

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Günther Schmid

Flexible Koordination: Instrumentarium  
erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus  
internationaler Perspektive

25. Jg./1992

**3**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104  
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),  
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de); (09 11) 1 79 30 16,  
E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de); (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de); Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heißbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;  
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30.  
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.  
ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Flexible Koordination: Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive

Günther Schmid, Berlin\*

Offene Gesellschaften müssen zunehmend Flexibilitäten verarbeiten, die sowohl in ihren verschiedenen Zielsetzungen (von Angebot und Nachfrage) als auch in ihren organisatorischen Voraussetzungen (Qualifikation und Technologie) sehr schwer zu vereinbaren sind. An die beschäftigungspolitischen Institutionen, also an die Spielregeln und etablierten Organisationen des Arbeitsmarkts, werden daher äußerst hohe Anforderungen an sozialer Koordination gestellt. Das Konzept „Flexible Koordination“ vereint Prinzipien der sozial differenzierenden Selbstorganisation mit universellen Prinzipien sozial verbindlicher Normen wie ethische Grundsätze, faire Spielregeln und ausgleichende Gerechtigkeit, die rechtlich verankert sind. Im Gegensatz zur Deregulierung oder zentralen staatlichen Steuerung ist flexible Koordination daher durch eine Strategie der Etablierung und Pflege von Institutionen gekennzeichnet, die individuelle Kompetenzen und Verantwortlichkeit fördern, Anreize zur langfristigen Kooperation setzen und umfangreiche kollektive Ressourcen (Infrastruktur) bereithalten. In den Feldern Lohnpolitik, Regulierung, Umverteilung, aktive Arbeitsmarktpolitik und Infrastrukturpolitik werden aus internationaler Perspektive erfolgreiche Beispiele flexibler Koordination aufgezeigt.

## Gliederung

- 1 Beschäftigungspolitische Institutionen
- 2 Lohnpolitik
- 3 Regulative Beschäftigungspolitik
- 4 Umverteilende Beschäftigungspolitik
- 5 Aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
- 6 Der Staat als innovativer Unternehmer
- 7 Die Koordination sozialer und ökonomischer Effizienz

## Literatur

Wenn wir aus internationaler Perspektive die Entwicklung der beiden wichtigsten Indikatoren für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik betrachten, nämlich Arbeitslosigkeit und Inflation, dann fällt zunächst auf, daß die meisten westlichen Industrieländer auf die erste große Nachkriegsrezession (1974/5) vor allem mit Preissteigerungen, auf die zweite dagegen (1980/1) vor allem mit Arbeitslosigkeit reagiert haben. Nur einem Land, nämlich der Schweiz, ist es gelungen, die Gespenster der Arbeitslosigkeit und Inflation in beiden Perioden zu bannen; Österreich, die Bundesrepublik und Japan kommen diesem Erfolg am nächsten. Einige Länder – vor allem Schweden und Norwegen – mußten die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit Inflation bezahlen, während andere – vor allem die Niederlande, im schwächeren Maße auch die Bundesrepublik – umgekehrt den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Kauf nahmen, um den Wert des Geldes stabil zu halten. Schließlich finden wir auch Länder, z. B. Großbritannien und Italien, die weder Arbeitslosigkeit noch Inflation verhindern konnten (vgl. Schaubild 1 und Tabelle 1).

Welches sind die Gründe für diese Unterschiede? Können wir aus Erfolgen oder Mißerfolgen anderer Länder lernen? Lassen sich insbesondere Lehren für die Beschäftigungskrise in den neuen Ländern der Bundesrepublik ziehen?

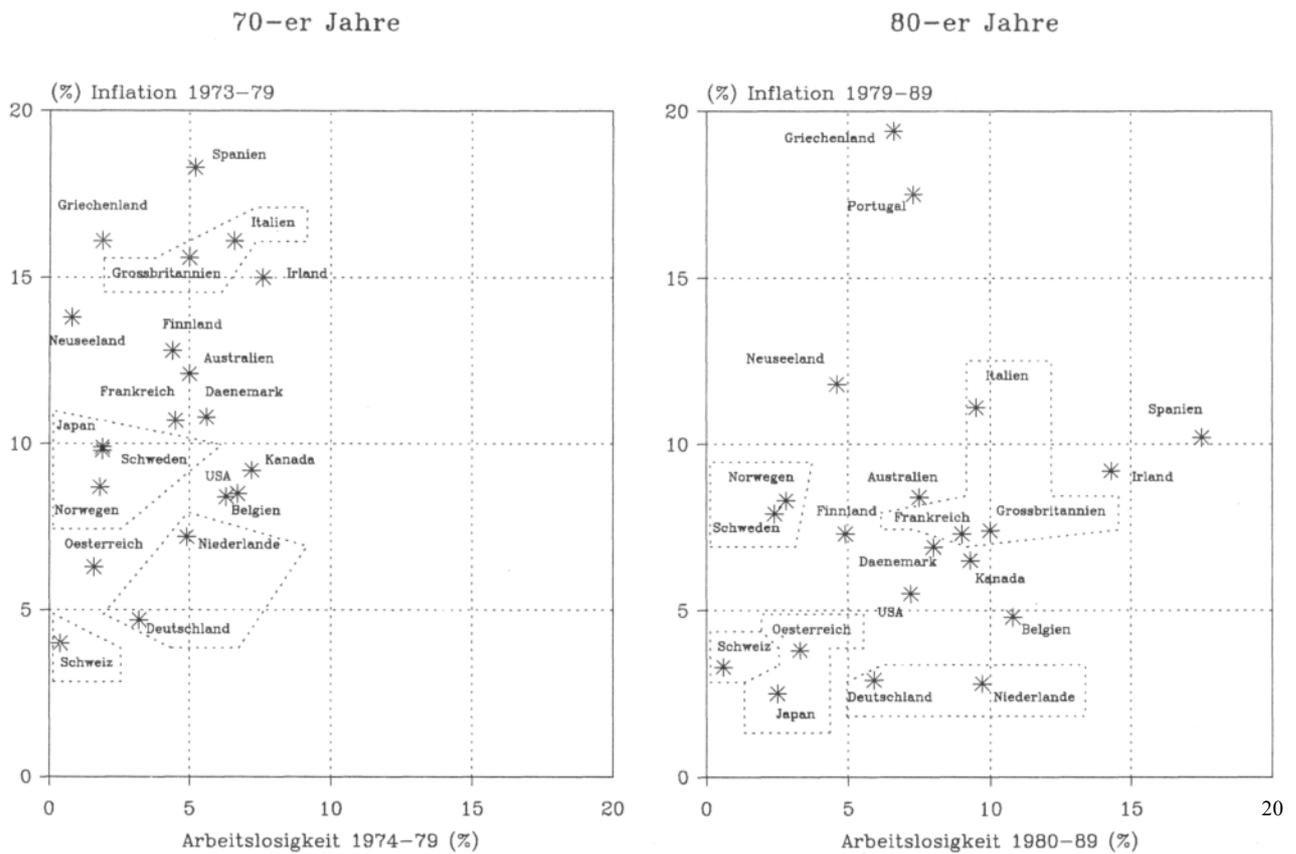
Darauf gibt es keine eindeutige Antwort. Aber eine Lehre scheint klar: Erfolgreiche Länder zeichnen sich nicht durch den aktivistischen Einsatz bestimmter Instrumente aus. Weder rigorose Deregulierung oder starke Mäßigung der Löhne, noch staatliche Lohnsubventionen oder riesige Arbeitsbeschaffungsprogramme sind die Markenzeichen der beschäftigungspolitischen Gewinner.

Das Geheimnis erfolgreicher Beschäftigungspolitik scheint vielmehr das gelungene Zusammenspiel derjenigen Institutionen zu sein, die für Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen eine Schlüsselrolle spielen – nämlich der Unternehmen, Tarifpartner und des Staates in seiner Rolle als Regulierer, Umverteiler, Arbeitgeber oder Unternehmer. Dem Erfolg dieses Zusammenspiels scheint die Gleichzeitigkeit von Flexibilität und Stabilität zugrunde zu liegen. Hohe Flexibilität von Systemen, d. h. rasche Anpassungsfähigkeit an sich wandelnde externe Umwelten, korrespondiert mit stabilen internen Umwelten in Form koordinierter gesellschaftlicher Institutionen. Eine solche Koordination folgt jedoch nicht Prinzipien der Vereinheitlichung, sondern Prinzipien der Differenzierung, die allgemein (oder zumindest von der überwältigenden Mehrheit) akzeptiert, ja gewünscht werden. In anderen Worten: Beschäftigungspolitisch anpassungsfähige Gesellschaften scheinen über einen stabilen Satz gesellschaftlich legitimer und eingeübter Spielregeln zu verfügen, die Variationsvielfalt mit ökonomischen und sozialen Anreizen zur langfristigen Kooperation verbinden.

Es versteht sich von selbst, daß offene Gesellschaften in der Ausgestaltung dieser komplexen Bedingung mehr oder weniger erfinderisch sind. Im folgenden gilt es, aus der Vielfalt zeitgenössischer „Experimente“ – also aus dem internationalen Vergleich einige Gemeinsamkeiten erfolgreicher Beschäftigungspolitik herauszuarbeiten, die mit der Strategie „flexibler Koordination“ umschrieben werden können.

\* Dr. Günther Schmid ist Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum und Professor für ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Die Gestaltung der Grafiken und Tabellen sowie die Durchführung der Berechnungen besorgte Dipl.-Pol. Detlef Siebert.

Schaubild 1: Inflation und Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern der 70er und 80er Jahre



Definitionen: (1) x-Achse: Arbeitslosenquoten standardisiert, fuer A, CH, DK, GR, IRL, NZ und P nicht standardisiert  
 (2) y-Achse: Verbraucherpreis-Inflation

Quelle: OECD Historical Statistics 1991 (1) standardisiert Tabelle 2.20, nicht standardisiert 2.15 (2) Tabelle 8.11

(c) Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung / AMB

Ich werde zunächst die wichtigsten beschäftigungspolitischen Institutionen in ihren Wechselwirkungen darstellen. Danach wird die Kernthese der flexiblen Koordination in fünf beschäftigungspolitischen Feldern Lohnpolitik, Regulierung, Umverteilung, öffentliche Dienstleistungen und innovative Infrastruktur – konkretisiert und durch empirisches Material aus den entwickelten westlichen Industrieländern veranschaulicht.

### I Beschäftigungspolitische Institutionen

Makroökonomien gliedern die Beschäftigungspolitik in angebots- und nachfrageorientierte Maßnahmen; je nach Beschaffenheit oder Ursache der Arbeitslosigkeit sollen Lohn-, Geld- und Fiskalpolitik Angebot oder Nachfrage stimulieren oder begrenzen. Der Streit zwischen Angebot- und Nachfragetheoretikern, also zwischen Neoliberalen

und Neokeynesianern, ist heute fast eingeschlafen und bietet kaum Anhaltspunkte für neue Ideen.

Mikroökonomien gehen davon aus, daß Individuen immer rational handeln und ihren Nutzen maximieren. Sie fragen, wie Beschäftigungspolitik die individuellen Anreize zur Kooperation auf dem Arbeitsmarkt beeinträchtigt oder stimuliert. Hier streiten sich vor allem die Verfechter von Regulierung und Deregulierung sowie die Vertrags- und Effizienzlohntheoretiker. Aber auch hier sind, bei aller verbleibenden Kontroverse, die scharfen Kanten abgeschliffen und man grüßt sich wieder.

Beide theoretischen Zugänge, Mikrotheorie und Makrotheorie, sind zwar nützlich, vor allem wenn ihre wechselseitigen Verbindungen aufgezeigt werden. Ihre Schwächen liegen jedoch in der übertriebenen Betonung ökonomischer Rationalität und in der Unbekümmertheit gegenüber den institutionellen Bedingungen einer effektiven Implementation beschäftigungspolitischer Maßnahmen. Damit meine ich historisch gewachsene Werte-, Verhaltens- und Entscheidungsstrukturen, die die Wahrnehmung bestimmter Optionen zu Gewohnheiten werden lassen<sup>1</sup>, während

<sup>1</sup> Selznick (1969) spricht in diesem Zusammenhang von „opportunity structure“; im übertragenen Sinn läßt sich offenbar auch für die Politik der Spruch anwenden: „Gelegenheit macht Diebe.“

**Tabelle 1: Durchschnitte der jährlichen Arbeitslosenquoten und der Verbraucherpreis-Inflation 1960–67/68, 1968–73, 1973/74–79 und 1979/80–89 in Prozent**

	Arbeitslosenquoten (ALQ) <sup>1</sup>				Verbraucherpreis-Inflation (vINFL) <sup>2</sup>			
	1960–67	1968–73	1974–79	1980–89	1960–68	1968–73	1973–79	1979–89
Australien	1,9	2,0	5,0	7,5	2,2	5,6	12,1	8,4
Belgien	2,1	2,5	6,3	10,8	2,8	4,9	8,4	4,8
Dänemark	1,6	1,0	6,1	8,0	6,2	6,3	10,8	6,9
Deutschland	0,8	1,0	3,2	5,9	2,7	4,6	4,7	2,9
Finnland	1,6	2,6	4,4	4,9	5,6	5,8	12,8	7,3
Frankreich	1,5	2,6	4,5	9,0	3,6	6,1	10,7	7,3
Griechenland	5,2	3,7	1,9	6,6	1,9	5,6	16,1	19,4
Großbritannien	1,5	3,3	5,0	10,0	3,6	7,5	15,6	7,4
Irland	4,9	5,6	7,6	14,3	4,0	8,9	15,0	9,2
Italien	4,9	5,7	6,6	9,5	4,0	5,8	16,1	11,1
Japan	1,3	1,2	1,9	2,5	5,7	7,1	9,9	2,5
Kanada	4,8	5,4	7,2	9,3	2,4	4,6	9,2	6,5
Luxemburg	–	–	–	–	2,3	4,6	7,4	4,7
Neuseeland	0,1	0,3	0,8	4,6	3,3	7,4	13,8	11,8
Niederlande	0,7	1,5	4,9	9,7	3,6	6,9	7,2	2,8
Norwegen	1,0	1,7	1,8	2,8	3,9	6,9	8,7	8,3
Österreich	2,0	1,4	1,6	3,3	3,6	5,2	6,3	3,8
Portugal	2,4	2,5	6,0	7,3	3,2	8,4	23,7	17,5
Schweden	1,6	2,2	1,9	2,4	3,8	6,0	9,8	7,9
Schweiz	–	–	0,4	0,6	3,4	5,6	4,0	3,3
Spanien	2,3	2,8	5,2	17,5	6,6	7,1	18,3	10,2
Vereinigte Staaten	5,0	4,6	6,7	7,2	2,0	5,0	8,5	5,5

Quelle: OECD Historical Statistics 1991

<sup>1</sup> standardisiert Tabelle 2.20, alle Werte für 1960–67 und für Dänemark. Griechenland, Irland, Neuseeland, Österreich, Portugal und Schweiz nicht standardisiert Tabelle 2.15, für Neuseeland 1980–89 eigene Berechnungen aufgrund der Jahreswerte mit unterschiedlichen Erfassungskonzepten. Für Dänemark 1974–79, Österreich 1974–79 und Schweiz 1975–79 (fehlender Wert für 1974) eigene Berechnungen aufgrund der Jahreswerte in OECD Historical Statistics 1986.

(–) keine Angabe

<sup>2</sup> Tabelle 8.11

**Regressionen** (für 1960–73 ohne Luxemburg und Schweiz, für 1974–89 ohne Luxemburg):

Variablen: siehe oben und Tabelle 2

Gleichungen:	Erklärungswert: ( $0 \leq R^2 \leq 1$ )	Konstante (a)	X-Koeffizient (b)	(t-Statistik von b)
ALQ (60–67) = a + b * gBESCH (60–68) + e	0,01	2,44	– 0,12	(– 0,331)
ALQ (68–73) = a + b * gBESCH (68–73) + e	0,00	2,80	– 0,13	(– 0,298)
ALQ (74–79) = a + b * gBESCH (73–79) + e	0,07	3,79	0,56	(1,176)
ALQ (80–89) = a + b * gBESCH (79–89) + e	0,11	8,76	– 2,01	(– 1,537)
vINFL (60–68) = a + b * ALQ (60–67) + e	0,10	4,36	– 0,27	(– 1,437)
vINFL (68–73) = a + b * ALQ (68–73) + e	0,00	6,35	– 0,02	(– 0,138)
vINFL (73–79) = a + b * ALQ (74–79) + e	0,12	8,40	0,73	(1,667)
vINFL (79–89) = a + b * ALQ (80–89) + e	0,04	6,27	0,22	(0,884)

**kein signifikanter Zusammenhang**

sie andere ausschließen, auch wenn sie aus rein ökonomischer Sicht sinnvoll erscheinen mögen<sup>2</sup>.

