



# Beschäftigungsordnungen in Europa

**Martin Heidenreich**

**Bamberg, im Oktober 2000**

**Bamberger Beiträge zur Europaforschung und zur internationalen Politik Nr. 4/2000**

## Gliederung:

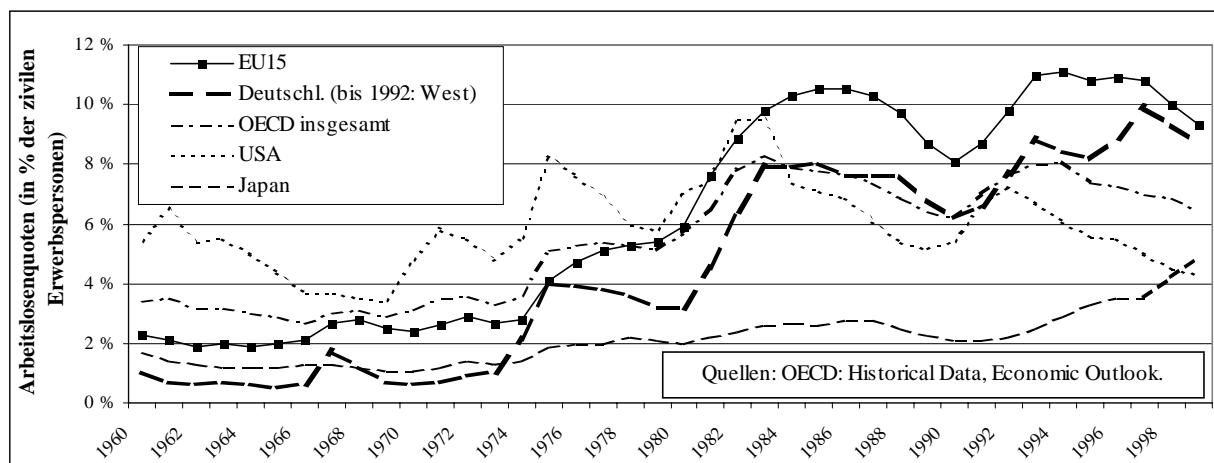
- I. Beschäftigungsordnungen: Auf dem Weg zu einer institutionalistischen Analyse von Arbeitsmarktprozessen
- II. Eine Typologie europäischer Beschäftigungsordnungen
- III. Zwischen Exklusion und Inklusion: Der Wandel privater Lebensformen
- IV. Der Wandel der Produktionsordnungen
- V. Der Wandel der arbeits- und sozialpolitischen Ordnungen
- VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerung

## Literatur

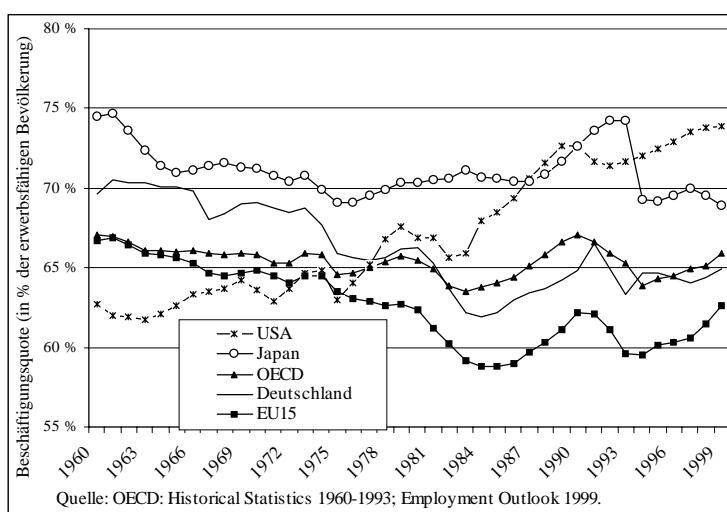
*Zusammenfassung:* Im Laufe der Nachkriegszeit hat sich in Europa eine industrielle Beschäftigungsordnung entwickelt, die durch eine weitgehende Kohärenz ihrer wirtschafts- und sozialstrukturellen und sozial- und arbeitspolitischen Dimensionen gekennzeichnet war. Im Zentrum dieser Beschäftigungsordnung stand das arbeitsrechtlich, gewerkschaftlich und sozialstaatlich geregelte Normalarbeitsverhältnis vollzeitbeschäftigter männlicher Industriearbeiter. Die familialen, nationalstaatlichen und marktvermittelten Aspekte gesellschaftlicher Regulierung und sozialer Integration, auf denen dieses Normalarbeitsverhältnis beruhte, wurden in den süd- und kontinentaleuropäischen, in den skandinavischen und in den angelsächsischen Ländern jeweils unterschiedlich stark gewichtet. Angesichts der steigenden Erwerbsbeteiligung der Frauen, angesichts flexiblerer Arbeits- und Organisationsformen und angesichts der Globalisierung und stärkeren Wissensbasierung der Wirtschaft stößt dieses Modell in allen seinen vier Varianten an Grenzen. Während insbesondere die kontinental- und südeuropäischen Länder vor der Frage stehen, ob sie weiterhin erhebliche Teile der erwerbsfähigen Bevölkerung aus dem Erwerbsleben ausschließen können, stellt sich insbesondere den skandinavischen und kontinentaleuropäischen Ländern die Frage, ob Nationalstaaten in einer stärker integrierten, offeneren Weltgesellschaft weiterhin gleiche Lebensbedingungen gewährleisten können. Die angelsächsischen Länder hingegen stehen vor der Frage, ob marktvermittelte Formen sozialer Integration, die eher auf Chancengleichheit und Beschäftigungsfähigkeit abstellen, eine hinreichend stabile Grundlage für einen gesellschaftlichen Zusammenhalt sind.

Seit den 70er Jahren erhöhten sich die Arbeitslosenquoten in Deutschland und Europa mit jedem Konjunkturabschwung um einige Prozentpunkte (Übersicht 1).<sup>1</sup> Gleichzeitig haben immer weniger Menschen eine Arbeit: Während zu Beginn der 60er Jahre noch 70 % der erwerbsfähigen Bevölkerung in Deutschland erwerbstätig waren, sind es zum Ende der 90er Jahre nur noch 64,9 %. In der europäischen Union und in Japan sind ähnliche Entwicklungen – wenn auch auf unterschiedlichen Niveaus – zu verzeichnen: Die europäische Beschäftigungsquote<sup>2</sup> sank im selben Zeitraum um 4 %; die japanische um 6 % (vgl. Übersicht 2).

*Übersicht 1: Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern (1960-1999)*



*Übersicht 2: Beschäftigung in den OECD-Ländern (1960-1999)*



Dies kann keinesfalls als Beleg für das Ende der Arbeitsgesellschaft interpretiert werden (Schmidt 1999). Steigende Arbeitslosenquoten und sinkende Beschäftigungsquoten sind nicht

<sup>1</sup> Für Anregungen und Kritik danke ich Hans-Joachim Braczyk, Gerhard Pfister, Karin Töpsch und Bernd Steffensen. Ein erster Entwurf wurde an der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg verfasst; fertiggestellt wurde es mit Mitteln der Sozialwissenschaftlichen Forschungsstelle der Universität Bamberg (Leiter: L. A. Vaskovics).

<sup>2</sup> Die Beschäftigungs- bzw. Erwerbsfähigenquote (employment rate) ist definiert als das Verhältnis der erwerbsfähigen Bevölkerung, also der Einwohner im Alter von 15 bis unter 65 Jahren, zur gesamten Bevölkerung. Die Erwerbsquote (activity or participation rate) ist definiert als das Verhältnis aller Erwerbspersonen (Arbeitslose und Erwerbstätige) im Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung.

das unabänderliche Ergebnis technologischer Umwälzungen oder anonymer Marktkräfte. Hiergegen spricht etwa die hohe Beschäftigungsquote etwa in den USA (1999: 74 %), in Dänemark (77 %), Norwegen (78 %), Schweden (73 %) oder der Schweiz (80 %).

Daher rücken die Institutionen ins Zentrum, die das Angebot und die Nachfrage nach Arbeit auf relativ dauerhafte Weise regulieren. Hierfür spricht beispielsweise, dass in den Ländern der Europäischen Union schon seit den 60er Jahren weniger Arbeitsplätze als in den USA geschaffen werden (vgl. Übersicht 4). Arbeitslosigkeit und sinkende Beschäftigungsquoten können nur erklärt werden, wenn die Eigendynamik von Wirtschaft, Familie, Ausbildung, sozialen Sicherungssystemen und Politik und die Verschränkung dieser Bereiche in Rechnung gestellt werden. Deshalb zielen Vorschläge zur Verbesserung der Beschäftigungssituation auf die Reform dieser arbeitsmarktregulierenden Institutionen. Idealtypisch lassen sich hierbei zwei Extrempositionen gegenüberstellen.

Zum einen wird eine Förderung des wirtschaftlichen Wachstums durch marktkonforme Maßnahmen gefordert (durch geeignete makroökonomische Politiken, durch die Förderung von Innovationen, Neugründungen und Qualifizierungsmaßnahmen ...). Eine zentrale Voraussetzung hierfür ist der Abbau von Arbeitsmarktrigiditäten, also der Abbau von Institutionen, die dem effizienten Funktionieren des Arbeitsmarktes im Wege stehen. Hierbei geht es vor allem um die Reform der Unterstützungszahlungen für Arbeitslose, um den Abbau von Kündigungsschutzregelungen, um die Reform oder die Abschaffung von Tarifverträgen, die „als Kartelle von Arbeitsplatzbesitzern“ eine stärkere Einkommensdifferenzierung und die Schaffung geringer entlohnter Arbeitsplätze verhindern (OECD 1994).

Zum anderen wird auf eine Verteidigung des europäischen Sozialstaatsmodells gesetzt. Deshalb sollen beispielsweise höhere Einkommenssteuern – die im Unterschied zu Gewinn- und Unternehmenssteuern die Investitionsbereitschaft von Unternehmen kaum beeinträchtigen - zur Subventionierung öffentlicher oder privater Dienstleistungen eingesetzt werden (Scharpf 1999). Angesichts schrumpfender nationaler Handlungsspielräume sind die Möglichkeiten hierzu allerdings begrenzt. Deshalb fordert beispielsweise Streeck (1998) die Verteidigung des Sozialstaates auf nationaler Ebene, um „die soziale Handlungsfähigkeit des Nationalstaats zu verteidigen“ und die marktgetriebene Durchsetzung liberalisierter Arbeitsregime zu bekämpfen. Ähnliche Argumente haben nicht zuletzt bei der dänischen Volksabstimmung über die Einführung des Euro (September 2000) eine wichtige Rolle gespielt.

Diesen beiden Vorschlägen liegen unterschiedliche Leitideen zugrunde (Lepsius 1997). Zum einen wird eine nur im nationalstaatlichen Rahmen sicherzustellende Gleichheit der Lebensbedingungen eingefordert, zum anderen wird auf eine umfassende, auf individuellen Fähigkeiten und Qualifikationen beruhende Einbeziehung der erwerbsfähigen in die erwerbstätige Bevölkerung gesetzt. In einem Fall geht es um eine tarifvertragliche und sozialstaatliche Umverteilung der durch Erwerbsarbeit erzielten Einkommen, im anderen Fall um die Gewährleistung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit („employability“; vgl. Kanter 1996) und um eine entsprechende Differenzierung und Individualisierung der Erwerbs- und Einkommensstrukturen. Münch (2001) zufolge wird im ersten Fall Ergebnisgleichheit, im zweiten Fall Chancengleichheit angestrebt:

„Individuen, die weit voneinander entfernt sind, aber dennoch in vielfältiger Weise aufeinander einwirken, können sich am ehesten auf die Erhaltung offener Chancen und auf die Gleichheit von Chancen einigen. Ihre solidarische Unterstützung wird sich auf die Gewährleistung dieser gleichen, offenen Chancen zur individuellen Selbstverwirklichung konzentrieren und auf die Erhaltung eines sozialen Sicherungsnetzes, das jeden Gestrauchelten wieder auf das offene Spielfeld der Verwirklichung von Chancen im Wettbewerb mit anderen zurückführt (Rawls 1971). Diese als Fairness verstandene Gerechtigkeit zeichnet sich gegenüber dem Verständnis von Gerechtigkeit als sozialem Ausgleich durch umfassende wohlfahrtsstaatliche Umverteilung durch ihre größere Inklusionskraft aus. Sie kann mehr Menschen unterschiedlicher Herkunft unter einem gemeinsamen Dach vergesellschaften. Gerechtigkeit als sozialer Ausgleich ist an einen engeren Zusammenhalt gebunden und auf größere Geschlossenheit angewiesen.“ (Münch 1999: 7)

Die erste Leitidee setzt tragfähige Solidaritätsbeziehungen und „weltmarktgeschützte“ Umverteilungsmechanismen auf familialer, betrieblicher, branchenbezogener und staatlicher Ebene voraus: Frauen tragen – unter Verzicht auf ein eigenes Erwerbseinkommen – zur Optimierung des Haushaltseinkommens bei; leistungsfähige Kernbelegschaften in exportorientierten Unternehmen können geringer qualifizierte Randbelegschaften und regionale Zulieferern so lange mit „durchziehen“, wie ausländische Lieferanten und Direktinvestitionen im Ausland durch Zollbarrieren erschwert werden; weniger produktive Tätigkeiten und nicht wettbewerbsfähige Sektoren und Regionen (öffentlicher Dienst, Landwirtschaft ...) können so lange staatlich subventioniert werden, wie die entsprechenden Belastungen noch als Steuern auf leistungsfähigere Unternehmen umgelegt werden können. Die zweite Leitidee akzeptiert eine Differenzierung und Pluralisierung von Beschäftigungs-, Einkommens- und Unternehmensstrukturen. Diesen Leitideen entsprechen verschiedene Interessenkonstellationen: Auf der einen Seite stehen geringer oder beruflich qualifizierte, ältere, industriell geprägte Arbeitnehmer, die kaum Chancen zur individuellen Durchsetzung ihrer Einkommensvorstellungen haben und überproportional von Tarifverträgen und sozialstaatlichen Absicherungen profitieren. Auf der anderen Seite stehen qualifizierte Arbeitskräfte („Symbolanalytiker“ und „Arbeitskraftunternehmer“), die ihre Arbeitskraft weitgehend individuell vermarkten können. Sie sind in „wissensbasierten“ Unternehmen beschäftigt, die solche Qualifikationen in einem globalen Innovations- und Kostenwettbewerb erfolgreich nutzen können. Meine zentrale These ist, dass diese beiden Vorschläge unterschiedliche Stärken der europäischen Beschäftigungsordnungen forschreiben und Lösungen für jeweils unterschiedliche Probleme anbieten: Einigen Ländern gelingt die Einbeziehung großer Teile der erwerbsfähigen in die erwerbstätige Bevölkerung, anderen gelingt die Gewährleistung gleicher Chancen und damit die Sicherung des sozialen Zusammenhalts, wieder anderen sind außerordentlich erfolgreich bei der Behauptung in einer globalisierten, innovationszentrierten Wirtschaft. Alle drei Ziele werden jedoch in keinem Fall erreicht: Die kontinental- und südeuropäischen Länder scheitern am ersten Ziel, die angelsächsischen und (auf eine gänzlich andere Weise) auch die südeuropäischen Länder scheitern am zweiten Ziel, während die Beschäftigungsordnungen der skandinavischen Länder auf wirtschaftliche Grenzen stoßen.

Im folgenden Kapitel wird zunächst – nach einem Überblick über die entsprechenden Arbeitsmarkttheorien – das Konzept der Beschäftigungsordnungen vorgestellt, mit dem die institutionelle Regulierung von Arbeitsmarktprozessen analysiert werden soll (I). Anschließend wird herausgearbeitet, dass die bisherigen europäischen Beschäftigungsordnungen an Grenzen stoßen, da die sozialpolitisch und tarifvertraglich verankerte Idee kollektiver nationalstaatlicher Solidarität immer weniger vereinbar ist mit Globalisierungs-, Diversifizierungs- und Individualisierungsprozessen. Anschließend werden die Beschäftigungsordnungen in Europa im Spannungsfeld von Hochproduktivitäts- und Hochbeschäftigteordinungen und von nationalstaatlichen und anderen Regulierungsformen verortet (II). In den folgenden drei Kapiteln werden dann die Herausforderungen, vor denen die europäischen Beschäftigungsordnungen stehen, genauer analysiert: In der Dimension der privaten Lebensformen geht es um die veränderten Beziehungen zwischen den Geschlechtern und Generationen (III), in der Dimension der Produktionsordnung geht es um die Pluralisierung von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen (IV), in der Dimension der arbeits- und sozialpolitischen Regulationsstrukturen geht es um die beschäftigungspolitischen Kosten der Institutionen, die das industrielle Normalarbeitsverhältnis prägten (V).

## I. Beschäftigungsordnungen: Auf dem Weg zu einer institutionalistischen Analyse von Arbeitsmarktprozessen

Mit dem Konzept der Beschäftigungsordnung sollen die institutionelle Regulierung, die Konflikträchtigkeit und die Pfadabhängigkeit von Arbeitsmarktbeziehungen erfasst werden. Als Beschäftigungsordnung bezeichnen wir die Gesamtheit der Institutionen, die Umfang und Art des Arbeitskräfteangebots und der Arbeitskräftenachfrage regeln und damit die Austauschbeziehungen am Arbeitsmarkt vorstrukturieren. Unter Institutionen verstehen wir die Interpretations- und Verhaltensregeln, die das Handeln und Denken der Akteure in dem jeweils betrachteten Feld bestimmen – gerade auch angesichts konfligierender Interessen und neuer Herausforderungen. Um die mit dem Konzept der Beschäftigungsordnung angezielte institutionalistische Interpretation von Arbeitsmarktprozessen zu fundieren, wird im Folgenden zunächst auf einschlägige Arbeitsmarkttheorien eingegangen. Anschließend wird dieses Konzept konkretisiert.

