

Die Mär vom starren deutschen Arbeitsmarkt

Anmerkungen zu Bernd Fitzenberger, Olaf Hübler, Kornelius Kraft (2008)
Flexibilisierungspotenziale bei heterogenen Arbeitsmärkten – Eine Einführung.
In: ZAF 2/3:95–116

Werner Sengenberger

Online veröffentlicht: 10. März 2009
© Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2009

Zusammenfassung Der Autor nimmt Anstoß an einer Reihe von Thesen, die als Ausgangspunkt des Forschungsprogramms über Flexibilitätspotenziale gewählt wurden. Dazu zählen die angeblich starre, Arbeitslosigkeit verursachende Lohnstruktur und behauptete insgesamt geringe Arbeitsmarktflexibilität in Deutschland. Kritisiert wird ein enger, einseitig auf Rigidität und Über- oder Fehlregulierung bezogener Forschungsansatz, der weder den komplexen Untersuchungsfragestellungen des Programms noch dem nationalen und internationalen Forschungsstand gerecht wird.

The tale of the inflexible German labour market

Abstract The author objects to a number of propositions which were chosen as the starting point of the research programme on flexibility potential. These theories include the allegedly inflexible wage structure that causes unemployment and the claim of poor labour market flexibility on the whole in Germany. The author criticises a narrow research approach which is biased towards rigidity and over-regulation or misregulation, and which does justice neither to the complex issues to be investigated in the programme nor to the current status of national and international research.

W. Sengenberger (✉)
7 Les Collines de Pitegny, 385 Chemin de l'Ovellas, 01170 Gex,
Frankreich
E-Mail: sengenberger.w@wanadoo.fr
Tel.: +33-450-415020

1 Einleitung

In dem einführenden Beitrag zu dem Themenheft über Flexibilitätspotenziale wird ein umfangreiches, von der DFG gefördertes Forschungsschwerpunktprogramm zur Flexibilität des deutschen Arbeitsmarkts vorgestellt. Einer Fülle komplexer Untersuchungsfragen steht eine enge, stark auf Rigidität und übermäßige oder fehlgeleitete Regulierung ausgerichtete Forschungsperspektive gegenüber. In etlichen Punkten sind die Ausführungen fragwürdig, da einseitig oder nicht nachvollziehbar.

2 Zu Lohnhöhe und Lohnstruktur

Im Resümee des internationalen Forschungsstands über die Qualifikationsentwicklung am Arbeitsmarkt wird Deutschland zu den Ländern gezählt, die „*persistent hohe Arbeitslosigkeit bei vergleichsweise hohem Lohnwachstum und stabiler Lohnverteilung*“ aufweisen (S. 98). Die Beschreibung mag für frühere Jahre näherungsweise zutreffen. Die mir zugänglichen Daten aus entsprechenden Untersuchungen (u. a. IAB, DIW, WSI, IAT, OECD und ILO) zu den vergangenen 10 bis 15 Jahren allerdings weisen Deutschland als einen der EU-Staaten mit den geringsten, ja mitunter sogar negativen Reallohnzuwächsen und einer relativ starken Zunahme der Lohndifferenzierung aus. Beispielsweise ermittelte das IAB eine merklich wachsende Lohnspreizung in Deutschland ab Mitte der 1990er-Jahre (Rhein u. Stamm 2006; IAB-Forschungsbericht 12). Das Institut Arbeit und Qualifikation der Uni Duisburg-Essen errechnete einen Anteil von Niedriglöhnen von gut 22% im Jahr 2006 und einen Anstieg dieses Anteils von 43% gegenüber 1995. Der durchschnittliche Stundenlohn der Niedriglöhner ist seit 2004 gesunken. Im internationalen