Es wird deshalb eine steuerungstheoretische Systematik vorgeschlagen, die beschäftigungspolitische Institutionen nach ihren hauptsächlichen Funktionen unterscheidet. Es sind dies:

- (1) Individual- und Kollektivverträge, in denen Löhne und Arbeitszeiten, aber auch qualitative Arbeitsbedingungen ausgehandelt werden;
- (2) die regulative Beschäftigungspolitik, die Standards, Normen und Verfahren festlegt, in deren Rahmen Arbeitsverträge auszuhandeln bzw. festzulegen sind;<sup>3</sup>

<sup>2</sup> So sind beispielsweise neuliberale Vertragstheoretiker von der Idee begeistert, daß frisch eingestellte Beschäftigte dem Arbeitgeber ein hohes Geldpfand hinterlegen sollten, das einkassiert wird, wenn sie am Arbeitsplatz betrügen oder bummeln. Damit soll das asymmetrische Strukturproblem des Arbeitsvertrages gelöst werden: Daß nämlich der Arbeitgeber einen fest vereinbarten Lohn zu zahlen hat, des Arbeitnehmers Pflichten bzw. Gegenleistungen aber oft vage, unbestimmt, schwer meßbar und kontrollierbar sind. Ich halte diese Idee für ziemlich abstrus, da sie schon mit Vertragsbeginn ein Mißtrauensverhältnis etabliert. Die Lösung muß an der Wurzel ansetzen und die Asymmetrie beispielsweise durch Mitbestimmung und Ertragsbeteiligung beseitigen.

<sup>3</sup> Hierzu zählt im weitesten Sinne auch die Geldpolitik, die indirekt das Ergebnis von Arbeitsverträgen – nämlich die ausgehandelten Nominallöhne – (beispielsweise durch Beeinflussung der Preissteigerung oder Währungsparitäten) beeinflusst, das Ergebnis sind dann die Reallöhne.

- (3) die umverteilende Beschäftigungspolitik, die mittels Transfers ein sozial definiertes Mindesteinkommen garantiert und Markteinkommen nach sozial definierten Prinzipien der Verteilungs- und Belastungsgerechtigkeit korrigiert;
- (4) der Staat als hoheitlicher Arbeitgeber, der selbst zeitweise oder dauerhaft Beschäftigung schaffen und kostenlos oder gegen Gebühren Dienstleistungen anbieten kann;
- (5) schließlich der Staat als „Unternehmer“, der im Schumpeterischen Sinne durch Investitionen in Zukunftsprojekte, in Forschung und Technologie, insbesondere jedoch in Humankapital innovative Kompetenz und Infrastruktur privater Beschäftigung verbessern kann.

Vier Eigenschaften des Modells sind hervorzuheben: Erstens sind die Einflußlinien zwischen politischem System und Beschäftigungssystem in einer offenen Gesellschaft immer zweibahnig. So sind (bzw. sollten) beispielsweise Betriebe, Tarifpartner und Staat in der Entwicklung und verbindlichen Festlegung beruflicher Qualitätsstandards gleichermaßen beteiligt (sein).

Zweitens unterstützen sich diese historisch herausgebildeten Formen der Beschäftigungspolitik wechselseitig, können sich aber auch im Wege stehen. Ein Beispiel für unterstützende Wechselwirkung ist die staatliche Enthaltensamkeit in der Lohnpolitik einerseits und die rechtliche Anerkennung kollektivvertraglicher Regelungen andererseits. Ein Beispiel für Unstimmigkeit wäre das gesetzliche Verbot von Kündigungen etwa von Schwerbehinderten und die Weigerung des Staates, sich an den zusätzlichen Kosten zur Einrichtung behindertengerechter Arbeitsplätze zu beteiligen.

Drittens verhalten sich die unterschiedlichen Formen der Beschäftigungspolitik gleichsam wie kommunizierende Röhren: wenn eine Politikform unterentwickelt ist, verstärken andere ihre Aktivität. So hält sich der Staat z. B. in den USA als Regulierer stark zurück; dafür finden wir im gewerkschaftlich organisierten Bereich viel umfassendere (und die Flexibilität einschränkende) Regulierungen der betrieblichen Arbeitsorganisation als beispielsweise in der Bundesrepublik. Selbst in gewerkschaftsfreien US-Betrieben sind zahlreiche Kodifizierungen des Beschäftigungsschutzes üblich; solche Vereinbarungen sind für die Etablierung wechselseitigen Vertrauens zwischen Management und Belegschaft erforderlich, und erst solche Vertrauensverhältnisse schaffen das Klima, das für langfristige betriebliche Investitionen beiderseits Voraussetzung ist (Büchtemann 1991, S. 46).

Der Staat als Arbeitgeber, um ein weiteres Beispiel zu nennen, spielt in Japan und in der Schweiz kaum eine Rolle, dafür um so mehr als Unternehmer. Ein kleiner Staat muß also kein schwacher sein; umgekehrt muß ein großer Staat kein starker sein. Als funktionale Alternativen sind offensichtlich auch öffentliche Dienstleistungen und Transfers zu betrachten: Je weniger der Staat selbst als Arbeitgeber für humane Dienstleistungen auftritt, desto größer die Wahrscheinlichkeit, daß er sich in der Umverteilung zugunsten sozialer Ziele betätigt. In Schweden z. B. wurde der Wohlfahrtsstaat vor allem über öffentliche Beschäftigung in sozialen Dienstleistungen ausgebaut, während der Umfang der Transferzahlungen relativ gering blieb. In Holland dagegen stiegen vor allem die Transfer-

zahlungen, während Realleistungen durch öffentliche Dienste weniger expandierten (Rein, Freeman 1988).

Viertens schließlich kann beschäftigungspolitischer Erfolg je nach kultureller Tradition verschieden bewertet werden; entsprechend unterschiedlich wird in den Gesellschaften auch die Wahl beschäftigungspolitischer Strategien ausfallen. Wir können uns demnach nicht auf die Suche nach einem einzig richtigen Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik machen; wir müssen von kontingenten Erfolgskriterien ausgehen.

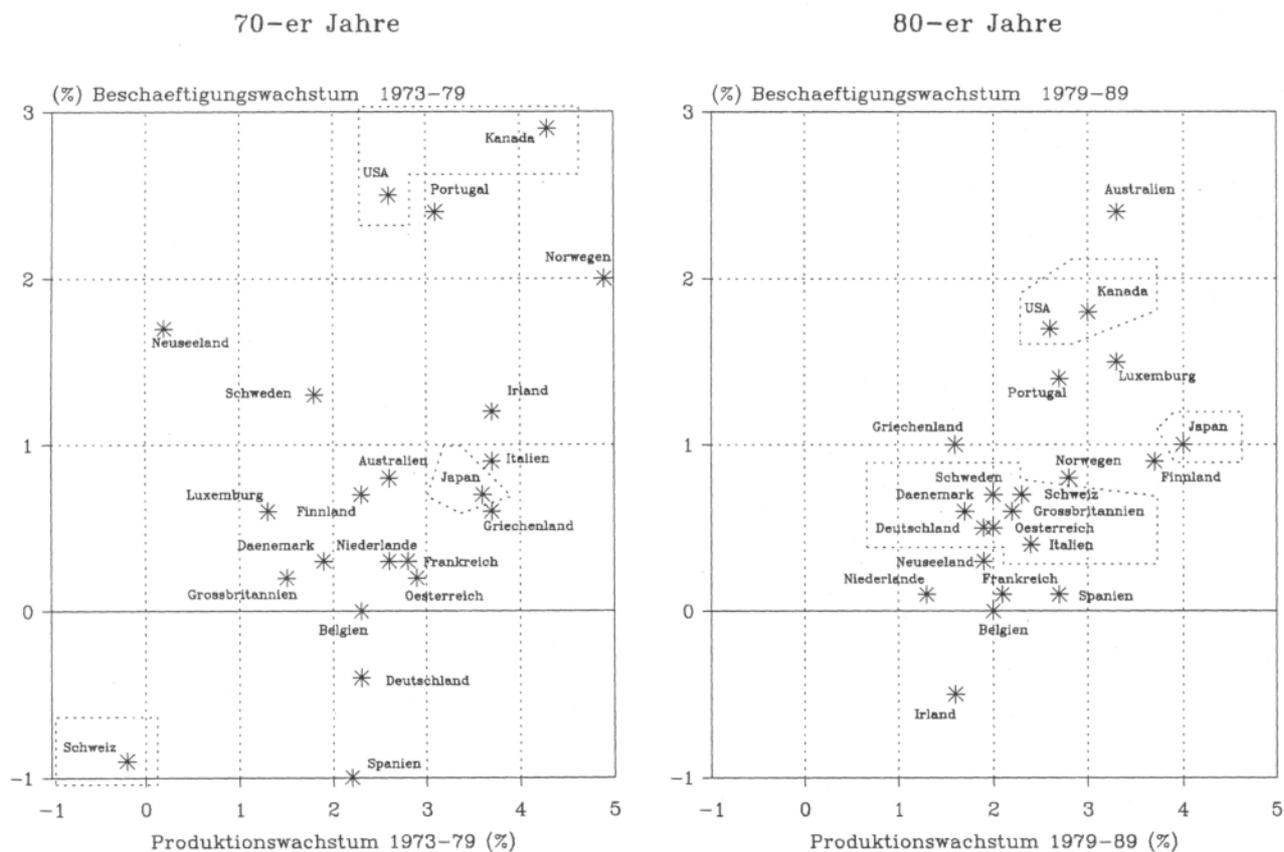
Dies hat für unsere Ausgangsfrage zwei Konsequenzen: Beschäftigungspolitik kann sich nicht an einem einzigen Leitbild ausrichten, sondern muß verschiedene Strategieoptionen akzeptieren; darüber hinaus muß sie selbst die Vielfalt der Beschäftigungsoptionen als Erfolgskriterium berücksichtigen. Daraus folgt, daß qualitative Indikatoren wie Strukturwandel, freiwillige Mobilität, Arbeitszeitvariation im Lebenszyklus oder mit Familie und Beruf vereinbare Erwerbstrukturen im Bündel der Erfolgskriterien viel stärker zu gewichten sind als bisher. Geringe Arbeitslosigkeit und Inflation genügen heutzutage nicht mehr als Erfolgskriterium.

Unterschiede in der beschäftigungspolitischen Strategie spiegeln sich im Ländervergleich z. B. im variierenden Grad der Kopplung von Wachstum und Beschäftigung (vgl. Schaubild 2 und Tabelle 2). Auffällig ist zunächst, daß die Kopplung von Produktionswachstum und Beschäftigung gegenüber den sechziger und siebziger Jahren im allgemeinen wieder enger geworden ist. Über die Ursachen kann hier nur spekuliert werden. Es scheint, daß die international erfolgreiche Stabilisierung des Geldwertes den Druck verstärkte, die Flexibilität wieder stärker auf die Mengent statt auf die Preiskomponenten zu verlegen; Deregulierung von Arbeitsverträgen einerseits und beschäftigungspolitische Instrumentalisierung der sozialen Sicherung andererseits (z. B. Frühverrentungen) sind plausible Kandidaten für die Erklärung der gestiegenen Beschäftigungselastizität.

Im einzelnen springt sofort ins Auge, daß die Schweiz – „Spitzenreiter“ in puncto Arbeitslosigkeit und Inflation – im Hinblick auf die Ziele Produktions- und Beschäftigungswachstum in den siebziger Jahren ganz schlecht und in den achtziger Jahren nur mittelmäßig abschneidet. Die schlechten Werte der siebziger Jahre reflektieren die rigide schweizerische Politik gegenüber dem ausländischen und weiblichen Arbeitsangebot: Der erste große Ölpreisschock wurde mit einem Export der Arbeitslosigkeit und einer Verdrängung der Frauen vom Arbeitsmarkt beantwortet (Schmidt 1985); in den achtziger Jahren scheint die Schweiz wie die umliegenden Nachbarstaaten den kapitalintensiven Produktivitätspfad eingeschlagen zu haben, der sich in bescheidenen Produktionswachstum und geringer Steigerung der Beschäftigung niederschlägt. Japan schneidet dagegen auch in der Wachstumsdynamik in beiden Perioden erfolgreich ab, während z. B. die USA und Kanada ihren schwachen oder mittelmäßigen Erfolg in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch hervorragende Wachstumsraten in Produktion wie Beschäftigung wettzumachen scheinen.

In Erweiterung der Erfolgskriterien ist nun aber dem amerikanischen Beschäftigungswunder z. B. der steigende Anteil von „working poor“ gegenüberzustellen, d. h. die wachsende Zahl von Menschen, die trotz vollzeitiger Beschäftigung unter dem sozialen Existenzminimum leben

Schaubild 2: Veränderungen der Beschäftigung und der Produktion in OECD-Ländern in den 70er und 80er Jahren



Definitionen: (1) x-Achse: Veränderungen des realen BIP  
 (2) y-Achse: Veränderungen der Gesamt-Beschäftigung  
 Quelle: OECD Employment Outlook 1991 (1) Tab. 2.4 (2) 2.5

(c) Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung / AMB

(Appelbaum und Schettkat 1991). Und mit Blick auf Japan oder die Schweiz sind – neben der geringen Arbeitslosigkeit und Inflation – die geringe Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt, die niedrige Teilzeitquote oder die langen Arbeitszeiten – also das Festhalten an traditionellen Beschäftigungsstrukturen – im Auge zu behalten (vgl. Schaubild 3).

Die These flexibler Koordination soll nun in den einzelnen beschäftigungspolitischen Feldern konkretisiert werden. Dabei kommt es mir vor allem darauf an, das effektive Wechselspiel – also die institutionelle Koordination der verschiedenen beschäftigungspolitischen Funktionen als Bedingung erfolgreicher Beschäftigungspolitik aufzuzeigen. Aus Raum- und Zeitgründen müssen dabei willkürlich erscheinende Schwerpunkte gesetzt werden<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> So wird z. B. die Arbeitszeitpolitik (Bestandteil der Regulierung sowie individueller und kollektiver Arbeitsverträge) vernachlässigt, womit freilich keine Abwertung ihrer Bedeutung beabsichtigt ist; auch der Abschnitt über Regulierung muß knapp gehalten werden.

## 2 Lohnpolitik

In der Theorie sind die Löhne fast immer zu hoch, in der Praxis seltener. Robert Bosch, der 1906 als einer der ersten den Achtstundentag und 1910 den freien Samstagmittag einführte, soll einmal gesagt haben: „Ich zahle nicht gute Löhne, weil ich viel Geld habe, sondern ich habe viel Geld, weil ich gute Löhne bezahle.“ Bosch-Löhne lagen immer erheblich über dem Branchendurchschnitt. Darüber hinaus hat Bosch darauf geachtet, daß die Löhne seiner Arbeiter und Angestellten nicht zu weit auseinanderfielen, um den Teamgeist zu fördern; notwendige Lohneinbußen bei Nachfrageausfällen wurden durch Kurzarbeit auf viele Schultern verteilt statt auf wenige durch Entlassungen (Heuss 1946, S. 456 ff.).

