

Vollbeschäftigung – mehr als eine Utopie?

Noch immer geht ein Gespenst um in Europa, das Gespenst massenhafter Arbeitslosigkeit. Seit mehr als einem Vierteljahrhundert treibt es nun schon sein kostspieliges Unwesen. Es spukt vor allem in den Ländern der „großen vier“, Deutschland, Frankreich, Spanien und Italien. Viele kleinere europäische Nationen haben weniger als die großen mit Arbeitslosigkeit zu kämpfen. Einige von ihnen wie die Niederlande, Dänemark oder Schweden haben die gespenstischen Auftritte sogar nachhaltig verringert. Davon sind die großen Länder noch meilenweit entfernt.

Steigende Anpassungslasten

Hartnäckig hohe Arbeitslosigkeit ist unvermeidlich, wenn institutionelles Arrangement und veränderte ökonomische Realität nicht mehr zueinander passen. „Institutioneller Mismatch“ und Arbeitslosigkeit gehen Hand in Hand. Die Welt ist in einem ständigen wirtschaftlichen Wandel, ökonomische Schocks sind an der Tagesordnung. Weltweit offenere Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkte machen die wirtschaftliche Umwelt volatil. Der Wettbewerb verschärft sich, Produktlebenszyklen werden kürzer, der technische Fortschritt nimmt weltweit Fahrt auf, Produzieren wird riskanter, Arbeitsplätze werden unsicherer.

Auch die Struktur der Nachfrage nach Arbeit ändert sich. Einige Sektoren wie der industrielle Sektor geraten auf die

Verliererstraße, andere, vor allem dienstleistungsintensive Sektoren kommen auf die wirtschaftliche Sonnenseite. In den Sektoren selbst gibt es Gewinner und Verlierer, mehr als früher. Der sektorale Strukturwandel hat auch eine regionale Komponente. Aus prosperierenden Regionen können Armenhäuser werden, aus trostlosen Gegenden blühende wirtschaftliche Landschaften. Sektoren und Regionen entwickeln sich immer unterschiedlicher.

Der strukturelle Wandel macht auch vor Arbeitnehmern nicht Halt. Die Knappheitsverhältnisse auf den Arbeitsmärkten für Qualifikationen ändern sich. Hochqualifizierte werden händeringend gesucht, Geringqualifizierte gibt es im Überfluss. Wirtschaftliche Schocks sind bei offeneren Märkten nicht nur häufiger, sie treffen Sektoren, Regionen, Unternehmen und Arbeitnehmer auch unterschiedlich. Von der wirtschaftlich relativ homogenen Welt des Industriezeitalters ist nicht mehr viel übrig. In Zeiten der Globalisierung wird die Welt wirtschaftlich heterogener.

Höhere Anpassungskapazität

Dennoch bleibt Vollbeschäftigung auch in einer wirtschaftlich volatileren und heterogeneren Welt möglich. Allerdings nicht mit einer Strategie gegen den Markt. Ein Land schädigt sich selbst, wenn es protektionistisch auf höhere Anpassungslasten reagiert. Die Quellen wirtschaftlichen Wachstums werden endgültig verschüttet, mehr Wohlstand für alle

wird unmöglich. Wirksame Hilfe kommt nur von einer Strategie für den Markt. Die Fähigkeit der Länder, sich an eine veränderte ökonomische Umwelt anzupassen, muss gestärkt, Löhne und Lohnstrukturen müssen flexibler, vor allem Arbeit muss mobiler werden.

In einem riskanteren wirtschaftlichen Umfeld offenerer Märkte sichern flexible Löhne die Beschäftigung. Arbeitnehmer müssen für die größere Chance höheren Wohlstands mit dem Risiko stärker schwankender Einkommen zahlen. Bei strukturellen Veränderungen können kurzfristig nur flexible Löhne in Sektoren und Regionen helfen, die Beschäftigung zu stabilisieren. Die Einkommen in den Sektoren und Regionen, die verlieren, müssen sinken. Gering qualifizierte Arbeitnehmer haben nur eine Chance, beschäftigt zu bleiben, wenn sie niedrigere Löhne akzeptieren. Mit flexiblen Löhnen und Lohnstrukturen können wirtschaftliche Akteure aber nur Zeit kaufen, um sich an die veränderten ökonomischen Gegebenheiten anzupassen. Schon auf die mittlere, erst recht auf die längere Sicht führt allerdings kein Weg an räumlich und beruflich mobileren Arbeitnehmern vorbei. Die müssen bereit sein, von den Sektoren und Regionen der Vergangenheit in die Bereiche zu wandern, denen die Zukunft gehört. Dabei werden von gering qualifizierten Arbeitnehmern besondere Anstrengungen verlangt. Ohne höhere Qualifikationen sind sie eindeutig die Verlierer globalisierter Märkte.

Institutionelle Verflechtungsfälle

Leider sieht die Realität auf den Arbeitsmärkten anders aus. Wie flexibel Löhne sind, wie mobil Arbeit ist, hängt davon ab, wie viel Wettbewerb die Institutionen am Arbeitsmarkt zulassen. Die Arbeitslosigkeit ist hoch, wo es an Wettbewerb mangelt. In Deutschland dominiert ein Kartell der Tarifpartner das lohn- und tarifpolitische Geschehen. Flächentarife

scheren heterogene betriebliche Gegebenheiten viel zu stark über einen Kamm. Eine betriebliche Regelungssperre und ein ökonomisch unsinniges Günstigkeitsprinzip schirmen Arbeitsmärkte weiter vor Wettbewerb ab.

