

Arbeitsmarktpolitik im wohlfahrtsstaatlichen Vergleich

1. Hintergrund

Die Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktpolitik, erst auf Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 und ab 1998 auf Grundlage des Sozialgesetzbuches II und III, veränderten sich stetig. Dies war mit einem Wandel im Verständnis und in der Stellung der Arbeitsmarktpolitik verbunden, der einerseits in den Veränderungen des theoretischen Mainstreams, der die Verlagerung von der nachfrageorientierten Wirtschafts- (makroökonomische Sicht) hin zur Angebotspolitik auf dem Arbeitsmarkt (mikroökonomische Sicht) beschreibt, begründet lag. Andererseits wurde dieser Zeitraum durch einen sozioökonomischen Strukturwandel gekennzeichnet, dessen Hauptaspekte die zunehmende internationale Verflechtung von Kapital und Akteuren durch Waren- und Dienstleistungsströme sind. Zudem kommt durch die Informatisierung der Arbeitswelt der IKT eine Schlüsselrolle zu, wodurch sich zu den bestehenden drei klassischen Sektoren der Informationssektor generiert (Sesselmeier 2008: 15). Dieser Strukturwandel ist vom Wegfall einfacher Tätigkeiten insbesondere im Industriesektor gekennzeichnet, womit sich die strukturelle Arbeitslosigkeit verschärfte (Schettkat 1999; Adnett/Hardy 2005: 71). So war die makroökonomische Wirtschaftspolitik mit Fokus auf die Nachfrageseite nicht mehr adäquat um die Beschäftigungssituation zu verbessern. Eine Anpassung der Arbeitsmarktpolitik als Instrument für die Beschäftigungssteigerung wurde erforderlich (Høj et al. 2006 9ff.; Eichhorst/Hemerijck 2008: 5). Die OECD Jobs Study von 1994, die vor dem Hintergrund dieser wirtschaftlichen Rahmenbedingungen neben einer Deregulierung auch eine Effizienzsteigerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik forderte, untermauerte das Ziel der Verbesserung der Beschäftigungssituation. Zudem veränderte die zunehmende Integration in die EU, die mit einer Übertragung der Geld- und Währungspolitik an eine supranationale Instanz, die EZB, einherging, die politischen Rahmenbedingungen. Seither gewinnen die in nationaler Hand verbleibenden Politikfelder, wie Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten an Bedeutung. Um wohlfahrtsstaatlichen Unterschieden Rechnung zu tragen, bildet die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) den Rahmen für Reformen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation. In jüngerer Zeit konkretisiert sich dies in der Flexicuritystrategie, die eine Kombination verschiedener Arten von Flexibilität und sozialer Sicherung in Verbindung mit wohlfahrtsstaatlichen Merkmalen vorsieht. Kernelement der Flexicurity ist dabei die aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Unter Aktivierung wird ein Bündel an Maßnahmen verstanden, das unterstützend beim Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt wirkt (Eichhorst et al. 2008: 4).

Ziel des Artikels ist die Herausarbeitung der Stellung der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Wirtschaftspolitik und deren Bedeutungswandel im Zeitverlauf. Um diesen auf europäischer Ebene darzustellen, werden im zweiten Kapitel zunächst die Kriterien zur Einteilung in die Wohlfahrtsstaatstypologie nach Esping-Andersen sowie das Zusammenspiel der einzelnen Politikbereiche beschrieben. Dies erklärt die verschiedenen Ausgangssituationen in den einzelnen Mitgliedsstaaten bei der Durchführung der Reformen,

die unterschiedliche Schwerpunkte innerhalb der Arbeitsmarktpolitik legen und sich zudem durch ein unterschiedliches Institutionengefüge bestimmen. Daher wurde die Umsetzung der Reformen nicht einheitlich angegangen. Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede werden im dritten Kapitel dargelegt. Hierbei sind die theoretischen Wirkungskanäle der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Arbeitsmarktflexibilisierung von besonderer Relevanz. Abschließend beschreibt dieses Kapitel die Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik während der Krise. Der Bedeutungswandel und die gegenwärtige Rolle der Arbeitsmarktpolitik wird ländervergleichend skizziert.

2. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik innerhalb der europäischen Wohlfahrtsstaaten

Ein Staat wird als Wohlfahrtsstaat bezeichnet, wenn dieser die soziale Verantwortung zum Erhalt eines gewissen Mindestniveaus an Wohlfahrt übernimmt (Esping-Andersen 1990: 18). Im Allgemeinen zeichnen sich die europäischen Wohlfahrtsstaaten durch ein entsprechendes soziales Sicherungssystem aus. Obwohl in diesem Kontext oft von einem Europäischen Wohlfahrtsstaat gesprochen wird (Shelburne 2005; Scharpf 2002), unterscheiden sich dessen soziale Sicherungssysteme meist erheblich. Dies ist auf verschiedene wohlfahrtsstaatliche Hintergründe und institutionelle Rahmenbedingungen in anderen Politikbereichen zurückzuführen, die unterschiedliche Pfade für Reformen vorgeben und zugleich Erklärungsgrundlage für die diversen Ausgangspositionen der Reformvorhaben bilden.

