

# Strukturelle Inflexibilität am Arbeitsmarkt in Deutschland?

Der Flächentarifvertrag, Investitionen und die Abwanderung von Kapital in  
Niedriglohnländer aus neoklassischer und schumpeterianischer Sicht

**- Ein Thesenpapier für die Jahrestagung der Otto Brenner Stiftung am 9. 11. 2000 -**

von

Heiner Flassbeck

1. Ökonomen, die für den deutschen Arbeitsmarkt Inflexibilitäten und Verkrustungen konstatieren, sind üblicherweise Anhänger der neoklassischen Theorie. Gegenstand der Analyse dieser Spielart der Ökonomie ist (seit dem Erscheinen des grundlegenden Werkes von Leon Walras) das System des allgemeinen Marktgleichgewichts. Diesem System werden alle wichtigen Charakteristika einer real existierenden Marktwirtschaft zugeschrieben. Das ist der zentrale Irrtum in der gesamten Auseinandersetzung um den „verkrusteten“ deutschen Arbeitsmarkt.
2. Die entscheidende Kraft des Marktes ist in dem neoklassischen Weltbild die Flexibilität der Preise. In jedem einzelnen Markt sorgt der Preis für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage. Droht am Markt für ein bestimmtes Gut die nachgefragte Menge unter die angebotene zu sinken, muß der Preis dieses Gutes so lange fallen, bis wieder genügend Nachfrage mobilisiert oder genügend Angebot vom Markt genommen wurde, um Marktgleichgewicht zu erzielen. In der walrasianischen Welt gilt das für jede Art von „Produkt“, das an einem Markt getauscht wird, also auch für Arbeit in all ihren Facetten.
3. Jeder Arbeiter bietet sozusagen am Morgen jeden Tages seine spezifische Form von Arbeit an und findet heraus, zu welchem Preis sie an diesem Tag gehandelt wird, zu welchen Bedingungen er also an diesem Tag eine Anstellung findet. Ist der Preis für die Arbeit nur flexibel genug, d. h., sinkt bei sinkender Nachfrage und steigt bei steigender, kann der Arbeiter in jeder Periode in gleicher Weise eine Anstellung finden, wie jedes andere angebotene Gut seine Nachfrage findet. In dieser Welt kann ein Phänomen wie unbeschäftigte Arbeit in der Tat nur auftreten, wenn der Preis für die angebotene Arbeit nicht ausreichend flexibel ist, die Arbeiter also beispielsweise einen sinkenden Lohn als Marktergebnis nicht akzeptieren und zu diesem Lohn nicht zu arbeiten bereit sind. Sie sind dann natürlich freiwillig arbeitslos, denn sie hätten zum Marktpreis ja Arbeit finden können.
4. Akzeptieren müssen in dieser Welt allerdings auch die Unternehmen den Marktpreis für Arbeit, der sich in jeder Periode herausbildet. Wie für jedes andere Gut auch, das sie in ihrer Produktion einsetzen, haben sie den Marktpreis für jede spezifische Art von Arbeit zu zahlen. Es gibt keine Differenzierung der Löhne nach irgendeinem Aspekt, der für die Unternehmen von Bedeutung ist. Ganz gleich, wo die Unternehmen produzieren, in welchem Sektor oder in welcher Branche und völlig unabhängig von ihrer eigenen wirtschaftlichen Situation sind sie Preisnehmer bei allen Vorleistungen, die sie in der Produktion einsetzen. In der walrasianischen Welt gilt ganz strikt das „law of one price“ für jedes Gut und für jede Dienstleistung, die auf dem Markt angeboten wird.

