

Chancen und Grenzen einer langfristigen Reformstrategie am Arbeitsmarkt

Bemerkungen anlässlich der Präsentation der ZEW-Studie
„Moderne Regulierung am Arbeitsmarkt“ am 27.02.2007

Die Studie „Moderne Regulierung am Arbeitsmarkt“ bietet eine systematische Bestandsaufnahme des Feldes der Arbeitsmarktregulierung. Sie stellt nicht nur die *Wechselwirkungen* zwischen verschiedenen Regulierungsinstrumenten dar, sondern unterscheidet auch sorgfältig zwischen alternativen Strategien mit je besonderen Zielprioritäten. Die Studie belegt nachdrücklich, was wir in drei Jahrzehnten Millionen-Arbeitslosigkeit erfahren haben, nämlich dass es *keine einfachen Lösungen* des Beschäftigungsproblems gibt und *keine Besserung* in einer Hinsicht ohne vorübergehende Nachteile und Zumutungen in *anderen* Hinsichten.

Die Ergebnisse der Studie stehen in Einklang mit den einschlägigen Befunden der internationalen Forschung. Insbesondere die folgenden scheinen von herausgehobener Bedeutung.

1. Die im internationalen Vergleich gewonnenen Daten verweisen auf den engen Zusammenhang zwischen Regulierungsdichte und Beschäftigungsvolumen. Das Beschäftigungsvolumen fällt umso niedriger aus, je präziser der Status von Beschäftigten und Arbeitslosen arbeits- und sozialrechtlich definiert ist.
2. Die aufgezeigten Wechselwirkungen der einzelnen Regulierungsinstrumente strafen die Meinung Lügen, das alle „guten“ Dinge zusammen zu haben sind. D.h. (a) ein hohes Niveau von Arbeitslosenversicherung und Kündigungsschutz ist nur dann vertretbar, wenn eine größere Lohnspreizung in Kauf genommen und auf Mindestlöhne verzichtet wird, während (b) akzeptable Mindestlöhne nur mit reduziertem Kündigungsschutz, erleichterter Fluktuation und bescheideneren Lohnersatzleistungen ohne größere Beschäftigungsverluste einhergehen.
3. Die Regulierungsziele „mehr Beschäftigung“ und „mehr Chancengerechtigkeit“ kollidieren mit dem Ziel „Einkommenssicherheit“. Das zu ignorieren, hieße so zu tun, als könne man problemlos zur selben Zeit in zwei verschiedene Richtungen gehen. Die Arbeitsmarktpolitik sollte also zumindest temporäre Prioritäten setzen.
4. Die meisten Regulierungsinstrumente lassen sich in abgestufter Form einsetzen; sie sind kleine „Ganz-oder-garnicht“-Lösungen. Das erlaubt ein „fine-tuning“ und macht es möglich, Härten abzumildern. Beispielsweise ließen sich bestehende Arbeitsverhältnisse von einer Lockerung des Kündigungsschutzes ausnehmen.

Welches Regulierungsziel verdient Priorität?

Es besteht weithin Einigkeit darüber, dass sich das jahrzehntelange Ungleichgewicht am deutschen Arbeitsmarkt nicht einer Serie von konjunkturellen Unglücken verdankt, sondern *strukturelle* Ursachen hat. Wenn die hohe Zahl von Langzeitarbeitslosen sinken und alle Erwerbsfähigen einen – wie auch immer gearteten –

Arbeitsplatz finden sollen, so ist das nur als Folge einer Reihe von *konsistenten problemadäquaten* politischen Entscheidungen möglich. Die ZEW-Studie bietet der Arbeitsmarktpolitik sechs alternative Strategien mit einem je besonderem Zielsystem an. Um die „richtige“ Wahl aus dem angebotenen Strategienkatalog zu treffen, sollte man sich der vorliegenden Analysen zur deutschen Beschäftigungsproblematik erinnern und in Rechnung stellen, was als Folge der forcierten weltwirtschaftlichen Integration und der technologischen Dynamik noch auf uns zukommt.

Kernpunkt aller ernstzunehmenden Diagnosen ist, dass die akkumulierte Arbeitslosigkeit nicht einer generellen Wettbewerbsschwäche der deutschen Wirtschaft geschuldet ist, sondern arbeitsrechtlichen Regulierungen und einer inflexiblen Qualifikations- und Sektoralstruktur des Beschäftigungssystems auf der einen Seite und ungenügenden Arbeitsanreizen auf der anderen. Im internationalen Vergleich ist insbesondere das Zurückbleiben der Beschäftigung in drei wichtigen Dienstleistungssektoren zu beklagen: bei Unternehmensdienstleistungen, im Einzelhandels- und Gastronomiebereich sowie bei sozialen Diensten und personenbezogenen Dienstleistungen.

Ein zweiter Bezugspunkt der Beschäftigungsproblematik betrifft Gegenwart und Zukunft des wirtschaftlichen Wettbewerbs. Mit der stürmischen Entwicklung des asiatischen Wirtschaftsraums verändern sich auch die Rahmenbedingungen unserer Arbeits- und Lebenswelt. Unternehmen, Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen sind genötigt, sich auf rascheren Wandel und höhere Leistungsstandards einzustellen, wenn sie in 10 oder zwanzig Jahren mehr als nur Erinnerung an eine überlebte Sozialordnung sein sollen.

