

SOZIAL ABGESICHERTE FLEXIBILITÄT: Eine Antwort auf die Arbeitsmarkt- unsicherheit in Zeiten der Globalisierung *

1. Einleitung	140
2. Wie entwickeln sich die Arbeitsmärkte in einer Zeit der Globalisierung?	142
3. Stabilität alleine genügt nicht	145
4. Flexibilität, Stabilität und Arbeitsmarktpolitik	152

Auszug aus WISO 3/2004

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Peter Auer

Leiter der
Forschungsgruppe
„Beschäftigungs-
analyse und
Forschung“,
Abteilung
Beschäftigungs-
strategie, ILO, Genf

1. Einleitung

*Globalisierungs-
debatte wird
kontrovers
geführt*

Die Debatte um die Globalisierung wird kontrovers geführt: Auf der Seite der Befürworter werden die Unumkehrbarkeit des Prozesses der Marktöffnung und die von Letzterem zu erwartenden positiven Effekte für die Wirtschaftsentwicklung und die Beschäftigung betont. Zwar gäbe es Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt, aber diese seien temporär und würden durch die Schaffung von mehr und besserer Beschäftigung kompensiert. Auf der Seite der Gegner wird betont, dass die Globalisierung durchaus aufhaltbar wäre, da sie einem politischen Projekt der neoliberalen Kräfte entspränge und nicht einer naturgesetzlichen Logik folgte. Ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung seien durchwegs negativ, wie an kontinuierlichen Arbeitsplatzverlusten, anhaltender Massenarbeitslosigkeit und einer zunehmenden Präkarisierung von Arbeitsverhältnissen zu erkennen sei. Die von der ILO eingesetzte Weltkommission über die soziale Dimension der Globalisierung spricht von Chancen und Herausforderungen der Globalisierung und davon, dass Herausforderungen durch gute Politik in Chancen für mehr menschenwürdige Arbeit umgesetzt würden (ILO, 1999, WCSDG, 2004).

*Inhalt des
Beitrags*

Der folgende Essay versucht weder die fundamentale Frage des Für und Wider der Globalisierung zu debattieren noch die eigentlichen Ursachen der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die nur zum Teil mit der Globalisierung, sondern mit einem ganzen Bündel von Ursachen wie den neuen Technologien, dem kontinuierlichen Strukturwandel zum Dienstleistungssektor und politischen Zielsetzungen wie der Deregulierung auf dem Arbeitsmarkt zusammenhängen. Er wird sich vielmehr der Frage widmen, wie sich der Arbeitsmarkt in den „alten“ industrialisierten Ländern Europas (EU-15 mit Ausblicken auf die USA und Japan) bezüglich der Flexibilität, Stabilität und Unsicherheit auf dem Arbeitsplatz entwickelt hat und welche Trends in puncto Arbeitsmarktentwicklung und arbeitsmarktnaher Sozialpolitik (Arbeitsmarktpolitik) zu er-

warten sind. Auch werden die Grundzüge eines noch näher zu entwickelnden neuen Systems von Arbeitsmarktpolitik debattiert, das als eine Art Begleitschutz auf dynamischen Arbeitsmärkten verstanden werden kann. Wie Gazier (2003) metaphorisch formulierte, geht es dabei eher um den aktiven Schutz von Flügeln als den Schutz von Schalen, Panzern oder Gehäusen.

Es sei jedoch vorangestellt, dass hier nicht ein System gefordert wird, das den neoliberalen Flexibilitätsforderungen nur einen zusätzlichen Schutzmantel umhängt und alle Verantwortung für Flexibilität den Arbeitnehmern und für deren Schutz dem Staat zuschiebt. Es sollte ein System sein, das den Bedürfnissen der Arbeitnehmer nach Veränderung (Flexibilität) entspricht, ihnen mehr Alternativen der Beschäftigung eröffnet und ihnen mehr Sicherheit im Übergang zwischen Stellen oder zwischen Beschäftigung und anderen Arbeitsmarktsituationen (Arbeitslosigkeit, Bildung, Rente etc.) bietet.¹ Dieses System muss aber, um zu funktionieren, auch den Bedürfnissen der Unternehmen und des öffentlichen Sektors nach gut ausgebildeten, flexiblen und produktiven Arbeitnehmern entsprechen und der private und öffentliche Sektor muss auch fähig sein solche Arbeitsplätze in genügender Menge zur Verfügung zu stellen.

Wie im Weiteren gezeigt wird, sind auch die Unternehmen im Allgemeinen nicht an einer exzessiven numerischen Flexibilität ihrer Arbeitnehmer interessiert, sondern brauchen motivierte und loyale Arbeitnehmer, um ihre Produktivität längerfristig zu sichern und zu steigern. Gerade in einer Zeit globalisierter Märkte ist dies zusehends wichtig. Genauso gibt es aus Arbeitnehmersicht die Erfordernis stabiler, längerfristiger Arbeitsplätze, die eine längerfristige Lebensplanung erlauben. Aus diesem Grunde geht es im Folgenden auch nicht darum, stabile Beschäftigung durch flexible Beschäftigung zu ersetzen, sondern Phasen flexibler Beschäftigung mit Phasen stabiler Beschäftigung zu kombinieren und diese Kombinati-

es wird ein System gefordert, das den Bedürfnissen nach Veränderung entspricht

auch Unternehmen sind nicht an exzessiver numerischer Flexibilität interessiert

nen in eine adäquate Arbeitsmarktpolitik einzubetten, die den Sicherheitsbedürfnissen der Arbeitnehmer und den Anpassungserfordernissen der Unternehmen entspricht.