5. „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“, der gewerkschaftliche Schlachtruf seit Jahrzehnten und die ideologische Basis für den Flächentarifvertrag, findet also in der walrasianischen Welt der Marktwirtschaft eine eindeutige theoretische Rechtfertigung. Dieses Modell weist aber enorme Defizite an anderer Stelle auf. Es erklärt nämlich in keiner Weise, wie sich das marktwirtschaftliche System entwickelt, wie es also Fortschritte in dem Sinne macht, daß heute die wirtschaftliche Welt nicht nur, was das Einkommensniveau, sondern auch, was die Produkte und Produktionsverfahren angeht, eine ganz andere ist als vor 20 Jahren. In unserem alltäglichen Verständnis ist ein marktwirtschaftliches System dadurch gekennzeichnet, daß es tagtäglich durch Investitionen neue Produkte oder neue Lösungen für die Produktion herkömmlicher Produkte generiert, die es in der reinen Gleichgewichtswelt der Neoklassik, die nur auf die Flexibilität der Preise vertraut, gar nicht geben kann.
6. Motor eines marktwirtschaftlichen Systems sind offenbar unternehmerische Investitionen. Die Unternehmen investieren mehr oder weniger, je nach ihrer individuellen Ertragssituation. Die Unterschiede in den Erträgen der Unternehmen aber ergeben sich aus einer unterschiedlichen individuellen Produktivitätsentwicklung einerseits und einheitlichen Preisen für alle Vorleistungen, die die Unternehmen im Wettbewerb zu zahlen haben, andererseits. Zu diesen Vorleistungen zählen alle Vorprodukte, die das Unternehmen aus dem In- und Ausland bezieht. Bei Wettbewerb an den Märkten müssen alle Unternehmen auch in der schumpeterianische Welt exakt den gleichen Preis für alle gleich knappen Vorleistungen zahlen. Eine Inflexibilität der Preise aus der Sicht des einzelnen Unternehmens ist also auch für die realistische Form der Marktwirtschaft, für den unternehmerischen Innovations- und Investitionswettbewerb, die entscheidende Voraussetzung.
7. Das muß auch für Arbeit gelten. In Ländern, in denen es eine so hohe Mobilität der Arbeitskräfte wie in den USA gibt, ist das unbestritten. Zahlt ein Unternehmen nicht den einheitlichen Marktpreis für eine Arbeitskraft, wandert diese ab und sucht sich ein Unternehmen, das den Marktpreis bezahlt. In Ländern, in denen es keine so hohe Mobilität der Arbeitskräfte gibt, haben sich im Laufe der Industrialisierung Ersatzlösungen (funktionale Äquivalente) herausgebildet, die für die Unternehmen auch am Arbeitsmarkt marktwirtschaftliche Bedingungen herstellen. Die wichtigste davon ist der Flächentarifvertrag.
8. Steigert ein Unternehmen unter reinen Wettbewerbsbedingungen oder bei Gültigkeit eines Flächentarifvertrages seine Produktivität z. B. durch eine Verfahrensinnovation stärker als seine Konkurrenten, steigt sein Gewinn, da es für seine Vorleistungen einschließlich Arbeit nicht mehr als seine produktivitätsschwächeren Konkurrenten zu bezahlen hat. Das ist der entscheidende Anreiz für den Pionier, sich um Innovationen und deren Umsetzung im Markt, die eigentliche Investition, zu bemühen. Umgekehrt, Unternehmen fallen im Wettbewerb zurück, wenn sie mit dem Tempo des Produktivitätsfortschritts ihrer Konkurrenten nicht mehr Schritt halten können. Sie geraten dann in die Verlustzone und müssen früher oder später aus dem Wettbewerb ausscheiden. Wird der Mechanismus der Haftung des Unternehmens für seine Entscheidungen, im Normalfall durch vorübergehende Verluste, im Extremfall durch Bankrott, abgemildert bzw. beseitigt, wird die gewünschte marktwirtschaftliche Selektion abgeschwächt oder gar aufgehoben.
9. Allgemein gesprochen: Systeme, die sich dadurch auszeichnen, daß – auf der Ebene des einzelnen Unternehmens – die Vorleistungspreise starr sind, werden über flexible Gewinne gesteuert. Systeme flexibler Vorleistungspreise dagegen schaffen inflexible Gewinne und bedürfen daher anderer Steuerungsmechanismen. Je inflexibler die Preise für Vorleis-

tungen einschließlich Arbeit für das am Markt handelnde Unternehmen sind, desto flexibler und in der Steuerung des Systems effizienter ist der Gewinn dieses Unternehmens. Je flexibler die Preise für Vorleistungen einschließlich Arbeit, desto starrer und damit ineffizienter als Steuerungsinstrument ist der Gewinn des einzelnen Unternehmens. Es ist mehr als erstaunlich, daß sich gerade die Arbeitgeber tendenziell für eine Abkehr vom System flexibler Gewinne und zu einer Hinwendung zum System inflexibler Gewinne bekennen.

