

Werner Eichhorst, Eric Thode

# Arbeitsmarktreformen im Spannungsfeld zwischen Insidern und Outsidern

*Deutschland benötigt Reformen, die den Arbeitsmarkt durchlässiger machen. Solche Veränderungen zugunsten der Arbeitslosen (Outsider) bedrohen aber die privilegierte Position der Arbeitsplatzbesitzer (Insider). Welche Strategien für Arbeitsmarktreformen sind vor diesem Hintergrund polit-ökonomisch überhaupt durchsetzbar?*

Der jüngste Abschwung hat die strukturellen Probleme Deutschlands weiter verschärft: Hohe und verfestigte Arbeitslosigkeit, ein im internationalen Vergleich niedriges allgemeines Beschäftigungsniveau, besondere Schwierigkeiten für Frauen, Ältere und gering Qualifizierte sowie zunehmende Finanzierungsprobleme in den Systemen der sozialen Sicherung charakterisieren die gegenwärtige Lage. Die Therapie ist aus unzähligen Gutachten, wissenschaftlichen Publikationen und Strategiepapieren bekannt<sup>1</sup>. Die Krise des Arbeitsmarktes und des Sozialstaates wird nur mit strukturellen Reformen zu überwinden sein, die auf eine größere Flexibilität der Arbeits- und Produktmärkte sowie eine grundlegende Veränderung von Finanzierung und Leistungsansprüchen der sozialen Sicherung hinauslaufen, um so die Kosten der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zu verringern.

Obwohl aber der Problemdruck schon seit längerem hoch ist, überdies zunimmt und geeignete Reformkonzepte vorliegen, wurden in Deutschland noch keine ausreichenden Strukturreformen implementiert. Dabei erweist sich die institutionelle Verfassung des Arbeitsmarktes als eigentlicher gordischer Knoten, den es zu durchschlagen gilt. Die Segmentierung des Arbeitsmarktes in Insider und Outsider stellt zum einen das zentrale Problem dar, an dem angesetzt werden muss, zum anderen aber liefert diese Spaltung auch die zentrale polit-ökonomische Erklärung dafür, warum Strukturreformen nicht zustande kommen. Reformkonzepte müssen zwei Ansprüchen genügen: Erstens müssen sie geeignet sein, die strukturellen Defizite nachhaltig zu beheben; zweitens müssen sie polit-ökonomisch machbar sein. Dies bedeutet, dass Reformstrategien die gespaltene Interessenlage von Insidern und Outsidern als Ausgangsbedingung zwar anerkennen, diese aber mit geeigneten Mitteln überwinden müssen, um

Strukturreformen überhaupt ermöglichen zu können. Ökonomisch effiziente Strategien müssen sich an ihrer polit-ökonomischen Machbarkeit messen lassen.

## Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktreformen

Eine Segmentierung des Arbeitsmarktes in Insider und Outsider entsteht auch ohne institutionelle Regulierungen und die Existenz von Interessenverbänden. Spezifische Investitionen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer in das Beschäftigungsverhältnis, z.B. betriebsspezifische Weiterbildung, und die Kosten des Arbeitsplatz- bzw. Arbeitnehmerwechsels verhindern, dass Arbeitsplatzbesitzer friktionslos durch Arbeitslose ersetzt werden können.

Derartige Friktionen bei der Neubesetzung von Stellen werden aber durch institutionelle Regelungen vergrößert, welche durch politische Entscheidungen geschaffen werden. Ein ausgebauter Kündigungsschutz erhöht beispielsweise die Entlassungskosten des Arbeitgebers und verstärkt die Beschäftigungssicherheit der Arbeitsplatzinhaber. Staturerhaltende Leistungen der Sozialversicherung, gerade der Arbeitslosenversicherung, aber auch die Leistungen der sozialen Mindestsicherung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik stärken die Verhandlungsposition von Insidern und sichern die im System der Tarifverträge verankerte Lohnstruktur. Die Interessenvertretungen der Insider sorgen dafür, den besonderen Status, den Insider zunächst in Betrieben innehaben, auf die sektorale, regionale und nationale Ebene auszudehnen und den Einfluss auf gesetzliche oder tarifliche Rahmenbedingungen zu sichern, die den Insiderstatus institutionell weiter festigen<sup>2</sup>. Regelungen über befristete Arbeitsverträge, Teilzeitarbeit, Zeitarbeit, geringfügige Beschäftigung oder die Scheinselbstständigkeit bestimmen das Gewicht des flexiblen Beschäftigungssegments jenseits des Kerns gut entlohnter und stabiler Arbeitsverhältnisse. Ein leichter Übergang zwischen

*Dr. Werner Eichhorst, 33, und Eric Thode, 32, Dipl.-Volkswirt, sind Projektleiter im Themenfeld Wirtschaft und Soziales der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.*

<sup>1</sup> OECD: Wirtschaftsbericht Deutschland 2002, Paris 2002; Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2002/03: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Stuttgart 2002.

beiden Segmenten verbessert die Chancen der Outsider auf dauerhafte Teilhabe am Arbeitsmarkt<sup>3</sup>.

Strukturelle Reformen mit dem Ziel einer höheren Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Formen der Beschäftigung bzw. Nicht-Beschäftigung stellen allerdings gleichzeitig die Privilegien der Insider in Frage. Die Insider stellen jedoch die quantitativ größte Gruppe und bilden die wahlentscheidende Mehrheit. So betrug der Anteil der Arbeitnehmer, die im Jahr 2001 in Vollzeit beschäftigt waren, an allen Arbeitnehmern in Deutschland 73%, der Anteil der unbefristet Beschäftigten an allen Erwerbstätigen ohne Auszubildende lag im selben Jahr bei 92%<sup>4</sup>. Im Jahr 1998 betrug der Anteil der in Vollzeit unbefristet Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten in Deutschland 65%<sup>5</sup>. Auch sind sie in Unternehmerverbänden, Gewerkschaften und politischen Parteien stärker organisiert als Arbeitslose oder flexibel Beschäftigte.