Arbeitsmärkte sind die Orte, an denen sich die Anbieter und Nachfrager von Arbeitskraft begegnen: "We define labor markets abstractly, as the arenas in which workers exchange their labor power in return for wages, status, and other job rewards" (Kalleberg/Sørensen 1979: 351). In erster Annäherung können Arbeitsmarkttheorien danach unterschieden werden, ob sie Arbeitsmarktprozesse als weitgehend preisbestimmt analysieren oder ob sie die institutionelle Regulierung von Arbeitsmarktprozessen in den Mittelpunkt stellen (vgl. etwa Pfriem 1979). Im ersten Fall werden die Besonderheiten von „Arbeitsmärkten“ tendenziell ausgeblendet (etwa die nicht an Effizienzkriterien ausgerichtete Erstellung dieser „Ware“ oder die „Unbestimmtheit des Arbeitsvertrages“, die aus der begrenzten Übertragbarkeit von Dispositionssrechten erwächst; vgl. Offe/Hinrichs 1984). Neoklassische Ansätze etwa gehen von dem Modell perfekter Arbeitsmärkte aus; Angebot und Nachfrage werden wie alle anderen Märkte über den Preis, d.h. über die Höhe der Arbeitskosten, geregelt (vgl. die Übersicht von Franz 1999). Arbeitslosigkeit kann damit nur als freiwillige Entscheidung für mehr Freizeit erklärt werden. Solche Ansätze unterstellen im einfachsten Fall homogen qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte, vollkommen informierte, nutzenmaximierende Akteure und Markttransparenz; Informationen und Informationsverarbeitungskapazitäten sind kostenlos, jederzeit, überall und bei jedem Marktteilnehmer verfügbar. Schrittweise werden solche Modellannahmen realitätsgerechter gestaltet: Wenn die Annahme vollkommen informierter Arbeitskräfte – wie in den „Job search“-Theorien – aufgegeben wird, können Arbeitslosigkeit und Einkommensunterschiede durch unzureichende Informationen über Beschäftigungs- und Entlohnungschancen erklärt werden. Wenn die Annahme homogen qualifizierter und mobiler Arbeitskräfte aufgegeben wird, dann kann Arbeitslosigkeit als „Mismatch“ zwischen Arbeitskräfteangebot und –nachfrage erklärt werden (etwa aufgrund ungeeigneter oder zu geringer Qualifikationen oder einer unzureichenden Bereitschaft, den Arbeitsplatz und den Wohnort zu wechseln. Ebenso können Einkommensunterschiede (in der Humankapitaltheorie) als marktkonforme Reaktion auf Produktivitätsdifferenziale erklärt werden. Wenn die Annahme kurzfristiger Nutzenmaximierung aufgegeben wird, dann kann (in der Kontrakttheorie) erklärt werden, warum die Arbeitnehmer für längerfristig stabile Löhne auch einen niedrigeren Durchschnittslohn in Kauf nehmen. Im Mittelpunkt stehen die nutzenmaximierenden Strategien von Arbeitskraftanbietern und nachfragern; die institutionellen Regulierungen von Arbeitsmarktprozessen werden ausgeblendet oder als „Marktunvollkommenheiten“ behandelt.

Institutionalistische Ansätze hingegen stellen nichtmarktliche Koordinierungs- und Allokationskriterien in den Mittelpunkt. Hingewiesen wird auf die Bedeutung relativ dauerhafter, oftmals normativ abgesicherter Denk-, Verhaltens- und Beziehungsmuster, die die Erwartbarkeit sozialen Handelns erhöhen und damit wichtige Orientierungs-, Koordinierungs-

und Legitimierungsfunktionen übernehmen (vgl. zu solchen „Spielregeln“ auch North 1992). Solche Regulationsstrukturen können auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene analysiert werden: Segmentationstheorien (vgl. etwa Doeringer/Piore 1971) betonen die Existenz innerbetrieblicher Arbeitsmärkte, der nur an genau definierten Einstiegspositionen betreten werden kann. Arbeitskräfte, die einmal den Einstieg in einen (groß-) betrieblichen Arbeitsmarkt geschafft haben, können sich der Konkurrenz externer Arbeitskräfte entziehen und Aufstiegs- und Einkommenschancen oberhalb des Gleichgewichtsniveaus erwarten. Erklärt werden kann eine solche Segmentierung in innerbetriebliche und externe „Jedermanns“-Arbeitsmärkte (und in Deutschland auch in berufliche Arbeitsmärkte) zum einen durch betriebliche Interessen: Die Unternehmen sind - so die Effizienzlohnmodelle - bereit, überdurchschnittliche Löhne zu zahlen, um sich so die Folgebereitschaft und Loyalität der Arbeitskräfte zu sichern und „Drückebergerei“ zu verhindern. Dies ist vor allem in industriellen Kernsektoren, bei kapitalintensiven Produktionstechnologien und bei Prozessen, die langjährige Erfahrungen voraussetzen, sinnvoll und möglich. Zum anderen kann eine Segmentierung von Arbeitsmarktprozessen auch im Interesse der Beschäftigten liegen: Starke, beispielsweise gewerkschaftlich organisierte, gesetzlich und tarifvertraglich geschützte Insider können berufliche oder innerbetriebliche Arbeitsmärkte monopolisieren und sich der Lohnkonkurrenz unqualifizierter oder betriebsexterner Arbeitskräfte – die als Outsider möglicherweise auch bei niedrigeren Löhnen zu einer Arbeitsaufnahme bereit wären – entziehen.<sup>3</sup> Solche Segmentations- und Insider-Outsider-Theorien können erklären, warum Arbeitslosigkeit zum einen keinen direkten Einfluss auf die Höhe der Arbeitskosten hat und warum sich die Arbeitslosigkeit zum anderen – etwa in Deutschland und Europa – auf einem immer höheren Niveau verfestigen kann. Dieser so genannte Hysteresis-Effekt – der sich in einem steigenden Anteil von Langzeitarbeitslosen zeigt – verweist auf die Wirksamkeit von sozialen Ausschließungsprozessen. Hiervon sind vor allem Frauen, Ältere, Jugendliche, Ausländer und Behinderte betroffen. Die vom Erwerbsleben ausgeschlossenen Gruppen werden im Laufe der Zeit entmutigt; ihre Qualifikationen werden entwertet; sie können mit den erfahrenen und motivierten Kernbelegschaften nicht mehr konkurrieren. Dies kann auch nicht durch Lohnsubventionen und kurzfristige Qualifizierungsmaßnahmen geändert werden. Arbeitsmarktrigiditäten können durch solche Maßnahmen nicht kurzfristig beseitigt werden (vgl. Schmid 1998: 26).

Auf einer allgemeineren Ebene setzt das Konzept der gleichgewichtigen Arbeitslosenrate an (Franz 1998). Im Mittelpunkt dieses Konzeptes stehen nicht betriebliche oder professionelle Strategien sozialer Schließung, sondern die gesamtgesellschaftlichen Kräfte- bzw. Machtverhältnisse zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. In Abhängigkeit von diesen Machtverhältnissen bildet sich in jedem Land eine Arbeitslosenquote heraus, bei der die Inflationsrate nicht ansteigt (NAIRU: non-accelerating inflation rate of unemployment). Auf diesem Niveau können die Beschäftigten ihr Einkommen nur im Gleichschritt mit dem verfügbaren Verteilungsspielraum erhöhen. Ebenso können die Unternehmen die Preise ihrer Produkte nur unter Berücksichtigung der durch die Arbeitslosigkeit gedämpften Nachfrage erhöhen. Diese Arbeitslosenquote – bei der Lohn- und Preissteigerungsraten auf einem gesamtwirtschaftlich verträglichen Maß liegen – ist durch ein „Gleichgewicht zwischen Verteilungsansprüchen und Verteilungsmöglichkeiten“ gekennzeichnet (Franz 1998: 16).

Während die erwähnten Ansätze vor allem auf den Stellenwert kollektiver Interessenvertretungsmuster (im Betrieb, in Berufen oder in Tarifverhandlungen) abstellen, verweisen die Kölner Sozialwissenschaftler F. Scharpf und W. Streeck auf die Bedeutung sozialpoli-

---

<sup>3</sup> In einem internationalen Vergleich konnte gezeigt werden, dass strikte Kündigungsschutzregeln zwar nicht das Niveau der Arbeitslosigkeit, wohl aber ihre Dauerhaftigkeit beeinflussen. Je wirksamer Kündigungsschutzregeln sind, desto länger dauert die Arbeitslosigkeit von Erwerbspersonen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben (OECD, 1999: Employment Outlook, Kapitel 2).

tischer Regelungen. Die geringeren Beschäftigungsquoten vor allem der kontinentaleuropäischen Länder werden durch das unterdurchschnittliche Gewicht personenbezogener, vergleichsweise unproduktiver Dienstleistungstätigkeiten erklärt (Scharpf 1986, 1997, 1999). Die Zunahme solcher Tätigkeiten werde durch relativ hohe gesellschaftliche Mindestlöhne gebremst: Für einen Arbeitssuchenden in Deutschland sei eine Tätigkeit uninteressant, bei der er nicht deutlich mehr als das Sozialhilfeneveau erhalte.

Institutionalistische Ansätze gehen somit davon aus, dass die Austauschbeziehungen am Arbeitsmarkt durch gesellschaftliche, überindividuelle „Spielregeln“ (North 1992) vorstrukturiert werden. Im Mittelpunkt stehen betriebliche Arbeitsmärkte, berufliche Schließungsstrategien, arbeitsrechtliche Schutzzvorschriften und sozialpolitische Absicherungen. Allerdings thematisieren sie die Wechselwirkungen und Spannungen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Regulationsstrukturen nicht. Ähnlich wie beispielsweise nationale Produktionsordnungen im Spannungsfeld von Wirtschaftspolitiken, Kapitalmarktverfassungen, Zulieferer-Abnehmer-Beziehungen, Ausbildungssystemen und Systemen industrieller Beziehungen zu verorten sind (vgl. etwa Soskice 1999), werden auch Arbeitsmarktprozesse durch unterschiedliche institutionelle Ordnungen strukturiert. Um diese Wechselwirkungen zu erfassen, schlägt Schmid (1996) deshalb den Begriff des Beschäftigungssystems vor und definiert ihn als

„Ensemble von Institutionen und darauf einwirkenden Politiken, die das Niveau von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung simultan determinieren... Beschäftigungssysteme sind also sehr komplexe institutionelle Arrangements... Sie bilden in der Regel einen konsistenten funktionellen Zusammenhang, in anderen Worten eine beschäftigungspolitische Konfiguration, die historisch gewachsen und regional wie national geprägt ist.“

Zum Beschäftigungssystem zählt Schmid das Produktionssystem, das Haushaltssystem („das Alternativen zur marktförmigen Beschäftigung bietet“), das System industrieller Beziehungen (in dem über Niveau und Struktur der Löhne entschieden wird), das Bildungssystem („das allgemeine Wissen, Lernfähigkeit und berufliche Qualifikationen produziert“) und das System der sozialen Sicherung (als Beschäftigungsbereich, als Alternative zur Erwerbsarbeit und als Regulationsinstanz von Arbeitsverträgen).

Diese Überlegungen werden im Folgenden zur Analyse europäischer Beschäftigungsordnungen genutzt. In dreierlei Hinsicht setzen wir andere Akzente als Schmid. Zum einen wird der Systembegriff – der klare Innen-Außen-Grenzen und einheitliche Operationsweisen unterstellt – durch den Begriff der Ordnung ersetzt (vgl. Braczyk 1997 und Friedberg 1995). Hierunter verstehen wir die institutionell stabilisierten Erwartungs-, Wahrnehmungs-, Verhaltens- und Beziehungsmuster, die ein soziales Feld strukturieren. Zum anderen werden mit dem Ordnungsbegriff – anders als bei einigen Systembegriffen – keine einheitlichen, kohärennten, konsensual geteilten Regulationsstrukturen unterstellt. Eine Ordnung gewährleistet vielmehr „die Steuerung der Verhaltensweisen und die Integration voneinander abweichender, wenn nicht konfliktträchtiger Strategien der betreffenden Akteure“ (Friedberg 1995: 180). (Lepsius 1997: 62) betont den Zusammenhang zwischen Leitideen und institutionellen Konflikten – ein Aspekt, der uns angesichts der einleitend erwähnten Vorschläge zur Reform der europäischen Arbeitsmarktordnungen sehr wichtig ist: „Stets sind verschiedene Leitideen mehr oder weniger institutionalisiert, stets bestehen Spannungen zwischen ihnen, werden die Demarkationslinien zwischen ihren Geltungskontexten verschoben und die Externalisierungschancen umkämpft“. Konflikte werden also nicht ausgeschlossen; die Stärke institutioneller Ordnungen liegt gerade in der Integration unterschiedlicher, durchaus auch konkurrierender Interessen und konfligierender Handlungslogiken. Beschäftigungsordnungen sind keinesfalls konfliktfreie Regulierungsformen von Angebot und Nachfrage. Drittens sind Ordnungen keine unveränderbaren, hyperstabilen Muster. Als immer nur provisorische Kodifizierungen bewährter und akzeptierter Handlungsmuster können sie prinzipiell jederzeit in Frage gestellt werden. Allerdings sind in der Regel keine radikalen Umbrüche zu erwarten, da

der Preis für den Bruch etablierter „Spielregeln“ sehr hoch sein kann: Ineffizienz, bürokratische Hindernisse, soziale Ächtung ... Aus ökonomischer Sicht kann die relative Stabilität von Institutionen durch die zunehmenden Erträge erklärt werden, die mit der Fortführung einmal eingeschlagener Entwicklungspfade verbunden ist: Lern- und Koordinationseffekte, bisher getätigte Investitionen und wechselseitige Erwartungen können auch bei vollkommener Konkurrenz zufällig eingeschlagene Entwicklungspfade stabilisieren (North 1992: 109-124). Dies erklärt die häufig zu beobachtende Pfadabhängigkeit institutionellen Wandels. Sogar prinzipiell unterlegene Lösungen werden fortgeführt, da das Einschwenken auf einen gänzlich anderen Entwicklungspfad in der Regel zu riskant oder zu aufwändig ist. Institutionelle Ordnungen sind deshalb weder zeitüberdauernde, hyperstabile Regulationsmuster, noch werden sie ausschließlich von aktuellen Konstellationen und Kräfteverhältnissen bestimmt. Vielmehr entwickeln sie eine Eigendynamik, die sich in pfadabhängigen Wandlungsmustern dokumentiert.

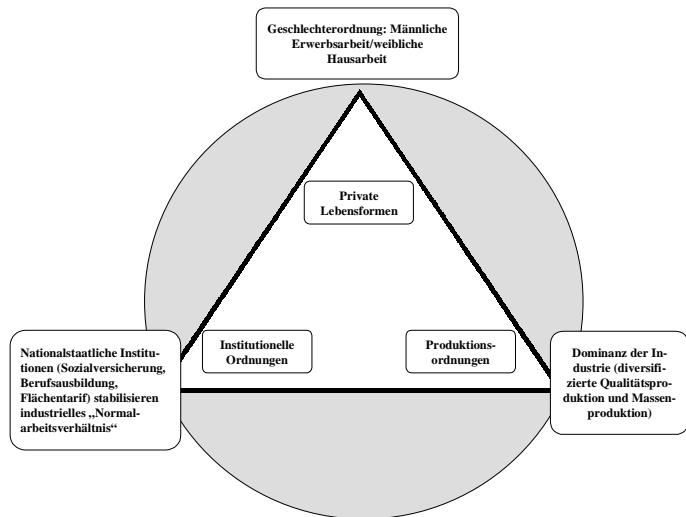
Um ein solches Konzept empirisch umzusetzen, müssen die zentralen Dimensionen von Beschäftigungsordnungen und ihre inhärenten Dynamiken und Widersprüche herausgearbeitet werden. Hierbei werden wir uns auf drei institutionelle Ordnungen konzentrieren, die entscheidend für Art und Qualität des Arbeitskräfteangebots und der Arbeitskräfte nachfrage und für die Abstimmung von Angebot und Nachfrage sind:

- Die *Ordnung privater Lebensformen* (*insbesondere die Generations- und Geschlechterordnungen*) regeln die Beziehungen zwischen den Geschlechtern und zwischen Älteren und Jüngeren; sie sind ein entscheidender Bestimmungsfaktor für die Art und den Umfang des Arbeitskräfteangebots.
- Die *Wirtschafts- und Produktionsordnung* bestimmt die Nachfrage nach Arbeitskräften in quantitativer, räumlicher, fachlicher und zeitlicher Hinsicht.
- *Arbeits- und sozialpolitische Institutionen* wie die Tarifvertragsbeziehungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, das Arbeitsrecht, die beruflichen Ausbildungssysteme und sozialstaatliche Arrangements bestimmen sowohl die Art und den Umfang des Arbeitskräfteangebots (Ausbildung; soziale Absicherung der Arbeitskräfte) als auch die Arbeitskräfte nachfrage (etwa durch die Höhe der Lohnnebenkosten) und die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern (etwa durch die tarifvertragliche Regulierung von Kooperationschancen und Konflikten).

Diesen drei (Teil-) Ordnungen entsprechen jeweils unterschiedliche Muster sozialer Integration (Familie, wechselseitige wirtschaftliche Austauschbeziehungen als Grundlage der von E. Durkheim analysierten „organischen Solidarität“, nationalstaatliche Absicherungen und Garantien). Diese Ordnungen können unterschiedlich stark akzentuiert werden: Südeuropäische Länder setzen beispielsweise eher auf familiale, nordeuropäische Länder auf nationalstaatliche und angelsächsische Länder auf marktvermittelte Formen sozialer Integration.

Sie sind aber auch immer provisorische Regulierungsformen potenziell konfliktträchtiger Beziehungen: Die Ordnungen privater Lebensverhältnisse regeln etwa die Verteilung von Haus- und Erwerbsarbeit zwischen Männern und Frauen und die Versorgung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder – wenn die Idee der Familie als dauerhafter Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft nicht durch individualisierte Lebens- und Reproduktionsformen herausfordert wird. Branchenweit gültige Berufs-, Entlohnungs- und Beschäftigungsmuster können beispielsweise die divergierenden Qualifikations-, Entlohnungs- und Beschäftigungsformen in verschiedenen Branchen und Betriebsgrößen vereinheitlichen – wenn Individualisierungs- und Globalisierungsprozesse nicht eine weitgehende Diversifizierung von Beschäftigungsverhältnissen erzwingen. Tarifvertragsbeziehungen regeln die Auseinandersetzungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern – wenn nicht individuelle oder betriebliche Regulierungsformen die Geltung kollektiver Regelungen aufweichen.

