

**IVSS-Initiative
Forschungsergebnisse
Nr. 1**

**Die Koordination von
Arbeitsmarkt- und
Sozialschutzpolitik**

Hedva Sarfati
Giuliano Bonoli

IVSS-Initiative
Forschungsergebnisse
Nr. 1

Die Koordination von Arbeitsmarkt- und Sozialschutzpolitik

Vorwort

Die Forderung nach "Mehr Sicherheit in der sozialen Sicherheit" fasst den Auftrag der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) zusammen und beschreibt den Geist der IVSS-Initiative. Dieses 1999 begonnene Programm soll mit neuen Erkenntnissen und neuen Ideen zu der auf nationaler und internationaler Ebene geführten Debatte über die soziale Sicherheit beitragen. Die Initiative umfasst eine Reihe an diesem Ziel ausgerichteter Aktivitäten in Form von Forschung, Debatten und Veröffentlichungen. Die behandelten Themen betreffen die Auswirkungen der sozialen Sicherheit auf den Alltag der Menschen. Im Rahmen des Programms sollen zwei grundlegende Fragen untersucht werden:

- Inwieweit entspricht die soziale Sicherheit den Erwartungen der Menschen?
- Wie lassen sich die Ansprüche der Menschen auf angemessene Leistungen stärken?

Diese Veröffentlichung ist die erste in einer Reihe *Forschungsergebnisse der IVSS-Initiative*, in der die Ergebnisse von Untersuchungen zu Themen mit Relevanz für die Initiative einem breiten Publikum präsentiert werden sollen. Eine zweite Reihe *Standpunkte zur IVSS-Initiative* stellt Meinungen zu umstrittenen Themen im Bereich der sozialen Sicherheit vor.

Das Thema "Einschätzung der Deckungslücke"

Dies ist das Thema, dem die IVSS den höchsten Stellenwert im Rahmen der Initiative eingeräumt hat. Die IVSS hat eine vertragliche Vereinbarung über die Durchführung einer Studie in 15 Ländern mit unterschiedlicher Deckung aus verschiedenen Regionen abgeschlossen. Die Aktivitäten zu diesem Thema dienen dazu, den Anteil der Bevölkerung mit sozialer Sicherheit einzuschätzen, vom Schutz der sozialen Sicherheit ausgegrenzte Gruppen zu ermitteln, die zu Ausgrenzung führenden Mechanismen zu erforschen und Erfahrungen mit Möglichkeiten der Politik zu untersuchen, die sich für die Ausweitung der Deckung als erfolgreich erwiesen haben oder zu ihrer Ausweitung führen könnten.

Die Koordination von Arbeitsmarkt- und Sozialschutzpolitik

1999 gab die IVSS ein Projekt mit dem Titel *Labour market shifts and social protection reforms* (Veränderungen des Arbeitsmarktes und Sozialschutzreformen) in Auftrag, in dessen Rahmen Verknüpfungen zwischen Deckung und Beschäftigung in ausgewählten Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) untersucht wurden.

Die wichtigsten behandelten Fragen waren:

1. Welchen Einfluss haben die aktuellen Veränderungen des Arbeitsmarktes auf die Wirksamkeit der Sozialschutzsysteme, d.h. auf ihre Fähigkeit, Sicherheit zu bieten und denjenigen zu helfen, die diese benötigen?

2. Welchen Einfluss haben die aktuellen Sozialschutzreformen auf die Arbeitsmärkte, d.h. auf Arbeitsanreize, Beschäftigungsquoten und die Lebensumstände der verschiedenen sozialen Gruppen?
3. Welches sind die Bedingungen für erfolgreiche Reformen der Sozialschutz- und Arbeitsmarktpolitik?

An dem Projekt arbeiteten internationale Experten mit, die sich in unterschiedlicher Weise mit diesen Fragen beschäftigten. Einige brachten nationale Fallstudien zur Interaktion zwischen Arbeitsmarkt und Sozialschutz ein. Andere führten Vergleichsstudien oder stärker theoretisch ausgerichtete Analysen durch. Alle Beiträge werden in einem von Hedva Sarfati und Giuliano Bonoli herausgegebenen Band mit dem Titel *Labour market and social protection reforms in international perspective: Parallel or converging tracks?* (Aldershot, Ashgate, erscheint 2002) veröffentlicht werden.

