

# Rechtsphilosophische Hefte

Beiträge zur Rechtswissenschaft, Philosophie und Politik

Herausgegeben von  
Giuseppe Orsi, Kurt Seelmann,  
Stefan Smid, Ulrich Steinvoth

V

## Arbeit – Arbeitslosigkeit

Sonderdruck

1996

  
PETER LANG

### Nationalstaatliche Arbeitsmarktpolitik am Ende? Empirische Hinweise zur Arbeitslosigkeit in entwickelten Ländern

Von Christian Fleck

Seit nunmehr zwei Jahrzehnten steigt in den entwickelten, kapitalistischen Ländern die Arbeitslosigkeit stetig an. Die Jahre der Vollbeschäftigung – nach dem bekannten Buchtitel von Burkart Lutz ein kurzer Traum immerwährender Prosperität<sup>1</sup> – sind Vergangenheit. Zwar strahlen diese goldenen Jahre der eineinhalb Jahrzehnte zwischen Mitte der 50er und Beginn der 70er Jahre in unserem kollektiven Gedächtnis immer noch recht hell, doch stellt sich zunehmend ein Bewußtsein darüber ein, daß die Periode hoher Arbeitslosigkeit mittlerweile länger währt als die davorliegende Prosperitätsphase. Heute getraut sich – anders als noch vor zehn Jahren – niemand mehr, Prognosen darüber abzugeben, bis wann die von Massenarbeitslosigkeit geprägte Zeitspanne selbst Vergangenheit sein wird. Hingegen können wir bereits auf eine Geschichte der sozialwissenschaftlichen Analysen der zeitgenössischen Arbeitslosigkeit zurückblicken – ein Rückblick bildet den Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen.

1985 publizierte Göran Therborn eine Studie über Strategien und Politikansätze der OECD Ländern bei der Bewältigung der Arbeitslosigkeit.<sup>2</sup> Er wollte damals herausfinden, warum in einigen dieser 16 Länder die Arbeitslosigkeit höher ist als in anderen. Sein Resultat war, kurz gesagt, daß hohe Arbeitslosigkeit nicht auf das Wirken des Marktmechanismus zurückzuführen sei, sondern in den nationalen Unterschieden der wirtschaftlichen Institutionen (einschließlich einer institutionalisierten Vollbeschäftigungspolitik) und konkreten wohlfahrtsstaatlichen Politikoptionen begründet sei. Kurt W. Rothschild veröffentlichte 1986 einen viel beachteten Aufsatz über die Frage, ob die politische Richtung der jeweiligen Regierung Auswirkungen auf einige makro-

<sup>1</sup> Burkart Lutz, *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main 1984.

<sup>2</sup> Göran Therborn, *Arbeitslosigkeit. Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern*, Hamburg 1985.

ökonomische Daten habe.<sup>3</sup> Sein Befund hinsichtlich der Arbeitslosigkeit lautete, daß Länder mit linken Regierungen zwischen 1968 und 1984 geringere Arbeitslosenraten aufwiesen als von Rechten regierte Staaten. Ich will im ersten Teil meiner Ausführungen anhand einiger Kenndaten prüfen, ob die Befunde von Therborn und Rothschild den Test des Verstreichens von zehn weiteren Jahren überlebt haben oder angesichts zwischenzeitlich eingetretender Veränderungen modifiziert werden müssen.

#### *Arbeitslosigkeit der 80er Jahre*

Mitte der 80er Jahre unterschied Therborn Länder mit Massenarbeitslosigkeit (mehr als 10%) von solchen mit mittlerer (5 - 10%) und geringer Arbeitslosigkeit. In die erste Gruppe fielen damals Belgien, die Niederlande, Großbritannien, Kanada und Dänemark; in die mittlere Gruppe: Italien, Australien, die USA, Frankreich, Deutschland und Finnland und zu den Ländern mit geringer Arbeitslosigkeit gehörten Österreich, Norwegen, Schweden, Japan und die Schweiz. Vergleicht man dazu Tabelle 1, sieht man, daß im Lauf der 80er Jahre nur wenige Länder ihre frühere Rangposition verändern konnten. Italien stieg in die Gruppe der Länder mit über 10% Arbeitslosigkeit auf, während es Kanada, Dänemark, Großbritannien und den Niederlanden gelang, ihre Arbeitslosenraten knapp unter die 10%-Marke zu drücken. Die Länder mit niedrigen Raten blieben dieselben; erst in den letzten drei Jahren kam etwas Bewegung in die Rangreihe. Die Arbeitslosenraten in Finnland und Schweden explodierten geradezu.

Insgesamt fällt vor allem der Treppeneffekt auf: Nahezu alle Länder weisen Zunahmen auf; nur Irland, Großbritannien und die USA können rückläufige Raten ausweisen. Um zeitweilige Schwankungen und Ausreißereffekte zu minimieren, beziehe ich mich im folgenden jeweils auf den mehrjährigen Durchschnittswert (Spalte 1 aus Tabelle 1). Das ist aus zwei Gründen gerechtfertigt: Die Zeitreihen der einzelnen Länder zeigen, daß die jährlichen Veränderungen gering sind und die relative Position aller Länder ziemlich konstant bleibt. Zweitens sind die erwähnten deutlicheren Zu- und Abnahmen erst in den 90er Jahren aufgetreten und können daher bei den folgenden Überlegungen, die ja darauf zielen, Ursachen für nationale Unterschiede zu identifizieren, unbe-

<sup>3</sup> Kurt W. Rothschild, *Left and Right in Federal Europe*, in: *Kyklos* 39, Basel 1986, S. 359 - 376, wieder abgedruckt in: ders., *Arbeitslose: Gibt's die?* Marburg 1990, S. 259 - 276.

rücksichtigt bleiben, weil die verursachenden Faktoren zeitlich vor den Zunahmen zu suchen sind.