Vergleich hat Deutschland inzwischen einen hohen Anteil von Niedriglohnbeziehern und eine „fast beispielelose Ausdifferenzierung des Lohnspektrums nach unten“ (Kalina u. Weinkopf 2008, S. 1). Im Niedriglohnbereich zeigt sich in Deutschland sogar eine stärkere Lohnspreizung als in den USA (Schettkat 2007, S. 335ff.). Zwei Sätze später wird dann in der Einführung gesagt, dass in Kontinentaleuropa, also auch in Deutschland, die *„institutionell bedingte Lohnrigidität lange Zeit einen Anstieg der Lohnungleichheit unter Inkaufnahme höherer Arbeitslosigkeit verhindert hat“*. Auch hier habe ich Verständnisschwierigkeiten und vermisste Belege dafür, dass durch die unbewegliche Lohnstruktur Erwerbslosigkeit verursacht wurde. Für die Arbeitslosigkeit in Deutschland sind sehr wohl andere Gründe denkbar, darunter Fehlsteuerungen im makroökonomischen und bildungspolitischen Bereich.

Mich erstaunt, dass die Autoren die genannten Aussagen noch im Jahr 2008 zum Ausgangspunkt ihrer Analysen wählten. Ich hätte eher erwartet, dass heute die Frage in den Mittelpunkt gestellt wird, warum sich im Widerspruch zur orthodoxen Lehre die relativen Erwerbchancen gering qualifizierter Arbeitskräfte nach vielen Jahren stark zunehmender Lohnspreizung nicht verbessert, sondern teilweise noch verschlechtert haben. Vielleicht liegt es daran, dass in Deutschland – sowohl in Teilen der wirtschaftswissenschaftlichen wie auch in der politischen Diskussion – der Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Lohndifferenzial auf der einen Seite und Arbeitsproduktivität, Arbeitsleistung und Qualifikation auf der anderen zu einseitig betrachtet wird. Nach landläufiger Anschauung führen institutionell verursachte Lohnuntergrenzen dazu, dass gering qualifizierte Arbeitskräfte einen Lohn erhalten, der über ihrem produktiven Beitrag liegt und dieser Umstand Arbeitslosigkeit erzeugt. Dies wird auch in fast allen Talkshows so heruntergebetet. Der tatsächliche produktive Beitrag sog. Geringqualifizierter wird infolge gesellschaftlicher Wertvorstellungen und Vorurteile oft unterschätzt. Der niedrige Lohn wird häufig eher durch deren geringe Verhandlungsmacht als durch ökonomische Gesetzmäßigkeiten bestimmt. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der erwähnte Zusammenhang zwischen Lohn und Leistung ein wechselseitiger ist: Dass also nicht nur niedrige Qualifikation und niedrige Produktivität zu niedrigen Löhnen führen, sondern umgekehrt auch niedrige Löhne zu niedriger Qualifikation und Produktivität. Auch daraus kann dann im internationalen Wettbewerb Arbeitslosigkeit entstehen. Bei fehlenden effektiven Mindestlöhnen – oder mangelnder „Lohnrigidität nach unten“ in der Sprache der Einführung – und der damit gegebenen Möglichkeit des freien Falls der Löhne entfallen der Anreiz für bzw. der Druck auf die Unternehmen, durch Qualifizierung und andere Maßnahmen der Investition in Arbeitskraft die Produktivität und die Wettbewerbskraft zu steigern. Sie neigen dann dazu, in destruktiver Weise

über die Lohnkosten statt konstruktiv über die Steigerung von Produktivität und Innovation zu konkurrieren (ob dieser Aspekt mit dem Konzept des „efficiency wage“ voll abgedeckt ist, bezweifle ich).

Die Erkenntnis der Wechselwirkung von Lohn und Produktivität scheint offenkundig vielen nicht zugänglich, wenn ich mir die Debatte um den Mindestlohn in Deutschland betrachte. Selbst der – zeitweilig liberale, zeitweise konservative – Churchill äußerte bereits vor dem Ersten Weltkrieg in einer Debatte im britischen Unterhaus zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Großbritannien, dass ohne diesen Mindestlohn „gute Arbeitgeber von schlechten und die schlechten von den schlimmsten“ verdrängt werden, eben deshalb, weil die wenig leistungs- und wettbewerbsfähigen Betriebe mithilfe der Niedriglöhne überleben können und somit die internationale Wettbewerbskraft der Volkswirtschaft geschmälert wird. Man wünscht sich, dass sich diese Einsicht auch in Deutschland über das gesamte politische und wissenschaftliche Spektrum hinweg durchsetzt. Deutschland ist heute nahezu das einzige Land in der EU und unter den Industriestaaten überhaupt, das keinen gesetzlichen Mindestlohn oder weitgehend flächendeckende Tariflohnbindung aufweist. Zudem hat die Tarifbindung in Deutschland seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich abgenommen (Kohaut u. Schnabel 2006). Vermutlich hat also Deutschland gerade deshalb ein Problem mit der Beschäftigung von Geringqualifizierten, weil vielerorts ein wirksamer Mindestlohn fehlt. Die Aversion der Deutschen vor dem Mindestlohn ist vielen Experten im Ausland, darunter namhaften Ökonomen wie Robert Solow, nicht verständlich.

