

Beschäftigungsordnungen im internationalen Vergleich

Martin Heidenreich (Bamberg, im November 2001)

Gliederung:

1. Das Konzept der Beschäftigungsordnungen
2. Nationale Beschäftigungsordnungen zwischen Inklusion und Exklusion
3. Zwischen Hochbeschäftigungs- und Hochproduktivitätsordnungen
4. Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassung: Als Beschäftigungsordnungen wird die Gesamtheit der Institutionen bezeichnet, die Umfang und Art des Arbeitskräfteangebots und der Arbeitskräftenachfrage regeln und die damit die Austauschbeziehungen am Arbeitsmarkt vorstrukturieren. Durch Beschäftigungsordnungen wird der Arbeitsmarkt – als Teil des Wirtschaftssystems – auf relativ dauerhafte Weise mit anderen gesellschaftlichen Sphären, vor allem mit Wirtschaftsorganisationen, mit der Familie, mit dem Erziehungssystem und mit der Arbeits- und Wirtschaftspolitik verkoppelt. In den entwickelten westlichen Industrieländern haben sich in den liberalen, insbesondere angelsächsischen Ländern, in den Mittelmeerländern, in Kontinentaleuropa und in Skandinavien vier unterschiedliche Muster nationaler Beschäftigungsordnungen entwickelt. Während die Beschäftigungsordnungen der süd- und kontinentaleuropäischen Länder auf der tendenziellen Ausgrenzung von Frauen, Älteren, Jugendlichen, Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen beruhen, setzen die skandinavischen und angelsächsischen Länder auf die weitgehende Einbeziehung dieser Gruppen ins Erwerbsleben. Die wirtschaftsstrukturellen, familialen, schulischen, arbeitsrechtlichen und sozialstaatlichen Facetten dieser verschiedenen Beschäftigungsordnungen werden unter Rückgriff auf entsprechende Daten der OECD herausgearbeitet. Abschließend wird gezeigt, dass Beschäftigungsordnungen nicht nur auf der Angebots-, sondern auch auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes verankert sind: Hingewiesen wird zum einen auf die Wahlverwandtschaft von exklusiven Beschäftigungsordnungen und industriellen Normalarbeitsverhältnissen und zum anderen auf die Komplementarität von inklusiven Beschäftigungsordnungen und flexibleren Arbeitsformen insbesondere im Bereich der personenbezogenen und sozialen Dienstleistungen.

Hannah Arendt befürchtete vor über 40 Jahren, dass der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht“, also die einzige Tätigkeit, auf die sie sich noch versteht“ (Hannah Arendt 1992). Auf dem Bamberger Soziologentag 1982 war sogar vom Ende der Arbeitsgesellschaft die Rede (Matthes 1983). Damit wurde ein altes Thema der Industriegesellschaft aufgegriffen – die Befürchtung, dass durch immer neue Technologien die menschliche Arbeit schließlich überflüssig werden würde. Noch in den 90er Jahren sprach der amerikanische Sozialwissenschaftler Jeremy Rifkin vom Ende der Arbeit. Niemals zuvor in der Menschheitsgeschichte seien so wenige Arbeitskräfte nötig gewesen (Rifkin 1996). In den Jahren nach dieser Prognose ist die Zahl der Arbeitsplätze in den 15 Länder der Europäischen Union allerdings um 15 % - und in den USA sogar um über 30 % gestiegen. Von einem „Ende der Arbeit“ kann keine Rede sein.

Allerdings können Arbeitsmärkte auf sehr unterschiedliche Weise reguliert werden, wie die vergleichsweise geringen Beschäftigungsquoten und die hohen Arbeitslosenquoten in der Europäischen Union einerseits und die hohen US-amerikanischen Beschäftigungsquoten andererseits zeigen.¹ Diese Unterschiede erklären sich vor allem dadurch, dass Frauen, Jugendliche und Ältere, aber auch Langzeitarbeitslose und gering qualifizierte Arbeitnehmer in den kontinental- und südeuropäischen Länder stärker aus dem Erwerbsleben ausgegrenzt werden (Übersicht 2). In

¹ Im Jahr 2001 betrug die Arbeitslosenquote in der Europäischen Union (EU15) 7,6 %, in den USA 4,8 %. Die jeweiligen Beschäftigungsquoten, d.h. die Verhältnisse der Erwerbstätigen zur Bevölkerung im Alter von 14-64 Jahren, betrugen 64,1 % bzw. 73,1 % (OECD: Employment Outlook 2002. Paris). Vor diesem Hintergrund hat der Europäische Rat in Amsterdam (Juni 1997) die Grundlagen für eine europäische Beschäftigungspolitik gelegt, indem er die Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus und „die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ im EG Vertrag verankert hat (vgl. Goetschy 1999).

diesem Beitrag soll herausgearbeitet werden, welche Institutionen und Wirtschaftsstrukturen zu dieser Ausgrenzung beitragen und welche Institutionen und Wirtschaftsstrukturen in den skandinavischen und angelsächsischen Länder die Einbeziehung dieser Gruppen ins Erwerbsleben begünstigen.

Hierzu greifen wir auf von verschiedenen Arbeitsmarktforschern eingeführte Konzept der Beschäftigungsordnungen zurück. Einleitend wird dieses Konzept zunächst im Kontext neoklassischer und institutionalistischer Arbeitsmarkttheorien verortet und die pfadabhängige Entwicklungsdynamik, die latente Konflikträchtigkeit und ideelle Fundierung dieser Ordnungen herausgearbeitet. Die besondere Stärke des Konzepts der Beschäftigungsordnungen wird darin gesehen, dass nicht mehr eine einzelne Institution als Ursache der dauerhaft hohen europäischen Arbeitslosenquoten benannt und zum Ansatzpunkt aller möglichen Patentrezepte gemacht wird (etwa die Mindestlöhne, der Kündigungsschutz oder das Arbeitslosengeld). Vielmehr wird auf die Vielfalt und die Interdependenz arbeitsmarktregulierender Institutionen verwiesen (Abschnitt 1).

Solche Beschäftigungsordnungen definieren das Terrain, in dem die Auseinandersetzungen etwa um die Erwerbchancen von Frauen und Männern, Jugendlichen und Älteren, Arbeitslosen und Beschäftigten, In- und Ausländern, Gering- und Hochqualifizierten ausgetragen werden. Diese institutionell vorstrukturierten Auseinandersetzungen um die Beschäftigungschancen verschiedener Personengruppen werden im Abschnitt 2 rekonstruiert.

Gleichzeitig reflektieren Beschäftigungsordnungen auch die Bedingungen auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes. In Abschnitt 3 wird diesen Wechselwirkungen zwischen Wirtschafts- und Produktionsstrukturen und arbeitsmarktregulierenden Institutionen nachgegangen.

1. Das Konzept der Beschäftigungsordnungen

Unter Beschäftigungsordnungen verstehen wir die Gesamtheit der Institutionen, die Umfang und Art des Arbeitskräfteangebots und der Arbeitskräftenachfrage regeln und die damit die Austauschbeziehungen am Arbeitsmarkt vorstrukturieren (vgl. Schmid 1997: 307). Im Folgenden wird dieses Konzept im Kontext wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Arbeitsmarkttheorien verortet und die institutionelle Regulierung, die Konflikträchtigkeit und die Pfadabhängigkeit von Beschäftigungsordnungen herausgearbeitet.

Arbeitsmärkte sind die Orte, an denen sich die Anbieter und Nachfrager von Arbeitskraft begegnen und Arbeitskraft gegen Einkommen, Status und andere Gratifikationen eintauschen (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 Dispositionsrechten am Arbeitsvermögen der Beschäftigten erwächst (vgl. Offe/Hinrichs 1984).

Neoklassische Ansätze gehen von dem Idealtyp reiner Märkte aus; Angebot und Nachfrage werden auf Arbeitsmärkten wie bei allen anderen Märkten vom Preis, d.h. von der Höhe der Arbeitskosten, bestimmt (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 marktconforme 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 wie das Konzept der Beschäftigungsordnungen hingegen betonen, dass Märkte nicht ohne verbindliche Regeln existieren können. Verträge sind auf nicht-vertragliche Voraussetzungen angewiesen. Dies gilt insbesondere für Arbeitsmärkte, auf denen ja nicht beliebige Waren, sondern das Arbeitsvermögen von Menschen gehandelt wird. Daher stellen institutionalistische Ansätze nichtmarktliche Koordinierungs- und Allokationskriterien in den Mittelpunkt und verweisen auf die Bedeutung relativ dauerhafter, oftmals normativ abgesicherter Denk-, Verhaltens- und Beziehungsmuster, die die Erwartbarkeit sozialen Handelns erhöhen und somit wichtige Orientierungs-, Koordinierungs- und Legitimierungsfunktionen übernehmen (vgl. zu solchen „Spielregeln“ auch North 1992). Solche Institutionen kommen aus neoklassischer Sicht nur als „Marktunvollkommenheiten“ oder „*politics against the market*“ in den Blick.

Eine solche institutionelle Regulierung von Arbeitsmarktprozessen erfolgt u.a. durch betriebliche Arbeitsmärkte, arbeitsrechtliche, tarifpolitische und sozialpolitische Schutzvorschriften, familiäre Lebensformen und berufliche Schließungsstrategien. Die meisten institutionalistischen Analysen konzentrieren sich auf die Wechselwirkung zwischen einem institutionellen Feld und Arbeitsmarktprozessen:

- Die verschiedenen sozialwissenschaftlichen *Segmentationstheorien* verweisen auf die Bedeutung relativ abgeschlossener Beschäftigungsbereiche. Ein Beispiel hierfür sind innerbetriebliche Arbeitsmärkte, zu denen externe Arbeitskräfte nur an genau definierten Einstiegspositionen Zutritt haben (vgl. etwa Doeringer/Piore 1971). Arbeitskräfte, die einmal den Einstieg in einen dieser (groß-) betrieblichen Arbeitsmärkte geschafft haben, können sich der Konkurrenz externer Arbeitskräfte entziehen. Eine solche Segmentierung kann zum einen durch betriebliche Interessen erklärt werden: Die Unternehmen sind - so die *Effizienzlohnmodelle* - bereit, überdurchschnittliche Löhne zu zahlen, wenn sie sich so die Folgebereitschaft und Loyalität der Arbeitskräfte sichern und „Drückebergerei“ verhindern können. Zum anderen kann eine Segmentierung von Arbeitsmarktprozessen auch im Interesse der Beschäftigten liegen: Starke, beispielsweise gewerkschaftlich organisierte Insider können lukrative Arbeitsmärkte monopolisieren und sich der Lohnkonkurrenz unqualifizierter oder betriebsexterner Arbeitskräfte entziehen (*Insider-Outsider-Theorien*).
- Das Konzept der gleichgewichtigen Arbeitslosenrate (Franz 1998) stellt im wesentlichen auf die *überbetrieblichen Kräfte- bzw. Machtverhältnisse zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern* ab. 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). Diese Arbeitslosenquote ist durch ein

„Gleichgewicht zwischen Verteilungsansprüchen und Verteilungsmöglichkeiten“ gekennzeichnet (Franz 1998: 16).