*Tabelle 1: Arbeitslosenrate 1983-1991 und 1995 (OECD Standard)*

<i>Land</i>	<i>1983-91</i>	<i>1995</i>
Spanien	19.0	24.4
Irland	16.0	15.4
Italien	11.2	11.9
Belgien	11.0	12.7
Frankreich	9.7	12.2
Kanada	9.5	10.2
Niederlande	9.5	9.5
Großbritannien	9.4	8.9
Dänemark	9.2	10.5
Australien	8.1	9.2
Griechenland	7.6	11.0
Deutschland	7.3	10.0
USA	6.7	5.8
Portugal	6.7	6.9
Finnland	5.0	17.7
Norwegen	3.6	5.2
Österreich	3.5	4.6
Japan	2.5	2.8
Schweden	2.1	7.4
Luxemburg	1.5	2.5
Schweiz	0.8	3.8

*(Quelle: OECD, Employment Outlook, July 1994, S. 6.)*

Allerdings muß man diese Zahlen generell mit großer Vorsicht behandeln, da es zu einer der erfolgreichsten Politiken gehört, an den Indikatoren selbst herumzubasteln. Während diese kosmetischen Bemühungen außerhalb der kleinen Zahl der informierten Experten lange Zeit wenig Beachtung fanden,

kann man neuerdings sogar in Tageszeitungen Hinweise darauf finden, nach welcher Methode die jeweils berichtete Arbeitslosenquote berechnet wurde, was man wohl als Hinweis darauf lesen kann, daß die Irreführung des Publikums nicht mehr widerstandslos hingenommen wird. Dennoch scheint es – ehe ich mich mit Interpretationen der Sachverhalte befassen, zu deren Messung die standardisierten Arbeitslosenquoten eingeführt wurden – sinnvoll zu sein, einen knappen Überblick über die Berechnungsvarianten zu geben.

#### *Manipulationen der Arbeitslosenraten*

Alle Arbeitslosenraten setzen »Arbeitslose« zur »Arbeitspopulation« (inklusive der Arbeitslosen) in Beziehung. Allgemein gilt für die Arbeitslosenstatistik, daß sie sowohl durch Änderungen des Zählers wie durch Manipulationen des Nenners verändert werden kann. Bei geringen Raten ist es für eine kosmetische Arbeitsmarktpolitik empfehlenswert, den Zähler zu beeinflussen; je höher die Rate insgesamt wird, desto erfolversprechender sind Manipulationen des Nenners.

Im Zähler steht immer die Zahl der »Arbeitslosen«. Diese kann auf folgende Weise verkleinert werden: (1) Subtraktion von Personen, die dem Arbeitsamt bekannt sind: (1.1) aktuell dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehende (z. B. Personen, die sich in von der Arbeitsmarktverwaltung finanzierten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen befinden oder umgeschult werden), oder (1.2) durch Handeln der Arbeitsmarktbehörde dem Arbeitsmarkt entzogene Personen (Frührentenempfänger), aber auch (1.3) »Nicht-Arbeitswillige« (also beispielsweise Personen, die »vorzumerken« ein Beamter sich geweigert hat). (2) Ebenso wirkt sich eine Untererfassung von Arbeitssuchenden bzw. Arbeitswilligen auf den Zähler aus: Dazu zählen (2.1) alle entmutigten Arbeitssuchenden und (2.2) geringfügig Beschäftigte (die unfreiwillig teilzeitbeschäftigt sind). Diese Aufzählung ist keineswegs vollständig.<sup>4</sup>

Wie erwähnt sind die Variationen beim Nenner für die insgesamt ausgewiesene Rate bedeutsamer. Die Arbeitslosenrate beabsichtigt, den Anteil aktuell Arbeitsloser an einer Grundgesamtheit auszuweisen. Diese Grundgesamtheit kann sich zusammensetzen aus (a) nur den unselbständigen Beschäftigten (= konventionelle Berechnung), sie kann (b) auch alle Selbständigen einschließen, also die Arbeitslosen als Anteil der Berufstätigen ausweisen (ILO und OECD

<sup>4</sup> Vgl. Helmut Kuzmics, *Zur sozialen Genese der Arbeitsmarktstatistik*, in: Kurt W. Rothschild / Gunther Tichy, *Arbeitslosigkeit und Arbeitsangebot in Österreich*, Wien 1987, S. 25 - 42.

Standard) oder (c) auch das Militärpersonal miteinrechnen (USA Formel), und sie kann (d) die Grenze der geringfügigen Beschäftigung so nach unten verschieben, daß auch Personen, deren wöchentliche Arbeitszeit nur ein paar Stunden ausmacht, als Beschäftigte und nicht als unfreiwillig Unterbeschäftigte gezählt werden (EU Standard). Diese Aufzählung ist im Vergleich zu den zahlreicheren Möglichkeiten der Ein- bzw. Ausschließung von Gruppen in den Zähler vollständig.

Neben den Berechnungsvarianten spielt auch der Ort der Datenerhebung eine nicht unwesentliche Rolle. Während in den USA traditionellerweise die Arbeitslosen nicht gezählt, sondern befragt wurden, galt für die europäischen Länder die amtliche Erfassung lange Zeit als Regel; erst jüngst gingen die meisten OECD-Länder und alle EU-Länder dazu über, Arbeitslosenraten auch nach einer international einheitlichen Befragungsmethode zu messen. Naheliegenderweise könnte man vermuten, daß die *befragte* Zahl der Arbeitslosen jeweils höher ist als die *erfaßte*, ist es doch vermutlich leichter, einem Interviewer (am Telefon) mitzuteilen, man suche zur Zeit Arbeit, als denselben Wunsch nach Arbeit einem Beamten glaubwürdig zu machen.<sup>5</sup> Vergleiche zeigen allerdings, daß diese Annahme (zumindest in Österreich) unzutreffend ist (s. Tabelle 2). Die vorgebliche internationale Vergleichbarkeit (bei der Befragungsmethode werden in allen beteiligten Ländern dieselben Fragen gestellt) führt angesichts unterschiedlicher Bereitschaft, Interviewern über seinen Arbeitsmarktstatus Auskunft zu geben, zu Differenzen, die nicht in der Sache, sondern in der Alltagsmoral begründet liegen. In stärker individualisierten Gesellschaften ist die Bereitschaft zur Selbstauskunft wahrscheinlich höher als in Ländern, die eine lange Tradition obrigkeitlicher Kontrolle der Bürger aufweisen. In diesen werden sogar Mitarbeiter von Umfrageinstituten als Autoritätspersonen wahrgenommen, denen allzu detailliert Auskunft zu erteilen aus Gründen der Kontrollabwehr vermieden wird. Umso stärker wird dieses Verhaltensmuster jenen amtlichen Organen gegenüber Platz greifen, die im Auftrag des »Statistischen Zentralamts« mit Sanktionsdrohung ausgestattet um Auskünfte bitten.

