

## **Kurzfassung (Executive Summary)**

*[Die in eckigen Klammern angegebenen Textziffern verweisen auf die erläuternden Passagen der Langfassung des Papiers.]*

### **Realismus am Arbeitsmarkt – Eine forschungsinformierte Analyse der deutschen Beschäftigungs- und Wachstumskrise**

angefertigt im Auftrag der Heinrich Böll-Stiftung

von Helmut Wiesenthal\*

September 2005

Globalisierung und demographische Entwicklung stellen die Akteure der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik vor große Herausforderungen. Doch das Hauptproblem, das uns an die Grenzen des deutschen Sozialstaats geführt hat, ist „hausgemacht“: ein Institutionengefüge, das mit der ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung nicht Schritt zu halten vermochte. Es hat zur Folge, dass rund 15 % der Erwerbsfähigen von der Teilnahme am Erwerbsleben ausgeschlossen und die finanziellen Mittel zur Kompensation des sozialen Missstands ausgeschöpft sind. Der Beitrag analysiert die dem Problem zu Grunde liegenden Wirkungszusammenhänge und skizziert die verfügbaren Ausbruchoptionen.

---

\* Unter Mitarbeit von Andrea Goymann.

## **Symptombeschreibung**

Seit über drei Jahrzehnten belegt das Thema Arbeitslosigkeit einen Spitzenplatz auf der politischen Tagesordnung. Nachdem 1975 nach einer Phase der Vollbeschäftigung wieder die Millionenschwelle erreicht wurde, wuchs die Arbeitslosenzahl von Jahrzehnt zu Jahrzehnt um weitere 1,3 Millionen (1985: 2,3 Mio., 1995 3,6 Mio., 2005 4,9 Mio.) [Tz. 01]. Die deutsche Arbeitsmarktsituation ist nicht nur durch eine extrem hohe Zahl von Arbeitslosen gekennzeichnet, sondern auch durch fortgesetzte, aber wenig wirksame Anstrengungen der Regierungen, dem Problem mit Mitteln von Nachfrage-, Renten- und Arbeitsmarktpolitik beizukommen. Im Ergebnis der Bemühungen wuchsen das Sozialbudget und das staatliche Haushaltsdefizit auf ungeahnte Höhen. Gleichzeitig bewirkte die Zunahme der Lohnkosten eine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit des Faktors Arbeit. Die Zusammenführung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe durch die Hartz IV-Reform brachte keine Besserung, sondern macht nur auf den Sachverhalt aufmerksam, dass zur Absorption des gestiegenen Arbeitsangebots ein Anstieg der Arbeitsnachfrage eine nachhaltige Erhöhung des Wirtschaftswachstums gehört [Tz. 02].

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland ist kein Konjunkturphänomen, sondern hat ihre Ursachen in einer gesamtwirtschaftlich dysfunktional gewordenen Institutionenordnung. Seit 1970 zeigt die Arbeitslosenquote einen kontinuierlichen Aufwärtstrend, der nur von kurzen Phasen der Besserung unterbrochen ist. Der Sperrklinkeneffekt ist unübersehbar: Während die Arbeitslosenzahl im Zeitraum von 1970 bis 2004 per Saldo um 4,2 Mio. stieg, sank sie in allen vier Erholungsphasen um lediglich insgesamt 1,15 Mio. Personen [Tz. 05].

Zum Umfang der registrierten Arbeitslosigkeit von rund 4,4 Mio. Personen in 2004 kommen 1,3 Mio. Personen in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik sowie die auf 1,1 Mio. geschätzte Stille Reserve. Unter Berücksichtigung eines Fünftels der registrierten Arbeitslosen, die „nicht wirklich“ nach Arbeit suchen, ergibt sich eine Gesamtzahl von unfreiwillig Arbeitslosen in Höhe von rund 6 Mio. Personen [Tz. 07]. Der demographische Wandel liefert keinen Grund, mit einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Bis 2020 ist – unter günstigen Umständen – mit lediglich 1 Mio. zusätzlich beschäftigten Personen zu rechnen. Aber schon bis 2010 wird der Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften von 16,7 % (1995) auf nur noch ca. 11 % gesunken sein [Tz. 08].