- Andere Autoren verweisen auf die Bedeutung *tarif- und sozialpolitischer Regelungen*. Scharpf (1986, 1997, 1999) erklärt beispielsweise die geringeren Beschäftigungsquoten in den kontinentaleuropäischen Ländern vor allem durch das unterdurchschnittliche Gewicht personenbezogener Dienstleistungstätigkeiten. Da die Produktivität solcher Tätigkeiten vergleichsweise gering sei, könnten sie nicht zu den jeweiligen nationalen Mindeststandards – die in Deutschland etwa durch die Sozialhilfe und in anderen Ländern durch Mindestlöhne bestimmt seien – entlohnt werden. Allerdings wird bezweifelt, dass relativ hohe Mindestlöhne eine hinreichende Erklärung für die europäischen Beschäftigungsprobleme seien (Card/Krueger 1995, Dolado u.a. 1996).
- Das Arbeitskräfteangebot hängt weiterhin auch von arbeitsmarktexternen Versorgungsmöglichkeiten – etwa in *privaten Haushalten* - ab. Frauen verfügen ebenso wie Jugendliche, Ältere, Behinderte und andere „Problemgruppen des Arbeitsmarktes“ über gesellschaftlich zugeschriebene Alternative zur Erwerbsarbeit (Offe/Hinrichs 1984). Notfalls können diese Gruppen auf den Heiratsmarkt, auf das Ausbildungssystem oder auf Renten- und Sozialversicherungssysteme verwiesen werden. Dies ist allerdings keine Einbahnstraße: Eine Pluralisierung und Individualisierung privater Lebensformen wird mit einer stärkeren Erwerbsneigung von Frauen einhergehen.
- Last not least werden Arbeitsmärkte auch von den jeweiligen nationalen *Ausbildungssystemen* geprägt. Berufliche Ausbildungssysteme wie das deutsche gehen mit einer beruflichen Segmentierung von Arbeitsmärkten einher. Dies erleichtert zum einen die zwischenbetriebliche Mobilität, erschwert aber auch den Wechsel von Tätigkeitsfeldern und führt zur Ausgrenzung von Unqualifizierten.

In der Regel werden institutionelle Komplementaritäten, Wechselwirkungen und Spannungen zwischen diesen verschiedenen gesellschaftlichen Regulationsstrukturen nicht thematisiert. Analog zu der Diskussion um nationale Produktionsordnungen (vgl. etwa Hall/Soskice 2001) und Wohlfahrtsregime spricht allerdings vieles dafür, auch die Regulation von Arbeitsmarktprozessen im Spannungsfeld verschiedener institutioneller Felder zu verorten (vgl. Schmid 1997, Esping-Andersen 1999 und Scharpf/Schmidt 2000). Für dieses Ensemble von Institutionen prägt Schmid (1997: ???) den Begriff des Beschäftigungssystems und erläutert:

„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 die fünf institutionellen Felder, auf die vorher hingewiesen wurde: Das Produktionssystem, das Haushaltssystem („das Alternativen zur marktförmerigen Beschäftigung bietet“), das System industrieller Beziehungen (in dem über Niveau und Struktur der Löhne entschieden wird), das Bildungssystem („das allgemeines Wissen, Lernfähigkeit und berufliche Qualifikationen produziert“) und das System der sozialen Sicherung (als Beschäftigungsbereich, als Alternative zur Erwerbsarbeit und als Regulationsinstanz von Arbeitsverträgen).

Aus systemtheoretischer Sicht kann diese feldübergreifende Regulationsstruktur als strukturelle Koppelung analysiert werden. Luhmann (1997: 779) versteht hierunter eine „Intensivierung bestimmter Bahnen wechselseitiger Irritation bei hoher Indifferenz gegenüber der Umwelt im übrigen“. Strukturelle Koppelungen sind gewissermaßen die Brücken zwischen relativ selbständigen gesellschaftlichen Teilbereichen. Beispiele für solche strukturellen Koppelungen sind Institutionen, „die von jedem System in Anspruch genommen werden, aber von jedem in unterschiedlichem Sinne“ (Luhmann 1997: 787) – etwa die Universitäten, die Wissenschaft und

Ausbildung dauerhaft, wenn auch nicht ohne Spannungen verbunden, obwohl es in Wissenschaft und Ausbildung um gänzlich andere Ziele und Handlungslogiken geht. Analog hierzu können Beschäftigungsordnungen interpretiert werden: Durch sie wird der Arbeitsmarkt – als Teil des Wirtschaftssystems – mit anderen gesellschaftlichen Sphären, etwa mit Organisationen, die eigenständige Personal- und Beschäftigungsstrategien entwickeln („Produktion“), mit der Familie, mit der Erziehung („Selektion“) und mit der Politik (industrielle Beziehungen und Staat) verkoppelt. Solche Kopplungsformen entwickeln sich komplementär zu gesellschaftlichen Ausdifferenzierungs- und Verselbständigungsprozessen. Auf der einen Seite verselbständigt sich der Arbeitsmarkt gegenüber nichtwirtschaftlichen Kriterien; die Bereitstellung einer existenzsichernden Mindestversorgung oder die Bezahlung „gerechter“ Löhne sind nicht mehr vorrangige Kriterien der betrieblichen Personalpolitik. Auf der anderen Seite ist die Wirtschaft auf disziplinierte, motivierte und qualifizierte Arbeitskräfte und damit auf die Leistungen anderer gesellschaftlicher Bereiche angewiesen – und diese Bereiche bringen ihre eigenen Logiken im Rahmen der vorher betrachteten Institutionen in Erinnerung. Auf dem Arbeitsmarkt geht es eben doch nicht nur um Wirtschaftlichkeit, sondern auch um Macht, Gerechtigkeit, soziale Absicherung, Selbstverwirklichung und Selektion.

Keinesfalls wird mit dem Konzept der Beschäftigungsordnungen – den wir dem Systembegriff vorziehen - die Existenz einheitlicher, kohärenter, konsensuell geteilter Regulationsstrukturen unterstellt. Eine Ordnung gewährleistet vielmehr „die Steuerung der Verhaltensweisen und die Integration voneinander abweichender, wenn nicht konflikträchtiger Strategien der betreffenden Akteure“ (Friedberg 1995: 180). Lepsius (1997: 62) betont den Zusammenhang zwischen Leitideen und institutionellen Konflikten: „Stets sind verschiedene Leitideen mehr oder weniger institutionalisiert, stets bestehen Spannungen zwischen ihnen, werden die Demarkationslinien zwischen ihren Geltungskontexten verschoben und die Externalisierungschancen umkämpft“. Die Leistung von Ordnungen liegt daher in der Integration unterschiedlicher, durchaus auch konkurrierender Interessen und konfligierender Handlungslogiken. Beschäftigungsordnungen sind deshalb keinesfalls konfliktfreie Regulierungsformen von Angebot und Nachfrage. Vielmehr sind Beschäftigungsordnungen das Ensemble der Spielregeln, die die wechselseitigen Beziehungen und auch die Konflikte zwischen den unterschiedlichen Logiken und Orientierungen von Wirtschaft, Organisation, Familie, Politik und Erziehung vorstrukturieren – und sie sind auch die Ergebnisse dieser institutionalisierten Auseinandersetzungen.

Keinesfalls sind Beschäftigungsordnungen daher unveränderbare, hyperstabile Regulationsmuster. Allerdings sind in der Regel keine radikalen Umbrüche zu erwarten, da der Preis für den Bruch etablierter „Spielregeln“ sehr hoch sein kann. Dies erklärt die häufig zu beobachtende *Pfadabhängigkeit* institutionellen Wandels. Sogar prinzipiell unterlegene Lösungen werden fortgeführt, da das Einschwenken auf einen gänzlich anderen Entwicklungspfad vielfach 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.

Festgehalten werden kann, dass der Arbeitsmarkt eine zentrale Instanz für die Verteilung von Einkommens- und Lebenschancen ist. Am Arbeitsmarkt begegnen sich nicht nur individuelle, nutzenmaximierende Anbieter und Nachfrager von Arbeitskraft; vielmehr werden die Austauschbeziehungen am Arbeitsmarkt durch stabile, oftmals normativ abgesicherte Erwartungs-, Wahrnehmungs-, Verhaltens- und Beziehungsmuster auf relativ dauerhafte Weise vorstrukturiert. Insbesondere fünf sozialen Feldern – Wirtschafts- und Produktionsstrukturen, private Haushalte, industrielle Beziehungen, Ausbildungseinrichtungen und wohlfahrtsstaatliche Arrangements – kommt eine besondere Bedeutung für die Regulierung von Arbeitsmarktbeziehungen

zu. Der Begriff der Beschäftigungsordnungen verweist auf die Wechselwirkungen zwischen diesen verschiedenen Feldern. Durch solche Ordnungen werden die latent konflikträchtigen Aushandlungsbeziehungen, in denen es u.a. um die Beteiligung am Erwerbsleben geht, auf relativ dauerhafte Weise geregelt.

2. Nationale Beschäftigungsordnungen zwischen Inklusion und Exklusion

Im Folgenden soll herausgearbeitet werden, wie die Beschäftigungsordnungen der entwickelten westlichen Industrieländer das Arbeitsmarktgeschehen regulieren. Hierbei gehen wir zunächst auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes ein. Da die Wirtschaftsstrukturen und Haushaltsformen, die Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen und die Ausbildungs- und Sozialschutzarrangements noch weitgehend national reguliert sind, beschränken wir uns auf die komparative Analyse nationaler – und nicht regionaler, europäischer oder globaler – Beschäftigungsordnungen. Im Folgenden werden zunächst vier verschiedene Typen nationaler Beschäftigungsordnungen beschrieben. Anschließend wird eine zentrale Dimension solcher Beschäftigungsordnungen, ihre Inklusivität, herausgearbeitet und rekonstruiert, von welchen institutionellen Faktoren die Einbeziehung von Frauen, Jugendlichen und Älteren ins Erwerbsleben abhängen. Abschließend wird überprüft, wie sinnvoll die Zusammenfassung zu vier Typen ist.