<sup>5</sup> Um beispielsweise in Österreich als Arbeit suchender Arbeitsloser gezählt zu werden, muß man »arbeitswillig«, »arbeitslos« und »arbeitsfähig« – oder in der Sprache der ILO: arbeitslos, aktiv arbeitssuchend und unmittelbar für Arbeitsaufnahme verfügbar sein.

Tabelle 2: Unterschiedliche Höhe der Arbeitslosenraten bei Befragung (Mikrozensus) und Erfassung (Zählung durch das Arbeitsamt)

Jahresdurchschnitt	Mikrozensus	Arbeitsamt
1991	3,4	5,8
1992	3,6	5,9
1993	4,2	6,8
1994	4,4	6,5

(Quelle: Sozialbericht 1994, S. 62.<sup>6</sup>)

Neben diesen unmittelbar mit der Messung verbundenen Variationen sind natürlich auch noch jene Faktoren zu berücksichtigen, die außerhalb des Einflußbereichs der Arbeitsmarktverwaltung liegen und dennoch die Größe des Arbeitskräftepotentials beeinflussen, wie beispielsweise bildungspolitische Maßnahmen, die dazu führen, daß ein größerer Anteil Jugendlicher im Bildungssystem verbleibt und dem Arbeitsmarkt nicht zur Last fällt. Hierher gehören auch generelle demographische Unterschiede zwischen einzelnen Ländern.

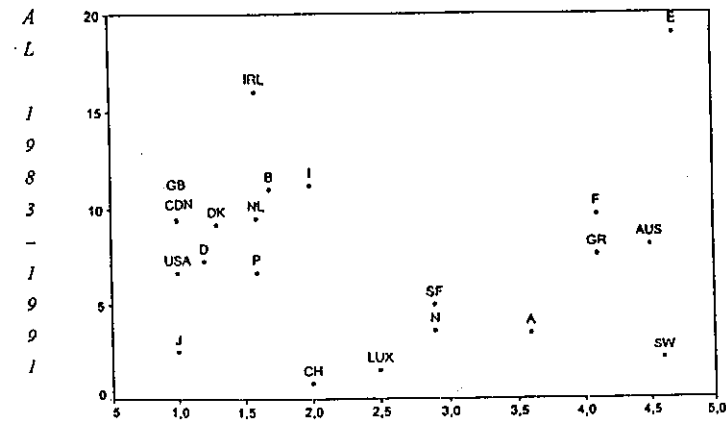
Diese datenkritischen Bemerkungen sollten nicht dahingehend verstanden werden, daß Aussagen, die auf (wie immer erhobenen) Arbeitsmarktdaten beruhen, völlig wertlos sind. Wohl ist aber ein waches Bewußtsein der Interpretationslastigkeit der Daten selbst angebracht. Da ich mich im folgenden vornehmlich mit korrelativen Zusammenhängen gleichartig erhobener Daten beschäftige, können die Interpretationen im Einzelfall ohne datenkritische Erläuterungen diskutiert werden. Das Ausmaß, in welchem die internationale Vergleichbarkeit in Frage zu stellen ist, kann hier nicht detailliert abgeschätzt werden – ein pauschaler Hinweis darauf, daß beispielsweise nationale Erhebungsroutinen bei Arbeitslosenraten in Rechnung zu stellen wären, muß hier genügen.

<sup>6</sup> Flaschberger berichtete 1987, daß sich bei der Erhebungsmethode eine größere Zahl als »arbeitslos« bezeichnete, als im selben Zeitraum amtlich erfaßt wurde: Ludwig Flaschberger, *Zur sozialen Genese der Arbeitsmarktstatistik*, in: Kurt W. Rothschild / Gunther Tichy, *Arbeitslosigkeit und Arbeitsangebot in Österreich* (Fußnote 4), S. 43 - 46, hier: S. 45. Auch Egle vertritt die Meinung, die Erhebungsmethode würde eher zu höheren Quoten führen als die Erfassungsmethode. Siehe Egle, *Ansätze für eine systematische Beobachtung und Analyse der Arbeitslosigkeit*, Nürnberg 1979.

### Regierung und Arbeitslosigkeit

Eine naheliegende und von Autoren wie Rothschild und Therborn unterstützte Erklärung für unterschiedliche hohe Arbeitslosigkeit setzt die Höhe der Arbeitslosigkeit mit der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Regierungen in Beziehung. Um diese feststellen zu können, kann man die Anteile rechter bzw. linker Parteien an den jeweiligen Regierungen klassifizieren: Beispielsweise auf einer fünfteiligen Skala von Hegemonie bürgerlicher Partei(en) (1) über Dominanz bürgerlicher Parteien (2), einem Patt zwischen rechten und linken (3) und wiederum Dominanz (4) bzw. Hegemonie (5) linker Partei(en).<sup>7</sup>

Grafik 1: Regierungen und Arbeitslosigkeit



Quelle: OECD, *Employment Outlook*, July 1994.

Regierungstyp 1982 - 1991

Zu Regierungstyp: siehe Fußnote 7.

Natürlich tut man damit manchen nationalen Besonderheiten, beispielsweise im Fall der Schweiz oder der USA, Gewalt an und überschätzt möglicherweise politische Unterschiede, wie der Vergleich zwischen Deutschland und Österreich demonstrieren kann (ersteres rangiert als dominant bürgerlich,

<sup>7</sup> Z. B. Manfred G. Schmidt, *Regierungen: Parteipolitische Zusammensetzung*, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), *Lexikon der Politik*, Bd. 3: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Die westlichen Länder*, München 1992, S. 393 - 400.