Der nachfolgende Text beschäftigt sich mit den während des Projekts gewonnenen Erkenntnissen. Die Verfasser untersuchen die Verbindungen zwischen Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten und den Sozialschutzreformen und konzentrieren sich auf Möglichkeiten zur Verbesserung der Koordination der staatlichen Politik in diesen beiden Bereichen.

Beschäftigungsmuster beeinflussen den Zugang von Menschen zur sozialen Sicherheit. Gleichzeitig beeinflussen die Bestimmungen über den Zugang zu Sozialleistungen die Entscheidungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Bezug auf Beschäftigung. Ein besseres Verständnis der Interaktion zwischen den beiden Bereichen Arbeitsmarkt und Sozialschutz ist eine Voraussetzung für eine Analyse der bestehenden Deckungsmuster und für die Entwicklung politischer Konzepte zur Ausweitung der Deckung.

Dalmer D. Hoskins
Generalsekretär

Die Koordination von Arbeitsmarkt- und Sozialschutzpolitik

Hedva Sarfati und Giuliano Bonoli¹

Einführung

In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich die Arbeitsmärkte und die Sozialschutzsysteme stark verändert und weiterentwickelt. In den ersten drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg dominierten in den hoch entwickelten OECD-Ländern in hohem Maße strukturierte Arbeitsmärkte mit stabiler Vollzeitbeschäftigung fast der gesamten (männlichen) Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Diese scheinen jetzt der Vergangenheit anzugehören. Die heutigen Arbeitsmärkte bieten weiterhin für die Mehrheit der Bevölkerung stabile Vollzeitbeschäftigung und soziale Absicherung. Sie zeichnen sich jedoch auch durch beträchtliche Langzeitarbeitslosigkeit, unsichere Arbeitsverhältnisse, niedrige Entlohnung, Armut und soziale Ausgrenzung aus. Gleichzeitig erschweren es wirtschaftliche und soziale Trends wie die wirtschaftliche Globalisierung, die regionale Integration, die Alterung der Bevölkerung, die hohe Zahl neu entstehender "atypischer" Arbeitsverhältnisse und Veränderungen der Familienstrukturen den Regierungen, diese Probleme auf herkömmliche Weise zu bewältigen. Die Sozialschutzinstitutionen, die wir übernommen haben, haben sich unter den Bedingungen des sozioökonomischen Wachstums nach dem Zweiten Weltkrieg als leistungsfähig erwiesen, scheinen jedoch zur Bewältigung der heutigen Probleme und Herausforderungen weniger geeignet. Sie sind im Allgemeinen kostenaufwendig und dienen primär der Versorgung einer (männlichen) Kernarbeitnehmerschaft, vernachlässigen jedoch häufig neuen Bedürfnisse und neue Ansprüche. Die Kombination dieser unterschiedlichen Faktoren hat die Fragen heraufbeschworen, ob die bestehenden staatlichen Sozialschutzsysteme auf Dauer aufrechterhalten werden können und ob sie noch angemessen sind. Sie erklärt gleichzeitig, warum die Systeme in den letzten beiden Jahrzehnten in nie da gewesener Form Gegenstand von Debatten und Reforminitiativen waren.

In diesem Kontext des sozialen Wandels sowie von Zwängen, denen die Arbeitsmarktpolitik und die Sozialschutzsysteme unterworfen sind, sollten im Rahmen des Projekts *Labour market versus social protection* der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit die Verbindungen zwischen diesen beiden Institutionen erforscht werden. Das Projekt sollte mögliche Probleme auf Grund der Interaktion zwischen dem Arbeitsmarkt und den Sozialschutzsystemen und Beispiele für eine erfolgreiche Anpassung ermitteln.

Dank einer Reihe nationaler Studien und themenorientierter vergleichender Analysen konnten wir vier potenzielle Problembereiche der Interaktion zwischen Arbeitsmarktentwicklungen und Sozialschutzsystemen ausmachen:

1. Beschäftigungsförderung und die langfristige Aufrechterhaltung des Sozialschutzes.
2. Die Aufrechterhaltung des Schutzes für die am meisten Benachteiligten.
3. Menschenwürdiger Schutz für atypische Arbeitnehmer.
4. Sozialschutz beginnt auf dem Arbeitsmarkt.