Um die Vielfalt nationaler Beschäftigungsordnungen anschaulich darzustellen, ist es sinnvoll, verschiedene Länder zu Ländergruppen zusammenzufassen, die durch möglichst ähnliche wohlfahrtsstaatliche, gewerkschaftliche, arbeitspolitische und familiäre Arrangements gekennzeichnet sind². Diese Gruppen sind als Idealtypen zu verstehen, die nicht die Besonderheiten jedes einzelnen Landes reflektieren, sondern zugrundeliegende Logiken und Gemeinsamkeiten verschiedener Länder bündeln sollen. Wir konzentrieren uns auf die folgenden vier Ländergruppen:

- Skandinavische Länder (Norwegen, Schweden, Finnland und Dänemark),
- Liberale, zumeist angelsächsische Länder (USA, Großbritannien, Irland, Australien, Kanada, Neuseeland und die Schweiz)
- Kontinentaleuropäische Länder (Belgien, Niederlande, Luxemburg, Deutschland, Frankreich, Österreich)
- Mittelmeerländer (Griechenland, Italien, Spanien, Portugal).

Die Beschäftigungsordnungen dieser vier Ländergruppen sind – so die weiter unten zu überprüfende Hypothese – durch spezifische Produktions- und Wirtschaftsformen und durch besondere Ausbildungs-, Familien-, Interessenvertretungs- und Sozialschutzmuster gekennzeichnet. In Übersicht 1 sind ausgewählte (und verfügbare!) Indikatoren für diese fünf Dimensionen zusammengestellt.

² Zur Unterscheidung ähnlicher Ländergruppen vgl. Esping-Andersen (1990 und 1999) und Scharpf/Schmidt (2000). Durch eine Diskriminanzanalyse kann ermittelt werden, welche der in Übersicht 1 angeführten Variablen am meisten zur Unterscheidung der vier Ländergruppen beitragen. Mit Hilfe von nur zwei Variablen können die 20 betrachteten Länder (wegen fehlender Daten ohne Luxemburg) fehlerfrei klassifiziert werden: Die *Wirksamkeit des Kündigungsschutzes* (in dieser Dimension unterscheiden sich vor allem die angelsächsischen Länder und die Mittelmeerländer, während die kontinentaleuropäischen und skandinavischen Länder eine mittlere Position einnehmen) und der *Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst*, der stark mit der Beschäftigungsquote von Frauen korreliert ist (in dieser Dimension unterscheiden sich die skandinavischen von den anderen Ländern).

Diese Indikatoren erlauben eine erste Annäherung an die vier betrachteten Beschäftigungsordnungen: Die *kontinentaleuropäischen Länder* sind durch eine relativ geringe Beschäftigungsquote, durch einen relativ hohen Beschäftigungsanteil der Industrie, durch eine von männlichen Allein- oder Hauptverdiener geprägte Versorgung, durch relativ starke Gewerkschaften, durch eine Tradition berufsfachlicher Ausbildungen und durch ein hohes Maß wohlfahrtsstaatlicher Absicherungen gekennzeichnet. Diese Indikatoren verweisen darauf, dass diese Länder immer noch in erheblichem Ausmaß von industriellen Arbeits- und Organisationsformen und von den institutionellen Hinterlassenschaften einer frühen und intensiven Industrialisierung geprägt sind, d.h. von gewerkschaftlich und arbeitsrechtlich regulierten Arbeitsbeziehungen und von entwickelten sozialstaatlichen Absicherungen (vgl. Therborn 2000). Im Vergleich zu den kontinentaleuropäischen Ländern ist der Anteil der Dienstleistungen in den *skandinavischen und liberalen, zumeist angelsächsischen Ländern* erheblich höher. Dies geht mit einer höheren Beschäftigungsquote von Frauen und teilweise mit einer höheren Teilzeitquote einher. In den skandinavischen Ländern ist die stärkere Dienstleistungsorientierung vor allem durch eine staatliche Organisation von Dienstleistungen erreicht worden; dies dokumentiert sich in einem höheren Beschäftigungsanteil des öffentlichen Dienstes, einer höheren Staatsquote und in einem vergleichsweise wirksamen Kündigungsschutz. Die *Mittelmeerländer* hingegen sind durch ein traditionelles Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell gekennzeichnet: Der Anteil der Dienstleistungen ist geringer, das Ausbildungsniveau und die Beschäftigungsquoten von Frauen liegen unter dem Niveau der anderen europäischen Länder, der Arbeitsmarkt ist rigider.

Übersicht 1: Beschäftigungsordnungen im Vergleich (1999; 21 Länder)

| Institution | Indikator | Skandinavien | Angelsächsische Länder u. Schweiz | Kontinentaleuropa | Mittelmeerländer |
|--|---|--------------|-----------------------------------|-------------------|------------------|
| Wirtschafts- und Produktionsstrukturen (Beschäftigtenanteile in % der zivilen Beschäftigten) | Produzierendes Gewerbe und Landwirtschaft | 31 % | 30 % | 33 % | 43 % |
| | Persönliche und soziale Dienstleistungen | 51 % | 51 % | 48 % | 45 % |
| | Produktionsnahe Dienstleistungen | 18 % | 19 % | 17 % | 13 % |
| | Beschäftigte im öffentlichen Dienst | 30 % | 16 % | 16 % | 16 % |
| Familie und Haushalt | Beschäftigungsquote von Frauen | 71 % | 63 % | 55 % | 44 % |
| | Teilzeitquote (%) | 15,3 % | 20,4 % | 17 % | 9,6 % |
| | Scheidungen (in % Eheschließungen) | 50 % | 48 % | 46 % | 17 % |
| Bildung | Anteil der 25-34-jährigen mit Sek.-II-Abschluss (%) | 89 % | 77 % | 76 % | 53 % |
| Industrielle Beziehungen | Index für Wirksamkeit des Kündigungsschutzes | 2,0 | 0,7 | 2,4 | 3,4 |
| | Gewerkschaftlicher Organisationsgrad | 76,7 % | 31,3 % | 33,5 % | 28,2 % |
| Soziale Sicherung | Steuern und Sozialausgaben (in % BIP) | 47,9 % | 33,7 % | 42,5 % | 36,2 % |

Die Mittelwerte unterscheiden sich in den einzelnen Ländergruppen signifikant (mindestens auf dem 5 %-Niveau). Produktionsnahe Dienstleistungen: Transport, Lagerhaltung, Kommunikation, Finanzierung, Versicherung, Makler, geschäftliche Dienstleistungen (ISIC 7 und 8)

Persönliche und soziale Dienstleistungen: Groß- und Einzelhandel, Restaurants, Hotels, gemeinschaftliche, soziale und persönliche Dienstleistungen (ISIC 6 und 9).
Quelle: OECD: Employment Outlook 1999 und 2001; OECD 2001: Education at a Glance 2001; OECD: Statistical Compendium.

Ein zentraler Unterschied zwischen diesen verschiedenen Beschäftigungsordnungen ist das Ausmaß, in dem verschiedene Bevölkerungsgruppen in das Erwerbsleben einbezogen werden. Indikatoren für das jeweilige Ausmaß von *Inklusion bzw. Exklusion* sind die Beschäftigungsquoten³ von Frauen, Jugendlichen, Älteren und Unqualifizierten und der Anteil der Langzeitarbeitslosen (vgl. Übersicht 2). Die skandinavischen und angelsächsischen Länder und die Schweiz setzen erheblich stärker als die kontinental- und südeuropäischen Ländern auf die Einbeziehung dieser Gruppen ins Erwerbsleben. Dies geht mit einem unterschiedlichen Beschäftigungsniveau einher: Während in Dänemark, Norwegen, Schweden und der Schweiz mehr als drei Viertel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter tatsächlich erwerbstätig sind, sind es in Italien, Griechenland, Spanien und Belgien weniger als 60 %. Die erstgenannten Ländern beziehen somit 15 % ihrer erwerbsfähigen Bevölkerung *zusätzlich* ins Erwerbsleben ein. Angesichts dieser Unterschiede kann von einer einheitlichen europäischen Beschäftigungsordnung keine Rede sein; die Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind nicht geringer als die Unterschiede zwischen allen OECD-Ländern. Die Diagnose einer Eurosklerose oder der Hinweis auf zu rigide europäische Arbeitsmärkte führen in die Irre, da sie die europäischen Gemeinsamkeiten überschätzen und die Unterschiede zwischen inklusiven und exklusiven Beschäftigungsordnungen ausblenden (vgl. hierzu Siebert 1997; Nickell 1997, Schettkat 2001, Ganßmann 2000).

Übersicht 2: Beschäftigungsquoten verschiedener Personengruppen in 21 OECD-Ländern (2001)

| | Skandinavische Länder | Angelsächs. Länder und Schweiz | Kontinental- europäische Länder | Mittelmeer- länder |
|---|--------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|
| Frauen | 71 % | 64 % | 57 % | 47 % |
| Männer | 77 % | 79 % | 74 % | 73 % |
| Schulabschluss unterhalb der Sekundarstufe II | 63 % | 59 % | 55 % | 58 % |
| Abschluss der Sekundarstufe II | 80 % | 78 % | 75 % | 73 % |
| Tertiärer Bildungsabschluss | 87 % | 85 % | 85 % | 83 % |
| 15-24 Jahre | 52 % | 57 % | 42 % | 34 % |
| 25-54 Jahre | 84 % | 80 % | 80 % | 72 % |
| 55-64 Jahre | 59 % | 54 % | 32 % | 37 % |
| <i>Insgesamt</i> | 74 % | 71 % | 65 % | 60 % |
| Zur Information: Anteil der Langzeitarbeitslosen (1 Jahr +) an allen Arbeitslosen | 19 % | 24 % | 30 % | 50 % |

Quelle: OECD, 2002: Employment Outlook. Paris.

³ Die Beschäftigungsquote (*employment rate*) ist für Arbeitsmarktanalysen besser geeignet als Arbeitslosenquote, da letztere erheblichen politischen Gestaltungsmöglichkeiten unterliegt und daher im internationalen Vergleich kaum mehr sinnvoll interpretiert werden kann. Die Beschäftigungsquote ist definiert als das Verhältnis der erwerbstätigen Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren zur erwerbsfähigen Bevölkerung, d.h. zur Wohnbevölkerung in demselben Alter. Gelegentlich wird diese Quote auch als Erwerbstätigenquote bezeichnet.