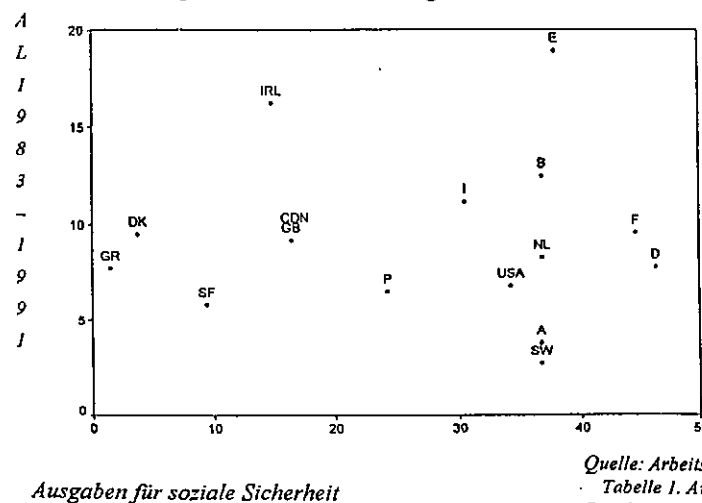
während sich Österreich seit 1987 in einer Patt-Position befindet). Schwierigkeiten erwachsen auch bei der Einordnung von Ländern mit häufig wechselnder Regierungszusammensetzung (wie im hier betrachteten Zeitraum Norwegen und Frankreich), allerdings weist im Zeitraum 1982 bis 1991 die Mehrzahl der Länder eine stabile Parteizusammensetzung der Regierungen auf: »Hegemonial bürgerlich« waren demnach Kanada, Großbritannien, USA, Japan; hingegen wurde in diesem Dezenium kein Land durchgehend »hegemonial links« regiert – Australien, Schweden, Spanien, Frankreich und Griechenland waren die Länder mit der längsten linken Dominanz.

Grafik 1 zeigt, daß während des Jahrzehnts 1982 bis 1991 der von Rothschild für die Zeit von Ende der 60er bis Anfang der 80er Jahre demonstrierte schwache Zusammenhang von sozialdemokratischer Dominanz und niedrigeren Arbeitslosenraten so nicht mehr nachweisbar ist (rechnerisch ausgedrückt beträgt die Korrelation nur .025). Der Grund könnte darin liegen, daß es im Verlauf der 80er Jahre zu einem Rückgang hegemonial links regierter Länder gekommen ist: In Griechenland, Schweden, Norwegen und Frankreich verloren linke Parteien zeitweilig die Regierungsmacht. Läßt man Länder mit politischen bzw. ökonomischen Besonderheiten (Japan, Luxemburg und die Schweiz) außer Betracht und konzentriert sich auf diejenigen mit Arbeitslosenraten rund um 10%, könnte man die Behauptung wagen, daß durchgehend konservativ regierte Länder (Deutschland, Großbritannien, Dänemark und Kanada) konstante hohe Arbeitslosenraten produzierten. Länder wie Österreich, Norwegen, Schweden und Finnland, deren rechte Parteien selbst ziemlich sozialdemokratisch gesinnt sind und deren Linke moderat agiert, erzielten die günstigsten Arbeitsergebnisse.

Eine alternative Erklärung könnte darauf hinweisen, daß im Verlauf der 80er Jahre jede nationalstaatliche Wohlfahrtspolitik an ihre Grenzen gekommen sei und aufgrund der intensivierten globalen Verflechtung der Wirtschaftsräume nationalstaatliche Steuerung an Bedeutung verloren habe. Wir hätten es dann mit einer Situation zu tun, wo zwar in den Anfangsjahren der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit nationalstaatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik zu unterschiedlich hohen Arbeitslosenraten führten, diese politischen Erfolge sich aber in den folgenden Jahren aufgrund der Globalisierung verflücht hätten. Nach zwei Jahrzehnten anhaltender bzw. steigender Arbeitslosigkeit sei diese selbst zu einem säkularen Trend geworden, gegen den sich einzelne Staaten nicht mehr erfolgreich zur Wehr setzen könnten.

Ein Vergleich der wirtschaftlichen Erholungsphasen in vier westlichen Ländern (USA, Kanada, Australien und Großbritannien) zeigt beispielsweise, daß dort die Aufschwungphase nach 1991 einen deutlich anderen Verlauf nahm als in drei davorliegenden Erholungsphasen (1970, 1975, 1982): Während die Verlaufskurven für die Produktivität nach 1991 den drei davorliegenden recht ähnlich waren, zeigt die Beschäftigungsentwicklung in allen vier Ländern nach 1991 einen dramatisch schlechteren Kurvenverlauf. Nur die USA verzeichnen einen schwachen Beschäftigungszuwachs, während Australien und Kanada stagnieren und in Großbritannien in der Erholungsphase sogar ein Rückgang der Beschäftigung zu verzeichnen war.

Grafik 2: Sozialausgaben und Arbeitslosigkeit



Ausgaben für soziale Sicherheit

Quelle: Arbeitslosigkeit, siehe Tabelle 1. Ausgaben: World Development Indicators 1995.

»Jobless recovery« scheint das Modell des Konjunkturzyklus der 90er Jahre zu sein.<sup>8</sup> Sozialpolitisch heißt das nichts anderes, als daß nationalstaatliche Bemühungen der Beschäftigungspolitik erfolglos bleiben.

<sup>8</sup> OECD, *Employment Outlook*, July 1994, S. 10 f. Das Wachstum der Beschäftigung resultiert vornehmlich aus einer Zunahme von Teilzeitarbeit, weswegen auch jene Länder mit höherem Anteil an Teilzeitbeschäftigten niedrigere Arbeitslosenraten aufweisen. Allerdings unterscheiden die publizierten Statistiken nicht zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Teilzeitarbeit, was für die Beurteilung der Rolle der Teilzeitarbeit als Arbeitslosigkeit senkender Maßnahme wichtig wäre.

In engem Zusammenhang mit der ideologischen Orientierung der Regierungen steht der Umfang der nationalen Ausgaben für soziale Sicherheit. Allerdings fehlen hier genaue und international vergleichbare Daten. Der Weltentwicklungsbericht 1995 der Weltbank weist nationale Ausgaben für soziale Sicherheit (als Anteil am Bruttonationalprodukt) aus.<sup>9</sup> Die Daten in Grafik 2 lassen sich nicht dahingehend interpretieren, daß höhere Sozialausgaben mit niedrigeren Arbeitslosenraten korrelieren (-.004).