10. Ist es aus der Sicht der Arbeitgeber sinnvoll, ein System zu fordern, in dem jeder Produktivitätsvorsprung, den sich ein Unternehmen erarbeitet, zu erheblichen Teilen von Preissteigerungen für seine spezifischen Vorleistungen einschließlich Arbeit weggesteuert wird? Wer entscheidet in diesem System darüber, ob ein Unternehmen am Markt bleiben kann, das trotz permanent schwacher Produktivitätsentwicklung überlebt, weil es für seine Vorleistungen einschließlich Arbeit weit weniger als seine Konkurrenten zahlen muß? Andererseits: Ist es aus der Sicht der Gewerkschaften sinnvoll, ein System zu fordern, in dem der Produktivitätsvorsprung eines Betriebes nur oder überwiegend den Arbeitern dieses Betriebes zugute kommt. Wer entscheidet dann darüber, welche Arbeitnehmer in guten und welche in schlechten Betrieben arbeiten und damit gute oder schlechte Löhne verdienen dürfen?
11. Die in Sonntagsreden zu den „Herausforderungen der Globalisierung“ geforderte „Flexibilität am Arbeitsmarkt“ darf folglich gerade nichts mit flexiblen, im Sinne von unterschiedlichen Preisen für gleichartige Leistungen zu tun haben. Die Flexibilität der Preise ist am größten, wenn die sichtbaren Unterschiede der Preise gleichartiger Produkte und Dienstleistungen nahe Null sind. Am besten wird das durch einen Flächentarifvertrag mit möglichst wenigen Ausnahmen gewährleistet. Nur in einem solchen System funktioniert die Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklung über die Gewinne, anstatt über Ersatzmechanismen wie betriebliche Vereinbarungen. Nicht anders als bei staatlichen Subventionen für notleidende Branchen muß eine Abweichung vom Prinzip des gleichen Preises für alle Vorleistungen einschließlich Arbeit die Ausnahme sein<sup>1</sup>. Wer sie zur Regel macht, zerstört nicht nur die aus vielen guten Gründen bei uns gewachsenen Strukturen des sozialen Dialogs, sondern auch die marktwirtschaftliche Effizienz eines sich dynamisch entwickelnden Systems, die die deutsche Wirtschaft bisher ausgezeichnet hat.
12. Wie aber können Länder mit sehr hohen Löhnen und Länder mit sehr niedrigen Löhnen ohne gemeinsamen Flächentarifvertrag miteinander Handel betreiben, ohne daß die Unternehmen in dem Land mit den niedrigen Löhnen bei allen Produkten im Vorteil sind? Nehmen wir den einfachen und seit 1990 durchaus realistischen Fall, daß ein Niedriglohnland, dessen Grenzen wirtschaftlich vollständig geschlossen waren, plötzlich, über Nacht sozusagen, seine Grenzen gegenüber einem Hochlohnland öffnet. Polen im Verhältnis zur Bundesrepublik ist dafür das klassische Beispiel. Offenbar ist bei perfekter Mobilität des Kapitals und bei perfekter Mobilität aller anderen international zu beziehender Vorleistungen einschließlich der Rohstoffe die Produktion in Deutschland in kaum einem Feld noch rentabel, wenn nur die polnischen Arbeitskräfte einen ähnlichen Ausbildungsstand haben.

---

<sup>1</sup> Der Fall Holzmann hat in kartesischer Klarheit gezeigt, wie eine Abweichung vom Flächentarifvertrag zu subventionsähnlichen Tatbeständen und damit zur Wettbewerbsverzerrung führt. Nicht umsonst haben zuletzt die Arbeitgeber die Vereinbarung zur Lohnkürzung abgelehnt. Holzmann ist nicht der Beweis für die „Inflexibilität“ des Flächentarifvertrages, sondern der Beweis für die in dem System eingebaute Sperre gegen beliebige Subventionen eines gescheiterten Unternehmens durch die Arbeitnehmer.