2. Wie entwickeln sich die Arbeitsmärkte in einer Zeit der Globalisierung?

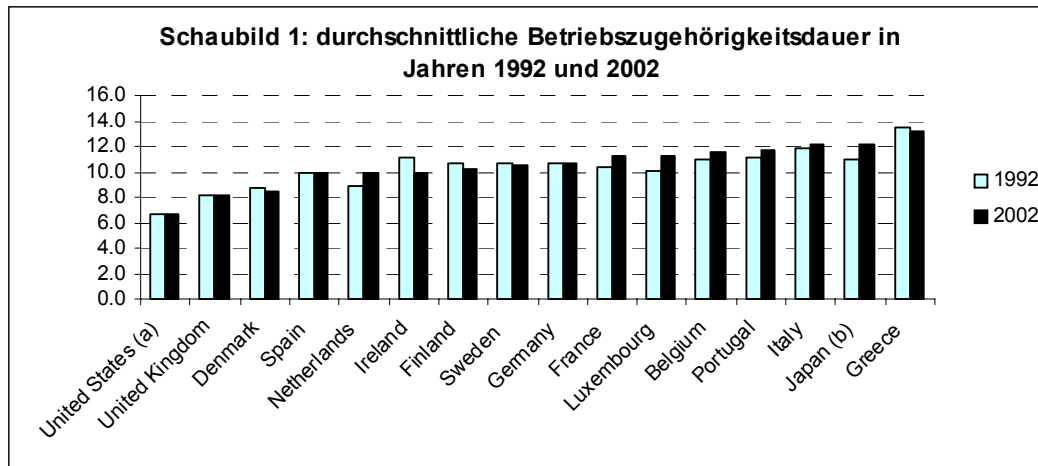
*Normalarbeits-
verhältnis
und Sozial-
versicherungs-
system*

Die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten im Zeitalter der Globalisierung ist für die Sozialversicherungsdebatte wichtig: Gibt es eine Erosion des Normalarbeitsverhältnisses oder bleibt es trotz Veränderungen bestehen? Dies ist eine entscheidende Frage, denn die bestehenden Systeme der Sozialversicherung bauen – zumindest in den Ländern mit einem überwiegend beitragsfinanzierten System des Bismarck'schen Typs – auf sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf. Viele der prekären Jobs aber sind entweder nicht versicherungspflichtig oder nur teilweise versicherungspflichtig oder erlauben zumindest den auf solchen Verträgen Beschäftigten nicht den Aufbau von vollen Versicherungsleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Rente.

*neuere Studien
belegen, dass
das Normal-
arbeitsverhältnis
nach wie vor
dominiert*

Die gute Nachricht für die Versicherten und die Versicherungssysteme ist, dass die Vorstellung, der Arbeitsmarkt bestünde nur mehr aus unstabilen, kurzfristigen, prekären Jobs und es gäbe keinerlei Hoffnung mehr auf langfristige Normalarbeitsverhältnisse – wie z. B. von Beck (2000) in der Risikogesellschaft oder von Rifkin/Heilbroner (1995) in dem Buch vom „Ende der Arbeitsgesellschaft“ oder auch im so genannten „Supiot Bericht“ über die Notwendigkeit einer neuen Sozialversicherung (Supiot, 1999) vertreten –, nicht zutrifft. Denn neuere nationale und internationale Studien belegen, dass das Normalarbeitsverhältnis nach wie vor dominiert und die durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer nicht abgenommen, sondern sogar zugenommen hat (von 10,5 Jahren im EU-Durchschnitt 1992 auf 10,6 im Jahre 2002), was im Falle einer starken Flexibilisierung des Arbeitsmarktes oder der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses kaum der Fall gewesen wäre.²

Schaubild 1:



Für Österreich sind nur Daten für 1996 verfügbar, deshalb in Grafik nicht enthalten.

Quelle: Auer, Berg, Coulibaly 2004 auf der Basis von Auer/Cazes 2003

Wie man diese Stabilität auch misst – z. B. durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer wie in Schaubild 1 für die EU, Japan, USA; Dauer der „Überlebenschance“ neu begonnener Jobs für zwei Alterskohorten (Knuth, 2004 für Deutschland), Abgangsraten aus Beschäftigung (Sousa-Poza, 2004, für die Schweiz, Auer/Cazes, 2003, für die EU) oder relatives Wachstum langfristiger Jobs (Doogan, 2002, für die EU) –, es gibt keinen empirisch belegten Befund einer dramatischen Erosion des Normalarbeitsverhältnisses in den industrialisierten Ländern.³

Als Einschränkung muss angemerkt werden, dass dieser Befund je nach der Definition des Standardarbeitsverhältnisses variiert. Zählte man alle Formen außer unbefristeten lohnabhängigen Vollzeitjobs zu diesen „non-standard“ Arbeitsverhältnissen (also alle Arten befristeter Verträge, selbstständige Beschäftigung und Teilzeitarbeit), so entsprächen über 40 % aller Jobs in den 15 EU-Ländern nicht dem Normalarbeitsverhältnis. Zieht man davon allerdings die Teilzeitarbeitsverhältnisse und die selbstständige Arbeit ab, so bleiben nur

