

Helmut Wiesenthal

Chancen und Grenzen einer langfristigen Reformstrategie am Arbeitsmarkt – Internationale Reformerfahrungen und Implikationen für Deutschland

Vortrag auf der Podiumsveranstaltung „Entwicklungspotentiale der deutschen
Arbeitsmarktverfassung – welche Politikoptionen hat Deutschland wirklich?“
am 27.02.2007 in der Bertelsmann-Repräsentanz, Berlin

Zu der Studie „Moderne Regulierung am Arbeitsmarkt“ kann man die Bertelsmann-Stiftung und das ZEW nur beglückwünschen. Hier liegt – in bislang ungekannter Klarheit – eine *systematische* Bestandsaufnahme des Feldes der Arbeitsmarktregulierung vor, die nicht nur über gern ignorierte *Wechselwirkungen* der Regulierungsinstrumente unterrichtet, sondern auch einen nüchtern-distanzierten Blick auf die *Konkurrenz* zwischen den diversen arbeitsmarktpolitischen Zielen wirft.

Lassen Sie mich kurz umreißen, was mir die wichtigsten Erkenntnisse der Studie zu sein scheinen.

> Nr. 1 ist der Nachweis des Zusammenhangs zwischen Regulierungsdichte und Beschäftigungsvolumen. Er bestätigt den irritierenden Verdacht, dass das Beschäftigungsvolumen umso niedriger ausfällt, je präziser der Status von Beschäftigten und Arbeitslosen arbeits- und sozialrechtlich definiert ist.

> Wichtige Erkenntnis Nr. 2 sind für mich die Aussagen zu den Wechselwirkungen der einzelnen Regulierungsinstrumente. Sie strafen die weit verbreitete Meinung Lügen, dass alle „guten“ Dinge zusammen zu haben sind. Vielmehr bestehen eindeutige „tradeoffs“ und es gilt der aus der Umweltdebatte stammende Spruch „There is no free lunch!“. D.h., dass derjenige, der für ein bestimmtes Instrument plädiert, auch die damit verbundenen Nachteile vertreten muss, statt seine Hände in Unschuld zu waschen.

> Erkenntnis Nr. 3 betrifft die technisch-logische Unvereinbarkeit der zentralen Regulierungsziele. Wenn die Ziele ‚mehr Beschäftigung‘ und ‚mehr Chancengerechtigkeit‘ mit dem Ziel ‚Einkommenssicherheit‘ kollidieren, brauchen wir eine zumindest temporäre Prioritätensetzung. Weiter so zu tun, als könne man zur selben Zeit problemlos in entgegengesetzte Richtungen gehen, ist Selbstbetrug.

> Schließlich und 4. habe ich aber auch mit Erleichterung registriert, dass einzelne Regulierungsinstrumente ein „Finetuning“ erlauben, um Nachteile und Härten abzumildern, so dass ihr Einsatz zumutbar wird. So ließen sich beispielsweise bestehende Arbeitsverhältnisse von einer Lockerung des Kündigungsschutzes ausnehmen oder, wenn auch dieses noch als zu weitgehender Eingriff verstanden wird, transparente und leichter kalkulierbare Regelungen für die Auflösung von Arbeitsverhältnissen schaffen.

Ohne die Qualität und Originalität der Studie zu schmälern – ganz im Gegenteil! – möchte ich noch festhalten, dass sich die Befunde im Einklang mit den einschlägigen Erkenntnissen der internationalen Forschung befinden. Sie lassen sich nicht als eine der vielen „Meinungen“ zum Thema ablegen. Immerhin bestätigt die Studie eindrücklich, was jeder nach drei Jahrzehnten Millionen-Arbeitslosigkeit wissen kann: dass es *keine einfachen Lösungen* gibt und *keine Besserung* in einer Hinsicht ohne zumindest vorübergehende Nachteile in *anderen* Hinsichten.

Welches Ziel verdient Priorität?

Angesichts der „strukturellen“ Ursachen des Ungleichgewichts am deutschen Arbeitsmarkt besteht keinerlei Aussicht, dass sich das im Zuge einer konjunkturellen Erholung grundlegend ändert. Wenn die enorm hohe Zahl von Langzeitarbeitslosen sinken soll und alle Erwerbsfähigen die Chance auf einen Arbeitsplatz erhalten sollen, so ist das nur als Folge einer Reihe von konsistenten problemadäquaten politischen Entscheidungen möglich. Das wirft die Frage nach den Bedingungen der Möglichkeit einer in sich stimmigen Reformstrategie für den deutschen Arbeitsmarkt auf. Und diese Frage betrifft zu allererst das Problem der Zielbestimmung.