### Gewerkschaftsstärke

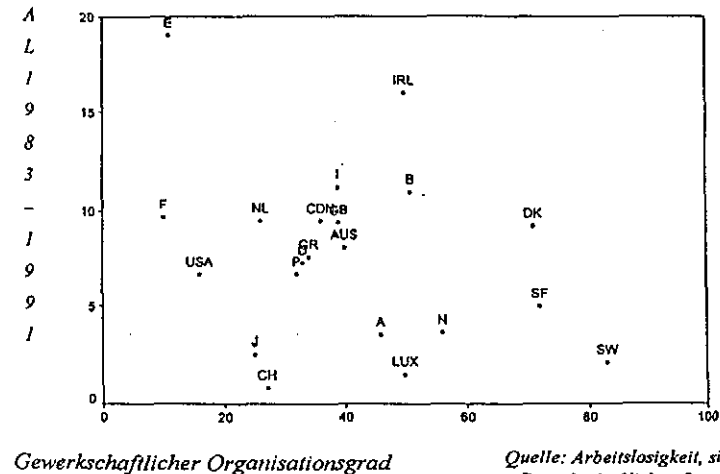
Neben der politischen Orientierung der Regierung wird häufig auf die Lohnrigidität als Ursache steigender Arbeitslosigkeit hingewiesen. Neoliberale Ideologen, aber auch konventionelle Ökonomielehrbücher verbreiten den folgenden Gedanken: Lohnrigidität resultiere aus einer starken Position der Gewerkschaften, die dazu beitrage, daß notwendige Lohnanpassungen (nach unten) nicht Platz greifen könnten und als Folge die Arbeitslosigkeit zunähme. Je stärker die kollektive Verhandlungsposition des Faktors Arbeit sei, desto größer sei die Gefahr, daß die Unternehmungen auf die »künstlich« hoch gehaltenen Löhne mit Rationalisierungen und Personalabbau reagierten.

Die Stärke der Gewerkschaften wird üblicherweise durch den Organisationsgrad, also den Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an allen Beschäftigten ausgedrückt. In den hier betrachteten Ländern streut dieser Wert beträchtlich: zwischen 10% in Frankreich und 83% in Schweden. Der mittlere Wert liegt bei 40%. Nun ist zu berücksichtigen, daß der gewerkschaftliche Organisationsgrad allein wenig aussagekräftig ist hinsichtlich der tatsächlichen Verhandlungsmacht der kollektiven Akteure. Neben dem Organisationsgrad spielt die Fähigkeit der Gewerkschaften zum Abschluß von Kollektivverträgen, die auch Nicht-Mitgliedern zugute kommen, eine oft bedeutendere Rolle. In fast allen hier betrachteten Ländern ist diese Größe gleich oder sogar deutlich größer als die Organisationsdichte. Beispielsweise sind in den beiden niedrig organisierten europäischen Staaten Frankreich und Spanien 92 bzw. 68% aller Beschäftigten Nutznießer kollektivvertraglicher Vereinbarungen. In Japan ist dieser Wert mit 23% um 2% niedriger als der Organisationsgrad und in den USA ist

<sup>9</sup> Die Weltbank definiert die staatlichen Ausgaben folgendermaßen: »Social security contributions include employers' and employees' social security contributions as well as those of self-employed and unemployed persons.« World Development Report 1995: *Workers in an Integrating World*, New York 1995, S. 235. Der OECD, *Employment Outlook*, gibt unter dem Titel »Total public expenditure on social protection« (S. 151) deutlich niedrigere Anteile am Bruttonationalprodukt wieder!

er mit 18% nur um 2% höher. Während also in Frankreich eine mitglieder-schwache Gewerkschaftsbewegung dennoch für praktisch alle Beschäftigten kollektivvertragliche Vereinbarungen schließen kann, herrscht in den USA und auf einem höheren Niveau auch in Großbritannien die klassische closed shop Situation: Die Verträge der Gewerkschaften gelten für kaum mehr Beschäftigte als sie Mitglieder haben.<sup>10</sup>

Grafik 3: Gewerkschaftsstärke und Arbeitslosigkeit



Gewerkschaftlicher Organisationsgrad

Quelle: Arbeitslosigkeit, siehe Tabelle 1.  
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad:  
siehe Fußnote 10.

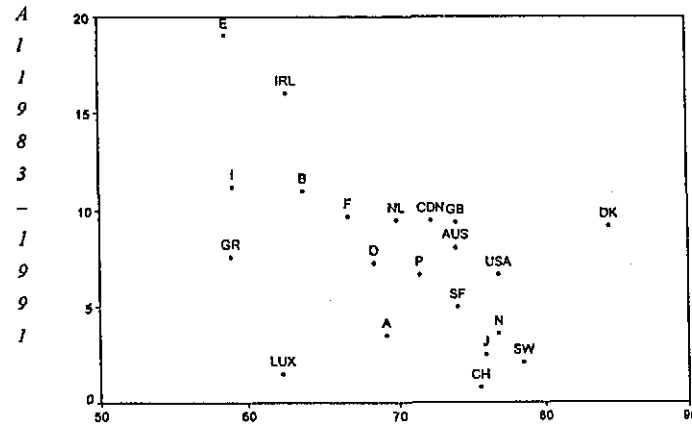
Die Daten in Grafik 3 machen deutlich, daß kein Zusammenhang zwischen Gewerkschaftsstärke und Höhe der Arbeitslosigkeit besteht. Eher scheint der – auch rechnerisch nachweisbare (-.30) – gegenteilige Effekt zu bestehen: Hohe gewerkschaftliche Organisationsdichte tritt gemeinsam mit niedrigen Arbeitslosenraten auf.

Von gewerkschaftsfreundlicher Seite wird gelegentlich ein zum bisher argumentierten inverser Zusammenhang vermutet: Steigende Arbeitslosigkeit schwäche die Gewerkschaften. Wäre das zutreffend, müßten jene Länder, die höhere Arbeitslosenraten aufweisen, im hier betrachteten Zeitraum rückläufige Organisationsdichten ihrer Gewerkschaften aufweisen. Dieser Zusammenhang

<sup>10</sup> Daten aus: OECD, *Employment Outlook*, July 1994, S. 173 und S. 184.

läßt sich empirisch kaum bestätigen (-.21). Im Zeitraum von 1970 bis 1990 blieb die Gewerkschaftsstärke in Deutschland unverändert, während sie in den folgenden acht Ländern anstieg: In Kanada, Italien, Belgien und Dänemark konnten die Gewerkschaften trotz hoher Arbeitslosigkeit ihre Mitgliederstärke erhöhen. In Luxemburg, Norwegen, Finnland und Schweden gelang dasselbe bei niedrigen Arbeitslosenraten.