3 Die angeblich „so geringe“ Flexibilität des deutschen Arbeitsmarkts

Am meisten gestutzt habe ich bei der Lektüre des Satzes auf S. 110: „Die in der Öffentlichkeit stärkste Beachtung haben institutionell und gesetzlich bedingte Rigiditäten gefunden, wenn es darum geht zu klären, warum Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern so wenig flexibel ist“. Schon vorher ist auf S. 104 von der „so geringen Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarkts“ die Rede. Es ist nicht ganz klar, ob die Autoren mit der geringen Flexibilität in Deutschland nur die vorherrschende Ansicht wiedergeben oder die Anschauung selbst teilen.

Demgegenüber möchte ich behaupten, dass die Flexibilität des Arbeitsmarkts in Deutschland im internationalen Vergleich keineswegs als „gering“ einzustufen ist. Vielmehr existiert ein geraumes Anpassungsvermögen, das wesentlich von den vorhandenen Institutionen gestützt wird. Regulierung darf nicht mit Inflexibilität gleichgesetzt werden. Sie ist eher die Voraussetzung von Anpassungsfähigkeit. Man

denke etwa an die große Spanne betrieblicher Arbeitszeitvariation (zwischen 28 und 45 Wochenstunden), die durch staatlich subventionierte Kurzarbeit und durch Überstunden im Rahmen gesetzlicher und tarifvertraglicher Regelung in Deutschland erzielt und dadurch Entlassungen und Arbeitslosigkeit vermieden wurde.

Neuerdings sehe ich eher zu viel Flexibilität nach unten, wenn beispielsweise durch die Etablierung von gelben Gewerkschaften die Tür für niedrige Tariflöhne und andere Sub-Standards geöffnet wird. Ab einem bestimmten Punkt schlägt das Streben nach Flexibilität in einen Verlust an Qualität der Beschäftigung um.

Der Eindruck eines relativ großen Flexibilitätsdefizits in Deutschland mag unter anderem daher rühren, dass Umfang und Bedeutung *innerbetrieblicher Anpassungsprozesse* für das gesamte Anpassungspotenzial unterschätzt werden. Innerbetriebliche Flexibilität wird, wenn sie in der Ökonomie überhaupt wahrgenommen wird, dann zumeist nur über innerbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel erfasst, nicht hingegen über Anpassungsformen und -akte, die ohne Umsetzung von Arbeitskräften und ohne Veränderung der Lohngruppe zustande kommen. Mich hat im Rahmen meiner langjährigen Forschungsarbeiten in Betrieben in Deutschland und anderen Ländern stets beeindruckt, wie rasch und weit reichend Arbeitskräfte selbst oder in Kooperation mit dem Management, Anpassungsleistungen quantitativer und qualitativer Art erbringen. Dabei handelt es sich häufig um zahllose kleine und kleinste alltägliche Veränderungen bzw. Verbesserungen der Arbeitsorganisation sowie der Produkte und Produktionsverfahren, Serviceleistungen und Betriebsabläufe, die in der Summe enorme Anpassungskapazitäten hergeben. Diese „Mikroflexibilität“ hat in aller Regel betriebliche Personalstabilisierung (wozu u. a. der Kündigungsschutz beiträgt) und darauf fußende Betriebskenntnis zur Voraussetzung. Sie ist nur durch längere Beobachtung und schwerlich durch statistische Indikatoren ermittelbar und messbar. Deshalb hat sie wohl in wirtschaftswissenschaftlichen Studien nicht die Aufmerksamkeit gefunden, die betriebsexterne Flexibilität über zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel, Zugänge und Abgänge vom Arbeitsmarkt und neue Beschäftigungsformen erlangt hat. Um den Bias in der Wahrnehmung von Anpassungsprozessen auszuschließen, schlage ich vor, im Rahmen des Forschungsprogramms zu ermitteln, wieweit in Deutschland innerbetriebliche Flexibilität, einschließlich der nicht numerisch erfassbaren, als Äquivalent zur externen Flexibilität dient.