2.1 Sozialpolitik in den einzelnen Wohlfahrtsstaatenclustern

Grundsätzlich lassen sich drei verschiedene Wohlfahrtsstaatstypologien identifizieren: der liberale, der konservative sowie der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatentyp.¹ Diese Einteilung geht auf Esping-Andersen (1990) zurück, der die Wohlfahrtsstaaten anhand der Ausprägung der einzelstaatlichen Sozialsysteme gruppierte. Dabei sind die Sozialstaaten meist jedoch nicht durchgängig durch die Strukturmerkmale nur eines Modells geprägt (Boeckh 2006: 410).

2.1.1 Kriterien zur Einteilung von Wohlfahrtsstaatstypologien

Aufgrund der Vielschichtigkeit der Wohlfahrtsstaaten wird der Vergleich auf die Kriterien der Dekommodifizierung und der Destratifizierung reduziert. Unter Dekommodifizierung wird die relative Entkoppelung von den Risiken und Zwängen kapitalistischer Märkte im Falle eines Eintritts eines Arbeitsmarktrisikos verstanden (Sesselmeier 2008: 33). Ein Individuum kann sich in einem dekommodifizierenden Wohlfahrtsstaat einen gewissen Lebensstandard mit Hilfe staatlicher Institutionen unabhängig von Marktmechanismen sichern (Esping-Andersen 1990: 22).

Darüber hinaus werden die Wohlfahrtsstaaten am Grad der Destratifizierung gemessen. Diese beschreibt die Struktur und die Durchlässigkeit sozialer Sicherungssysteme in Bezug auf Lebenslagen und Solidaritätsbeziehungen (Sesselmeier 2008: 33). In diesem Kontext

¹ Häufig werden diese drei Typen um eine südeuropäische und – neuerdings – eine osteuropäische Variante ergänzt.

werden insbesondere die Aus- und Rückwirkungen sozialpolitischer Einkommensleistungen auf die Sozialstruktur der Gesellschaft und die Ausprägungen bzw. Reduzierung sozialer Ungleichheiten betrachtet (Bäcker et al. 2008: 51). Anhand dieser Kriterien bilden sich die genannten Wohlfahrtsstaatencluster, die im Folgenden genauer dargestellt werden.

2.1.2 Sozialpolitik in den Wohlfahrtsstaaten

Die Wohlfahrtsstaatstypologien implizieren eine unterschiedliche Funktion der Sozialpolitik, weil politische Entscheidungen von nationaler Politik getroffen werden, die die vorherrschenden Rahmenbedingungen berücksichtigen und die sozialen Gruppen repräsentieren (Armingeon 2007: 913).

Im liberalen Wohlfahrtsstaat ist die Sozialpolitik entsprechend der gesamten Volkswirtschaft flexibel ausgestaltet. Die staatlichen Aktivitäten beschränken sich auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Märkte frei von jeglichem politischen und sozialen Eingriff agieren (Cernat 2006: 15). Infolgedessen konzentriert sich der Staat auf die makroökonomische Stabilitätspolitik, wie Inflation, Arbeitslosigkeit, Währungsstabilität und den Staatshaushalt. In diesen Wohlfahrtsstaaten erfüllen die Marktmechanismen eine selbstregulierende Funktion, die sich durch einen geringen Einfluss der Gewerkschaften sowie einen geringen Kündigungsschutz bei einer gleichzeitig hohen Lohnflexibilität auszeichnet. Diese schwache Regulierung geht mit einer geringen finanziellen staatlichen Unterstützung einher, die aber mindestensichernde Leistungen für alle Betroffenen garantiert (Boeckh 2006: 412; Sesselmeier 2008: 34). Weitere wohlfahrtsstaatliche Elemente finden sich in der Unterstützung und Förderung von privaten Absicherungssystemen gegen Arbeitsmarktrisiken wieder. Eine unterstützende Funktion hinsichtlich der Arbeitsplatzsuche bzw. des Wiedereintritts ins Erwerbsleben kann der (aktiven) Arbeitsmarktpolitik nicht zugeschrieben werden. Der Grad an Dekommodifizierung ist sehr gering, das Individuum ist bei nur geringer Absicherung gegenüber Marktrisiken auf sich selbst gestellt (Esping-Andersen 1990: 22). Insgesamt ist eine hohe Ungleichheit verbunden mit einem geringen Grad an Destratifizierung zu konstatieren.