Im Folgenden soll nun herausgearbeitet werden, welche der in Übersicht 1 angeführten institutionellen Rahmenbedingungen einen statistisch signifikanten und dauerhaften (d.h. 1980, 1990 und 1999 nachweisbaren) Beitrag zur Erklärung des jeweiligen nationalen Inklusionsmusters leisten. Hierdurch kann herausgearbeitet werden, wie die unterschiedlichen Muster von Inklusion und Exklusion institutionell verankert sind. Bevor diese Analysen vorgestellt werden, ist allerdings eine Warnung nötig: Da für die betrachteten institutionellen Variablen nur Werte für (höchstens) drei Jahre vorliegen, sind die zugrunde gelegten Fallzahlen sehr gering; daher können die Ergebnisse nur als erster Versuch zur quantitativen Rekonstruktion der jeweiligen Beschäftigungsordnungen verstanden werden. Auch wären in einigen Fällen weitere Indikatoren sinnvoll gewesen – etwa die Dauer der Betriebszugehörigkeit als Hinweis auf inner- bzw. zwischenbetriebliche Flexibilisierungsmuster. Entsprechende Zeitreihen sind allerdings nicht verfügbar.

Übersicht 3: Institutionelle Bestimmungsfaktoren alters- und geschlechtsspezifischer Beschäftigungsquoten (21 OECD-Länder; 1980, 1990 und 1999)

| | Beschäftigungsquote Insgesamt | Beschäftigungsquote Männer | Beschäftigungsquote Frauen | Differenz der Beschäftigungsquoten von Männern und Frauen | Beschäftigungsquote der Jüngeren (15-24 Jahre) | Differenz der Beschäftigungsquoten von Jüngeren und 25-54-jährigen | Beschäftigungsquote der Älteren (55-64 Jahre) | Differenz der Beschäftigungsquoten von Älteren und 25-54-jährigen |
|---|----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---|--|--|---|---|
| Pro-Kopf-Einkommen | 0,000** | 0,000** | 0,000** | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| 1990 | -0,035 | -0,064*** | -0,004 | -0,060** | -0,053 | 0,050 | -0,050 | 0,047 |
| 1999 | -0,075* | -0,116*** | -0,037 | -0,079* | -0,161** | 0,128* | -0,068 | 0,035 |
| Beschäftigte im öffentl. Dienst | 0,008*** | 0,003*** | 0,012*** | -0,009*** | 0,008** | -0,001 | 0,015*** | -0,009*** |
| Produzierendes Gewerbe und Landwirtschaft | 0,004** | 0,004*** | 0,004* | 0,000 | 0,005 | -0,002 | 0,008** | -0,005 |
| Teilzeitquote | 0,006*** | 0,006*** | 0,005*** | 0,000 | 0,010*** | -0,006** | 0,008*** | -0,005* |
| Sek.-II-Abschluss und mehr (15-24 Jahre) | 0,002*** | 0,001** | 0,003*** | -0,002*** | 0,000 | 0,002* | 0,003*** | -0,001 |
| Kündigungsschutz | -0,007 | -0,005 | -0,007 | 0,002 | -0,046*** | 0,048*** | 0,006 | -0,004 |
| Steuern und Sozialabgaben (in % BIP) | -0,002 | -0,002* | -0,003 | 0,000 | -0,003 | 0,003 | -0,011*** | 0,011*** |
| R^2 | 0,74 | 0,69 | 0,78 | 0,90 | 0,77 | 0,54 | 0,75 | 0,42 |

In der Tabelle sind die unstandardisierten Regressionskoeffizienten (B) und der Anteil der erklärten Varianz (R^2) von acht gepoolten Regressionen wiedergegeben. Die Referenzkategorie für das Jahr ist 1980.

*: Signifikant auf dem 10 % Niveau

**: Signifikant auf dem 5 % Niveau

***: Signifikant auf dem 1 % Niveau

Fallzahl: 55-57 (21 Länder für drei Perioden minus 6-8 fehlende Werte).

Quellen: OECD: Statistical Compendium; OECD in figures, versch. Jahre; OECD: Education at a glance, versch. Jahre; OECD: Employment Outlook, versch. Jahre.

In der Übersicht 3 sind diese Indikatoren nun (neben dem Pro-Kopf-Einkommen und den Dummyvariablen für die Jahre) als erklärende Variablen in einer gepoolten Regression für die Jahre 1980, 1990 und 1999 einbezogen. Als zu erklärende Variablen wurden die alters- und geschlechtsspezifischen Beschäftigungsquoten gewählt. Die Ergebnisse der in der Übersicht abgebildeten Regressionen lassen sich als Hinweis auf die Auseinandersetzungen in den fünf vorher betrachteten institutionellen Feldern interpretieren. Im Folgenden soll gezielt auf einige dieser Ergebnisse eingegangen werden:

- *Inklusivere Beschäftigungsordnungen:* Ein höherer Anteil von Beschäftigten im öffentlichen Dienst, eine hohe Teilzeitquote und ein hoher Anteil von qualifizierten Beschäftigten sind positiv mit der Beschäftigtenquote insgesamt und mit der Erwerbsbeteiligung von Männern korreliert. Wenn die Ländergruppen als Dummy-Variablen einbezogen werden (hier aus Platzgründen nicht abgebildet), zeigt sich, dass sich die angelsächsischen und skandinavischen Länder in dieser Hinsicht signifikant von den kontinental- und südeuropäischen Ländern unterscheiden.
- *Inklusion von Frauen:* Eine hohe Teilzeitquote wirkt sich positiv auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen aus.⁴ Dies verweist auf die Individualisierung privater Lebensformen und auf die Schwierigkeiten, familiäre und berufliche Verpflichtungen zu vereinbaren. Überraschenderweise nehmen jedoch auch die Beschäftigungsquoten von Männern, Jugendlichen und Älteren mit einer höheren Teilzeitquote zu. Eine hohe Teilzeitquote ist also auch Ausdruck einer insgesamt inklusiveren Beschäftigungsordnung.
 Weiterhin hängt eine geringere Differenz zwischen den Erwerbschancen von Männern und Frauen auch von dem nationalen Bildungsniveau ab – ein Hinweis darauf, dass Frauen überdurchschnittlich von der Expansion nationaler Ausbildungssysteme profitiert haben.
 Drittens geht ein hoher Beschäftigungsanteil des öffentlichen Dienstes mit geringeren Arbeitsmarktungleichgewichten zwischen Männern und Frauen einher. Insbesondere in den skandinavischen Ländern ist der Staat ein wichtiger Arbeitsgeber für Frauen. Daher hat die Auseinandersetzung über die Größe des öffentlichen Dienstes, d.h. um das Verhältnis von privater und öffentlicher Wirtschaft, auch einen geschlechtsspezifischen Aspekt; es geht vor allem um die Beschäftigungschancen von Frauen.
- *Exklusion von Jugendlichen:* Ein ausgeprägter Kündigungsschutz hat einen außerordentlich negativen Einfluss auf die Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen. Diese müssen sich als Outsider erst einen Platz in betrieblichen Arbeitsmärkten erobern – und dies wird durch Schutzvorschriften für die schon Beschäftigten erschwert. Positiv beeinflusst wird die Beschäftigungsquote der Jugendlichen hingegen von einem hohen Anteil von Staatsbediensteten und von einer hohen Teilzeitquote.
- *Exklusion älterer Arbeitnehmer:* Je höher der Anteil der Steuern und Sozialabgaben ist, desto geringer ist die Beschäftigungsquote von Älteren. Dies verweist auf die Frühverrentungsprogramme insbesondere in den kontinentaleuropäischen Ländern. Hingegen geht ein hoher Beschäftigungsanteil im öffentlichen Dienst mit einer höheren Beschäftigungsquote der Älteren einher – ein Hinweis auf die ausgeprägten Schutz- und Anzianitätsregeln im Staatsdienst. Auch eine hohe Teilzeitquote hat einen positiven Einfluss – möglicherweise ein Hinweis auf die Bedeutung von Altersteilzeitregelungen.

⁴ Auch eine hohe Scheidungsquote ist positiv mit der Beschäftigungsquote von Frauen korreliert. Allerdings sind Ursache und Wirkung hier nicht eindeutig bestimmbar: Lassen Frauen sich scheiden, weil sie durch eine eigene Erwerbstätigkeit wirtschaftlich unabhängiger geworden sind – oder arbeiten sie, weil sie nach einer Scheidung darauf angewiesen sind? Darum wurde diese Variable nicht in die Analyse einbezogen.

Diese Ergebnisse sprechen dagegen, dass es einen linearen Trend zur stärkeren Einbeziehungen von Frauen, Jugendlichen und Älteren ins Erwerbsleben gibt. Vielmehr sind die gruppenspezifischen Beschäftigungsquoten Ergebnis der Auseinandersetzung um die Beteiligung am Erwerbsleben – Auseinandersetzungen, die von den jeweiligen nationalen Beschäftigungsordnungen vorkonstruiert werden. Der beeindruckende Anstieg der Beschäftigungsquote von Frauen verweist auf die relativen Gewinner dieser Auseinandersetzungen: Der Unterschied zwischen den Beschäftigungsquoten von Männern und Frauen hat sich kontinuierlich verringert; seit Anfang der 80er Jahre hat er sich in den hier betrachteten 21 Ländern in etwa halbiert (von 33 % 1980 auf 16 % 2000; ungewichtete Mittelwerte). Zu beobachten ist eine Verschiebung von Hausarbeit zu Erwerbsarbeit; an die Stelle familialer Umverteilungsformen tritt eine steigende Bildungs- und Erwerbsbeteiligung von Frauen. Die Reihenfolge der vier Ländergruppen bei der Einbeziehung der Frauen ins Erwerbsleben bleibt allerdings stabil; am größten ist die Differenz zwischen den Beschäftigungsquoten von Männern und Frauen immer noch in den Mittelmeerländern (1980: 43 %, 2000: 26 %), am geringsten in den skandinavischen Ländern (1980: 13 %, 2000: 6 %). Dies verweist auf den pfadabhängigen Verlauf dieses Inklusionsprozesses.