### Spaltung in In- und Outsider

Die bestehende Spaltung des Arbeitsmarktes und die damit einhergehende Privilegierung der Insider zu Lasten der Outsider kann somit durchaus im Interesse der Mehrheit liegen. Dabei ist zwischen zwei Gruppen von Insidern zu unterscheiden. Zum einen gibt es Insider, die aufgrund ihres Humankapitals oder ihrer betrieblichen Position nicht mehr Gefahr laufen, Outsider zu werden. Sie benötigen eigentlich keinen institutionellen Schutz gegen den Verlust des Arbeitsplatzes. Zum anderen ist aber die wesentlich größere und polit-ökonomisch bedeutsamere Gruppe jener Insider zu nennen, die einem mehr oder minder großen Risiko ausgesetzt sind, Outsider zu werden. In Zeiten strukturellen Wandels können zu dieser Gruppe geringer qualifizierte Arbeitskräfte, aber auch etablierte Fachkräfte mit Berufserfahrung gehören, während in konjunkturellen Schwächephasen aufgrund der Sozialauswahl eher Personen betroffen sind, die erst seit kurzer Zeit zu den Insidern gezählt werden. Diese Gruppe der Insider stellt die Mehrheit der Gewerk-

schaftsmitglieder und ist auch die größte Gruppe in der Wählerschaft. Während die erste Gruppe dank ihres Humankapitals gegen den Verlust der Beschäftigung abgesichert ist, strebt die zweite Gruppe stärker nach rechtlichem Schutz des Arbeitsplatzes und nach Absicherung von Einkommensrisiken.

Unsichere Insider können in einer Phase des konjunkturellen Einbruchs oder des beschleunigten Strukturwandels versuchen, Reformen durchzusetzen oder etablierte Institutionen aufrechtzuerhalten, die auf eine Befestigung des Insiderstatus hinauslaufen. Es ist aber auch vorstellbar, dass diese Gruppe der Insider ein Interesse an einer Reform der Arbeitsmarktes entwickelt, um im Falle der Arbeitslosigkeit wieder eine größere Chance auf Wiederbeschäftigung zu erlangen<sup>6</sup>.

Gleichzeitig ist zu beobachten, dass die höher qualifizierten Insider die Absicherung der weniger qualifizierten Insider zumindest dulden, obwohl sie selbst von ihr nicht direkt profitieren. Die Ursache liegt in der für hoch qualifizierte vorteilhaften sozialen Kohäsion innerhalb der Gruppe der Insider. Würde ein Konflikt zwischen beiden Parteien bestehen, könnten sicherungsbedürftige Insider und Outsider eine Koalition bilden, die gemeinsam einen noch größeren Beitrag der hoch qualifizierten zur Umverteilung, etwa über das Steuer-Transfersystem, im politischen Prozess durchsetzen könnten. Der Beitrag, den hoch qualifizierte mit einem niedrigeren Lohn angesichts der insiderbedingten Lohnkompression, die auch von oben her wirkt, tragen müssen, fällt demgegenüber geringer aus<sup>7</sup>.

### Ansatzpunkte für Reformstrategien

Es gibt klare polit-ökonomische Gründe, die dazu führen, dass Arbeitslosigkeit sich zu Lasten der Outsider verfestigt und keine Strukturreformen ergriffen werden. Letztlich hat dies mit der Machtposition der Insider und mit dem zu geringen politischen Gewicht der Outsider und von Gruppen zu tun, deren Präferenzen denen der Outsider ähneln. Reformstrategien müssen demnach versuchen, entweder das Gewicht der Outsider zu stärken, das der Insider zu schwächen oder diese für ihre Einbußen an Privilegien zu entschädigen, um so deren Zustimmung gewinnen zu können. Ein weiterer Faktor, der Strukturreformen begünstigen kann, ist eine Situation, in welcher zunehmend mehr Insider befürchten, Outsider zu werden, oder ihnen

<sup>2</sup> A. Lindbeck, D. Snower: The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment, Cambridge Mass. 1988; A. Lindbeck, D. Snower: The Insider-Outsider Theory: A Survey, IZA Discussion Paper 534, 2002; G. Saint-Paul: Some political aspects of unemployment, in: European Economic Review, 39, 1995, S. 575-582; G. Saint-Paul: Dual Labor Markets, Cambridge Mass. 1997; G. Saint-Paul: The Political Economy of Labour Market Institutions, Oxford 2000; H. P. Grüner: Der Preis der Arbeitsmarktreform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), Heft 3, S. 141-144.

<sup>3</sup> W. Eichhorst et al.: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin 2001; OECD: Employment Outlook, Paris, Juli 1999; OECD: Employment Outlook, Paris, Juni 2002.

<sup>4</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Zahlenfibel, Internet-Version: <http://iab.de/asp/fibel/default.asp>.

<sup>5</sup> E. Hoffman, U. Walwei: Erosion oder Renaissance der Normalarbeit?, IAB Kurzbericht Nr. 16, Nürnberg 2000.

<sup>6</sup> Durch eine Strategie der Öffnung für neue Beschäftigungsfelder und für Beschäftigte in untypischen Beschäftigungsverhältnissen könnten die Verbände der Insider auch einer Erosion ihrer angestammten Mitgliederbasis entgegenwirken.

<sup>7</sup> G. Saint-Paul: The Political Economy of Labour Market Institutions, Oxford 2000, S. 71-99.

die Steuer- und Abgabenlast zur Alimentierung der Outsider zu groß wird. Beides kann dazu führen, dass sie von einer Strategie der Besitzstandswahrung Abstand nehmen und nicht länger auf ihren Privilegien beharren.

