

Kerstin Baumgart, Dorothee Becker-Soest, Rüdiger Wink

Strukturwandel auf den Arbeitsmärkten: ökonomischer Sachverstand und politische Opportunität

Die Auseinandersetzung um Angebots- oder Nachfragepolitik hat die Betrachtung grundlegender struktureller Ursachen der Arbeitslosigkeit in den Hintergrund treten lassen. Andere westeuropäische Länder machen hingegen vor, wie der unvermeidliche Strukturwandel offensiv für mehr Beschäftigung zu nutzen ist. Wie könnte ein Maßnahmenpaket aussehen, das nicht bei halbherzigen Kündigungsschutzdiskussionen stehenbleibt?

Zentrales Anliegen der Bundesregierung ist gemäß der Regierungserklärung, Impulse auf den Arbeitsmärkten für mehr Beschäftigung auszulösen. Wohl selten konterkarierte jedoch eine Bundesregierung mit der Wahl ihrer Mittel wirtschaftspolitische Empfehlungen aus der Wissenschaft in der Weise wie im Fall der ersten beschäftigungspolitischen Signale nach den Bundestagswahlen. Damit ist weniger die öffentlichkeitswirksame Debatte um die Angebots- oder die Nachfragepolitik und deren kurzfristige Wirksamkeit angesprochen, als der Umgang mit den strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit, die angesichts der Dauerhaftigkeit und Intensität ihrer Folgen als eine „Sollbruchstelle“ beschäftigungspolitischer Erfolge zu verstehen sind. Die Rücknahme von Deregulierungen der alten Regierung im Bereich des Kündigungsschutzes und der Lohnfortzahlung, verknüpft mit den Versuchen einer Bekämpfung von „Scheinselbständigkeit“ und den Konsequenzen der steuerpolitischen Eingriffe, die kurzfristig insbesondere mittelständische Unternehmen unter zusätzlichen Anpassungsdruck setzen, lassen auf eine politisch erwünschte Abbremsung des Strukturwandels auf den Arbeitsmärkten schließen¹. Eine solche Abbremsung verbindet sich aus ökonomischer Sicht mit der Gefahr, endgültig den Anschluß an moderne Arbeitsplätze zu verlieren, die erst im weltweiten Strukturwandel entstehen². Politisch ist ein solches Vorgehen allerdings rational, stehen aus Sicht der Regierungskoalition Maßnahmen zur Mobilisierung und Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes doch für eine „Amerikanisierung“ und soziale Segregation der deutschen Arbeitsmärkte³.

Diese Konstellation stellt anscheinend die ökonomische Forschung, die auf die Begründung beschäftigungspolitischer Empfehlungen gerichtet ist, vor ein

Dilemma: Ökonomisch gebotene Anpassungen an den Strukturwandel auf den Arbeitsmärkten sind institutionell nicht umzusetzen. Die folgenden Ausführungen setzen sich mit Wegen zur Überwindung dieses Dilemmas auseinander. Anhand der Diskussion um die Bedeutung von Deregulierungen auf den Arbeitsmärkten zur Überwindung struktureller Arbeitslosigkeit wird der Graben zwischen der wissenschaftlichen Argumentation und der politischen Umsetzung beispielhaft verdeutlicht. Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern werden im Anschluß hieran zum Anlaß genommen, Wege zur Erzielung von Akzeptanz struktureller Anpassungen auf den Arbeitsmärkten – und damit auch im zugehörigen institutionellen Umfeld – zu identifizieren. In einem kurzen Fazit werden hierauf aufbauend Voraussetzungen betrachtet, Effizienzüberlegungen in ein Umfeld einzuspeisen, das jedes einzelne Instrument der Beschäftigungspolitik entlang der verteilungspolitischen Gräben einordnet.

Als strukturell wird die Arbeitslosigkeit bezeichnet, die aufgrund einer langfristigen Divergenz zwischen Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten entsteht⁴. Diese Divergenz hat vor allem aufgrund einer Qualifikationslücke zugenommen. Weltweite strukturelle Entwicklungstrends, die neue Anforderungen an Kompetenzen und Qualifikationen von Arbeitnehmern, aber auch an Organisation und Ausrichtung ihres Einsatzes stellen, sind lediglich begrenzt mit

¹ Vgl. stellvertretend die Einschätzung des Direktors für deutsches und europäisches Arbeits- und Sozialrecht U. Preis in o.V.: „Das Arbeitsrecht ist aus den Fugen geraten“, in: Handelsblatt, Nr. 200 vom 16./17. 10. 1998, S. 6.

² Vgl. u.v.a. N. Berthold, R. Fehn: Die zehn Gebote für den Arbeitsmarkt, in: P. Klemmer, D. Becker-Soest, R. Wink (Hrsg.): Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft, Baden-Baden 1998, S. 357 ff. sowie G. Saint-Paul: Employment Protection, International Specialization, and Innovation, CEPR, Nr. 1338, London 1996, S. 3 ff.

³ Vgl. zur entsprechenden Kritik an den Reformen der vormaligen Bundesregierung beispielsweise R. Steinke: Die Reform des Arbeitsförderungs-gesetzes (AFG), in: Soziale Sicherheit, Jg. 45 (1996), S. 167 f. Zur Vereinfachung werden im folgenden Deregulierung auf den Arbeitsmärkten und Maßnahmen zur Mobilisierung und Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes gleichgesetzt.