Komplementär zur stärkeren Einbeziehung von Frauen nehmen jedoch die Differenzen zwischen den Beschäftigungsquoten von Jugendlichen (15-24 Jahre) und Älteren (55-64 Jahre) einerseits und der Kernaltersgruppe (25-54 Jahre) zu. Diese Differenz stieg bei den Jugendlichen von 24 % (1983) auf 31 % (2000), bei den Älteren von 27 % auf 34 %. Die Erwerbsbeteiligung der Älteren und Jüngeren ist in den letzten beiden Jahrzehnten im Vergleich zur Kernaltersgruppe also deutlich zurückgegangen. Hierbei gibt es allerdings ländergruppenspezifische Unterschiede: In den kontinentaleuropäischen Ländern werden insbesondere die älteren und in den Mittelmeerländer vor allem die jüngeren Personen aus dem Arbeitsleben ausgegrenzt.

Dies spricht gegen lineare Inklusionsthesen. In der Terminologie von Richard Münch: Es gibt keinen naturwüchsigen Trend von Ergebnis- zu Chancengleichheit (vgl. Münch 2001).⁵ Die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen geht insbesondere in den kontinental- und südeuropäischen Ländern mit einer stärkeren Ausgrenzung von Jugendlichen und Älteren einher. Auch die stärkere Ausgrenzung von Arbeitslosen und Unqualifizierten, auf die nicht weiter eingegangen wurde, ist hier zu erwähnen. Diese Ausgrenzungsprozesse müssen nicht unbedingt als Diskriminierung erlebt werden; ein längerer Verbleib im Bildungssystem oder eine frühere Verrentung mögen sogar als Privileg empfunden werden. Nichtsdestotrotz sind die genannten Gruppen stärker auf arbeitsmarktinterne Versorgungsgarantien angewiesen. Fast wie in einem System kommunizierender Röhren geht die zunehmende Erwerbs- und Bildungsbeteiligung von Frauen also mit sinkenden Beschäftigungsquoten von Älteren, Jugendlichen und anderen Gruppen einher.

⁵ Ausgehend von den Durkheimschen Kategorien der mechanischen und organischen Solidarität unterscheidet Münch (2001) zwei Gerechtigkeits- bzw. Solidaritätskonzepte, die er als Ergebnisgleichheit und Chancengleichheit bezeichnet. *Ergebnisgleichheit* zielt auf den Ausgleich zwischen Personen ab, die durch ungleiche Leistungen ungleiche Ergebnisse erzielt haben, etwa durch die Umverteilung eines gemeinsam erarbeiteten Wohlstandes in der Familie oder durch den Wohlfahrtsstaat, der Marktergebnisse bis zu einem gewissen Grad ausgleicht. Solche Umverteilungsformen setzen ein Zusammengehörigkeitsgefühl bzw. eine „mechanische Solidarität“ voraus: Die leistungsstarken Mitglieder einer Gemeinschaft müssen zum Teilen bereit sein, die Leistungsschwachen dürfen diese Bereitschaft nicht „über Gebühr“ in Anspruch nehmen. Vergesellschaftungsformen, die auf *Chancengleichheit* beruhen, sind hingegen Ergebnis und Ausdruck schwächerer kollektiver Bindungen. Es geht nicht mehr um die Verteilung des erarbeiteten Wohlstandes, sondern um die Festlegung von Verfahren und die Schaffung von Voraussetzungen, sodass jeder die gleichen Chancen hat, seine Ziele durch eigene Leistungen individuell zu erreichen – ohne den anderen zu behindern. Im ersten Fall wird Ungleichheit ex post und im zweiten Fall ex ante zu korrigieren versucht.

Der Arbeitsmarkt ist also ein umkämpftes Terrain, auf dem es um die Beteiligung am Erwerbsleben geht. Die jeweiligen nationalen Beschäftigungsordnungen definieren die Regeln dieser Auseinandersetzungen und auch die kulturellen, rechtlichen und tarifvertraglichen Ressourcen, die in diesen Auseinandersetzungen geltend gemacht werden können. Diese Auseinandersetzungen finden in den von G. Schmid benannten Arenen, also in der Familie, im Betrieb und in den Tarifvertragsbeziehungen, in der Schule und in Sozialversicherungssystemen statt:

- *In der familialen Arena* deutet ein starker Zusammenhang zwischen Scheidungsquoten und den Beschäftigungsquoten von Frauen auf die Erosion traditionaler Familienmuster und auf die Individualisierung von Lebensstilen hin. Auch die Höhe der Teilzeitbeschäftigten kann als Kompromisslinie zwischen familiären und betrieblichen Verpflichtungen und Interessen interpretiert werden.
- *In der betrieblichen Arena* finden die durch Arbeits- und Kündigungsschutzgesetze vordominierten Auseinandersetzungen zwischen Rand- und Kernbelegschaften, zwischen Insidern und Outsidern, zwischen Beschäftigten, Berufsanfängern und Arbeitslosen statt.
- Für alle Beschäftigtengruppen geht ein höheres *Ausbildungsniveau* mit höheren Beschäftigtenquoten einher. Da jedoch die Zahl der Arbeitsplätze nicht im gleichen Maße wie das Niveau der Bildungsabschlüsse gesteigert werden kann, deutet auch die steigende Bildungsbeteiligung auf eine verschärfte Konkurrenz hin.
- Die *sozialstaatliche* Flankierung von Frühverrentungsprogrammen kann als ein (durch Dritte, also durch die Steuerzahler finanzierter) Kompromiss zwischen personalpolitischen Verschlankungs- und Verjüngungsstrategien und den gewerkschaftlich und arbeitsrechtlich abgesicherten Arbeitsplatzinteressen älterer Arbeitnehmer interpretiert werden.

Die jeweiligen Beschäftigungsquoten von Frauen, Jugendlichen und Älteren sind somit das Ergebnis von Auseinandersetzungen und institutionalisierten Kompromissen in der betrieblichen, familialen, schulischen, arbeitsrechtlichen und sozialstaatlichen Arena. Die Übersicht 3 beschreibt, welche Beschäftigtengruppen in welchen Arenen – und damit auch: durch welche Ressourcen - ihre relative Positionen signifikant verbessern konnten: Vor dem Hintergrund ihrer stärkeren Bildungsbeteiligung konnten Frauen ihre Position in Ländern mit einem entwickelten öffentlichen Sektor verbessern; Ältere konnten sich vor allem in Ländern mit einer hohen Steuer- und Abgabenquote vom Arbeitsmarkt zurückziehen; Jugendliche wurden vor allem in Ländern mit wirksamen Kündigungsschutzregeln auf arbeitsmarktinterne Alternativrollen verwiesen. Die Bildungsexpansion, die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, die Pluralisierung privater Lebensformen und die Flexibilisierung betrieblicher Arbeitsformen sind somit auch Ausdruck der Strategien, mit denen Frauen, Jugendliche und Ältere um ihren Platz im Arbeitsleben kämpfen. Die betrachteten Beschäftigungsordnungen regulieren diese Auseinandersetzungen auf eine provisorische, keinesfalls unveränderliche Art und Weise.

Diese Dynamik darf nicht den Blick auf die dauerhafteren Momente der betrachteten Beschäftigungsordnungen verdecken. Die Tatsache, dass eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen mit sinkenden Beschäftigungsquoten von Jugendlichen und Älteren einhergeht und nicht zu einer insgesamt steigenden Beschäftigungsquote führt, verweist auf die spezifischen Beharrungsmomente kontinental- und südeuropäischer Beschäftigungsordnungen. Hierdurch kann die geringere Beschäftigungsintensität der kontinental- und südeuropäischen Beschäftigungsordnungen trotz zunehmender Erwerbsbeteiligung der Frauen stabilisiert werden. Diese Stabilität exklusiver Beschäftigungsordnungen kann auch als Hinweis auf eine zugrunde liegende Leitidee interpretiert werden (Lepsius 1997). Während in den angelsächsischen und skandinavischen Ländern auf eine umfassende Einbeziehung der erwerbsfähigen in die erwerbstätige Bevölkerung gesetzt wird, geht es in den süd- und kontinentaleuropäischen Ländern zum einen um angemessene

sene Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, zum anderen um eine anschließende Umverteilung der durch Erwerbsarbeit erzielten Einkommen. Münch (2001) bezeichnet diese Leitidee als „Ergebnisgleichheit“ und betont, dass sie auf tragfähige Solidaritätsbeziehungen und Umverteilungsmechanismen angewiesen ist: 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 Anbieter und Konkurrenten ferngehalten werden können; 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 Leitidee der Ergebnisgleichheit, die exklusiven Beschäftigungsordnungen zugrunde liegt, setzt also familiäre, betriebliche, branchenbezogene und sozialstaatliche Formen von Umverteilung voraus. Dies erklärt, warum die mediterranen und kontinentaleuropäischen Beschäftigungsordnungen latent konfliktrichtig sind und warum sie – anders als die angelsächsischen Arbeitsmarktordnungen – durch Individualisierungsprozesse unterminiert werden können.⁶

Abschließend ist noch zu überprüfen, ob die Zusammenfassung nationaler Beschäftigungsordnungen zu vier Ländergruppen wirklich berechtigt ist. Hierzu wurde in weiteren gepoolter Regressionen zum einen getestet, ob sich die Ländergruppen hinsichtlich der alters- und geschlechtsspezifischen Beschäftigungsquoten wirklich voneinander unterscheiden. Die entsprechenden Ergebnisse können aus Platzgründen nur verbal dargestellt werden. Es zeigt sich, dass sich die angelsächsischen und skandinavischen Länder bei den geschlechtsspezifischen Beschäftigungsquoten signifikant von den Mittelmeerländern unterscheiden. Die Dummy-Variablen für die Ländergruppenzugehörigkeit erbringen keinen signifikanten Erklärungsbeitrag mehr, wenn die fünf „institutionellen“ Variablen in die Regressionen für die Beschäftigungsquote insgesamt und für die Beschäftigungsquote der Männer einbezogen werden. Es gelingt also, die Besonderheiten der Ländergruppen hinreichend aufzuklären. Bei der Differenz der geschlechtsspezifischen Beschäftigungsquoten gelingt dies nicht vollständig; die Dummy-Variable für die skandinavischen Länder bleibt signifikant. Dies verweist auf weitere Besonderheiten dieser Länder, die von den fünf institutionellen Variablen nicht hinreichend erfasst werden. Bei den Beschäftigungsquoten der Jugendlichen unterscheiden sich die angelsächsischen Länder signifikant von den Mittelmeerländern; bei den Älteren hingegen haben die kontinentaleuropäischen Länder einen eigenständigen Weg eingeschlagen. Diese beiden Besonderheiten können durch die fünf institutionellen Variablen hinreichend aufgeklärt werden. Diese Ergebnisse verweisen erneut auf die Gemeinsamkeiten, aber auch die Unterschiede zwischen den süd- und kontinentaleuropäischen Exklusionismustern: Beide Ländergruppen setzen tendenziell auf den Ausschluss von Frauen, Jugendlichen und Älteren. Angesichts der in beiden Ländergruppen zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen haben in Kontinentaleuropa vor allem die Älteren und in Südeuropa vor allem die Jugendlichen die Lasten der weiterhin exklusiven Beschäftigungsordnungen zu tragen.