¹ Hedva Sarfati, ehemalige Leiterin der Hauptabteilung Arbeitsbeziehungen und Arbeitsverwaltung des Internationalen Arbeitsamtes, leitete das Projekt *Labour market versus social protection*. Giuliano Bonoli, Dozent (*Maître assistant*) am Institut für Sozialarbeit und Sozialpolitik an der Universität Fribourg in der Schweiz, war einer der an dem Projekt beteiligten Experten. Er ist auch Mitherausgeber des Bandes mit Projektbeiträgen: Hedva Sarfati und Giuliano Bonoli (Hrsg.), *Labour market and social protection reforms in international perspective: Parallel or converging tracks?*, Aldershot, Ashgate, erscheint 2002.

1. Beschäftigungsförderung und die langfristige Aufrechterhaltung des Sozialschutzes

In den nächsten Jahrzehnten wird sich die Frage stellen, ob sich die Sozialschutzsysteme angesichts alternder Bevölkerungen aufrechterhalten lassen. Wie allgemein bekannt ist, wird es auf Grund dieser Entwicklung zu erheblichen Belastungen der Sozialschutzprogramme kommen, vor allem im Bereich der Altersbezüge sowie der Gesundheitsversorgung und der Langzeitpflege älterer Menschen. Die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Finanzierung des Sozialschutzes können durch eine Erhöhung der Beschäftigungsquote jedoch beträchtlich gelindert werden. Eine alternde Gesellschaft mit einer zunehmend hohen Beschäftigungsquote kann den demografischen Herausforderungen wahrscheinlich besser begegnen als eine Gesellschaft mit gleichbleibender oder sinkender Beschäftigungsquote. Mehr Beschäftigung bedeutet höhere Einnahmen und möglicherweise niedrigere Ausgaben für die Sozialschutzsysteme.

In einer Reihe von Industrieländern kürzlich ergriffene politische Initiativen haben gezeigt, dass die Beschäftigungsquote einiger Bevölkerungsgruppen wie Frauen mittleren Alters und älteren Arbeitnehmern, bei denen bislang die Wahrscheinlichkeit vergleichsweise gering war, dass sie einer bezahlten Tätigkeit nachgingen, erhöht werden kann.

Die Beschäftigungsquote von Frauen erhöhen

Die Beschäftigungsquote von Frauen hat in der gesamten OECD seit Anfang der Siebzigerjahre mehr oder weniger konstant zugenommen, allerdings mit erheblichen Diskrepanzen bei der Zunahmegeschwindigkeit von Land zu Land. Ende der Neunzigerjahre gab es deshalb noch beträchtliche Unterschiede des Anteils von Frauen an der Erwerbsbevölkerung in den OECD-Ländern. 1999 schwankten diese Anteile von einem Höchstwert von etwa 75 Prozent in den skandinavischen Ländern und der Schweiz bis zum niedrigsten Wert von 45,6 Prozent in Italien. Die Schwankungsbreite liegt damit wesentlich höher als bei Männern.

Die Partizipation von Frauen am Arbeitsmarkt hängt von einer Reihe Faktoren ab, von denen viele von der staatlichen Politik bestimmt werden. Ein geeigneter Policy-Mix kann einer höheren Beschäftigungsquote von Frauen förderlich sein. Für die Erhöhung der Zahl der weiblichen Arbeitskräfte ist das Ausmaß der staatlichen Unterstützung für die bezahlbare und qualitativ hochwertige Betreuung sowohl von Kindern als auch von abhängigen Angehörigen entscheidend. Steuersysteme und der Umfang der darin verankerten Begünstigung doppelt verdienender Paare haben ebenfalls einen Einfluss auf die Zahl erwerbstätiger Frauen, wenn auch in geringerem Maße. Wohlfahrtsstaaten müssen gleichfalls Anpassungen vornehmen, um dem höheren Anteil von Frauen an der Erwerbsbevölkerung Rechnung zu tragen. Dies ist vor allem in den skandinavischen Ländern geschehen, wo übliche Versorgungsleistungen für Hauptverdiener wie das Krankengeld in Leistungen für "erwerbstätige Eltern" umgewandelt wurden. Dies kann beispielsweise in der Form erfolgen, dass ein Anspruch auf bezahlten Urlaub auch in dem Fall besteht, dass ein Kind krank ist und betreut werden muss. Auf der Nachfrageseite hängen die Verfügbarkeit von Teilzeitstellen sowie der Umfang der Beschäftigung im Dienstleistungs- und im öffentlichen Sektor eng mit der Beschäftigungsquote von Frauen zusammen.