### Übersicht 3: Die Beschäftigungsordnung der Nachkriegszeit



Festgehalten werden kann, dass der Arbeitsmarkt im Brennpunkt gesellschaftlicher Ordnungen steht. Er ist eine zentrale Instanz für die Verteilung von Einkommens- und Lebenschancen. Am Arbeitsmarkt begegnen sich nicht nur individuelle, nutzenmaximierende Anbieter und Nachfrager von Arbeitskraft; vielmehr werden die Austauschbeziehungen auf dem Arbeitsmarkt durch stabile, oftmals normativ abgesicherte Erwartungs-, Wahrnehmungs-, Verhaltens- und Beziehungsmuster vorstrukturiert. Drei Aspekte solcher Beschäftigungsordnungen interessieren hier besonders. Erstens die Ordnungen privater Lebensformen (insbesondere die Generations- und Geschlechterordnungen), durch die die Beziehungen zwischen den Geschlechtern und zwischen Älteren und Jüngeren geregelt werden, zweitens die Wirtschafts- und Produktionsordnungen, durch die die Nachfrage nach Arbeitskräften in quantitativer, räumlicher, fachlicher und zeitlicher Hinsicht festgelegt wird, und drittens die arbeits- und sozialpolitischen Ordnungen, die die Ausbildung und die soziale Absicherung der Arbeitskräfte und die Umgangsformen mit Kooperationschancen und Konflikten regulieren. Durch die familialen und institutionellen Ordnungen werden Art und Umfang des Arbeitskräfteangebots reguliert, während die Nachfrage nach Arbeitskräften durch die jeweiligen Wirtschaftsstrukturen und Produktionsordnungen festgelegt wird.

## II. Eine Typologie europäischer Beschäftigungsordnungen

Die hochgradig standardisierte und industriell geprägte Beschäftigungsordnung der europäischen Nachkriegszeit war durch wechselseitige Verstärkungen zwischen einem industriellen Normalarbeitsverhältnis, einer männlich dominierten Versorgerehe und einer industriellen Massenproduktion gekennzeichnet. Diese industrielle Beschäftigungsordnung hat Europa länger und nachhaltiger geprägt als andere Länder (Therborn 1995). Im Zentrum dieser Beschäftigungsordnung stand das so genannte Normalarbeitsverhältnis (NAV).<sup>4</sup> Hierunter versteht Mückenberger (1985: 429) „Arbeitsverhältnisse, die idealer dauerhaft und kontinuierlich, im (möglichst groß-) betrieblichen Zusammenhang auf Vollzeitbasis erfolgen und Qualifikationen voraussetzen“. Weitere Merkmale der industriellen Beschäftigungsordnung waren:

- eine vorrangig industriell geprägte Wirtschaft und damit ein hoher Bedarf an disziplinierten, belastbaren, ausführend tätigen Arbeitskräften,
- ein Geschlechterverhältnis, das durch eine weitgehende Segmentierung zwischen männlicher Erwerbsarbeit und weiblicher Hausarbeit (bzw. temporärem weiblichen Zusatzverdienst) gekennzeichnet war,
- ein Generationenverhältnis, das auf einer ununterbrochenen Arbeitstätigkeit vom 15. bis zum 65. Lebensjahr und auf einer kaum höheren Lebenserwartung beruhte,
- ein Sozialversicherungssystem, das sich auf abhängige, lebenslange und versicherungspflichtige Tätigkeiten stützte und mit relativ geringen Beiträgen für Alter, Armut, Arbeitslosigkeit und Krankheit auskam. Diese Verkopplung von Normalarbeitsverhältnis und sozialer Sicherung erlaubte eine Lebensführung, die auf einem gesicherten Lebensstandard, auf kontinuierlicher Erwerbsarbeit und auf biographischer Planungssicherheit beruhte (Geissler 1998),
- ein Ausbildungssystem, das auf weitgehend getrennten, im Zeitablauf weitgehend stabilen Berufen und Disziplinen beruhte, und
- ein System kollektiver Arbeits- und Tarifvertragsbeziehungen, das von leistungsbereiten männlichen Facharbeitern und ihren Interessen geprägt wurde.

Diese Beschäftigungsordnung prägte die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten und reflektierte die gesellschaftliche Teilung der Arbeit zwischen Männern und Frauen. Sie bestimmte auch die Vorstellungen über eine angemessene und zumutbare Arbeit. Sie war eine zentrale Grundlage für die Prosperitätsphase der Nachkriegszeit: Zum einen waren die Flächentarifverträge, die duale Berufsausbildung und die sozialen Sicherungssysteme wichtige Voraussetzungen für die außerordentlichen Produktivitätsfortschritte der Nachkriegszeit, zum anderen waren die Lohnerhöhungen eng an Produktivitätssteigerungen gekoppelt, so dass keine Nachfragefülle entstehen konnte (Lutz 1984). Die Grundlage dieser Prosperitätsphase war die Kohärenz der familialen, arbeits- und sozialpolitischen und wirtschaftlichen Ordnungen (vgl. Übersicht 3).

Die angespannte Beschäftigungssituation vor allem in den kontinental- und südeuropäischen Ländern und Regionen verweist auf die Erosion dieser industriellen Beschäftigungsordnung. Die Familienmuster, die Produktionsformen und die arbeits- und sozialpolitischen Ordnungen der Nachkriegszeit verlieren ihre Grundlage, ohne dass sich schon ein neues, kohärentes Ensemble von privaten Lebensformen, Wirtschaftsstrukturen und arbeits- und sozialpolitischen Institutionen herausgebildet hätte. An die Stelle der bisherigen, von männlichen

---

<sup>4</sup> Mückenberger (1985: 420) versteht hierunter „ein sich in der individuellen Lebensgestaltung konkretisierendes gesamtgesellschaftliches Arrangement, das vorsieht, dass die Existenzsicherung der Individuen, ihre private und gesellschaftliche Lebenssituation sich aus ihrer Rolle im Erwerbsarbeitsleben herleitet und speist.“

Industriearbeitern geprägten und nationalstaatlich verfassten Beschäftigungsordnung treten Beschäftigungsordnungen, die durch eine heterogenere soziodemographische Zusammensetzung der Erwerbstätigen, durch vielfältigere supra- und subnationale Regulationsstrukturen und durch heterogene, sowohl industrielle als auch tertiäre Tätigkeiten geprägt sind.

Eine solche Gesellschaft ist durch eine breitere Vielfalt territorialer, branchen-, firmen- und gruppenspezifischer Beschäftigungsordnungen gekennzeichnet. Dieser Vielfalt können wir uns nähern, indem wir zunächst *Hochproduktivitäts- und Hochbeschäftigungsoordnungen* unterscheiden. Im ersten Fall wird eine hohe Produktivität durch die Konzentration auf industrielle Tätigkeiten, produktionsnahe Dienstleistungen und männliche Beschäftigte in den besten Jahren erzielt; im zweiten Fall werden ein hohes Beschäftigungsniveau und oftmals unterdurchschnittliche Produktivitätsfortschritte durch einen höheren Stellenwert personenbezogener Dienstleistungstätigkeiten und durch einen höheren Beschäftigungsanteil von Frauen, Jugendlichen und Älteren erreicht.

*Übersicht 4:* Bruttoinlandprodukt, Produktivität und Erwerbstätige in ausgewählten Ländern der OECD (durchschnittliche jährliche Veränderungsraten in %)

	Durchschnittliche jährliche Veränderungsraten	1960-69	1970-1979	1980-1989	1990-1997
USA	Wachstum des BIP <sup>(1)</sup>	4,1 %	3,1 %	2,9 %	2,5 %
	Produktivitätssteigerung	2,3 %	0,7 %	1,1 %	1,2 %
	Zahl der Erwerbstätigen	1,8 %	2,4 %	1,8 %	1,2 %
Japan	Wachstum des BIP <sup>(1)</sup>	10,1 %	4,4 %	4,0 %	1,7 %
	Produktivitätssteigerung	8,6 %	3,6 %	2,7 %	1,0 %
	Zahl der Erwerbstätigen	1,4 %	0,8 %	1,2 %	0,7 %
EU 15	Wachstum des BIP <sup>(1)</sup>	4,8 %	3,0 %	2,4 %	1,9 %
	Produktivitätssteigerung	4,6 %	2,6 %	1,9 %	1,5 %
	Zahl der Erwerbstätigen	0,2 %	0,4 %	0,5 %	0,4 %
• (West-) Deutschland	Wachstum des BIP <sup>(1)</sup>	4,4 %	2,7 %	2,2 %	1,4 % (ab 1991)
	Produktivitätssteigerung	4,2 %	2,6 %	1,7 %	2,5 % (ab 1991)
	Zahl der Erwerbstätigen	0,2 %	0,1 %	0,5 %	-1,2 % (ab 1991)
• Frankreich	Wachstum des BIP <sup>(1)</sup>	5,6 %	3,3 %	2,4 %	1,3 %
	Produktivitätssteigerung	4,9 %	2,8 %	2,1 %	1,4 %
	Zahl der Erwerbstätigen	0,6 %	0,5 %	0,3 %	-0,1 %
• Vereinigtes Königreich	Wachstum des BIP <sup>(1)</sup>	2,8 %	1,9 %	2,7 %	1,7 %
	Produktivitätssteigerung	2,9 %	1,8 %	1,9 %	1,8 %
	Zahl der Erwerbstätigen	0,0 %	0,2 %	0,7 %	-0,1 %
• Italien	Wachstum des BIP <sup>(1)</sup>	5,7 %	3,6 %	2,2 %	1,1 %
	Produktivitätssteigerung	6,2 %	2,9 %	2,1 %	1,8 %
	Zahl der Erwerbstätigen	-0,5 %	0,7 %	0,1 %	-0,6 %
• Niederlande	Wachstum des BIP <sup>(1)</sup>	5,1 %	2,9 %	2,2 %	2,4 %
	Produktivitätssteigerung	3,9 %	2,6 %	1,3 %	0,8 %
	Zahl der Erwerbstätigen	1,1 %	0,3 %	0,8 %	1,7 %
• Schweden	Wachstum des BIP <sup>(1)</sup>	4,6 %	2,0 %	2,0 %	0,8 %
	Produktivitätssteigerung	4,0 %	1,0 %	1,4 %	2,7 %
	Zahl der Erwerbstätigen	0,6 %	0,9 %	0,6 %	-1,9 %
• Dänemark	Wachstum des BIP <sup>(1)</sup>	4,3 %	2,2 %	2,0 %	2,5 %
	Produktivitätssteigerung	2,6 %	1,3 %	1,1 %	2,3 %
	Zahl der Erwerbstätigen	1,7 %	0,9 %	0,9 %	0,3 %

(1) BIP: Bruttoinlandprodukt in Preisen von 1991.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Sachverständigenrat 1998, Anhangtabelle 1 und 3. Die deutschen Werte beziehen sich bis 1990 auf das frühere Bundesgebiet, ab 1991 auf das wiedervereinigte Deutschland.

Die empirische Bedeutung einer solchen Unterscheidung kann durch den Vergleich des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums in verschiedenen OECD-Ländern illustriert werden (Übersicht 4). Hierzu werden die jährlichen Wachstumsraten ausgewählter Volkswirtschaften für die letzten vier Jahrzehnte (näherungsweise) in Produktivitätssteigerungen und in Verän-

derungen der Erwerbstägenzahlen „zerlegt“. Damit wird erfasst, wie sich das wirtschaftliche Wachstum verschiedener OECD-Länder auf Produktivitätszuwächse und zusätzliche Arbeitsplätze „verteilt“ hat. Ein Ergebnis dieser Analyse ist: „In den USA sind hohe Beschäftigungsgewinne bei geringen Produktivitätssteigerungen zu verzeichnen, während in Europa relativ hohe Produktivitätsgewinne bei Beschäftigungsverlusten auftreten“ (Schettkat 1997: 722). Dies gilt auch für Deutschland: Die Produktivitätssteigerungen der deutschen Wirtschaft liegen seit den 60er Jahren weit über dem amerikanischen Niveau. Die Kehrseite dieser Produktivitätserfolge ist ein geringes Beschäftigungswachstum: In Deutschland ebenso wie in den meisten europäischen Ländern werden erst Arbeitsplätze geschaffen, wenn das Wachstum des Bruttoinlandprodukts höher als etwa 2 % ist.<sup>5</sup> Während die USA seit den 60er Jahren pro Jahr durchschnittlich 1,8 % neue Arbeitsplätze schaffen, nimmt die Zahl der Arbeitsplätze in Europa und Deutschland jährlich um weniger als ein halbes Prozent zu – obwohl die Wachstumsraten der Wirtschaft in den USA und Europa zumindest bis in die 80er Jahre in etwa vergleichbar waren. Während in den USA mehr als die Hälfte des Wachstums durch mehr Beschäftigung erzielt wird, tragen in Europa steigende Erwerbstägenzahlen nur zu einem Achtel des Wachstums bei.

Zu beobachten ist eine außerordentliche Stabilität bei den „Verteilungsrelationen“ zwischen Produktivität und Beschäftigung. Zwar geht die geringe Beschäftigungsintensität des deutschen und europäischen Wirtschaftswachstums erst seit den 70er und 80er Jahren – angesichts sinkender Wachstumsraten – mit hohen Arbeitslosenzahlen einher. Aber auch auf dem Höhepunkt des Nachkriegsbooms, in den 60er Jahren, stiegen die Beschäftigungszahlen in Deutschland und Europa im Jahresschnitt nur um 0,2 %. Nur wenige Länder wechseln zwischen Hochbeschäftigte- und Hochproduktivitätsstrategien. Während das Wachstum der *schwedischen Wirtschaft* in den 70er und 80er Jahren vor allem durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze (im Staatssektor) erzielt wurde, konnten in den 90er Jahren hohe Produktivitätssteigerungen durch eine erhebliche Verringerung der Beschäftigtenzahlen erzielt werden. Ein ähnlicher Paradigmenwechsel – jedoch ohne einen drastischen Personalabbau und einen drastischen Rückgang der Wachstumsraten in den 90er Jahren – ist in *Dänemark* zu beobachten. Bis in die 80er Jahre wurden hohe Wachstumsraten durch die Schaffung zahlreicher neuer Arbeitsplätze erzielt; in den 90er Jahren wurde hingegen eher auf Produktivitätssteigerungen gesetzt. Die *Niederlande* hingegen schlügen seit den 80er Jahren den entgegengesetzten Weg ein: Die außerordentlich positive Beschäftigungsbilanz der Niederlande wurde durch die Zunahme von Teilzeitbeschäftigten erreicht; dies ging mit unterdurchschnittlichen Produktivitätssteigerungen einher.

Trotz dieser drei Gegenbeispiele ist die Beschäftigungsintensität im allgemeinen sehr stabil. Diese dauerhaften Unterschiede bei der „Aufteilung“ des wirtschaftlichen Wachstums in Beschäftigungs- und Produktivitätszuwächse verweist auf dauerhafte familialen, wirtschaftlichen und arbeits- und sozialpolitische Strukturen, die – als Ausgangspunkt einer komplexeren Typologie – als *Hochbeschäftigte- und Hochproduktivitätsordnungen* gegenübergestellt werden können (vgl. Übersicht 5).

Ein zentrales Merkmal einer Hochbeschäftigteordnung ist die umfassende Einbeziehung (*Inklusion*) der erwerbsfähigen Bevölkerung in das Erwerbsleben. In den skandinavischen, aber auch in den angelsächsischen Ländern sind nicht nur die Arbeitslosenquoten geringer, sondern auch die Beschäftigungsquoten höher. Die Kehrseiten dieser beeindruckenden Arbeitsmarktbilanz sind hohe Steuer- und Abgabenbelastungen (in Schweden etwa 51 % der Arbeitskosten im Jahre 1998). Dies bedroht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des

<sup>5</sup> Diese sogenannte Beschäftigungsschwelle lag in Deutschland bei 2,2 % (1973-98) bzw. 2,6 % (1989-1998), in den USA bei 0,4 % (1973-98) bzw. 0,7 % (1989-1998) und in Japan bei 1,2 % (1973-98) bzw. 0,3 % (1989-1998; eigene Berechnungen auf Grundlage von OECD-Daten).

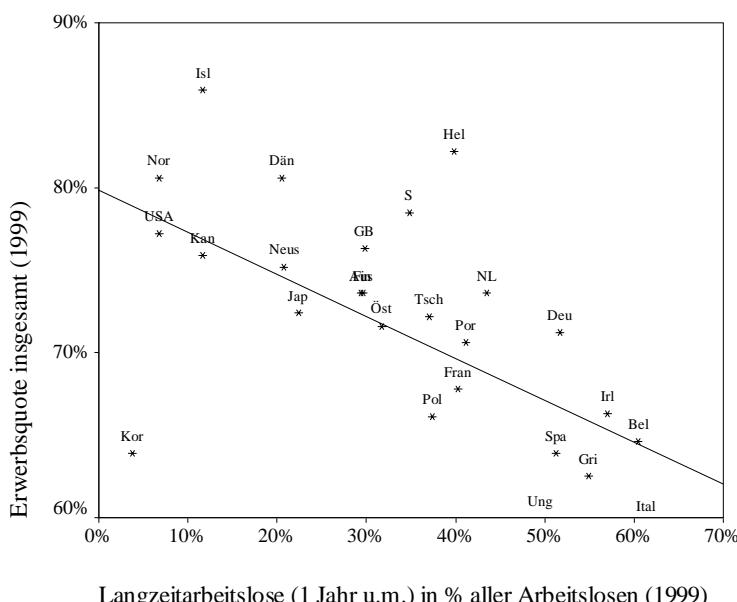
weltmarktorientierten Sektors, während die zunehmende Kluft zwischen Arm und Reich im angelsächsischen Fall den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährdet.