Festgehalten werden kann zum einen die Dynamik der betrachteten Beschäftigungsordnungen. Sie sind die Arenen, in denen die Auseinandersetzungen um die Beteiligung am Er-

⁶ Eine besondere Rolle kommt den Beschäftigungsordnungen der skandinavischen Länder zu, da hier sozialstaatliche Umverteilungsformen mit Strategien zur kollektiven und individuellen Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit (durch neue Arbeitsformen, hohe Innovationsaufwendungen und ein hochentwickeltes und leistungsfähiges Ausbildungssystem) kombiniert werden. Dies könnte als Versuch zur Kombination von Chancen- und Ergebnisgleichheit interpretiert werden.

werbsleben und um die Geltung familialer, betrieblicher, tarifvertraglicher und sozialstaatlicher Solidaritätsverpflichtungen ausgetragen werden. Diese Auseinandersetzungen wurden – soweit dies auf Grundlage der vorhandenen Daten möglich war - am Beispiel von Männern und Frauen, Älteren und Jugendlichen rekonstruiert. Zum anderen aber sind Beschäftigungsordnungen auch durch eine außerordentliche Stabilität gekennzeichnet: Zwar hat sich die Erwerbsbeteiligung der Frauen in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich erhöht. Gleichzeitig aber ist die Erwerbsbeteiligung von Jugendlichen und Älteren deutlich zurückgegangen. Dies mag durch eine steigende Nachfrage nach höheren und aktuelleren Qualifikationsanforderungen erklärt werden. Hier wurde es jedoch auch als Hinweis auf die Beharrungsmomente kontinental- und südeuropäischer Exklusionsordnungen und die sie tragenden Leitideen interpretiert.

Allerdings sind Beschäftigungsordnungen nicht nur auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes, also in geschlechts-, alters-, qualifikations- und länderspezifischen Ausgrenzungsformen verankert. Im Folgenden wird nun herausgearbeitet, wie Beschäftigungsordnungen auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes verankert sind.

3. Zwischen Hochbeschäftigungs- und Hochproduktivitätsordnungen

Die unterschiedliche beschäftigungspolitische Bilanz der vier betrachteten Ländergruppen ist nicht nur Ergebnis nationaler Muster sozialer Ungleichheit. Vielmehr sind die verschiedenen nationalen Beschäftigungsordnungen auch mit unterschiedlichen Produktions- und Wirtschaftsstrukturen verkoppelt. Nachdem bislang vorrangig die Regulierung des Arbeitskräfteangebots betrachtet wurde, soll nun auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes eingegangen werden, um eine mögliche Wahlverwandtschaft zwischen Beschäftigungs-, Produktions- und Wirtschaftsstrukturen herauszuarbeiten. Ein Ansatzpunkt für die Formulierung einer entsprechenden Hypothese ist der traditionell höhere Anteil persönlicher und sozialer Dienstleistungsbeschäftigten in den angelsächsischen und skandinavischen Ländern (OECD 2000: Employment Outlook, S. 122.). Solche Dienstleistungen sind durch unterdurchschnittliche Produktivitätsfortschritte gekennzeichnet (Baumol 1967). Mit den hieraus resultierenden Finanzierungsproblemen kann auf drei unterschiedliche Weisen umgegangen werden: Zum einen kann die Finanzierung auf staatlichem Wege sichergestellt werden, zum anderen können die Produktivitätsnachteile durch eine unterdurchschnittliche Bezahlung und flexiblere Organisationsformen kompensiert werden, drittens können persönliche Dienstleistungen als Haus- und Familienarbeit organisiert werden. Die skandinavischen Länder haben vorrangig auf den ersten, die angelsächsischen Länder vorrangig auf den zweiten und die kontinental- und südeuropäischen Länder auf den dritten Weg gesetzt (vgl. Häußermann/Siebel 1995). Der erste Weg dokumentiert sich in hohen Beschäftigungsanteilen des öffentlichen Dienstes (ohne dass hierdurch die Notwendigkeit zur flexiblen und kostengünstigen Organisation sozialer Dienstleistungen vollständig unterlaufen werden könnte), der zweite Weg in erheblich größeren Einkommensunterschieden und in prekäreren und flexibleren Organisationsformen, der dritte Weg in geringeren Dienstleistungsquoten bei persönlichen (Kontinentaleuropa) und sozialen (Südeuropa) Dienstleistungen, d.h. in einer „Dienstleistungslücke“ (vgl. Scharpf 1986). Vermutet werden kann daher, dass höhere Beschäftigungsanteile in sozialen, distributiven und persönlichen Dienstleistungen mit flexibleren und teilweise auch weniger gesicherten Arbeitsformen einhergehen. Die Beschäftigungsordnungen in den kontinental- und südeuropäischen Ländern hingegen sind – so die komplementäre Hypothese - stärker durch das produzierende Gewerbe und durch das arbeitsrechtlich, gewerkschaftlich und sozial-

staatlich geregelte Normalarbeitsverhältnis vollzeitbeschäftigter männlicher Industriearbeiter geprägt (Mückenberger 1985).

Im Rahmen der verfügbaren Daten können diese Vermutungen auf Grundlage weiterer gepoolter Regressionen überprüft werden. Als abhängige Variable werden diesmal die Anteile der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe und in der Landwirtschaft und in den distributiven, sozialen und persönlichen Dienstleistungen gewählt. In der Übersicht 4 zeigt sich zunächst (Spalten 1, 4 und 7), dass sich die Beschäftigungsanteile in den verschiedenen Ländergruppen signifikant von der Referenzkategorie der Mittelmeerländer unterscheiden – und zwar auch, wenn die Jahre und das unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungsniveau der vier Ländergruppen berücksichtigt werden. Dies verweist auf relativ dauerhafte institutionelle Unterschiede.

Diesen Unterschieden wird in den Spalten 2, 5 und 8 nachgegangen. Es zeigt sich: Länder mit einem hohen Anteil des Produzierenden Gewerbes und der Landwirtschaft weisen eine signifikant geringere Teilzeitquote, geringere Steuern und Sozialabgaben und einen höheren Kündigungsschutz auf. Anders ist die Situation beim Handel und im Gaststättengewerbe: Je geringer der Kündigungsschutz und die Steuern und Sozialabgaben sind, desto höher sind die Beschäftigungsanteile in diesen Bereichen. Der Anteil der Beschäftigten im Bereich der sozialen und persönlichen Dienstleistungen ist umso höher, je höher der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und damit die Steuer- und Abgabenquoten sind (wie in Skandinavien).

In den Spalten 3, 6 und 9 wird überprüft, ob durch die fünf institutionellen Variablen die wirtschaftsstrukturellen Besonderheiten der einzelnen Ländergruppen hinreichend erklärt werden können. In diesem Fall würden sich die Ländergruppen-Dummies nicht mehr signifikant von der Bezugsgruppe, den Mittelmeerländern, unterscheiden. Dies ist beim produzierenden Gewerbe und bei den sozialen Dienstleistungen der Fall – nicht jedoch bei den distributiven Dienstleistungen und den hier nicht betrachteten produktionsnahen Dienstleistungen (Transport, Kommunikation, Finanz- und Unternehmensdienstleistungen). Hier müssten weitere Faktoren in Rechnung gestellt werden, um nationale Variationen der entsprechenden Beschäftigungsquoten zu erklären.

Trotz der geringen Fallzahlen kann somit eine Wahlverwandtschaft zwischen einer dienstleistungszentrierten Wirtschaft einerseits und flexibleren Arbeitsformen (hier indiziert durch die Teilzeitquote und die Striktheit des Kündigungsschutzes) andererseits festgehalten werden. Ergänzend ist auf die Rolle der skandinavischen Staaten insbesondere bei der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen hinzuweisen. Das höhere Gewicht gewerkschaftlich und arbeitsrechtlich abgesicherter Vollzeitstellen in den Ländern, in denen der Anteil des produzierenden Gewerbes einschließlich der Landwirtschaft höher ist, verweist hingegen auf die prägende Kraft des Normalarbeitsverhältnisses in den kontinental- und südeuropäischen Ländern.

Übersicht 4: Bestimmungsfaktoren der Beschäftigungsanteile im produzierenden Gewerbe, im Handel und in personenbezogenen und sozialen Dienstleistungen (in % der zivilen Erwerbstätigen; 21 OECD-Länder; 1980, 1990 und 1999)

| | Produzierendes Gewerbe und Landwirtschaft | | | Groß- und Einzelhandel, Restaurants, Hotels | | | Öffentliche, soziale und persönl. Dienstleistungen | | |
|-------------------------------------|--|----------|----------|--|------|---------|---|----------|---------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
| 1990 | - 2,07 | - 0,70 | - 0,71 | - 0,34 | 1,40 | - 0,37 | - 0,24 | - 2,02 | - 1,47 |
| 1999 | - 2,36 | 0,62 | 0,29 | - 1,02 | 1,83 | - 1,01 | - 2,39 | - 5,14** | - 4,15 |
| Pro-Kopf-Einkommen | - 0,00** | - 0,00** | - 0,00** | 0,00** | 0,00 | 0,00 | 0,00** | 0,00*** | 0,00*** |
| Dummy Variable Kontinentaleuropa | - | | - 0,53 | - 2,01** | | 4,83*** | 5,03*** | | 1,22 |

| | | | | | | |
|--|---------------|--------------|---------|---------|---------|---------|
| Dummy Variable Angelsächsische Län- der; Schweiz | - 12,36*** | 0,81 | 1,51* | - 2,12 | 2,62* | - 0,87 |
| Dummy Variable Skandinavien | - 12,54*** | 4,10 | 3,99*** | 8,06*** | 9,25*** | 0,12 |
| Beschäftigte im öffentl. Dienst | - 0,20 | - 0,43** | - 0,05 | 0,04 | 0,28*** | 0,36*** |
| Teilzeitquote | - 0,46*** | - 0,45*** | 0,10 | 0,11* | 0,12* | 0,13 |
| Sek.-II-Abschluss und mehr (15-24 Jahre) | - 0,01 | - 0,03 | - 0,01 | 0,06** | - 0,00 | - 0,01 |
| Kündigungsschutz | 2,28*** | 2,24 | 0,76** | - 0,42 | 0,05 | - 0,33 |
| Steuern und Sozial- abgaben (in % BIP) | - 0,31** | - 0,26 | 0,17** | 0,03 | 0,28*** | 0,20 |
| R ² | 0,72 | 0,82 | 0,83 | 0,66 | 0,56 | 0,73 |
| | | | | 0,65 | 0,78 | 0,79 |

In der Tabelle sind die unstandardisierten Regressionskoeffizienten (B) und der Anteil der erklärten Varianz (R²) wiedergegeben. Die Referenzkategorie für das Jahr ist 1980; die Mittelmeerländer sind die Bezugsgruppe für die anderen Länder. Als „Produzierendes Gewerbe und Landwirtschaft“ werden die Kategorien 1-5 der „International Standard Industrial Classification of all Economic Activities (ISIC)“ zusammengefasst (Landwirtschaft, Bergbau, Verarb. Gewerbe, Elektrizität/Gas/Wasser, Bau), die distributiven Dienstleistungen sind in der ISIC-Kategorie 6 und die sozialen Dienstleistungen in der ISIC-Kategorie 9 zusammengefasst.