Kerstin Baumgart, 27, Dipl.-Ökonomin, Dr. Dorothee Becker-Soest, 30, und Dr. Rüdiger Wink, 31, sind Mitarbeiter am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum.

langjährigen Mustern der Ausbildung und der Arbeitsorganisation vereinbar⁵. Arbeitnehmer ohne Ausbildung oder mit einer bestimmten, auf den Märkten wenig gefragten Qualifikation stellen daher eine in den vergangenen Jahren wachsende Problemgruppe des Arbeitsmarktes dar, da gerade Großunternehmen ihre Rationalisierungswellen vornehmlich auf den Abbau von Arbeitsplätzen für diese Gruppen konzentrieren⁶. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit büßen diese Betroffenen angesichts des fehlenden „training-on-the-job“ ihre Perspektiven zur Wiedereingliederung ein. Angesichts der Intensivierung des strukturellen Anpassungsdrucks in einem internationalisierten Umfeld sieht sich zugleich eine wachsende Gruppe von Arbeitnehmern dem Risiko ausgesetzt, dauerhaft arbeitslos zu werden⁷. Ausgehend von diesem Befund stehen sich zwei Positionen mit gegenläufigen politischen Handlungsempfehlungen gegenüber. Im folgenden werden diese Positionen als Deregulierung und Re-Regulierung kurz charakterisiert.

Deregulierung als Ausweg?

Aus ökonomischer Sicht stellt strukturelle Arbeitslosigkeit das Ergebnis eines unzureichenden Koordinationsprozesses zwischen Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten dar. Die Nachfrage nach Arbeitskräften ist derzeit stärker denn je einschneidenden Veränderungen der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen ausgesetzt⁸. Die Intensivierung des internationalen Wettbewerbs, die Beschleunigung des technischen und organisatorischen Fortschritts, der Übergang zu neuen Produkten und Dienstleistungen führen unmittelbar zu einer Umstrukturierung der Anzahl und Ausrichtung von Arbeitsplätzen, der das bestehende Angebot an

Arbeitskräften nicht gewachsen ist. Das Stichwort der „employability“ weist auf Forderungen hin, die auf eine zunehmende sektorale, fachliche und räumliche Mobilität der Arbeitskräfte sowie die Anpassung ihrer Kompetenzen an veränderte Formen der Arbeitsorganisation gerichtet sind.

Regulierungen durch einen ausgeprägten Kündigungsschutz, eine im internationalen Vergleich starke Absicherung von Arbeitslosen sowie vergleichsweise geringe Zumutbarkeitsanforderungen an Arbeitslose mindern jedoch den Druck auf der Seite des Arbeitsangebots, sich an veränderte Anforderungen anzupassen⁹. Resultat ist eine sinkende Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitslosen auf den Arbeitsmärkten, verbunden mit einer Stärkung der Position der Beschäftigten. Unternehmen schrecken davor zurück, durch eine Einstellung von Arbeitslosen irreversible Investitionen vorzunehmen. Die hohen Lohnnebenkosten werden von den Unternehmen zudem als Anreiz empfunden, in befristete Arbeitsverhältnisse und sogenannte „Scheinselbständigkeiten“, in andere Länder oder Betätigungsfelder auszuweichen¹⁰.

Neben die dauerhaft lähmenden Wirkungen einer strukturell bedingten Erhöhung der „natürlichen Arbeitslosenrate“ tritt dabei eine Kumulierung fortlaufend verzögerter Anpassungen der Arbeitsmärkte an kurzfristige konjunkturelle Effekte als Ursache struktureller Arbeitslosigkeit¹¹. Beschäftigungspolitische Empfehlungen gehen daher in Richtung einer Reduktion dieser Regulierungen und einer Stärkung der Anreize zur Mobilisierung und Flexibilisierung.

Re-Regulierung als politische Gegenreaktion?

Diesem Plädoyer für eine zunehmende Mobilisierung und Flexibilisierung stehen Befürchtungen ge-

⁴ Vgl. R. Fehn: Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa, Baden-Baden 1997, S. 28 ff. sowie J. Nachtwey: Institutionelle Strukturen als Auslöser persistenter Arbeitslosigkeit, Borchum 1997, S. 114 ff.

⁵ Vgl. zu den strukturellen Entwicklungstrends H. Klodt, R. Maurer, A. Schimmelpfennig: Tertiärisierung in der deutschen Wirtschaft, Tübingen 1997, S. 135 ff. sowie P. Klemmer: Divergenz oder Konvergenz in Europa? Implikationen neuer Rahmenbedingungen der Wirtschaft, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Räumliche Disparitäten und Bevölkerungswanderungen in Europa. Regionale Antworten auf Herausforderungen der europäischen Raumentwicklung, Hannover 1997, S. 62 ff.

⁶ Vgl. zur empirischen Relevanz u.v.a. K.-H. Paqué: Arbeitslosigkeit und sektoraler Strukturwandel – Eine Interpretation von vier Dekaden westdeutscher Arbeitsmarktpolitik, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 21 (1995), S. 175 ff.; C. Rolle, U. v. Suntum: Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich. Zum Einfluß von sozialen Sicherungssystemen und Tarifindungssystemen auf die Beschäftigung in Deutschland, Österreich, Schweiz und USA, Berlin 1997, S. 18 ff. sowie OECD (Hrsg.): The OECD Jobs Study, Part I: Labour Market Trends and Underlying Forces of Change, Paris 1994, S. 66 ff.

⁷ Vgl. allgemein Autorengemeinschaft: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1997 und 1998, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 31 (1998), S. 15 ff.

⁸ Vgl. beispielsweise R. Fehn, a.a.O., S. 102 ff. sowie K.-H. Paqué, a.a.O., S. 175 ff.