#### *Übersicht 5: Zwischen Hochproduktivitäts- und Hochbeschäftigteordinungen*

	<b>Hochproduktivitätsordinungen</b>	<b>Hochbeschäftigteordinungen</b>
Beispiele	Die kontinentaleuropäischen Länder (teilweise auch Südeuropa)	Insbesondere die skandinavischen und angelsächsischen Länder
Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern und Generationen	Selektive Einbeziehung von Frauen, Älteren und Jugendlichen ins Erwerbsleben	Forcierte Einbeziehung von Frauen, Älteren, Jugendlichen ins Erwerbsleben
Art der Beschäftigungsverhältnisse	In der Industrie noch vorwiegend „Normalarbeitsverhältnisse“ (unbefristete, stabile Vollzeitstellen vor allem für männliche inländische Facharbeiter). Zunehmende Flexibilitäts-, Leistungs- und Mobilitätsanforderungen bei wissensbasierten Tätigkeiten	Hohe Flexibilitäts- und Qualifikationsanforderungen im industriellen und tertiären Kernsektor; Zunahme irregulärer Arbeitsformen an den „Rändern“
Institutionelle Regulierung	Nationalstaatliche Regulierung von Arbeit, Ausbildung, Beruf, Tarifvertragsbeziehungen, sozialer Absicherung; Entwicklung heterogener Regulationsstrukturen	Diversifiziertere Regulationsstrukturen auf individueller, betrieblicher, regionaler, staatlicher und suprastaatlicher Ebene
Wirtschaftsstrukturen	Komplementarität von Industrie und produktionsnahen Dienstleistungen	Neben Industrie und produktionsnahen Dienstleistungen Expansion sozialer und personenbezogener Dienstleistungen

Die kontinental- und südeuropäischen Länder setzen hingegen auf den Ausschluss von Randgruppen des Arbeitsmarktes. Vor allem Frauen werden tendenziell aus dem Erwerbsleben ausgegrenzt (*Exklusion*). Auch als Reaktion auf die zunehmende Arbeitslosigkeit wurden seit Mitte der 70er Jahre Ältere und Jugendliche (sofern dies nicht durch ein duales Berufsausbildungssystem konterkariert wird) verstärkt vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Ein deut-

#### *Übersicht 6: Erwerbsquoten und Langzeitarbeitslose in der OECD (1999)*



Quelle: OECD, 2000: Employment Outlook. Paris.

licher Hinweis für die Wirksamkeit solcher Exklusionsmuster ist der hohe Anteil von Langzeitarbeitslosen in Ländern, die dem kontinentaleuropäischen Hochproduktivitätsmuster zuzuordnen sind: Während dieser Anteil in Deutschland, Belgien und Frankreich und in den Mittelmeerländern sehr hoch ist, ist er in den skandinavischen und angelsächsischen Ländern erheblich geringer. Der Übersicht 6 kann entnommen werden, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen umso höher ist, je geringer die Erwerbsquote in einem Land ist. Der Ausschluss von „Problemgruppen des Arbeitsmarktes“ (Offe/Hinrichs 1984) geht also mit einer geringeren Erwerbsbeteiligung einher.

Solche Ausgrenzungsstrategien können sich immer weniger auf einen selbstverständlichen lebensweltlichen Hintergrund stützen: Die Erwerbsquoten von Frauen steigen auch in den Ländern an, die bisher auf die Trennung von weiblicher Hausarbeit und männlicher Erwerbsarbeit gesetzt haben. Die Frühverrentung älterer Arbeitnehmer kann nicht mehr im bisherigen Umfang finanziert werden. Am fraglosesten werden noch verlängerte Verbleibsszeiten von Jugendlichen im Ausbildungssystem akzeptiert - auch wenn hierdurch die Arbeitskräfte während ihrer kreativsten und „begeisterungsfähigsten“ Phase vom Arbeitsleben ferngehalten werden. Insgesamt stellt die arbeitsmarkexterne Reproduktion von Frauen, (Früh-) Rentnern und Studierenden hohe Anforderungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit von Familien und nationalstaatlichen Sicherungssystemen.

*Zweitens* sind aktuelle Beschäftigungsordnungen durch eine *Pluralisierung und Differenzierung der Beschäftigungsverhältnisse* gekennzeichnet. Dies geht einher mit einer *Ausweitung des Dienstleistungssektors*. Zum einen steigt der Bedarf an unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Transport, Logistik, Kommunikation, Finanzierung, Datenverarbeitung, Beratung). Zum anderen steigt die Nachfrage an persönlichen und sozialen Dienstleistungen, also an Betreuungs-, Gesundheits-, Bildungs-, Erziehungs-, Unterhaltungs- und Reinigungsleistungen. Weder die einfachen noch die anspruchsvolleren Dienstleistungstätigkeiten können ohne weiteres nach dem Modell der Normalarbeitsverhältnisse organisiert werden. Am stärksten expandieren daher die Beschäftigungsformen, die bisher als irregulär oder atypisch angesehen wurden: Teilzeitarbeitsformen, geringfügige Beschäftigungen, befristete Stellen, Scheinselbständige und Selbständige ohne Beschäftigte, Tele- und Heimarbeiter, Leiharbeit. Diese „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ wird in Hochproduktivitätsgesellschaften noch auf die „Ränder“ der erwerbstätigen Bevölkerung beschränkt (vgl. zur deutschen Situation etwa Hoffmann/Walwei 1998 und Knuth 1998). In Hochbeschäftigungsgesellschaften hingegen ist die zwischenbetriebliche Mobilität erheblich höher; auch unbefristete Stellen können im Bedarfsfall jederzeit gekündigt werden (vgl. zur Situation in den USA Werner 1997: 595).

Ein *drittes* Merkmal neuer Beschäftigungsordnungen ist die *Schwächung der bisherigen nationalstaatlich verfassten Institutionen* und die Herausbildung diversifizierter Regulierungsstrukturen auf individueller, betrieblicher, regionaler, branchenweiter und supranationaler Ebene. Angesichts einer steigenden Mobilität von Kapital- und Informationsflüssen und der damit einhergehenden Erosion der Steuerbasis kann die Ausweitung sozialstaatlicher Sicherungssysteme nicht mehr im selben Umfang wie bisher fortgeführt werden. Die Wirksamkeit von Flächentarifverträgen und kollektiven Interessenvertretungen nimmt ab. Anstelle solcher landesweit vereinheitlichten Institutionen entwickeln sich flexiblere, diversifiziertere Regulationsstrukturen: Neben einer kompakten Phase der schulischen und beruflichen Erstausbildung treten individuelle, betriebliche, schulische und akademische Weiterbildungsphasen. Neben nationale und branchenweite Tarifverträge treten individuelle und betriebliche Arbeits- und Werkverträge. Neben staatliche Formen der sozialen Sicherung treten betriebliche und individuelle Formen der Absicherung (etwa Lebensversicherungen und Betriebsrenten). Diese Pluralisierung und Diversifizierung ist in den Hochbeschäftigungsgesellschaften vermutlich weiter vorangeschritten als in den Hochproduktivitätsländern.

Bisher wurden jeweils zwei sehr unterschiedliche Beschäftigungsordnungen in den Kategorien von Hochbeschäftigte- und Hochproduktivitätsordnungen zusammengefasst: Zum einen wurden die skandinavischen und die angelsächsischen Länder als Hochbeschäftigungsgesellschaften analysiert, da beide Ländergruppen auf eine weitgehende Einbeziehung der erwerbsfähigen in die erwerbstätige Bevölkerung setzen. Hierbei beschreiten sie jedoch gänzlich andere Wege: Während die skandinavischen Länder auf die staatliche Bereitstellung personenbezogener und sozialer Dienstleistungen setzen, wird in Großbritannien und in anderen angelsächsischen Ländern eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote durch eine stärkere Ausdifferenzierung der Einkommensfächers, d.h. durch relativ niedrige Löhne, erreicht. Ebenso wird in den Hochproduktivitätsgesellschaften – zu denen nicht nur Frankreich, Österreich, Deutschland und Belgien, sondern auch die durch relativ hohe Produktivitätssteigerungen gekennzeichneten Mittelmeerländer gehören – der tendenzielle Ausschluss vom Arbeitsmarkt auf zwei sehr unterschiedliche Weisen erreicht: In den kontinentaleuropäischen Ländern wird eine niedrigere Erwerbsquote von Frauen und Älteren durch die finanzielle Unterstützung von Frühverrentungen und die steuerliche Begünstigung von Familie und Ehe ermöglicht. In den Mittelmeerlandern hingegen verweist die geringe Erwerbsquote von Jugendlichen und Frauen, auf eine angespannte Arbeitsmarktlage, auf die Schwierigkeiten jugendlicher Outsider, mit etablierten Insidern zu konkurrieren und auf die prägende Kraft traditioneller Familienkonzeptionen. Die nicht erwerbswirtschaftliche Organisation von Hausarbeit wird durch eine unterschiedliche Kombination sozialstaatlicher und familialer Arrangements ermöglicht.

Daher soll nun eine etwas komplexere Typologie europäischer Beschäftigungsordnungen vorgeschlagen werden (Übersicht 7). Hierbei gehen wir von der hohen Bedeutung der nationalstaatlichen Regulationsebene in den skandinavischen und kontinentaleuropäischen Ländern aus. Im Vergleich zu den mediterranen und angelsächsischen Gesellschaften sind sozialstaatliche Absicherungen, Tarifvertragsbeziehungen und Berufsausbildungssysteme erheblich wichtiger. Dies dokumentiert sich nicht zuletzt in einer höheren Steuerquote. Die angelsächsischen und mediterranen Länder hingegen setzen stärker auf familiale und regionale Unterstützungsstrukturen oder auf marktvermittelte Beziehungen. Wenn diese beiden Unterscheidung kombiniert werden, ergibt sich die folgende Typologie europäischer Beschäftigungsordnungen.

#### *Übersicht 7: Eine Typologie europäischer Beschäftigungsordnungen*

	<b>Hochbeschäftigteordnungen (Inklusion der erwerbsfähigen in die erwerbsfähige Bevölkerung)</b>	<b>Hochproduktivitätsordnungen (Exklusion sog. „Problemgruppen des Arbeitsmarktes“)</b>
Nationalstaatliche Formen der gesellschaftlichen Integration	Wohlfahrtsstaatliche Hochbeschäftigteordnungen skandinavischer Provenienz	Kontinentaleuropäische Hochproduktivitätsordnungen
Prä- oder postnationale Formen der gesellschaftlichen Integration (Markt, Stand, Regionen oder Familie)	Angelsächsische Hochbeschäftigteordnungen	Nachholende Modernisierung mediterraner Wirtschafts- und Sozialordnungen

Diese vier europäischen Beschäftigungsordnungen unterscheiden sich in der Dimension der privaten Lebensformen, der Wirtschafts- und Produktionsordnungen und der arbeits- und sozialpolitischen Ordnungen. Hierauf verweisen die in der Übersicht 8 zusammengefassten Indikatoren. Auf diese Unterschiede zwischen dem skandinavischen, dem angelsächsischen, dem kontinentaleuropäischen und dem mediterranen Modell wird im folgenden Kapitel eingegangen.

*Übersicht 8: Beschäftigungsordnungen in 21 OECD-Ländern. Einige Indikatoren (1999; ungewichtete Mittelwerte)*

	Angelsächs. Län- der (n=6) <sup>(1)</sup>	Skandinavien (n=4)	Kontinental- europa (n=6)	Südeuropa (n=5)
Beschäftigungsquote (1999)	69 %	73 %	67 %	56 %
Differenz zwischen der Beschäfti- gungsquote von Männern und Frauen (1999)	15 %	7 %	17 %	29 %
Langzeitarbeitslose (1999; in % aller Arbeitslosen)	26 %	23 %	45 %	49 %
Differenz zwischen den Beschäfti- gungsquoten der Jungen und der Kernaltersgruppe (1999)	22 %	32 %	34 %	34 %
Differenz zwischen den Beschäfti- gungsgruppen der Älteren und der Kernaltersgruppe (1999)	28 %	27 %	41 %	29 %
Neugeschaffene Arbeitsplätze (1997/87) <sup>(2)</sup>	+15,0 %	-4,0 %	+10,3 %	+8,3 %
Anteil der Dienstleistungsbeschäf- tigten (1998)	71 %	71 %	69 %	55 %
Wertschöpfung wissensbasierter Branchen (1994/96; in % des BIP)	49,1 %	42,6 %	49,8 %	38,0 %
Teilzeitarbeit (1999; in % aller Beschäftigten)	20 %	15 %	20 %	9 %
Anteil der Arbeitskräfte (25-64 Jahre) mit Tertiärausbildung (1998)	32 %	30 %	25 %	15 %
Striktheit der Kündigungsschutz- gesetze (Ende der 90er Jahre; OECD 1999: 66))	1,0	2,2	2,3	3,4
Einkommenssteuer und Sozial- abgaben (in % der Arbeitskosten; 1998)	29 %	45 %	46 %	39 %
Steuereinnahmen (1996; in % des Bruttoinlandprodukts)	34 %	48 %	42 %	36 %
Tarifvertragliche Absicherung (1990; in % aller Beschäftigten) <sup>(2)</sup>	44 %	71 %	81 %	75 %
Gewerkschaftlicher Organisations- grad (1990) <sup>(2)</sup>	35 %	70 %	32 %	22 %
Einkommensungleichheit (D9/D1; 1990-95) <sup>(2)</sup>	3,5	2,2	2,8	3,4
Lohnersatzleistungen (1997; in % des vorherigen Nettoeinkommens; Paar mit 2 Kindern) <sup>(2)</sup>	66 %	80 %	77 %	63 %

Die Mittelwertunterschiede zwischen den vier Ländergruppen sind – mit Ausnahme der altersgruppenspezi-  
fischen Beschäftigungsquoten – mindestens auf dem 5 %-Niveau signifikant.

(1) Die Gruppe der angelsächsischen Länder besteht aus dem Vereinigten Königreich, Irland, USA, Austra-  
lien, Kanada und Neuseeland. In den drei anderen Ländergruppen sind neben den EU15-Ländern (außer  
Luxemburg) noch die Schweiz, Norwegen und die Türkei einbezogen.

(2) Für diese Indikatoren liegen die Werte nicht für alle 21 Länder vor.

Quellen: OECD: Employment Outlook. Jahrgänge 1994, 1996, 1999, 2000; OECD, 2000: Education at a Glance;  
OECD, 2000: Taxing Wages; OECD, 1999: Benefit systems and work incentives; OECD, 1999: Science, Tech-  
nology and Industry Scoreboard und weitere OECD-Publikationen.

Festgehalten werden kann: Die europäischen Beschäftigungsordnungen sind mit neuen  
Ansprüchen und Konfliktlinien zwischen den Generationen, Geschlechtern und Qualifi-  
kationsgruppen konfrontiert: Die bisherigen Ungleichheiten bei der Beteiligung am Erwerbs-

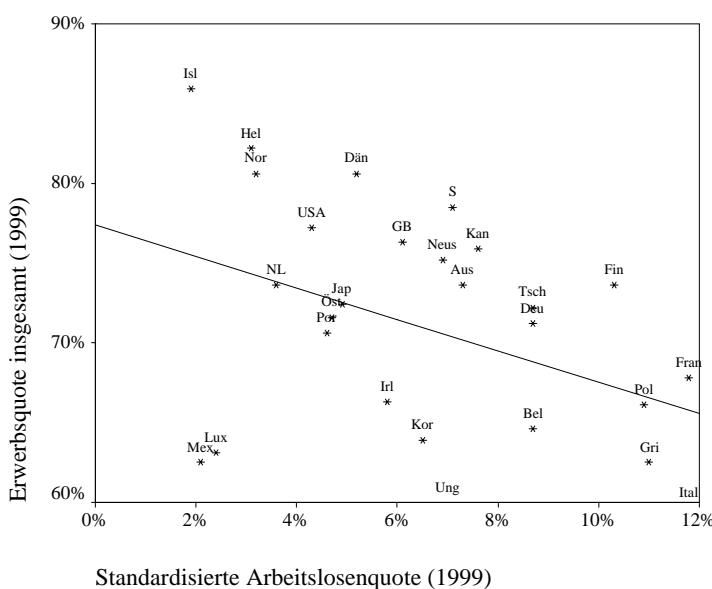
leben lassen sich nicht mehr bruchlos fortschreiben: Die weitgehende Trennung zwischen männlicher Erwerbsarbeit und weiblicher Hausarbeit trifft an ihre Grenzen; die am Bild des männlichen inländischen Industriearbeiters ausgerichteten kollektiven Regulationsformen werden durch individuellere und betriebsspezifischere Regulationsformen für oftmals akademisch qualifizierte „Wissensarbeiter“ herausgefordert. Auch die Ausgrenzung von Älteren und Jugendlichen trifft in einigen Ländern auf finanzielle und legitimatorische Grenzen. Im Spannungsverhältnis dieser unterschiedlichen Beschäftigungsinteressen von Männern und Frauen, von Jüngeren und Älteren, von Qualifizierteren und weniger Qualifizierten bewegen sich die europäischen Beschäftigungsordnungen. Diese Beschäftigungsordnungen lassen sich zwischen Hochbeschäftigte- und Hochproduktivitätsordnungen einerseits und nationalstaatlichen und anderen (marktvermittelten, schichtspezifischen, regionalen oder familialen) Solidaritäten andererseits verorten. Auf dieser Grundlage können vier verschiedene Beschäftigungsordnungen in Europa (ohne Osteuropa) unterschieden werden:

### III. Zwischen Exklusion und Inklusion: Der Wandel privater Lebensformen

Ein zentraler Pfeiler einer jeden Beschäftigungsordnung sind die Beziehungen zwischen den Geschlechtern und Generationen. Das Ausmaß, in dem Männer und Frauen, Jugendliche und Ältere am Erwerbsleben beteiligt sind, ist auch das Ergebnis privater Aushandlungsprozesse und staatlicher Vorsorgungsgarantien (Pfau-Effinger 1996). Die steigenden Frauenerwerbsquoten verweisen auf die Entinstitutionalisierung und Pluralisierung der Lebens-, Familien- und Haushaltsformen in Europa (vgl. Höpflinger 1997). Damit verliert das bisherige Modell der männlich dominierten Versorgerehe seine soziokulturelle Grundlage. Allerdings setzen die Hochproduktivitätsgesellschaften noch auf die Stabilisierung bisheriger Exklusionsmuster: Frauen (und in dem Maße, wie dies nicht mehr möglich ist, auch Ältere oder