Die Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer erhöhen

Seit den Siebzigerjahren ist die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmern (gemeinhin definiert als Personen zwischen 55 und 64 Jahren) in allen OECD-Ländern gesunken. Dies ist zu einem großen Teil darauf zurückzuführen, dass in Industriezweigen im Niedergang und in Sektoren

mit einer tiefgreifenden Umstrukturierung vermehrt Vorruhestandsregelungen und Berufsunfähigkeitsversicherungen als Mittel zur Beschäftigungsanpassung genutzt wurden. Im 21. Jahrhundert hat man sich das politische Ziel gesetzt, diesen Trend umzukehren und ältere Personen im erwerbsfähigen Alter zu ermutigen, im Arbeitsmarkt zu bleiben oder dorthin zurückzukehren.

Dieses Ziel kann auf verschiedene Weise erreicht werden: durch die Erhöhung des Ruhestandsalters oder der Anzahl der für den vollen Altersrentenanspruch erforderlichen Beitragsjahre, durch die Einführung flexibler Altersrentenregelungen oder von Teilaltersrenten, die es den Menschen ermöglichen, Altersrentenleistungen zu erhalten und parallel dazu weiterhin einer Teilzeiterwerbsbeschäftigung nachzugehen, oder durch die Streichung von Anreizen für einen vorzeitigen Ruhestand. Der Erfolg solcher Maßnahmen hängt jedoch vom gesamtwirtschaftlichen Kontext ab. Wenn Industriezweige unter dem Wegfall von Arbeitsplätzen umstrukturiert werden, kann eine Erhöhung des Rentenalters Arbeitgeber veranlassen, auf andere Instrumente wie Leistungen bei Berufsunfähigkeit oder Langzeitarbeitslosigkeit zurückzugreifen, um ihre Belegschaft anzupassen. Einige Länder (im Wesentlichen die Vereinigten Staaten und Großbritannien) haben auch mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie Umschulung und Ähnlichem versucht, die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer zu verbessern.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Allgemeiner betrachtet kann die Beschäftigungsquote durch Maßnahmen erhöht werden, die die Beschäftigungsfähigkeit verbessern. Dazu zählen beispielsweise Fortbildung, Berufsberatung und Stellenvermittlung. Die Verlagerung von der passiven, rein finanziellen Unterstützung für Arbeitslose zu aktiven Arbeitsmarktprogrammen war in einigen Ländern (vor allem in den skandinavischen Ländern, Österreich und den Niederlanden) erfolgreich und wurde in den OECD-Berichten *The OECD Jobs Study* und *The OECD Job Strategy* von 1994 nachdrücklich empfohlen. Die geeignetsten Beispiele für eine aktive Arbeitsmarktpolitik scheinen diejenigen zu sein, bei denen arbeitsspezifische Maßnahmen mit Unterstützungsmaßnahmen (Hilfe bei der Suche nach einem Kinderbetreuungsplatz, beim Transport usw.) kombiniert werden. Programme auf der Grundlage einer individuellen Betreuung haben sich in einer Reihe von Ländern ebenfalls als effektiv erwiesen. Obwohl die Gesamtbewertung der Erfahrungen mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik positiv ausfällt, sollte darauf hingewiesen werden, dass auch sie der wichtigen Gruppe der Langzeitarbeitslosen nicht helfen können.

2. Die Aufrechterhaltung des Schutzes für die am meisten Benachteiligten

Seit Ende der Neunzigerjahre haben sich die Sozialschutzsysteme zunehmend auf die Beschäftigungsförderung konzentriert. Wie bereits erörtert, ist dies eine wichtige neue Aufgabe des Sozialschutzes und kann zur Verbesserung der Aussichten für die Möglichkeiten, den Sozialschutz mittel- und langfristig aufrechtzuerhalten, sehr nützlich sein. Die Neuausrichtung des Sozialschutzes auf die Arbeit sollte jedoch nicht dazu führen, dass seine alte traditionelle Aufgabe vernachlässigt wird. Diese besteht darin, die wirtschaftliche Sicherheit derjenigen zu gewährleisten, die sich durch die Partizipation an der Beschäftigung keinen menschenwürdigen Lebensstandard verschaffen können. Wie die anhaltende Langzeitarbeitslosigkeit in vielen europäischen Ländern zeigt, ist für diese Aufgabe weiterhin großer Bedarf vorhanden.