⁹ Vgl. C. Rolle, U. v. Suntum, a.a.O., S. 41 ff.; M. Olson jr.: The Devolution of the Nordic and Teutonic Economies, in: American Economic Review, Vol. 85, S. 22 ff. sowie J. Nachtwey, a.a.O., S. 113 ff.

¹⁰ Vgl. auch W. Schäfer: Die Marktwirtschaft unter dem Übermaß des Sozialen, in: M. Dierkes, K. Zimmermann (Hrsg.): Sozialstaat in der Krise, Frankfurt u.a.O. 1996, S. 127 ff.

¹¹ Vgl. zu diesen Konsequenzen struktureller „Kettenreaktionen“ M. Karanassou, D. J. Snower: How Labour Market Flexibility Affects Unemployment: Long-Term Implications of the Chain Reaction Theory, in: The Economic Journal, Vol. 108 (1998), S. 837 ff.

¹² Inwieweit die Bundesrepublik im internationalen Vergleich als Land mit besonders hohem Regulierungsgrad einzuordnen ist, wird kontrovers beurteilt. Vgl. zur Ansicht, daß Entlassungskosten und soziale Absicherung, einschließlich der Zumutbarkeitsanforderungen, für ein hohes Schutzniveau sprechen, beispielsweise Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Internationales Beschäftigungs-Ranking 1998, Gütersloh 1998, S. 105 ff. und L. Lindlar: Deutschlands Beschäftigungskrise – Ursachen und Auswege, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 11, S. 599; vgl. demgegenüber zur Einschätzung, daß der Regulierungsgrad im internationalen Vergleich keine außerordentliche Höhe aufweist, K. Kraft et al.: Hiring and Dismissal Costs in Theory and Practice: A Comparison of Institutional Constraints and Employment Adjustment Patterns in Six OECD-Countries, in: Kyklos, Jg. 50 (1997), S. 341 ff.

genüber, durch einen Abbau von Entlassungskosten einen Anstieg von Freisetzungen auszulösen, die Arbeitnehmer durch den zunehmenden Druck des Arbeitsplatzverlustes zu verunsichern und an die Stelle langfristiger Qualifizierungen kurzfristige Rationalisierungswellen zu setzen¹². Mit Blick auf die Erfahrungen in den USA, die als Extrembeispiel für geringe Entlassungskosten, ein geringes Absicherungsniveau und eine hohe Mobilitätsbereitschaft gelten, werden zwar grundsätzlich durch deregulierende Reformen steigende Beschäftigungszahlen erwartet, aber auch die Herausbildung einer segmentierten Gesellschaft mit wenigen „Gewinnern“ und vielen von Armut bedrohten Arbeitnehmern sowie die Dominanz kurzfristorientierter Beschäftigungs- und Produktionsstrukturen.

Sowohl mittelfristige Effizienzerwägungen als auch normative Verteilungsargumente werden daher zur Begründung zusätzlicher staatlicher Eingriffe zum Erhalt bestehender Arbeitsplätze herangezogen¹³. Eine Integration von Arbeitslosen wird neben der direkten staatlichen Förderung vornehmlich durch eine Umverteilung bestehender Arbeit, beispielsweise in Form von Überstundenverboten, Arbeitszeitverkürzungen und Vorruhestandsregelungen angestrebt¹⁴. Der marktbedingte Strukturwandel und seine Stärkung durch Deregulierung werden nicht als Mittel zur Schaffung neuer Arbeitsplätze angesehen; entstehen neue Arbeitsplätze, wird befürchtet, daß es sich dabei primär um sogenannte „bad jobs“ handelt¹⁵. Einschränkungen des Kündigungsschutzes – eine im Gesamtkontext der Deregulierungsdebatte marginale Veränderung der Rahmenbedingungen – wurden daher nach dem Regierungswechsel – so die offizielle Begründung – aufgrund ihrer geringen beschäftigungspolitischen Erfolgswirkung und der als nicht akzeptabel angesehenen Belastungen für Arbeitnehmer zurückgenommen.

Politische Ökonomie arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen

Der Konflikt zwischen diesen beiden Argumentationslinien mutet jedoch vor dem Hintergrund der politischen Entscheidungsprozesse als ein akademisches Glasperlenspiel an, dessen Konsequenzen

reale Prozesse in der Politik faktisch nicht tangieren. Politische Prozesse werden weniger von wissenschaftlicher Legitimation gesteuert als vielmehr von den Einflüssen gut organisierter Interessengruppen auf die Zukunft politischer Parteien und Entscheidungsträger. Gerade im Bereich der Beschäftigungspolitik lassen sich Entscheidungen auf die unterschiedliche Organisierbarkeit und Durchsetzbarkeit politisch relevanter Interessen zurückführen. Die Insider-Outsider-Theorie bietet in diesem Kontext die Erklärung für eine Ablehnung von Maßnahmen zur Mobilisierung und Flexibilisierung von Arbeitnehmern¹⁶.

Eine politisch bedeutsame Organisation von Outsider-Interessen setzt voraus, daß durch entsprechende Maßnahmen eine unmittelbare Verbesserung der subjektiven Lage eines Arbeitslosen erreicht werden kann. Deregulierungen in Richtung eines geringeren Kündigungsschutzes, einer Absenkung der sozialen Absicherung und einer Förderung der Mobilität von Arbeitssuchenden durch Verschärfungen von Zumutbarkeitsregelungen sowie Erleichterungen des Einstiegs durch Lohnzuschüsse und Eingliederungsverträge finden eine bestenfalls ambivalente Rezeption bei Arbeitssuchenden, deren Organisierbarkeit angesichts der Heterogenität ihrer Ausgangsbedingungen, Handlungsoptionen und Interessen ohnehin besonderen Schwierigkeiten ausgesetzt ist. Einerseits sind die Chancen einer Eingliederung durch Deregulierungen für jeden einzelnen ungewiß. Andererseits drohen Verschlechterungen durch restriktivere Zumutbarkeits- und Unterstützungsregelungen.