Das sozialdemokratische Regime ist durch einen universalistischen Staat gekennzeichnet. Damit nimmt innerhalb dieses Wohlfahrtsstaatenclusters die Gleichheit eine hohe Priorität ein (Esping-Andersen 1990: 22; Hansen et al. 2002: 189), weshalb die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme durch Steuern erfolgt. Sowohl die Finanzierung als auch die soziale Sicherung schließt alle Bedürftigen ein. Der Fokus liegt vor allem auf der Absicherung gegenüber Arbeitsmarktrisiken und auf einer marktunabhängigen Existenzsicherung, woraus ein hoher Grad an Dekommodifizierung folgt. Die angestrebte Gleichheit wird durch einen hohen Grad an Destratifizierung erreicht. Dies erfordert eine starke Präsenz des Staates, der die Verteilungsprozesse koordiniert. Neben einer derartigen Regulierung sind auch liberale Elemente zu erkennen. Aufgrund eines niedrigen Kündigungsschutzes herrscht eine hohe Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt vor. Um diese Flexibilität bei hohen Lohnersatzleistungen zu garantieren, ist eine aktiv ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik implementiert, die unterstützend beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt agiert. Gleichzeitig weist die Arbeitsmarktpolitik hohe Sanktionsmaßnahmen auf. Insgesamt ist die Sozialpolitik auf Vollbeschäftigung ausgerichtet (Boeckh et al. 2006: 413).

Für das konservative Regime ist die enge Koordination zwischen Staat, Gewerkschaften und Industrieverbänden charakteristisch. Im Gegensatz zu den beiden anderen Wohl-

fahrtsstaatstypen ist der Arbeitsmarkt rigide. Die Lohnflexibilität wird durch die Gewerkschaften eingeschränkt. Zudem ist die passive Arbeitsmarktpolitik in Form hoher Lohnersatzleistungen ausgeprägt. Entsprechend spielt die aktive Arbeitsmarktpolitik eine untergeordnete Rolle (Sesselmeier 2008: 33f.). Dies impliziert einen hohen Grad an Dekommodifizierung. Die Absicherung gegenüber Arbeitsmarktrisiken ist jedoch nur für sozialversicherungspflichtig Erwerbstätige gedacht. Demgemäß ist die soziale Sicherung vor allem durch Beiträge finanziert, was zu hohen Lohnnebenkosten führt. Aufgrund der einkommensabhängigen Leistungen der Sozialpolitik werden die vom Markt herbeigeführten Statusunterschiede reproduziert, wodurch Arbeitsmarktsegmentation entsteht. Dies fördert die Ungleichheit, was ebenfalls, wie im liberalen Typus, einen geringen Grad an Destratifizierung impliziert (Sesselmeier 2008: 34).

Zur Verbesserung der Beschäftigungssituation sowohl aus qualitativer als auch aus quantitativer Sicht ist es daher notwendig, einen hohen Grad an Kommodifizierung und an Destratifizierung zu erlangen. Dies kann durch Aktivierungsstrategien erreicht werden, die aber im Einklang mit anderen Politikbereichen stehen müssen.

2.2 Das Zusammenspiel der Politikfelder in den verschiedenen Wohlfahrtsstaaten

Folglich bedarf es einer umfassenderen Betrachtung, weil der Arbeitsmarkt mit anderen Politikfeldern interagiert. Die Arbeitsmarktpolitik als Teil der Sozialpolitik nimmt in der volkswirtschaftlichen Ausrichtung eine national unterschiedliche Funktion ein, die in Zusammenhang mit anderen wirtschaftspolitischen Bereichen und Produktmarktstrategien steht (Schröder 2008). Aus dieser Komplementarität ergeben sich bei Reformen in einem Politikbereich Koordinationsprobleme, die in Betracht gezogen werden müssen (Klär/Fritsche 2008: 460). Tabelle 1 gibt die Ausprägungen der betrachteten Sektoren innerhalb der einzelnen Cluster wieder. Wie die Tabelle zeigt, setzt das liberale Wohlfahrtsstaatenregime die politischen Instrumente nach den neoklassischen Annahmen und dem politischen Liberalismus ein. Güter- und Finanzmarkt sind kaum reguliert, der Preismechanismus koordiniert wirtschaftliche Aktivitäten. Flexible Märkte erfordern allgemeines Humankapital, um die Arbeitskräfte beliebig einsetzen zu können. Individuen sind eigenverantwortlich bei der Humankapitalbildung, womit der niedrige Bildungsstand erklärt werden kann. Im Gegensatz hierzu zieht sich in den konservativen Wohlfahrtsstaaten ein regulierter Arbeitsmarkt bis in die anderen Marktbereiche durch. Finanz- und Gütermarkt sind einem koordinierten Wettbewerb unterworfen. Die Produktmarktstrategie verlangt spezifisches Humankapital, dessen Bildung durch den Staat unterstützt wird und das zugleich die Arbeitsmarktflexibilität einschränkt. Eine Mischform stellt der sozialdemokratische Typus dar. Flexible Arbeitsmärkte stehen relativ rigiden Güter- und Finanzmärkten gegenüber, die durch staatliche Institutionen koordiniert werden. Dies schränkt aber den Wettbewerb dennoch nicht ein, weshalb eine hohe soziale Absicherung notwendig ist (Eichhorst/Hemerijck 2008: 5).