Die Philosophie von Robert Bosch kann heute noch als Handlungsmaxime gelten, wie die drei Funktionen von Löhnen – Kosten, Kaufkraft und Anreize – effektiv zu koordinieren sind. Meine Thesen im einzelnen lauten: Erfolgreiche Lohnpolitik ist erstens die Sorge um moderate, aber keineswegs bescheidene Löhne; zweitens die Sorge um möglichst geringe fixe Lohnnebenkosten; und

**Tabelle 2: Durchschnitte der jährlichen Veränderungen des realen Bruttoinlandsprodukts und der gesamten Beschäftigung 1960–68, 1968–73, 1973–79 und 1979–89 in Prozent**

	reales Bruttoinlandsprodukt (rBIP) <sup>1</sup>				gesamte Beschäftigung (gBESCH) <sup>2</sup>			
	1960–68	1968–73	1973–79	1979–89	1960–68	1968–73	1973–79	1979–89
Australien	5,0	5,3	2,6	3,3	2,5	2,7	0,8	2,4
Belgien	4,6	5,6	2,3	2,0	0,6	0,6	0,0	0,0
Dänemark	4,4	4,0	1,9	1,7	0,7	1,3	0,3	0,6
Deutschland	4,0	4,9	2,3	1,9	-0,1	0,5	-0,4	0,5
Finnland	3,9	6,6	2,3	3,7	-0,1	0,9	0,7	0,9
Frankreich	5,4	5,5	2,8	2,1	0,4	1,1	0,3	0,1
Griechenland	7,3	8,2	3,7	1,6	-0,9	0,3	0,6	1,0
Großbritannien	3,0	3,3	1,5	2,2	0,3	0,2	0,2	0,6
Irland	4,2	4,7	3,7	1,6	0,1	0,1	1,2	-0,5
Italien	5,7	4,6	3,7	2,4	-0,5	-0,3	0,9	0,4
Japan	10,1	8,8	3,6	4,0	1,5	1,0	0,7	1,0
Kanada	5,5	5,4	4,3	3,0	3,1	2,9	2,9	1,8
Luxemburg	3,0	5,8	1,3	3,3	-0,1	2,9	0,6	1,5
Neuseeland	3,0	5,1	0,2	1,9	2,1	2,2	1,7	0,3
Niederlande	5,0	4,7	2,6	1,3	1,1	0,5	0,3	0,1
Norwegen	4,4	4,1	4,9	2,8	0,6	1,0	2,0	0,8
Österreich	4,1	5,6	2,9	2,0	-0,6	0,2	0,2	0,5
Portugal	6,6	7,4	3,1	2,7	-0,3	0,6	2,4	1,4
Schweden	4,4	3,8	1,8	2,0	0,4	0,7	1,3	0,7
Schweiz	4,4	4,6	-0,2	2,3	1,4	1,5	-0,9	0,7
Spanien	7,5	6,6	2,2	2,7	0,6	0,9	-1,0	0,1
Vereinigte Staaten	4,5	3,0	2,6	2,6	1,8	2,3	2,5	1,7

Quelle: OECD Employment Outlook 1991: (1) Tabelle 2.4 (2) Tabelle 2.5

#### Regressionen:

Variablen: siehe oben und Tabelle 1

Gleichungen:	Erklärungswert: ( $0 \leq R^2 \leq 1$ )	Konstante (a)	X-Koeffizient (b)	(t-Statistik von b)
$gBESCH(60-68) = a + b * rBIP(60-68) + e$	0,00	0,58	0,02	( 0,126)
$gBESCH(68-73) = a + b * rBIP(68-73) + e$	0,01	1,38	-0,05	(-0,370)
$gBESCH(73-79) = a + b * rBIP(73-79) + e$	0,20	-0,19	0,38	( 2,257)**
$gBESCH(79-89) = a + b * rBIP(79-89) + e$	0,37	-0,65	0,58	( 3,425)**
$vINFL(60-68) = a + b * rBIP(60-68) + e$	0,09	2,43	0,24	( 1,448)
$vINFL(68-73) = a + b * rBIP(68-73) + e$	0,01	5,76	0,08	( 0,428)
$vINFL(73-79) = a + b * rBIP(73-79) + e$	0,04	9,34	0,78	( 0,907)
$vINFL(79-89) = a + b * rBIP(79-89) + e$	0,02	9,77	-0,85	(-0,628)
$vINFL(60-68) = a + b * gBESCH(60-68) + e$	0,02	3,76	-0,16	(-0,583)
$vINFL(68-73) = a + b * gBESCH(68-73) + e$	0,14	6,71	-0,49	(-1,824)*
$vINFL(73-79) = a + b * gBESCH(73-79) + e$	0,05	10,48	1,07	( 1,066)
$vINFL(79-89) = a + b * gBESCH(79-89) + e$	0,01	7,31	0,53	( 0,368)

Signifikanz-Niveau: Zusammenhang bei \*\*SigT  $\leq 0,05$ , \*SigT  $\leq 0,10$ , ansonsten kein signifikanter Zusammenhang

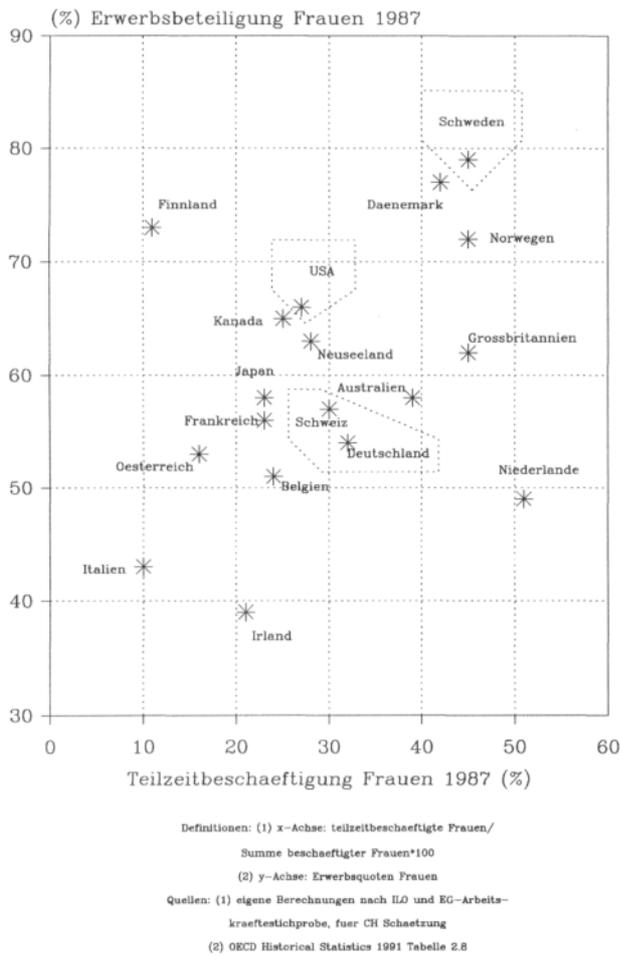
drittens die Sorge um leistungsgerechte, aber sozial ausgewogene Löhne.

#### (1) Moderate, aber keineswegs bescheidene Löhne

Die erste These folgt aus der notwendigen Koordinierung der Löhne in ihrer doppelten Funktion als Kaufkraft- und Kostenfaktor. In anderen Worten: Löhne müssen in der Regel mit der Produktivität parallel laufen. Aus den jüngsten Beschäftigungsberichten der Europäischen Gemeinschaften (EG 1990, 1991) geht z. B. recht deutlich hervor, daß niedrige Löhne nicht gleichzusetzen sind mit niedrigen Lohnkosten. Im Gegenteil. Niedriglohnländer haben meist eine niedrigere Produktivität, so daß die Lohnstückkosten in den Mitgliedsländern der EG sich insgesamt kaum unter-

scheiden. Wichtiger ist allerdings der Vergleich einzelner Industrien; hier finden sich sogar Fälle, wo die Lohnstückkosten von Niedriglohnländern höher sind als in den Hochlohnländern. Es läßt sich auch kein eindeutiger Zusammenhang zwischen geringen Lohnstückkosten und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit feststellen, wie es manche Lehrbücher nahelegen. In den 80er Jahren haben z. B. die Länder Italien, Irland, Spanien und die Bundesrepublik ihren Exportanteil in den EG-Ländern am stärksten erhöht; während die Lohnstückkosten in Spanien und Irland kaum anstiegen, kletterten sie in der Bundesrepublik und in Italien steil an; Belgien mit dem geringsten Anstieg der Lohnstückkosten mußte sogar eine relative Einbuße seiner Stellung im Europäischen Binnenmarkt erleben.

Schaubild 3: Erwerbsbeteiligung und Teilzeitbeschäftigung von Frauen 1987



(c) Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung / AMB

(2) Fixe Lohnnebenkosten haben negative Beschäftigungseffekte

Was ist aber mit den Lohnnebenkosten? Nicht nur ihre Höhe (dazu später), sondern auch ihre Struktur ist von Bedeutung. Theoretische wie empirische Untersuchungen weisen nach, daß mit steigendem Fixkostenanteil für die Unternehmen der Anreiz wächst, die Anzahl ihrer Beschäftigten zu verringern und gleichzeitig den Umfang der geleisteten Stunden pro Beschäftigten zu erhöhen. Umgekehrt regt ein relativer Anstieg der variablen im Verhältnis zu den fixen Lohnnebenkosten eine Vergrößerung der Belegschaft bei gleichzeitiger Verringerung der geleisteten Arbeitsstunden pro Beschäftigten an (Hart 1983; WZB 1982). Daraus lassen sich mindestens zwei aktuelle beschäftigungspolitische Schlußfolgerungen ziehen:

- Erstens die Abschaffung der oberen und die Senkung der unteren Beitragsbemessungsgrenze, d. h., die Sozialversicherungspflicht (so auch der Vorschlag der Europäischen Kommission) von jetzt 15 bzw. 18 Stunden auf 8 Stunden zu senken;
- zweitens die Bemessung der Beiträge der Arbeitgeber an der gesamten gezahlten Lohnsumme anstatt an den individuellen Arbeitseinkommen, um sowohl den Anreiz zu

Überstunden als auch zu Arbeitsverträgen unterhalb der Sozialversicherungspflicht zu vermindern.

(3) Leistungsgerechte, aber sozial ausgewogene Löhne

Aus der Perspektive des koordinierten Wettbewerbs ist die Strategie niedriger Löhne und großer Lohndifferenzen kritisch zu beurteilen. In Evolutionsmodellen spielt weniger der Preiswettbewerb als der Innovationswettbewerb (bei Produkten wie Fertigungsprozessen) die ausschlaggebende Rolle (Matzner/Schettkat/Wagner 1988; Porter 1990). Darum hängt vieles von der Bereitschaft der Arbeitnehmer ab, Strukturwandel zu akzeptieren, sich an neuen Arbeitsplätzen einweisen zu lassen oder zusätzliche Qualifikationen zu erwerben. Diese Bereitschaft steigt mit guter und gerecht empfundener Entlohnung. Dabei kommt es darauf an, zukünftig die Entlohnung stärker auf der Basis funktionaler anstelle numerischer Prinzipien zu orientieren, also an qualifikations- und kooperationsbezogener Leistung anstelle von Alter, Dauer der Betriebszugehörigkeit oder Statusposition.

Weitere Gründe sprechen für die den Strukturwandel fördernde Funktion einer moderaten Hochlohnpolitik verbunden mit solidarischen, d. h. das Lohngefälle bremsenden Elementen: Je höher die Lohnspanne, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, daß Angehörige von Hochlohnsektoren einen beruflichen Wechsel in einen Niedriglohnsektor oder in eine üblicherweise niedriger bezahlte Funktion akzeptieren, der sich durch von außen erzwungenen Strukturwandel ergeben kann.

Wenn schließlich Produktivität nicht nur vom individuellen Einsatz, sondern auch von Kooperation abhängig ist, dann sprechen Anreiz- und Gerechtigkeitserwägungen gegen sehr große Lohnspannen. Informations- und Lerntheorie haben längst die Bedeutung von sogenanntem stillschweigendem Wissen („tacit knowledge“) für hohe Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit erkannt. Das ist Erfahrungswissen, das gewissermaßen nur in den Händen und Köpfen der Menschen und nicht in Hand- oder Lehrbüchern enthalten ist. Arbeitende Menschen werden sich hüten, dieses Wissen weiterzugeben, wenn damit aus Konkurrenzgründen Arbeitsplatz oder Lebensstandard gefährdet sind.

Im internationalen Vergleich spricht übrigens alle empirische Evidenz gegen einen positiven Zusammenhang von ökonomischer Wohlfahrt und Ungleichheit in Lohn- oder Gehaltseinkommen. Internationale Erfahrungen sprechen vielmehr für die Wirksamkeit flexibel koordinierter Lohnpolitik. Darunter ist keine egalitäre Umverteilung zu verstehen, sondern eine Einkommenspolitik, die die Flexibilität der Löhne nicht nur an ökonomischen Kriterien (statische Effizienz), sondern auch an die sozialen Bedingungen effektiver Kooperation (dynamische Effizienz) anbindet. Diese flexible Koordination kann nicht durch zentrale staatliche Lohnpolitik, sondern nur durch Aushandlungen zwischen starken Tarifpartnern (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Betriebsräte) auf betrieblicher, regionaler und industrieller Ebene erfolgen. Überbetriebliche Koordination – die betriebliche Lohndifferenzierung de facto nicht ausschließen soll – ist jedoch notwendig, um längerfristiges Kalkulieren zu ermöglichen, Abwerbungskonkurrenz zu mindern und betriebliche Anreize zur Qualifizierung der Belegschaft (damit sie ihre Löhne auch „verdient“) zu schaffen. Nur so kann Betriebsfrieden entstehen, der schließlich auch die Einhaltung von Lieferverträgen sichert, die für das Funktionieren einer (international) hoch verflochtenen Wirtschaft von größter Bedeutung ist.

Wo diese Koordination gelingt – und das gilt vor allem für die Schweiz (Danthine und Lambelet 1987) – ist das Gespenst der Arbeitslosigkeit auch weitgehend unter Kontrolle<sup>5</sup>.

### 3 Regulative Beschäftigungspolitik

Aus internationaler Sicht ist die Regulierung von Arbeitsmärkten ein besonders schlagender Beweis für die These, daß beschäftigungspolitischer Erfolg vom guten Zusammenspiel des gesamten „institutionellen Ensembles“ und nicht von der Aktivierung einzelner Maßnahmen abhängt. Isolierte Betrachtungen führen oft zu falschen Einschätzungen. So ist z. B. die Meinung weit verbreitet, daß rechtliche Regulierung des Beschäftigungsschutzes die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes einschränke, d.h. die Elastizität der Beschäftigung gegenüber Veränderungen des Marktes reduziere (Soltwedel et al. 1990).

International vergleichende Studien zur Beschäftigungselastizität unterstützen diese Meinung nicht (Büchtemann 1991). So hat sich die Beschäftigung in der (alten) Bundesrepublik sowohl im Hinblick auf Personenzahl als auch Stundenzahl ähnlich rasch an veränderte Marktbedingungen angepaßt wie in den Vereinigten Staaten, obwohl die Beschäftigung in der Bundesrepublik durch Kündigungsschutzgesetze oder durch Tarifvereinbarungen reguliert ist, während dieser Bereich in den Vereinigten Staaten weitgehend regulierungsfrei ist. Andererseits zeigt die Beschäftigung in Großbritannien, wo die Thatcher-Regierung den rechtlichen Beschäftigungsschutz weitgehend abgeschafft hat, eine sehr träge Anpassungsreaktion auf Marktveränderungen (vgl. Tabelle 3).

**Tabelle 3: Geschwindigkeit der Beschäftigungsanpassung im Verarbeitenden Gewerbe von einem gegebenen in einen gewünschten Zustand**

	Zahl der Beschäftigten	Beschäftigungsstunden
Großbritannien	4 Jahre	18 Monate
Frankreich	3,2 Jahre	9 Monate
Italien	2,6 Jahre	> 6 Monate
BR Deutschland (alt)	1,3 Jahre	> 6 Monate
USA	> 1 Jahr	< 6 Monate

Quelle: Maurau und Oudinet 1988

Ein wichtiger Grund für die hohe Beschäftigungselastizität in der Bundesrepublik ist im Zusammenspiel des Beschäftigungsschutzes mit anderen Formen der Beschäftigungspolitik zu sehen: So ermöglichen z. B. Kurzarbeitergeld, Vorruhestandsregelungen, flexible Altersgrenze und öffentliche Angebote der beruflichen Weiterbildung den Betrieben eine flexible Anpassung der Beschäftigung. Außerdem

<sup>5</sup> Ob dezentrale Lohnverhandlungen sich an statischer oder an dynamischer Effizienz orientieren, hängt von den betrieblichen Anreizstrukturen ab. Orientierung an statischer Effizienz hieße Ausschöpfung des kurzfristig möglichen Ertragsspielraums; sie führt oft zur ruinösen Konkurrenz. Orientierung an dynamischer Effizienz hieße Zurückhaltung zugunsten des langfristigen Erhalts hoher Anpassungsfähigkeit; günstige Bedingungen für moderate Lohnpolitik bei dezentralen Strukturen sind relative Beschäftigungssicherheit, kontinuierliche betriebliche Qualifizierung und anderweitig günstige Arbeitsbedingungen (z. B. Ertragsbeteiligung, Mitbestimmung, Aufstiegsmöglichkeiten). Soskice (1990) vermag allein durch diese beiden institutionellen Bedingungen – überbetriebliche Koordination und betriebliche Anreize zu moderaten Lohnforderungen – einen Großteil (2/3 bis 3/4) der internationalen Variation der Arbeitslosigkeit zu erklären.

lassen sich zahlreiche Argumente anführen, warum eine vernünftige gesetzliche Regulierung des Beschäftigungsschutzes auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht effizient und u. U. auch effektiver als private oder kollektivvertragliche Regulierung sein kann. Universelle gesetzliche Regelungen unterstützen nicht nur langfristige Erwartungshorizonte und Kooperation, sondern mindern auch die Transaktionskosten, die bei der Ausarbeitung und Kontrolle dezentraler Arbeitsverträge anfallen (Büchtemann 1991, S. 37 ff.).