*ca. 85 % der
Beschäftigten in
EU unbefristet
beschäftigt*

ca. 15 % befristeter Beschäftigungsverhältnisse übrig, von denen noch dazu ein größerer Teil (in Österreich immerhin über 60 %) innerhalb von drei Jahren in Normalarbeitsverhältnisse umgewandelt wird, also eindeutig eine Brückenfunktion zum Normalarbeitsverhältnis bildet (Europäische Kommission, 2001). Nach der Europäischen Arbeitskräfteerhebung sind 2001 in der Tat ca. 85 % aller Beschäftigten in Europa nach wie vor unbefristet beschäftigt.⁴

*überwiegende
Zahl der
Teilzeitkräfte
arbeitet freiwillig
Teilzeit*

Auch Bosch (2003) geht in einer vergleichenden Studie zur Entwicklung des Normalarbeitsverhältnisses nicht von einer Erosion des Normalarbeitsverhältnisses aus, sofern man es nicht zu eng definiert. Die oben erwähnten Stabilitätsdaten schließen demnach auch Teilzeitarbeitsverhältnisse und selbstständige Arbeit mit ein und die Langfristigkeit dieser Beschäftigungsformen weist auch darauf hin, dass sie bei einer weiteren Definition des „Normalarbeitsverhältnisses“ durchaus darin mit eingeschlossen sind. Doogan zeigt zum Beispiel, dass Langfristteilzeitarbeit (durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer von mehr als 10 Jahren) zwischen 1992 und 2002 stärker zugenommen hat als kurzfristige Teilzeitarbeit. Dies und der von der Europäischen Arbeitskräfteerhebung abgeleitete Befund, dass die überwiegende Zahl der Teilzeitarbeitskräfte freiwillig Teilzeit arbeitet, zeigen, dass diese Formen heute zum regulären Arbeitsmarkt gehören und nur die extremeren Formen (kurzfristige Teilzeitarbeit mit wenig Stunden) und die unfreiwillige Teilzeit als prekär oder ungewünscht eingestuft werden sollten.⁵

Die Stabilität von Arbeitsplätzen hat sich daher, trotz der Unkenrufe eines nur mehr aus kurzfristigen Arbeitsverhältnissen bestehenden Arbeitsmarktes, im Schnitt nicht verändert und auch die Länderunterschiede sind gleich geblieben (keine Konvergenz zum US-Arbeitsmarkt mit traditionell höherer Flexibilität und dementsprechend niedriger durchschnittlicher Dauer der Betriebszugehörigkeit: siehe Schaubild 1) Es scheint „kräftige Anreize auf beiden Seiten – Industrie und Gewerkschaft – zu geben, um die Kontinuität des Arbeitsverhältnisses aufrechtzuerhalten“ (Wanner, 1999), wie ange-

sichts der amerikanischen Befunde einer auch dort auf niedrigerem Niveau festzustellenden Stabilität der durchschnittlichen Betriebszugehörigkeitsdauer (Neumark, 2000) angemerkt wurde.

Allerdings gilt der Befund vor allem hinsichtlich der durchschnittlichen Dauer von Beschäftigungsverhältnissen. Dies sagt jedoch nur teilweise etwas über die Qualität von Arbeit aus. Es gibt Hinweise steigender Arbeitsplatzunsicherheit in Umfragen und alters- und konjunkturbereinigte Daten über die durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer zeigen einen (geringen) Rückgang der durchschnittlichen Dauer der Betriebszugehörigkeit von Jugendlichen (Auer, Cazes, Spiezia, 2003) und auch von Männern (während die Dauer bei Frauen steigt – oft auch auf Teilzeitarbeitsplätzen) und es gibt flexible und weniger flexible Sektoren. Auch mehr Stress und mehr interne Arbeitswechsel⁶ und natürlich andauernd hohe Arbeitslosigkeit und ein Anstieg befristeter Jobs sind reale Gründe für mehr Unsicherheit. Presseberichterstattung über Massenentlassungen und Arbeitsmarktprobleme verstärken dieses Gefühl noch (siehe dazu OECD 1999).

Umfragen weisen auch auf steigende Arbeitsplatzunsicherheit hin

3. Stabilität alleine genügt nicht

Auch aus diesen Gründen muss die konstatierte langfristige Stabilität der durchschnittlichen Betriebszugehörigkeitsdauer bezüglich ihrer Effekte für die Arbeitnehmer und Unternehmen hinterfragt werden. Die Frage ist, ob aus dieser Stabilität auch die für Arbeitnehmer oder Unternehmer angenommenen positiven Effekte – z. B. mehr Sicherheit, bessere Produktivität – resultieren. Um dies hinsichtlich der Arbeitnehmer weiter zu untersuchen, wurden die Rangordnungen von 1) durchschnittlicher Betriebszugehörigkeitsdauer, 2) subjektiver (empfundener) Arbeitsplatzunsicherheit, 3) Qualität der Arbeitsplätze in 17 OECD-Ländern miteinander verglichen. Tabelle 1 zeigt die Länderränge in diesen drei Dimensionen. Dänemark hat z. B. den höchsten Anteil von Beschäftigten mit guten Jobs, belegt Rang 2 bezüglich der subjektiven Wahrnehmung von

Beschäftigungssicherheit, hat aber mit Rang 3 eine kurze durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer. Griechenland belegt im Gegensatz dazu mit der längsten durchschnittlichen Betriebszugehörigkeitsdauer den letzten Platz in puncto Qualität und den 13. von 17 Plätzen bezüglich der Beschäftigungssicherheit. Österreich belegt Rang 5 bei der Qualität und Rang 7 bei der Sicherheit mit einer gering überdurchschnittlichen Betriebszugehörigkeitsdauer.

