgesetzten eher nicht, wie ihre Arbeit effizienter gestaltet werden kann, so dass das Management auch weniger Informationen von unten für Verbesserungen erhält.

Letztlich haben Unternehmen bei höheren Löhnen auch einen stärkeren Anreiz, in neueste Technologien mit höherer Produktivität zu investieren und ältere Technologien schneller auszurangieren. Nach Berechnungen von Vergeer und Kleinknecht gilt für 20 OECD-Länder langfristig (1960-2004), dass ein Prozent mehr (weniger) Lohnwachstum das Wachstum der Wertschöpfung pro Arbeitsstunde mit ungefähr 0,3 bis 0,5 Prozent erhöht (senkt).⁸ Billige und flexible Arbeit macht die Einführung von arbeitssparenden Innovationen weniger rentabel. Die Wirtschaft schaltet dann auf ein arbeitsintensiveres und weniger innovationsgetriebenes Wachstum um. Dadurch gibt es zwar mehr Jobs, aber auch weniger Wertschöpfung pro Arbeitsstunde, was den Spielraum für Einkommenssteigerungen verengt.

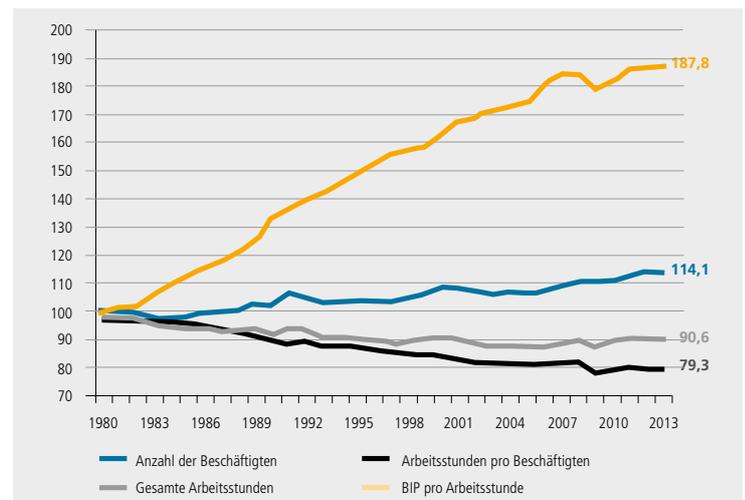
Sind Länder mit liberalisierten Arbeitsmärkten wirtschaftlich erfolgreicher?

Es ist daher nicht überraschend, dass Länder mit flexibleren Arbeitsmärkten ein geringeres Wachstum der Arbeitsproduktivität ausweisen als korporatistische Länder mit „starrerem“ Arbeitsmärkten. Dies gilt mittlerweile allerdings nicht nur für die angelsächsischen Champions der neoliberalen Flexibilisierung wie etwa die USA, Australien, Neuseeland oder Großbritannien. Es gilt in zunehmendem Maße auch für Länder des alten Europa. So haben in Italien bereits vor der Jahrhundertwende Reformen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes stattgefunden. Seither hat Italien ein auffallend niedriges Wachstum der Löhne und der Wertschöpfung pro Arbeitsstunde. Analysen von italienischen Unternehmensdaten zeigen, dass das Wachstum der Arbeitsproduktivität in Betrieben niedriger ausfällt, in dem Maße wie sie mehr Gebrauch machen von den neuen Optionen zur (externen) Flexibilisierung von Arbeit.⁹ Auch in den Niederlanden sind seit den achtziger Jahren die Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität durch Lohnzurückhaltung und einen wachsenden Anteil flexibler Arbeitskräfte weit unter den europäischen Durchschnitt gesunken.¹⁰

Bahnt sich in Deutschland Ähnliches an? In Deutschland ist mit den Hartz-Reformen mehr „Dynamik“ in den Arbeitsmarkt gekommen. Dies hat nicht nur Konsequenzen für den Arbeitsmarkt. Es wirkt sich auch auf die Innovation aus. Die hohe