Grafik 4: Erwerbsquote und Arbeitslosigkeit

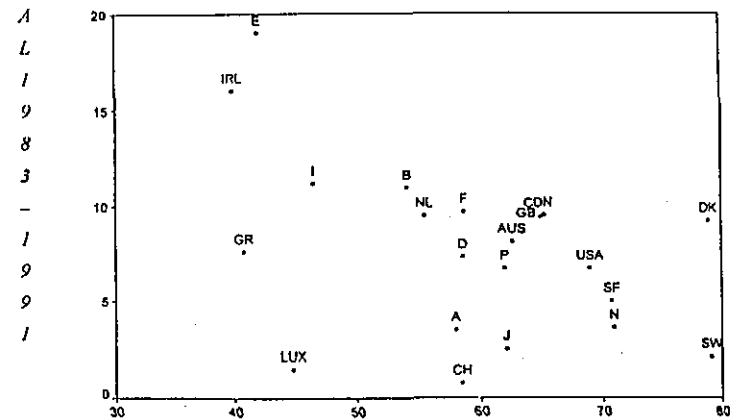


Erwerbsquote 1993

Quelle: Arbeitslosigkeit, siehe Tabelle 1.  
Erwerbsquote: OECD Employment Outlook 1994.

Auch die Schwächung der Gewerkschaften zeigt keinen deutlichen Zusammenhang mit der Höhe der Arbeitslosigkeit. In 12 der hier betrachteten Länder ging der gewerkschaftliche Organisationsgrad seit 1970 zurück. Österreich, Japan und die Schweiz weisen rückläufige Gewerkschaftsmitgliederzahlen bei sehr geringer Arbeitslosigkeit (unter 5%) auf, in Portugal, Griechenland, Australien und den USA erfolgte dieser Rückgang auf einem mittleren Niveau der Arbeitslosigkeit (unter 10%), während Frankreich, die Niederlande und Großbritannien bei höherer und Spanien und Irland bei hoher Arbeitslosigkeit einen Rückgang der Mitgliederzahlen zu verzeichnen haben.

Grafik 5: Frauenerwerbsquote und Arbeitslosigkeit



Frauenerwerbsquote 1992

Quelle: Arbeitslosigkeit, siehe Tabelle 1  
Frauenerwerbsquote: OECD Employment Outlook 1994.

**Erwerbsbeteiligung**

Konventionelle Erklärungen der nationalen Unterschiede der Arbeitslosenrate beziehen meist einige ökonomische Makroindikatoren in ihre Betrachtungen ein. Es ist nicht notwendig, die Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf oder den Zuwachs an Beschäftigten in die Analyse einzubeziehen, weil bei beiden Indikatoren zwischen den meisten OECD-Ländern nur marginale Unterschiede feststellbar sind.<sup>11</sup> Zwei andere Größen sollen hier jedoch behandelt werden: die allgemeine Erwerbsrate und die Frauenerwerbsrate. Wie die Grafiken 4 und 5 zeigen, besteht ein negativer Zusammenhang zwischen Erwerbsbeteiligung und der Höhe der Arbeitslosenrate. Der Zusammenhang ist bei der allgemeinen Erwerbsbeteiligung mit -.50 deutlicher als bei der Frauenerwerbsquote (-.46). Das heißt, daß Länder mit hoher Erwerbsbeteiligung tendenziell niedrigere Arbeitslosenraten haben und daß dieser Zusammenhang bei

<sup>11</sup> Das reale Bruttoinlandsprodukt wuchs in allen OECD-Staaten zwischen 1983 und 1991 um 3,1%; nur Japan mit 4% und Australien mit 3,5% weichen von diesem Durchschnitt nach oben ab. Ähnlich ist es beim Wachstum der Beschäftigung mit durchschnittlich 1,4%, bei einer Bandbreite von 0,5% in den nordeuropäischen Ländern, bis 2,5% in Australien; s. OECD, *Employment Outlook*, July 1994, S. 4 f.

einigen wichtigen Industrienationen auch für die Frauenerwerbsbeteiligung gilt (USA, Finnland, Norwegen und Schweden).

Die südeuropäischen Staaten, Italien, Griechenland und Spanien, und Irland haben bei ziemlich gleicher (Frauen-)Erwerbsquote deutlich verschiedene Arbeitslosenraten. Die Korrelation zwischen Frauenerwerb und Frauenarbeitslosigkeit scheint mir interessanter als der Vergleich zwischen allgemeiner Erwerbsquote und Gesamtarbeitslosigkeit, weil diese Daten zeigen, daß die beispielsweise in traditionalistischen Kreisen populäre Meinung, sogenannte Doppelverdienerschaft erhöhe die Arbeitslosigkeit, unzutreffend ist. Länder mit einer hohen Frauenerwerbsbeteiligung, wie Großbritannien und die Niederlande, haben eine Frauenarbeitslosenrate, die niedriger ist als die Arbeitslosenrate insgesamt.

#### *Ausblick*

Alles in allem beeindruckt bei diesem kursorischen Überblick über nationale Unterschiede der Arbeitslosigkeit wohl die Stabilität der Höhe der nationalen Arbeitslosenraten über die Jahre hinweg mehr als der Aufweis schwacher Zusammenhänge mit einigen Indikatoren. Drei Folgerungen sollen abschließend diskutiert werden: (1) Die noch Mitte der 80er Jahre von Therborn, Rothschild und anderen vertretene Hoffnung, daß sozialdemokratische Regierungen in der Lage wären, mit dem Problem der Arbeitslosigkeit besser zu Rande zu kommen als konservative Regierungen. (2) Die Analyse auf der Ebene von Nationalstaaten könnte sich als falsch gewählt herausstellen. (3) Welche politischen und gesellschaftlichen Optionen lassen sich aufgrund der hier vorgelegten Analyse sinnvoll vertreten?