Tabelle 1: Qualität der Arbeit, durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer und empfundene Beschäftigungssicherheit

Rangordnung in puncto:	Qualität	Dauer	Sicherheit
Norwegen	n. v.	4*	1
Dänemark	1	3	2
Irland	8	10	3
Niederlande	3	5	4
Finnland	2	8	5
Belgien	6	14	6
Österreich	5	9	7
Italien	10	15	8
Deutschland	4	6	9
Schweden	n. v.	12	10
Frankreich	n. v.	11	11
Vereinigtes Königreich	7	2	12
Griechenland	12	17	13
USA	n. v.	1	14
Portugal	11	16	15
Spanien	9	6	16
Japan	n. v.	13	17

Qualität: Reihung der 17 Länder nach dem Anteil guter Jobs: Gute Jobs zeichnen sich aus durch gute Bezahlung, gute Beschäftigungssicherheit, Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen und Aufstiegsmöglichkeiten (siehe dazu Europäische Kommission, Beschäftigung in Europa, 2001) 1 = höchster Anteil, 12 = niedrigster Anteil

Dauer: Länderreihung nach Länge der durchschnittlichen Betriebszugehörigkeitsdauer (ILO 2003, siehe oben), 1 = kürzeste Dauer, 17 = längste Dauer in Jahren

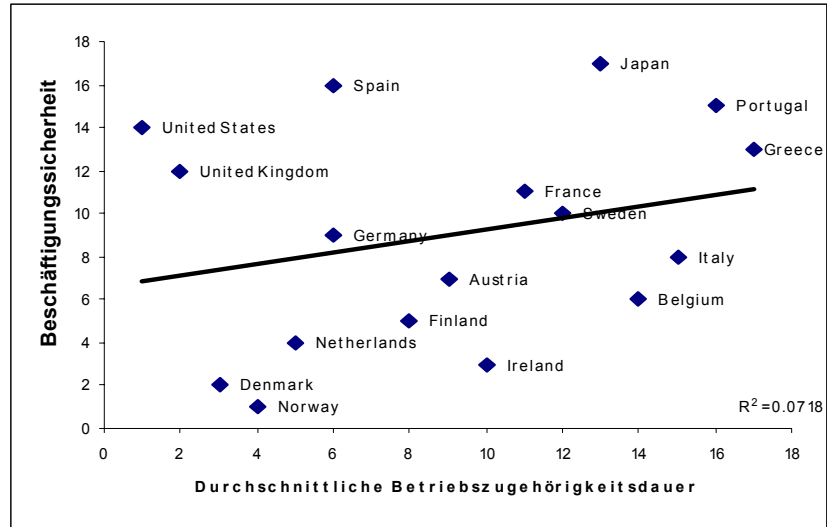
Sicherheit: Reihung nach Anteilen an Beschäftigten, die befürchten, ihre Arbeitsplätze auch dann zu verlieren, wenn sie selbst gute Leistungen erbringen, und die Überlebenschancen ihrer Firmen als gering bewerten (Kombination dieser zwei Indikatoren) (siehe dazu International Survey research, OECD, 2001), 1 = geringster Anteil, 17 = höchster Anteil
n. v. = nicht vorhanden. Alle Daten für 1996.

Eine genauere Betrachtung zeigt allerdings, dass es im Ländervergleich keinen systematischen Zusammenhang zwischen durchschnittlicher Betriebszugehörigkeitsdauer und subjektiver Arbeitsplatzunsicherheit gibt und wenn, dann eher in einer paradoxen Weise: Beschäftigte in Ländern mit einem höheren Anteil an langfristiger Beschäftigung hätten demnach eine niedrigere „gefühlte“ Arbeitsplatzsicherheit als Beschäftigte in Ländern mit einem hohen Anteil kurzfristiger Jobs. (Der Anteil langfristiger und kurzfristiger Jobs entspricht einer langen oder kurzen durchschnittlichen Betriebszugehörigkeit, siehe Auer/Cazes, 2003.) Schaubild 2 zeigt diesen unsystematischen Zusammenhang für die Jahre 1996 und 2000. Dieser unsystematische Zusammenhang gilt auch für die durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer und die Qualität der Arbeitsplätze (Auer, 2004). In ihrem letzten Beschäftigungsausblick kommt die OECD zu durchaus ähnlichen Ergebnissen bezüglich der nicht sicherheitserhöhenden Wirkung von Betriebszugehörigkeitsdauer im Ländervergleich (OECD, 2004).