4 Die Ursachen der vermeintlichen Inflexibilität: die üblichen Verdächtigen

In dem Beitrag wird wiederholt darauf verwiesen, dass das Wirken von Gewerkschaften und Betriebsräten im Sinne

institutioneller Hindernisse für die Bereinigung von Arbeitsmarktungleichgewichten zu erforschen sei. An mehreren Stellen orten die Autoren die Arbeitnehmerorganisationen als die wesentlichen potenziellen Quellen von Rigidität, auch wenn verschiedentlich von deren Ambivalenz gesprochen wird. Wenn dann aber Forschungsergebnisse zitiert werden, die anzeigen, dass es mit den Starrheiten bei Löhnen und Beschäftigung in Deutschland doch nicht so schlimm bestellt ist wie gemeinhin angenommen, warum bedarf es dann eines so umfangreichen, auf diesen Aspekt konzentrierten Forschungsschwerpunktprogramms?

In neoliberaler Manier wird auf S. 105 in Zusammenhang mit institutionellen Regelungen (genannt werden Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Arbeitsrecht, Steuer- und Transfersystem) einseitig von „Funktionsstörungen“, „Rigiditäten“ usf. gesprochen, aber kaum davon, dass diese Institutionen den Arbeitsmarktprozess auch effizienter und gerechter gestalten können. Nur einmal wird kurz die Schutzfunktion von Institutionen erwähnt. Auf S. 104 wird nur sehr allgemein auf den Einfluss des Betriebsrats auf Innovationsverhalten und Produktivität verwiesen, aber nichts Konkretes dazu gesagt. Auf S. 108 wird suggeriert, dass insbesondere für Geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer die Transferzahlungen zu hoch seien, ohne dass dafür Belege oder Quellen angegeben werden.

Aus international vergleichender Sicht bewerte ich die deutschen Arbeitnehmer und Arbeitnehmervertretungen als eher anpassungsfähig und -willig. Laut IAB hat die Konzessionsbereitschaft der Arbeitskräfte zugenommen. Die kontinuierliche, über das Gesetz weit hinausgehende Einbindung der Betriebsräte in die Betriebs- und Unternehmenspolitik führt in der Praxis zu einer Kooperationsbereitschaft, die unbürokratisch Anpassungsleistungen ermöglicht und von allen Beteiligten akzeptiert wird. Auch die deutschen Gewerkschaften sind insgesamt betrachtet konzessionsbereit. Dies zeigt sich u. a. bei den in einem der Beiträge zu dem Themenheft untersuchten tariflichen Öffnungsklauseln und bei Standortverlagerungen der Produktion. Es spricht doch für eine flexible Haltung und für wirtschaftspolitische Kompetenz, wenn deutsche Gewerkschafter schon zu einem frühen Zeitpunkt der Marktöffnung erklärt haben, dass nicht jeder Arbeitsplatz in Deutschland gehalten werden kann. Wiederholt habe ich von ausländischen Wissenschaftlern gehört, dass sie Deutschland um seine wenig protektionistischen Gewerkschaften beneiden.