Um unter den sechs alternativen Strategien der ZEW-Studie die „richtige“ Wahl zu treffen, tut man gut daran, sich der Ursachen der deutschen Beschäftigungsproblematik zu erinnern und eine plausible Hypothese zu dem zu haben, was im Zuge der forcierten technologischen Dynamik und der weltwirtschaftlichen Integration noch auf uns zukommt.

Kernpunkt aller einschlägigen Diagnosen ist, dass die hohe Arbeitslosigkeit eben nicht einer generellen Wettbewerbsschwäche der deutschen Wirtschaft geschuldet ist – obwohl es auch Indizien für ein Defizit an Innovations- und Qualifikationspotenzial gibt –, sondern arbeitsrechtlichen Regulierungen zusammen mit einer inflexiblen Qualifikations- und Sektoralstruktur des Beschäftigungssystems auf der einen Seite und ungenügenden Arbeitsanreizen auf der anderen.

Infolgedessen ist auch das Zurückbleiben der Beschäftigung in drei wichtigen Dienstleistungssektoren zu bemerken: bei Unternehmensdienstleistungen, im Einzelhandels- und Gastronomiebereich sowie bei sozialen Diensten und personenbezogenen Dienstleistungen. Es gilt also, sektoral spezifische Beschäftigungsdefizite auszugleichen, ohne durch die eingesetzten Regulierungsinstrumente die Arbeitsbedingungen in den wettbewerbsfähigen und exportstarken Industriesektoren zu beeinträchtigen.

Ein zweiter Bezugspunkt arbeitsmarktpolitischer Strategien betrifft Gegenwart und Zukunft des wirtschaftlichen Wettbewerbs. Mit der stürmischen Entwicklung des asiatischen Wirtschaftsraums verändern sich auch die Rahmenbedingungen unserer Arbeits- und Lebenswelt. Denn es ist nicht so, dass die

neuen Wirtschaftswunderländer westliche Vorbilder kopieren, um „so zu werden, wie wir sind“, sondern sie entwickeln Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie mit einem Aufwand und in einem Tempo, das uns zu rechtzeitiger Anpassung nötigt. Der notwendige Wandel betrifft die Unternehmenswelt genauso wie die Leistungsstandards der Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen.

Deshalb sollte eine verantwortungsvolle Zielwahl in Sachen Arbeitsmarktreform den Beschäftigungsbedingungen der nahen Zukunft Vorrang geben, und zwar unter dem Gesichtspunkt der Chancengerechtigkeit, sprich Arbeitsmarktinklusivität. Das betrifft insbesondere den Abbau bestehender Zugangsbarrieren wie den Aufbau von Motiven und Fähigkeiten zum Wechsel in neue, auch „ausbildungsfremde“ und befristete Tätigkeiten. Um mehr Chancengerechtigkeit herzustellen, kommt man um schmerzhaftes Eingriffe nicht herum. Dazu zählen Einbußen beim Kündigungsschutz wie bei den Transferansprüchen und eine stärkere Ausrichtung der Lohnfindung an der Marktsituation der Beschäftigten. Gleichzeitig ist, um die Arbeitsnachfrage auszuweiten, eine weitergehende Deregulierung der Produktmärkte und des Gewerberechts notwendig.

Ist eine konsistente Reformstrategie realisierbar?

Das ist eine rhetorische Frage und die nächstliegende Antwort darauf wäre ein vorsichtiges „Ja, aber“. Denn eine Abarbeitung aller Hindernisse, die zunehmender Beschäftigung im Wege stehen, lässt sich schwerlich als radikale Schocktherapie vorstellen. Fatalerweise wirkt auch die Alternative schrittweiser Reformen – angesichts wiederkehrender Wahltermine und bewährter Muster populistischer Mobilisierung – wenig realistisch. Deshalb lasse ich diese Frage unbeantwortet und werfe statt dessen einen Blick auf die Erfahrungen mit ähnlich anspruchsvollen Reformprojekten

Zur Schande meiner Heimatprofession, der Politikwissenschaft, muss ich gestehen, dass man zwar viel Aufmerksamkeit der Frage gewidmet hat, warum ambitionierte Politikvorhaben scheitern oder gar nicht erst in Angriff genommen werden. Aber deutlich weniger wissen wir von den Erfolgsbedingungen anspruchsvoller Reformen in modernen Wettbewerbsdemokratien. Auch hat das Studium der unterschiedlichen Spielarten des modernen Kapitalismus – man spricht von den „varieties of capitalism“ – keinen Hinweis erbracht, wie der Übergang von einer Spielart in eine andere möglich ist.