## **Ursachendiagnose**

Es sind drei lohnbezogene Ursachen hoher Arbeitslosigkeit zu unterscheiden. Die Finanzierung des Sozialstaats durch *steigende Lohnabzüge und Arbeitgeberbeiträge* sowie

das Äquivalenzprinzip der Leistungsgewährung in der Renten- und Arbeitslosenversicherung haben zu einem im internationalen Vergleich sehr hohen Anteil der Lohnnebenkosten an den gesamten Lohnkosten geführt, die beschäftigungsmindernd wirken. Auf der Angebotsseite erzeugen die relativ niedrigen Nettolöhne Bedarf an lohnkostensteigernder Kompensation. Der Zusammenhang von Lohnkosten, hohen Sozialbeiträgen, Nettolohnkompensation, steigenden Lohnkosten und sinkender Arbeitsnachfrage bildet einen Teufelskreis [Tz. 09] und wirkt gleichzeitig als „Produktivitätspeitsche“ sowie als Anreiz zum Ausweichen in die Schattenwirtschaft. Vergleichsweise günstige Lohnstückkosten widersprechen dem nicht, da sie nicht die Transferleistungen an Arbeitslose enthalten [Tz. 10].

Für die im internationalen Vergleich zurückbleibende Beschäftigungsentwicklung der Dienstleistungssektoren wird die stabile und wenig differenzierte *Lohnstruktur* verantwortlich gemacht. Eine „solidarische“ Lohnpolitik der Gewerkschaften zugunsten der unteren Lohngruppen hat zu relativ hohen Einstiegs- und Durchschnittslöhnen der minder qualifizierten Arbeitskräfte geführt. Die *geringe Lohnspreizung* hat den Abbau „einfacher“ industrieller Arbeitsplätze beschleunigt, aber einen Anspruchslohn begründet, der sich für vermehrte Beschäftigung in den Dienstleistungssektoren als „zu hoch“ erwies [Tz. 12].

Weil die Heterogenität des Humankapitals im Zuge der industriellen Entwicklung zunimmt, aber nur ein Teil der Arbeitskräfte höhere Qualifikationen erwerben kann bzw. will, gilt es, eine größere Lohnspreizung zu dulden [Tz. 13]. Sie würde deutliche Beschäftigungsgewinne erlauben. Die Befürchtung der Gewerkschaften, dass dadurch die Reallohnentwicklung der Beschäftigten beeinträchtigt würde, kann angesichts der bestehenden Segmentierung von Teilarbeitsmärkten nicht überzeugen. Um die Zumutbarkeit von vergleichsweise niedrig entlohnten Tätigkeiten zu verbessern, werden Einkommenshilfen und die Entlastung von Sozialbeiträgen sowie ein verbesserter Zugang zu Qualifikationsmaßnahmen und der Abbau von Mobilitätshindernissen empfohlen [Tz. 14].

Die *Regulation der Lohnpolitik* durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände trägt den Bedingungen des internationalisierten Wettbewerbs nurmehr unzulänglich Rechnung, weil überbetriebliche Tarifnormen nicht mehr wie in früherer Zeit der Herstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen dienen. Letztere werden nicht mehr von nationalen, sondern von globalen Marktprozessen bestimmt [Tz. 15]. Es ist deshalb zweckmäßig, Abweichungen vom Tarifvertrag in Form betrieblicher Bündnisse auch ohne Zustimmung der Tarifverbände zuzulassen, wenn das eine qualifizierte Mehrheit der Beschäftigten wünscht. Da die Tarifverbände nicht in der Lage sind, einzelne Betriebe und deren Belegschaft vor den Anpassungszwängen des internationalen Wettbewerbs zu schützen, würde die Durchsetzung überbetrieblicher Normen ausschließlich den Interessen Dritter dienen. Zum Schutz der Beschäftigten vor erpresserischen Strategien des Beschäftigers ist der

Ausbau einklagbarer individualrechtlicher Fairnessnormen und einer entsprechenden Schadenshaftung geeignet [Tz. 16].