Welche Strategien zur Reform von Arbeitsmarkt und Sozialstaat sind in einem Land wie Deutschland mit starker Insider-Outsider-Spaltung zum einen politisch möglich und zum anderen im Hinblick auf die Überwindung dieser Segmentierung auch effektiv? Anhand von Erfahrungen aus dem In- und Ausland lässt sich beurteilen, welche Reformstrategien unter welchen Bedingungen und in welchem Ausmaß politisch durchsetzbar und am Arbeitsmarkt wirksam werden können.

### **Stärkung der Outsider, Schwächung der Insider**

Eine an den Interessen der Insider ausgerichtete Politik verursacht grundsätzlich externe Effekte, die sich zunächst in steigender Arbeitslosigkeit niederschlagen, aber auch zu erhöhter Inflation, Friktionen auf Gütermärkten oder sinkenden Kapitalrenditen mit einhergehender verminderter internationaler Wettbewerbsfähigkeit führen können. Die aus diesen Effekten entstehenden Kosten müssen Arbeitsplatzbesitzer allenfalls indirekt und nur teilweise tragen. Das Ausmaß, in dem Insider bzw. deren Organisationen die Konsequenzen ihres Handelns auf Outsider bzw. auf die Gesamtwirtschaft berücksichtigen, hängt nicht zuletzt von der Größe und vom Abdeckungsgrad der Verbände ab<sup>8</sup>. Gegenüber Ländern wie Dänemark und Österreich mit stark zentralisierten Strukturen ist der Einfluss von Verbänden in Deutschland verhältnismäßig fragmentiert. Sektorale Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände verhandeln über Tarifabschlüsse, die sich auf einzelne Branchen beziehen und zumindest formal nur in bestimmten Regionen gelten<sup>9</sup>. Auch sind die Lobbyaktivitäten einzelner Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände hinsichtlich Interessenlage und Einfluss sehr heterogen. In derartigen Konstellationen lassen sich die negativen Konsequenzen von insiderorientierter Politik leichter externalisieren.

Sollen die Verbände auch bei einem weniger zentralen Verbänderegime die Interessen der Outsider angemessen berücksichtigen, kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht. Denkbar wäre beispielsweise eine größere Repräsentanz von Arbeitslosen und anderen, nicht zu den geschützten Insidern zählenden Gruppen in den Gewerkschaften. Zwar ist der Anteil arbeitsloser Gewerkschaftsmitglieder im Zuge

der Wiedervereinigung bedingt durch die allgemeine Arbeitsmarktentwicklung und den hohen Organisationsgrad in Ostdeutschland deutlich angestiegen. Während 1985 nur 3,2% der IG Metall-Mitglieder keinen Arbeitsplatz hatten, war die Gruppe der Arbeitslosen im Jahr 1998 immerhin auf 12,3% aller Mitglieder angewachsen, wobei der Anteil im Osten sogar 30,7% betrug<sup>10</sup>. Doch trotz ihrer gestiegenen Anzahl finden gewerkschaftlich organisierte Arbeitslose nach wie vor nur wenig Gehör in den eigenen Reihen<sup>11</sup>.

Vor diesem Hintergrund wäre es vorstellbar, Arbeitslosen in Gewerkschaftsgremien breiteren Raum zu verschaffen, damit deren Interessen angemessen berücksichtigt werden. Einem solchen Vorgehen stehen aber zumindest drei große Probleme entgegen: Zum einen ist es wenig sinnvoll, Arbeitslose bestimmten Branchen zuzuordnen, so dass sie bei einem Regime sektoraler Tarifbeziehungen an den für sie passenden Tarifverhandlungen teilnehmen können. Zum zweiten dürfte die verfassungsmäßig garantierte Tarifautonomie verhindern, dass Arbeitslosen verbindliche Mitspracherechte zugesichert werden können. Damit dürfte die Stimme der Arbeitslosen aufgrund der institutionellen Gegebenheiten in einem zentralen Punkt nur geringes Gewicht haben. Schließlich ist fraglich, wie gut sich die sehr heterogene Gruppe der Arbeitslosen organisieren lässt. Je nach persönlicher Einschätzung der Wahrscheinlichkeit, wieder einen Arbeitsplatz zu finden, divergieren die Interessen hinsichtlich Arbeitsplatzflexibilität, Absicherung und Lohnhöhe. Insofern gestaltet sich eine direkte Beteiligung von Arbeitslosen an Tarifverhandlungen äußerst schwierig.

### **Beteiligung an der Arbeitslosenversicherung**

Eine immer wieder diskutierte, weniger rigorose Variante der Internalisierung von externen Effekten besteht in der Beteiligung der Interessenverbände an der Arbeitslosenversicherung. In der Höhe der Arbeitslo-

<sup>9</sup> Das Prinzip der Pilotabschlüsse führt jedoch häufig dazu, dass in Regionen getroffene Vereinbarungen auf das gesamte Bundesgebiet ausgedehnt werden. Vgl. C. Schnabel: Tarifliche und betriebliche Möglichkeiten für eine beschäftigungsfördernde Lohnpolitik, in: D. Sadowski, M. Schneider (Hrsg.): Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik – Optionen für mehr Beschäftigung I, Frankfurt a.M. 1997, S. 157–186.

<sup>10</sup> A. Hassel: Gewerkschaften und sozialer Wandel. Mitgliederrekrutierung und Arbeitsbeziehungen in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden 1999, S. 87; B. Ebbinghaus: Dinosaurier der Dienstleistungsgesellschaft? – Der Mitgliederschwund deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich, MPIfG Working Paper 02/3, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2002.

<sup>11</sup> Auf dem DGB-Kongress im Mai 2002 in Berlin befand sich unter den 400 ordentlichen Delegierten nur ein Arbeitsloser. Vgl. P. Heller: Redebeitrag auf dem DGB-Kongress am 29.05.2002 in Berlin, [http://www.dgb.de/dgb/dgb\\_kongress/protokoll/mai2002vormittag33](http://www.dgb.de/dgb/dgb_kongress/protokoll/mai2002vormittag33).