*Übersicht 9: Erwerbs- und Arbeitslosenquoten in den*

*OECD-Ländern (1999)*



Jugendliche) werden nach Möglichkeit auf arbeitsmarktrechte externe Alternativrollen (Hausarbeit, Vorruststand, Ausbildung) verwiesen. Hochbeschäftigungsgesellschaften hingegen setzen auf eine weitgehende Einbeziehung dieser Gruppen ins Erwerbsleben: Überraschenderweise geht dies jedoch nicht mit steigenden Arbeitslosenzahlen einher. Dies kann entweder als Hinweis auf die erfolgreiche Manipulierung von Arbeitslosenzahlen interpretiert werden - eine plausible Annahme. Oder sie kann als Hinweis auf ein *Paradox von Hochbeschäftigungsgesellschaften* gewertet werden: Die Einbeziehung größerer Teile der erwerbsfähigen

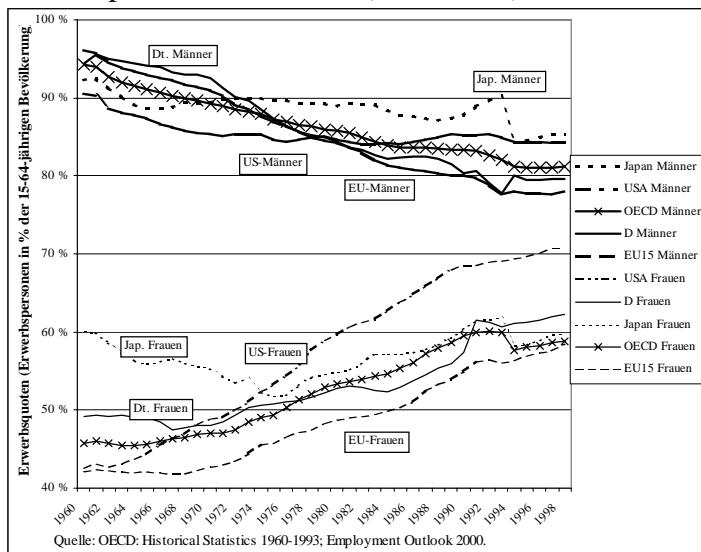
Bevölkerung ins Erwerbsleben geht nicht mit höheren, sondern mit geringeren Arbeitslosenquoten einher (vgl. Übersicht 9). Die Zahl der Arbeitsplätze in einem Land ist somit keinesfalls konstant. Bisher randständige Gruppen können ins Erwerbsleben einbezogen werden – allerdings oftmals nicht zu den bisher üblichen Bedingungen.

### a) Die Veränderung der Geschlechterverhältnisse

Der Wandel der Geschlechterverhältnisse ist eine zentrale Herausforderung für das Normalarbeitsverhältnis. Die „Normalkleinfamilie“ (zwei Kinder, lebenslange Ehe, der Mann als vollzeitbeschäftiger Allein- oder Hauptverdiener, die Frau als Mutter, Hausfrau und ggf. „dazuverdienende“ Arbeitskraft) wird mit steigenden Scheidungsraten, zunehmenden Ansprüchen an individuelle Lebensgestaltung, einer besseren Ausbildung und steigenden Arbeitslosenrisiken immer weniger akzeptiert. In (nahezu) allen fortgeschrittenen Industrieländern ist die Frauenerwerbsquote seit den 60er Jahren gestiegen (von 1960 bis 1999 in der OECD durchschnittlich von 46 % auf 60 %), während die Erwerbsquote der Männer von 94 % auf 82 %; gesunken ist (vgl. Übersicht 10). Durch diesen Angleichungsprozess hat sich die Kluft zwischen den Erwerbsquoten von Männern und Frauen in etwa halbiert.

Die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit ist in den verschiedenen OECD- und EU-

*Übersicht 10: Entwicklung der Erwerbsquoten von Männern und Frauen in Deutschland, Europa, den USA, Japan und der OECD (1960-1999)*



Staaten unterschiedlich weit vorangeschritten: Mehr als zwei Drittel der erwerbstägigen Frauen sind in den USA und den skandinavischen Ländern (Dänemark, Norwegen, Schweden) erwerbstätig. Die hohe Beschäftigungsquote der skandinavischen Länder ist hierauf zurückzuführen, während angelsächsische Länder eher auf eine hohe Erwerbsbeteiligung von Jugendlichen setzen. Die geringeren Beschäftigungsquoten der südeuropäischen Länder erklären sich vor allem durch die um durchschnittlich 29 % geringeren Beschäftigungsquoten der Frauen (Übersicht 8).

Die steigende Frauenerwerbsquote geht mit

einem hohen Anteil weiblicher Teilzeitarbeiter einher; 1999 waren in der Europäischen Union durchschnittlich 79 % aller Teilzeitarbeiter weiblich (in Deutschland 84,1 %). Ein Drittel aller erwerbstägigen europäischen Frauen sind teilzeitbeschäftigt (1999: 30,3 %). In der Regel sind Teilzeitstellen geringer entlohnt, die Aufstiegschancen sind schlechter, die Dauer der Betriebszugehörigkeit ist geringer und es gibt weniger Weiterbildungsangebote (OECD: Employment Outlook 1999, 2000). Trotz dieser Nachteile werden Teilzeittätigkeiten zumeist freiwillig ausgeübt. Eine hohe Frauenbeschäftigsquote ohne eine hohe Teilzeitquote verzeichnen nur die skandinavischen und postsozialistischen Länder (etwa Tschechien, Ungarn, Polen, Finnland und Schweden). Der Konflikt zwischen Familien- und Erwerbsarbeit wird in diesen Ländern vermutlich durch besser ausgebauten Einrichtungen zur Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen entschärft.

Festgehalten werden kann: Der Ausschluss von Erwerbschancen wird auch in den kontinental- und südeuropäischen Ländern – in denen der Mann traditionell als Ernährer fungierte – immer weniger hingenommen. Frauen lassen sich immer weniger auf die Rollen von Hausfrauen und Müttern – also auf arbeitsmarktextere Re却roduktionsformen – beschränken. In Anlehnung an E. Durkheim und R. Münch formuliert: Neben die „mechanische Solidarität“ von Familien tritt auch für Frauen die „organische Solidarität“ marktvermittelter Austauschbeziehungen. Erst bei einer Beschäftigungsquote von 60-70 % (wie in den angelsächsischen und skandinavischen Ländern) scheint eine gewisse Sättigungsgrenze erreicht zu sein. Eine steigende Erwerbsquote bedeutet jedoch nicht notwendigerweise, dass auch die Arbeitslosigkeit steigen muss. Vielmehr kann sich die Grenze zwischen Erwerbsarbeit und marktexternen, in familiale, ehrenamtliche, nachbarschaftliche oder dörfliche Austauschbeziehungen eingebetteten Arbeitsformen verschieben. Kochen, Kindererziehung, Reparaturen, emotionale Zuwendung, spirituelle Bedürfnisse, Beratung oder die Pflege von Alten und Kranken können im Zuge gesellschaftlicher Ausdifferenzierungsprozesse als Erwerbsarbeit organisiert werden. Wenn die Modernisierung der gesellschaftlichen Arbeitsformen mit der Herauslösung der Frauen aus familialen Arbeitsbeziehungen Schritt hält, dann führt eine steigende Frauenerwerbsquote nicht zu einer steigenden Arbeitslosigkeit. Hierfür spricht, dass Länder mit noch eher traditionellen Frauenrollen (Spanien, Griechenland, Italien, Frankreich oder Belgien) die höchsten Frauenarbeitslosenquoten aufweisen. In diesen Ländern können Frauen nicht mehr wirkungsvoll vom Arbeitsmarkt ferngehalten werden – aber sie können auch noch nicht gleichberechtigt ins Erwerbsleben integriert werden. Die hohe Arbeitslosigkeit in vielen kontinental- und südeuropäischen Ländern verweist also darauf, dass sich ein neues Gleichgewicht zwischen Erwerbs- und Nichterwerbsarbeit noch nicht eingestellt hat. Die Auflösung der männlichen Versorgerehe erfolgt schneller als der Aufbau geeigneter Organisations- und Finanzierungsstrukturen für marktvermittelte Dienstleistungen.

## b) Der Wandel der biographischen Ordnung

Die „Kernarbeitszeit“ in den entwickelten Ländern konzentriert sich immer mehr auf die Zeit vom 25. bis zum 55. Lebensjahr (bei Frauen: von 25-50 Jahren). Ältere und jüngere Arbeitnehmer werden tendenziell aus dem Erwerbsleben ausgeschlossen. Diese Entwicklung ist das Ergebnis verlängerter Ausbildungszeiten und frühzeitiger Verrentungen. Zum einen wird die Ausbildungszeit für immer mehr Jugendliche bis ans Ende des dritten Lebensjahrzehnts verlängert. Zum anderen wird – auch als Reaktion auf die steigende Arbeitslosigkeit – der Übergang in die Rente für immer mehr Erwerbstätige praktisch auf 55 bis 60 Jahre vorgezogen. Dies entlastet den Arbeitsmarkt und sichert den gesellschaftlichen Zusammenhalt, da die Rollen des Lernenden und des Rentners gesellschaftlich akzeptierte Alternativen zur Erwerbsarbeit sind. Aus finanziellen und demographischen Gründen wird sich diese Entwicklung jedoch nicht mehr wie bisher fortsetzen lassen.

In der OECD liegt die Beschäftigungsquote der 55-65-Jährigen derzeit um ein Drittel unter der Beschäftigungsquote der 25- bis 55-Jährigen (OECD 1999: 49 % im Vergleich zu 76 %). In der Europäischen Union sind noch deutlich weniger Ältere erwerbstätig (1999: 38 %) – während in anderen Ländern noch etwa zwei Drittel dieser Altersklasse im Erwerbsleben stehen (etwa in Japan, in Norwegen, in Schweden oder in der Schweiz). Ein guter Indikator für die ungleiche Erwerbsbeteiligung der verschiedenen Generationen ist der Abstand zwischen den Beschäftigtenquoten der verschiedenen Altersgruppen: In den arbeitsmarktpolitisch erfolgreichsten Ländern sind die Abstände von der Kerngruppe der 25-55-Jährigen geringer als in Deutschland. Hierzu gehören nahezu alle angelsächsischen Länder (mit Ausnahme Kanadas), aber auch die Schweiz, Norwegen und Dänemark. Während diese Länder auf die Einbeziehung auch der Jüngeren und Älteren setzen, setzen vor allem die kontinentaleuropäi-

schen Länder auf den Ausschluss dieser Altersgruppen. Die Beschäftigungsquote der Älteren liegt hier durchschnittlich um 41 % unter derjenigen der mittleren Jahrgänge (in Österreich und Belgien sogar um 52 %).

Da die durchschnittliche Lebenserwartung von 65-jährigen europäischen Männern fast 16 Jahre beträgt, wird die Fortführung von Frühverrentungspolitiken die Sozialbudgets überfordern. Schon jetzt werden 44,8 % der europäischen Sozialschutzausgaben und 12,3 % des europäischen Bruttoinlandprodukts für Alters- und Hinterbliebenenrenten ausgegeben – obwohl die eigentliche Belastungsprobe der Alterssicherungssysteme erst noch bevorsteht (Eurostat Memo Nr. 4/99 vom 3.5.1999). Wenn der Anteil der Älteren an der erwerbsfähigen Bevölkerung von jetzt etwa 24 % (2000; im Euroraum) bis zum Jahr 2040 auf 48 % steigen wird (EZB, 2000: Monatsbericht Juli), dann wird dies die Steuern und Sozialabgaben auf nicht mehr tolerierbare Höhen treiben. Bei Fortschreibung der jetzigen Beschäftigungsquoten (EU 1999: 62,6 %) müssten zehn Erwerbstätige dann fast acht Rentner finanzieren. Die steigende Erwerbsneigung der Frauen kann somit nicht unbegrenzt durch Frühverrentungen kompensiert werden; vieles spricht für eine zukünftig wieder stärkere Einbeziehung der älteren Arbeitnehmer ins Erwerbsleben.

Kostengünstiger als die Frühverrentung älterer Arbeitnehmer ist das „Parken“ von arbeitswilligen Jugendlichen in schulischen und akademischen Ausbildungseinrichtungen. Lange Ausbildungszeiten sind nicht nur auf höhere Qualifikationsanforderungen, sondern auch auf geringe Beschäftigungschancen zurückzuführen: Während in den Ländern mit den weltweit höchsten Anteilen hochschulisch ausgebildeter Arbeitskräfte (USA und Australien) etwa 60 % der Jugendlichen erwerbstätig sind, stehen in einigen europäischen Ländern weniger als ein Drittel der Jugendlichen im Berufsleben (Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg). Die Länder mit einem dualen Berufsausbildungssystem (Deutschland, Island, Norwegen, Dänemark, Niederlande, Österreich) nehmen hier eine Sonderstellung ein. Die Erwerbstätigenquoten der Jugendlichen (bis 25 Jahre) in diesen Ländern liegen weit über dem europäischen Durchschnitt (1999: 40 %) – wenn auch noch deutlich unter dem amerikanischen Wert. Zwei unterschiedliche institutionelle Arrangements begünstigen also eine umfassende Einbeziehung der Jugendlichen ins Erwerbsleben (vgl. auch Gangl 2000): In den angelsächsischen Ländern mit ihren vorwiegend innerbetrieblichen, organisationsbestimmten Arbeitsmärkten (Müller/Shavit 1998) werden Jugendliche ohnehin, ebenso wie andere Arbeitnehmergruppen, in erheblichem Maße ins Erwerbsleben einbezogen: Die Differenz zur Beschäftigungsquote der Arbeitnehmer im mittleren Alter liegt in den angelsächsischen Ländern bei etwa 20 %. In den Ländern mit beruflichen, qualifikationsbestimmten Arbeitsmärkten gelingt die Einbeziehung von Jugendlichen durch die Zuweisung eines Auszubildendenstatus. In den romanischen und in den Mittelmeirländern werden hingegen die Jugendlichen tendenziell vom Erwerbsleben ausgeschlossen, da diese Länder weder auf eine umfassende Inklusion der Bevölkerung ins Erwerbsleben setzen noch über einen spezifischen Zugangsweg wie das duale Berufsausbildungssystem verfügen. Die Differenz zwischen den Beschäftigungsquoten von jüngeren und mittleren Jahrgängen liegt in Belgien, Frankreich, Griechenland und Italien (aber auch in Finnland) über 40 %. Diese Differenz erklärt sich auch durch die strikte Kündigungsschutzgesetzgebung dieser Länder. Dieser Index, den die OECD (1999, Employment Outlook, S. 66) für reguläre und befristete Beschäftigungsverhältnisse und für Massenentlassungen berechnet hat, schwankt zwischen 0,7 (USA) und 3,7 (Portugal). Er erklärt 45 % der national unterschiedlichen Beschäftigungsquoten von Jugendlichen ( $r^2=0,45$ ). Wenn zusätzlich noch die Existenz bzw. Nichtexistenz eines dualen Berufsausbildungssystems in einer multiplen Regressionsanalyse berücksichtigt wird, dann können 70 % der Varianz erklärt werden.

Festgehalten werden kann, dass sich die Erwerbsneigung der Frauen in allen entwickelten Ländern deutlich erhöht. Komplementär zur Erosion der Kleinfamilie ist eine Ero-

sion der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung von Männern und Frauen zu beobachten. Dies geht nur dann mit steigenden Arbeitslosenquoten einher, wenn nicht neue, marktvermittelte Organisationsformen für bislang marktextern erbrachte Erziehungs-, Pflege- und Betreuungstätigkeiten entwickelt werden. Die skandinavischen und angelsächsischen Länder waren – wenn auch auf vollkommen verschiedenen Wegen – am erfolgreichsten bei der erwerbsförmigen Organisation von Aufgaben, die bisher in Haushalt und Familie erbracht wurden.

Weiterhin hat sich die Erwerbstätigkeit in den letzten Jahrzehnten immer mehr auf die Kerngruppe der 25-55-Jährigen konzentriert. Die Erwerbsquoten in dieser Altersgruppe liegt in den industrialisierten Kernländern (mit Ausnahme der Mittelmeerländer) bei etwa 80 %. Die national unterschiedlichen Erwerbsquoten lassen sich nicht vorrangig durch Unterschiede in dieser Kerngruppe erklären. Erheblich stärker ins Gewicht fallen die Unterschiede zu Beginn und zum Ende des Erwerbslebens. Während in den kontinentaleuropäischen Ländern durchschnittlich 46 % der Personen von 15 bis unter 25 Jahren im Erwerbsleben stehen, sind es in den angelsächsischen Ländern ein Zehntel mehr. Noch deutlicher sind die Unterschiede zum Ende des Erwerbslebens. Solche altersbezogenen Formen der Ausgrenzung treten jedoch auf wirtschaftliche und demographische Grenzen.

#### **IV. Der Wandel der Produktionsordnungen**

Die kontinentaleuropäische Wirtschaft ist durch eine sehr hohe Arbeitsproduktivität gekennzeichnet. Die Wertschöpfung pro Arbeitsstunde ist etwa in Frankreich, den Niederlanden, der Schweiz oder in Deutschland höher als in den USA.<sup>6</sup> Nicht die Verlängerung der Arbeitszeiten und die Erhöhung der Erwerbstätigenzahlen (wie in den USA), sondern eine hohe Wertschöpfung pro Arbeitsstunde und eine Verkürzung der Arbeitszeiten stehen im Zentrum des kontinentaleuropäischen Wirtschaftsmodells. Angelsächsische Länder haben hingegen – trotz der unbestreitbaren Innovations- und Produktivitätsvorsprünge etwa der britischen Finanzdienstleistungen oder der amerikanischen Hochtechnologieindustrien – auch auf die Ausweitung von Tätigkeiten mit niedrigerer Produktivität gesetzt. Diese größeren inländischen Produktivitätsdifferenzen dokumentieren sich zum einen in größeren Einkommensungleichheiten, zum anderen in einem höheren Beschäftigungsniveau: Auch bei vergleichbaren Wachstumsraten nimmt die Zahl der Arbeitsplätze in den USA erheblich stärker zu als in Deutschland und Europa.