Bei dieser Feststellung bleiben jedoch einige entscheidende Probleme unberücksichtigt, die sich vor allem auf die schwierige Wahl zwischen Arbeitsanreizen und Armutsverhütung beziehen. Damit die wirtschaftliche Sicherheit der "legitimen" Nichtbeschäftigten gewährleistet

ist, müssen sie menschenwürdige Leistungen erhalten. Im Kontext eines deregulierten Arbeitsmarktes, auf dem gering qualifizierte Arbeitnehmer nur niedrige Löhne erzielen können, kann dies zu einem schwerwiegenden Mangel an Anreizen führen. Wenn die Leistungen großzügig bemessen und die Löhne niedrig sind, kann der Fall eintreten, dass die Anreize, die gering qualifizierten Arbeitnehmern geboten werden können, nicht ausreichen, um sie zu einer Beschäftigungsaufnahme zu bewegen. Die politischen Entscheidungsträger stehen vor einem Dilemma: Entweder gewähren sie menschenwürdige Leistungen und nehmen in Kauf, dass potenzielle Arbeitnehmer eine Stelle nicht annehmen, oder sie verringern das Leistungsniveau so weit, dass es unter dem Mindestlohn bleibt. Mit der zweiten Lösung halten sie die Arbeitsanreize aufrecht, erschweren aber die Situation von Menschen, die wirklich keine Arbeit finden können, zusätzlich, und zwar beträchtlich. Dieses Dilemma zwischen zwei möglichen Ansätzen für die Leistungen von Arbeitslosen wurde in verschiedenen Ländern auf unterschiedliche Weise gelöst.

Die Feindosierung des Leistungsniveaus für Arbeitslose ist schwierig, aber von großer Bedeutung. Sie entscheidet über die Lebensqualität der Menschen, die die Gesellschaft als legitime Arbeitslose einstuft. Die Lösung bietet wahrscheinlich ein sorgfältig ausgewogener Policy-Mix. Eine Kombination von Mindestlohn, Steueranrechnungen und "aktivierenden" Arbeitslosenleistungen kann sicherstellen, dass sich Arbeit in den meisten Fällen auszahlt, damit die Arbeitsanreize erhalten bleiben, selbst wenn Arbeitslosigkeit mit menschenwürdigen Leistungen kompensiert wird. Die von den skandinavischen Ländern verfolgte Strategie zur Lösung des Dilemmas zwischen Leistungsniveaus und Arbeitsanreizen lohnt eine nähere Betrachtung. Dort hat man die Leistungen auf einem hohen Niveau belassen, ihnen jedoch eine Reihe auf eine Beschäftigungsaufnahme ausgerichteter Maßnahmen wie Wiedereingliederungsförderung, medizinische Untersuchungen, Therapien, Fortbildung, Stellenvermittlung und individuelle Arbeitspläne zur Seite gestellt. Mit diesem Policy-Mix soll sichergestellt werden, dass Leistungsempfänger, wo immer dies möglich ist, wieder in ein Beschäftigungsverhältnis kommen. Die potenziell einer Beschäftigungsaufnahme entgegenstehende Wirkung großzügiger Leistungen wird durch ein Paket begleitender Maßnahmen aufgewogen. Wie die hohen Beschäftigungsquoten in diesen Ländern zeigen, wird auf diese Weise insgesamt jegliche große beschäftigungshemmende Wirkung buchstäblich beseitigt. Die vorteilhafte Wirkung des Fehlens auf einem hohen Leistungsniveau beruhender arbeitshemmender Faktoren in den skandinavischen Ländern wird durch ein umfassendes System der Lohnregulierung verstärkt, das sicherstellt, dass die Mindestlöhne zu den höchsten in allen OECD-Ländern zählen.

3. Menschenwürdiger Schutz für atypische Arbeitnehmer

In den letzten beiden Jahrzehnten wiesen Neueinsteiger auf dem Arbeitsmarkt zum Teil vollkommen neue Muster bei ihren Lebensläufen auf, die für gewöhnlich von den bestehenden Sozialschutzsystemen nicht gut abgedeckt werden. Dies gilt vor allem für Frauen, deren beruflicher Werdegang nicht selten mehrere Jahre lang wegen Mutterschaft und Kindererziehung unterbrochen wird. Es betrifft jedoch ganz allgemein Personen, deren Erwerbstätigkeit nicht der früheren Regel einer ununterbrochenen Vollzeitberufstätigkeit entspricht. In den meisten Systemen der sozialen Sicherheit führen solche Arbeitsbiografien zu Einbußen bei den Ansprüchen, insbesondere bei der Altersrente, aber auch in Bezug auf Arbeitslosigkeit und Krankenversicherung. Abgeleitete Rechte nutzen Geschiedenen wenig (wenngleich Rentenansprüche bei Scheidungen zunehmend gesplittet werden) und spiegeln nicht die tatsächliche Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern wider.