<sup>8</sup> M. Olson: *The Rise and Decline of Nations*, New Haven 1982; L. Calmfors, J. Driffills: *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, in: *Economic Policy*, 6, 1988, S. 13–62.

sigkeit schlägt sich letztlich nieder, wie stark Insider mit der Durchsetzung ihrer Interessen das Ziel der Vollbeschäftigung verletzen. Sind die Verbände gezwungen, die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung mitzufinanzieren, so müssen die Mitglieder zumindest einen Teil der Lasten aus tarif- und beschäftigungspolitischem Fehlverhalten über steigende Beiträge selbst tragen.

Doch auch dieser Vorschlag ist mit Problemen behaftet. Zunächst ist es bei sektoralen Lohnverhandlungen notwendig, auch die Beteiligung an der Arbeitslosenversicherung branchenbezogen auszugestalten. Hier besteht die empirische Schwierigkeit, die Arbeitslosigkeit in einer bestimmten Branche zu messen. Darüber hinaus können sektorspezifische Arbeitslosenversicherungen die berufliche Mobilität von Arbeitnehmern zwischen Branchen behindern, beispielsweise wenn erworbene Ansprüche nicht auf einen neuen Arbeitsplatz übertragen werden können. Die gesamtwirtschaftliche Effizienz wie auch die Effektivität im Sinne von Treffsicherheit und ausreichender Wirkung sind allein aus diesen Gründen bereits nicht mehr gewährleistet. Darüber hinaus ist unwahrscheinlich, dass sich Arbeitnehmer- wie Arbeitsgebervertretungen auf eine derartige Konstruktion einlassen, da gesamtwirtschaftliches Fehlverhalten leichter den Verantwortlichen zugerechnet werden kann.

### Das Beispiel Großbritannien

Einschnitte in die Privilegien der Insider und ihrer Verbände werden wahrscheinlicher, wenn sich in einer ökonomischen Krise der Problemdruck potenziert. Beispiele dafür finden sich in Großbritannien und in Schweden. In den ausgehenden siebziger Jahren befand sich die britische Wirtschaft in einer desolaten Lage. Hohe Inflation, starke Steuerbelastung und steigende Arbeitslosigkeit bei schlechter Lohnentwicklung kulminierten um den Jahreswechsel 1978/79 im „Winter of discontent“, der zum Sturz der Labour-Regierung führte. Die folgenden Neuwahlen brachten die konservative Partei mit Margaret Thatcher an ihrer Spitze an die Macht. Im Zuge ihrer konsequent angebotsorientierten Wirtschaftspolitik drängte sie die Verhandlungsmacht und den Einfluss der Gewerkschaften deutlich zurück.

Zu diesem Zweck trat Anfang der achtziger Jahre eine Reihe von Gesetzen in Kraft. Wichtige gewerkschaftliche Entscheidungen mussten danach in geheimen Abstimmungen getroffen werden, um den Einfluss von Gewerkschaftsfunktionären auf die Meinungsbildung in den Belegschaften zu mindern. Die zivilrechtliche Immunität der Gewerkschaften wurde aufgehoben und das bis dahin übliche Bestreiken von

Betrieben, die nicht an Tarifeinverständigungen beteiligt waren, wurde verboten. So genannte „Closed shop agreements“, welche die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft zur notwendigen Voraussetzung für die Einstellung bzw. den Erhalt des Arbeitsplatzes machten, wurden zunächst stark eingeschränkt und 1988 schließlich ganz untersagt. Darüber hinaus verloren die Gewerkschaften durch die Privatisierung staatlicher Monopolunternehmen und die Beschleunigung des Strukturwandels zum Dienstleistungssektor an landesweitem Einfluss.

Abgesehen von der wirtschaftlichen und politischen Krise Ende der siebziger Jahre, die den Boden zur Entmachtung der Gewerkschaften bereitet hatte, kamen weitere situative Faktoren hinzu, die den Prozess vorantrieben und den Widerstand vergleichsweise gering hielten. Die schwache Opposition und die nach wie vor desolante Wirtschaftslage zu Beginn der achtziger Jahre, die Zentralisierung der föderalen Ordnung sowie die Konzentration auf außenpolitische Fragen in dieser Zeit sorgten für ein Umfeld, das radikale Reformen in den Tarifbeziehungen ermöglichte. Darüber hinaus führt das Mehrheitswahlrecht in Großbritannien dazu, dass die Regierung von nur einer Partei gestellt wird und somit im Prozess der Gesetzgebung wenig Kompromisse gefunden werden müssen. Weiterhin besitzt die zweite Kammer des Parlaments anders als in Deutschland lediglich ein aufschiebendes Vetorecht, mit dem Gesetzesinitiativen nicht dauerhaft zu stoppen sind. Beides schafft großen Handlungsspielraum für die Regierung<sup>12</sup>.

### Die Entwicklung in Schweden

Eine etwas anders gelagerte Entwicklung war in Schweden zu Beginn der neunziger Jahre zu beobachten. Die Ergebnisse stark zentralisierter Tarifverhandlungen gingen in den achtziger Jahren immer häufiger über den zur Verfügung stehenden Verteilungsspielraum hinaus. Die regierende sozialdemokratische Partei SAP versuchte zunächst, die entstehenden beschäftigungspolitischen Lasten durch Abwertungen der schwedischen Krone und den Ausbau des öffentlichen Sektors zu neutralisieren. Nach einigen Jahren des scheinbaren Erfolgs scheiterte diese Strategie jedoch im Jahr 1989 spektakulär.