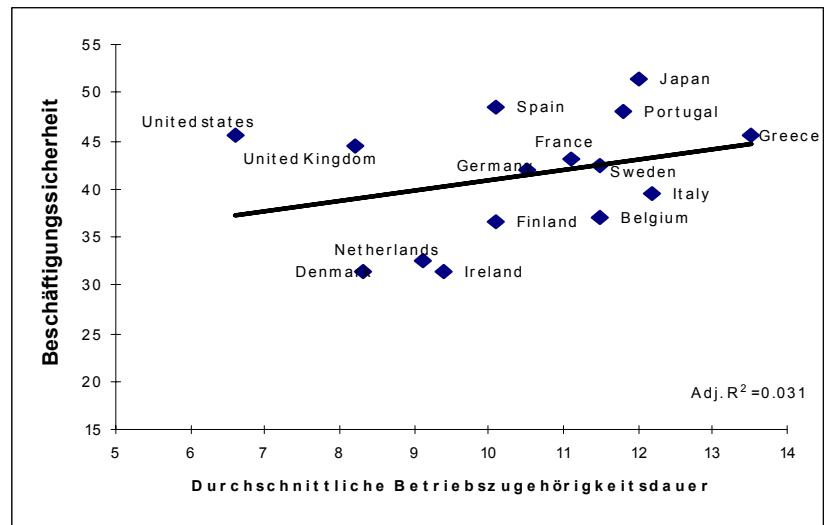
*paradoxes
Ergebnis*

Schaubild 2: Betriebszugehörigkeitsdauer und Beschäftigungssicherheit 1996 (Schaubild oben) und 2000 (Schaubild unten)

1996



2000



Was bedeutet also Arbeitsmarktstabilität, wenn sie weder die Qualität der Arbeit noch das Unsicherheitsbefinden der Arbeitenden zu beeinflussen scheint? Eine These wäre, dass eine Absicherung auf den unsicherer werdenden Arbeitsmärkten von Firmen (oder im öffentlichen Sektor, der kontinuierlich Reformen unterliegt) durch lange Betriebszugehörigkeit nicht mehr genügt. Zwar ist eine solche Absicherung notwendig, sie ist aber nicht ausreichend. Um die Beschäftigten im Zeitalter der Globalisierung abzusichern, scheint darüber hinaus eine arbeitsmarktnahe Sozialversicherung in Form von Arbeitsmarktpolitik notwendig, die Übergänge absichert. Beide Teile zusammen, stabile Beschäftigung und Absicherung im Wandel, scheinen jedenfalls die besten Ergebnisse in puncto Qualitätseinschätzung der Arbeit und Sicherheitsempfinden der Arbeitnehmer zu ergeben. Und es dürfte sich mehr um eine optimale Dauer der Betriebszugehörigkeit handeln als um eine maximale. Die beste Einschätzung (in Befragungen) von Qualität und Sicherheit gibt es jedenfalls in Ländern, die eine relativ kurze⁷ durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer mit guter Sozialabsicherung verbinden, wie etwa Dänemark.

In anderen Ländern mit flexiblen Arbeitsmärkten (USA/Vereinigtes Königreich) ist die Unsicherheit größer und im Vereinigten Königreich ist auch die Qualität der Arbeitsplätze geringer. Groß ist jedoch die Unsicherheit und gering die Arbeitsplatzqualität auch in Ländern wie Griechenland und Italien, die einen hohen Anteil langfristiger Beschäftigungsverhältnisse aufweisen, doch vergleichsweise wenig in Arbeitsmarktpolitik investieren. Auch Japan, mit einem hohen Anteil langfristiger Jobs und geringen Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, gehört bezüglich der Unsicherheit zu diesen Ländern.

Den Arbeitsmärkten mit hohem Anteil unsicherer Arbeitnehmer und einem vergleichsweise hohen Anteil „schlechterer“ Arbeitsplätze – seien es nun flexible oder stabile Arbeitsmärkte – scheint eine gute sozialökonomische Absicherung bei

These

arbeitsmarktnahe Sozialversicherung, die Übergänge absichert

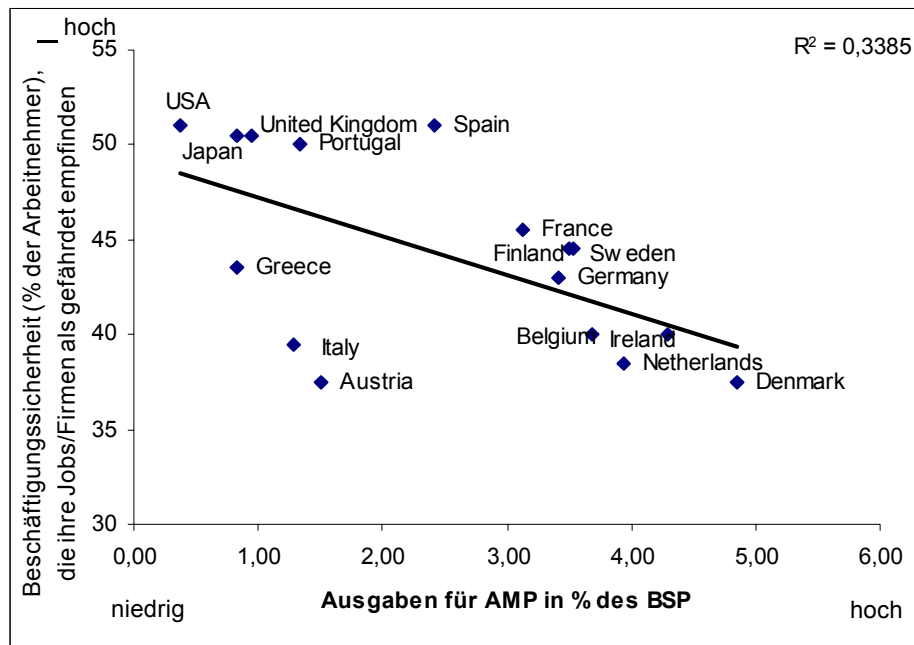
beste Einschätzung: Länder mit relativ kurzer durchschnittlicher Betriebszugehörigkeit und guter Sozialabsicherung