Staatliche Altersrenten

Die meisten europäischen Länder haben bei der umlagegestützten staatlichen Altersrente zum Schutz der Rentenansprüche die Anrechnung von Erziehungszeiten auf die Beiträge eingeführt. Diese ist jedoch meist zeitlich begrenzt und kann die verlorenen Ansprüche auf Grund einer Unterbrechung der Versicherungsbiografie nicht immer ausgleichen. Dieses Problem wiegt offensichtlich in (überwiegend kontinentaleuropäischen) Ländern schwerer, deren Rentensysteme auf einer beitragspflichtigen Sozialversicherung basieren. Doch auch dort besteht Spielraum für Verbesserungen. Beispielsweise hat die Schweiz ein System des Beitragssplittings zwischen Ehegatten eingeführt. Die von beiden Partnern eingezahlten Beiträge werden addiert, durch zwei geteilt und für jeden Partner separat und individuell angerechnet. Im größeren Rahmen scheint es zunehmend anachronistisch, Ansprüche auf Sozialschutz ausschließlich auf bezahlte Beschäftigung zu basieren. Andere Aktivitäten wie Betreuung, Beteiligung an der schulischen und beruflichen Bildung sowie Freiwilligentätigkeiten zu Gunsten der Gemeinschaft sollten ebenfalls zu Ansprüchen auf Sozialschutz führen.

Private Altersrenten

Die Probleme scheinen bei der privaten Rentenversicherung schwieriger zu lösen, weil der Spielraum für Umverteilungen wesentlich begrenzter ist. Im Allgemeinen haben Frauen seltener eine private (persönliche oder betriebliche) Altersversorgung als Männer. Einige Länder wie die Schweiz und Australien haben die betriebliche Altersversorgung obligatorisch gemacht. Da die Pflicht zum Beitritt zu einer Rentenkasse jedoch normalerweise erst oberhalb einer gewissen Gehaltsschwelle greift, sind nur sehr wenige Teilzeitarbeitskräfte und Arbeitnehmer mit einer unterbrochenen Arbeitsbiografie auf diese Weise versichert. Der Trend zu Pensionsfonds mit Beitragszusage, der in den Vereinigten Staaten, aber auch in einigen europäischen Ländern wie der Schweiz sehr stark ist, wird zu weiteren Nachteilen für Personen mit zeitweiligen Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit führen. In den häufigsten Fällen sind dies Frauen.

Den Mustern der Erwerbstätigkeit von Frauen Rechnung tragen

Die Partizipation von Frauen am Arbeitsmarkt führt zu neuen Bedürfnissen und Erwartungen, die unter der Überschrift "Vereinbarkeit von Arbeit und Familienleben" zusammengefasst werden können. Die in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg eingerichteten Sozialschutzsysteme sind in der Regel in dieser Hinsicht nicht sonderlich effektiv, weil ihr Hauptzweck darin bestand, das Einkommen des männlichen Hauptverdieners während kurzer Zeiten der Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Arbeitsunfähigkeit zu schützen. Heute wird von Eltern jedoch zunehmend erwartet, sowohl die Kindererziehung zu leisten als auch erwerbstätig zu sein. Eine Politik, die ihnen hilft, diese beiden Aktivitäten zu vereinen, ist deshalb besonders wichtig. Dies gilt umso mehr für Einelternhaushalte, deren Zahl in den letzten beiden Jahrzehnten beträchtlich zugenommen hat. Entsprechende Maßnahmen werden entwickelt und in das standardmäßige Repertoire westlicher Demokratien aufgenommen. Dazu zählen die Bereitstellung bezahlbarer Kinderbetreuungseinrichtungen, Elternurlaub oder das Recht zur Rückkehr an den früheren Arbeitsplatz in einem Teilzeitarbeitsverhältnis nach der Niederkunft.