13. Unter diesen Bedingungen würde die neoklassische Theorie in der Tat eine massive Abwanderung von Kapital aus dem Hochlohnland in das Niedriglohnland vorhersagen. Die Nachfrage nach Arbeit im Niedriglohnland würde solange steigen und im Hochlohnland solange sinken, bis die Löhne in beiden Regionen ausgeglichen sind. Dieser Wirkungsmechanismus ist es, der bei vielen neoklassisch denkenden Autoren nach der Öffnung des eisernen Vorhangs zu der Erwartung führte, der jetzt trotz Immobilität „globalisierte“ Arbeitsmarkt werde in den Industrieländern die Löhne massiv unter Druck setzen. „600 Millionen Chinesen oder 500 Millionen Inder“ müssen in dieser neoklassischen Welt nicht körperlich in die Industrieländer drängen, um die Arbeitskräfte dort das Fürchten zu lehren, sondern nur in Form ihrer schieren Existenz bei weltweit offenen Güter - und Kapitalmärkten. Knapp und teuer wird in den Industrieländern bei Öffnung dieser Märkte das unternehmerische Kapital, weil es in weit größerem Maße dort eingesetzt wird, wo die billigen Arbeitskräfte seinen Einsatz lohnender machen. Sind die Löhne in den entwickelten Ländern unflexibel, ist Arbeitslosigkeit in den Industrieländern unvermeidlich.
14. Diese neoklassische Vermutung einer Lohnangleichung bei offenen Märkten dominiert noch immer die ökonomische Theorie, insbesondere in Deutschland. Sie ist aber ganz fundamental falsch. Wie nach 1990 im Grunde eindrucksvoll bewiesen, wurden daraus völlig unzutreffende Prognosen über die Entwicklung des Verhältnisses von Entwicklungsländern und Industrieländern nach einer Öffnung der Märkte abgeleitet. Wie fast immer in der Ökonomie werden die relevanten Fakten jedoch entweder nicht zur Kenntnis genommen oder durch geschickte Uminterpretation „erträglich“ für die eigene Position gemacht. Die Schwierigkeit liegt in der Tat darin, daß einige Teilergebnisse scheinbar in eine neoklassische Richtung führen. So ist nach der Öffnung der Märkte zweifellos per Saldo Kapital in die Transformationsländer des Ostens gewandert. Es ist aber keineswegs so, daß dieser Abfluß von Kapital im Westen Arbeitsplätze gefährdet oder gar vernichtet hat. Der entscheidenden Frage nämlich, ob das Kapital schon vorhanden war und aufgrund des exogenen Schocks abgezogen wurde, oder ob es Kapital war, das im Zuge des Prozesses der Öffnung überhaupt erst entstanden ist, wird aufgrund der theoretischen Vorurteile gar nicht nachgegangen.
15. Da die Neoklassik über keine Theorie der Entwicklung verfügt, kann sie auch das Zusammenspiel der intertemporalen Dynamik mit der internationalen nicht verstehen. Da schon die nationale neoklassische Welt statisch ist, erhalten globale Schocks, also die internationalen Aspekte im weitesten Sinne in dieser Kunstwelt eine Dynamik, die vollkommen unangemessen ist. Das führt die Wirtschaftspolitik systematisch in die Irre, wie man in Deutschland zum Beispiel an der immer wiederkehrenden Standortdiskussion sehen kann. Daß ein großes und relativ geschlossenes Land seine Wirtschaftspolitik auf die Förderung der Exporte reduziert, ist nicht nur Ausdruck des alten merkantilistischen Denkens, sondern auch der Unfähigkeit des neoklassischen Ökonomen, die Beschränkung seines Weltbildes infolge des Ausblendens der schumpeterianischen Dimension wirtschaftlicher Dynamik zu erkennen. Es führt darüber hinaus aber, und das ist die nicht zu unterschätzende politische Dimension dieser scheinbar wissenschaftlichen Kunstwelt, zu einer Bedrohungskulisse im Gefolge der allseits beschworenen Globalisierung in der Bevölkerung, die nationalistische Bewegungen geradezu herausfordert.
16. Wie grundlegend falsch der neoklassische Zusammenhang ist, läßt sich am Beispiel der Direktinvestitionen im Falle Polens leicht zeigen. Wandert ein deutsches Unternehmen nach Polen aus, tut es dies in der Auffassung der Neoklassik, um die Tatsache auszunutzen, daß die Löhne in Polen weit niedriger als in Deutschland sind. Das ist richtig und