Angesichts dramatischer Anstiege bei der Arbeitslosigkeit, der Steuerbelastung und der Inflation

<sup>12</sup> M. Rhodes: Restructuring the British Welfare State: Between Domestic Constraints and Global Imperatives, in: F. W. Scharpf, V. A. Schmidt (Hrsg.): Welfare and Work in the Open Economy, Vol. II: Diverse Responses to Common Challenges, Oxford 2000, S. 19–68; J. Schmid, W. Schroeder: Großbritannien: Vom Musterland des Konservatismus zum Mutterland der neuen Sozialdemokratie?, in: W. Schroeder: Neue Balance zwischen Markt und Staat?, Schwalbach 2001.

leitete die SAP ab 1990 die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen unter staatlicher Aufsicht ein, um branchenspezifische Bedürfnisse besser berücksichtigen zu können. Darüber hinaus wurden Maßnahmen ergriffen, um den hohen Anteil von Inaktiven an der Erwerbsbevölkerung, der die Sozialkassen zunehmend belastete, wieder zu senken. Zu ihnen gehörten die stärkere Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf eine rasche Reintegration von Arbeitslosen, Einschnitte in die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sowie Einschränkungen der Möglichkeiten zum Rückzug aus dem Erwerbsleben im Rahmen von Frühverrentung, Invalidität und Berufskrankheiten.

Die Reformen auf dem Arbeitsmarkt und in der Sozialpolitik zu Beginn der neunziger Jahre folgten dabei nicht dem traditionellen schwedischen Modell der Konzertierung, bei dem Regierung und Sozialpartner an einem Strang ziehen. Dass die Regierung in dieser besonderen Situation quasi im Alleingang bedeutende Weichenstellungen vornehmen konnte, lag an einer Reihe von situativen Faktoren, die einen derart großen Handlungsspielraum erst eröffneten. Der vormals große gesetzlich legitimierte Einfluss der Sozialpartner auf die Regierungs- und Parlamentsarbeit hatte bereits in den achtziger Jahren spürbar abgenommen. Dies lag zum einen an zunehmend divergierenden Interessen zwischen den drei großen Gewerkschaftsdachverbänden, aber auch zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen. Zum anderen hatte der bis dahin dominierende Gewerkschaftsdachverband der Arbeiter mit dem Rückgang der Mitgliederzahl zu kämpfen.

Beides nutzte die Regierung, um die Mitspracherechte der Sozialpartner in den Verwaltungsgremien und den an der Gesetzgebung beteiligten öffentlichen Komitees einzuschränken. Auch die Koordinierung der Lohnverhandlungen war aufgrund der schwindenden Bereitschaft zur Konzertierung schwieriger geworden. Die Verlagerung der Tarifverhandlungen auf die Branchenebene fiel der Regierung insofern besonders leicht, als der Arbeitgeberdachverband SAF 1990 seinen Austritt aus dem Tarifkartell erklärt hatte<sup>13</sup>.

### **Krisen als Katalysator für Reformen in Deutschland?**

Die Liste der Länder, bei denen es erst im Zuge einer krisenhaften Entwicklung zu durchgreifenden Reformen kam, lässt sich beliebig fortführen. Aus ökonomischer Sicht liegt zwar der Schluss nahe, Reformen in konjunkturellen Aufschwungphasen durchzuführen, da die notwendigen Einschnitte weniger spürbar sind und ein größerer Verteilungsspielraum für eventuelle Kompensationen an vordergründige Verlierer zur Verfügung steht. Offensichtlich dominieren aber

doch polit-ökonomische Zusammenhänge die Wahl des geeigneten Zeitpunkts für Strukturreformen. Erst wenn für Insider die Gefahr spürbar zunimmt, den angestammten Arbeitsplatz zu verlieren, willigen diese in den Abbau von Arbeitsmarktrigiditäten ein.

Bislang ist Deutschland von einer dramatischen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage verschont geblieben, und auch die derzeitige Krise scheint noch nicht ernst genug, als dass sie das Handlungsfenster für umfangreiche Reformen weit genug öffnen könnte. Darüber hinaus gewähren institutionelle Rahmenbedingungen und gewachsene, sehr stabile Strukturen den Insidervertretungen in Deutschland besonders weitreichende Möglichkeiten, Einfluss auf politische Abläufe und Entscheidungen zu nehmen. Auch einer entschlossenen Regierung fiel es schwerer als in anderen Ländern, sich von den Interessen der Insider abzukoppeln und autonom unbeliebte Maßnahmen zu ergreifen.

### **Reformen unter Einbeziehung der Insider**

Wenn Reformstrategien, welche die Interessen der Insider und ihrer Verbände nicht einbeziehen, in Deutschland unwahrscheinlich sind, stellt sich die Frage, ob und wie strukturelle Reformen zustande kommen können, bei deren Gestaltung die Insider und deren Verbände mitwirken.

Eine erste Strategie besteht darin, die Insider und ihre Verbände zur Unterstützung von Strukturreformen zu bewegen, indem ihnen vermittelt wird, dass auch sie von Reformen profitieren könnten. Politische Appelle an die Verbände sind auch Teil der Kampagne „Profis der Nation“ zur Umsetzung des Hartz-Konzepts oder der „Allianz der Erneuerung“, zu welcher Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement aufgerufen hat. Diese Strategien funktionieren nicht, solange sie bei der Zuweisung von Aufgaben und der Implementation von Reformen unverbindlich bleiben. Die Effektivität einer Strategie, die ohne verbindliche Abmachungen auszukommen versucht, kann aber gesteigert werden, wenn im Rahmen von internationalen Vergleichen die Stärken und Schwächen einzelner nationalstaatlicher institutioneller Arrangements herausgestellt und damit ein institutioneller Wettbewerb eingeleitet wird. Zeigt sich, dass die nationalen Institutionen weniger leistungsstark sind als in anderen Staaten, so geraten Regierungen unter Rechtfertigungsdruck: Reformen

<sup>13</sup> S. Jochem: Konzertierung und Parteienwettbewerb – Das schwedische Modell im Wandel, erscheint in: S. Jochem, N. A. Siegel (Hrsg.): Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich, Opladen 2003; M. B enner, T. B. Va d: Sweden and Denmark – Defending the Welfare State, in: F. W. Scharpf, V. A. Schmidt (Hrsg.), a.a.O., S. 399–466.

können in der Öffentlichkeit populärer werden als der Verzicht darauf.