Die komplementäre Abstimmung der Marktbereiche beeinflusst das Reaktionsvermögen bei Störungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Wohlfahrtsstaaten. Daraus resultieren für die Arbeitsmarktflexibilität unterschiedliche Möglichkeiten, welche in den Wohlfahrtsstaaten in verschiedener Weise auftreten (Esping-Andersen/Regini 2000: 16; Eichhorst et al. 2010: 4):

- extern (numerische) Flexibilität,
- intern (numerische) Flexibilität,

- funktionale Flexibilität,
- Lohnflexibilität.

Tabelle 1: Überblick über die Sektoren in den Modellen des Kapitalismus nach Amable (2003)

Sektor	liberal	konservativ	sozialdemokratisch
Marktwettbewerb, Produktmarkt	freier Wettbewerb, Koordination durch Preismechanismen	koordinierter Wettbewerb	hohe Koordination und staatliche Eingriffe
Finanzsektor	kurzfristig ausgerichtet, geringe Hürden bei Kreditvergabe	langfristig ausgerichtet	langfristig ausgerichtet, hohe Hürden bei Kreditvergabe
Bildungssektor	allgemeines Humankapital, geringer Bildungsstand	spezifisches Humankapital, hoher Bildungsstand	spezifisches Humankapital, hoher Bildungsstand
Arbeitsmarkt	flexibel	rigide	flexibel mit starken Sanktionen
Lohnsystem	flexibel	rigide	zentralisierte und koordinierte Lohnverhandlungen
Soziale Sicherung	als Mindestsicherung	fürsorgend, statuserhaltend	fürsorgend

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Amable (2003)

Bei externer Flexibilität reagieren die Unternehmen bei Veränderungen in der Güter- bzw. Dienstleistungsnachfrage mit Einstellungen oder Entlassungen. Vor allem die liberalen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten sind von diesem Flexibilitätstyp geprägt (Madsen 2006). Im Gegensatz hierzu steht die interne Flexibilität. Unternehmen passen bei konjunkturellen Schwankungen ihre Arbeitsnachfrage durch Arbeitszeitänderungen (Überstunden- auf- bzw. -abbau, Kurzarbeit etc.) an. Dieser Flexibilitätstypus kennzeichnet insbesondere das konservative Wohlfahrtsstaatsregime. Bei funktionaler Flexibilität können die Arbeitskräfte unterschiedliche Aufgaben übernehmen und innerhalb des Unternehmens an verschiedenen Stellen der Arbeitsprozesse flexibel eingesetzt werden. Liegt Lohnflexibilität vor, werden Arbeitsnachfrageschwankungen mit Lohnanpassungen kompensiert. Lohnflexibilität ist insbesondere in den liberalen Wohlfahrtsstaaten zu beobachten.

Durch die Integration der Länder in die Europäische Währungsunion (EWU) mit damit einhergehenden geld- und fiskalpolitischen Restriktionen entsteht die Notwendigkeit, auf nachfrageseitige Veränderungen mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu reagieren. Ziel ist es, die gesamtwirtschaftliche Flexibilität trotz eines Wandels des Instrumentenmix zu erhalten oder sogar zu erhöhen, wobei gerade die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik die Struktur der Arbeitslosigkeit bestimmt (Esping-Andersen/Regini 2000: 6), die sich durch Reformen beeinflussen lässt. Ansätze hierzu werden durch die unterschiedlichen Funktionen

der Arbeitsmarktpolitik innerhalb der Wohlfahrtsstaatentypen vorgegeben, was unterschiedliche Ausgangssituationen für Reformen impliziert. Zugleich geben die verschiedenen Politikfelder den Pfad eines jeweiligen Wohlfahrtsstaates für notwendige Reformen vor.

3. Arbeitsmarktpolitik als Teil der Sozialpolitik innerhalb der Wohlfahrtsstaatstypologien vor dem Hintergrund der Flexicurity

Die Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik in den europäischen Wohlfahrtsstaaten ist sehr unterschiedlich. Zur Verbesserung der Beschäftigungssituation sind verschiedene arbeitsmarktpolitische Instrumente einzusetzen, deren Einfluss den Arbeitsmarkt verschiedenartig flexibilisiert. Vor dem Hintergrund der zunehmenden strukturellen Arbeitslosigkeit empfahl die OECD Jobs Study von 1994 eine Ausrichtung der Reformen auf die externe Flexibilität. Von Seiten der EU wird ebenfalls Druck auf die Wohlfahrtsstaaten zu Reformen ausgeübt (Lodovici 2000: 53): Die EU gibt dabei den Rahmen in Form der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) zur Beschäftigungssteigerung vor. Die Reformen, die auf der EBS basieren, finden vor dem Hintergrund der Flexicurity statt, innerhalb derer zwei Ziele verfolgt werden: Erstens die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (Flexibility) und zweitens die soziale Sicherung (Security). Dabei werden verschiedene Arten von Flexibilität im Kontext der sozialen Sicherung innerhalb der jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen berücksichtigt (EC 2007; Madsen 2006). Damit eröffnen sich verschiedene Ansatzpunkte für zielführende Reformen.