Eine höhere Attraktivität weisen demgegenüber direkte Eingliederungsmaßnahmen, beispielsweise durch Umverteilungen bisheriger Arbeit, auf. Die Insider auf den Arbeitsmärkten verbinden hingegen eine Deregulierung mit einer Erhöhung des Risikos, arbeitslos zu werden. Die Umverteilung der bestehenden Arbeit wird gerade von den Beschäftigten in Unternehmen mit hohem strukturellen Anpassungsdruck und einem hohen Anteil an Beschäftigten mit vergleichsweise standardisierten Kompetenzen als weniger bedrohliche Alternative angesehen, insbesondere wenn sie mit Beschäftigungsgarantien verknüpft wird¹⁷.

¹² Vgl. zu diesen Argumenten beispielsweise G. Saint-Paul: Some Political Aspects of Unemployment, CEPR, Nr. 949, London 1994, S. 9 ff.

¹⁴ Vgl. beispielsweise H. Seifert: Arbeitszeitpolitik in Deutschland: auf der Suche nach neuen Wegen, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 51 (1998), S. 579 ff. sowie Autorenngemeinschaft, a.a.O., S. 39 ff.

¹⁵ Vgl. allgemein H. Bielski: Deregulierung des Rechts befristeter Arbeitsverträge, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 50 (1997), S. 532 ff. sowie K. Emmerich, U. Walwei, G. Zika: Beschäftigungsförderung durch Rechtsänderung: Aktuelle Beispiele, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 6, S. 324 ff.

¹⁶ Vgl. zu den polit-ökonomischen Grundlagen des folgenden A. Belke: Zur Politischen Ökonomie der westeuropäischen Arbeitslosigkeit: Mancur Olson versus Insider-Outsider-Theorie, Bochum 1996; N. Berthold, R. Fehn: The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Unflexibility, in: Kyklos, Vol. 49 (1996), S. 583 ff. sowie G. Saint-Paul: A Framework for Analysing the Political Support for Active Labour Market Policy, CEPR, Nr. 1205, London 1995, S. 3 ff.

¹⁷ Vgl. zur zunehmenden Divergenz zwischen dem Empfinden eines erhöhten Arbeitslosigkeitsrisikos und der tatsächlichen Bedrohung innerhalb dieses Jahrzehnts OECD (Hrsg.): Employment Outlook, Paris 1997, S. 130 ff.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich gute politische Argumente für Maßnahmen zur Abfederung des strukturellen Anpassungsdrucks. Insider begrüßen die Verzögerung des Strukturwandels, da sie das zunehmende Risiko der Arbeitslosigkeit begrenzt. Outsider erhoffen zumindest die direkte Umverteilung bestehender Arbeit. Zugleich weist die politische Regulierung und die Abwehr ökonomischer Anpassungszwänge ein hohes aktionistisches Potential für politische Entscheidungsträger und Interessengruppen, hier insbesondere Gewerkschaften, auf. Deregulierung steht demgegenüber scheinbar für eine einseitige Umverteilung zugunsten von Unternehmen bzw. ihnen verbundenen Interessengruppen.

In einem solchen (verteilungs-)politischen Konflikt erscheint wenig Raum für Maßnahmen, die Deregulierungs- und Reregulierungsargumente aufgreifen und allgemein akzeptable, zugleich beschäftigungspolitische Impulse auslösende Strategien verfolgen. Andere europäische Länder und Regionen, die in den vergangenen Jahren durch sinkende bzw. geringe Arbeitslosenquoten auf sich aufmerksam machten, haben jedoch diesen Knoten zerschlagen. Ein kurzer Blick auf den Umgang mit Mobilitäts- und Flexibilitätserfordernissen in den Niederlanden, Dänemark und Norditalien enthüllt Voraussetzungen der „Erfolgsbeispiele“¹⁸.

Westeuropäische „Erfolgsbeispiele“

Die zunehmende Verfestigung einer „Sockelarbeitslosigkeit“ in der Bundesrepublik löste bereits eine intensive Prüfung positiver Erfahrungen mit beschäftigungspolitischen Strategien und Instrumenten in vergleichbaren Ländern aus, um auf diese Weise Anregungen zur Überwindung der deutschen Reformblockaden zu erhalten¹⁹. Tatsächlich sind auch vielfältige Versuche einer Übertragung von Instrumenten und Strategien aus anderen Ländern bis hin zur intensiven Debatte um das sogenannte „Bündnis für Arbeit“ als Analogon zur niederländischen „Stiftung Arbeit“ zu beobachten²⁰. Problematisch an dieser Art internationaler Übertragung ist die isolierte Bestandsaufnahme einzelner Segmente der Beschäftigungspolitik ungeachtet der länderspezifischen wirtschaftlichen und qualifikatorischen Ausgangsbedingungen,

¹⁸ Wie aus den folgenden Ausführungen deutlich wird, beschränkt sich der Erfolg der betrachteten Länder stets auf bestimmte Politiksegmente, während weiterhin strukturelle Anpassungsprobleme existieren. Dementsprechend kann der Ausdruck Erfolgsbeispiel lediglich in Anführungszeichen Verwendung finden.