Bevor ich das Wenige, was man weiß, zusammenfasse, noch eine akademische Vorbemerkung zum Begriff der politischen Strategie. Denn Strategien haben immer zwei Bezugsebenen: Sie beschreiben vordergründig Weg und Ziel des Handelns sowie, wenn sie klug erwogen sind, auch 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. Deren Einfluss ergibt sich nicht aus rationalen Gesetzmäßigkeiten, sondern aus kontingenten Entscheidungen, die selbst wiederum die Strategien anderer zu berücksichtigen versuchen. Durch diese doppelte Bedingtheit der Handlungsfolgen werden die strategischen Ziele zu „moving targets“. Sie sind de facto *abhängige* Variablen der politischen Interaktion.

Trotz dieser systematischen Dominanz der interaktiven über die inhaltlichen Aspekte von Strategie konnten politische Akteure in einigen Fällen ungefähr *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*, ein sog. „frame shift“. Er bringt die Unangemessenheit bisheriger Deutungen ans Licht, die problemangemessene Lösungen verhinderten, und mündet in ein präziseres Deutungsschema, das auf neue Antworten und sinnvolle Zuständigkeitsdefinitionen verweist.

(2) Darauf aufbauende Strategien waren – so sieht es im Nachhinein aus – eher bescheiden formuliert. Die Reformer stellten das anspruchsvolle Endziel nicht in den Mittelpunkt, sondern spielten den Innovationsgrad herunter. Häufig wurde das Projekt als überschaubarer und risikoarmer Eingriff präsentiert – z.B. durch Begrenzung des anfänglichen Finanzaufwands und einen begleitenden Risikoschutz für besonders betroffene Personen. Auch bei der Mittelwahl blieb man „konservativ“ und vermied den Griff zu neuen, unerprobten Instrumenten. Problemdeutung und Reformkonzept waren durch die Überzeugung verknüpft, dass der Gesellschaft größerer Schaden drohe, wenn man das Risiko der Reform *nicht* einginge.

(3) Im Umgang mit den allfälligen Widerständen zeigten erfolgreiche Reformer einen ausgesprochen „langen Atem“. Manche Projekte wurden über mehrere Jahrzehnte verfolgt – und immer wieder modifiziert –, bis sie endlich Zustimmungsreife erlangten. Andere profitierten entscheidend davon, dass ihre Befürworter *windows of opportunity* zu nutzen verstanden. Daneben spielten selbstverständlich die üblichen parlamentarischen Praktiken, wie politische Tauschgeschäfte, log-rolling und Paketlösungen, eine wichtige Rolle. Für die Ausbeutung kurzfristiger Chancen erwiesen sich „Vorratsentscheidungen“ über das Profil der notwendigen Reform bzw. hinreichend präzise „Schubladenkonzepte“ als nützlich – allerdings nur, wenn entsprechende Parteibeschlüsse nicht ausschließlich der Identitätsfindung dienen.

(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 Befürworterkoalition, besorgen die Anpassung des Projektdesigns an sich wandelnde Umstände und achten auf sich öffnende Gelegenheitsfenster.

Reformpolitisch ambitionierte Parteien tun deshalb gut daran, „politische Unternehmer“ dieses Typs nicht als Außenseiter oder Nestbeschmutzer anzusehen, sondern wohlwollend zu dulden.

Welche Chance hat eine konsistente Reformstrategie in Deutschland?

Um die historischen Erfahrungen für eine langfristige Strategie der Arbeitsmarktreform in Deutschland fruchtbar zu machen, bieten sich drei Ansatzpunkte an:

(1) Reformen der Sozialsysteme und der Arbeitsmarktregulation stehen seit langem im Verdacht, lediglich einer Umverteilung von Lasten und Risiken zu dienen. Sie stoßen in der Öffentlichkeit und bei einem Großteil der Wähler auf tiefe Skepsis bzw. Ablehnung. Eine Ursache liegt in der Unfähigkeit der Politik, eine problemangemessene Deutung der Arbeitsmarktkrise vorzuschlagen. Nach drei Jahrzehnten Millionenarbeitslosigkeit dominieren zwei gleichermaßen unangemessene Sichtweisen: zum einen die (mehr oder weniger absichtsvolle) Verwechslung der strukturellen Ursachen mit kurzfristigen konjunkturellen Faktoren, zum anderen die von allen internationalen Vergleichen absehende These eines „Endes der Arbeitsgesellschaft“ – ein Ende, das paradoxerweise mit dem erhöhten Umverteilungsvolumen eines allgemeinen Grundeinkommens gefeiert werden soll.