3.1 Arbeitsmarktpolitik im Kontext der Arbeitsmarktflexibilität

Die Arbeitsmarktpolitik innerhalb der einzelnen Wohlfahrtsstaaten setzt unterschiedliche Instrumente ein, die verschiedenartig auf die Arbeitsmarktflexibilität wirken. Die relativ hohe soziale Sicherung der Arbeitskräfte innerhalb der europäischen Wohlfahrtsstaaten wird durch arbeitsmarktpolitische Instrumente gekennzeichnet (Lodovici 2000: 33), die unterschiedliche Ansatzpunkte von Reformen bilden:

- Arbeitsmarktordnungspolitik
 - Lohnbildungsprozess
 - Kündigungsschutz
- Finanzierung von aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik
- Anspruchsvoraussetzungen für Sozialleistungen
- Bezugsdauer und -höhe von Lohnersatzleistungen.

Beim Lohnbildungsprozess ist die Rolle der Gewerkschaften hervorzuheben, die durch einen hohen Machteinfluss bei Lohnverhandlungen die externe und Lohnflexibilität beeinflussen, was sich aber nicht unbedingt nachteilig auf die Beschäftigung auswirken muss. So berücksichtigen zentralisierte Gewerkschaften in den Lohnverhandlungen ihren Einfluss auf die makroökonomischen Rahmenbedingungen und üben bspw. während eines Abschwungs Lohnzurückhaltung aus (Bassanini/Duval 2006: 91). Allerdings kann sich dies negativ auf die Beschäftigung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte auswirken, deren Produktivität unterhalb der tariflichen Entlohnung liegt. Dezentral organisierte Gewerkschaften tragen dagegen der unternehmerischen Situation Rechnung. So beeinflussen sie die Beschäftigung ebenfalls

positiv. Insgesamt reagiert der Lohn im unteren Bereich unabhängig vom Zentralisierungsgrad der Gewerkschaften nicht flexibel.

Ein weiterer Aspekt der Arbeitsmarktordnungspolitik sind die Regelungen des Kündigungsschutzes. Diese wirken einschränkend auf die externe Flexibilität. Denn der Arbeitsmarkt kann bei einem niedrigen Kündigungsschutz flexibel reagieren. In diesem Fall begegnen Arbeitgeber einer veränderten Nachfrage mit Entlassungen oder Einstellungen. Bei einem Anstieg der Nachfrage setzt ein geringer Kündigungsschutz für die Unternehmen Anreize einzustellen, auch wenn zu Beginn eines Aufschwunges dessen Nachhaltigkeit nicht einzuschätzen ist. Die Folgen für die Beschäftigung sind daher negativ mit dem Beschäftigungsschutz korreliert (Bassanini/Duval 2006: 93). Bei hohem Kündigungsschutz gewinnen alternative Reaktionsmöglichkeiten, wie die interne oder die funktionale Flexibilität, an Bedeutung.

Eine weitere Komponente mit Einfluss auf die Flexibilisierung ist die Finanzierung, die entweder durch Steuern und/oder durch Beiträge erfolgt. Deren Beschäftigungswirkung wird durch den Abgabenkeil bestimmt.² Je höher dieser ist, bspw. bei vorwiegender Beitragsfinanzierung, desto höher ist der tarifliche Lohn festzulegen, damit sich der Nettolohn erhöht. Dies wirkt einschränkend auf die Lohnflexibilität. Ebenso reduziert sich die externe Flexibilität durch tendenziell geringere Einstellungen aufgrund des höheren Arbeitgeberlohnes. Empirisch liegt nach Bassanini und Duval (2006) für die Auswirkungen der Finanzierungsarten auf den Arbeitsmarkt jedoch keine Evidenz vor.