Auch wenn unzweifelhaft ist, daß viele Arbeitsmarktregulierungen, die früher sinnvoll gewesen sein mögen, obsolet geworden sind, gibt es z. B. auf Grund geänderter Präferenzen neuen Regulierungsbedarf zur Gestaltung des Arbeitsmarkts, etwa bei der Verwirklichung der Gleichstellung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt (Buttler 1990; Pfarr/Bertelsmann 1989).

### 4 Umverteilende Beschäftigungspolitik

Bei der Beurteilung der beschäftigungspolitischen Wirkungen von Umverteilung des Einkommens – zugunsten der sozialen Sicherheit oder auf Grund von Gerechtigkeitswägungen – müssen sowohl die Seite der Finanzierung als auch die Seite der Leistung beachtet werden. Ich stelle folgende Thesen zur Diskussion: Erstens ist eine generöse, aber zeitlich befristete Einkommenssicherheit bei Arbeitslosigkeit mit ökonomischer Effizienz von Arbeitsmärkten vereinbar; zweitens muß darauf geachtet werden, daß die Leistungsanreize nicht durch sachlich falsche Beitragsformen verzerrt werden; drittens müssen die Besteuerung von Lohneinkommen sowie die Institutionen der Sozialversicherung mit neuen Beschäftigungsformen flexibel koordiniert werden. Ich beginne mit der dritten These.

#### (1) Flexibilisierung der Institutionen sozialer Sicherung

Die beschäftigungspolitische Herausforderung im Zusammenhang mit der Sicherung des Erwerbseinkommens ist die Flexibilisierung der Beschäftigung in räumlicher und zeitlicher Hinsicht. In räumlicher Hinsicht steht die Angleichung der sozialen Sicherungssysteme Europas zur Debatte, nicht nur, um Wettbewerbsverzerrungen auf Grund unterschiedlicher gesetzlicher Lohnnebenkosten zu vermeiden, sondern auch um Mobilitätsschranken abzubauen.

In zeitlicher Hinsicht geht es um die Anpassung der Institutionen sozialer Sicherung an die unglaubliche Formenvielfalt der Beschäftigung, die sich herausgebildet hat und die die industrielle Evolution weiter bestimmen wird. Früher schien die Welt der Beschäftigung noch einfach: Entweder war man/frau beschäftigt oder arbeitslos oder nicht erwerbstätig. So einfach war die Wirklichkeit natürlich nie; aber niemand zweifelt, daß sie komplexer geworden ist. Um nur Stichworte zu nennen: Überstunden, Gleitzeit, Schichtarbeit in unzähligen Formen, Nacharbeit, Sonntagsarbeit, Teilzeit, Kurzarbeit, Job-Sharing (Arbeitsplatzteilung), Saisonarbeit, Mutterschutz und Elternurlaub, Bildungsurlaub oder andere Sabbaticals, befristete Verträge, periodische Verträge, Mehrfachbeschäftigung, Teilzeitrenten, Frührenten – eine sicher noch nicht vollständige Liste.

Erfolgreiche Beschäftigungspolitik zeichnet sich durch eine flexible Koordination sozialstaatlicher Institutionen mit diesen neuen Beschäftigungsformen aus. In anderen Worten: Die Anreize sozialstaatlicher Institutionen wie Besteuerung, Einkommenssicherheit und Beschäftigungs-

schütz sollten so beschaffen sein, daß sie Flexibilität unterstützen, ohne neue soziale Ungleichheiten entstehen oder alte verschärfen zu lassen. Es gibt jedoch Anzeichen, daß Arbeitszeitflexibilität zu einer neuen Scheidungslinie sozialer Klassen werden könnte: Menschen in nur stabilen und sozial gesicherten sowie Menschen in nur instabilen und sozial ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen. Greifen wir Beispiele zur Teilzeitarbeit heraus, um derzeit mehr oder weniger bedenkenswerte Koordinationsformen aus internationaler Perspektive zu identifizieren.

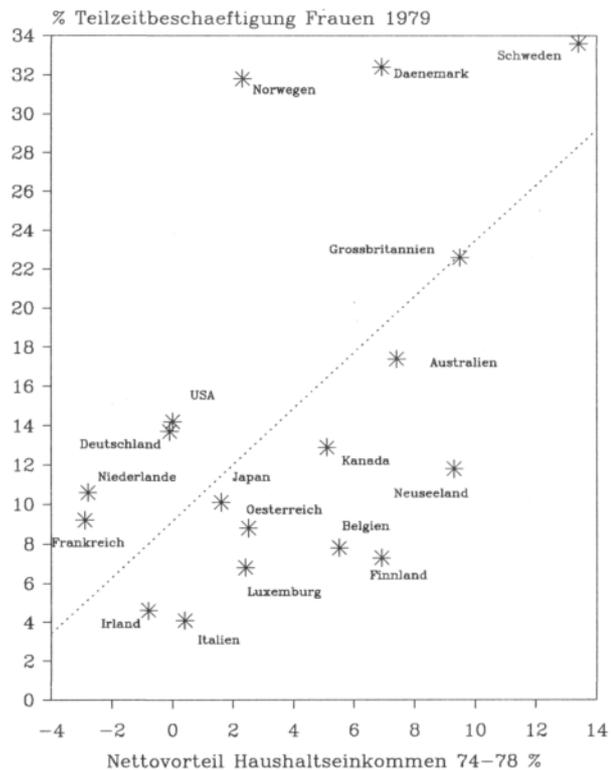
Wenn in einem durchschnittlich verdienenden Haushalt, in dem bisher nur ein Ehepartner arbeitete, der bisher nicht verdienende Ehepartner (meist die Frau) ein Drittel des bisherigen Bruttoeinkommens hinzuverdient, anstatt daß der bisher vollverdienende Partner sein Bruttoeinkommen um ein Drittel erhöht, dann steigt auf Grund des Steuersystems das verfügbare Nettoeinkommen unterschiedlich stark an: Wird die Mehrarbeit durch den bislang nicht erwerbstätigen Ehepartner geleistet, so liegt der Nettovorteil in Schweden bei 13,4%, in Dänemark und Finnland bei 6,9%, in der Bundesrepublik und in den Vereinigten Staaten aber bei 0%, und in Frankreich ergibt sich sogar ein Nettonachteil von 2,9%. Das System der Einkommensbesteuerung hat also ohne Zweifel Auswirkungen auf die Teilzeitbeschäftigung: Je geringer der steuerliche Anreiz, desto geringer die Teilzeitbeschäftigung. Der internationale Vergleich belegt dies eindrücklich (vgl. Schaubild 4)<sup>6</sup>.

Insbesondere unter dem Gesichtspunkt einer partnerschaftlichen Familienstruktur wäre daher zu überlegen, ob unser Besteuerungssystem nicht so auszugestaltet wäre, daß Ehepartner mit gleichen Arbeitszeiten steuerlich am meisten begünstigt, traditionale Familienstrukturen dagegen steuerlich stärker belastet werden. Zur Zeit subventioniert – überspitzt formuliert – das deutsche Steuersystem (durch das Splittingverfahren) eher die Institution der Ehe als die der Familie. Das ist, finde ich, beschäftigungspolitisch keine zeitgemäße Form mehr der Besteuerung.

Auch die gegenwärtige Berechnung der Rentenleistungen diskriminiert Teilzeitbeschäftigung. Auf die Höhe der Rente wirkt sich eine längerfristige Teilzeitbeschäftigung in Relation zur Vollzeitbeschäftigung immer negativ aus, da die Rentenhöhe auf die geleisteten Beiträge bezogen wird. Allerdings gibt es, vor allem bei Systemen mit Zusatzrenten, bestimmte Ausnahmen: So wird beispielsweise in Frankreich, Großbritannien, Norwegen und Schweden für die Berechnung der Rentenhöhe nur eine bestimmte Zeit „bester“ Einkommensjahre zugrundegelegt (in Frankreich 10, Großbritannien und Norwegen 20, Schweden 15 Jahre). Teilzeitarbeit wirkt in diesen Ländern also dann nicht rentenmindernd, wenn während dieser Jahre Vollzeit gearbeitet wurde (Maier 1991). Regelungen, die Rentenansprüche nicht (wesentlich) mindern, wenn Teilzeitarbeit in Verbindung mit gesellschaftlich nützlichen Tätigkeiten (Pflege, Erziehung, Bildung) aufgenommen wird, wären mit dem (beizubehaltenden) Versicherungsprinzip vereinbar.

<sup>6</sup> Diese Angaben beziehen sich auf die siebziger Jahre; die Anreize können sich auf Grund von Steuerreformen in den 80er Jahren geändert haben; das gilt z. B. für Schweden, einem der wenigen Länder, in denen der Umfang der Teilzeitbeschäftigung (freilich von einem hohen Niveau aus) rückläufig ist. Die geplante Neuberechnung für die 80er Jahre konnte nicht erfolgen, da die OECD die dazu erforderlichen Daten nicht mehr zur Verfügung stellt.

Schaubild 4: Teilzeitbeschäftigung von Frauen 1979 und Nettovorteil des Haushaltseinkommens 1974–78



Definitionen: (1) x-Achse Unter der Annahme der Steigerung des Haushaltseinkommens um 1/3: A. durch Steigerung des Einkommens des Mannes von 100% auf 133% eines durchschnittlichen Industriearbeiter-Lohnes (APW), B. durch Teilzeitbeschäftigung der Ehefrau mit einer Steigerung von 0% auf 33% APW. Nettovorteil = (Nettohaushaltseinkommen B. - Nettohaushaltseinkommen A.) / Nettohaushaltseinkommen A. \* 100.  
(2) y-Achse: teilzeitbeschäftigte Frauen als Anteil der weiblichen Bevölkerung von 15-64 Jahren.  
Quellen: (1) OECD 1980 Tab. 20, 21 (2) OECD 1990b Tab. 6.2

(c) Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung / AMB

Die Koordination von Einkommenssicherung und Beschäftigungsflexibilität kann noch verbessert werden, wenn rechtliche oder tarifrechtliche Regelungen das Recht auf Rückkehr zur Vollzeitbeschäftigung vorsehen; in mehreren Ländern (z. B. Bundesrepublik) spielt hier der öffentliche Sektor eine Vorreiterrolle. Angesichts demographischer Entwicklungen ist auch der Kombination von Teilzeitarbeit und Teilzeitbeschäftigung mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Hier müssen die institutionellen Anreize eindeutig stärker zugunsten von Teilzeitbeschäftigung anstelle von vorzeitiger Verrentung gesetzt werden. Denn der Anteil der Älteren an der Erwerbsbevölkerung wird immer größer, und die Anreize der Betriebe zur kontinuierlichen beruflichen Weiterbildung auch ihrer älteren Belegschaft mindert sich, wenn die sozialstaatlichen Institutionen abrupte vorzeitige Verrentung anstelle eines gleitenden Ruhestandes finanziell honorieren.

Auch im System der Arbeitslosenversicherung ist Spielraum für soziale Innovationen, die sich ökonomisch auszahlen: So wie das Kurzarbeitergeld eine innovative Flexibilisierung des Arbeitslosengeldes darstellt, um Ungewißheit und konjunkturelle Schwankungen auf der Nachfrage-

seite institutionell aufzufangen, könnten Teilarbeitslosengeld, Teilunterhaltsgeld und andere Formen des Lohnersatzes für Zeiten, in denen nicht unmittelbar produziert, aber Gemeinnütziges geleistet wird, Ungewißheiten mindern und unterschiedliche soziale Lebenslagen oder biographische Lebensphasen unterstützen. Auf diese Weise würde die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes auf der Angebotseite komplettiert.

Diverse Ansätze dazu gibt es schon allenthalben. So wird in Belgien, Dänemark, Frankreich und in Schweden Teilarbeitslosengeld für Arbeitslose bezahlt, wenn sie eine Teilzeitarbeit aufnehmen; Holland zahlt befristet Prämien für den Wechsel von Vollzeit auf Teilzeit; Frankreich bietet zeitweise Einkommensersatz für die Akzeptanz von Teilzeit anstelle von Entlassungen; Belgien verspricht eine finanzielle Pauschalleistung für den Wechsel von Vollzeit auf Teilzeit aus sozialen Gründen (Pflege, Mutterschaft, Weiterbildung); die Bundesrepublik bietet seit kurzem Teilunterhaltsgeld für junge Arbeitnehmer und Frauen, die an beruflicher Weiterbildung teilnehmen, und das bundesdeutsche Erziehungsgeld erlaubt Teilzeitbeschäftigung bis zu 18 Stunden.

Die Kombination von Transferzahlungen für diverse gesellschaftlich nützliche Aktivitäten und Markteinkommen ist ein neuer und vermutlich unaufhaltsamer Trend. Die Entwicklung ist im Augenblick noch sehr unübersichtlich; um so größerer Aufmerksamkeit bedarf sie, um die eingangs angedeuteten Gefahren – d. h. neue Segmentationen oder Formen der Armut – zu vermeiden.

### *(2) Leistungsanreize durch sachgerechte Beitragsgestaltung*

Auch auf der Finanzierungsseite sind die richtigen Anreize zu setzen. Zur Zeit erfolgt die Finanzierung der Sozialversicherung nach zwei Mustern: Entweder werden die Abgaben der Arbeitgeber nach der Lohnsumme des Betriebes erhoben (wie in Schweden, Norwegen, Frankreich, Niederlande, Belgien) oder aber die Beiträge beziehen sich auf individuelle Einkommen verbunden mit Regelungen zum Mindesteinkommen und/oder zur Mindeststundenzahl (wie in Großbritannien, Österreich, Deutschland). Im ersten Fall ist es für die Höhe der Abgaben unerheblich, wie die Arbeitsvolumen der einzelnen Arbeitnehmer geregelt sind, während im zweiten Falle ein finanzieller Anreiz besteht, Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen oder anzunehmen, die unterhalb der gesetzlich festgelegten Grenzen liegen. Die Sozialversicherungssysteme Österreichs, Großbritanniens und Deutschlands lassen solche Beschäftigungsverhältnisse zu. In Großbritannien besteht darüber hinaus eine progressive Staffelung der Abgaben: je niedriger die Einkommen, um so niedriger die Abgaben. Die britische Reform der Sozialversicherung von 1985 hatte diesen Anreiz bewußt in beschäftigungspolitischer Absicht geschaffen. Die Rechnung ging zumindest statistisch auf: Der jüngst starke Anstieg der britischen Teilzeitarbeit kon-

zentriert sich auf kurze, der Versicherungspflicht nicht unterworfenen Teilzeitarbeit. Es gibt jedoch keine Anzeichen, daß diese Form der Flexibilisierung, welche die soziale Sicherung der Arbeitnehmer (d. h. vornehmlich Arbeitnehmerinnen) verschlechtert, die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Industrie besonders gefördert hätte. Eher im Gegenteil, da die Zeichen der Zeit auf Qualitäts- und nicht auf Preiswettbewerb stehen.

Allenthalben werden die steigenden gesetzlichen Lohnnebenkosten beklagt. Wird für dieselbe Arbeitsleistung immer weniger verdient, mindere dies den Leistungsanreiz. Pauschal trifft das nicht zu. Wenn die Beiträge gleichsam Sparleistungen für spätere Einkommen (Renten) oder für nicht oder kaum beeinflussbare Risiken (Krankheit, Arbeitslosigkeit) sind und alle relativ gleich belastet werden, können sie sogar leistungsfördernd wirken. Beiträge für versicherungsfremde Leistungen, die entweder (spezifisch) nur bestimmten Gruppen oder (diffus) der Allgemeinheit zugute kommen, werden jedoch leistungsmindernd wirken (Schmähl 1984). Für solche Leistungen ist steuerliche Finanzierung sachgerecht, denn dafür müssen die von den Wählern legitimierte Politiker gerade stehen.

Wie aus einem internationalen Vergleich besonders deutlich wurde (Schmid/Reissert/Bruche 1987), ist unsere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik zum Teil nicht sachgerecht. Die Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit werden in einem erheblichen Umfang für „versicherungsfremde“ Leistungen herangezogen, die eigentlich von den Steuerzahlern (also, auch Beamten und Selbständigen) zu verantworten sind. Ein besonders evidenter, quantitativ aber marginaler faux pas ist die vor einigen Jahren verordnete Finanzierung der Sprachschulung für Ausländer oder Aussiedler aus der Kasse der Bundesanstalt für Arbeit. Schwerer wiegt die fast ausschließliche Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik über Beiträge. Ebenso war die drastische Erhöhung der Beiträge zur Finanzierung der Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern nicht systemgerecht<sup>7</sup>.