Damit Arbeit und Familienleben vereinbar werden, muss sich der Wohlfahrtsstaat anpassen. Aber es sind auch Anpassungen in der Arbeitswelt erforderlich. Feste Arbeitszeitregelungen, wie sie im größten Teil der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg üblich waren, eignen sich offensichtlich nicht besonders für Personen, die Aufgaben in der Kindererziehung wahrnehmen. Sie benötigen statt dessen flexible Arbeitszeitregelungen. Viele Arbeitgeber experimentieren deshalb mit neuen Formen flexibler Arbeitszeitpläne, die explizit auf die Vereinbarkeit von Arbeit und Kindererziehung zugeschnitten sind. Wir denken dabei an Maßnahmen wie

Jahresarbeitskonten oder sogar noch kreativere Vorschläge wie Lebensarbeitskonten mit "Ziehungsrechten" für den Vorruhestand. Größere Flexibilität bei der Arbeitszeit muss nicht notwendigerweise höhere Kosten für die Arbeitgeber bedeuten, wenn sie an Schwankungen des Arbeitskräftebedarfs innerhalb des Unternehmens angepasst werden kann. Hier sehen wir ausnahmsweise einmal kein Dilemma, sondern die Möglichkeit einer für beide Seiten vorteilhaften Lösung, mit der die Bedürfnisse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern nach mehr Arbeitszeitflexibilität mit den gleichen Regelungen befriedigt werden können.

4. Sozialschutz beginnt auf dem Arbeitsmarkt

Die Beziehung zwischen dem Grad der Beschäftigungsregulierung und der Fähigkeit einer Volkswirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen war zwischen Ökonomen lange Zeit ein umstrittenes Thema. Auf der Grundlage einer relativ großen Zahl von Studien lässt sich heute feststellen, dass die Belege für den Einfluss der Beschäftigungsregulierung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen uneinheitlich und relativ begrenzt sind. Es konnte nicht nachgewiesen werden, dass Beschäftigungsschutzgesetze und Mechanismen der Lohnfestsetzung (wie Kollektivverhandlungen und Mindestlöhne) grundsätzlich zu niedrigeren Beschäftigungsniveaus beitragen. Bezüglich einiger bestimmter Bevölkerungsgruppen wurde in mehreren Studien jedoch auf ein Dilemma zwischen der Qualität und der Zahl der Arbeitsplätze hingewiesen, die Angehörige dieser Gruppen erhalten können. Bei ihnen handelt es sich im Wesentlichen um diejenigen, die in den letzten Jahrzehnten entweder nicht beschäftigt waren oder aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt wurden, vor allem also um niedrig qualifizierte Arbeitskräfte, Frauen und junge Arbeitslose. Im Hinblick auf diese Gruppen steht die Politik, und zwar vor allem in Europa, vor dem Dilemma zwischen der Qualität und der Quantität von Beschäftigung als Folge der von ihr getroffenen Entscheidungen.

Mehr Flexibilität auf den europäischen Arbeitsmärkten könnte zu mehr Arbeitsplätzen im lediglich geringe Qualifikationen erfordernden Teil des Dienstleistungssektors (Handel, Hotel- und Gaststättengewerbe, personenbezogene Dienstleistungsberufe usw.) führen. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die als Ergebnis einer Deregulierung des Arbeitsmarktes geschaffenen Arbeitsplätze qualitativ minderwertig sind: schlecht bezahlt, unsicher und mit schlechten Aufstiegschancen. Dieser Fall könnte vor allem bei zeitweiliger Beschäftigung eintreten, die derzeit in vielen europäischen Ländern zunimmt.

Entlastung armer Erwerbspersonen (*working poor*)

Einige Länder, vor allem die Vereinigten Staaten und Großbritannien, haben zur Entlastung von Niedriglohneempfängern, die trotz Erwerbsarbeit unterhalb der Armutsgrenze bleiben, eine Strategie gewählt, die man als "Ausgleich im Nachhinein" bezeichnen könnte. Bei diesem Ansatz wird die Existenz eines Niedriglohnsektors und prekärer Arbeitsverhältnisse anerkannt, gleichzeitig jedoch versucht, einige der schlimmsten Konsequenzen im Nachhinein zu lindern, indem man Instrumente wie Steuergutschriften einsetzt, die den Lebensstandard von Personen verbessern sollen, die solche Arbeitsverhältnisse annehmen. Was das Ziel der Verbesserung des Lebensstandards armer Erwerbspersonen betrifft, wurde diese Strategie allgemein positiv bewertet. Sie führt jedoch zu neuen Problemen hinsichtlich der Verwaltung und der Ausgrenzung von Nichterwerbstätigen.