Aus diesen Gründen sollte eine verantwortungsvolle Zielwahl der Arbeitsmarktreform dem Beschäftigungsniveau unter dem Gesichtspunkt der Chancengerechtigkeit Vorrang einräumen. Das heißt, das Hauptaugenmerk auf die Bedingungen der *Arbeitsmarktinklusio*n legen, und zwar sowohl auf den Abbau bestehender Zugangsbarrieren als auch auf den Aufbau von Motiven und Fähigkeiten zum Wechsel in neue, auch ausbildungsferne und befristete Tätigkeiten. Dafür sind gemäß der ZEW-Studie eine Niveauabsenkung beim Kündigungsschutz und den Transferansprüchen in Kauf zu nehmen sowie die weitere Dezentralisierung der Lohnverhandlungen anzustreben. Gleichzeitig müssen Maßnahmen (wie die weitgehende Deregulierung der Produktmärkte und des Gewerberechts) getroffen werden, die zu einer spürbaren Ausweitung der Arbeitsnachfrage anregen.

Ist eine konsistente Reformstrategie realisierbar?

Die Politikwissenschaft hat viel Aufmerksamkeit der Frage gewidmet, warum ambitionierte Politikvorhaben oft scheitern oder gar nicht erst in Angriff genommen werden. So gibt es gute Erklärungen für die „Unmöglichkeit umfassender Reformen“, aber relativ wenig Wissen von den Erfolgsbedingungen anspruchsvoller Reformen in modernen Wettbewerbsdemokratien. Auch die Erforschung der unterschiedlichen Spielarten des modernen Kapitalismus („varieties of capitalism“) hat keinen Beleg dafür ans Licht gebracht, dass der willentliche Übergang von einer Spielart in eine andere möglich ist. Gleichwohl gibt es Beispiele für den erfolgreichen Abbruch „pfadabhängiger“ Entwicklungen, insbesondere aus der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der skandinavischen Länder.

Politische Strategien haben immer zwei Bezugsebenen: Sie beschreiben vordergründig Wege und Ziele des Handelns sowie Startvoraussetzungen, Risiken und Nebenfolgen. Auf einer zweiten Ebene werden die „interaktiven“ Bedingungen des Handlungserfolgs thematisiert, die den Zusammenhang mit anderen Akteuren betreffen: Gegenspielern, Bündnispartnern und Öffentlichkeit. Weil deren Einfluss nicht auf ra-

tionalen Gesetzmäßigkeiten beruht, sondern auf kontingenten Entscheidungen, die selbst die Strategien anderer zu berücksichtigen versuchen, sind die strategischen Ziele oft „moving targets“. Die „Inhalte“ der Politik sind de facto *abhängige* Variablen der politischen Interaktion.

Trotz dieser systematischen Dominanz der sozial-interaktiven über die sachlich-inhaltlichen Aspekte von Strategien konnten politische Akteure in einer Reihe von Fällen in etwa *das* bewirken, was sie angestrebt hatten. Aus den vorliegenden Erkenntnissen ergeben sich folgende Anhaltspunkte für die Realisierbarkeit anspruchsvoller Reformprojekte.

(1) Am Anfang aller erfolgreichen Reformstrategien steht ein Wandel des für den jeweiligen Politikbereich maßgeblichen *Orientierungsrahmens* („frame shift“). Er beruht auf der erlebten Unangemessenheit bisheriger Deutungen, die einer adäquaten Problembearbeitung im Wege standen, und mündet in ein präziseres Deutungsschema, das neue, sachlich adäquate Antworten bietet und auf sinnvollere Zuständigkeitsdefinitionen verweist.

(2) Darauf aufbauende Strategien traten zunächst mit eher bescheidenem Anspruch auf; sie stellten das anspruchsvolle Endziel nicht in den Mittelpunkt. Auch langfristig tiefgreifende Reformen wurden anfangs als überschaubarer und risikoarmer Eingriff dargestellt und wahrgenommen. Bei der Mittelwahl blieb man in der Regel „konservativ“ und vermied die Einführung unerprobter Instrumente.

(3) Im Umgang mit den allfälligen Widerständen zeigten erfolgreiche Reformer einen ausgesprochen „langen Atem“. Manche Projekte wurden über mehrere Jahrzehnte verfolgt und immer wieder (unter Wahrung der Kernsubstanz) modifiziert, bis sie schließlich zustimmungsreife erlangten. Andere profitierten davon, dass ihre Befürworter „windows of opportunity“ zu nutzen verstanden. Daneben spielten parlamentarische Praktiken wie politische Tauschgeschäfte und Paketlösungen eine wichtige Rolle. Generell erwiesen sich konzeptionelle Vorratsentscheidungen und „Schubladenkonzepte“ als nützlich.