Irritiert hat mich in diesem Zusammenhang auch die Darstellung der Ergebnisse einer Studie (auf S. 103). Dort heißt es: „Interessanterweise erhöht die Existenz eines Betriebsrats auch die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen befristete Verträge einsetzt“. Aussagen wie diese können leicht in der politischen Auseinandersetzung missbraucht werden. Ich gehe davon aus, dass es sich bei dem Befund um einen statistischen, nicht aber kausalen Zu-

sammenhang handelt. Es könnte gut sein, dass der Befund dadurch zustande kommt, dass in bestimmten Wirtschaftszweigen infolge einer starken Konjunkturabhängigkeit die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes befristeter Verträge erhöht ist und sich in diesen Branchen – aus ganz anderen Gründen – auch relativ häufig ein Betriebsrat findet. Wurde der Hintergrund der Korrelation der beiden Variablen geprüft? Gelegentlich werden ja Fälle bekannt, in denen Betriebsräte befristeten Einstellungen zustimmen. Aber ist dies gängige Praxis?

Sicherlich sollten bei der Suche nach den Ursachen der unbefriedigenden Ergebnisse des Arbeitsmarktprozesses alle relevanten Institutionen und Akteure auf den Prüfstand. Warum aber stehen bei der Suche nach Starrheiten die Arbeitnehmervertretungen in dem Beitrag so unverkennbar an vorderer Stelle? Wird deren faktischer Einfluss nicht überschätzt, wenn man beispielsweise bedenkt, dass nur jeder zehnte Betrieb in Deutschland einen Betriebsrat hat (vgl. Böckler Impuls 2008, S. 6)? Müssen nicht auch und primär andere „Kandidaten“ für Defizite und entsprechenden Reformbedarf ins Visier genommen werden? Lediglich mit einem Satz ist in dem Beitrag die Rolle der Gütermärkte erwähnt. Spielen heutzutage nicht die Kapitalmärkte eine herausragende Rolle? Führt nicht das von den Finanzmärkten ausgehende Streben von Unternehmensleitungen nach hohen und schnellen Gewinnen zum Verlust an Stabilität in der Beschäftigung und in der Folge auch zu Einbußen an Flexibilität?

Dem Forschungsprogramm würde es gut tun, sich nicht hauptsächlich nur mit den vorgeblich anpassungsschädlichen Wirkungen von Arbeitsmarktregulierung und sozialen Standards zu beschäftigen, sondern stärker mit Bedingungen, die neue und erweiterte Handlungsoptionen bereitstellen und Flexibilitätspotenziale ermöglichen und erschließen. Beispiele für solche Optionen sind: Austausch und Kooperation zwischen den institutionell legitimierten Akteuren im Arbeitsmarkt, die ohne Grundrechte im Arbeitsmarkt, Unternehmensmitbestimmung und soziale Sicherheiten allerdings schwerlich und nicht dauerhaft zustande kommen. Oder die Transparenz und Vorhersehbarkeit von Beschäftigungsbedingungen, die durch gesetzliche und tarifrechtliche Regelungen gefördert werden und u. a. für die Investitionsbereitschaft der Unternehmen wichtig sind. Oder die Ressource „sozialer Frieden“, die ebenfalls von kaum zu überschätzendem Wert für das Investitionsklima und betriebliche und überbetriebliche Anpassungskraft ist. In anderen Worten: Der Blickwinkel für die in dem Vorhaben angestrebte Theoriebildung müsste sich neben der Allokationsfunktion des Arbeitsmarkts stärker auf die positive Rolle von Regulierung für Anpassung, Investition und Produktion richten.

Als ehemaliger Mitarbeiter der ILO bin ich gegenüber neoliberalen Ansätzen in Forschung und Politik besonders

sensibel. Ich habe gesehen, dass mit Konzepten wie „Rigidität“ im Arbeitsmarkt von der Weltbank im Rahmen ihres „Employing Workers“-Indikators und ihrer „Doing Business Reports“ einseitig und vielfach zulasten internationaler Arbeits- und Sozialstandards Politik gemacht wird. So hat die Bank Mitgliedsländern suggeriert, dass sich durch Arbeitsmarktregulierungen das Investitionsklima und im weiteren Sinne die Entwicklungschancen eines Landes verschlechtern und informelle Beschäftigung ausweiten würden. Sie hat ihre technische und materielle Unterstützung für Länder in vielen Fällen davon abhängig gemacht, dass sie ihre Arbeitsmärkte im Sinne der Bank deregulieren.