Diese unterschiedliche Beschäftigungsintensität ist das Ergebnis unterschiedlicher Produktionsmodelle. Die deutschen Unternehmen haben – ähnlich wie die schwedischen – in der Nachkriegszeit auf das Konzept der flexiblen Qualitätsproduktion gesetzt (vgl. Sorge/Streeck 1988). Eine zentrale Voraussetzung dieses Konzeptes sind längerfristige Bindungen zwischen Belegschaften und Unternehmen (hohe Vertrauensbeziehungen), zwischen Banken und Unternehmen (kooperativer Kapitalismus) und zwischen Zulieferern und Abnehmern (regionale Innovationssysteme). Britische und amerikanische Unternehmen hingegen setzen eher auf Beziehungen „at arms-length“, auf kürzerfristige, marktbestimmte

---

<sup>6</sup> Trotz einer niedrigeren Arbeitsproduktivität pro Stunde (die 1997 auf 32,26 US-\$ im Vergleich zu 33,61 US-\$ geschätzt werden kann) lag die Wertschöpfung pro Einwohner in den USA weit über dem deutschen Niveau (1998: 30.514 US-\$ im Vergleich zu 22.835 US-\$). Dieser Unterschied ist zum einen auf längere Jahresarbeitszeiten (1.957 im Vergleich zu 1.580 Stunden), zum anderen auf eine höhere Erwerbstätigenquote (1998: 73,8 % im Vergleich zu 64,1 %) zurückzuführen. Das Wachstum der Wertschöpfung pro Erwerbstätigem war in Deutschland und Europa von 1976-1997 erheblich höher als in den USA, nicht jedoch das Wachstum pro Kopf der Bevölkerung. Dies verweist auf die weiter oben schon angesprochene höhere Beschäftigungsintensität der amerikanischen Wirtschaft (vgl. auch Oechel 1998: 270).

Beziehungen zu ihren Beschäftigten, Zulieferern und Aktionären. Wenn diese Beobachtungen verallgemeinert werden, dann kann der so genannte rheinische vom angelsächsischen Kapitalismus (Albert 1992), die koordinierte von der liberalen Marktwirtschaft (Soskice 1999) unterscheiden werden. Ein zentrales Ergebnis der einschlägigen Debatten über die „varieties of capitalism“ ist, dass auch die erstgenannten Wirtschafts- und Produktionsordnungen – die unter anderem durch stabilere Beschäftigungsverhältnisse gekennzeichnet sind – wirtschaftlich erfolgreich sein können: Bei einer geringeren Fluktuation der Mitarbeiter lohnen sich auch höhere Ausbildungsinvestitionen. Damit entwickelt sich ein *circulus virtuosus* von Verbetrieblichkeitstendenzen, höheren betriebsspezifischen Qualifikationen, einer höheren Eigenständigkeit der Mitarbeiter und einer Spezialisierung der Unternehmen auf anspruchsvollere Produkte. Eine solche Produktstrategie ermöglicht eine bessere Bezahlung der Mitarbeiter; diese werden damit stärker an die Unternehmen gebunden. Damit schließt sich der Kreis, da eine überdurchschnittliche Entlohnung die Verbetrieblichkeit der Arbeitsmärkte und damit die Abgrenzung zwischen Insidern und Outsidern verstärkt (vgl. Sorge/Streeck 1988). Diese kurzen Hinweise mögen genügen, um die ökonomische Viabilität der gesellschaftlich stärker eingebetteten Produktionsordnungen der skandinavischen und kontinentaleuropäischen Ländern zu verdeutlichen.

Diese Erfolgsrezepte der industriellen Vergangenheit können jedoch nicht ohne Weiteres in der Zukunft verlängert werden. Die stabilen, gesellschaftlich stärker eingebetteten Produktions- und Beschäftigungsordnungen der Nachkriegszeit werden den heutigen Flexibilitäts- und Innovationsanforderungen nicht mehr gerecht. Zu beobachten sind daher tiefgreifende Umstrukturierungs-, Tertiarisierungs- und Globalisierungsprozesse der europäischen Wirtschaft. Indikatoren für den damit einhergehenden Wandel der europäischen Arbeits- und Beschäftigungsstrukturen sind der zunehmende Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor, der Anteil der Beschäftigten mit einer tertiären (in der Regel hochschulischen) Berufsausbildung und der Anteil von Teilzeitarbeitern. Auch der schon vorher erläuterte Indikator für die Rigidität der Kündigungsschutzgesetzgebung verweist auf das Ausmaß, in dem Unternehmen in den jeweiligen Ländern auf flexible Arbeitskräfteinsatzformen setzen können (Übersicht 8). Ein weniger geeigneter Indikator ist der Anteil der befristeten Verträge, der etwa im Vereinigten Königreich und in Irland bei 7 % und in Spanien bei 33 % liegt (1998). Wenn Unternehmen überschüssiges Personal leicht entlassen können, gibt es keine Gründe für befristete Verträge.

Um die Diversifizierung der Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse genauer zu analysieren, ist es sinnvoll, zwischen den *klassischen industriellen Kernsektoren*, den *personenbezogenen* und in den *produktionsbezogenen Dienstleistungen* zu unterscheiden. In den *Industrieunternehmen* der Nachkriegszeit konnte eine hohe Arbeitsproduktivität durch die Akkumulation betriebsspezifischer Kenntnisse und Erfahrungen erzielt werden. Bei stark routinisierten Tätigkeiten konnten Betriebe vom Erfahrungswissen der Beschäftigten profitieren. Nun jedoch wird den Beschäftigten ein erheblich höheres Maß an Eigenständigkeit und Eigeninitiative verlangt, eine höhere Lernbereitschaft, eine höhere Mobilität und eine höhere Ergebnisverantwortlichkeit (Braczyk 1997). Geeignete Indikatoren für solche Flexibilisierungsanforderungen sind die Zunahme von Gruppenarbeit, der Anteil von Qualitätszirkeln, das Gewicht von Zielvereinbarungen, die Verschlankung von Hierarchien oder die organisatorische und rechtliche Ausgliederung von Unternehmensteilen. In einer Befragung, die 1996 in zehn europäischen Ländern durchgeführt wurde, berichten über die Hälfte der befragten größeren Unternehmen, dass sie die Verantwortung für bestimmte Aufgaben an einzelne Beschäftigte delegieren. Und ein Drittel delegieren Verantwortung an Arbeitsgruppen. Überdurchschnittlich hoch sind diese Anteile in Schweden, den Niederlanden und Irland. Etwa ein Viertel der befragten Unternehmen berichten, dass sie in den letzten drei Jahren Gruppenarbeit eingeführt haben; ein Drittel haben die unteren Beschäftigtenstablen stärker in die Ver-

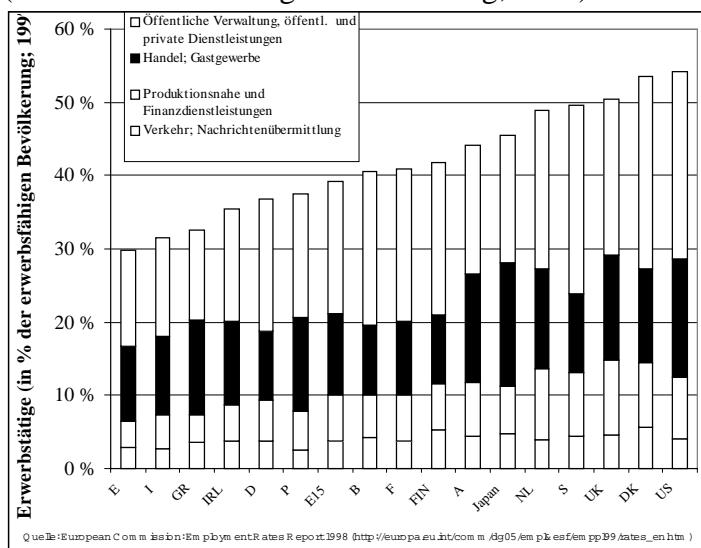
antwortung einbezogen und Leitungsebenen abgebaut (OECD 1999: Employment Outlook, Kapitel 4). Vor übertriebenen Hoffnungen auf die schnelle Durchsetzung neuer, posttayloristischer Organisationsformen von Arbeit ist allerdings zu warnen. Auch wenn sich neue, flexiblere Arbeitsformen von Arbeit allmählich durchsetzen, wird in den industriellen Kernbereichen noch in erheblichem Maße an hochgradig standardisierten und routinisierten Organisationsformen von Arbeit festgehalten.

Vieles spricht dafür, dass die Pluralisierung und Diversifizierung der Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse vor allem außerhalb der Industrie, in dem außerordentlich heterogenen Bereich der Dienstleistungen stattfindet. Dieser Bereich expandiert in allen OECD-Ländern. Da diese Expansion in den letzten Jahren in den kontinental- und südeuropäischen Ländern erheblich schneller als in den nordeuropäischen und angelsächsischen Ländern erfolgte, verringern sich die früher erheblich größeren Unterschiede zwischen den servicebasierten Volkswirtschaften Nord- und Westeuropas und den stärker industrialisierten kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften. So sind die Beschäftigungsquoten im Dienstleistungssektor von 1987-97 in Skandinavien und in den angelsächsischen Ländern „nur“ um 5,2 % bzw. 4,6 % gestiegen, während sie sich in den kontinental- und südeuropäischen Ländern um 7,1 % bzw. 8,2 % erhöht haben (OECD, 2000: The Service Economy, Paris, S. 44). Diese Ausweitung geht insbesondere in den angelsächsischen und nordeuropäischen Ländern mit einem hohen Anteil an akademisch qualifizierten Berufsgruppen einher (vgl. Übersicht 8).

Persönliche und soziale Dienstleistungen einerseits und produktionsnahe Dienstleistungen andererseits unterscheiden sich in zentralen Dimensionen. Ein Großteil der Wirtschaftszweige mit einem erwartbar hohen Beschäftigungswachstum (vor allem das Gastgewerbe, Erziehung und Unterricht, das Gesundheits- und Sozialwesen, Kultur, Unterhaltung und Freizeit) gehören zu den *sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen* (Europäische Kommission, 1996: 118). Das in wirtschaftlicher Hinsicht entscheidende Merkmal dieser Dienstleistungen ist ihre geringere Produktivität: Ein Friseur kann kaum mehr als einem Kunden gleichzeitig die Haare schneiden; ein Lehrer kann kaum mehr als 30 Schüler gleichzeitig unterrichten. Aufgrund dieses so genannten uno-actu-Zusammenhangs können soziale und persönliche Dienstleistungen nicht mit den Produktivitätsfortschritten der Industrie Schritt halten (Scharpf 1986). Daher hängt das Gewicht dieser Dienstleistungen davon ab, wie mit diesen Produktivitätsnachteilen – die die Ursache für die „Kostenkrankheit“ von Dienstleistungen (Baumol 1967) sind – umgegangen wird. Auf zwei Weisen kann vermieden werden, dass diese Produktivitätsnachteile zu einer Barriere für die erwerbswirtschaftliche Organisation persönlicher und sozialer Dienstleistungen werden: Zum einen kann die Finanzierung auf staatlichem Wege sichergestellt werden, zum anderen können die Produktivitätsnachteile durch eine unterdurchschnittliche Bezahlung kompensiert werden. Die skandinavischen Länder haben auf den ersten, die angelsächsischen Länder auf den zweiten Weg gesetzt (vgl. Häußermann/Siebel 1995). Der erste Weg dokumentiert sich in einem hohen Beschäftigungsanteil des öffentlichen Dienstes. Dieser liegt in den skandinavischen Ländern durchschnittlich bei 30 % aller Beschäftigten, während in den anderen Ländergruppen nur etwa 15 % im öffentlichen Dienst tätig sind. Der zweite Weg dokumentiert sich in erheblich größeren Einkommensunterschieden: Während das oberste Zehntel der US-Amerikaner 4,4-mal so viel verdient wie das unterste Zehntel, liegt dieses Verhältnis in den skandinavischen Ländern bei 2,2. Die Lohnstrukturen sind erheblich egalitärer.

In den kontinental- und südeuropäischen Ländern hingegen werden Kinderbetreuungs-, Beratungs- und Pflegeleistungen weder in einer mit den skandinavischen Ländern vergleichbaren Weise durch den Staat erbracht, noch können sich angesichts der geringeren Einkommensunterschiede in hinreichendem Maße privat finanziert werden. Daher werden personenbezogene Dienstleistungen in erheblichem Maße als Haus- und Familienarbeiten erbracht. Dies erklärt die im Vergleich zu den USA, Dänemark oder Schweden bestehende

*Übersicht 11: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen  
(in % der erwerbsfähigen Bevölkerung; 1997)*



„Dienstleistungslücke“ (vgl. Übersicht 11). Während der Anteil der Beschäftigten in den „Communal Services“, den personenbezogenen öffentlichen und privaten Dienstleistungen, in den USA, in Dänemark und Schweden bei mehr als 25 % der erwerbsfähigen Bevölkerung liegt, beträgt dieser Anteil in den kontinentaleuropäischen Ländern etwa 20 % und in den südeuropäischen Ländern etwa 14 %. Der dritte Weg zwischen der marktvermittelten und staatlichen Bereitstellung personen- und konsumbezogener Dienstleistungen verzichtet somit auf eine

erwerbswirtschaftliche Organisation der persönlichen Dienstleistungen – ohne jedoch die Erwerbsneigung der Frauen entsprechend dämpfen zu können. Diese Diskrepanz erklärt einen erheblichen Teil der süd- und kontinentaleuropäischen Arbeitsmarktprobleme.

Wenn dennoch neue, typischerweise gering qualifizierte Arbeitsplätze in diesen Bereichen entstehen, dann entstehen sie vielfach außerhalb des bisherigen industriellen Normalarbeitsverhältnisses, als sogenannte atypische Beschäftigungsverhältnisse. Es entwickeln sich eine Vielzahl neuer Beschäftigungsformen, die den finanziellen Restriktionen und den Flexibilitätsanforderungen personenbezogener Dienstleistungstätigkeiten besser Rechnung tragen als die unbefristet beschäftigten, abhängigen Vollzeitstellen, die bisher das industrielle Erwerbsleben bestimmt haben. Dies wird als Erosion des Normalarbeitsverhältnisses diskutiert.<sup>8</sup> Der Anteil der befristeten und Teilzeitbeschäftigen und der Anteil der Selbständigen ist

<sup>7</sup> Die Diagnose einer „Dienstleistungslücke“ ist in Deutschland heftig umstritten (vgl. Haisken-De New u.a., 1998). Vor allem zwei Einwände werden gegen eine solche Diagnose vorgebracht: Zum einen werden Dienstleistungstätigkeiten in Deutschland in erheblichem Maße innerhalb von Industrieunternehmen erbracht; bei einer sektoralen Betrachtung wird dies nicht berücksichtigt und damit der Dienstleistungsanteil einer Gesellschaft unterschätzt. Zum anderen werden die geringfügig Beschäftigten in der amtlichen Statistik nur unzureichend erfasst (Rudolph 1998). Wenn die (je nach Zählung) 2 bis 5 Millionen geringfügig Beschäftigten (1997) ebenfalls als Erwerbstätige gezählt werden, dann könnte nicht mehr von einer Dienstleistungslücke die Rede sein. Das erste Argument erklärt nicht, warum vor allem die sozialen und öffentlichen Dienstleistungen geringer entwickelt sind; diese werden ja gerade nicht in Industrieunternehmen erbracht. Der zweite Einwand erklärt sicherlich einen Teil der deutsch-amerikanischen Unterschiede. Vor allem im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, in Heimen, in Reinigungen, Wäschereien, in Rechts- und Wirtschaftsberatungen, bei Immobilienmaklern, in Auskunfts- und Schreibbüros, bei Bewachungs- und Botendiensten und im Verpackungsgewerbe sind ein Fünftel bis ein Drittel aller Beschäftigten geringfügig beschäftigt (Rudolph 1998). Das Gewicht solcher geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse ist jedoch gering; insgesamt wird nur etwa 1 % des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens von geringfügig Beschäftigten erbracht. Angesichts einer um etwa 10 % höheren Beschäftigungsquote etwa in Dänemark oder in den USA kann m.E. trotz aller statistischen Probleme von einer Dienstleistungslücke ausgegangen werden – vor allem bei den personenbezogenen Dienstleistungen (vgl. auch Klös 1997).

<sup>8</sup> Vgl. etwa den Bericht der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996). Hoffmann/Walwei (1998) konstatieren in Westdeutschland ebenfalls einen Trend zur Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, zu dem sie vollzeitbeschäftigte Arbeiter und Angestellte mit unbefristeten Arbeitsverträgen ohne Leiharbeit zählen. Deren Anteil an allen Erwerbstägigen sinkt in Westdeutschland von 1985-1996 von 59,5 % auf 52,1 %.

bei den persönlichen und öffentlichen Dienstleistungen und im Handel zumindest in Deutschland überdurchschnittlich hoch.