auch in einer schumpeterianischen Deutung des Vorganges das entscheidende Motiv. Damit aber sind die Gemeinsamkeiten der Deutung erschöpft. In der Neoklassik tut der Unternehmer in Polen exakt das Gleiche, was er im Inland im Falle sinkender Löhne tun würde: Er bewegt sich auf seiner „Produktionsfunktion“ von einer kapitalintensiven zu einer weniger kapitalintensiven Produktionsweise. Er produziert also die gleiche Menge wie zuvor, nur setzt er in Polen (bzw. nach der Lohnsenkung) weniger von dem (unverändert) teuren Kapital und mehr von der (jetzt) billigen Arbeit ein. Der relative Preis von Arbeit, also das Verhältnis des Preises von Arbeit zu Kapital ist gesunken, folglich wird arbeitsintensiver produziert. Die mit der Investition verdiente Rendite (Gewinn pro Kapitaleinheit) des Unternehmers in Polen steigt selbst bei konstanter Lohnsumme (gestiegene Zahl der Beschäftigten  $\times$  gesunkene Löhne pro Kopf) infolge der Verminderung der Kosten für Kapital, da der gleiche Gewinn nun bei geringerem Kapitaleinsatz erzielt wird.

17. Wäre die neoklassische Sichtweise richtig, müßte sich feststellen lassen, daß Unternehmen bei der Verlagerung von Produktion in Niedriglohnländer, ihre Produktionsverfahren im Vergleich zu der Produktionsweise, die sie in den Hochlohnländern angewandt haben, fundamental verändern, d. h., arbeitsintensiver gestalten. Genau das Gegenteil ist aber zu beobachten. Die Unternehmen exportieren exakt die Technologie, die sie auch im Hochlohnland angewendet haben oder eine noch modernere und kapitalintensivere. Allein dieses Faktum nimmt der Neoklassik vollständig ihre Basis.
18. Warum nutzen die Unternehmen die nach neoklassischer Auffassung gebotene Möglichkeit der Gewinnsteigerung über eine Einsparung von Kapital nicht? Die Antwort ist einfach: Weil sie eine ganz andere und viel attraktivere Möglichkeit der Gewinnsteigerung im Auge haben. Wer nämlich seine Produktion mit unveränderter, also westdeutscher Technologie sozusagen, nach Polen verlagert, macht aufgrund seiner hohen Produktivität und der geringen Löhne bei gegebenen Weltmarktpreisen in Polen einen temporären Zusatzgewinn im Vergleich zu seiner westdeutschen Produktion, der sich in seiner Gewinn- und Verlustrechnung und in seiner Rendite weit stärker positiv niederschlägt als die neoklassische Kostenminimierung. Dieser Gewinn ist allerdings im weitesten Sinne ein Monopolgewinn, also ein Gewinn im Ungleichgewicht, den die Neoklassik nicht kennt. Dieser Gewinn ist determiniert vom Abstand der polnischen zur deutschen Produktivität zunächst und dem Tempo des Aufholens bei der Produktivität in Polen später. Nach aller Erfahrung mit Aufholprozessen von Entwicklungsländern sind die Anpassungsphasen selbst in den erfolgreichsten Ländern sehr lang, d. h., ziehen sich u. U. über mehrere Jahrzehnte hin. In der gesamten Zeit können westliche Unternehmen Zusatzgewinne erzielen, die es in der neoklassischen Theorie überhaupt nicht gibt.
19. Der Zusatzgewinn des westlichen Unternehmens ermäßigt sich folglich im Laufe der Zeit nur, wenn der Produktivitätsfortschritt in Polen und die dortigen Lohnsteigerungen größer als in Deutschland sind, und er verschwindet erst vollständig, wenn das polnische Produktivitätsniveau und Lohnniveau in der Gesamtwirtschaft mit dem westlichen gleichgezogen haben. Wie für Deutschland und Japan nach dem Zweiten Weltkrieg können die westlichen Investitionen für das aufholende Land eine große Bedeutung haben, weil sie ihnen in einigen Bereichen zumindest die Chance eröffnen, Sprünge in der technologischen Entwicklung zu verwirklichen, die sie aus eigener Kraft weit weniger gut oder erst sehr viel später machen könnten.
20. Das Kapital aber, das die westlichen Unternehmen in Polen investieren, wird nicht im Westen abgezogen, sondern entsteht erst dadurch, daß der Westen mit Polen erfolgreich