1. Am Beispiel der Diskussion um die Arbeitszeitverkürzung wurde von einigen Autoren die Meinung vertreten, daß der Tausch von Arbeitszeit gegen Neueinstellung nicht gelingen könne, weil jene, die über das eine Gut verfügen, nicht sicher sein könnten, daß sie es gegen das andere tauschen können. Wenn Gewerkschaften advokatorisch als Makler der Beschäftigungslosen auftreten würden, verlören sie möglicherweise die Unterstützung ihres eigentlichen Klientels, der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder, und müßten darüber hinaus damit rechnen, daß ihre Verhandlungspartner auf Unternehmerseite wortbrüchig würden, ohne dagegen mit entsprechenden Sanktionen reagieren zu können, weil sie ihr Gut schon aus der Hand gegeben hätten. Beim kollektiven Verzicht auf einen Teil der nationalen Gesamtarbeitszeit müßten Gewerkschaften darauf vertrauen, daß die Unternehmer danach dieses Kontin-

gent an derzeit Beschäftigungslose weitergeben. Die Praxis der Verhandlungen zwischen Unternehmer- und Arbeitnehmerseite habe aber bislang darin bestanden, daß sich die Beschäftigten Produktivitätszuwächse im nachhinein abgelten ließen. Allein deswegen stünden »Bündnisse für Arbeit« auf sehr zerbrechlicher Grundlage.

Staatliche Politik gegen Arbeitslosigkeit steht vor einem vergleichbaren Dilemma. Die Reintegration von Arbeitslosen kann von Regierungsseite unmittelbar nicht erzielt werden: Restriktive sozialpolitische Maßnahmen gegen Unternehmungen (wie Entlassungsverbote, Aufnahmewang u. ä.) könnten von diesen mit Abwanderung beantwortet werden. Öffentliche Investitionen, die in der Absicht der Beschäftigungssicherung getätigt werden, können ihr Ziel verfehlen, weil Rationalisierungsinvestitionen der Unternehmungen nicht unterbunden werden können, wie ein Hinweis auf die »jobless recovery« der 90er Jahre zeigt. Darüber hinaus fehlt den Nationalstaaten, die in der Europäischen Union vereint sind, in den kommenden Jahren wegen der geplanten Währungsunion die Manövriermasse für eine antizyklische Politik. Ähnliches gilt für Maßnahmen der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik (also forcierte Umschulungen und Weiterbildungsmaßnahmen von Arbeitslosen), die kostenintensiv ist und deren Beschäftigungswirkung nur indirekt sein kann: Sie schafft nicht neue Arbeitsplätze, sondern qualifiziert aktuell Beschäftigungslose in der Hoffnung, daß die Nachfrage nach besser Qualifizierten zunehmen wird.

Es spricht also wenig für die Aufrechterhaltung der Hoffnung, eine bestimmte, nämlich sozialdemokratische, Politik könne die Arbeitslosigkeit im nationalen Rahmen erfolgreich bekämpfen. Das Gegenteil dürfte eher zutreffend sein: Eine neoliberale Wirtschaftspolitik kann in ihrem Sinn erfolgreich sein, weil sie beispielsweise über geldpolitische Mittel für die Durchsetzung ihrer Politikoption verfügt. Da die Akzeptanz radikaler neoliberaler Politiken in den meisten OECD Ländern gegenwärtig geringer zu sein scheint als noch vor zehn Jahren, müssen wir dieser politischen Alternative aber nicht allzu große Aufmerksamkeit schenken; noch dazu, wo die wohltönenden Versprechungen der Monetaristen über die positiven arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen ihrer Politik im Laufe der Jahre zumindest empirisch nicht an Glaubwürdigkeit gewonnen haben.

Die Entdeckung der faktischen Erfolglosigkeit sozialdemokratisch-keynesianischer Globalsteuerung durch die Bürger wird wohl noch einige Zeit auf sich warten lassen; zumindest spricht einiges dafür, daß die anhaltenden Poli-



tikversprechungen der Sozialdemokraten aller Parteien<sup>12</sup> dem entgegenwirken werden. Welche Auswirkungen ein sich allenfalls breit machendes Bewußtsein der sozialpolitischen Nicht-Steuerbarkeit der Nationalökonomien haben könnte, kann seriös nicht beurteilt werden. Falls sich dieses ebenso schleichend einstellt, wie in den letzten zwei Jahrzehnten die Arbeitslosigkeitsraten jeweils über davor als kritisch und sozial unverträglich ausgegebene Niveaus hinauswachsen, wird das sozialpolitische Krisenbewußtsein politisch eher folgenlos bleiben, während die Konsequenzen eines allfälligen sozialpolitischen Gestaltwahrnehmungswandels erst recht nicht prognostiziert werden können.

2. Wenn die vorhergehende Analyse den Schluß nahelegt, daß die Höhe der Arbeitslosenrate einzelner Ländern nicht mit einigen konventionellen Indikatoren kovariert, kann man daraus zwei Schlüsse ziehen: Man kann dafür plädieren, das Set Arbeitslosigkeit möglicherweise beeinflussender Faktoren zu vergrößern (etwa indem man Indikatoren für die globale Wettbewerbsposition der verschiedenen Länder einbezieht oder die Analyse auf komplexere institutionelle Gegebenheiten, beispielsweise korporatistische Strukturen richtet) oder in Frage stellen, ob der Nationalstaat die richtig gewählte Analyseeinheit ist. Für die letztgenannte Alternative lassen sich einige Argumente ins Treffen führen, wobei ich mich hier auf jene Argumente beschränken will, die darauf zielen, daß der Nationalstaat eine zu große Einheit ist (es lassen sich auch Argumente finden, die das Gegenteil betonen und etwa auf die Abhängigkeit nationalstaatlicher Sozialpolitik von der globalisierten ökonomischen Verflechtung verweisen).

An erster Stelle ist darauf zu verweisen, daß die Erfahrung der Arbeitslosigkeit gegenwärtig immer noch nur von einer Minderheit aller Beschäftigten gemacht wird. Das drückt sich weniger in der Arbeitslosenrate aus (aus dem Umstand, daß 10% arbeitslos sind, kann sinnvoll nicht der Umkehrschluß gezogen werden, daß 90% beschäftigt sind), wohl aber in anderen, international jedoch nicht vergleichbar zur Verfügung stehenden Maßzahlen. Die folgenden Zahlen aus Österreich dienen daher mehr der Illustration des Gedankens, als daß sie ein auf andere Länder übertragbares Resultat darstellen. Die Gesamtzahl des österreichischen Arbeitskräfteangebots betrug 1994 rund 3,2 Mio. Personen. Davon sind ca. 1,9 Mio. dem »marktorientierten Bereich« zuzuzählen, also aufgrund arbeitsrechtlicher Gegebenheiten prinzipiell von Ar-