Ferner beeinflusst die Arbeitsmarktpolitik auf unterschiedliche Weise die Arbeitsmarktflexibilität. Die passive Arbeitsmarktpolitik (Konle-Seidl/Eichhorst 2008: 39), worunter die Höhe und die Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen zu subsumieren ist, schränkt die externe und die Lohnflexibilität ein. Dabei sind drei Effekte in Betracht zu ziehen: Erstens bilden Lohnersatzleistungen eine finanzielle Absicherung, mit der Arbeitssuchende ein adäquates Job-Matching erzielen können (OECD 2006: 56), was aber auch Anreize für einen schnellen Wiedereinstieg reduziert. Zweitens kann eine höhere finanzielle Absicherung den Lohn erhöhen und Neueinstellungen verringern (Bassanini/Duval 2006: 89). Drittens bedeuten hohe gesetzliche Anspruchsvoraussetzungen Leistungseinschränkungen und Aktivierung. Der Anspruch hängt dabei in der Regel von in der Vergangenheit kumulierten Beschäftigungszeiten innerhalb eines bestimmten Zeitraumes ab. Schließlich können Bildungsmaßnahmen wie Umschulungen, Fort- und Weiterbildungen, sowie die aktive Unterstützung bei der Arbeitssuche und Subventionen im privaten Sektor (vor allem Lohnsubventionen für Arbeitgeber) als Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Arbeitsmarkteingliederung fördern (Kluve et al. 2007; Eichhorst et al. 2008). Sie fördert die Arbeits(kräfte)mobilität und -anpassung, erleichtert das Matching von Arbeitskräften und produktiven Arbeitsplätzen. Diese werden zumeist mit Hilfe von Sanktionen hinsichtlich der passiven Arbeitsmarktpolitik durchgesetzt. Diese Vielzahl an Einsatzmöglichkeiten der arbeitsmarktpolitischen Instrumente scheint auch die Arbeitsmarktindikatoren, wie die unterschiedlichen Arbeitslosen- oder Beschäftigungsquoten in den jeweiligen Wohlfahrtsstaaten aufzuzeigen, zu beeinflussen. Ein Zusammenhang zwischen den Arbeitsmarktindikatoren und den institutionellen Rahmenbedingungen drängt sich auf. Dabei wirken Regulierungen stärker auf die Betroffenheit von verschiedenen Personengruppen als auf die Höhe der Arbeitslosigkeit an sich. Infolgedessen erhöht sich das Risiko von Arbeitslosigkeit und deren Persistenz für Problem-

² Dieser ergibt aus der Differenz zwischen dem Arbeitgeberlohn, also der Teil der Arbeitskosten, der Unternehmen pro Arbeitskraft entsteht, und dem Nettolohn der Arbeitnehmer.

gruppen (Esping-Andersen/Regini 2000: 3). Die Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die Wiedereingliederung von bestimmten Personengruppen erfolgt in den Wohlfahrtsstaaten auf unterschiedliche Weise.

3.2 Wandel der Stellung der Arbeitsmarktpolitik

Auf der Grundlage der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und ihrer Wirkungen auf die Arbeitsmarktflexibilität erfolgt nun eine kursorische Einordnung der jeweiligen nationalen Arbeitsmarktpolitik der Wohlfahrtsstaaten. Hierzu werden Länder gewählt, die repräsentativ für jeweils einen Wohlfahrtsstaatentyp und für Arbeitsmarktreflexionen unterschiedlicher Intensität stehen. So wird die Entwicklung von Großbritannien (liberaler Wohlfahrtsstaat), Dänemark (eher sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat und Vorbild bei der Umsetzung der Flexicuritystrategie) und Deutschland (konservativer Wohlfahrtsstaat) kurz betrachtet. In die Analyse einbezogen werden zudem die Niederlande, die radikale Änderungen zu einem recht frühen Zeitpunkt durchgeführt haben (Sproß/Lange 2008: 31). Es wird im Folgenden die Situation vor und nach den Reformen getrennt skizziert.

3.2.1 Arbeitsmarktpolitik zwischen 1970 und 1990: Eine unterstützende Funktion

Lange Zeit wurden die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik auf die geltenden Rahmenbedingungen der anderen Politikbereiche abgestimmt und so die Arbeitsmarktrisiken minimiert. Die Arbeitsmarktpolitik reagierte vielmehr als dass sie vorbeugte, und war daher als Hilfsinstrument der Konjunktur- und Wachstumspolitik zu betrachten (Altmann 2004: 251). Spezifische Marktmechanismen wurden unterstützt oder zumindest nicht behindert. Bis in die 1990er Jahre lag daher der Fokus auf dem Einsatz der fiskal- und geldpolitischen Instrumente, um der Dämpfung konjunktureller Schwankungen Vorrang einzuräumen und Arbeitsmarktrisiken zu reduzieren. Nahezu in allen beschriebenen europäischen Wohlfahrtsstaaten waren durch die Arbeitsmarktpolitik wenig Anreize gegeben, schnell wieder in Beschäftigung zu gelangen. Im Gegenteil wurden zwischen 1970 und 1990 die Lohnersatzleistungssysteme großzügiger ausgestaltet, der Abgabenkeil größer und die Anreize für eine Frühverrentung erhöht (Høj et al. 2006: 7). Zudem wurde, bspw. in Deutschland, versucht, durch moderate Lohnforderungen die Arbeitslosenquote zu senken.