¹⁹ Vgl. stellvertretend die Zusammenfassungen internationaler Ländervergleiche von U. Walwei: Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder: Konsequenzen für Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 31 (1998), S. 334 ff.; Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), a.a.O., S. 9 ff. sowie G. Schmid: Europäische Wege aus der Arbeitslosigkeit, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 6, S. 304 ff.

der institutionellen Strukturen sowie der politischen und gesetzlichen Erfahrungen.

Selbst wenn eine vergleichsweise umfangreiche Strategie wie das niederländische Konsensmodell als nachahmenswertes Beispiel betrachtet wird, können Aussagen zur Implementation in der Bundesrepublik lediglich vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit bundesweiten Verhandlungen zwischen Sozialpartnern und staatlichen Instanzen und unter Beachtung des existierenden gesetzlichen Rahmens, beispielsweise hinsichtlich der Tariffreiheit, des Arbeitsrechts sowie der Organisation von Maßnahmen zur Arbeitsförderung getroffen werden. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich daher weniger auf konkrete beschäftigungspolitische Instrumente zur Mobilisierung und Flexibilisierung als vielmehr auf die Wirkungsmechanismen, die zur Auslösung beschäftigungspolitischer Impulse und zur politischen Implementation geführt haben. Die Niederlande, Dänemark und Norditalien sind dabei für die Bundesrepublik beispielhaft, weil es sich um Länder handelt, die ähnlich wie die Bundesrepublik eine vergleichsweise hohe Regulierungsintensität auf den Arbeitsmärkten aufweisen, allerdings zuletzt durch Mobilisierungs- und Flexibilisierungsansätze zu einer Reduktion der Arbeitslosenquoten gelangten und sich hierdurch auch strukturelle Impulse versprechen²¹.

Die Niederlande

Die Niederlande gelten zwar grundsätzlich als ein Erfolgsmodell moderner westeuropäischer Arbeitsmarktpolitik²². Zu beachten ist allerdings, daß dieser Erfolg bislang immer noch mit einer geringeren Beschäftigungsquote als in der Bundesrepublik verbunden ist. Als Erfolgsgaranten gelten neben der moderaten Lohnpolitik und einer Umverteilung der bestehenden Arbeit auf mehr Teilzeitarbeitsplätze die eindeutige Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Integration von Arbeitslosen in reguläre

²⁰ Erinnert sei an die niederländischen Beispielen nachempfundene START Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen bzw. das sogenannte MAATWERK zur Vermittlung sozialhilfeabhängiger Arbeitsloser in zahlreichen Kommunen sowie das dänischen Erfahrungen entsprungene Stellvertretermodell (Job Rotation); vgl. beispielsweise C. Weinkopf: Arbeitskräftepools. Überbetriebliche Beschäftigung im Spannungsfeld von Flexibilität, Mobilität und sozialer Sicherheit, München u.a.O. 1996 sowie R. Wink: Mehr Beschäftigung in einer innovationsorientierten NRW-Wirtschaft?, Bochum 1997.

²¹ Vgl. beispielsweise OECD (Hrsg.), a.a.O., S. 4 f.

²² Vgl. zur kontroversen Einschätzung des Erfolgs K. v. Paridon: Das Modell Holland – Ein neues Wirtschaftswunder?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 4, S. 198 ff.; G. Schmid: Beschäftigungswunder Niederlande?, in: Leviathan, H. 3 (1997), S. 301 ff. sowie Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), a.a.O., S. 97 ff.

²³ Der hohe Flexibilisierungsgrad wird insbesondere auch auf die hohe Regulierungsintensität im Bereich des Kündigungsschutzes zurückgeführt, vgl. F. Stille: Der niederländische Weg: Durch Konsens zum Erfolg, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 31 (1998), S. 302.

Beschäftigungsverhältnisse und der hohe Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse²³. Eine Ausweitung der Arbeitnehmerüberlassung und individuelle Betreuungsprogramme, verknüpft mit verschärften Zutrittsregelungen für Arbeitsuchende, boten Arbeitslosen einerseits verbesserte Beschäftigungsperspektiven, stellten sie andererseits aber auch vor erhöhte Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen.

Grenzen der niederländischen Beschäftigungspolitik zeigen sich allerdings im Bereich der Langzeitarbeitslosen, deren Anteil im internationalen Vergleich sehr hoch ist und auf fehlende Möglichkeiten deutet, diesen Personenkreis in sich wandelnde Erwerbsstrukturen zu integrieren. Als wesentliche Wirkungsmechanismen zur Schaffung von Akzeptanz für (vorsichtige) Deregulierungsreformen erscheinen in diesem Fall daher

- die Verknüpfung mit kurzfristig wirksamen Maßnahmen zur Umverteilung vorhandener Arbeit,
- die Einbindung der Sozialpartner als verantwortliche Akteure zur Absicherung arbeitsmarktpolitischer Impulse und
- eine Öffentlichkeitsarbeit, die die gesellschaftliche Akzeptanz atypischer Beschäftigungsverhältnisse und nicht deren Vermeidung anstrebt.

Dänemark

Neben den Niederlanden gilt Dänemark zunehmend als „Musterbeispiel“ einer erfolgreichen Beschäftigungsentwicklung in einer Konsensgesellschaft²⁴. Am Beispiel Dänemark fällt nicht nur die strikte Konsensorientierung auf, sondern auch die konsequente Ausrichtung der Beschäftigungspolitik auf die Förderung des inner- und überbetrieblichen Strukturwandels auf den Arbeitsmärkten. Dänemark weist einen minimalen Kündigungsschutz bei vergleichsweise hoher Arbeitslosenunterstützung auf. Anliegen der Arbeitsmarktpolitik war es auch hier, neben Umverteilungsmaßnahmen (Vorruhestandsregelungen) zu einer gezielten Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von

Arbeitnehmern und Arbeitsuchenden zu gelangen. Extensive Angebote zur Aus- und Fortbildung, verknüpft mit der Option einer befristeten Einarbeitung von Arbeitslosen, sollen weniger unmittelbar den konkreten Arbeitsplatz des einzelnen sichern als vielmehr die grundsätzliche Beschäftigungsfähigkeit erhöhen.