Ein weiterer Punkt: Bei der geplanten weiteren Erforschung des Einflusses von Institutionen des Arbeitsmarkts (insb. der kollektiven Akteure und gesetzlichen und kollektivrechtlichen Regelungen) auf die Ergebnisse des Arbeitsmarktprozesses ist zu beachten, dass Rechtsnormen und Rechtswirklichkeit heute oft erheblich auseinanderklaffen und man deshalb nicht Vorschriften ohne weiteres für bare Münze nehmen darf. Wirtschaftliche Globalisierung, Arbeitslosigkeit und verbreitete Angst vor Arbeitsplatzverlust haben in den letzten 20 Jahren zunehmend zu beträchtlichen Verschiebungen der Kräfteverhältnisse im Arbeitsmarkt zulasten von Arbeitnehmern und ihren Vertretungen geführt und bewirkt, dass Normen vielfach nicht mehr oder nur noch eingeschränkt beachtet oder implementiert werden und auch die Rechtsprechung deren Einhaltung nicht stets gewährleisten kann. Die Rechtswirklichkeit ist indes sehr viel schwerer zu ermitteln und in ihren Wirkungen zu taxieren als formale Regulierung, ihre Beachtung ist aber für das hier verfolgte Forschungsprogramm von größter Bedeutung.

Meiner Argumentation, dass der deutsche Arbeitsmarkt relativ flexibel ist und durch Absenken der Lohn- und anderer Beschäftigungsstandards nicht anpassungsfähiger, sondern eher die Schutzfunktion der Institutionen geschwächt wird, mag entgegengehalten werden, dass die jüngst gesunkenen Arbeitslosenzahlen doch bewiesen hätten, dass auf Lockerung von Regeln bzw. Standards gerichtete Arbeitsmarktreformen (wie Hartz IV, mehr Leiharbeit etc.) wirksam seien. Ob die verringerte Gesamtarbeitslosigkeit seit 2006 größerer Flexibilität oder, wie ich glaube, in erster Linie den deutschen Exportüberschüssen in einer sehr günstigen Weltkonjunktur zuzuschreiben sind, ist m. E. noch ungeklärt. Hindernisse bei der Beschäftigung von Geringqualifizierten und wettbewerbsschwachen Arbeitskräften würde ich jedenfalls nicht im Sinne von Gleichgewichtsmodellen mit Lohnabsenkung bekämpfen, sondern primär mit Reformen im deutschen Bildungssystem. Aus dessen Starrheiten und sozialen Schieflagen sowie dem Rückgang der Förderung der beruflichen Weiterbildung und anderer Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik entspringen in der Tat gravierende Probleme für Anpassungskraft. Mit

ihnen steht der gesellschaftliche Zusammenhalt auf dem Spiel.