Zu den *unternehmensbezogenen Dienstleistungen* – dem dritten der hier betrachteten Wirtschaftsbereiche – zählen Logistik-, Transport-, Kommunikations-, Beratungs- und Finanzdienstleistungen. Die Produktivität solcher Dienstleistungen kann sich sehr wohl mit der Industrie messen – entweder weil sie (etwa durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien) sehr effizient gestaltet werden können oder weil sie (etwa bei Beratungsleistungen) entsprechend entlohnt werden. Gemessen an der Wertschöpfung pro Erwerbstätigen sind in Deutschland vor allem die Kreditinstitute, das Versicherungsgewerbe, die „übrigen Dienstleistungsunternehmen“ (Beratungstätigkeiten, Werbung ...), der Verkehr und die Nachrichtenübermittlung überdurchschnittlich produktiv, während der Staat, die privaten Haushalte, das Gesundheits- und Bildungswesen, der Handel und das Gastgewerbe unterdurchschnittlich produktiv sind. In den erstgenannten Bereichen kann von einer „Kostenkrankheit“ der Dienstleistungen nicht die Rede sein. Vielmehr kommt es in diesen Bereichen auf die Hervorbringung und Umsetzung von Innovationen an. Dies setzt das Zusammenwirken leistungsfähiger, weltmarktorientierter Dienstleistungs- und Industrieunternehmen voraus. Entscheidend für Softwarehäuser, Informationstechnologiedienstleister und Beratungsunternehmen ist die Fähigkeit, das Wissen ihrer Mitarbeiter effektiv und kreativ in kooperativen Arbeitsprozesse zu nutzen. Verlangt werden flexiblere organisatorische Formen, um Wissen effektiv zu nutzen. Vermutet werden könnte, dass sich bisherige Produktions- und Beschäftigungsformen angesichts solcher Anforderungen eher als Hindernis erweisen. Der hohe Anteil wissensbasierter Branchen (Hochtechnologieindustrien und anspruchsvolle produktionsnahe und personenbezogene Dienstleistungen), den die OECD in den kontinental-europäischen und angelsächsischen Ländern ausweist, deutet jedoch nicht auf ein generelles europäisches Innovationsdefizit hin (Übersicht 8). Das europäische Beschäftigungsproblem kann nicht auf ein Innovationsproblem reduziert werden.

Festgehalten werden kann, dass sich zentrale kontinentaleuropäische Länder (Deutschland, Frankreich und Belgien) lange Zeit weder für eine verstärkte staatliche Bereitstellung sozialer und personenbezogener Dienstleistungen noch für stärkere Einkommens- und Arbeitskostendifferenzen zwischen über- und unterdurchschnittlich produktiven Tätigkeiten entschieden haben. Im Vergleich zu angelsächsischen und skandinavischen Ländern spricht dies für eine „Dienstleistungslücke“ vor allem im Bereich der sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen.

## V. Der Wandel der arbeits- und sozialpolitischen Ordnungen

Mit der Internationalisierung der Wirtschaft, der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und dem zunehmenden Gewicht qualifizierter und einfacher Dienstleistungstätigkeiten verändern sich die Anforderungen an die arbeits- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen von Arbeit. Das bisherige, „industriegesellschaftliche“ Institutionenset wird zu einer Bremse für die Entstehung neuer Arbeitsplätze. Das industrielle Normalarbeitsverhältnis, das sich unter anderem durch eine Egalisierung der Einkommensstrukturen, durch eine Verbetrieblichung der Arbeitsmarktprozesse und durch weitgehende sozialstaatliche Absicherungen auszeichnet, geht mit einer unterdurchschnittlichen Dynamik bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze einher.

Dies verweist auf den besonderen europäischen Weg in die industrielle Moderne. Die Industrie hat die europäischen Länder erheblich länger und intensiver als außereuropäische Gesellschaften geprägt (Therborn 1995). Der größere Einfluss von Gewerkschaften, der Stellenwert von "Klassenparteien" und der höhere Stellenwert sozialstaatlicher Absicherungen

sind Therborn zufolge zentrale institutionelle Hinterlassenschaften des besonderen europäischen Industrialisierungs- und Modernisierungspfades. Diese Hinterlassenschaften erweisen sich nun jedoch als Barrieren für die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Ein erster Hinweis hierauf ist die Tatsache, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad (1990) negativ mit dem Anteil der von 1987-97 neu geschaffenen Arbeitsplätze in der OECD korreliert ist ( $r=-0,70$ ). Zwar kann eine solche Korrelation keinesfalls mit einer kausalen Beziehung gleichgesetzt werden. Vielmehr verweist dieser Zusammenhang nur auf andere, mit dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad zusammenhängende Faktoren. Die in Übersicht 12 präsentierten Daten legen nahe, dass die institutionelle Ordnung der Nachkriegszeit die Schaffung neuer Arbeitsplätze auf drei verschiedene Weisen erschwert hat: Zum einen gehen egalitärere Einkommensstrukturen mit der unterdurchschnittlichen Schaffung neuer Arbeitsplätze einher, zum anderen erschweren stabile betriebliche Arbeitsmärkte (indiziert durch eine höhere Dauer der Betriebszugehörigkeit) eine schnelle Reaktion auf einen aktuellen, möglicherweise nur kurzfristigen Arbeitskräftebedarf und zum dritten gehen starke Interessenvertretungen oftmals mit einer besseren, durch höhere Staatsausgaben indizierten sozialen Absicherungen einher. Egalitäre Einkommensstrukturen, betriebliche Arbeitsmärkte und sozialstaatliche Absicherungen erweisen sich somit – wenn diese Vermutungen zutreffen – als Ursachen einer vergleichsweise geringen Beschäftigungsdynamik.

*Übersicht 12: Zusammenhänge zwischen gewerkschaftlicher Stärke, Arbeitsmarktprozessen, Staatsquote und Einkommensstrukturen (in verschiedenen OECD-Ländern; Korrelation nach Pearson)*

	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad (1990)	Einkommensungleichheit (D9/D1; 1990-95)	Neugeschaffene Arbeitsplätze (1997/87)
Einkommensungleichheit (D9/D1; 1990-95)	-0,55* (n=16)		
Neugeschaffene Arbeitsplätze (1997/87)	-0,70** (n=17)	0,46* (n=19)	
Sozialschutzausgaben (in % des BIP; 1996)	0,63* (n=12)	-0,72** (n=13)	-0,71* (n=16)

\*: Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

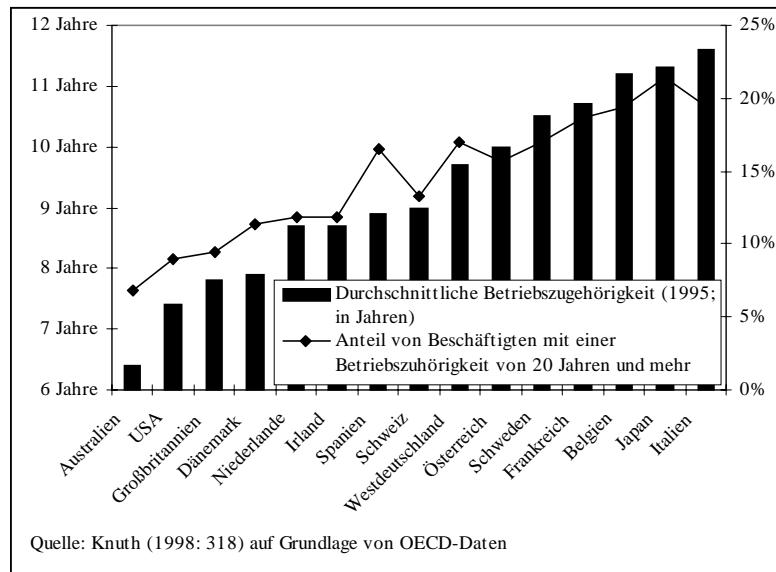
\*\*: Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

Quellen: Berechnet auf Grundlage von Daten aus verschiedenen Jahrgängen von OECD: Employment Outlook. Paris.

Der Zusammenhang zwischen egalitären Einkommensstrukturen und einer geringeren Zahl neugeschaffener Arbeitsplätze ( $r=0,46$ ) erklärt sich durch eine relative Verteuerung gering qualifizierter Arbeitskräfte: Durch arbeitsrechtlich und tarifvertraglich verankerte Mindestlöhne werden Beschäftigte mit reichlich vorhandenen „Jedermanns-Qualifikationen“ (und auch Belegschaften kleinerer, am Binnenmarkt orientierter Unternehmen) begünstigt. Eine vergleichsweise gute Bezahlung unproduktiver, beispielsweise geringer qualifizierter Arbeitskräfte bedeutet jedoch, dass Arbeitsplätze entfallen, die aufgrund einer geringeren Produktivität unterhalb des gesellschaftlich akzeptierten Minimums bezahlt werden müssten. Deshalb geht eine egalitäre Einkommensstruktur oftmals (mit Ausnahme Dänemarks, Norwegens und der Niederlande) mit einer weniger positiven Beschäftigungsbilanz einher.

Zweitens können Beschäftigungsrechte und Aufstiegsmuster, die stark von der Dauer der Betriebszugehörigkeit bestimmt werden, eine dynamischere Arbeitsmarktentwicklung behindern. Der Schutz vor Entlassungen, innerbetriebliche Aufstiegsmöglichkeiten und die Höhe der Entlohnung hängen in senioritätsbasierten Beschäftigungssystemen von der Dauer

### Übersicht 13: Dauer der Betriebszugehörigkeit (1995)



der Betriebszugehörigkeit ab. Dieses führt zu einer Insider-Outsider-Differenz; Beschäftigte werden vor betriebsexternen Konkurrenten geschützt. Solche Senioritätsrechte stehen Mückenberger (1985) zufolge im Zentrum des Normalarbeitsverhältnisses; auch statistisch sind sie bedeutsamer für die Schaffung neuer Arbeitsplätze als die Kündigungsschutzgesetzgebung. Ein Unternehmen wird bei senioritätsbasierten Personalpolitiken nicht nur bei Entlassungen, sondern auch

bei Neueinstellungen sehr vorsichtig sein und zunächst auf andere Möglichkeiten zurückgreifen, um das Arbeitsvolumen an Auftragsspitzen anzupassen (Auslagerung von Tätigkeiten, Überstunden ...). Eine solche Personalpolitik der mittleren Linie erschwert gerade in unsicheren Zeiten die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Da die Dauer der Betriebszugehörigkeit in den kontinentaleuropäischen Ländern (ebenso wie in Italien und Schweden; vgl. Übersicht 13) überdurchschnittlich hoch ist, werden die größeren Unternehmen in diesen Ländern nur verspätet auf eine günstige konjunkturelle Situation reagieren.

Der Übersicht 12 kann noch ein dritter Zusammenhang entnommen werden: Je höher die Sozialschutzquote ist, desto geringer ist die Zahl der von 1987-97 geschaffenen Arbeitsplätze. Dies verweist auf ein zentrales institutionelles Erbe des europäischen Weges in die Moderne: Die Existenz umfassender sozialstaatlicher Absicherungen. In der Europäischen Union werden mehr als ein Viertel des Bruttoinlandproduktes (1996: 28,7 %) – und in einigen Ländern mehr als ein Drittel (Dänemark, Schweden) – für öffentliche Formen sozialer Absicherung ausgegeben. In den USA liegt dieser Wert bei 17,1 % (1995). Während der Anteil von Steuern und Sozialabgaben in den angelsächsischen Ländern durchschnittlich bei 29 % liegt, liegt er in den skandinavischen und kontinentaleuropäischen Ländern bei etwa 45 %. Zumindest das konservativ-korporatistische Regime, das Esping-Andersen (1990) zufolge in Deutschland, Frankreich, Österreich, Belgien und Italien zu finden ist, scheint einen negativen Einfluss auf die Beschäftigungsquote zu haben. Dieses Muster sozialer Absicherung – das oft auch als Bismarck-System bezeichnet wird – orientiert sich vor allem an der Statussicherung für die (ehemals) Erwerbstätigen. Die Höhe von Transferzahlungen (wie das Arbeitslosen- und Krankengeld oder die Renten) werden vor allem vom (bisherigen) Arbeitseinkommen bestimmt (Äquivalenzprinzip); es geht nicht in erster Linie um die Sicherung des Existenzminimums oder um ein breites Angebot sozialer Dienstleistungen für Familien, Ältere und Kranke. Dies erschwert die Entwicklung kollektiver sozialer Dienstleistungen. Daher geht das konservativ-korporatistische Regime mit niedrigeren Beschäftigungsquoten einher. Aber auch in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten werden – mit Ausnahme des Öllandes Norwegen – kaum neue Arbeitsplätze geschaffen. In einem Fall unterstützt die institutionelle Ausgestaltung sozialer Absicherungssysteme nicht die Herauslösung persönlicher und sozialer Dienstleistungen aus häuslichen und familialen Bindungen, im zweiten Fall scheinen Staats- und Beschäftigungsquoten an Sättigungsgrenzen gestoßen zu sein. Insgesamt geht eine hohe

Steuer- und Abgabenquote mit einer geringen Dynamik bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze einher.

Festgehalten werden kann, dass zentrale institutionelle Hinterlassenschaften des europäischen Modernisierungs- und Industrialisierungspfades die Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht begünstigen: Die arbeitsrechtlich, gewerkschaftlich und tarifvertraglich durchgesetzte Egalisierung der Einkommensstrukturen, die Verbetrieblichung der Arbeitsmarktprozesse und ein höherer Anteil von Sozialschutzleistungen sind negativ mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze korreliert: Geringere Einkommensdifferenzen in einer Gesellschaft erschweren die Expansion von Arbeitsplätzen unterhalb des gesellschaftlich, tarifvertraglich und sozialversicherungsrechtlich als „normal“ behandelten Niveaus. Eine größere Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen erschwert eine schnelle Anpassung an konjunkturelle Schwankungen. Hohe Sozialschutzausgaben können die Schaffung neuer Arbeitsplätze erschweren, wenn sie vorwiegend für Transferzahlungen verwendet werden oder die Staatsquote über Gebühr in die Höhe treiben. Insbesondere in den kontinentaleuropäischen Ländern wird eine exklusive Hochproduktivitätsordnung durch ein Geflecht von Institutionen stabilisiert, das sich im Laufe der europäischen Industrialisierung entwickelt hat: Gewerkschaftliche, tarifvertragliche und arbeitsrechtliche Regulationsstrukturen, wohlfahrtsstaatliche Arrangements und betriebliche Arbeitsmärkte waren entscheidend für die Regulierung der Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit. Zumindest in beschäftigungspolitischer Hinsicht scheinen sie sich nun negativ auszuwirken.

## **VI. Zusammenfassung und Schlussfolgerung**

Im Laufe der Nachkriegszeit hat sich in Europa eine industrielle Beschäftigungsordnung herausgebildet, die auf der Differenzierung von männlicher Erwerbsarbeit und weiblicher Hausarbeit, auf einer industriell geprägten Produktionsordnung und auf hochregulierten Ausbildungs-, Interessenvertretungs- und sozialen Absicherungsformen beruhte. Diese Beschäftigungsordnung prägte vor allem die kontinentaleuropäischen Länder, während die skandinavischen, angelsächsischen und südeuropäischen Länder in einigen Aspekten von diesem Muster abweisen: Die südeuropäischen Länder sind durch traditionellere Familien- und Wirtschaftsstrukturen, die angelsächsischen Länder durch stärker marktbestimmte Beschäftigungsmuster und die skandinavischen Länder durch eine stärkere Rolle des Staates als Arbeitgeber gekennzeichnet. Im Zentrum der europäischen Beschäftigungsordnungen stand das arbeitsrechtlich, gewerkschaftlich und sozialstaatlich verankerte Normalarbeitsverhältnis vollzeitbeschäftigter männlicher Fachkräfte. Dieses Normalarbeitsverhältnis und die Institutionen, die es flankierten, beruhten auf der Leitidee gleicher Lebensverhältnisse (der zentralen Legitimationsgrundlage der europäischen Nationalstaaten in der Nachkriegszeit). Aufgrund von Globalisierungs-, Individualisierungs- und Tertiarisierungsprozessen stößt dieses Modell nun an Grenzen: Im Bereich der *privaten Lebensformen* wird die klassische Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen immer weniger akzeptiert. Die frühzeitige Ausgrenzung älterer Arbeitnehmer stößt an finanzielle Grenzen. Die *Produktionsordnungen* wandeln sich durch neue Arbeits- und Organisationsformen, die den Beschäftigten ein erheblich höheres Maß an Eigenständigkeit und Eigeninitiative abverlangen. Dies geht - vor allem im Bereich der sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen - mit einer Diversifizierung der Beschäftigungsverhältnisse einher. Im Bereich der *arbeits- und sozialpolitischen Ordnungen* entstehen Spannungen zwischen den bisherigen Interessenvertretungs-, Sozialschutz- und Ausbildungsförmen und neuen Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten, da die bisherigen Institutionen auf stärker institutionell geregelte und sozial abgesicherte Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse zugeschnitten sind. *Die Beschäftigungsordnungen in Europa sind somit durch*

gegenläufige Entwicklungen zwischen den sozial- und wirtschaftsstrukturellen und den arbeits- und sozialpolitischen Dimensionen der europäischen Beschäftigungsordnungen geprägt: Arbeits- und sozialpolitische Rahmenbedingungen, die sich am Primat des Nationalstaates, an umfassender sozialer Absicherung, an lebenslangen Vollzeitarbeitsplätzen und am Vorrang männlicher Erwerbsarbeit orientieren, sind immer weniger in Einklang zu bringen mit einer Produktionsordnung, die mit einer Pluralisierung und Diversifizierung von Arbeits-, Ausbildungs- und Interessenvertretungsmustern einhergeht, und einer Ordnung privater Lebensformen, die von einer steigenden Erwerbsneigung von Frauen gekennzeichnet ist.

*Übersicht 14:* Rotierte Komponentenmatrix (mit 3 Faktoren) und Kommunalitäten

	Exklusions-regime	Pluralisie-rung von Be-schäftigungs-verhältnissen	Nationalstaat-lische Solidari-tät	Kommunali-tät
Beschäftigungsquote (1999)	-0,73	0,54		0,84
Differenz zwischen den Beschäftigungsquoten der Älteren und der Kernaltersgruppe (1999)	0,51		0,63	0,72
Langzeitarbeitslose (1999; in % aller Arbeitslosen)	0,83		0,30	0,82
Differenz zwischen der Beschäftigungsquote von Männern und Frauen (1999)	0,70	-0,55	-0,36	0,92
Anteil der Dienstleistungsbeschäftigte (1998)		0,85		0,86
Teilzeitarbeit (1999; in % aller Beschäftigten)		0,85		0,77
Striktheit der Kündigungsschutzgesetze (Ende der 90er Jahre)		-0,76	0,39	0,82
Anteil der Arbeitskräfte mit Tertiärausbildung (1998)	-0,32	0,73		0,64
Steuereinnahmen (1996; in % des Bruttoinlandprodukts)			0,87	0,82
Einkommenssteuer und Sozialabgaben (in % der Arbeitskosten; 1998)			0,85	0,79
Differenz zwischen den Beschäftigungsquoten der Jungen und der Kernaltersgruppe (1999)			0,79	0,71

*Extraktionsmethode:* Hauptkomponentenanalyse. *Rotationsmethode:* Varimax mit Kaiser-Normalisierung. In der Tabelle sind nur die Faktorladungen > 0,3 angegeben. Die drei Faktoren erklären 79 % der anfänglichen Varianz.