### *(3) Generöses, aber zeitlich befristetes Arbeitslosengeld*

Die Auffassung ist weit verbreitet, daß eine umfassende und generöse Einkommenssicherung schuld an der andauernden hohen Arbeitslosigkeit sei. Auch die Lehrbücher der reinen Marktwirtschaft sagen: Je höher das Arbeitslosengeld, desto geringer die Markträumungsfunktion des Lohnes, desto höher also die Arbeitslosigkeit. Aus der theoretischen Perspektive der sozialen Marktwirtschaft ist jedoch eine rechtlich garantierte soziale Einkommenssicherung Voraussetzung für die Akzeptanz von evolutionärer Dynamik, d. h. für gute Kooperation zwischen Belegschaft und Management, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Was sagt die Empirie zu diesem Streit?

Aus internationaler Perspektive gibt es keine Beweise für die verbreitete Auffassung, hohe Lohnersatzraten (Verhältnis Arbeitslosengeld zu Nettolohn) seien wesentliche Ursache der Arbeitslosigkeit. Es hängt vom Kontext ab, wie Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wirken. So gibt es beispielsweise keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit. Es gibt Länder mit hohen Lohnersatzraten und niedriger Arbeitslosigkeit – z. B. Norwegen, Schweden – wie es Länder mit niedrigen Lohnersatzraten und hoher Arbeitslosigkeit gibt – z. B. Großbritannien, Irland<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Das Institut für Finanzen und Steuern – zitiert in Mackscheidt 1991 – beziffert den Anteil „versicherungsfremder“ Leistungen für 1989 auf über 41,2 Prozent der Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit. Von diesen wird lediglich die Arbeitslosenhilfe, die knapp 20 Prozent der Ausgaben ausmacht, systemgerecht durch den Bund erstattet. In Synthese früherer Beiträge zu dieser Thematik entwickelt Klaus Mackscheidt (1991) Ideen für eine sachgerechte Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik.

<sup>8</sup> Als jüngsten Überblick über Regelungen und Wirkungen der Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit für die OECD-Länder vgl. OECD 1991, Kapitel 7, 199-236; nicht mehr ganz aktuell und auf 6 Länder beschränkt, dafür ausführlicher in der Wirkungsanalyse vgl. Schmid, Reissert, Bruche 1987.

Eine beschäftigungspolitische Lehre läßt sich jedoch aus dem ziemlich eindeutigen Zusammenhang zwischen Dauer der Arbeitslosigkeit und langfristig relativ hoher Einkommenssicherung ziehen: Je länger hohe Lohnersatzraten für Arbeitslose bezahlt werden, desto höher auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen. Auch wenn die Kausalität dieses Zusammenhangs in beide Richtungen weisen kann, ist der Ausgangspunkt dieser Wechselwirkung sicherlich in der Institutionalisierung langandauernder, wenn nicht unbefristeter und hoher Lohnersatzleistungen zu suchen; die Bundesrepublik, Belgien und die Niederlande sind Beispiele dafür. Für die Betroffenen mag diese Art der Einkommenssicherung willkommen sein, sie schafft aber keine neuen Arbeitsplätze. Bei einem – bildlich gesprochen – so stark dehnbarem sozialen Netz verspüren die Politiker einen Handlungsdruck erst dann, wenn das Netz reißt, d. h. wenn das Haushaltsdefizit spürbar wird und eine Erhöhung der Steuern nötig wäre. Da Steuererhöhungen aber unpopulär sind, drohen Leistungskürzungen. Die internationalen Erfahrungen zeigen, daß die Budgettaxt dann entweder an der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder an den Leistungen der schwächeren Gruppen auf dem Arbeitsmarkt ansetzt. Ein aktuelles Beispiel sind die Kürzungen der Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die eine ökonomisch wie sozial sinnvolle Brückenfunktion im Aufbau der neuen Bundesländer darstellen.

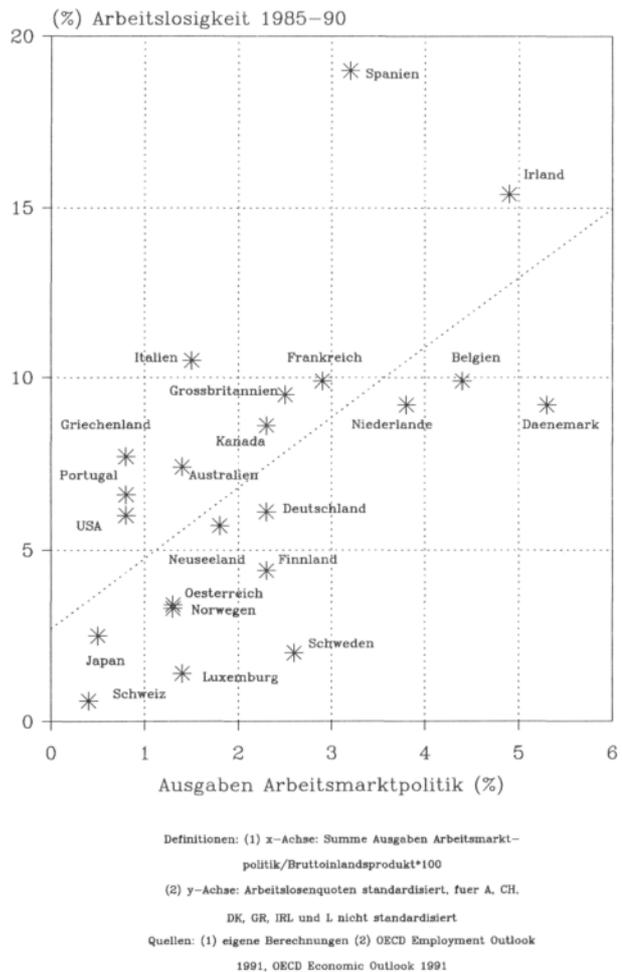
### 5 Aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Wir haben gesehen, daß eine gleichzeitig effiziente wie solidarische Arbeitslosenversicherung sich weniger dadurch auszeichnet, daß sie Druck auf die einzelnen Arbeitslosen ausübt, sondern Druck auf die politischen Institutionen. Die Alternative kann deshalb nicht einfach Kürzung der Dauer von Lohnersatzleistungen heißen (auch nicht die Einführung eines garantierten, aber geringen Grundeinkommens), sondern die Schaffung der Voraussetzungen für eine aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Darunter ist der Ausbau arbeitsfördernder öffentlicher Dienstleistungen wie Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung und Qualifizierung als auch eine Erweiterung der staatlichen Aufgaben im breiten Bereich der Humandienstleistungen zu verstehen. Denn erstens zahlt sich die Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, d. h. die Finanzierung von Arbeit anstelle der Finanzierung von Arbeitslosigkeit nicht nur sozial, sondern auch ökonomisch aus; zweitens gibt es weder theoretisch noch empirisch eindeutige Belege, daß die Ausweitung des staatlichen Aufgabenbereichs für Humandienstleistungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit schadet, solange diese Erweiterung mit einer Modernisierung des öffentlichen Dienstes einhergeht (Krupp 1986); drittens muß die Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik mit einer Verbesserung der Koordination von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik einhergehen. Ich möchte die ersten beiden Thesen nur kurz streifen und die dritte wegen ihrer Aktualität für die Vorgänge im Osten etwas ausführen.

#### (1) Flexible arbeitsfördernde öffentliche Dienstleistungen

Im Angebot arbeitsfördernder öffentlicher Dienstleistungen unterscheiden sich die entwickelten westlichen Industrienationen sehr. Es zeigt sich jedoch, daß eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik nicht unbedingt mehr kosten muß als eine gescheiterte. Im internationalen Vergleich ergibt sich zwar eine positive Korrelation zwischen Arbeitslosigkeit und Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik (Schaubild 5).

Schaubild 5: Durchschnitte der Arbeitslosigkeit und der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik 1985–90



(c) Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung / AMB

Das Bild zeigt aber eine starke Streuung. Es lassen sich alle denkbaren Variationen ausmachen: Länder mit relativ hoher Arbeitslosigkeit und geringen Ausgaben (USA, GR, P), hoher Arbeitslosigkeit und hohen Ausgaben (B, DK, IRL), niedriger Arbeitslosigkeit und niedrigen Ausgaben (CH, JAP), niedriger Arbeitslosigkeit und hohen Ausgaben (SWE).

Des Rätsels Lösung liegt im ganz unterschiedlichen Stellenwert der Arbeitsmarktpolitik in der internationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik: Einige Länder in der Tradition keynesianischer Beschäftigungspolitik (etwa Österreich) setzen auf Nachfrage stimulierende Maßnahmen, deren Aufwendungen nicht im angebotzentrierten Budget der Arbeitsmarktpolitik erscheinen; über Schulden finanzierte Staatsausgaben („Deficit-Spending“) müßten in diesen Ländern beispielsweise zum Arbeitsmarktbudget hinzugerechnet werden. So ist z. B. das amerikanische Beschäftigungswunder der achtziger Jahre nicht zuletzt auch Ausdruck einer über Schulden finanzierten staatlichen Ausgabenpolitik, wenn auch die offizielle Rhetorik das Gegenteil behauptet.

Andere Länder sind generell enthalten gegenüber ausgabenintensiver Politik und überlassen die Regulierung der Beschäftigung weitgehend den Märkten; da Arbeitsmärkte

vermachtet sein können oder andere Bedingungen für die Effektivität von Märkten fehlen (z. B. vollständige Information oder rasche Mobilität), kann Politikabstinenz mit hoher Arbeitslosigkeit einhergehen. Das trifft z. B. weitgehend für Großbritannien zu.

In der Erkenntnis, daß Arbeitsmärkte nicht nur ökonomische, sondern auch soziale Institutionen sind (Solow 1990), setzen andere Länder wiederum weniger auf finanzielle Anreize oder andere ausgabenintensive Programme, sondern auf Kooperation und auf die dazu erforderliche Infrastruktur – also auf die informellen und materiellen Bedingungen, die der Kooperation zwischen Beschäftiger und Beschäftigten förderlich sind. Die geringe Arbeitslosigkeit in der Schweiz ist sicherlich zu einem großen Teil in der guten Kooperation auf betrieblicher Ebene, in der lohnpolitischen Koordination durch Friedensabkommen und in der Konzentration öffentlicher Ausgaben auf Infrastruktur begründet<sup>9</sup>.

In anderen Ländern wiederum, vor allem in den skandinavischen, treffen wir eine ausgabenintensivere Arbeitsförderung an. Es zeigt sich jedoch, daß es weniger auf die Höhe, sondern auf die Struktur und auf das Timing der Ausgaben ankommt. Generell weisen Länder mit einem hohen Aktivitätsniveau und Aktivitätsgrad der Arbeitsmarktpolitik – also relativ hohen Ausgaben für produktive Arbeitsförderung – unter ceteris paribus-Bedingungen eine niedrigere Arbeitslosigkeit auf (vgl. Schaubild 6).

Insbesondere der Erfolg der schwedischen Beschäftigungspolitik basiert zu einem guten Teil auf der Fähigkeit, Geld für Arbeit oder Qualifizierung anstatt für Arbeitslosigkeit auszugeben. Darüber hinaus zeigen Untersuchungen, daß die schwedischen Ausgaben aktiver Arbeitsmarktpolitik und entsprechend auch die Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sich rasch dem konjunkturellen oder strukturellen Bedarf anpassen. In der Bundesrepublik dagegen schwanken die Ausgaben aktiver Arbeitsmarktpolitik auf Grund von Besonderheiten in der Finanzierungsstruktur oft prozyklisch statt antizyklisch, und die von Beschäftigungskrisen am stärksten gebeutelten Regionen profitieren von aktiver Arbeitsmarktpolitik oft weniger als die wirtschaftlich starken Regionen (Jackman, Pissarides, Savouri 1990; Reissert 1988; Schmid, Reissert, Bruche 1987).

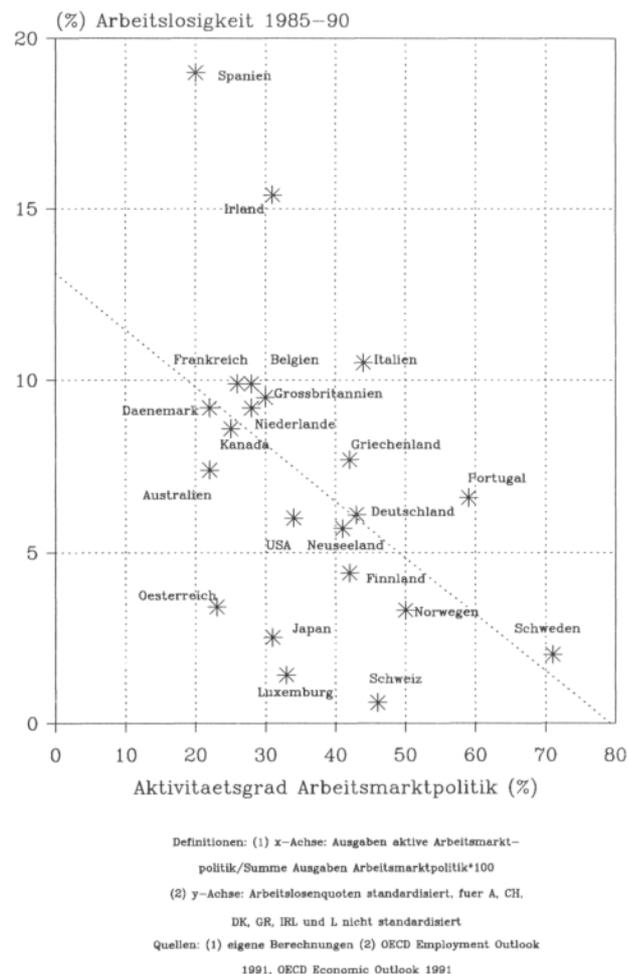
## (2) Wirkung der Arbeitsmarktpolitik auf die Beveridge-Kurve

Ziel aktiver Arbeitsmarktpolitik ist vor allem die Vermeidung struktureller Ungleichgewichte. Diese müßten sich beispielsweise in der Gleichzeitigkeit hoher Zahlen offener Stellen und Arbeitslosen, also in einem „Mismatch“ ausdrücken. Die Beobachtung des zeitlichen Verlaufs der Relation von Arbeitslosen und offenen Stellen und deren Abtragung auf einer Kurve ist – nach seinem Urheber – als Beveridge-Kurve bekannt (vgl. Schaubild 7).

<sup>9</sup> Die gute betriebliche Kooperation widerspiegelt sich in äußerst geringen Streikaktivitäten; nach Danthine and Lambelet (1987) gründet der schweizerische Erfolg auch auf hoher Flexibilität von Löhnen und Profiten; Schmidt (1985) verweist auch auf die große Bedeutung der Arbeitszeitflexibilität durch Kurzarbeit und Schlechtwettergeld als ein weiteres Element des schweizerischen Wegs zur Vollbeschäftigung.

<sup>10</sup> „Hysteresis“ bedeutet ein andauernde Wirkung, auch wenn die Ursache verschwunden ist; damit wird neuerdings das Beharrungsvermögen von Arbeitslosigkeit trotz konjunkturellen Aufschwungs umschrieben; u. a. ist dies der Ausdruck selbstinduzierter Arbeitslosigkeit, hervorgerufen durch Mutlosigkeit, mangelndes Selbstvertrauen, Qualifikationsverlust.