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“ die Arbeitslosigkeit überwinden zu wollen – mit der längst viele zu leben gelernt haben –, wäre auf die Chancen abzuheben, die ein flexibler, mobilitätsfreundlicher Arbeitsmarkt im Kontext der dynamischen Wirtschafts- und Technologieentwicklung bietet. Leitmotiv der Reformstrategie sollte nicht das Kurieren an altbekannten Problemlagen sein, sondern die spürbare Verbesserung der Beschäftigungs-, Entfaltung- und Einkommenschancen in einer hochkompetitiven und im stetigen Wandel begriffenen Weltwirtschaft – gemäß der Trias „Qualifikation, Inklusion, Fluktuation“.

(2) Einer verbreiteten Meinung zufolge, wächst die Reformbereitschaft in dem Maße, wie es zu einer krisenhaften Zuspitzung der Situation kommt und die Parole „Weiter wie bisher“ an Kredit verliert. Sobald auch nur eine leichte Erholung einsetzt, ist der Reformelan dagegen erschöpft.

Etwas anders sieht es aus, wenn man auf die Ursachen der Reformabstinenz der großen kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten blickt. Diesen wird die Kumulation zweier Handikaps bescheinigt. Auf der einen Seite nötigen finanzpolitische Restriktionen, die sich u.a. der Verspätung notwendiger

Liberalisierungsreformen verdanken, zur Duldung einer wachsenden Schattenwirtschaft und eines zunehmenden Niedriglohnsektors, 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.

Diese, von namhaften Politikwissenschaftlern wie Herbert Kitschelt und Wolfgang Streeck skizzierte Lage ist weitaus gravierender als das, was die Politik vorgeblich zu vermeiden trachtet, nämlich die Einkehr „amerikanischer Verhältnisse“. Was wir im Begriff sind zu dulden, sind wachsende Unsicherheit und eine breite Differenzierung der Beschäftigungschancen *wie* in den USA, aber *ohne* die positiven Eigenschaften des amerikanischen Arbeitsmarkts, nämlich seine Offenheit und Inklusionsfähigkeit, die Unsicherheit und Differenzierung sozial verträglich machen.

(3) Selbst wenn ein tiefgreifender Deutungswandel der Arbeitsmarktproblematik gelingen sollte, hängt die Akzeptanz der Reformen nicht allein von der Aussicht auf *künftige Gewinne* ab, sondern auch von der Art der empfundenen Zumutungen und Risiken. Das garantieren schon die verbreitete Präferenz für Status- und Besitzstandssicherung sowie das vorherrschende Verständnis von „sozialer Gerechtigkeit“ als Bevorzugung des egalitären über das meritokratische Verteilungsprinzip. Auch wenn der Sicherheitspräferenz im Interesse größerer Chancengerechtigkeit nicht vorrangig Rechnung getragen werden kann, sind ein ausreichendes Niveau von Reformbereitschaft bzw. -toleranz nur erwartbar, wenn die allgemeine Risikoaversion und die besondere Risikoempfindlichkeit benachteiligter Gruppen berücksichtigt werden. Hierfür kommen verschiedene begleitende Instrumente in Betracht, die wohl nur in Zeiten wirtschaftlicher Erholung verfügbar sind: etwa ein beschäftigungspolitisch moderierter Mindestlohn, Lohnzuschüsse beim Wechsel in niedriger entlohnte Arbeit und eine negative Einkommensteuer.

Damit bin ich am Ende meines Vortrags. Was ich sagen wollte, ist eigentlich ganz einfach: Konsistente Arbeitsmarktreformen sollten sich eines positiven Zukunftsbildes bedienen, den Gegebenheiten der dynamischen Wirtschafts- und Technologieentwicklung Rechnung tragen und neben den institutionellen Anpassungen, die mehr Beschäftigung, Differenzierung und Mobilität ermöglichen, auch Vorkehrungen gegen die spezifischen Risiken der neuen Ordnung vorsehen. Dann bedarf es „nur noch“ ihrer Durchsetzung. Am besten mittels einer fachlich und medial überzeugenden, interessenpolitisch zurückhaltenden und parteipolitisch neutralen Trägerschaft.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.