*: Signifikant auf dem 10 % Niveau

**: Signifikant auf dem 5 % Niveau

***: Signifikant auf dem 1 % Niveau

Fallzahl: 57-58 (21 Länder für drei Perioden – bei 5-6 fehlenden Werten).

Quellen: OECD: Statistical Compendium; OECD in figures, versch. Jahre; OECD: Education at a glance, versch. Jahre; OECD: Employment Outlook, versch. Jahre.

Nun soll ergänzend die unterschiedliche „Aufteilung“ des wirtschaftlichen Wachstums in den betrachteten vier Ländergruppen herausgearbeitet werden. Hierdurch ist es möglich, die Beschäftigungsordnungen der kontinental- und südeuropäischen Länder als *Hochproduktivitätsordnungen* und die Ordnungen der skandinavischen und angelsächsischen Länder als *Hochbeschäftigungsordnungen* zu kennzeichnen. Im ersten Fall sind die Produktivitätsfortschritte deutlich höher als im zweiten Fall; dies geht mit geringeren Beschäftigungszuwächsen einher. Die höheren Produktivitätszuwächse werden durch eine Konzentration auf das produzierende Gewerbe erzielt. Im zweiten Fall gehen geringere Produktivitätszuwächse dauerhaft mit relativ größeren Beschäftigungsgewinnen einher. Ermöglicht wird dies durch einen höheren Stellenwert personenbezogener Dienstleistungstätigkeiten (vgl. Übersicht 5).⁷

⁷ In der Übersicht 5 sind das Wirtschafts-, Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum der vier betrachteten Ländergruppen für den Zeitraum von 1970-1997 zusammengestellt. Zwischen diesen drei Indikatoren besteht ein enger definitorischer Zusammenhang: Die jährlichen Wachstumsraten einer Volkswirtschaft entspricht (näherungsweise) der Summe von Produktivitätssteigerungen und Beschäftigtenentwicklung. Der Übersicht kann somit entnommen werden, wie sich das wirtschaftliche Wachstum verschiedener Ländergruppen auf Produktivitätszuwächse und zusätzliche Arbeitsplätze „verteilt“ hat. Insgesamt zeigt sich, dass das Wirtschaftswachstum in den liberalen, zumeist angelsächsischen Ländern die meisten Arbeitsplätze geschaffen hat. Auch in den skandinavischen Ländern ist die Beschäftigungsintensität in den 80er Jahren sehr hoch. Dies verändert sich allerdings in den 90er Jahren – ein Hinweis auf den Umbau des schwedischen Wohlfahrtsstaats und den zeitweisen Einbruch der eng mit den sozialistischen Ländern verflochtenen finnischen Wirtschaft. Die kontinental- und südeuropäischen Länder weisen traditionell ein höheres Produktivitätswachstum und eine geringere Beschäftigungsintensität auf. Mit abnehmendem Wirtschaftswachstum führt dies zu einer negativen Beschäftigungsentwicklung. Dieses Ergebnis fasst Schettkat (1997: 722) wie

Übersicht 5: Bruttoinlandprodukt, Produktivität und Erwerbstätige in ausgewählten Ländern der OECD (durchschnittliche jährliche Veränderungsrate in %)

| Gewichtete Werte | Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten⁽¹⁾ | 1970-1980 | 1980-1990 | 1990-1997 |
|--|---|------------------|------------------|-----------------------|
| Skandinavien (Finnland, Schweden, Dänemark, Norwegen) | Bruttoinlandprodukt | 2,7 % | 2,2 % | 1,9 % |
| | Produktivität | 1,6 % | 1,6 % | 2,7 % |
| | Zahl der Erwerbstätigen | 1,0 % | 0,6 % | -0,8 % |
| Angelsächsische Länder (Australien, Kanada, Irland, Neuseeland, Vereinigtes Königreich, USA) und Schweiz | Bruttoinlandprodukt | 3,0 % | 3,0 % | 2,7 % |
| | Produktivität | 1,2 % | 1,4 % | 1,7 % |
| | Zahl der Erwerbstätigen | 1,9 % | 1,6 % | 0,9 % |
| Kontinentaleuropa (Österreich, Frankreich, Deutschland, Benelux) | Bruttoinlandprodukt | 3,0 % | 2,3 % | 1,5 % |
| | Produktivität | 2,7 % | 1,6 % | 1,6 % ⁽²⁾ |
| | Zahl der Erwerbstätigen | 0,3 % | 0,6 % | -0,1 % ⁽²⁾ |
| Mittelmeerländer (Italien, Spanien, Portugal, Griechenland) | Bruttoinlandprodukt | 3,7 % | 2,4 % | 1,6 % |
| | Produktivität | 3,4 % | 1,7 % | 1,9 % |
| | Zahl der Erwerbstätigen | 0,3 % | 0,7 % | -0,3 % |

(1) Das Bruttoinlandprodukt (BIP) wird von der OECD in US-\$ zu Preisen und Umrechnungskursen von 1995 angegeben. Als (grober) Produktivitätsindikator wird das Bruttoinlandprodukt pro Beschäftigten genommen. Damit werden Veränderungen des Arbeitsvolumens pro Beschäftigten ausgeblendet.

(2) Die deutschen Werte beziehen sich bis 1990 auf das frühere Bundesgebiet, ab 1991 auf das wiedervereinigte Deutschland. Bei der Berechnung der Beschäftigungs- und Produktivitätsentwicklung wurde der durch die Wiedervereinigung bedingte Anstieg der deutschen Beschäftigtenzahlen ausgeblendet.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von OECD, Statistical Compendium.

folgt zusammen: „In den USA sind hohe Beschäftigungsgewinne bei geringen Produktivitätssteigerungen zu verzeichnen, während in Europa relativ hohe Produktivitätsgewinne bei Beschäftigungsverlusten auftreten“

Übersicht 6: Beschäftigungsschwellen im internationalen Vergleich (1971-1997; ungewichtete Mittelwerte)

| Länder | Beschäftigungsschwelle (1971-1997) | Länder | Beschäftigungsschwelle (1971-1997) |
|---|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Dänemark | 1,6 % | Österreich | 2,5 % |
| Finnland | 2,6 % | Belgien | 2,4 % |
| Norwegen | 3,0 % | Frankreich | 2,1 % |
| Schweden | 1,7 % | Deutschland | 2,1 % |
| Skandinavien | 2,2 % | Luxemburg | 2,4 % |
| Australien | 2,8 % | Niederlande | 2,6 % |
| Kanada | 0,9 % | Kontinentaleuropa | 2,4 % |
| Irland | 3,8 % | Griechenland | 3,1 % |
| Neuseeland | 1,7 % | Italien | 2,4 % |
| Schweiz | 1,0 % | Portugal | 3,5 % |
| Verein. Königreich | 2,0 % | Spanien | 2,8 % |
| USA | 0,9 % | Mittelmeerländer | 3,0 % |
| Angelsächsische Länder und Schweiz | 1,9 % | Europäische Union (EU15) | 2,2 % |

Quellen: Eigene Berechnungen auf Grundlage von OECD, Statistical Compendium.

Dies kann auch anders ausgedrückt werden: In den meisten europäischen Ländern wurden von 1971-97 erst Arbeitsplätze geschaffen, wenn das Bruttoinlandprodukt um mehr als 2 % wuchs. In Kanada, den USA und in der Schweiz, aber auch in Dänemark und Schweden lag diese so genannte Beschäftigungsschwelle weit niedriger (vgl. Übersicht 6).

Festgehalten werden kann, dass die durchschnittlich geringeren Beschäftigungsquoten der kontinental- und südeuropäischen Länder nicht nur auf ein geringeres Wirtschaftswachstum, sondern auch auf einen weniger beschäftigungsintensiven Wachstumspfad zurückzuführen sind. Die relativ stabilen Unterschiede bei der „Aufteilung“ des wirtschaftlichen Wachstums in Beschäftigungs- und Produktivitätszuwächse verweisen auf Wirtschafts- und Produktionsstrukturen, die als Hochbeschäftigungs- und Hochproduktivitätsordnungen bezeichnet werden können. Diese Ordnungen sind das nachfrageseitige bzw. wirtschaftsstrukturelle Pendant der vorher analysierten *Inklusions- bzw. Exklusionsordnungen*. Im ersten Fall geht ein beschäftigungsintensives Wachstum mit einer höheren Beschäftigungsquote von Frauen, Jugendlichen und Älteren einher; im zweiten Fall geht eine vergleichsweise hohe Produktivität mit einem geringeren Beschäftigungsniveau und einer Konzentration auf männliche Beschäftigte in den besten Jahren einher. Flankiert werden diese Beschäftigungsordnungen durch unterschiedliche Arbeitsmuster: Während Länder mit hohen Beschäftigungsanteilen im produzierenden Gewerbe und in der Landwirtschaft durch dauerhafte Vollzeitstellen gekennzeichnet sind, gehen höhere Beschäftigungsanteile in distributiven und sozialen Dienstleistungen mit mehr Teilzeitstellen und/oder mit höheren Beschäftigungsanteilen im öffentlichen Dienst einher.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Das Geschehen auf den Arbeitsmärkten entwickelter Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften wird nicht nur durch die Gesetze von Angebot und Nachfrage bestimmt. Vielmehr werden Arbeitsmärkte durch unterschiedliche Institutionen reguliert, die Arbeitsmarktprozesse mit Wirtschaftsorganisationen, mit der Familie, dem Bildungssystem, den industriellen Beziehungen und der Politik verkoppeln. Diese institutionellen Gefüge werden in der Arbeitsmarktforschung als