Handel treibt. Wobei erfolgreich heißt, daß der Westen Leistungsbilanzüberschüsse erzielt. Nur das Land, das einen Leistungsbilanzüberschuß aufweist, kann (netto) Kapital exportieren. Die Exportdynamik im Handel des Westens mit Polen, hat in einer schumpeterianischen Welt Einkommen und Kapital entstehen lassen, die es ohne den Außenhandel gar nicht gegeben hätte. Das Kapital, das abfließt, bedeutet für den Westen also keinen Verlust an Arbeitsplätzen, sondern lediglich einen Ausgleich für den Gewinn an Arbeitsplätzen, den der Westen zunächst im Handel mit dem aufholenden Land erzielt hat.

21. Entscheidender Faktor jedoch, um diesen für beide Seiten positiven Prozeß der Verlagerung von Kapital in Gang zu setzen, ist aber - und hier schließt sich der Kreis - die Gültigkeit des law of one price am Arbeitsmarkt in Polen, also mobile Arbeit dort oder die Existenz eines Flächentarifvertrages. Wären dagegen die Löhne im Sinne der modernen Variante von Flexibilität in Polen tatsächlich flexibel wäre das Ergebnis ein ganz anderes. Richteten sich die Lohnsteigerungen in Polen via betriebliche Vereinbarungen an der Situation des jeweiligen Betriebes aus, wäre neben dem schumpeterianischen Prozeß auch der internationale Strukturwandel massiv behindert oder gar nicht existent. Für die Entwicklungsländer wären „flexible“ Arbeitsmärkte in diesem Sinne noch negativer zu beurteilen als für die Industrieländer. Die Entwicklungsländer verlören nämlich weitgehend die internationalen Direktinvestitionen als Quelle für einen rascheren Wandel.
22. Wie absurd die allgemeine Forderung nach Abschaffung oder einer „Flexibilisierung“ des Flächentarifvertrages auch in diesem Lichte ist, läßt sich leicht am Beispiel Ostdeutschlands zeigen. In Ostdeutschland wurde der Flächentarifvertrag in besonderem Maße „nach unten“ durchlöchert, weil dort die Löhne im Zuge der Vereinigung insgesamt zu stark gestiegen waren. Das Lohnniveau in Ostdeutschland ist - auch gemessen an allen vernünftigen (nicht - neoklassischen) Maßstäben wie den Lohnstückkosten - zu hoch. Daß daraufhin viel mehr Betriebe als bei angemessenem Niveau der Löhne einen Ausweg in der Öffnung des Vertrages suchen, ist ebenfalls vollkommen verständlich und berechtigt. Daraus folgt aber gerade nicht, daß man den Flächentarif insgesamt oder auch nur für Ostdeutschland abschaffen sollte. Das Gegenteil ist richtig: Im Sinne einer konsequenten Ursachentherapie muß alles getan werden, um das Kostenniveau zu senken oder - und das ist die politisch vor allem zur Verfügung stehende Variante - das Produktivitätsniveau anzuheben. Die Abschaffung des Flächentarifvertrages aber ist kontraproduktiv. Sie nimmt der Wirtschaft in Ostdeutschland aus der Sicht der westlichen Investoren den letzten Vorteil, nämlich das noch immer niedrigere Lohnniveau. Der ausländische oder der westdeutsche Investor muß ohne Flächentarifvertrag damit rechnen, daß er auf der Betriebsebene mit der Forderung nach einer sofortigen Angleichung der Löhne konfrontiert wird, weil er die gleiche Produktivität wie im Westen realisiert und folglich den gleichen Lohn bezahlen kann.