(4) Alle gelungenen Strukturreformen zeichnen sich durch die herausgehobene Rolle einzelner Persönlichkeiten aus. Individuelle Vordenker, die nicht in erster Linie eine Parteikarriere verfolgen, aber die Wertschätzung der Fachöffentlichkeit genießen, spielen schon beim Wandel der vorherrschenden Problemdeutung eine tragende Rolle und sorgen im weiteren Prozess für die notwendige Kontinuität. Als „politische Unternehmer“ organisieren sie eine die Parteigrenzen überschreitende „advocacy coalition“, besorgen die Anpassung des Projektdesigns an sich wandelnde Umstände und achten auf sich öffnende Gelegenheitsfenster.

Welche Chance hat eine konsistente Reformstrategie in Deutschland?

Um die historischen Erfahrungen für eine langfristige Strategie der Arbeitsmarktreform in Deutschland fruchtbar zu machen, ist u.a. Folgendes zu bedenken.

(1) Nach drei Jahrzehnten Millionenarbeitslosigkeit dominieren zwei gleichermaßen unangemessene Sichtweisen: zum einen die (nicht immer unabsichtliche) Verwechslung der strukturellen Ursachen mit kurzfristigen konjunkturellen Faktoren, zum anderen die von jedem internationalen Vergleich absehende These eines „Endes der Arbeitsgesellschaft“ (oft kombiniert mit dem Vorschlag eines „bedingungslosen Grundeinkommens“). Demgegenüber käme es darauf an, einen *Deutungsrahmen* zu entwickeln, in dem sich der „alte“ Missstand Arbeitslosigkeit mit einem positiven Zukunftsbild der innovativen und integrativen Arbeitsgesellschaft verbindet. Statt „nur“ Arbeitslosigkeit überwinden zu wollen, mit der viele längst zu leben gelernt haben, ist auf die Chancen abzuheben, die ein flexibler, mobilitätsfreundlicher Arbeitsmarkt im

Kontext der dynamischen Wirtschafts- und Technologieentwicklung bietet. Leitmotiv der Reformstrategie sollte nicht mehr das Kurieren an vertrauten Problemlagen sein, sondern die erkennbare Verbesserung der Beschäftigungs-, Entfaltungs- und Einkommenschancen in einer hochkompetitiven und im stetigen Wandel begriffenen Weltwirtschaft – gemäß der Trias „Qualifikation, Inklusion, Fluktuation“.

(2) Der deutsche Sozialstaat leidet unter dem Zusammentreffen zweier gravierender Handikaps. Auf der einen Seite nötigen finanzpolitische Restriktionen, die sich u.a. der Verspätung notwendiger Liberalisierungsreformen verdanken, zur Duldung einer wachsenden Schattenwirtschaft und eines zunehmenden Niedriglohnssektors, die sich beide der Finanzierung der steigenden Sozialausgaben entziehen. Folglich mangelt es auf der anderen Seite sowohl an Mitteln für eine redistributive Sozialpolitik, welche die Ausbreitung von Armut verhindern könnte, als auch an einer energischen Förderung der Hochqualifikation, mittels welcher die Dynamik des technologischen Wandels wirtschaftlich zu nutzen wäre. Weil konsistente Reformstrategien beiden Aufgaben gerecht werden müssen, dürften ihre Startvoraussetzungen eher in einer Periode der wirtschaftlichen Erholung als unter Krisenbedingungen gegeben sein.

(3) Die Akzeptanz tiefgreifender Reformen ist nicht allein von der Aussicht auf künftige Gewinne bestimmt, sondern auch von der Art der empfundenen Zumutungen und Risiken. Das gilt umso mehr als in der Wählerschaft eine Präferenz für Besitzstandssicherung besteht und „soziale Gerechtigkeit“ als Bevorzugung des egalitären über das meritokratische Verteilungsprinzip verstanden wird. Darum sind ein ausreichendes Niveau von Reformbereitschaft bzw. -toleranz nur erwartbar, wenn die generelle Risikoaversion und die besondere Risikoempfindlichkeit benachteiligter Gruppen Berücksichtigung finden. Hierfür kommen Instrumente wie etwa ein beschäftigungspolitisch moderierter Mindestlohn, relativ hohe Ansprüche an Arbeitslosengeld, Lohnzuschüsse beim Wechsel in niedriger entlohnte Arbeit oder die negative Einkommensteuer in Betracht.

Erfolgsbedingungen

Eine konsistente Strategie der Arbeitsmarktreform sollte sich eines positiven Zukunftsbildes bedienen, den Gegebenheiten der dynamischen Wirtschafts- und Technologieentwicklung Rechnung tragen und neben den institutionellen Anpassungen, die mehr Differenzierung und Mobilität ermöglichen, auch Vorkehrungen gegen die spezifischen Risiken der neuen Regulierungen vorsehen. Ihr Startpunkt muss die öffentliche Debatte sein. Um gegen die unweigerlich aufkommenden Widerstände gewappnet zu sein, bedarf sie einer fachlich und medial überzeugenden, interessenpolitisch zurückhaltenden und parteipolitisch neutralen Trägerschaft.