Beschäftigungssysteme, -regime oder -ordnungen bezeichnet. In den entwickelten westlichen Industrieländern können vier verschiedene Muster nationaler Beschäftigungsordnungen identifiziert werden, nämlich angelsächsische (liberale), skandinavische, mediterrane und kontinental-europäische Beschäftigungsmuster. Diese unterscheiden sich vor allem hinsichtlich des jeweiligen Inklusionsgrads. In den skandinavischen und angelsächsischen Ländern werden Frauen, Jugendliche und Ältere in erheblich stärkerem Ausmaß ins Erwerbsleben einbezogen als in den kontinental- und südeuropäischen Ländern. In Skandinavien wird dies vor allem durch den öffentlichen Dienst ermöglicht; in den angelsächsischen Ländern werden persönliche und soziale Dienstleistungen in erheblichem Maße privat finanziert. Dies wird durch größere Einkommensungleichheiten erleichtert. In den kontinental- und südeuropäischen Ländern wird die Ausgrenzung von Frauen durch einen weniger stark ausgebauten öffentlichen Dienst und durch traditionellere Arbeitszeitmodelle, in den Mittelmeerländern auch durch ein geringeres Bildungsniveau begünstigt. Die Beschäftigungschancen von Jugendlichen werden insbesondere in den Mittelmeerländern durch striktere Kündigungsschutzregelungen beeinträchtigt, während die kontinental-europäischen Länder auf die Entlastung der Arbeitsmärkte durch Frühverrentungsprogramme für ältere Arbeitnehmer gesetzt haben.

Die jeweiligen Inklusions- und Exklusionsmuster sind keine unveränderlichen Eigenschaften der jeweiligen Beschäftigungsordnungen; sie können durch institutionell vorstrukturierte Aushandlungsprozesse um die Beteiligung am Erwerbsleben verändert werden. In den letzten beiden Jahrzehnten waren Frauen die relativen Gewinner und Jugendliche und Ältere die relativen Verlierer dieser Auseinandersetzungen. Ein grundlegendes Muster der kontinental- und südeuropäischen Beschäftigungsordnungen – die geringe Erwerbsbeteiligung so genannter Problemgruppen des Arbeitsmarktes – wurde dadurch allerdings nicht verändert.

Abschließend wurde herausgearbeitet, dass Beschäftigungsordnungen nicht nur auf der Angebots-, sondern auch auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes verankert sind: Hingewiesen wird auf die Wahlverwandtschaft von exklusiven Beschäftigungsordnungen und industriellen Normalarbeitsverhältnissen einerseits und inklusiven Beschäftigungsordnungen und flexibleren Arbeitsformen insbesondere im Bereich der personenbezogenen und sozialen Dienstleistungen andererseits. Kontinental- und südeuropäischen Beschäftigungsordnungen gehen eher mit einer hohen Arbeitsproduktivität und skandinavische und angelsächsische Beschäftigungsordnungen eher mit einem beschäftigungsintensiveren Wachstum einher.

Die Entwicklung von Konzepten zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation ist nur möglich, wenn erstens die institutionelle Prägung von Arbeitsmarktprozessen und zweitens die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen institutionellen Feldern, d.h. die Existenz von Beschäftigungsordnungen in Rechnung gestellt werden. Dies zeigen zum einen Vorschläge, die sich am Leitbild idealtypischer Arbeitsmärkte orientieren. In der Regel versuchen solche neoklassisch inspirierten Vorschläge, im Laufe von Jahrzehnten gewachsene institutionelle Strukturen als „Arbeitsmarktrigiditäten“ zu beseitigen. Solche Vorschläge wie die Senkung von Mindestlöhnen (Dolado u.a. 1996) und Arbeitslosenunterstützungen (Sjöberg 2000) oder die Lockerung von Kündigungsschutzregeln (Nickell/Nunziata 2000) erwiesen sich als kaum durchsetzbar. Zum anderen scheiterten jedoch auch Versuche, die die institutionellen Besonderheiten der europäischen Arbeitsmärkte in Rechnung stellten. Punktuelle Lösungen wie etwa Arbeitszeitverkürzungen, die Schaffung von mehr Teilzeitstellen, die Zahlung von Subventionen für die Einstellung von Jugendlichen oder schwer vermittelbaren Arbeitslosen oder die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen (Buslei/Steiner 2000) enttäuschten ebenfalls die in sie gesetzten Erwartungen. Damit scheint die Arbeitsmarktpolitik zwischen neoklassisch inspirierten, in Kontinentaleuropa praktisch kaum durchsetzbaren Visionen und pragmatischen Reformvorschlägen, die mit zahlreichen nichtintendierten Nebeneffekten verbunden sind, gefangen zu sein.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma ist nur möglich, wenn die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen institutionellen Feldern berücksichtigt werden und kontinuierliche Lernprozesse zur Überwindung der entsprechenden Blockaden und zur Erhöhung der individuellen und kollektiven Beschäftigungsfähigkeit institutionalisiert werden. Ein erfolgversprechender Weg hierzu scheint mir mit der 1997 beschlossenen europäischen Beschäftigungspolitik beschriftet worden zu sein (Goetschy 1999). Durch die Formulierung gemeinsamer beschäftigungspolitischer Leitlinien und durch eine regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung (de la Porte/Pochet 2001 und Hodson/Maher 2001) könnte ein Prozess des wechselseitigen institutionellen Lernens initiiert werden, der die Komplexität und institutionelle Dichte der europäischen Arbeitsmarktordnungen in Rechnung stellt.

Literatur

- Arendt, Hannah, 1992⁽⁷⁾: Vita Activa oder Vom tätigen Leben. München; Zürich: Piper (amerikanische Erstausgabe 1958).
- Baumol, William, 1967: The Macroeconomics of Unbalanced Growth. *American Economic Review*, S. 415-426.
- Buslei, Hermann, und Viktor Steiner, 2000: Mehr Beschäftigung durch Lohnsubventionen? Eine kritische Bestandsaufnahme. S. 44-76. In: Claus Schäfer (Hg.): *Geringe Löhne – mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Card; David, und Alan B. Krueger, 1995: *Myth and measurement*. Princeton, NJ.:
- de la Porte, Caroline and Philippe Pochet, 2001: Social benchmarking, policy making and new governance in the EU. *Journal of European Social Policy*, 11 (4): 291–307.
- Doeringer, Peter Brantley; Piore, Michael John, 1971: *Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington: Lexington Books.
- Dolado, Juan, Kramarz, Francis, Machin, Stephen, Manning, Alan, Margolis, David, und Coen Teulings, 1996: The Economic Impact of Minimum Wages in Europe. *Economic policy*, 22/3: 317-372.
- Esping Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Franz, Wolfgang, 1998: *Arbeitslosigkeit*. S. 11-21. In Bernherd Schäfers und Wolfgang Zapf (Hg.): *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*. Opladen: Leske+Budrich
- Franz, Wolfgang, 1999: *Arbeitsmarktökonomik* (4., überarb. Aufl.). Berlin; Heidelberg u.a.: Springer.
- Friedberg, Erhard, 1995: *Ordnung und Macht. Dynamiken organisierten Handelns*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Ganßmann, Heiner, 2000: Labor market flexibility, social protection and unemployment. *European Societies* 2(3): 243-269.
- Goetschy, Janine, 1999: The European Employment Strategy: Genesis and Development. In: *European Journal of Industrial Relations* 2: 117-138.
- Hall, Peter A., und David Soskice (Hg.), 2001: *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Häußermann, Hartmut, und Walter Siebel, 1995: *Dienstleistungsgesellschaften*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hodson, Dermot, and Imelda Maher, 2001: The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination. *Journal of Common Market Studies*, 39 (4): 719-746.
- Kalleberg, A. L.; Sörensen, A. B., 1979: The Sociology of Labour Markets. *Annual Review of Sociology* 5: 351-379.
- 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, 1997: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Band II. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Matthes, Joachim (Hg.), 1983: *Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Soziologentages in Bamberg 1982*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Mückenberger, Ulrich, 1985: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. *Zeitschrift für Sozialreform* 31: 415-434 und 457-475.
- Münch, Richard, 2001: *Offene Räume. Soziale Integration diesseits und jenseits des Nationalstaats*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Nickell, Stephen, 1997: Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*, 11 (3): 55-74.
- Nickell, Stephen, and Luca Nunziata, 2000: *Employment Patterns in OECD Countries*. London: London School of Economics and Political Science. Centre for Economic Performance.
- North; Douglass C., 1992: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr.
- OECD, verschiedene Jahrgänge: *Employment Outlook*, Paris.
- Offe, Claus, und Karl Hinrichs, 1984: Sozialökonomie des Arbeitsmarktes: primäres und sekundäres Machtgefälle. S. 44-86 in: Claus Offe: »Arbeitsgesellschaft«: Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Pfriem, Hanns, 1979: *Konkurrierende Arbeitsmarkttheorien. Neoklassische, duale und radikale Ansätze*. Frankfurt/M.: Campus.
- Rifkin, Jeremy, 1996: *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*. Frankfurt a.M.; New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1986: Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, in: *Soziale Welt* 37: 3-24.
- Scharpf, Fritz W., 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.; New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W., und Vivien A. Schmidt (Hg.), 2000: *Welfare and Work in the Open Economy*. Volume I. From Vulnerability to Competitiveness. Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Schettkat, Ronald, 1997: Die Interdependenz von Produkt- und Arbeitsmärkten. Die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung der Industrieländer aus der Produktmarktperspektive. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 30 (4): 721-731.
- Schettkat, Ronald, 2001: How bad are welfare-state institutions for economic development? : The amazing vitality of the European Tigers. *Challenge*, 44 (1): 35-55.
- Schmid, Günther, 1997: Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland", in: *Leviathan*, 25 (3): 302-337.
- Siebert, Horst, 1997, *Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe*, *Journal of Economic Perspectives*, 11 (3): 37-54.
- Sjöberg Ola, 2000: Unemployment and unemployment benefits in the OECD 1960–1990. An empirical test of neo-classical economic theory. *Work, Employment & Society*, 14 (1): 51–76.
- Therborn, Göran, 2000: *Die Gesellschaften Europas 1945-2000. Ein soziologischer Vergleich*. Frankfurt a. M.; New York: Campus.