Dementsprechend werden eine hohe Fluktuation und hohe Entlassungsrisiken in Kauf genommen, um die Mobilität und Flexibilität des einzelnen zur Fortentwicklung der betrieblichen Strukturen zu nutzen. Auch hier sind daher zu finden:

- kurzfristig wirksame Umverteilungen,
- die Einbindung der Sozialpartner, und
- die Förderung des einzelnen und nicht des einzelnen Arbeitsplatzes.

Norditalien

Norditalien gerät bislang im Kontext der westeuropäischen Arbeitsmarktpolitik weniger in das Blickfeld einer Suche nach Erfolgsbeispielen²⁵. Allerdings sprechen drei Gründe für eine hohe Relevanz der norditalienischen Erfahrungen, die weniger durch eine beschäftigungspolitische Steuerung als vielmehr von privater Initiative getragen werden:

- Erstens weisen norditalienische Regionen im europäischen Vergleich niedrige Arbeitslosenquoten auf.
- Zweitens sind die norditalienischen Arbeitsmärkte von einer hohen Dynamik gekennzeichnet. Der Wechsel zwischen selbständiger und abhängiger Tätigkeit ist üblich und atypische Beschäftigungsverhältnisse sind weit verbreitet. Dies ist wichtig, denn vor allem die Gründung neuer Unternehmen gilt als Triebfeder der Fortentwicklung sektoraler Strukturen und der Schaffung neuer Arbeitsplätze²⁶.
- Drittens wird diese Bereitschaft zur Mobilität und zur Erprobung neuer Gründungsideen durch informelle Netzwerkstrukturen ausgelöst²⁷.

Zwischenbetriebliche Kooperationen in unterschiedlichster Ausprägung – von der Zusammenarbeit

²⁴ Vgl. K. Emmerich: Dänemark: Arbeitsmarktflexibilität bei hoher sozialer Sicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 7, S. 401 ff.; European Commission (Hrsg.): Labour Market Studies: Denmark, Luxemburg 1997, S. 96 ff. sowie R. Döhrn, U. Heilemann, G. Schäfer: Ein dänisches „Beschäftigungswunder“?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 31 (1998), S. 312 ff.

²⁵ Gründe hierfür sind insbesondere der Nord-Süd-Dualismus der wirtschaftlichen Entwicklung, der auf das Land Italien bezogen hohe Arbeitslosenquoten bedingt, sowie ein institutionelles System, das formell wenig Flexibilitäten zulässt, vgl. European Commission (Hrsg.): Labour Market Studies: Italy, Luxemburg 1997, S. 159 ff.; P. Garonna, F. G. M. Sica: Intersectoral Labour Reallocations and Flexibility Mechanisms in Post-War Italy, in: H. Siebert (Hrsg.): Structural Change and Labour Market Flexibility: Experience in Selected OECD Economies, Tübingen 1997, S. 53 ff. sowie o.V.: Rom tut sich schwer mit nötigen Reformen, in: Handelsblatt, Nr. 92 vom 14. 5. 1998, S. 7.

²⁶ Vgl. zu entsprechenden empirischen Untersuchungen D. B. Audretsch: New Firms and Creating Employment, in: J. T. Addison, P. J. J. Welfens (Hrsg.): Labor Markets and Social Security, Wage Costs, Social Security Financing and Labor Market Reforms in Europe, Berlin u.a.O. 1998, S. 130 ff.; C. F. Lettmayr: Beschäftigung durch innovative Unternehmen in: Wirtschaftspolitische Blätter, Jg. 45 (1998), S. 3 ff. sowie zur Stabilisierung von Beschäftigung durch mittelständische Unternehmen R. Fendel, M. Frenkel: Do Small and Medium-Sized Enterprises Stabilize Employment? Theoretical Considerations and Evidence from Germany, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vol. 118 (1998), S. 164 ff.

²⁷ Vgl. zur empirischen Verifizierung beispielsweise P. Garonna; F. G. M. Sica, a.a.O., S. 68 sowie S. Frick, et al.: Möglichkeiten zur Verbesserung des Umfeldes für Existenzgründer und Selbständige. Wege zu einer neuen Kultur der Selbständigkeit, Essen 1998, S. 27.

zwischen Großunternehmen und Ausgründungen über Zulieferketten bis hin zu Beratungs- und Qualifikationsverbänden – erleichtern einerseits das Aufspüren neuer Geschäfts- und Beschäftigungsfelder. Andererseits mindert der Zugang zu Beratungsangeboten und lokalen bis überregionalen Märkten das Risiko erfolgloser Innovationen und Neugründungen. Mobilität und Flexibilität werden daher in diesem Kontext durch langfristig entwickelte Beziehungsmuster gefördert, die durch ihre Kontinuität Veränderungen ermöglichen. Strukturimpulse sind in diesem Fall daher zurückzuführen auf

□ die Minderung von Anpassungsrisiken durch stabilisierende informell-institutionelle Netzwerkstrukturen und

□ die gezielte Unterstützung der Anpassungsförderung anstelle einer Erhaltung bestehender Arbeitsplätze.