Die Arbeitsmarktpolitik flankierte damit die makroökonomische Nachfragepolitik, indem sie sowohl in den konservativen als auch in den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatenclustern zur Erreichung von Chancengleichheit und dem Statuserhalt eine gut ausgebaute passive Arbeitsmarktpolitik implementierte, die durch hohe Lohnersatzleistungen gekennzeichnet war. Diese finanzierte sich in den konservativen Wohlfahrtsstaaten vor allem aus Beiträgen, welche proportional zum Einkommen festgelegt wurden, was die Arbeitsmarktsegmentation förderte und die externe Arbeitsmarktflexibilität einschränkte, welche durch den rigiden Kündigungsschutz verstärkt wurde (Allard/Lindert 2006: 10). Interne Flexibilität kompensierte dieses Arrangement bis zu einem gewissen Grad. Obwohl im liberalen Wohlfahrtsstaat die externe Flexibilität durch freie Märkte, Deregulierung und Privatisierung (Palaginis 2002: 230) mit einer wenig ausgestalteten Arbeitsmarktpolitik hoch war, lag die Beschäftigungsquote auf einem relativ niedrigen Niveau. Trotz der Reduktion der sozialen Leistungen auf ein Mindesteinkommen, das lediglich bedürftigen Menschen, wie Gering-

qualifizierten, Alleinerziehenden und Arbeitslosen zugute kam (Peter 2005: 2), gab es auch hier wenige Anreize, wieder zügig in Beschäftigung einzutreten. Zudem galten erleichterte Bedingungen für den Eintritt in den Vorruhestand, die zwar eine Verringerung der Arbeitslosenquote mit sich brachten, aber an der Senkung des Erwerbstätigenpotenzials ansetzten. Erst mit der Regierung Thatchers im Jahr 1979 gewann die aktive Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung und wirkte unterstützend auf die Arbeitsmarktflexibilität (Boyle 2007: 141). So entstanden bereits erste Grundzüge des Work-Welfare, dessen Inhalt arbeitgeberorientiert war (Boyle 2007: 142). Schließlich wurde mit den Wirtschaftskrisen in den 1970er und 1980er Jahren die externe Flexibilität durch Verringerungen der passiven Arbeitsmarktpolitik in den konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten erhöht (van Orschoot 2008: 466; Sproß/Lang 2008: 43; Wurzel 2006: 5; Björklund 2000: 155).

Auch hinsichtlich der Lohnflexibilität waren Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsstaatenclustern zu erkennen. Diese war insbesondere während den 1970er Jahren aufgrund mächtiger Gewerkschaften eingeschränkt, die hohe Lohnsteigerungen durchsetzten und damit die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigten (Hansen et al. 2002: 191; Altmann 2004: 251). In Dänemark wurden deshalb Reformen bereits nach den Ölkrisen in den 1970er und 1980er Jahren durchgeführt. Maßnahmen, wie Reformen zur Erweiterung des öffentlichen Dienstleistungssektors, die Fokussierung auf die Aktivierung Langzeitarbeitsloser, also Personen, die länger als ein Jahr ohne Arbeit sind, gestalteten den Arbeitsmarkt flexibler (Hansen et al. 2002: 191). Ferner wurde die Arbeitsmarktflexibilität zwar nicht durch die Existenz eines Mindestlohns reduziert, aber starke Gewerkschaften begünstigten die Beschäftigten, was für Arbeitsuchende die Hürden für eine Wiederbeschäftigung erhöhte. Dagegen herrschte in den liberalen Wohlfahrtsstaaten eine relative hohe Lohnflexibilität vor, die durch die Machtbescheidung der Gewerkschaften noch verstärkt wurde.

Trotz der Notwendigkeit von Anpassungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente an die wirtschaftliche Situation wurden in den Wohlfahrtsstaaten zunächst weitreichende arbeitsmarktpolitische Reformen umgangen. Bis in die 1990er Jahre spielte damit die Arbeitsmarktpolitik in den nationalen wirtschaftspolitischen Portfolios eine unterstützende und eher nachrangige Rolle. Die Ineffizienz der institutionellen Rahmenbedingungen nahm zu (Lodovici 2000: 31). Diese Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik deutete auf eine ungünstige Ausrichtung im Hinblick auf die Beschäftigung hin, was auf das ökonomische Paradigma während dieses Zeitraumes zurückzuführen war. Die Forschung und damit auch die Politikberatung basierte auf den Grundlagen der modernen Arbeitsmarkttheorien (vgl. Sesselmeier et al. 2009), die alle das Versagen des Lohnes als Allokationsmechanismus und damit das Versagen des Arbeitsmarktes diagnostizierten. Seit den 1990er Jahren wird dies als Grund für eine sich verfestigende, persistente Arbeitslosigkeit angesehen.