Reputation von „Made in Germany“ beruht ja gerade auf der exzellenten Beherrschung des Innovationsmodells der „kreativen Akkumulation“. Mit der größeren „Dynamik“ auf dem deutschen Arbeitsmarkt nach den Hartz-Reformen (vor allem durch das rasche Wachstum flexibler Stellen) ist zu befürchten, dass die „kreative Akkumulation“ in Zukunft weniger gut funktionieren wird. Eine Indikation, dass diese Vermutung realistisch ist, gibt das Schaubild. Dort ist zu erkennen, dass sich nach den Hartz-Reformen das Wachstum der Arbeitsproduktivität (BIP pro Arbeitsstunde) abgeschwächt hat. Noch in den neunziger Jahren schaffte Deutschland ein Wachstum der Wertschöpfung pro Arbeitsstunde von 2,2 Prozent pro Jahr. In der Periode 2006-2013 (nach den Hartz-Reformen) ist dieses Wachstum auf 0,9 Prozent pro Jahr gesunken.¹¹ Vermutlich hat dies nicht nur konjunkturelle Ursachen. Es resultiert höchstwahrscheinlich auch aus der Lohnzurückhaltung und dem starken Anstieg von niedrig bezahlter und atypischer Beschäftigung.

Schaubild: **Arbeitsproduktivität, Arbeitsstunden und Beschäftigung in Deutschland, 1980-2013 (Index: 1980 = 100)**



Quelle: www.ggdc.net (Total Economy Database).

Die Frage ist nun: Wer ist besser dran? Die Länder mit stärker liberalisierten Arbeitsmärkten mit ihrem geringeren Wachstum der Arbeitsproduktivität und dafür höherem Jobwachstum? Oder das alte Europa, mit dem Umgekehrten? Überraschenderweise unterscheiden sich längerfristig betrachtet beide Ländergruppen beim Wachstum des BIP nur geringfügig. Zudem zeigen empirische Untersuchungen, dass längerfristig betrachtet Länder mit stärker liberalisierten Arbeitsmärkten keine systematisch niedrigeren Arbeitslosenquoten aufweisen als Länder mit „rigideren“ Arbeitsmarktinstitutionen, trotz ihres arbeitsintensiven Wachstums.¹² Dies kann u. a. mit einer großzügigeren Einwanderungspolitik und

mit längeren Arbeitszeiten erklärt werden. Durch die Flexibilisierung sind die Machtverhältnisse so verändert, dass die Chefs und Chefinnen leicht längere Arbeitszeiten erzwingen können.

Viel spricht für ein europäisches Sozialmodell. Es ist ja im Prinzip nicht verkehrt, wenn dank des Einsatzes arbeitssparender Technik das BIP mit weniger Arbeitsstunden produziert werden kann. Freizeit ist auch Wohlfahrt. Dies gilt allerdings nur, wenn Massenarbeitslosigkeit verhindert wird. Es ist daher wichtig, dass die geringeren Arbeitsstunden vernünftig verteilt werden, was eine Politik der Arbeitszeitverkürzung voraussetzt. In Deutschland hat das in der Vergangenheit lange Zeit gut funktioniert. Das Schaubild zeigt, dass seit 1980 die absolute Anzahl der Arbeitsstunden in Deutschland gesunken ist. Dennoch ist das Stellenwachstum positiv, weil die Arbeitsstunden pro Arbeitnehmer_in stärker gesunken sind als die Anzahl der gesamten Arbeitsstunden.

Die negative Konsequenz von Arbeitsmarktreformen (wie etwa „Hartz“) ist jedoch, dass im Zuge des geringeren Produktivitätswachstums der Spielraum für Einkommenssteigerungen kleiner wird. Tatsächlich weisen die Länder mit stärker flexibilisierten Arbeitsmärkten ein relativ bescheidenes Reallohnwachstum und eine stärkere Tendenz zu mehr Ungleichheit in der Einkommensverteilung auf. Da sich vor allem Spitzenverdiener_innen gut bedienen, bleibt in diesen Ländern für die unteren Lagen

der Einkommenspyramide nur wenig zu verteilen übrig. Dort kann daher leicht eine wachsende Gruppe von arbeitenden Armen entstehen, wie nicht nur in den angelsächsischen Ländern, sondern zunehmend auch in Deutschland und anderen europäischen Ländern beobachtet werden kann.