*Lesehinweis:* Die zweite Variable („Differenz zwischen den Beschäftigungsquoten der Älteren und der Kernaltersgruppe“) ist beispielsweise stark mit dem ersten ( $r=0,51$ ) und dem dritten Faktor ( $r=0,63$ ) korreliert, da geringe Beschäftigungsquoten von Älteren zum einen auf die Exklusion vom Arbeitsmarktgeschehen und zum anderen auf umfassende sozialstaatliche Absicherungen hinweist. Der dritte Faktor „nationalstaatliche Solidarität“ ist mit der Höhe der Steuern und Sozialabgaben, dem Kündigungsschutz und dem Anteil der Langzeitarbeitslosen und den Beschäftigungsquotendifferenzen von Frauen, Jugendlichen und Älteren korreliert. Umfassende sozialstaatliche Absicherungen eröffnen also arbeitsmarktexterne Reproduktionschancen für Jugendliche (Ausbildung), Ältere (Vorruhestand) und Langzeitarbeitslose – aber sie verringern auch deren Beschäftigungschancen (durch höhere Lohnnebenkosten und einen besseren Kündigungsschutz für Insider).

Diese Aussagen wurden auf Grundlage zahlreicher Variablen diskutiert (vgl. Übersicht 8). Wenn diese Variablen – soweit sie für alle 21 betrachteten Länder vorliegen – nun einer Faktorenanalyse unterzogen werden, ergeben sich drei Faktoren, die als Indikatoren für die zentralen Dimensionen der in Europa unterscheidbaren Beschäftigungsordnungen interpretiert werden können (vgl. Übersicht 14). Der erste Faktor kann als Hinweis auf die Stärke des jeweiligen „Exklusionsregimes“ interpretiert werden, da er auf das Ausmaß, in dem Frauen,

Langzeitarbeitslose, Ältere und andere „Problemgruppen“ vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, hinweist. Der zweite Faktor verweist auf den Strukturwandel der Wirtschaft und die damit einhergehende Pluralisierung der Arbeits- und Beschäftigungsformen. Der dritte Faktor misst das Ausmaß nationalstaatlicher Formen sozialer Absicherung.

Diese drei Faktoren sind „künstliche“ Variablen (mit dem Mittelwert 0 und der Standardabweichung 1), deren Werte für jedes Land berechnet werden kann. Wenn die jeweiligen Werte in der gewohnten Weise zusammengefasst werden (vgl. Übersicht 15), zeigt sich, dass die kontinental- und südeuropäischen Länder am stärksten auf den Ausschluss von Problemgruppen des Arbeitsmarktes setzen. Die Tertiarisierung der Wirtschaft und die Pluralisierung der Beschäftigungsverhältnisse ist in den angelsächsischen und kontinentaleuropäischen Ländern am weitesten vorangeschritten, während die nationalstaatliche Solidarität am stärksten in den skandinavischen und kontinentaleuropäischen Ländern ausgeprägt ist. Diese drei Faktoren erklären 60 % der Varianz bei der Zahl der von 1987 bis 1997 neugeschaffenen Arbeitsplätzen.<sup>9</sup> Insbesondere die nationalstaatlichen Formen sozialer Absicherung erweisen sich als kontraproduktiv für die Schaffung neuer Arbeitsplätze.

*Übersicht 15:* Faktorwerte für vier Ländergruppen (ungewichtete Mittelwerte)

	Angelsächs. Län- der (n=6)	Skandinavien (n=4)	Kontinental- europa (n=6)	Südeuropa (n=5)
Exklusionsregime	-0,11	-1,42	0,53	0,63
Pluralisierung von Beschäftigungs- verhältnissen	0,78	-0,09	0,43	-1,39
Nationalstaatliche Solidarität	-0,91	0,83	0,55	-0,23

Insbesondere die kontinental- und südeuropäischen Länder stehen deshalb vor der Frage, ob auch zukünftig noch erhebliche Teile der erwerbsfähigen Bevölkerung aus dem Erwerbsleben ausgeschlossen werden können. Dies ist unwahrscheinlich: Einerseits spricht alles für eine weiterhin steigende Erwerbsneigung der Frauen, andererseits werden die Kosten für den „sozialverträglichen“ Ausschluss größerer Teile der Bevölkerung (Abfindungen, Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe, Renten ...) steigen. Eine Fortführung von Frühverrentungspolitiken, eine Verlängerung der schulischen und universitären Ausbildungszeiten, eine zurückhaltende Bereitstellung von schulischen und vorschulischen Kinderbetreuungseinrichtungen und Pflegediensten, um die häusliche Bindung der Frauen zu stärken, können in einem weltweiten Standortwettbewerb nicht mehr ohne weiteres durch Steuern und Sozialabgaben finanziert werden. Damit stößt die Ausgrenzungsstrategie insbesondere der süd- und kontinentaleuropäischen Länder an Grenzen:

„Unsere Arbeitsmarktpolitik beruht im großen und ganzen auf der Annahme, dass wir Menschen aus dem Arbeitsmarkt herausnehmen müssen, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Aber Länder mit niedriger Partizipationsrate haben nicht niedrige, sondern hohe Arbeitslosigkeit. Dies liegt daran, dass eine Politik der Angebotsbegrenzung am Arbeitsmarkt mit so hohen Kosten verbunden ist, dass sie selbst zum Hindernis für Beschäftigung wird und damit die Arbeitslosigkeit weiter erhöht“ (Streeck 1999: 307).

Die Grenzen der kontinental- und südeuropäischen Ausgrenzungsstrategien sprechen für die angelsächsische Beschäftigungsordnung. Die in dieser Gruppe zusammengefassten Länder

<sup>9</sup> Die entsprechende Regressionsgleichung lautet: Neugeschaffene Arbeitsplätze (in % des Ausgangsbestandes) = 8,4 + (2,1 \* Pluralisierung) – (6,1 \* Solidarität) + (4,1 \* Exklusion). Ein hohes Maß nationalstaatlicher Solidarität, d.h. eine hohe Steuer- und Abgabenquote, erschwert also die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Ein hoher Exklusionsgrad hingegen begünstigt ceteris paribus die Schaffung von Arbeitsplätzen. Dieses überraschende Ergebnis kann als Hinweis auf die rasche beschäftigungs-politische Modernisierung der kontinental- und südeuropäischen Länder und auf den beschäftigungs-politischen Kurswechsel Schwedens und Finnlands (die im fraglichen Jahrzehnt etwa 10 % ihrer Arbeitsplätze abgebaut haben) interpretiert werden.

haben auf ein beschäftigungsintensiveres Wachstum und eine breitere Einbeziehung der erwerbsfähigen Bevölkerung ins Erwerbsleben gesetzt. Auch haben sie Formen der Interessenvertretung, der Ausbildung und der sozialen Absicherung entwickelt, die eher an der Gewährleistung gleicher Chancen und weniger an der Gewährleistung gleicher Lebensverhältnisse ausgerichtet sind. Dies sollte jedoch nicht dazu führen, die Schattenseiten dieses (von Land zu Land unterschiedlich ausgestalteten) Modells zu übersehen. Am Beispiel der USA wären etwa die real sinkenden Einkommen von Arbeitern und anderen geringer qualifizierten Gruppen, die hohe Zahl von Amerikanern ohne Krankenversicherung, die hohe Zahl von Gefängnisinsassen, die Überschuldung vieler Verbraucher oder die enormen Einkommensungleichheiten zu nennen. Dies spricht dagegen, dass ausschließlich marktvermittelte Formen sozialer Integration eine hinreichend stabile Grundlage für den gesellschaftlichen Zusammenhalt sein können.

Deshalb spricht vieles für den Versuch, die nationalstaatlichen Formen sozialer Integration zu modernisieren. Hierbei ist davon auszugehen, dass Nationalstaaten in einer stärker integrierten, offeneren Weltgesellschaft nicht mehr wie bisher die Gleichheit der Lebensbedingungen gewährleisten können. Angesichts der Pfadabhängigkeit nationaler Institutionen ist ein abrupter Kurswechsel jedoch eher unwahrscheinlich. Möglich wäre jedoch ein allmählicher Umbau nationaler Institutionen in Richtung auf mehr Chancengleichheit. Hierbei ginge es stärker als bisher um die Chancen auf Erhalt, Weiterentwicklung und Vermarktung der eigenen Beschäftigungsfähigkeit (*employability*). Dies würde neue Anforderungen an das Schul- und Hochschulsystem stellen – und auch einen Umbau sozialer Absicherungssysteme erfordern, bei der es – neben einer sozialen Mindestsicherung – vor allem um Anreize für eine Reintegration ins Erwerbsleben ginge. Die mit Erwerbstätigkeit verbundenen Statusrechte und Garantien – mit denen etwa die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Betrieb verteidigt und ein einmal erworbener Status auch im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter gesichert werden kann – würden hingegen in den Hintergrund treten. Schon jetzt zeigen internationale Erfahrungen, dass hierdurch der oben konstatierte Zusammenhang zwischen staatlichen und gewerkschaftlichen Absicherungen und geringeren Beschäftigungschancen von Jugendlichen, Älteren und Langzeitarbeitslosen abgeschwächt werden kann. So genannte Arbeitsmarktrigiditäten sind nicht per se eine Ursache für hohe Arbeitslosenquoten (Nickell 1997). Ein möglicher Bezugspunkt für eine Reform sozialstaatlicher Sicherungssysteme wäre etwa die Ausweitung der unterdurchschnittlich produktiven Tätigkeiten im Bereich der sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen.

## Literatur

- Albert, Michel, 1992: Kapitalismus contra Kapitalismus. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Baumol, William J., 1967: Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. American Economic Review 415-426.
- Braczyk, Hans-Joachim, 1997: Organisation in industriesoziologischer Perspektive. S. 530-575 in: Günther Ortmann, Jörg Sydow und Klaus Türk (Hg.): Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Doeringer, Peter Brantley; Piore, Michael John, 1971: Labor Markets and Manpower Analysis. Lexington: Lexington Books.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990: Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge/Oxford: Polity Press.
- Europäische Kommission, 1996: Beschäftigung in Europa. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- European Commission/DGV, 1998: Employment Rates Report 1998. Employment Performance in the Member States. [http://europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/empl99/rates\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/empl99/rates_en.htm).
- Franz, Wolfgang, 1998: Arbeitslosigkeit. S. 11-21. In: Bernhard Schäfers und Wolfgang Zapf (Hg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Opladen: Leske + Budrich.
- Franz, Wolfgang, 1999: Arbeitsmarktkonomik (4., überarb. Aufl.). Berlin; Heidelberg u.a.: Springer.

- Friedberg, Erhard, 1995: *Ordnung und Macht. Dynamiken organisierten Handelns*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Gangl, Markus: 2000: *Education and Labour Market Entry across Europe: The Impact of Institutional Arrangements in Training Systems and Labour Markets*. Mannheim. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. Arbeitspapier Nr. 25, 2000.
- Geissler, Birgit, 1998: Normalarbeitsverhältnis und Sozialversicherungen – eine überholte Verbindung? *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Jg. 31, Heft 3: 550-557.
- Haisken-De New, John, Gustav A. Horn, Jürgen Schupp und Gert Wagner, 1998: Das Dienstleistungs-Puzzle: Ein aktualisierter deutsch-amerikanischer Vergleich. DIW Berlin. Wochbericht 35/98.
- Häußerermann, Hartmut, und Walter Siebel, 1995: Dienstleistungsgesellschaften. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Heidenreich, Martin, 1998: Die duale Berufsausbildung zwischen industrieller Prägung und wissensgesellschaftlichen Herausforderungen. *Zeitschrift für Soziologie* 27: 321-340.
- Hoffmann, Edeltraud, und Ulrich Walwei, 1998: Normalarbeitsverhältnis: ein Auslaufmodell? Überlegungen zu einem Erklärungsmodell für den Wandel der Beschäftigungsformen. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Nr. 3/98, S. 409-425.
- Höpflinger, François, 1997: Haushalts- und Familienstrukturen im intereuropäischen Vergleich. S. 97-138. In: Stefan Hradil und Stefan Immerfall (Hg.): *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kalleberg, A. L.; Sörensen, A. B. (1979 ): "The Sociology of Labour Markets" . *Annual Review of Sociology* 5: 351-379 .
- Kanter, Rosabeth Moss, 1996: Weltklasse. Im globalen Wettbewerb lokal triumphieren. Wien: Ueberreuter.
- Klös, Hans-Peter, 1997: Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland. *IW-Trends*, Ausgabe Nr. 3/1997, Jg. 24.
- Knuth, Matthias, 1998: Von der ‚Lebensstellung‘ zur nachhaltigen Beschäftigungsfähigkeit. Sind wir auf dem Weg zum Hochgeschwindigkeitsarbeitsmarkt. S. 300-331 in: Gerhard Bosch (Hg.), 1998: Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt a. M.: Campus.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, 1996: Teil I: Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern. Bonn.
- Lepsius, M. Rainer, 1997: Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien. S. 57-69 in: Gerhard Göhler (Hg.): *Institutionenwandel. Leviathan-Sonderheft* Nr. 16/1996. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas, 1990: *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Lutz, Burkart, 1984: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Mückenberger, Ulrich, 1985: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. *Zeitschrift für Sozialreform* 31: 415-434 und 457-475.
- Müller, Walter, und Yossi Shavit, 1998: Bildung und Beruf im institutionellen Kontext. Eine vergleichende Studie in 13 Ländern. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 4: 501-533.
- Münch, Richard, 1999: Entwurf zum Antrag auf Einrichtung eines Graduiertenkollegs „Das europäische Mehr-ebenensystem: Gesellschaftliche, politische, rechtliche und ökonomische Integration. Bamberg. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Münch, Richard, 2001: Offene Räume. Soziale Integration diesseits und jenseits des Nationalstaats. Frankfurt a.M.: Suhrkamp (im Erscheinen).
- Nickell, Stephen, 1997: Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*, Summer: 55-74.
- North; Douglass C., 1992: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr.
- OECD 1994: *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanation. Part I: Labour Market Trends and Underlying Forces of Change*. Paris.
- OECD, verschiedene Jahrgänge: *Employment Outlook*, Paris.
- Oechel, Wolfgang, 1998: Mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit – Amerika, hast du es besser? *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*. Nr. 2, 31. Jg., S. 262-276.
- Offe, Claus, und Karl Hinrichs, 1984: Sozialökonomie des Arbeitsmarktes: primäres und sekundäres Machtgefülle. S. 44-86 in: Claus Offe: »Arbeitsgesellschaft«: Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Pfau-Effinger, Birgit, 1996: Analyse internationaler Differenzen in der Erwerbsbeteiligung von Frauen, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 48: S. 462-492.
- Pfriem, Hanns, 1979: Konkurrierende Arbeitsmarkttheorien. Neoklassische, duale und radikale Ansätze. Frankfurt/M.: Campus
- Rudolph, Helmut, 1998: "Geringfügige Beschäftigung" mit steigender Tendenz. Erhebungskonzepte, Ergebnisse und Interpretationsprobleme der verfügbaren Datenquellen. IABwerkstattbericht vom 21.8.1998.

- Sabel, Charles F.; Gary B. Herrigel, Richard Deeg und Richard Kazis, 1989: Regional prosperities compared: Massachusetts and Baden-Württemberg in the 1980s, in: Economy and Society 18, Nr. 4, S. 374-404.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hg.), 1998: Vor weitreichenden Entscheidungen. Jahresgutachten 1998/99. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Scharpf, Fritz W., 1986: Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, in: Soziale Welt 37: 3-24.
- Scharpf, Fritz W., 1997: Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma. MPIfG Working Paper 97/7. Köln ([http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working\\_papers/wp97-7\\_e.html](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working_papers/wp97-7_e.html)).
- Scharpf, Fritz W., 1999: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. MPIfG Working Paper 99/9. Köln ([http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working\\_papers /wp99-9/index.html](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working_papers /wp99-9/index.html)).
- Schettkat, Ronald, 1997: Die Interdependenz von Produkt- und Arbeitsmärkten. Die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung der Industrieländer aus der Produktmarktperspektive. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 30, Heft 4: 721-731.
- Schmid, Günther (unter Mitarbeit von Maja Helmer), 1996: Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland. Berlin: Discussion paper No. FS I 96 – 206 des Wissenschaftszentrums Berlin.
- Schmid, Günther, 1998: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. S. 22-34. In: Bernhard Schäfers und Wolfgang Zapf (Hg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Gert, 1999: Kein Ende der Arbeitsgesellschaft. Arbeit, Gesellschaft und Subjekt im Globalisierungsprozess. Berlin: Sigma.
- Sorge, Arndt, und Wolfgang Streeck, 1988: Industrial Relations and Technical Change: the Case for an Extended Perspective. S. 19-47 in: Richard Hyman und Wolfgang Streeck (Hg.): New Technology and Industrial Relations. Oxford: Blackwell.
- Soskice, David, 1999: Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s. S. 101-134 in: Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks und John D. Stephens (Hg.): Continuity and Change in Contemporary Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang, 1998a: Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. WSI-Mitteilungen, Jg. 51, S. 1-14.
- Streeck, Wolfgang, 1999: Diskussionsbeitrag, S. 307, in: Sonja Lahnstein-Kandel und Michael Göring (Hg.): Der soziale Zusammenhalt in den Staaten der Triade USA, Japan, Europa. Baden-Baden: Nomos.
- Streeck, Wolfgang, und Rolf G. Heinze, 1999: An Arbeit fehlt es nicht. In: Der SPIEGEL, Heft 19/1999, S. 38-45.
- Therborn, Göran, 1995: European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies 1945-2000. London: Sage.
- Werner, Heinz, 1997: Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA - Lehren für uns? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 31: S. 585-600.