In den vorangegangenen Ausführungen sind bewußt wenige Elemente beschäftigungspolitischer Wirklichkeit hervorgehoben worden, um auf Schwachstellen in der bundesdeutschen Diskussion hinzuweisen. Ungeachtet der Heterogenität der politischen Philosophien, Instrumente und Erfahrungen fallen im Hinblick auf das Problem der Überwindung struktureller Rigiditäten auf deutschen Arbeitsmärkten drei Aspekte besonders auf.

Strukturwandel als Last

Der Strukturwandel auf den Arbeitsmärkten wird als Last empfunden und bedarf daher Maßnahmen zur Absicherung gegen Verlustängste. Die ökonomische Botschaft der notwendigen Mobilisierung und Flexibilisierung aufgrund eines unabänderlichen Strukturwandels wird vorrangig als Gefahr für die existierenden Besitzstände empfunden. Keines der Länder verzichtet daher auf Maßnahmen zur Absicherung. Dänemark und die Niederlande setzen insbesondere auf die gesetzliche Umverteilung der Arbeit und die soziale Absicherung²⁸, während in Norditalien funktionsfähige private Netzwerke Verlustrisiken mindern. Eine reine Lehre der Mobilisierung ist dementsprechend nicht politisch umsetzbar. Mobilisierung ist allerdings in Maßnahmenpaketen zu realisieren, die bestimmten Bevölkerungsgruppen „Bonbons“ bieten, damit sie bereit sind, „Kröten“ zu schlucken, und zugleich die Chance eröffnen, gegen unterschiedliche Ursachen der Arbeitslosigkeit vorzugehen²⁹.

²⁸ Vgl. zu den Problemstellungen kurzfristig entlastender Wirkungen von Vorruhestandsregelungen zusammenfassend C. Rolle; U. v. Suntum, a.a.O., S. 41 ff. sowie zur Komplexität ihrer intergenerationalen Implikationen R. Sackmann: Konkurrierende Generationen auf dem Arbeitsmarkt. Arbeitsstrukturierung in Arbeitsmarkt und Sozialpolitik, Opladen u.a.O. 1998, S. 160 ff.

Typische Beispiele hierfür sind „two-tier-systems“³⁰, die beispielsweise Insider für bestimmte Zeiträume von Lohnspreizungen und Deregulierungsmaßnahmen im Bereich des Arbeitsrechts ausnehmen und ihnen die Akzeptanz von Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Outsidern erleichtern. Ebenso zählen hierzu Regelungen, den Druck auf Arbeitsuchende zur Aufnahme gering entlohnter Tätigkeiten zu erhöhen, die Attraktivität und arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit solcher Tätigkeiten jedoch zugleich durch eine Verknüpfung mit einem System von Qualifizierungs- und Beschäftigungsgutscheinen zu erhöhen, das Unternehmen Lohnzuschüsse gegen Beschäftigung bzw. Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen gewährt³¹. Insbesondere könnte durch eine solche Ausweitung von Maßnahmenpaketen auch eine Ausweitung der strukturellen Anpassungsprozesse auf Langzeitarbeitslose erreicht werden, die in den Beispielländern bislang lediglich in Ansätzen erreicht wurde.

Anpassung als Langfristvorhaben

Strukturelle Anpassung ist ein Langfristvorhaben, das zeitlich aufeinander abgestimmte Maßnahmenprogramme erfordert. Strukturelle Anpassung an sich wandelnde Arbeitsmärkte impliziert grundlegende, fortwährenden Neuerungen unterworfenen Veränderungen der fachlichen Qualifizierungsinhalte, der Organisation von Arbeitsprozessen wie auch der rechtlichen Ausgestaltung von Beschäftigungsverhältnissen. Entsprechende Strukturen, um diesen Herausforderungen zu begegnen, sind nicht von heute auf morgen zu schaffen.

Gerade anhand der norditalienischen Netzwerke wird deutlich, daß erst die Verfügbarkeit bestimmter Voraussetzungen – Beziehungssysteme, Erfahrungswissen, Beratungsinfrastrukturen und mentale Positionen – ein vergleichsweise hohes Maß an Flexibilität, unternehmerischer Risikobereitschaft und fachlicher Mobilität ermöglicht. Angesichts der Dringlichkeit einer Senkung der Arbeitslosigkeit und der Gefahr, daß sich im Zeitverlauf Verteilungskonflikte gegen

²⁹ Vgl. beispielsweise H. Werner: Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung – Erfahrungen anderer Länder, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 10, S. 607 sowie W. Klauer, P. Schnur, G. Zika: Strategien für mehr Beschäftigung – Simulation bis 2005 am Beispiel Westdeutschlands, IABkurzbericht, Nr. 7, Nürnberg 1996.

³⁰ Vgl. zum Begriff und zur Erläuterung beispielsweise G. Saint-Paul: Exploring the Political Economy of Labour Market Institutions, in: Economic Policy, Vol. 23 (1996), S. 290 ff.

³¹ Vgl. beispielsweise D. J. Snower: The Simple Economics of Benefit Transfers, CEPR, Nr. 999, London 1994 sowie E. E. Phelps: Wage Subsidy Programmes: Alternative Designs, in: D. J. Snower, G. de la Dehesa (Hrsg.): Unemployment Policy. Government Options for the Labour Market, Cambridge 1997, S. 206 ff.

Anforderungen einer zusätzlichen Mobilität bilden, ist eine Koppelung der langfristigen Strukturanstöße an kurzfristig erfolgswirksamen Maßnahmen erforderlich. So schufen Umverteilungsmaßnahmen in den Niederlanden und Dänemark die Voraussetzung dafür, in den vergangenen Jahren auch strukturelle Anpassungserfordernisse hinzunehmen.