Beispiele hierfür sind die Deutschland-Berichte und die Beschäftigungsstrategien internationaler Organisationen wie der OECD und der EU-Kommission, vor allem aber die PISA-Studie. Die gemeinsame Beschäftigungsstrategie und die wirtschaftspolitische Koordinierung der EU hat unter dem Leitbild der „offenen Koordinierung“ ein höheres Maß an Verbindlichkeit im Sinne von Zielvorgaben und Evaluation erreicht<sup>14</sup>. Die Wirksamkeit all dieser Berichte, die Schwachpunkte Deutschlands aufgezeigt und Reformempfehlungen unterbreitet haben, war und ist jedoch im Hinblick auf strukturelle Reformen in Deutschland begrenzt, denn die Umsetzung von Reformen führt stets wieder auf die Rolle der Insider und ihrer Verbände im nationalen politischen Prozess zurück.

### **Tripartistische Kompensationslösungen**

Strukturelle Reformen, die sich zugunsten der Outsider auswirken, aber die Insider kurzfristig belasten, können eher dadurch erreicht werden, dass die Insider und ihre Verbände hierfür entschädigt werden. Kompensationen können ganz oder teilweise die Einbußen auffangen, welche die Insider für ihre Zustimmung zu bestimmten Reformen auf sich nehmen. Sie können an die einzelnen Insider oder an ihre Verbände gerichtet sein. Kompensationen dieser Art können in Tarifverhandlungen oder bilateral zwischen Gewerkschaften bzw. Arbeitgeberverbänden und der Regierung ausgehandelt oder zum Gegenstand von dreiseitigen Vereinbarungen zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden werden.

Tripartistische Vereinbarungen über „soziale Pakte“ sind in den achtziger und neunziger Jahren in einer Reihe von europäischen Staaten geschlossen worden. Hierzu zählen die Niederlande, Italien, Irland, Dänemark und Finnland. Zentraler Gegenstand war zumeist das Einverständnis der Gewerkschaften zu einer strukturellen Reform des Sozialstaates, einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und einer zurückhaltenen Lohnpolitik. Dies wurde gegen Zugeständnisse der Arbeitgeber, insbesondere bei der Mitbestimmung und der Arbeitszeitgestaltung, und gegen Leistungen des Staates, etwa steuerliche Entlastungen der Arbeitnehmer oder arbeitsmarktpolitische Programme, getauscht. Damit konnten strukturelle Reformen zu-

gunsten der Outsider gelingen, die in der Konfrontation nicht möglich gewesen wären.

Tripartistische Kompensationslösungen hängen von bestimmten Voraussetzungen ab. Ein zentraler Faktor ist die Konvergenz der Sichtweisen aller drei beteiligten Partner in dem Sinne, dass eine gemeinsame Strategie der Problemlösung entwickelt werden kann. Dies wurde in den meisten Ländern durch die Erfahrung einer akuten Krise erleichtert. Günstig für soziale Pakte sind auch institutionelle Strukturen, welche den Austausch über Situationseinschätzungen und Handlungsalternativen jenseits der ritualisierten Tarifverhandlungen erlauben. Beispielhaft hierfür sind die „Stiftung der Arbeit“ und der „Sozialökonomische Rat“ in den Niederlanden<sup>15</sup>.

Schließlich wird die Vereinbarung struktureller Reformen dann wahrscheinlicher, wenn die Regierung ein problemadäquates Reformpaket entwickelt, in die Verhandlungen strategisch einbringt und im Zweifel auch mit der einseitigen Durchsetzung bestimmter Maßnahmen drohen kann. Dies gilt beispielsweise für die gesetzliche Androhung eines Lohnstopps, wie sie in den Niederlanden möglich ist und dort auch im Zusammenhang mit den tripartistischen Verhandlungen ausgesprochen wurde. Über ein vergleichbares Drohpotenzial kann die Regierung in Deutschland aufgrund der Tarifautonomie nicht verfügen. Allerdings bieten sich auch hierzulande Ansatzpunkte wie etwa die Abschaffung der Allgemeinverbindlichkeit nach § 5 TVG, die Neufassung des Günstigkeitsprinzips nach § 4 III TVG oder die Abschaffung des Tarifvorrangs im § 77 III BetrVG.

### **Probleme korporatistischer Ansätze**

Wie die Erfahrung mit dem „Bündnis für Arbeit“ in Deutschland zeigt<sup>16</sup>, sind die Voraussetzungen für Paketlösungen zur Durchsetzung von strukturellen Reformen auf dem Arbeitsmarkt und im Sozialstaat in Deutschland eher ungünstig. Dies liegt nicht nur am Fehlen einer etablierten Vertrauenskultur, die durch bi- oder tripartistische Foren gefestigt wird, und am begrenzten Interventionspotenzial der Regierung gerade in Fragen der Lohnpolitik. Schwer wiegt auch das mangelnde strategische Vermögen der Regierung, ein Paket von Strukturreformen überhaupt zum Gegenstand der Bündnisverhandlungen zu machen und auf diesem Wege Zugeständnisse von den In-

<sup>14</sup> Vgl. zuletzt: European Commission: Employment in Europe 2002, Luxemburg 2002; European Commission: Broad Economic Policy Guidelines 2002, in: European Economy, 4/2002, Luxemburg 2002; D. Hodson, I. Maher: The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination, in: Journal of Common Market Studies, 39, 2000, S. 719-746.

<sup>15</sup> J. Visser, A. Hemerijck: „A Dutch Miracle“ - Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands, Amsterdam 1997; G. Schmid: Beschäftigungswunder Niederlande? in: Leviathan, 25, 1997, 302-337; U. Blien, F.A.G. den Butter (Hrsg.): Institutionelle Rahmenbedingungen für Beschäftigungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 262, Nürnberg 2002.

siderverbänden einzufordern. Dies kann mit den im verflochtenen politischen System Deutschlands besonders hohen Anforderungen an eine Paketlösung erklärt werden, vor allem aber auch mit der Verflechtung von Regierung und Insiderverbänden, namentlich von SPD und Gewerkschaften. Hinzu kommt, dass der DGB als Dachverband nicht für die eigenständigen Einzelgewerkschaften sprechen kann, die durchaus unterschiedliche Positionen vertreten. All dies mindert die Chancen auf „große“ tripartistische Lösungen in Deutschland.