5 Theoretische Voreingenommenheit des Forschungsprogramms

Das umfangreiche Schwerpunktprogramm richtet sich auf die Befassung mit einer Reihe sehr komplexer Untersuchungsfragestellungen (S. 105). Ich habe gegen diese keine Einwände, frage mich aber, welche Antworten man auf diese Fragen mit dem in der Einführung erkennbaren konzeptuellen, theoretischen und methodischen Rüstzeug erwarten darf. Der hier angelegte „zentrale forschungsleitende Gedanke“ der Starrheiten der Regelungen des Arbeitsmarkts (S. 104 unten) ist viel zu eng, um den Fragen gerecht werden zu können. Wie ein roter Faden zieht sich die negative einschränkende Wirkung von Institutionen durch den gewählten Bezugsrahmen, obgleich auch Ergebnisse empirischer Studien zitiert werden, die auf positive, den Anpassungsprozess befördernde Effekte staatlicher Politik und kollektivrechtlicher Regelung hinweisen. Der Glaube an die destruktiven, flexibilitäts hemmenden Wirkungen von Regulierung gipfelt in dem Satz „*Es ist zu prüfen, ob ein unregulierter Marktmechanismus die erforderlichen Anpassungen auf heterogenen Arbeitsmärkten besser bewerkstelligt, als es in der durch vielerlei Restriktionen gekennzeichneten aktuellen Situation möglich ist*“ (S. 105). Ein unregulierter Arbeitsmarkt ist eine Schimäre. Ich wage mir einen solchen wegen der zu erwartenden Konfliktintensität gar nicht auszumalen. Ich habe einen solchen auch noch nirgendwo erlebt, sondern nur Märkte mit unterschiedlichen Regeln, Regelungsquellen und Regelungsintensität. Selbst der oft als dereguliert betrachtete US-Arbeitsmarkt kennt eine Fülle von Normen und Vorschriften für die Nutzung und den Einsatz von Arbeitskraft. Vormalig umfangreiche tarifvertragliche Bestimmungen wurden dort zunehmend durch administrative Verfügungen und Gerichtsentscheidungen nach häufigen Klagen von Arbeitnehmern abgelöst. Beseitigt man die von den legitimen Akteuren (Gesetzgeber, Regierung, Arbeitsverwaltung, Tarifvertragsparteien) aufgestellten Regeln, erhält man neue, demokratisch unkontrollierte, von selbsternannten Akteuren etablierte Spielregeln. Wozu dies führen kann, erlebten wir jüngst auf den unzulänglich regulierten Finanzmärkten.

Seit den 1970er-Jahren, als ich an einer Jahrestagung des Vereins für Sozialpolitik teilnahm, beobachte ich, dass sich der ökonomische Mainstream in Deutschland an die messianische neo-liberale Vorstellung klammert, dass man mit einem von beengenden Regeln befreiten Arbeitsmarkt der wahrgenommenen Probleme Herr werden könne. Dahinter verbirgt sich nach meiner Anschauung ein einseitiger Freiheitsbegriff, nämlich die Idee der „Freiheit von“

Institutionen und regulierenden öffentlichen Eingriffen und die Vernachlässigung der „Freiheit für“ die gestaltende Kraft von Institutionen. Letztere stellen die für Anpassung erforderlichen materiellen und institutionellen Ressourcen bereit. Dafür brauchen wir das Arbeits- und Sozialrecht, auch wenn dieses immer wieder verändert werden muss. Niemand kann letztlich ein Interesse daran haben, die Gestaltungskraft des Tarifvertragssystems in Deutschland weiter auszuhöhlen. Forschung steht hierbei in der Verantwortung, durch ausgewogene Analysen die Institutionen nicht zu schwächen.

Wenn man schon, wie in diesem Forschungsvorhaben, die (vermeintlich so ungenügende) Flexibilität ins Zentrum der Arbeitsmarktforschung stellt, sollte man wenigstens wie beim „Flexicurity“-Ansatz Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt in integrierter Weise und gleichrangig behandeln. Die Frage der Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit wird zwar in einer der Untersuchungsfragen auf S. 105 erwähnt, insgesamt gesehen hat sie jedoch in dem Untersuchungsdesign einen deutlich untergeordneten Stellenwert. Das Anschwellen prekärer Beschäftigungsverhältnisse wird in Beiträgen des Themenhefts aufgegriffen, bleibt aber in der Einführung unterbelichtet. Überhaupt vermisste ich die Verankerung des Forschungsprogramms in zentralen nationalen, europäischen und globalen normativen Vorgaben für die Arbeitsmarktpolitik. Beispielsweise verlangt die EU von ihren Mitgliedsstaaten heute die Gleichstellung von Flexibilität und Sicherheit als Zielsetzung von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (EU-Kommission 2006). EU wie ILO legen ihre Mitglieder auf die Beachtung und Förderung der Qualität von Beschäftigungsverhältnissen bzw. „Decent Work“ fest.