Aus ökonomischer Sicht sind daher durchaus zunächst Ineffizienzen aufgrund von Arbeitszeitverkürzungen oder Vorruhestandsregelungen in Kauf zu nehmen, wenn hierdurch die Durchsetzbarkeit grundlegender Strukturreformen, beispielsweise im Bereich des Arbeitsrechts, aber auch im Hinblick auf die Förderung von Unternehmensgründungen, ermöglicht wird. An dieser Stelle ist die Glaubwürdigkeit der politischen Steuerung gefordert, sich an langfristorientierte Strukturveränderungen zu binden, auch wenn beispielsweise der Anpassungsdruck aufgrund kurzfristiger Entlastungen der Arbeitsmärkte gemindert wurde³².

Positiv besetztes Ziel anstreben

Langfristorientierte Strukturanpassungen werden nur dann durchgehalten, wenn der Strukturwandel als Mittel zur Erreichung von erstrebenswerten Anliegen angesehen wird. Solange sich wirtschaftspolitische Empfehlungen darauf beschränken, die Unabänderlichkeit des Strukturwandels, die Notwendigkeit der Hinnahme gravierender Veränderungen des beruflichen Umfeldes und die Reduktion sozialer Besitzstände als sachlich begründete Voraussetzungen einer Überwindung struktureller Probleme auf den Arbeitsmärkten zu betonen, wird zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Opportunität stets eine Kluft bleiben. Ökonomen werden dann allenfalls als kurzfristige Krisenmanager beachtet, deren Vorschläge gemäß ihrer schnellen Wirkung geprüft werden³³. Die politische Umsetzung langfristiger Reformvorhaben kann nur dann erzielt werden, wenn eine vergleichsweise geschlossene Reformkonzeption existiert, die mögliche Belastungen und ihre Verteilung auf gesellschaftliche Gruppen aufzeigt, aber zugleich auch ein Bewußtsein für die Erreichbarkeit eines positiv besetzten Ziels schafft.

Die Niederlande und Dänemark reagierten in unmittlerbaren Krisensituationen; inwieweit sie zur Durchsetzung struktureller Reformen in der Lage sein werden, kann noch nicht beurteilt werden. Die Betrachtung der norditalienischen Situation weist hingegen auf private Reaktionsmechanismen hin, die ungeachtet der politischen Rahmensetzung auf die Verwirklichung eigener Handlungsfreiheit gerichtet sind. Erst wenn Selbständigkeit, lebenslanges Lernen oder vielseitige bzw. unterbrochene Erwerbsbiographien

nicht nur modische Schlagwörter, sondern Ausdruck einer Lebensqualität mit verbesserten Arbeitsbedingungen, neuen Produkten und Dienstleistungen sowie besseren Möglichkeiten zum Umgang mit modernen Risiken werden, können der Strukturwandel und seine Anpassungslasten das Image eines Feindbildes abstreifen und Akzeptanz für strukturelle Reformprozesse geweckt werden.

Schlußbemerkungen

Ausgangspunkt dieses Beitrages war die offenkundige Divergenz zwischen der wissenschaftlichen Einsicht in die Notwendigkeit struktureller Anpassung auf den Arbeitsmärkten und der politischen Opportunität, sich dem Strukturwandel entgegenzustellen. Der Rigorismus, mit dem in der Bundesrepublik Argumente für eine Deregulierung oder Re-Regulierung auf den Arbeitsmärkten vorgetragen werden, verstellt häufig den Blick für die politische Durchsetzbarkeit wissenschaftlicher Empfehlungen. Erfahrungen in anderen westeuropäischen Ländern zeigen, daß Reformen in der Regel erst durch langfristig angelegte Prozesse verwirklicht werden können, in denen der Einstieg in Strukturveränderungen mit Maßnahmen zur Risikoverringerung „erkauft“ wird.

Entscheidend ist darüber hinaus die psychologische Dimension der wirtschaftspolitischen Reformprozesse. Das hohe Ansehen der Ökonomie in den 60er Jahren zu Zeiten Schillerscher Globalsteuerung und des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes gründete sich insbesondere auf die Beachtung der psychologischen Wirkung ökonomischer Botschaften. Die Versorgung „politischer Unternehmer“ mit vermarktbareren Reformen ist daher Voraussetzung einer erfolgreichen wirtschaftspolitischen Implementation. Verdrängt werden Strukturanpassungen, wenn sie lediglich erzwungen und unabänderlich sind. Eine Überwindung von Reformengpässen setzt hingegen voraus, daß Strukturänderungen erwünscht werden, weil von ihnen eine Verbesserung der Lebensumstände ausgeht. Die betrachteten arbeitsmarktpolitischen „Erfolgsbeispiele“ zeichnen sich durch ein hohes Maß an Pragmatismus und weit verbreiteter psychologischer Identifizierung aus. Vielleicht zeigt sich gerade in diesem Bereich der bedeutendste Lernbedarf für die Bundesrepublik.

³² Vgl. auch G. Saint-Paul: Exploring the Political Economy of Labour Market Institutions, a.a.O., S. 285 ff.

³³ Vgl. zum Zusammenhang zwischen ökonomischen Krisenerscheinungen und politischer Reformbereitschaft beispielsweise C. Folkers: Zu einer positiven Theorie der Steuerreform, in: K.-H. Hansmeyer, (Hrsg.): Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1983, S. 189 ff. sowie H. Siegenthaler: Regelvertrauen, Prosperität und Krisen. Die Ungleichmäßigkeit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung als Ergebnis individuellen Handelns und sozialen Lernens, Tübingen 1993, S. 149 ff.