3.2.2 Arbeitsmarktreformen von 1990 bis heute: Eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik?

Durch die Veränderungen der makroökonomischen Rahmenbedingungen und dem stetigen Anstieg der Arbeitslosigkeit rückte die Arbeitsmarktpolitik unweigerlich ins Zentrum der Politikgestaltung, womit sich deren Funktion und darüber hinaus auch der ökonomische Blickwinkel wandelten. Aus der OECD Jobs Study 1994 resultierten Empfehlungen, weil erkannt wurde, dass die anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen kein adäquates Mittel gegen die steigende Arbeitslosigkeit waren. Diese Empfehlungen waren einheitlich auf Deregulierung und Effizienzsteigerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgerichtet im Hinblick

auf die Erhöhung der externen Flexibilität und der Lohnflexibilität nach dem Vorbild des liberalen Wohlfahrtsstaatentyps. Abhängig vom Wohlfahrtsstaatentyp und dessen institutionellen und makroökonomischen Rahmenbedingungen gestalteten sich jedoch die Reformen auf unterschiedliche Weise (Adnett 1996: 79ff). Daher wurden die tatsächlichen Reformvorhaben aber letztlich durch die Integration in die EWU angestoßen, die selbst Anforderungen an die nationale Arbeitsmarktpolitik stellte und gleichzeitig die nationalen Makropolitiken relativierte. Im ersten Schritt trat mit der EWU die EBS in Kraft, die sich an den Empfehlungen der OECD orientiert. Den Rahmen setzt in einem zweiten Schritt das Konzept der Flexicurity, welches gerade den wohlfahrtsstaatlichen Unterschieden der Länder Rechnung trägt. Dadurch vollzieht sich ein Wandel hin zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, welche den Fokus auf die Eigenverantwortung der Arbeitnehmer und Arbeitslosen legt (Tergeist/Grubb 2006). Arbeitsmarktpolitische Instrumente, welche aktivierend wirken, basieren auf der Grundlage des „Make work pay“ (Peter 2005: 3; Boyle 2007: 138). In Großbritannien sind die Reformvorhaben als „Dritter Weg“ bekannt, weil sie einen Kompromiss zwischen sozialdemokratischem und marktliberalem Kurs darstellen.

Auch in Dänemark war der Arbeitsmarkt aufgrund eines niedrigen Kündigungsschutzes in den 1990er Jahren bereits flexibel. Durch Sanktionierung bei mangelnder Kooperation bei der Stellenvermittlung bzw. bei Teilnahme an Bildungsmaßnahmen wurde der Arbeitsmarkt weiter flexibilisiert. Zur Erreichung des Beschäftigungsziels spielt die Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle. Dies verdeutlicht das „goldene Dreieck“, das durch einen flexiblen Arbeitsmarkt (geringer Kündigungsschutz), hohe soziale Sicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik charakterisiert ist (Kvist/Pedersen 2008; Erhel/Gazier 2007; Hansen et al. 2002). Die konservativen Wohlfahrtsstaaten führten die Reformen zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik unterschiedlich durch. Während die Niederlande die Bildungsmaßnahmen und Vermittlungsunterstützung für Leistungsansprüche voraussetzen (van Oorschot 2008: 476), werden die Leistungen in Deutschland seit den Hartz-Reformen bei mangelnder Inanspruchnahme der Maßnahmen reduziert. Zudem wurden diese Ersatzleistungen mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II stark gekürzt (Eichhorst/Hemerijck 2008: 21), was die Arbeitsanreize erhöhen sollte. Damit vollzog sich eine Verschiebung von der Statusorientierung zur Bedarfsorientierung und zur Grundsicherung. Darüber hinaus ist in den konservativen Wohlfahrtsstaaten der Arbeitsmarkt durch verstärkte Arbeitszeitflexibilisierungen gekennzeichnet (Gorter 2000: 204). Dagegen verringern starke Gewerkschaften (Deutschland, Dänemark) sowie die Existenz von Mindestlöhnen (Deutschland, Niederlande) die Lohnflexibilität.

Wie in anderen europäischen Ländern fokussieren die Reformen in Deutschland die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die durch den Einsatz ihrer Maßnahmen in einem frühen Stadium der bzw. bei einer absehbaren Erwerbslosigkeit ansetzt (Knuth 2000: 66). Dies verdeutlicht die Verlagerung von der reparierenden und unterstützenden hin zur vorbeugenden Funktion und damit einen Bedeutungsgewinn der Arbeitsmarktpolitik, welcher den Anpassungsmechanismus untermauert, den dieser Politikbereich seit der Schaffung der EWU zunehmend ausüben muss, um angemessen auf externe Störungen auf den nationalen Märkten zu reagieren. Mit den in Deutschland durchgeführten Reformen ist hierbei mehr eine Annäherung an die liberalen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten als umgekehrt zu erkennen.

Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft
Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II
und III

Bothfeld, S.; Sesselmeier, W.; Bogedan, C. (Hrsg.)

2012, XI, 388 S. 19 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-00144-5