In den 1980er Jahren konnten die Gewerkschaften die Verringerung der tariflichen Wochenarbeitszeit (als Einstieg in die 35-Stunden-Woche) durchsetzen und mussten dafür die Eröffnung neuartiger Spielräume der flexiblen Arbeitszeitgestaltung tolerieren [Tz. 17]. Dass die Herabsetzung der Arbeitszeit erhebliche nachteilige Wirkungen hat, offenbart sich im Zusammenhang von Erklärungen für die aktuelle Wachstumsschwäche Kontinentaleuropas [Tz. 18]. Während sich Europa in Sachen Arbeitsproduktivität pro Arbeitsstunde bis zum Jahre 2000 dem Niveau der USA weitgehend angeglichen hat, verharrte die Wirtschaftsleistung pro Kopf auf dem Niveau von 1970. Die Ursache liegt im Rückgang der durchschnittlich pro Kopf der Bevölkerung geleisteten Arbeit. Weil sie infolge von Arbeitszeitverkürzung, Kurzarbeit usw. gesunken war, stagnierte das Pro-Kopf-Sozialprodukt der kontinentaleuropäischen Länder [Tz. 19].

Eine weitere Ursache des Wachstumsrückstands ist die besondere Wirtschaftskultur Europas. Sie drückt sich in einem kritischen Verhältnis zu Markt und Wettbewerb bei gleichzeitiger Überschätzung der staatlichen Regulationskompetenz aus. Beobachtet werden u.a. die „wirtschaftsferne“ Sozialisation der Jugendlichen, eine zu wenig innovations- und wettbewerbsfreundliche Umwelt der Wirtschaft, das bürokratische Universitätssystem, die zögerliche Verbreitung neuer Technologien und die restriktive Einwanderungspolitik [Tz. 20]. Dank Arbeitszeitverkürzungen und krisenbedingtem „work sharing“ arbeiten die europäischen Arbeitskräfte aufs Jahr gerechnet nur rund halb soviel wie ihre amerikanischen Kollegen. Die Ummünzung des Produktivitätsfortschritts in freie Zeit hat eine spezifisch europäische „Freizeitkultur“ hervorgebracht, deren Kehrseite die erwerbswirtschaftliche Exklusion von 15 % der Arbeitsfähigen ist [Tz. 21]. Als Nebenfolge kam es zur Überlastung der Sozialbudgets und öffentlichen Haushalte [Tz. 22].

Um über eine höhere Wachstumsrate zur Ausweitung der Beschäftigung und Sanierung öffentlicher Haushalte zu kommen, ist eine generelle Arbeitszeitverlängerung ebenso ungeeignet wie die Arbeitszeitverkürzungen der Vergangenheit. Zielführend sind dagegen die schrittweise Arbeitsmarktinklusio n der Arbeitslosen und die Steigerung der Produktivität der Beschäftigten. Ersteres wird durch Schließung der Brutto-Netto-Lohn-Schere und geeignete Formen der Lohnsubventionierung möglich. Letzteres setzt voraus, dass freiwerdende Arbeitskräfte hinreichend mobil und willens sind, um in florierende Beschäftigungsfelder zu wechseln. Das erfordert den Abbau von Mobilitätshindernissen und die Duldung einer größeren Bandbreite von Beschäftigungsformen [Tz. 23].

## Rahmenbedingungen

Wirtschafts- und politikwissenschaftliche Forschungen unter dem Etikett „Varieties of Capitalism“ haben deutliche Unterschiede zwischen dem angelsächsischen „liberalen“ Wirtschaftstypus und dem Typus der in Kontinentaleuropa und Japan verbreiteten „koordinierten“ Wirtschaften ans Licht gebracht [Tz. 25]. Während „liberale“ Wirtschaften mit raschen und „radikalen“ Technologie- und Produktinnovationen glänzen, haben sich die „koordinierten“ Wirtschaften auf die stetige Verfeinerung und Verbesserung etablierter Produkte und Verfahren spezialisiert. Hier ist der Geltungsbereich von Marktkoordination ist deutlich beschränkt; in vielen Bereichen dominieren Verhandlungskoordination und stabile Vertragsbindungen; Arbeitskonflikte sind mittels sozialpartnerschaftlicher Arrangements zwischen den Verbänden von Kapital und Arbeit gedämpft und es wurde ein größerer Anteil des Sozialprodukts für die soziale Sicherung abgezweigt [Tz. 26].