Die beschäftigungsschädlichen Folgen einer wettbewerbsfeindlichen Tarifautonomie werden verstärkt, weil der Staat die Tarifpartner aus der Verantwortung für die Beschäftigung entlässt. Er kauft vor allem über den Sozialstaat überschüssige Arbeit aus dem Markt. Die Lasten werden über die Arbeitslosen- und Rentenversicherung auf Dritte verschoben. Kein Wunder, dass die Tarifpartner in einem solchen korporatistischen Umfeld lohn- und tarifpolitisch über die Stränge schlagen. Je mehr die Politik verspricht, Arbeitslosigkeit über Frühverrentung und Arbeitsmarktpolitik abzubauen, desto stärker steigt sie an.

Ein falsch konstruierter Sozialstaat verringert die Chancen einfacher Arbeit, regulär beschäftigt zu werden. Er garantiert erwerbsfähigen Arbeitnehmern ein Existenzminimum, auch wenn sie keiner Arbeit nachgehen. Mit der Sozialhilfe (Arbeitslosengeld II) legt er faktisch einen Mindestlohn fest. Die niedrige Produktivität gering qualifizierter Arbeitnehmer reicht immer öfter nicht mehr, diesen Lohn mit regulärer Arbeit zu erreichen. Unternehmen bauen Arbeitsplätze für einfache Arbeit ab. Die Anreize Geringqualifizierter gehen zurück, einen regulären Job anzunehmen.

Wege zur Vollbeschäftigung

Der Weg aus der massenhaften Arbeitslosigkeit ist klar vorgezeichnet. Abhilfe kann nur eine viel flexiblere Volkswirtschaft schaffen. Das macht allerdings mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten notwendig. Was nützt, liegt auf der Hand: Die kartellierte Tarifautonomie muss wettbewerblicher, der Prozess der Lohn- und Tariffindung dezentraler wer-

den. Betriebliche Bündnisse ohne Veto-recht der Tarifpartner sind ein Gebot der Stunde. Nur so kann der heterogenen wirtschaftlichen Entwicklung der Unternehmen beschäftigungsadäquat Rechnung getragen werden.

Der Kampf gegen Arbeitslosigkeit ist nur erfolgreich, wenn es gelingt, die Kanäle zu verstopfen, über die Lasten auf Dritte abgewälzt werden. Das wird am ehesten erreicht, wenn sich der Sozialstaat wieder auf sein Kerngeschäft konzentriert und Aufgaben stärker dezentralisiert. Mit einer kapitalfundierte, privaten Alterssicherung fällt es den Tarifpartnern schwerer, anderen beschäftigungspolitische Lasten aufzuladen. Eine entflochtene Bundesagentur für Arbeit und Kommunen, die allein für die Arbeitsmarktpolitik zuständig sind, verengen die Kanäle der Abwälzung. Gering qualifizierte Arbeitnehmer haben nur eine Chance auf reguläre Beschäftigung, wenn das Arbeitslosengeld II reformiert wird. Die Richtung der Reform ist klar: Wer staatliche Hilfe will, muss bereit sein zu arbeiten. Das macht dreierlei notwendig:

Die Höhe der Leistungen muss gekürzt werden, Transferempfänger müssen mehr vom Arbeitslosengeld II behalten dürfen, wenn sie eine reguläre Arbeit aufnehmen, Kommunen müssen allein zuständig werden. Der faktische Mindestlohn sinkt, die Anreize steigen, eine angebotene Arbeit anzunehmen. Regionalen Besonderheiten der Arbeitsmärkte wird besser Rechnung getragen. Arbeitslosigkeit geht zurück.

Auch in Zeiten der Globalisierung ist Vollbeschäftigung möglich. Die adäquate Antwort ist mehr Wettbewerb überall, vor allem aber auf den Arbeitsmärkten. Der korporatistische Bazillus, der sich wie Mehltau auf die Märkte gelegt hat, muss eliminiert werden. Das gefällt weder den Tarifpartnern noch der Politik. Vollbeschäftigung erfordert allerdings mehr. Mehr Wettbewerb erhöht zwar die Beschäftigung und den Wohlstand aller. Er geht aber auch mit mehr Ungleichheit im Einkommen einher. Nur wenn wir eine ungleichere Gesellschaft akzeptieren, können wir das Gespenst der Arbeitslosigkeit nachhaltig vertreiben.

Zum Symbol erstarrte Mitbestimmung

„Mit dem Prinzip freiwilliger Vereinbarungen könnten viele der Probleme gelöst werden, die durch die Globalisierung und die fortschreitende Integration des EU-Binnenmarkts auf die weltweit einmalige deutsche Unternehmensmitbestimmung zukommen. Zu den Problemen gehört der Widerspruch, dass das Gesetz unter dem Titel der Demokratisierung die Vertretung deutscher Arbeitnehmer in Weltkonzernen wie beispielsweise Siemens verlangt, dessen Belegschaft zu zwei Dritteln im Ausland arbeitet. Zudem gerät die Mitbestimmung unter den Druck konkurrierender europäischer Rechtsordnungen. Deutschland konnte zwar bei der Definition der ‚Europa AG‘ grössere Eingriffe abwehren, da die Arbeitnehmer beim Wechsel der Rechtsform die Fortführung der Mitbestimmungsregeln verlangen können. Anders sieht es jedoch bei Neugründungen und bei der Expansion ausländischer Unternehmen nach Deutschland aus, die ausländisches Recht anwenden können; bereits wird jede siebte deutsche GmbH als britische Limited gegründet. Die logische Antwort wäre die Abschwächung der Mitbestimmung, um der wachsenden regulatorischen Konkurrenz standzuhalten. Doch das kommt für die Gewerkschaften und die Sozialdemokraten nicht in Frage.“

Peter Rasonyi am 31. August 2006 in der *Neuen Zürcher Zeitung*