In Bezug auf Themen, Ziele und Methodik des Forschungsvorhabens (S. 105ff.) würde mich interessieren, wie lange es nach Einschätzung der Autoren dauern wird, bis bei dem äußerst umfangreichen Programm tragbare Befunde vorliegen werden und wie viel weitere Zeit danach verstreichen wird, bis die Ergebnisse bekannt gemacht und damit politische Gestaltungsprozesse beeinflusst werden können. Muss man nicht davon ausgehen, dass zu diesem, wie ich meine eher fernen Zeitpunkt, die Situation und die Rahmenbedingungen im deutschen Arbeitsmarkt sowie in Wirtschaft und Gesellschaft generell, wesentlich andere sind als heute? Arbeitsmarktentwicklungen und die Wirkung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind zeitgebunden. Zweifel sind angebracht, ob bei der „überwiegenden“ Ausrichtung des Programms auf mikroökonomische Analysen und mikroökonomische Methodik den Untersuchungsfragen beizukommen ist. Es ist unklar, wie damit die Forderung „*Zu beachten sind jedoch die Rückwirkungen auf den Gesamtarbeitsmarkt*“ (S. 105) eingelöst werden kann. Die Autoren selbst betonen ja zu Recht, dass weder eine rein makroökonomische noch eine

rein mikroökonomische Perspektive der Problemstellung gerecht werden kann.

Schließlich frage ich mich mit einiger Verwunderung: Sind nach mindestens 30 bis 40 Jahren umfangreicher Arbeitsmarktforschung in Deutschland der Kenntnisstand und das Verständnis von Arbeitsmarktvorgängen tatsächlich so ungenügend bzw. international rückständig (S. 95) wie in dem Aufsatz behauptet? Vielleicht rührt diese Einschätzung der Autoren auch von deren unzureichender Kenntnis der einschlägigen Forschung. Dafür sprechen Sätze wie auf S. 110, wonach die „*Auswirkungen deutscher institutioneller Gegebenheiten, wie die starke Position von Betriebsräten oder Schwellenwerte im deutschen Arbeitsrecht vor Etablierung des Schwerpunktprogramms weitgehend ungeklärt*“ waren. Dagegen meine ich, dass die Schriften zur Forschung seitens deutscher und ausländischer Autoren über die industriellen Beziehungen in Deutschland sowie ihren besonderen Wirkungen mindestens eine kleine Bibliothek füllen können. Auffällig ist auch, dass das Verzeichnis der verarbeiteten Literatur weitgehend bei Veröffentlichungen vor 2001 stehen bleibt. Demgegenüber sprechen die in Abschn. 4.2 der Einführung dargestellten Workshops sowie die anderen Beiträge des Themenhefts durchaus dafür, dass die Arbeitsmarktforschung in Deutschland auf der Höhe der Zeit und im Einklang mit Themen der internationalen Forschung ist.

Literatur

- Böckler Impuls: Mitbestimmung: Weiter grosse Reichweite. **16** (2008)
- EU-Kommission: Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Brüssel (2006)
- Kalina, T., Weinkopf, C.: Weitere Zunahme der Niedriglohnsektorbeschäftigung. IAQ-Report 2001. Universität Duisburg-Essen (2008)
- Kohaut, S., Schnabel, C.: Tarifliche Öffnungsklauseln: Verbreitung, Inanspruchnahme und Bedeutung. Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Diskussionspapier Nr. 41 (2006)
- Rhein, T., Stamm, M.: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland: Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige. IAB-Forschungsbericht Nr. 12 (2006)
- Schettkat, R.: Sind 3 Euro zu viel? Aufklärendes zur Lohnspreizung und Beschäftigung. WSI-Mitteilungen **6** (2007)

Werner Sengenberger, Studium der Soziologie und der Volks- und Betriebswirtschaftslehre an der Universität Mainz, Freie Universität Berlin, London School of Economics und University of Chicago. 1967 Abschluss als Diplom-Soziologe (FU Berlin); 1972 Ph. D. in Labour Economics und Industrial Relations (U. of Chicago). 1972–1986 wissenschaftlicher Mitarbeiter am ISF München; 1986–2001 Internationales Arbeitsamt Genf; ab 1996 dort Leiter der Abteilung Beschäftigung und Berufsbildung.

Forschungsgebiete: Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Industrie- und Entwicklungsländern; wirtschaftliche Globalisierung; Industriepolitik; Sozialpolitik; Entwicklungspolitik.

E-Mail: sengenberger.w@wanadoo.fr