Im Zuge der Globalisierung des Wirtschaftsgeschehens wurden die liberalen Marktökonomien, die das zur Zeit effektivste „Wachstumsregime“ haben, den wachstumsschwachen „koordinierten“ Wirtschaften zum Vorbild [Tz. 27]. Gleichzeitig wurde die Verankerung der normativen Prinzipien des „koordinierten“ Wirtschaftens im jeweiligen gesellschaftlichen Traditionsverständnis brüchig [Tz. 28]. Deutliche Unterschiede bestehen in der Reaktion beider Wirtschaftstypen auf neue Umstände und externe Schocks: Während „liberale“ Wirtschaften eher *marktorientiert* mit dem Abbau von Mobilitätshindernissen reagieren, tendieren die „koordinierten“ zu defensiven Strategien in Gestalt von Subventionen, Wettbewerbshindernissen und Insiderprotektion [Tz. 29].

Inzwischen haben sich die deutschen Großunternehmen weitgehend den Formen der liberalen Marktkoordination (v.a. hinsichtlich Unternehmensfinanzierung und -steuerung) angepasst [Tz. 30]. Das bei der Bevölkerung und in der Politik verbreitete Wirtschaftsverständnis ist dem jedoch nur teilweise gefolgt und besitzt noch immer einen konservativen Grundzug. Unter dem Deckmantel des Interessenschutzes wird nur das als legitim betrachtet, „was war und ist“ [Tz. 32]. Der Strukturwandel der Wirtschaft wird als vermeidbare Gefährdung von Besitzständen thematisiert. Der verbreitete Wirtschaftskonservatismus manifestiert sich insbesondere in der Politik der Interessenverbände, die an der Steuerung einzelner Wirtschaftssektoren beteiligt sind. Demgegenüber ist das Erfordernis des Abbaus von Marktzutrittsbarrieren, Wettbewerbsbeschränkungen und Insiderprivilegien sowie die Entbürokratisierung der staatlichen Wirtschaftsregulation zu betonen [Tz. 33].

## Reformziele

Im System der Arbeitsregulation durch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, das auch über die Chancen von Arbeitslosen und Berufsanfängern bestimmt [Tz. 34], besteht Reform- bzw. Innovationsbedarf in drei Hinsichten. Zum einen gilt die Regulierungsdichte der Arbeitsbeziehungen im internationalen Vergleich als zu hoch. Das betrifft v.a. die hohe Zentralität, die Allgemeinverbindlichkeit und die geringe Flexibilität des Tarifgefüges. Zum zweiten wird festgestellt, dass der im Rahmen der Mitbestimmung ausgeübte Insider-Einfluss die Produktivitätsentwicklung sowie das Produktions- und Beschäftigungswachstum dämpft. Zum dritten gelten die (nur für Kleinbetriebe und Ältere gelockerten) Kündigungsschutznormen als zu streng, da sie die Entstehung einer den Strukturwandel abfedernden Gründungsdynamik und die personalwirtschaftliche Optimierung erschweren [Tz. 35]. In allen drei Bereichen werden schrittweise Lockerungen des Normenkatalogs empfohlen, deren Terminierung in Abhängigkeit vom Konjunkturverlauf erfolgen sollte (z.B. Lockerung des Kündigungsschutzes erst bei deutlich gestiegener Wachstumsrate).

Als begleitende Maßnahmen zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen wird zur Aufwertung der selbständigen und unternehmerischen Erwerbstätigkeiten geraten. Die dafür erforderlichen Kompetenzen Kreativität, Kommunikations- und Führungsfähigkeit sowie Innovations- und Haftungsbereitschaft müssen den Anschein von Ausnahmequalitäten verlieren. Neben Liberalisierungsmaßnahmen im Gewerbe-, Bau- und Handwerksrecht erscheinen weitere Erleichterungen der bürokratischen Prozesse beim Wechsel in die Selbständigkeit bzw. bei Unternehmensgründung als zweckmäßig [Tz. 36].