Ein generelles Problem korporatistischer Ansätze liegt in der Externalisierung von Kosten zulasten des Staates oder künftiger Generationen. Beispielsweise hat die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den korporatistisch organisierten Staaten oft zu einer Anpassung des Arbeitskräfteangebots über eine „sozialverträgliche“ Frühverrentung beigetragen. Dies lässt sich insbesondere in den Niederlanden beobachten, wo nach wie vor ein großer Teil von Arbeitskräften Invaliditätsrenten bezieht. Dort konnte auch trotz einer langen Phase korporatistischer Verhandlungen die Segmentierung des Arbeitsmarktes noch nicht überwunden werden<sup>17</sup>.

### Flexiblere Beschäftigungsformen

Eine weitere Strategie kann darauf ausgerichtet sein, flexible Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit und befristete Beschäftigung zu gestatten oder rechtlich zu vereinfachen, ohne den Schutz von Normalarbeitsverhältnissen anzutasten. Diese Strategie würde die Insider nicht unmittelbar beeinträchtigen. Sie könnte aber mittelfristig zu einem Wachstum des flexiblen Arbeitsmarktsegments und zu einer Zunahme des politischen Gewichts von Personen in diesem Segment führen, was auf die Einebnung des „Regulierungsgefälles“ zwischen diesen und den geschützten Normalarbeitsverhältnissen hinauslaufen könnte. Andererseits werden Insider gegen eine derartige Flexibilisierung des Randes opponieren, weil sie die langfristige Erosion ihrer Privilegien befürchten müssen<sup>18</sup>.

Beispiele für diese Strategie finden sich in den verschiedenen Gesetzen zur Liberalisierung von be-

fristeter Beschäftigung und Zeitarbeit in Deutschland und im Hartz-Konzept, das die gewerbliche Zeitarbeit und die Zeitarbeit von Arbeitslosen in Personalserviceagenturen zur „Neutralisierung“ des Kündigungsschutzes forciert. Aber gerade bei der jüngsten Kontroverse um die Entlohnung von Zeitarbeitern im Verhältnis zu Festangestellten und von gewerblichen Zeitarbeitern im Verhältnis zu PSA-Angestellten sieht man, dass die Verbände der Insider bestrebt sind, die Erosionstendenzen für das Tariflohnsystem klein zu halten.

Beispiele für die Flexibilisierung des Randes finden sich auch in Spanien, den Niederlanden, Italien und Frankreich, wo befristete Arbeitsverträge und Zeitarbeit liberalisiert wurden und in ihrem Volumen hinzugewonnen haben. In Spanien wurde beispielsweise nach einer Zeit des Wachstums befristeter Beschäftigung das „Regulierungsgefälle“ zu unbefristeten Arbeitsverhältnissen durch Erleichterungen beim Kündigungsschutz und Bezuschussungen für die Umwandlung in unbefristete Verträge ein Stück weit eingeebnet<sup>19</sup>. Ein Nachteil dieser Strategie liegt darin, dass sie zunächst ein neues Segment flexibler Jobs schafft, aus dem Übergänge in stabile Beschäftigung unter sonst gleichen Bedingungen nur schwer möglich sind. Ein anderes Problem liegt in der Verlässlichkeit der Strategie, über diese Anfänge hinaus schrittweise weiter zu liberalisieren. Kommt sie aufgrund des Widerstandes der Insider zum Stillstand, reicht sie als Reform des Arbeitsmarktes nicht aus. Die politökonomische Machbarkeit, welche für die Wahl dieser Strategie spricht, findet dort ihre Grenze, wo die Insider sich bedroht fühlen.

### Ambivalente Arbeitsmarktpolitik

Ähnlich der arbeitsrechtlichen Flexibilisierung des Randes stellt die Arbeitsmarktpolitik unter der Perspektive der Insider-Outsider-Spaltung ein ambivalentes Instrument dar. Arbeitsmarktpolitik kann dazu benutzt werden, Stellensuchende in Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes festzuhalten, ohne dass sie realistische Chancen auf einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt erhalten. Gleiches gilt für die Gewährung passiver Transferleistungen. Zum einen verbessert sich durch diese Instrumente die Rückfallposition der Insider. Zum anderen führen aufgrund der institutionellen Ausgestaltung geringe Arbeitsanreize und die

<sup>16</sup> A. Hassel: The Problem of Political Exchange in Complex Governance Systems: The Case of Germany's Alliance for Jobs, in: *European Journal of Industrial Relations*, 7, 2001, S. 305-323; W. Eichhorst: Bündnis für Arbeit: Chancen vergeben? in: *Sozialer Fortschritt*, 51, 2002, S. 274-278; S. Blancke, J. Schmid: Bilanz der Bundesregierung Schröder im Bereich der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende, in: Ch. Egle et al. (Hrsg.): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, Wiesbaden 2003 (im Erscheinen).

<sup>17</sup> B. Ebbinghaus: Any Way Out of 'Exit from Work'? Reversing the Entrenched Pathways of Early Retirement, in: F.W. Scharpf, V.A. Schmidt (Hrsg.), a.a.O., S. 511-533; J. Visser, A. Hemerijck, a.a.O.

<sup>18</sup> G. Saint-Paul: Some Political Aspects of Unemployment, in: *European Economic Review*, 39, 1995, S. 575-582; P. Cahuc, F. Postel-Vinay: Temporary Jobs, Employment Protection and Labor Market Performance, in: *Labour Economics*, 9, 2002, S. 63-91.