Selektive Rückkehr zur Regulierung

Alternativ können sich Regierungen für eine selektive Rückkehr zur Regulierung entscheiden, denn nicht alle Formen der Regulierung behindern die Schaffung von Arbeitsplätzen. Einer immer größeren Zahl von Studien zufolge nützen "intelligente" Formen der

Arbeitsmarktregulierung nicht nur der Qualität der Beschäftigung, sondern können auch zur Verbesserung der Effizienz von Arbeitsmärkten beitragen. Der Fortbestand von Langzeitarbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung nach 15 Jahren der Deregulierung des Arbeitsmarktes in Großbritannien legt den Schluss nahe, dass die Deregulierung einem effizient funktionierenden Arbeitsmarkt nicht gerade förderlich ist.

Einige sorgfältig ausgewählte Formen des Eingriffes in die Regulierung des Arbeitsmarktes können die Situation der am meisten benachteiligten Arbeitnehmer drastisch verbessern, ohne die Fähigkeit einer Volkswirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu beeinträchtigen, die für diese Arbeitnehmer geeignet sind. Beispielsweise können Mindestlöhne auf einem wirtschaftlich akzeptablen Niveau das Einkommen der anfälligsten Arbeitnehmer schützen, ohne sie aus finanziellen Gründen vom Arbeitsmarkt auszuschließen. Selbst ein niedriger Mindestlohn kann sich für einen Teil der benachteiligten Arbeitnehmer positiv auswirken. Dies haben die jüngsten Erfahrungen in Großbritannien gezeigt. Die Einführung eines Mindeststundenlohns von £3,60 im Jahre 1999 resultierte bei mehr als zwei Millionen Arbeitnehmern zu einer Lohnerhöhung von bis zu 40 Prozent.

Es ist vielleicht paradox, dass gerade diejenigen Länder wie Großbritannien und Neuseeland zur Regulierung des Arbeitsmarktes zurückkehren, die in den Achtzigerjahren als erste seine Deregulierung betrieben haben. Die britische Regierung hat nicht nur einen landesweit gültigen Mindestlohn eingeführt, sondern auch Maßnahmen ergriffen, um in der Europäischen Union geltende arbeitsrechtliche Bestimmungen zur Arbeitszeit und zur Bildung von Betriebsräten umzusetzen. In Neuseeland wurde im Oktober 2000 ein 1991 verabschiedetes Gesetz, das die Möglichkeiten von Gewerkschaften zu Kollektivverhandlungen über Lohnerhöhungen drastisch einschränkte, wieder aufgehoben. In ähnlicher Weise kann die Ausweitung des Sozialschutzes von atypischen Arbeitnehmern ihre Beschäftigungsbedingungen beträchtlich verbessern, ohne die Schaffung von Arbeitsplätzen zu beeinträchtigen. In den Niederlanden konnte nach der Ausweitung der Teilzeitarbeit ein drastischer Anstieg der Beschäftigungsquote von Frauen - und Männern - registriert werden. Ein zentrales Anliegen besteht jetzt darin, Teilzeitarbeitskräfte in qualitativ hochwertige Sozialschutzvereinbarungen wie die betriebliche Altersversorgung einzuschließen.

Diese Erfahrungen legen den Schluss nahe, dass die positiven Effekte der Deregulierung des Arbeitsmarktes auf die Sicherung eines menschenwürdigen Lebensstandards für alle begrenzt sind. In einem modernen Konzept der wirksamen Integration von Arbeitsmärkten und Sozialschutzsystemen kommt der Beschäftigungsregulierung eine wichtige Rolle zu. Zur Sicherung der Wohlfahrtsstandards ist eine gewisse Form der Arbeitsmarktregulierung erforderlich, die über grundlegende Aspekte wie Arbeitsschutz hinausgeht. Darüber hinaus bilden Arbeitsmärkte, die menschenwürdige Arbeit mit menschenwürdiger Bezahlung bieten, eine solide Grundlage für die Finanzierung von Sozialschutzsystemen. Höhere Löhne bedeuten höhere Einnahmen für Sozialprogramme.