Schaubild 6: Durchschnitte der Arbeitslosigkeit und der Aktivitätsgrade der Arbeitsmarktpolitik 1985–90

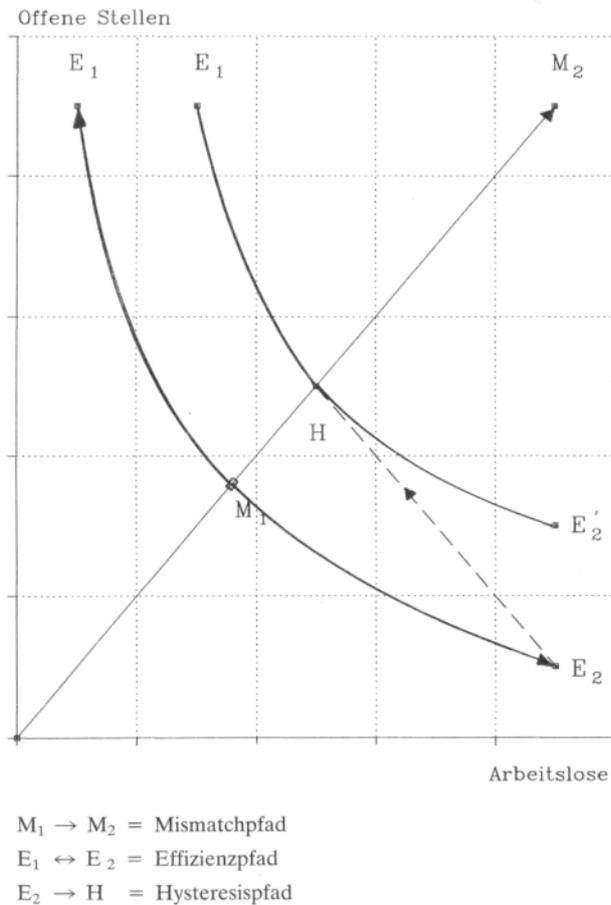


(c) Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung / AMB

Diese Beveridge-Kurve eignet sich zu einem groben Test der Effizienz aktiver Arbeitsmarktpolitik. Wenn Arbeitslosigkeit „nur“ ein Niveau- und kein Strukturproblem ist, bewegen sich offene Stellen und Arbeitslosenzahlen auf dem „Effizienzpfad“ E1 ↔ E2 je nach Konjunkturlage. Stimmen die Profile der offenen Stellen und Arbeitslosen nicht überein oder die regionale Mobilität der Arbeitslosen ist – aus welchen Gründen auch immer – gering, dann kann es zu Bewegungen auf dem „Mismatchpfad“ M1 → M2 oder auf dem „Hysteresispfad“ E2 → H kommen;<sup>10</sup> u. U. spielt sich ein neuer „Effizienzpfad“ ein, allerdings auf ungünstigerem Niveau.

Schaubild 8 zeigt die Beveridge-Kurven für die Bundesrepublik (alt) und Schweden: Der Kurvenverlauf in Schweden entspricht in etwa dem „Effizienzpfad“; jedenfalls ist weder eine signifikante Verschiebung der Kurve nach rechts oben (Mismatchpfad) noch ein deutlicher Hysteresiseffekt zu erkennen; in der Bundesrepublik sind jedoch sowohl in der zweiten Hälfte der 70er als auch in der zweiten Hälfte der 80er Jahre Hysteresiseffekte erkennbar, die zu einer leichten Bewegung der Kurve nach rechts oben führten.

Schaubild 7: Theoretische Beveridge-Kurven



(c) Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung / AMB

In Tabelle 4 werden für die Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik die Ergebnisse eines Wirksamkeitstests vorgestellt, die nach einem von Bourdet und Persson (1990) für Frankreich und Schweden entwickelten Verfahren berechnet wurden:

- Gleichung 1 testet die Elastizität der Arbeitslosigkeit auf Veränderungen der offenen Stellen mit und ohne Verzögerung, sowie die Reaktion der Arbeitslosigkeit im Trendverlauf. Wie zu erwarten war, sinkt die Arbeitslosigkeit signifikant mit steigenden Offene-Stellen-Zahlen (bzw. umgekehrt), und zwar stärker mit dem unverzögerten als mit dem verzögerten Indikator für Veränderungen der Nachfrage. Im Vergleich zu Frankreich ist die Elastizität höher, im Vergleich zu Schweden jedoch geringer (vgl. Bourdet und Persson 1990, Tab. 3 S. 25).

- Erwartungsgemäß sind auch die Ergebnisse bei Aufgliederung der abhängigen Variablen „Arbeitslose“ in Kurzzeit- und Langzeitarbeitslose: Kurzzeitarbeitslose sind signifikant mit dem richtigen Vorzeichen nur mit dem unverzögerten Nachfrageindikator verbunden, während Langzeitarbeitslose stärker auf den verzögerten Indikator reagieren; diese Ergebnisse entsprechen weitgehend den

<sup>11</sup> Ausführlicher dazu Schmid 1991.

von Bourdet und Persson für Frankreich und Schweden errechneten Koeffizienten, wobei die Elastizitäten gegenüber Frankreich wieder etwas größer, gegenüber Schweden etwas kleiner ausfallen.

- Von besonderem Interesse ist die Trendgröße; sie ist in allen Gleichungen signifikant positiv, was auf „Hysteresis“, d. h. auf einen selbstinduzierten Anstieg der Arbeitslosigkeit hindeutet. Bemerkenswert ist jedoch sowohl die starke Minderung des Koeffizienten als auch die fallende Signifikanz, wenn die sog. „erweiterte Beveridge-Kurve“ angewandt wird, d. h. die Summierung aller Arbeitslosen und aller Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Das bedeutet, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur Verminderung der Hysteresis geleistet hat, aber nicht in der Lage war, diese voll zu kompensieren und die Beveridge-Kurve sozusagen auf den „Effizienzpfad“ zurückzubiegen. Dies scheint jedoch (in der Beobachtungsperiode) in Schweden gelungen zu sein; hier weisen die Trendgrößen aller Gleichungen keinen signifikanten Effekt auf, während in Frankreich – mit Ausnahme der Kurzzeitarbeitslosen – alle Trendwerte signifikant und höher als in der Bundesrepublik sind.

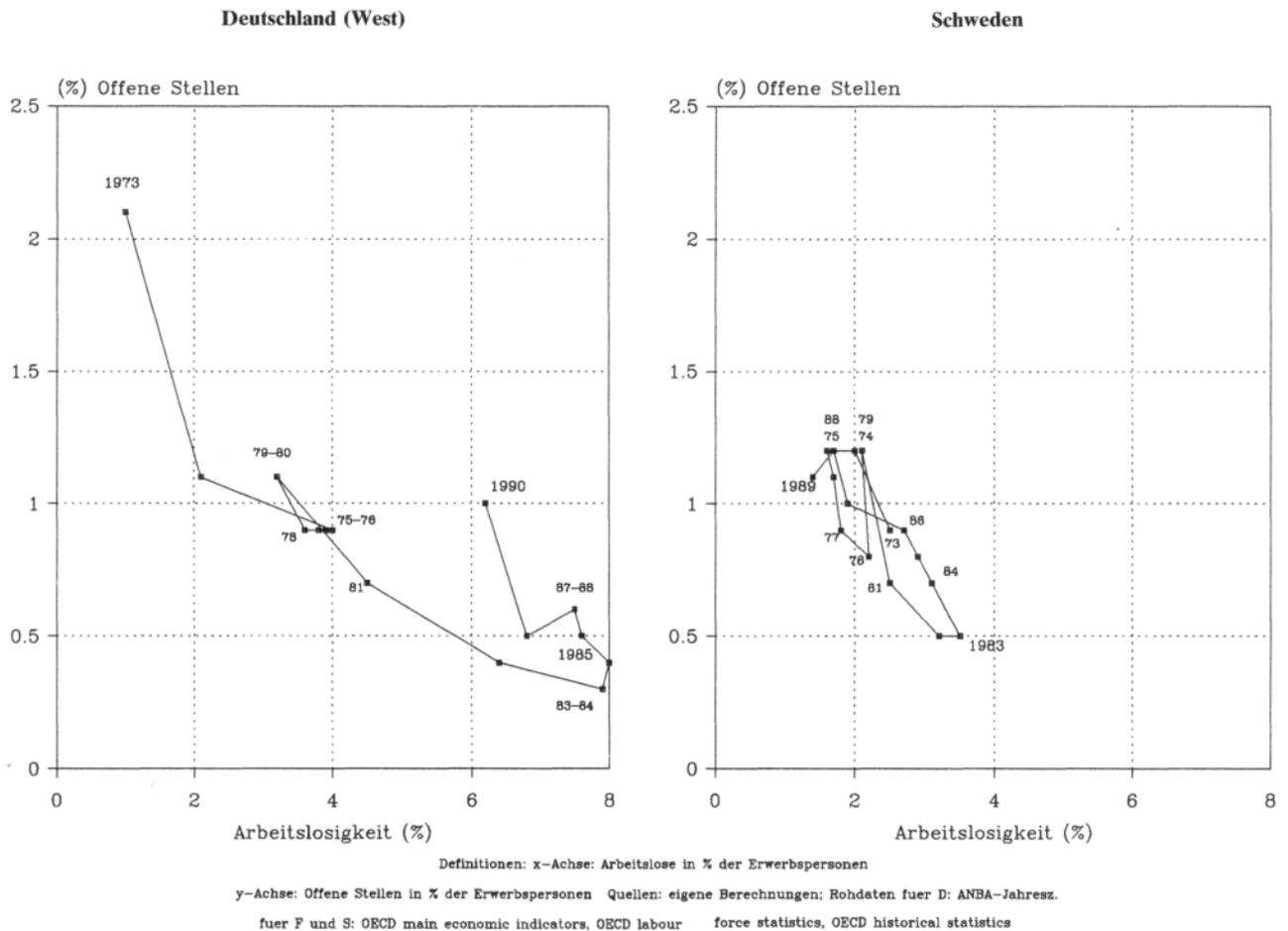
Zusammenfassend kann konstatiert werden, daß aktive Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur Vermeidung struktureller Arbeitslosigkeit leisten kann. Bourdet und Persson führen den Erfolg Schwedens gegenüber Frankreich vor allem auf die zahlreichen Arbeitsförderungsmaßnahmen für erwachsene Arbeitslose zurück, während Frankreichs aktive Arbeitsmarktpolitik sich fast ausschließlich auf die jüngeren Arbeitslosen oder Erwerbstätigen konzentriert. Im Vergleich zu diesen beiden Ländern scheint die Bundesrepublik in der (allerdings nicht goldenen) Mitte zu liegen.

### (3) Expansion öffentlicher Humandienstleistungen oder Ausgliederung und (garantiertes) Mindesteinkommen?

Unter den Bedingungen ungleichgewichtigen Wachstums der Produktivität in der Industrie und in den (zumindest personenbezogenen) Dienstleistungen gibt es drei grundlegend verschiedene Lösungsstrategien der Beschäftigungspolitik: Erstens Verbilligung der Dienstleistungen durch starke Lohndifferenzierung, so daß das Wachstum der Beschäftigung in den privaten Dienstleistungen den Beschäftigungsverlust in der Industrie kompensieren kann; dies ist der angelsächsische Weg, den vor allem die USA eingeschlagen hat. Zweitens keine starken Lohndifferenzierungen, dafür aber Expansion öffentlicher Dienstleistungen, die durch hohe Steuerabschöpfung finanziert werden; das ist der skandinavische Weg, den vor allem Schweden eingeschlagen hat. Drittens keine starke Lohndifferenzierung, aber auch keine Expansion öffentlicher Dienstleistungen, dafür Reduzierung des Beschäftigungsniveaus und Unterhaltung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegliederten Randbevölkerung durch Transferzahlungen; das ist gewissermaßen der kontinentaleuropäische Weg, den vor allem die Bundesrepublik und die Niederlande gewählt haben (Tabelle 5).

Diese Variationsvielfalt beschäftigungspolitischer Strategien entspricht in erster Linie den kulturellen Vorlieben und unterschiedlichen politischen Institutionen der Länder. Daß sie erhebliche Auswirkungen insbesondere für die Stellung der Frau im Erwerbsleben haben, geht unmittelbar aus Schaubild 3 hervor<sup>11</sup>. Eindeutig identifizierbare Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungskraft (bzw. Wettbewerbsfähigkeit) der betreffenden Volkswirtschaften haben sie jedoch (noch) nicht gezeigt. Welche dieser

Schaubild 8: Tatsächliche Beveridge-Kurven in unterschiedlichen Modellen des Arbeitsmarktes: Deutschland und Schweden



(c) Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung / AMB

beschäftigungspolitischen Strategien dem zukünftigen sozialen und wirtschaftlichen Wandel am besten gewachsen ist, ist eine der spannendsten Forschungsfragen für die nächsten Jahre. Meine spekulative Prognose lautet, daß das beschäftigungspolitische Austeritätsmodell<sup>12</sup> Kontinentaleuropas dabei keine guten Startbedingungen hat. Sowohl aus emanzipatorischen als auch aus wirtschaftlichen Gründen werden zukünftig anspruchsvollere Koordinationsleistungen an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu richten sein (so auch Netherlands Scientific Council for Government Policy 1990).

#### (4) Koordination von Arbeitsmarkt und Strukturpolitik

Die Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik sind um so effektiver, d. h. kostenwirksamer, je früher sie einsetzen. Der optimale Zeitpunkt ist noch vor Eintritt in Arbeitslosigkeit. Oder um im medizinischen Bild zu sprechen: Erst Prävention, dann Ambulanz; stationäre Behandlung nur im Notfall.

„Präventive“ und „ambulatorische“ Arbeitsmarktpolitik sind aber nur dann wirksam, wenn sie mit regionaler Struk-

turpolitik eng verkoppelt sind. Auch umgekehrt gilt: gute Strukturpolitik läßt sich nur in Verbindung mit aktiver Arbeitsmarktpolitik betreiben. Deshalb spricht viel für eine institutionelle Verzahnung der Wirtschafts- und Arbeitsressorts, wie es beispielsweise die Landesregierung des Freistaates Sachsen praktiziert. In der Fähigkeit dieser Verknüpfung sehe ich z. B. einen gemeinsamen Nenner im Erfolg der schweizerischen und schwedischen Beschäftigungspolitik, wenn auch der Mitteleinsatz – bedingt durch den völlig unterschiedlichen politisch-institutionellen Kontext – verschieden war. Das Prinzip kann jedoch mit einem schwedischen Beispiel verdeutlicht werden:

Als die Werftindustrie in Udevalla und Öresund in die Krise geriet, reagierten die regional verantwortlichen Politiker mit der Gründung von staatlich gestützten Aufbau- und Auffangesellschaften. Im ersten Schritt wurden die Werften verstaatlicht, aber nicht mit dem Ziel, diese unrentablen Betriebe weiterzuführen, sondern sie zu schließen. Auf dem Gelände der stillgelegten Werften wurden die Gebäude, Maschinen und Werkzeuge dazu genutzt, neue Beschäftigungsfelder für die Menschen in der Region zu schaffen. Die Gründung neuer selbständiger Betriebe, auch durch die ehemaligen Beschäftigten der Werften, wurde ebenso gefördert, wie die Einrichtung von Entwicklungsprojekten. Insbesondere waren aber diese Aufbaugesellschaften ein Verbund aller Akteure auf dem Arbeits-

<sup>12</sup> Sozusagen ein auf die ganze Gesellschaft übertragenes Segmentationsmodell einer hochproduktiven „Kernbelegschaft“ und einer transferfinanzierten „Randbelegschaft“.