<sup>19</sup> J. J. Dolado et al.: Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain, in: *The Economic Journal*, 112, 2002, S. 270-295; OECD: *Employment Outlook*, Paris, Juni 1999.

unzureichende Wirksamkeit von arbeitgeberseitigen Fördermaßnahmen zur Stilllegung von Arbeitskräftepotenzialen und der weiteren Stärkung der Insidermacht.

Gerade in Deutschland besteht eine Vielzahl zielgruppenspezifischer Programme und arbeitsmarktpolitischer Modellprojekte, die aufgrund ihrer Ausgestaltung nur geringe Übergangsraten in reguläre Beschäftigung erreichen. Betrachtet man allein die Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre, so sind unter anderem das Mainzer Modell, aber auch die Minijobs und die Ich-AG nach Hartz zu den arbeitsmarktpolitisch induzierten Sondersegmenten zu zählen. Kennzeichnend für diese Strategie ist auch der jahrzehntelange Verzicht auf Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Arbeitsmarktpolitik hält damit Arbeitslose von Arbeit fern und schafft weitere Segmente für die Outsider auf dem Arbeitsmarkt. Dies kann im Interesse der Insider sein, wenn dadurch die Konkurrenz um sichere und gut bezahlte Arbeitsplätze eingeschränkt wird.

Effektive Qualifizierungsmaßnahmen können hingegen das Angebot an Arbeitskräften in bestimmten Berufen vergrößern, Lohnergänzungsleistungen könnten zum Entstehen eines Niedriglohnssektors beitragen, welcher die etablierte Lohnkompression in Frage stellt. Eine integrationsorientierte Arbeitsmarktpolitik ist damit geeignet, den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt der Insider zu verstärken und die Verhandlungsmacht der Insider und ihrer Verbände zu vermindern. Schritte auf eine stärker derart ausgestaltete Arbeitsmarktpolitik wurden in Deutschland erst mit dem JobAqtiv-Gesetz und der vermittlungsorientierten Reform nach Hartz unternommen, deren belebende Wirkung auf den Arbeitsmarkt aber noch nicht erkennbar ist. Sind die Insider aufgrund konjunktureller Einbrüche oder strukturellen Wandels vom Verlust ihrer angestammten Arbeitsplätze bedroht, so kann es durchaus in ihrem Interesse sein, die Arbeitsmarktpolitik stärker auf den ersten Arbeitsmarkt auszurichten.

### **Lehren für Deutschland**

Die Betrachtung verschiedener Strategien zur Durchsetzung von Strukturreformen in Deutschland und anderen Staaten zeigt, dass in Deutschland nur solche Strategien polit-ökonomisch machbar sind, welche die Interessen der Insider bis zu einem gewissen Grad berücksichtigen. Die Implementation struktureller Reformen gegen den Willen der Insider und ihrer Verbände ist in Deutschland aufgrund der komplexen institutionellen Strukturen des politischen Systems und der Verflechtung von Staat, Parteien und Verbänden unwahrscheinlich. Auch ist in Deutschland

die Beschäftigungskrise nie derart abrupt eskaliert, wie dies in anderen Staaten der Fall war, gerade weil durch kleinere „Reparaturen“ der akute Problemdruck stets etwas gelindert werden konnte, ohne jedoch die strukturellen Defizite zu beheben. Bezogen auf die Reformwirkung ergibt sich, dass radikale Reformen faktisch ausgeschlossen sind, solange der Leidensdruck nicht innerhalb kurzer Frist spürbar ansteigt.

Die Möglichkeit umfassender Reformen wäre in Deutschland am ehesten noch im Rahmen einer dreiseitigen Vereinbarung im Bündnis für Arbeit gegeben, aber diese Form der strategischen Abstimmung von Reformen scheint in Deutschland schwieriger zu sein als in anderen kontinentaleuropäischen und skandinavischen Staaten. So bleibt nur die Strategie gradueller Reformen, an denen die Verbände der Insider mitwirken und durch die ihre Privilegien im Kern nicht angetastet werden.

Damit ist Deutschland ein Land, das eher einer Strategie der Flexibilisierung des Randes und des arbeitsmarktpolitischen Aktionismus zuneigt, diese aber nur mit großen Verzögerungen, Stillständen und Rückschlägen vorantreibt. Die Hartz-Kommission hat in der besonderen, krisenhaften Situation eines „Vermittlungsskandals“ und eines Wahlkampfes den Möglichkeitsraum der deutschen Beschäftigungspolitik aufgezeigt. Mehr ist kaum machbar. Selbst in einer derartigen Ausnahmesituation gelang kein großer Wurf. Ein solches Vorgehen läuft jedoch Gefahr, durch spezifische arbeitsrechtliche Regelungen oder bestimmte arbeitsmarktpolitische Programme weitere Segmentierungen in den Arbeitsmarkt einzuführen, die für die in ihnen tätigen Arbeitskräfte nur schwer überwindliche Hürden auf dem Weg in den Kern des Arbeitsmarktes darstellen. Damit bleiben diese Strategien auf dem Weg zu einer „inkluisiven“ Beschäftigungspolitik ein Stückweit „exklusiv“, und zwar in dem Sinne, dass Übergänge in flexible oder dauerhafte Beschäftigung eben gerade nicht effektiv gefördert werden.

Soll eine Strategie, welche die institutionellen Privilegien der Insider nicht unmittelbar angreift, auf Dauer zu einer größeren Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes führen, so müsste die Politik eine solche Strategie im Hinblick auf die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die aktive Arbeitsmarktpolitik ernsthaft betreiben und in mehreren Stufen langfristig durchhalten. Dies erscheint aufgrund des Widerstandes der Insider nur dann gelingen zu können, wenn der öffentliche Druck auf Strukturreformen und der Problemdruck der Beschäftigungskrise weiter zunehmen, sodass sich ein langsames, graduelles Operieren an den Rändern und in der Gestaltung von Sondersegmenten verbietet.