Länder mit großer Unsicherheit

*Zusammenhang
zwischen
Ausgaben für
Arbeitsmarkt-
politik und
Sicherheits-
empfinden*

Jobwechsel, Arbeitsplatzverlust, Weiterbildung (und auch Mutter- und Elternschaft etc.) zu fehlen. Es zeigt sich zum Beispiel, dass es einen klaren positiven Zusammenhang zwischen den Ausgaben für „passive“ und aktive Arbeitsmarktpolitik und dem Beschäftigungssicherheitsempfinden der Arbeitnehmer gibt. Je höher die Ausgaben, desto geringer schätzen die Befragten die Unsicherheit ihrer Jobs ein. Und diese Sicherheit wirkt sich auch makroökonomisch positiv aus.⁸

Schaubild 3: Arbeitsmarktpolitik verbessert Beschäftigungssicherheit



Koeffizienten signifikant (5 %)

Note: Beschäftigungs(un)sicherheit (siehe Tabelle 1)

(Daten über AMP für Irland von 1997)

Quelle: International Survey research, cited from OECD, 2001 and OECD, Employment Outlook 2002

Für Arbeitnehmer scheint dies zu bedeuten, dass ein gemäßiger Kündigungsschutz, verbunden mit einer hohen Absicherung durch passive und aktive Arbeitsmarktpolitik eine bessere Arbeitsmarktsicherheit vermittelt, als ein maximaler Kündigungsschutz mit nur geringer Absicherung durch Arbeitsmarktpolitik. Dieses in Bezug auf die landläufige Vorstellung von der positiven Wirkung langer Beschäftigungsdauern etwas paradoxe Ergebnis kann sich dadurch erklären, dass – bei insgesamt schlechterer Arbeitsqualität in Ländern mit überdurchschnittlich hoher Betriebszugehörigkeit – ein Arbeitsplatzwechsel auch dann schwer möglich ist, wenn man mit den Arbeitsbedingungen unzufrieden ist. Darüberhinaus ist dieser Wechsel unabgesichert. Sicher erklärt sich die bessere Einschätzung der Arbeitssicherheit und -qualität nicht nur durch die relative Dauer der Betriebszugehörigkeit, aber ceteris paribus scheinen flexiblere Arbeitsmärkte, sofern sie zusätzlich soziale Absicherung bieten, bessere Ergebnisse für Arbeitnehmer zu ergeben.

Arbeitsmarkt mit gemäßigem Kündigungsschutz und hoher Absicherung bevorzugt

Doch wie ist dieser Sachverhalt für Unternehmen? Hier würde man landläufig annehmen, dass Unternehmen durch Flexibilität an Anpassungskapazität und dadurch an Produktivität gewinnen. Die Arbeiten der Forschungsgruppe Beschäftigungsanalyse und Forschung zur Arbeitsmarktstabilität- und -flexibilität haben allerdings ergeben, dass lange Betriebszugehörigkeitsdauern durchaus mit positiver Produktivitätswirkung einhergehen, während zu kurze Beschäftigungsdauern sich ungünstig auf die Arbeitsproduktivität auswirken. Es gibt zwar auch ein Problem mit sehr langen Dauern und eine Abschaffung der Frühverrentungen kann hier in der Zukunft zu mehr Problemen führen, doch liegen alle durchschnittlichen Betriebszugehörigkeitsdauern in Europa unter dem ermittelten Scheitelpunkt der Produktivitätskurve von ca. 14 Jahren Betriebszugehörigkeit, nach der diese Kurve abflacht (Auer, Berg, Coulibaly, 2004). Die Erfordernis von längeren Betriebszugehörigkeitsdauern für Produktivität deckt sich mit einem großen Teil der mikroökonomischen Literatur, die ja, im Gegensatz zur Makroanalyse des Arbeitsmarktes à

lange Betriebszugehörigkeitsdauern haben positive Produktivitätswirkung

Resümee für Unternehmen

la Internationaler Währungsfonds, in längerer Betriebszugehörigkeit eine Garantie dafür sieht, dass sich Investitionen in Humankapital und auch in physisches Kapital auch lohnen. Dies kann als weiteres paradoxes Ergebnis gelten: Unternehmen brauchen Stabilität auf ihren Arbeitsmärkten, um produktiv zu sein. Natürlich brauchen Unternehmen auch Flexibilität, doch scheint die vorhandene durchaus zu genügen. Dies ist allerdings ein Ergebnis auf Makro(Länder)ebene und sagt nichts über divergierende Bedürfnisse in einzelnen Sektoren oder Firmen aus.