Im Bildungssystem bedarf es einer breiten Vermittlung von zeitgemäßen Basisqualifikationen sowie der schrittweisen Abkehr von obsolet werdenden traditionellen handwerklichen und industriellen Berufsbildern [Tz. 37]. Des Weiteren ist zu prüfen, welche institutionellen Voraussetzungen (v.a. im Bildungs- und Sozialsystem) zu schaffen sind, um die individuellen Fähigkeiten zu größerer sozial-räumlicher und sektoral-beruflicher Mobilität zu verbessern. Mobilitätsbereitschaft und -kompetenz der Individuen sind Schlüsselgrößen für die beschäftigungsförderliche Bewältigung des Strukturwandels [Tz. 38].

Die sozialen Sicherungssysteme stehen unter dem dreifachen Anforderungsdruck, die Inklusion der Arbeitslosen in das Erwerbssystem zu unterstützen, den hohen Leistungsansprüchen der Beitragszahler zu genügen und gleichzeitig – durch Entlastung der Lohnnebenkosten und Ermöglichung einer leistungsfreundlichen Besteuerung – deutlich höhere Wachstumsraten der Wirtschaft zu ermöglichen. Angesichts dieser Aufgaben gilt es, der Einsicht Geltung zu verschaffen, dass die Systeme der sozialen Sicherung in Zukunft in erster Linie Schutz vor existenziellen Risiken, aber nicht die Sicherung des im

Erwerbsleben erreichten Lebensstandards gewährleisten können. Die Entlastung der Mittelschichten von zumutbarer Eigenverantwortung, wie sie in der Wachstumsära der Nachkriegszeit möglich wurde, ist unter Bedingungen der Globalisierung nicht dauerhaft finanzierbar [Tz. 39]. Ebenso wenig ist ein Verzicht auf solidarische Finanzierungsbeiträge entsprechend dem individuellen Leistungsvermögen möglich. Als Ausgabenschwerpunkte kommen der Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor besonderen, das eigene Leistungsvermögen (und individuelle Versicherungsfähigkeit) übersteigenden Risiken sowie die gezielte Förderung der Beschäftigungschancen von Minderqualifizierten in Frage. Im Interesse der gesellschaftlichen Integration ist besondere Aufmerksamkeit auf die individuelle Motivierung, Befähigung und Unterstützung von Personen zu legen, die zum (Wieder-)Einstieg in das Erwerbsleben und zur (Weiter-)Entwicklung ihrer Fähigkeiten bereit sind [Tz. 40].

Weil alle Einzelmaßnahmen für sich genommen unzureichend und u.U. dysfunktional sind, sind in der Langfassung des Beitrags eine Reihe weiterer als bedeutsam erachtete Begleitumstände und Voraussetzungen beschäftigungswirksamer Reformen erörtert. Sie betreffen die Politikbereiche Finanzpolitik (Einnahmenseite) [Tz. 42-43], Finanzpolitik (Ausgabenseite) [Tz. 44-46], Niedriglohnsektor [Tz. 47-48], Arbeitsmarktpolitik [Tz. 49], Tarifpolitik hinsichtlich Lohnhöhe und Kaufkraftargument [Tz. 50], Lohndifferenzierung und Flächentarifvertrag [Tz. 51], Arbeitszeitverkürzungen [Tz. 52], Mindestlöhne [Tz. 53] und Niedriglohnkonkurrenz [Tz. 54]; des Weiteren Ordnungspolitik in Bezug auf Regulationsdichte, Korporatismus und Insider-Renten [Tz. 55] sowie Migrationspolitik [Tz. 56].

Gemäß den Schlussbemerkungen liegt die Zukunft des „Europäischen Sozialmodells“ in der Kombination einer liberalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktordnung mit einer solidarischen Sozialpolitik, die den Schwerpunkt auf die Mobilitätskompetenz der Individuen sowie die Integration der Arbeitslosen und die Aktivierung der benachteiligten Bevölkerungsgruppen legt [Tz. 57-59].