**Tabelle 4: Regressionen verschiedener Beveridge-Kurven für die (Alt-)Bundesrepublik Deutschland 1973–89**

<b>VARIABLEN:</b>	
-abhängige:	
(1) AL	Arbeitslosenquote: Arbeitslose in % der Erwerbspersonen
(2) kAL < 6	Kurzzeit-Arbeitslosenquote < 6 Monate: Arbeitslose mit einer Arbeitslosigkeits-Dauer von unter 6 Monaten in % der Erwerbspersonen
(3) kAL < 12	Kurzzeit-Arbeitslosenquote < 12 Monate: Arbeitslose mit einer Arbeitslosigkeits-Dauer von unter 12 Monaten in % der Erwerbspersonen
(4) lAL > 6	Langzeit-Arbeitslosenquote > 6 Monate: Arbeitslose mit einer Arbeitslosigkeits-Dauer von über 6 Monaten in % der Erwerbspersonen
(5) lAL > 12	Langzeit-Arbeitslosenquote > 12 Monate: Arbeitslose mit einer Arbeitslosigkeits-Dauer von über 12 Monaten in % der Erwerbspersonen
(6) ALAMP	Arbeitslosen- und Arbeitsmarkt-Politik-Quote: Arbeitslose und Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ohne Frühverrentung und ohne Maßnahmen für Behinderte) in % der Erwerbspersonen
-unabhängige:	
(1–6) OS	Offene-Stellen-Quote: Offene Stellen in % der Erwerbspersonen
(1–6) OS <sub>-1</sub>	verzögerte Offene-Stellen-Quote: Offene Stellen in % der Erwerbspersonen ein Jahr verzögert
(1–6) trend	Trend-Variable: 1 . . . 18

**GLEICHUNGEN (ln natürlicher Logarithmus):**

Y	X1	X2	X3
(1) ln AL	= a + b * ln OS + c * ln OS <sub>-1</sub> + trend + e		
(2) ln kAL < 6	= a + b * ln OS + c * ln OS <sub>-1</sub> + trend + e		
(3) ln kAL < 12	= a + b * ln OS + c * ln OS <sub>-1</sub> + trend + e		
(4) ln lAL > 6	= a + b * ln OS + c * ln OS <sub>-1</sub> + trend + e		
(5) ln lAL > 12	= a + b * ln OS + c * ln OS <sub>-1</sub> + trend + e		
(6) ln ALAMP	= a + b * ln OS + c * ln OS <sub>-1</sub> + trend + e		

ERKLÄRUNGS- WERT: (R <sup>2</sup> adj.)	Konstante (a)	(t-Statistik)	X1-Koeffizient (b)	(t-Statistik)	X2-Koeffizient (c)	(t-Statistik)	X3 (trend)	(t-Statistik)
(1) 0,87	1,078	(12,133)**	-0,355	(-3,794)**	-0,183	(-1,752)*	0,035	(3,853)**
(2) 0,81	0,627	(8,531)**	-0,305	(-3,722)**	-0,008	(-0,084)	0,029	(3,744)**
(3) 0,79	0,952	(10,701)**	-0,357	(-3,624)**	-0,075	(-0,684)	0,025	(2,644)**
(4) 0,84	0,086	(0,589)	-0,386	(-2,855)**	-0,453	(-2,975)**	0,041	(2,881)**
(5) 0,73	-0,799	(-2,710)**	-0,259	(-1,496)	-0,800	(-4,069)**	0,054	(2,169)**
(6) 0,73	1,561	(13,840)**	-0,418	(-3,189)**	-0,067	(-1,752)	0,024	(2,019)*

**Signifikanz-Niveau: Zusammenhang bei \*\* SigT ≤ 0,05, \* SigT ≤ 0,10, ansonsten kein signifikanter Zusammenhang** (alle Gleichungen wurden in SPSS mit dem Cochran-Orcutt-Verfahren auf Autokorrelation getestet)

Quellen: Einige Berechnungen. Rohdaten der jahresdurchschnittlichen Erwerbspersonen (revidierte Werte aufgrund der VBZ 1987) und der jahresdurchschnittlichen registrierten Arbeitslosen laut Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Statistisches Taschenbuch 1991, Bonn. Rohdaten der registrierten Arbeitslosen nach Alter und Dauer, jeweils für Stichtage Ende September und die jahresdurchschnittlichen Offenen Stellen laut Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), verschiedene Jahrgänge; die Stichtagsdaten für die Arbeitslosen nach Dauer wurden zur besseren Vergleichbarkeit mit den Jahresdurchschnittsdaten um einen geschätzten Saisoneffekt bereinigt.

markt, von der Arbeitsverwaltung, den Kommunen bis zu den Unternehmen mit dem gemeinsamen Ziel, Arbeitslosigkeit so weit wie möglich zu vermeiden. So ist eine große Zahl neugeschaffener Arbeitsplätze dadurch entstanden, daß Unternehmen mit Unterstützung der öffentlichen Hand eine gezielte Ansiedlungspolitik in der Region betrieben haben.

Unabhängig von der spezifischen Organisationsform lehrt dieses Beispiel, daß es auf die dezentrale, also flexibel an Ort und Stelle koordinierte Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik ankommt, deren Investitionskosten und Risiken durch öffentliche Mittel zu unterstützen sind. Nach diesem strategischen Prinzip funktionieren auch die schweizerischen Sanierungshilfen für wirtschaftlich bedrohte Regionen, insbesondere der Juraregionen mit Schwerpunkt Uhrenindu-

strie, und an diesem Prinzip orientieren sich jetzt auch die nun endlich (freilich in vielen Fällen zu spät) im Aufbau befindlichen Arbeitsförderungs- und Qualifizierungsgesellschaften in den neuen Bundesländern, insbesondere das „Aufbauwerk“ und das „Herkules-Team“ im Freistaat Sachsen.

Kennzeichen aktiver vor passiver Arbeitsmarktpolitik ist schließlich auch eine beratungsintensive Arbeitsvermittlung, sei sie öffentlich, gemischt oder privat. So zeigt eine Reihe internationaler Studien, daß die Dauer der Arbeitslosigkeit – und damit auch der Lohnersatzleistungen – mit zunehmender Intensität der Arbeitsberatung sinkt. In einigen Staaten Nordamerikas z. B., wo soziale Experimente gang und gäbe sind, wurde festgestellt, daß intensive Betreuung und Beratung der Arbeitslosen sehr kostenwirksam sind: die experimentellen Gruppen hatten eine eindeutig geringere Dauer der Arbeitslosigkeit als die Kontrollgruppen.<sup>13</sup> Ein hoher Beschäftigungsgrad in den Funktionen der Arbeitsberatung und -Vermittlung gehört also ebenfalls zu den Voraussetzungen erfolgreicher Beschäfti-

<sup>13</sup> Vgl. die Zusammenfassung solcher Experimente und Studien in OECD 1991:215; von der amerikanischen Experimentierfreudigkeit könnten wir uns „ein Stück abschneiden“.

**Tabelle 5: Erwerbsquoten<sup>1</sup> für Frauen, sowie für Frauen und Männer im Alter von 55–64 Jahren in Prozent**

	Erwerbsquoten <sup>1</sup> Frauen				Erwerbsquoten <sup>1</sup> Frauen 55–64 Jahre <sup>2</sup>				Erwerbsquoten <sup>1</sup> Männer 55–64 Jahre <sup>2</sup>			
	1962 <sup>3</sup>	1970 <sup>4</sup>	1980	1989 <sup>5</sup>	1965 <sup>6</sup>	1970 <sup>7</sup>	1980 <sup>8</sup>	1990 <sup>9</sup>	1965 <sup>6</sup>	1970 <sup>7</sup>	1980 <sup>8</sup>	1990 <sup>9</sup>
Australien	–	47	53	61	21	23	22	25	86	85	69	63
Belgien	38	40	47	52	–	–	–	–	–	–	–	–
Dänemark	–	58	–	77	–	–	–	–	–	–	–	–
Deutschland	49	48	51	55	30	29	27	–	85	80	66	57
Finnland	65	61	70	73	55	45	44	40	82	74	57	45
Frankreich	–	49	54	56	37	40	40	31	76	75	69	46
Griechenland	–	31	33	44	–	–	–	–	–	–	–	–
Großbritannien	47	51	58	65	36	39	39	39	93	91	82	68
Irland	–	34	36	38	–	21	20	17	–	91	78	71
Italien	39	34	40	44	14	11	11	10	55	48	40	36
Japan	59	55	55	59	45	44	45	47	87	87	85	83
Kanada	–	43	57	67	27	30	34	36	86	84	76	65
Luxemburg	–	34	40	48	–	–	–	–	–	–	–	–
Neuseeland	32	38	45	61	–	–	–	31	–	–	–	57
Niederlande	–	–	36	51	–	15	14	17	–	81	63	46
Norwegen	37	39	62	71	–	–	50	54	–	–	80	73
Österreich <sup>10</sup>	–	49	49	54	29	25	27	–	74	66	63	–
Portugal	–	31	57	60	–	–	32	33	–	–	75	67
Schweden	55	59	74	81	39	45	55	66	88	85	79	75
Schweiz	53	52	54	59	–	–	–	–	–	–	–	–
Spanien	–	29	32	40	–	–	21	20	–	–	76	62
Vereinigte Staaten	43	49	60	68	40	42	41	45	83	81	71	67

Quelle: OECD Labour Force Statistics 1991, 1988 (für 1970) und 1984 (für 1962 und 1965)

<sup>1</sup> Definiert als das Verhältnis der geschlechts-/altersspezifischen Erwerbsbevölkerung zur jeweiligen geschlechts-/altersspezifischen Gesamtbevölkerung; bei Angaben ohne Altergruppe beziehen sich die Quoten auf die erwerbsfähige Bevölkerung im Alter von 15–64 Jahren.

<sup>2</sup> Erwerbsquoten nach Alter für Italien 60–64 Jahre

<sup>3</sup> für Schweden 1963

<sup>4</sup> für Griechenland 1971

<sup>5</sup> für Deutschland, Griechenland und Luxemburg 1988

<sup>6</sup> für Australien 1966

<sup>7</sup> für Irland und Niederlande 1971

<sup>8</sup> für Irland 1979

<sup>9</sup> für Irland 1989

<sup>10</sup> altersspezifische Erwerbsquoten eigene Berechnungen aus Wifo-Datenbank

– keine Angabe

gungspolitik. Ob diese Tätigkeiten privat, öffentlich oder in einer gemischten Form erbracht werden, ist zwar nicht unbedeutend, aber zweitrangig.

Das schwedische Beispiel zeigt aber auch, daß öffentliche Arbeitsvermittlung heute nur noch durch konsequente Dezentralisierung und flexible Arbeitsorganisation (also faktische Öffnung des Vermittlungsmonopols) zu rechtfertigen ist: So ist die zentrale schwedische Arbeitsverwaltung in den letzten Jahren konsequent abgebaut worden zugunsten einer Expansion der dezentralen Ämter; die Strategie der Vermittlung wurde konsequent auf die rasche Besetzung offener Stellen umgestellt, und die regionalen Ausbildungszentren (AMU) müssen ihre Kurse nun auf dem Markt aquirieren und nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten arbeiten (Delander 1991).

## 6 Der Staat als innovativer Unternehmer

Die beste Beschäftigungspolitik ist jedoch – in Analogie zum Subsidiaritätsprinzip (Hilfe zur Selbsthilfe) – die Hilfe

zu selbständiger Beschäftigung und zum Unternehmertum, die Hilfe zur Verbesserung der Kompetenz von abhängig Beschäftigten oder Arbeitslosen sowie die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur zur Unterstützung freiwilliger Transaktionen auf dem Arbeitsmarkt. Dafür gibt es aus internationaler Perspektive mehrfache Belege.

### (1) Förderung der Selbständigkeit

Seit Ende der 70er und Beginn der 80er Jahre zeichnet sich in den meisten entwickelten Industrieländern eine Trendwende zu mehr selbständiger Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft ab. Diese Trendwende ist besonders markant in Finnland, Großbritannien, Italien und Schweden, deutlich spürbar aber auch in Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Irland, und Niederlande (OECD 1991, S. 51-3)<sup>14</sup>. Die gute Nachricht, die sich mit dieser Trendwende verknüpfen läßt, ist der überdurchschnittliche Anstieg der Frauen in selbständiger Beschäftigung; die schlechte Nachricht, aus der wir Lehren ziehen sollten, ist umfassender:

Fast alle Länder bieten zwar den Arbeitslosen mittlerweile die Möglichkeit an, ihre Ansprüche auf Arbeitslosengeld ganz oder teilweise zur Existenzgründung zu nutzen. Die vorliegenden Erfahrungen stimmen aber darin überein,

<sup>14</sup> Nigel Meager vom englischen Institute for Manpower Studies, zur Zeit Gastwissenschaftler in der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin, bereitet dazu eine umfassende Studie vor.

daß kapitalisierte Leistungsansprüche wirksamer sind als die bloße Subvention des Lebensunterhalts, auf die sich die meisten arbeitsmarktpolitischen Programme konzentrieren. Darüber hinaus erweist sich ein Großteil dieser Existenzgründungen als schlecht geplant, instabil und kaum ertragsfähig. Im gesamten Arbeitsmarktbudget nehmen diese öffentlichen Hilfen noch einen viel zu geringen Anteil ein<sup>15</sup>. Darüber hinaus konzentrieren sich die Maßnahmen noch zu stark auf die Förderung des Eintrittes anstatt auf die Stabilisierung der selbständigen Beschäftigung; damit mögen zwar rasche Schaulaffekte zu erzielen sein (nämlich Reduzierung der Arbeitslosigkeit), aber keine wohlfördernden Beschäftigungseffekte. Zukünftige Programme sollten sich daher stärker auf die Stabilisierung von Existenzgründungen und auf deren Überführung in kleine Unternehmen konzentrieren.

## (2) Förderung kompetenter Humanressourcen

Was kann zum Thema Kompetenz oder Qualifizierung noch „Herausforderndes“ gesagt werden? Daß die Anforderungen an die Qualifikation steigen werden und entsprechend höhere Investitionen – privat wie öffentlich – in allgemeine Bildung, berufliche Bildung und Weiterbildung erforderlich sind, ist heutzutage Gemeingut. Die neuesten Berichte der EG-Kommission und der OECD sind dafür schlagende Beweise. Großbritannien, das Land der Gemeinschaft, in dem das berufliche Bildungsdefizit am meisten beklagt wird, hat nach den einschlägigen Statistiken und Analysen auch allen Grund dazu. Aus dem jüngsten Beschäftigungsbericht der EG geht z. B. hervor, daß der Anteil der 18- bis 24jährigen in Hochschulausbildung in den wirtschaftlich stärker entwickelten Ländern der Gemeinschaft in den 80er Jahren von 11-13% auf 17-18% zugenommen hat – mit zwei Ausnahmen: In Dänemark stieg der Anteil von 16 auf 20% und in Großbritannien nur von 8 auf 9%. Das gleiche Bild ergibt sich für die 14- bis 18jährigen, die weiterhin die Schule besuchen: Großbritannien weist nach Portugal das geringste Niveau der EG-Staaten auf und auch eine der geringsten Wachstumsraten.

Auch berufliche Erwachsenenbildung wird zunehmend zu einem wichtigen Wettbewerbsfaktor. Im Frühjahr 1989 gaben 6% aller erwachsenen Arbeitskräfte im Alter zwischen 25 und 49 Jahren – das sind etwa 5 Millionen – in der Gemeinschaft an, daß sie während der vorausgegangenen vier Wochen an einer beruflichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen hatten. Die Bildungsaktivitäten waren jedoch nach Ländern sehr unterschiedlich und reichten von weniger als 2% in Griechenland und Portugal bis zu mehr als 15% in Dänemark und den Niederlanden. Einige Länder, insbesondere Irland und die Niederlande, weisen erhebliche Steigerungsraten als Folge besonderer beschäftigungspolitischer Aktivitäten auf: So hat das „Kooperative Aus- und Weiterbildungsprogramm“ in Irland vor allem die Partnerschaft zwischen Unternehmen und Universitäten im Visier – eine Kooperationsform, die in der Bundesrepublik bestimmt noch unterentwickelt ist. In Irland und Frankreich existieren obligatorische Umlagefonds für berufliche Weiterbildung, die in Frankreich noch durch zahlreiche tariflich vereinbarte sektorale Weiterbildungsfonds ergänzt werden.

Das herausragende Niveau und die hohen Steigerungsraten in den Niederlanden sind ebenfalls auf zahlreiche tarifliche Weiterbildungsfonds zurückzuführen. Für solche dezentralen Fonds könnte der Staat – etwa in Analogie zum Vorruststandsgesetz – finanzielle Anreize anbieten. In viel stärkerem Maße als in der Bundesrepublik sind in den Niederlanden die Unternehmen dazu übergegangen, Weiterbildung auf dem Markt zu kaufen. Zahlreiche kommerzielle Institutionen unterstützen diesen Prozeß, indem sie Maklerfunktionen zwischen Weiterbildungsangeboten und -nachfrage ausüben. Von staatlicher Seite werden Regionalbüros etabliert, um Koordinationsfunktionen zu übernehmen.

Es scheint auch so, daß sich Investitionen in kontinuierliche berufliche Weiterbildung langfristig in Mark und Pfennig auszahlen. Zu diesem Schluß kommt jedenfalls der Beschäftigungsbericht der Gemeinschaft (EG 1991). Im allgemeinen sind berufliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Erwachsene in denjenigen Mitgliedstaaten, wo die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit über dem Durchschnitt liegt, verbreiteter als in Ländern mit einer geringeren Leistungskraft. Dies deutet auf einen „Tugendkreis“ (circulus virtuosus) einerseits, und auf einen „Teufelskreis“ (circulus vitiosus) andererseits: Im ersten Fall führen umfassende Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen von hoher Qualität zu Prozeß- und Produktinnovationen und damit zu höherer Rentabilität der Produktion, die ihrerseits wieder höhere Investitionen in „Humanressourcen“ erlaubt, welche die Wettbewerbsfähigkeit weiter steigern; im Teufelskreis verhält es sich analog umgekehrt.