4. Flexibilität, Stabilität und Arbeitsmarktpolitik*Arbeitsmarktpolitik gefordert*

Als Fazit der obigen Analyse gilt, dass es auf Arbeitsmärkten auch im Zeitalter der Globalisierung sowohl Stabilitäts- als auch Flexibilitätserfordernisse für Sicherheit und Produktivität gibt und es falsch wäre, eines der beiden Extreme alleine zu verfolgen. Im Zuge der Globalisierung ist ein weiteres Absinken der Möglichkeiten⁹ (oder des Willens) der Unternehmen und der öffentlichen Hand zu erwarten, stabile Arbeitsplätze in erforderlicher Menge zu schaffen oder zu erhalten. Um die dadurch sinkende Beschäftigungssicherheit zu kompensieren, ist die Arbeitsmarktpolitik besonders gefordert.¹⁰ Allerdings sind viele Länder an einem Punkt angekommen, an dem es schwierig ist, ein Mehr an Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik zu verlangen. Es bleibt aber die Forderung nach einer anderen Arbeitsmarktpolitik, die stärker als bisher Übergänge fördert und auch als nachhaltiges Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik akzeptiert wird, um ihrer Funktion als automatischer Stabilisator bei Konjunkturschwankungen gerecht zu werden (Quiggin, 2001). Die andere Politik kann am nahe liegenden Beispiel Deutschlands anschaulich gemacht werden. Die Verbesserung der Kernaufgaben (schnelle Vermittlung und individuelle Betreuung von Arbeitslosen und nun auch Sozialhilfeempfängern) der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit, die von den Hartz Reformen angestrebt wird, ist ein Element dieser Übergangsförderung. Ob die Kürzungen in den Leistungen dafür notwendig sind, sei dahingestellt: Würde man aller-

Beispiel Deutschland

dings Vertrauen in die Verbesserung der Vermittlung durch Fördern haben und konsequenterweise in eine Politik der Aktivierung investieren, bräuchte man die Senkung der Leistungen für Langzeitarbeitslose gar nicht, denn die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit würde durch diese Politik erheblich gesenkt werden. Die Kürzung hat darüberhinaus auch negative Auswirkungen auf die Konsumausgaben und dadurch die wirtschaftliche Nachfrage.

Ein positives Beispiel für die Verfassung eines der derzeitigen Phase der Globalisierung entsprechenden Arbeitsmarktes ist Dänemark. Wie oben gezeigt, resultiert die Kombination aus einem wenig restriktiv gestalteten Kündigungsschutz und hohen Ausgaben für eine relativ aktive Arbeitsmarktpolitik (mit hohen Lohnersatzleistungen) in einem hohen Sicherheitsempfinden der Beschäftigten. Diese Art „geschützter Flexibilität“ ist bei allen Kosten und Schwierigkeiten, die es auch auf Dänemarks Arbeitsmärkten gibt, eine der Antworten, um der erhöhten Unsicherheit der Globalisierung entgegenzuwirken.

*positives
Beispiel
Dänemark*

Zwar kann kein Land die gewachsenen, in sich verflochtenen Strukturen der Sozial- und Wirtschaftsstrukturen eines anderen Landes imitieren, doch gibt es offensichtlich bessere und schlechtere Kombinationen von Regulierungselementen des Arbeitsmarktes und eine direkte Konsequenz der obigen Analyse wäre, dass die Sozialpartner (Regierung, Gewerkschaft, Unternehmen) die Möglichkeit von Kombinationen und daher integrierter Politik debattieren, um zu sinnvollen, dem jeweiligen Land angepassten Lösungen zu kommen. Eines scheint sicher: Globalisierung braucht mehr und nicht weniger Sozialschutz, um den gestiegenen Arbeitsmarktrisiken zu begegnen, und dieser sollte wiederum mehr aktive als passive Elemente enthalten, um im Zusammenwirken einer geschützten Mobilität und einer grundlegenden (und noch vorhandenen) Stabilität von Arbeitsplätzen sowohl der Sicherheit der Arbeitnehmer als auch den Anpassungsbedürfnissen der Unternehmer zu genügen.

*Konsequenz der
Analyse:
Sozialpartner
sollen auf
jeweiliges Land
abgestimmte
Lösung
erarbeiten*

Anmerkungen:

- 1 Diese Gedanken sind durchaus denen ähnlich, die Schmid (2002) und Gazier (2003) und andere über Übergangsarbeitsmärkte entwickelt haben, allerdings mit einer stärkeren Betonung der Notwendigkeit von stabilen Arbeitsverhältnissen, in die der Übergang von Einzelpersonen längerfristig mündet. Übergänge und Stabilität können hier durchaus der Flexibilität und Stabilität gleichgesetzt werden. Auch wird im Folgenden vor allem von numerischer, externer Flexibilität gesprochen, die eine Bewegung auf dem Arbeitsmarkt hervorruft (z. B. von Bildung in Arbeit). Von interner funktionaler Flexibilität wird dann gesprochen, wenn keine Bewegung (Abgang, Zugang) auf dem Arbeitsmarkt entsteht, sondern sich z. B. die Aufgaben innerhalb eines aufrechterhaltenen Beschäftigungsverhältnisses verändern.
 - 2 Der Befund von Stabilität auf den Arbeitsmärkten wurde für frühere Zeiträume von der ILO schon 1996 und der OECD 1999 vorgestellt.
 - 3 Ganz im Gegenteil zu den Entwicklungsländern, die hohe Flexibilität mit einem hohen Anteil an informeller Beschäftigung verbinden.
 - 4 Allerdings berücksichtigt diese Zahl nicht die unterschiedlichen Regulierungssysteme in den Ländern: z. B. setzt eine im Ländervergleich wenig restriktive Kündigungsschutzregelung in Großbritannien erst nach zwei Jahren Beschäftigung ein und macht Entlassungen auch für im Prinzip unbefristet Beschäftigte in diesen zwei Jahren leicht.
 - 5 Zur Erhebung der Freiwilligkeit wird die Frage gestellt, ob der/die Befragte bei Vorhandensein einer Vollzeitstelle diese der derzeitigen Teilzeitstelle vorziehen würde. Allerdings kann diese Frage keine Antwort darauf geben ob beispielsweise kinderbetreuende weibliche Teilzeitkräfte dann auf Vollzeitstellen wechseln würden, wenn genügend außerhäusliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten vorhanden wären.
 - 6 Knuth (2004) zeigt zwar, dass in Deutschland die Stabilität der Arbeitsplätze tendenziell eher zu- als abgenommen hat, dass es jedoch zu großen internen Veränderungen (Arbeitsplatzwechsel, Mehrarbeit etc.) gekommen ist.
 - 7 Aber nicht absolut kurze: Dänemark und die Niederlande haben im Schnitt immerhin eine um zwei bis drei Jahre längere durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer als die USA.
 - 8 Z. B. Nachfrageerhalt im Konjunkturzyklus, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wirken hier als automatische Stabilisatoren (Quiggin, 2001, Auer et al. 2004).
 - 9 Wobei man allerdings auch von einem zurückgehenden Willen sprechen kann, politischen Entscheidungen, die nichts Naturgesetzartiges an sich haben und denen man dementsprechend auch gegensteuern kann.
 - 10 Agell (1999) merkt an, dass Arbeitsmarktinstitutionen (zu denen auch Arbeitsmarktpolitik zählt) in Zeiten der Globalisierung als Arbeitsmarktrisikoversicherung wirken, und zeigt, dass die offensten Länder auch über die meisten dieser Institutionen verfügen.
- * Für am Thema Interessierte weisen wir darauf hin, dass Peter Auer in der Zeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“ (Ausgabe 4/2004) einen weiteren Artikel zu diesem Themenkomplex publizieren wird.

Bibliographie:

- Agell, J.: On the benefits from rigid labor markets: norms, market failures, and social insurance, *Economic Journal*, vol. 109, 1999.
- Auer, P., Efendioglu, U., Leschke, J.: *Active Labour Market Policies around the World: Coping with the consequences of Globalization Employment Strategy Paper, 2004/9*, ILO, Geneva.
- Auer, P., Berg, J., Coulibaly, I.: (2004) Is a stable workforce good for the economy? Insights into the tenure-productivity-employment relationship. ILO, Geneva.
- Auer, P., Cazes, S. (2003): *Employment Stability in an age of flexibility: evidence from industrialized countries*, ILO, Geneva
- Auer, P. (2004): Protected mobility for employment and decent work: employment security in a globalized world, paper presented at the IIRA's 7th European regional meeting, Lisbon.
- Auer, P., Cazes, S., Spiezia, V.: Stable or unstable jobs: Has job stability decreased in industrialized countries? *Employment paper 2001/26*
- Beck, U. (2000): *Die Zukunft von Arbeit und Demokratie*, Frankfurt.
- Bosch, G. (2003): Towards a new standard employment relationship in Western Europe? Manuscript presented at the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association, Berlin.
- Doogan, K. (2002): Job insecurity and long-term employment in Europe, Paper presented at the Third International Congress of the Work and Labour Network, Osnabrück, 22–25 May.
- Europäische Kommission (2001, 2002): *Beschäftigung in Europa*.
- Gazier, B. (2003): *Tous sublimes: vers un nouveau plein emploi*, Flammarion, Paris.
- ILO (1999): *Decent Work*, ILO, Geneva.
- ILO (1996): *Weltbeschäftigungsbericht*
- Knuth, M. (2004): Flexibilisation of Employment in the Knowledge Economy: Empirical Reality, Thrilling Menace or Wishful Thinking? In: *The first global labor forum, IIRA 5th Asian Regional Congress, 2004*, Seoul.
- Neumark, D. (ed.) (2000): *On the job: Is long-term employment a thing of the past?* New York, Russel Sage Foundation.
- OECD (1999): *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2004): *Employment Outlook*, Paris.
- Quiggin, J. (2001): „Active labour market policy and macroeconomic stabilisation“, in *The Drawing Board – Australian Review of Public Affairs*, University of Sidney.
- Rifkin, J. and Heilbroner, R. L. (1995): *The end of work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*, New York.
- Schmid, G. (2002): Employment insurance in critical transitions during the life-course, in: Peter Auer and Bernard Gazier. *The future of work, employment and social protection*, ILO/IILS.
- Sousa-Poza, A. (2004): Job Stability and Job Security in Switzerland in the 1990s, *European Journal of Industrial Relations* March 2004, vol. 10, iss. 1, pp. 31–49.
- Supiot, A. (ed.) (1999): *Au-delà de l'emploi*, Report for the European Commission, Brussels.
- WCSDG (World Commission on the Social Dimension of Globalization) (2004): *A fair globalization: creating opportunities for all*, ILO, Geneva.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at