Europa am Scheideweg

Vor dem Hintergrund der aktuellen Wachstums- und Beschäftigungskrise stellen sich für die Europäer_innen zwei Fragen. Zum Ersten: Will Europa mit einer Niedriglohnstrategie dem Modell der angelsächsischen Job-Maschine folgen und die Krise mit geringem Produktivitätswachstum und vielen arbeitenden Armen überwinden? Also mit einem arbeitsintensiven Wachstumsmodell, das (Ironie der Geschichte!) dem faktorintensiven, aber produktivitätsschwachen Wachstumsmodell der früheren Planwirtschaften Osteuropas ähnelt? Und zum Zweiten: Will Europa das Funktionieren des Innovationsmodells der „kreativen Akkumulation“ durch Flexibilisierung der Arbeitsmärkte (weiter) untergraben? Wenn ja, dann würde dies nicht nur die Reputation von „Made in Germany“ und die deutsche Exportposition in klassischen Industriezweigen langfristig beeinträchtigen. Es würde zugleich den Aufbau wettbewerbsfähiger Industriezweige in anderen europäischen (Krisen-)Staaten erschweren und den (weiteren) Abbruch des europäischen Sozialmodells fördern.

- 1 Prof. em. Dr. Alfred Kleinknecht war ordentlicher Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Freien Universität Amsterdam (1994-1997) und an der TU Delft (1997-2013). Seit 2013 arbeitet er für das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.
- 2 Joseph A. Schumpeter (1883-1950) ist eine Art Säulenheiliger der Innovationsforscher_innen. Weltweit sind ca. 400-500 Wirtschaftswissenschaftler_innen Mitglied der „International Joseph A. Schumpeter Society“.
- 3 Siehe Kleinknecht, A.; van Schaik, F. N.; Zhou, H.: Is Flexible Labour Good for Innovation?, in: Cambridge Journal of Economics, 38 (2015), S. 1207-1219, sowie die dort genannte Literatur.
- 4 Siehe Vergeer, R.; Kleinknecht, A.: Does Labor Market Deregulation Reduce Labor Productivity Growth? A Panel Data Analysis of 20 OECD Countries (1960-2004), in: International Labour Review, 153 (2014), S. 365-393.
- 5 Siehe etwa Svensson, S.: Flexible Working Conditions and Decreasing Levels of Trust, in: Employee Relations, 34 (2011), S. 126-137.
- 6 Siehe Naastepad, C.W.M.; Storm, S.: The Innovating Firm in a Societal Context, in: Verbarg, R.; Ortt, J. R.; Dicke, W. (Hrsg.): Management of Technology, London 2005.
- 7 Siehe Acharya, V. V.; Ramin, P. B.; Krishnamurthy, V.S.: Labour Laws and Innovation, NBER Working Paper 16484, Cambridge, MA 2010, S. 1.
- 8 Siehe Vergeer, R.; Kleinknecht, A.: The Impact of Labor Market Deregulation on Productivity: A Panel Data Analysis of 19 OECD Countries (1960-2004), in: Journal of Post-Keynesian Economics, 33 (2011), S. 369-404; sowie Vergeer und Kleinknecht, 2014, op. cit.
- 9 Siehe Lucidi, F.; Kleinknecht, A.: Little Innovation, Many Jobs: An Econometric Analysis of the Italian Labour Productivity Crisis, in: Cambridge Journal of Economics, 34 (2010), S. 525-546.
- 10 Siehe Naastepad, C.W.M.; Kleinknecht, A.: The Dutch Productivity Slowdown: The Culprit at Last?, in: Structural Change and Economic Dynamics, 15 (2004), S. 137-163.
- 11 Eigene Berechnungen auf Basis von www.ggdc.net (Total Economy Database der Universität Groningen).
- 12 Siehe Vergeer, R.; Kleinknecht, A.: Do Flexible Labor Markets Indeed Reduce Unemployment?, in: Review of Social Economy, 70 (2012), S. 451-467.