Es wäre nun zu billig, nur um der Provokation willen das Gegenteil zu behaupten, obwohl sich für die alte Polarisierungsthese – Höherqualifizierung und Dequalifizierung halten sich die Waage – durchaus Belege finden ließen. Wichtiger erscheint mir, auf eine andere Beobachtung hinzuweisen. In den meisten Ländern der Europäischen Gemeinschaft haben die Schwierigkeiten der Betriebe, qualifizierte Arbeitskräfte einzustellen, seit 1982 zugenommen. Von solchen Schwierigkeiten berichten vor allem Kleinbetriebe. Dies kann nur zum Teil auf höhere Kapazitätsauslastung und Verbesserung der Arbeitsmarktlage zurückgeführt werden. Spezielle Untersuchungen zeigen, daß es – abgesehen von einigen technisch-wissenschaftlichen Spezialqualifikationen – weniger fehlende Qualifikationen als gestiegene Anforderungen an Löhne und Arbeitsbedingungen sind, die zu solchen Schwierigkeiten führen. Bei gleichen Qualifikationsanforderungen können die Kleinbetriebe offensichtlich nicht mit den Großbetrieben hinsichtlich Entlohnung und Arbeitsbedingungen konkurrieren.

Was ist für die Beschäftigungspolitik daraus zu schließen? Eine stärkere Differenzierung der Löhne und Arbeitsbedingungen? Das ist zwar eine naheliegende Lösung, löst aber nicht langfristig das Problem. Im Gegenteil. Die Zulassung größerer Differenzen zwischenbetrieblicher Löhne und Arbeitsbedingungen würde genau den oben beschriebenen Teufelskreis in Bewegung setzen: Die Kleinbetriebe würden auf Preiswettbewerb statt Qualitätswettbewerb setzen und noch weniger in Humanressourcen investieren; auch für die Arbeitskräfte würde der Anreiz zur Bildung und kontinuierlichen Weiterqualifizierung sinken. Die Folge wäre eine Verringerung des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus, ein zwischenbetrieblicher ruinöser Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte, ein verstärkter Druck auf weitere Lohnkostensenkung und -diffe-

<sup>15</sup> Die Spanne betrug im Jahr 1988 6,8% in Spanien, 0,3% in Belgien; 0,35% in der BRD (Quelle: Berechnungen nach OECD 1990).

renzung und daraus folgend wiederum eine weitere Verringerung der Investitionen in Humanressourcen. Aus der Diagnose ist daher vielmehr die Therapie zu schließen, die Kompetenz der Betriebe zur Verbesserung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu erhöhen. Zwei Wege stehen dazu prinzipiell offen: Verstärkung der öffentlichen Investitionen in das öffentliche Gut „berufliche Bildung und Weiterbildung“ oder gezielte Infrastrukturhilfen insbesondere für Kleinbetriebe, beispielsweise Bereitstellung oder Unterstützung personeller und materieller Aus- und Weiterbildungskapazitäten.

### *(3) Verbesserung des Politikmanagements*

Der Erfolg aktiver Strukturpolitik hängt schließlich sowohl vom effektiven Management der Politik als auch von der Beteiligung der Akteure selbst ab. Dafür müssen die entsprechenden materiellen und informationellen Infrastrukturen geschaffen werden. Angenommen, unsere Politiker haben das Problem richtig erfaßt und sich beispielsweise zu befristeten Subventionen der Löhne für die Integration von Langzeitarbeitslosen entschlossen. Nun ist das Geld da und soll an die bedürftigen Leute, an die richtigen Betriebe und an die problemgeschüttelten Kommunen und Regionen gebracht werden; und das Geld soll effektiv ausgegeben werden, d. h. es sollen Mißbrauch, Verdrängung, Mitnahme- oder Substitutionseffekte vermieden werden. Der Erfolg ist mit dem wohlmeinenden Beschluß unserer Parlamentarier also noch längst nicht gesichert. In zahlreichen Analysen haben wir z. B. festgestellt, daß die Effektivität solcher ausgabenintensiver Programme etwa zur Hälfte vom Engagement unternehmerischer Persönlichkeiten und von intelligenten Organisationsleistungen durch die Arbeitsämter und Kommunen abhängt, während die andere Hälfte durch objektive Rahmenbedingungen erklärt wird, deren Veränderung kurzfristig nicht möglich ist (Schmid 1987). Die Umsetzung beschäftigungspolitischer Instrumente muß gelernt sein, und Lernen setzt Engagement, Zeit und Ressourcen voraus – und an allen drei Bedingungen hapert es sehr oft. Das Fehlen dieser Bedingungen erleben wir z. B. schmerzlich in den ostdeutschen Bundesländern.

Finanzielle Anreize sind ein beliebtes Instrumentarium der Politiker, denn Geld hat ja eine so hohe symbolische Wirkung. In ideologischer Verbrämung heißt es dann: Beschäftigungspolitik muß – wenn wir sie schon brauchen – marktgerecht sein. Aber was heißt „marktgerecht“? In der hitzigen ordnungspolitischen Diskussion wird oft vernachlässigt, daß das Charakteristikum funktionsfähiger Märkte eben nicht nur Preiswettbewerb ist, sondern auch soziale Anerkennung und Fairness, und schließlich auch Spielraum für Kreativität und Selbstentfaltung, d. h. Rahmenbedingungen, um den spielerischen Trieb und den homo faber auch im wirtschaftlichen Bereich zur Geltung zu bringen. Man darf sich daher nicht wundern, wenn die arbeitswilligen Menschen die gleichsam beschäftigungspolitische Pillenmedizin nicht schlucken oder trotz Behandlung nicht die gewünschte Reaktion zeigen oder sogar süchtig werden. So haben neoklassische Ökonomen insbesondere in Amerika immer wieder behauptet, die Arbeitslosen würden ihre Suche nach Arbeit beschleunigen und intensivieren, wenn sie mit Zuckerbrot und Peitsche behandelt werden. Die Peitsche heiße: möglichst wenig Arbeitslosengeld; das Zuckerbrot: eine Prämie für möglichst rasche Wiederaufnahme des Jobs. Die meisten ernsthaften Untersuchungen, darunter aufwendige und ausgeklügelte ökonomische Studien, weisen jedoch nach, daß weder Zuckerbrot noch Peitsche effektiv sind (Solow 1990, S. 10-12).

### **7 Die Koordination sozialer und ökonomischer Effizienz**

Ich fasse zusammen: Eine „offene Gesellschaft“ zeichnet sich nach innen durch eine Pluralität der Lebensstile aus, nach außen durch hohe Anpassungsfähigkeit an wirtschaftlichen und technischen Wandel. Die Beschäftigungspolitik muß somit Flexibilitäten verarbeiten, die sowohl in ihren Zielsetzungen als auch in ihren Voraussetzungen sehr schwer zu vereinbaren sind. Von den gesellschaftlichen Institutionen, also den Spielregeln des Zusammenlebens, werden damit äußerst hohe Koordinationsleistungen gefordert.

Der Blick auf die internationale Szene hat gezeigt, daß scheinbar viele Wege zum Erfolg zu führen. Die Öffnung der Grenzen in Europa zwingt uns jedoch zu einer verschärften Aufmerksamkeit gegenüber den Konsequenzen eingeschlagener Wege und zu einer bewußteren Wahl der zu verfolgenden Strategie. Sollen wir die skandinavische Strategie einschlagen, d. h. die Maximierung der Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere auch für Frauen und im öffentlichen Dienst? Oder sollen wir die amerikanisch-angelsächsische Strategie einschlagen, d. h. die Maximierung marktförmiger Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere in niedrig bezahlten privaten Dienstleistungen? Oder sollen wir die kontinentaleuropäische Strategie weiterverfolgen, d. h. höchstmögliche Produktivität im privaten Sektor, Austerität im öffentlichen Beschäftigungsbereich und weitere Ausdehnung sozialer Transferleistungen für diejenigen, die draußen vor dem Arbeitsmarkt stehen?

Zu solchen Fragen hat die Wissenschaft offensichtlich keine Antworten; sie müssen normativ und politisch entschieden werden. Wie in der vorausgehenden Analyse geht daher die folgende Synthese von einem Werturteil aus, d. h. von dem Ziel der flexiblen Koordination sozialer und ökonomischer Effizienz. Maßstab erfolgreicher Beschäftigungspolitik können daher nicht nur hohes Wachstum, niedrige Arbeitslosigkeit und Geldwertstabilität sein. So wichtig diese Ziele sind, sie müssen – abgesehen von den klassisch liberalen Prinzipien von Recht und Freiheit – unter den modernen zivilisierten Randbedingungen partnerschaftlicher Familienstrukturen und partizipativer Arbeitsorganisation erfüllt werden. Denn diese Randbedingungen werden bei Erfüllung vieler Grundbedürfnisse zunehmend Voraussetzung für individuelle Selbstentfaltung, Eigenverantwortung, Kreativität, Anerkennung von anderen und Stolz.

Glücklicherweise scheint es Wege zu geben, in denen die Erfüllung dieser „Randbedingungen“ auch zur Voraussetzung der Verwirklichung der ökonomischen Basisziele wird. Die internationalen Erfahrungen ermutigen zu dieser Sichtweise. Sie zeigen, daß sich eine entsprechende Beschäftigungspolitik in erster Linie durch Vermeidung anstatt durch Bekämpfung von Arbeitslosigkeit auszeichnet. Eine solche präventive Strategie setzt flexible Koordination im Zusammenspiel der zentralen beschäftigungspolitischen Institutionen voraus.

Wichtige Komponenten einer solchen Politik sind: moderate, aber keineswegs bescheidene Löhne sowie leistungsorientierte, aber dennoch sozial ausgewogene Löhne, um Anreize zur langfristigen Kooperation zu geben; Schutz vor willkürlicher zeitlicher und sachlicher Behandlung von Arbeitsverträgen; generöse und sachgerechte, aber keine

unbefristete Finanzierung von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit; vorrangige Förderung der Arbeit anstelle der Finanzierung von Arbeitslosigkeit, aber keine Schaffung eines dauerhaften „zweiten“ Arbeitsmarktes; massive öffentliche Investitionen in menschliche Kompetenzen und Infrastruktur, aber keine dauerhaften Erhaltungssubventionen.

Flexible Koordination schafft so gleichsam eine „innere“ anstelle einer „äußeren“ Elastizität des Beschäftigungssystems. In einem solchen Modell entsprechen die Arbeitsbedingungen eher den hohen Qualitätsforderungen (z. B. Vollbeschäftigung, hohes Qualifikationsniveau und Vereinbarkeit von Familie und Beruf), zu denen sich eine zivilisierte Gesellschaft gemeinsam bekennt, als daß sich die Menschen mit normativen Minima oder dem gerade realisierten Durchschnitt begnügen. In einem solchen Modell passen sich sowohl die Arbeitsplätze als auch die Arbeitsleistungen eher den hohen Erwartungslöhnen an, als daß die Löhne schlicht den gerade erreichten ökonomischen Produktivitätsstandard reflektieren oder gar noch einen ruinösen Wettbewerb durch Niedriglohnpolitik provozieren. In einem solchen Modell werden die kurzfristig erreichbaren Gewinne nicht vollends ausgenutzt zugunsten der Entwicklung und Erhaltung gemeinsam nutzbarer Ressourcen; in einem solchen Modell sorgen soziale Infrastrukturen für Einkommenssicherheit bei unvermeidbaren Risiken, für den solidarischen Ausgleich ungleicher Leistungsfähigkeit, für die ständige Verbesserung der Kompetenzen sowie für die Übernahme riskanter unternehmerischer Verantwortung bei Innovationen. In diesem Sinne optimiert flexible Koordination sowohl soziale als auch ökonomische Effizienz.

#### Literaturhinweise

- Appelbaum, E./Schettkat, R. (1991): Employment and Industrial Restructuring in the United States and West Germany. In: E. Matzner/W. Streeck (eds.), *Beyond Keynesianism*, Aldershot. Edward Elgar, S. 7-160
- Büchtemann, C. F. (1991): Employment Security and Labor Markets: Assumptions, International Evidence, and Theoretical Implications. Discussion Papers FS I 91-1, Wissenschaftszentrum Berlin
- Bourdet, Y./Persson, I. (1990): Does Labour Market Policy Matter? Long-Term Unemployment in France and Sweden. Department of Economics, University Lund, mimeo.
- Buttler, F. (1990): Regulierung und Deregulierung in der Beschäftigungskrise. In: C. F. Büchtemann und H. Neumann (Hrsg.), *Mehr Arbeit durch weniger Recht?*. Berlin, edition sigma, S. 67-85
- Danthine, L./Lambelet, J.-C. (1987): The Swiss Case. In: *Economic Policy*, October, S. 147-179
- Delander, L. (1991): Placement, Counselling, and Occupational Rehabilitation in Sweden. Discussion Papers FS I 91-6, Wissenschaftszentrum Berlin
- EG (1990): *Employment in Europe 1990*. Brüssel, European Commission (DG V)
- EG (1991): *Employment in Europe 1991*. Brüssel, European Commission (DG V)
- Hart, R. A. (1983): *The Economics of Non-Wage Labour Costs*. London

- Heuss, Th. (1946): *Robert Bosch. Leben und Leistung*. Tübingen, Rainer Wunderlich Verlag
- Jackman, R./Pissarides, C./Savouri, S. (1990): Labour Market Policies and Unemployment in the OECD. In: *Economic Policy*, Vol. 5, No. 11
- Krupp, H.-J. (1986): Die Erschließung von Arbeitsplatzreserven im Tertiärsektor als Beitrag zur Lösung struktureller Probleme. In: HJ. Krupp, B. Rohwer, K.W. Rothschild (Hrsg.), *Wege zur Vollbeschäftigung*. Freiburg, Verlag Rohrbach, S. 235-252
- Mackscheidt, K. (1991): Finanzierung der Arbeitslosigkeit. In: *Beiträge aus Politik und Zeitgeschichte*. B34-35, 26-35
- Maier, F. (1991): *The Regulation of Part-Time Work: A Comparative Study of Six Countries (Studie für die EG-Kommission DG V)*. Discussion Papers FSI 91-9, Wissenschaftszentrum Berlin, im Druck
- Matzner, E./Schettkat, R./Wagner, M. (1988): *Beschäftigungsrisiko Innovation? Arbeitsmarktwirkungen neuer Technologien*. Berlin, edition sigma.
- Maurau, G., Oudinet, J. (1988): *Précarité et flexibilité: Un essai de comparaison des industries européennes*. In: *La note de l'IREs*, no.18, 4-17
- Mosley, Hugh G. (1991): *The Welfare State and European Unity*. In: Zdenek Suda (ed.), *Globalization and the Social Contract*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press (forthcoming)
- Netherlands Scientific Council for Government Policy (1990): *Work in Perspective. Labour Participation in the Netherlands, Summary of the 38th Report*. The Hague
- OECD (1980): *The Tax/Benefit Position of Selected Income Groups in OECD Member Countries*. Paris, OECD
- OECD (1990a): *Labour Market Policies For the 1990s*. Paris, OECD
- OECD (1990b): *Employment Outlook*. Paris, OECD
- OECD (1991): *Employment Outlook*. Paris, OECD
- Pfarr, H. M./Berteismann, K. (1989): *Diskriminierung im Erwerbsleben*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft
- Rein, M./Freeman, R. (1988): *The Dutch Choice. A Plea for Social Policy Complementary to Work*. 's-Gravenhage
- Reissert, B. (1988): *Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung*. Discussion Papers FS I 88-18, Wissenschaftszentrum Berlin
- Porter, M. E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. New York, The Free Press
- Schmähl, W. (1984): *Perspektiven der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung*. In: K.-J. Bieback (Hrsg.), *Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung*. Frankfurt, New York, Campus, S. 349-386
- Schmid, G. (1987): *Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz operativer Arbeitsförderungsmaßnahmen*. In: P. Hurler, M. Pfaff (Hrsg.), *Lokale Arbeitsmarktpolitik*, S. 31-56
- Schmid, G./Reissert, B./Bruche, G. (1987): *Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich*. Berlin, edition sigma.
- Schmid, G. (1991): *Die Frauen und der Staat. Beschäftigungspolitische Gleichstellung im öffentlichen Sektor aus internationaler Perspektive*. Discussion Papers FS I 91-12, Wissenschaftszentrum Berlin
- Schmidt, M. G. (1985): *Der Schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung*. Frankfurt a.M., Campus
- Selznick, P. (1969): *Law, Society, and Industrial Justice*. Washington, DC, Rüssel Sage Foundation

Solow, R. M. (1990): *The Labor Market as a Social Institution*. Cambridge, Mass., Basil Blackwell

Soltwedel, R. et al. (1990): *Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik*. Tübingen (Kieler Studien 233), J.C.B. Mohr (P. Siebeck)

Soskice, D. (1990): *Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries*. In: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 6, No. 4, S. 36-61

WZB (1982): *Lohnnebenkosten und Beschäftigung*. In: *Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik*, H. 8, S. 1-4