<sup>12</sup> Dieser Begriff wird hier in Anlehnung an Ralf Dahrendorfs These vom sozialdemokratischen Zeitalter und nicht als Kennzeichnung einer bestimmten Parteirichtung benutzt, s. Ralf Dahrendorf, *Der moderne soziale Konflikt*, Stuttgart 1992.

beitslosigkeit bedroht, da der gesamte »geschützte« Sektor (öffentlicher Dienst, Bahn etc.) Kündigung nicht kennt. 1994 wurden im marktorientierten Bereich etwa 645 000 neue Beschäftigungsverhältnisse eingegangen und etwa 630 000 Beschäftigungsverhältnisse gelöst. Eine etwas größere Zahl, nämlich 680 000 Personen (oder 21% des Arbeitskräftepotentials, aber ein Drittel der Beschäftigten des marktorientierten Bereichs), war 1994 zumindest einmal arbeitslos.<sup>13</sup> Mit anderen Worten: Zwei Drittel aller Beschäftigten verfügen über relativ stabile Beschäftigungsverhältnisse. Daraus sollte man nun aber nicht den Schluß ziehen, daß die oft zitierte Zweidrittel-Gesellschaft Realität geworden sei, da neben der »Betroffenheit« auch andere Faktoren beachtet werden müssen (Dauer, Wiederbeschäftigungschance etc.). Wohl aber kann man behaupten, daß die Arbeitslosenrate ein weniger aussagekräftiger Indikator ist als die Betroffenheitsquote.

Neben der Differenzierung der Arbeitsmarktindikatoren nach Betroffenheit ist die nach Regionen zu berücksichtigen. Beispielsweise variiert die Arbeitslosenrate in den neun österreichischen Bundesländern zwischen 4,0% und 8,1% (bei einem österreichweiten Anteil von 6,5% nach der konventionellen Berechnungsmethode). Ginge man noch weiter in der regionalen Desaggregation, käme man zu noch deutlicheren Inseln der Arbeitslosigkeit. Der Hinweis auf regionale Ballungen von Arbeitslosigkeit wird dann von Interesse sein, wenn man zeigen kann, daß beispielsweise die individuelle Verarbeitung von Arbeitslosigkeitserfahrungen von Vergleichsprozessen der Betroffenen beeinflusst wird, deren Zusammenhang nicht linear ist. Prozesse der relativen Deprivation spielen hier eine bedeutende Rolle, insofern etwa Arbeitslose in einer Inseln der Arbeitslosigkeit möglicherweise individuell anders auf ihre Situation reagieren als von Arbeitslosigkeit Betroffene, die ihre Freisetzung in einer Umgebung hoher Beschäftigung als Ausnahme wahrnehmen müssen.

Sowohl die sektorale wie die regionale Desaggregation von Arbeitslosenquoten kann also zu ganz anderen Bildern der Arbeitslosigkeit führen und kann den Betrachter zu divergenten Interpretationen veranlassen.

3. Wenn auf der einen Seite die traditionelle Reintegration Arbeitsloser, wie sie von der sozialdemokratisch-keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik versprochen wird, nicht mehr möglich zu sein scheint, zweitens eine Arbeitszeitumverteilungspolitik an den Grenzen der Logik kollektiver Akteure zu scheitern droht und drittens die nationalstaatliche Arbeitslosenrate ein zu un-

<sup>13</sup> Daten aus: *Sozialbericht 1994*, Wien 1995, S. 37, S. 39 und S. 45.

genauer, weil eher nach unten verzeichnender Indikator ist, stellt sich die Frage, wie entwickelte kapitalistische Gesellschaften künftig mit dem säkularen Problem der Arbeitslosigkeit umgehen werden. Mit aller gebotenen Vorsicht scheinen mir zwei Szenarien wahrscheinlich. Das eine kann man das Segregationsszenario nennen. Dabei nehmen Gesellschaften es in Kauf, daß sich Arbeitslosigkeit regional, sozial und ethnisch verdichtet, während eine kompakte Majorität der Gesellschaftsmitglieder von Arbeitslosigkeit nur aus den Nachrichtensendungen erfährt. Die innerstädtischen Ghettos in den USA bieten für dieses Szenario hinreichendes Anschauungsmaterial.

Katastrophale Arbeitsmarktchancen zerstören dort Intimbeziehungen, weil beispielsweise männliche Schwarze sich nicht in der Lage sehen, eine Familie zu ernähren. Während die einen nicht-legale Erwerbstätigkeit (Drogenhandel und Gewaltkriminalität) als Ausweg aus dieser Situation wählen und im Gefängnis erst recht nicht als Familienerhalter tätig werden, suchen andere physisch das Weite und lassen alleinerziehende Mütter zurück, deren Arbeitsmarktchancen dadurch gegen Null tendieren.

Das andere Szenario kann man als das der Ausweitung der Versorgungsklasse bezeichnen. Im historischen Vergleich ist die Erwerbsquote heute unvergleichlich höher als in früheren Zeiten; in bestimmten sozialen Schichten wurde die Nichtberufstätigkeit bestimmter Personen lange Zeit als sozialer Wert verteidigt – die bürgerliche Ehefrau sollte keinem außerhäuslichen Beruf nachgehen. Diese Lebensform läßt sich nicht wiederbeleben und wird wohl auch von niemandem ernsthaft angestrebt, doch das darin enthaltene Modell der Versorgung von nichtberufstätigen Personen, die demselben Intimkreis angehören, sei er nun eine Familie oder eine nicht über Verwandtschaft definierte Primärgruppe, ist partiell heute schon Realität geworden: Wenn die Erwerbsquote der 15 bis 19-jährigen in Japan beispielsweise nur 18% beträgt (während sie in Großbritannien 60% ausmacht) und die Erwerbsquote der über 60-jährigen in allen Industrienationen rückläufig ist, obwohl die Lebenserwartung zwar nicht mehr ansteigt, aber eine historisch nie dagewesene Höhe erreicht hat, dann haben wir es in einigen Ländern mit einem, wenn auch gewandelten, so doch dem bürgerlichen Versorgungsmodell vergleichbaren Zustand zu tun: Während früher Ehefrauen »miterhalten« wurden, erhalten heutige hochentwickelte Nationen Junge und Alte mit, ohne daß dies als Arbeitslosigkeit zu Buche schlägt und ohne daß diese Situation die bekannten sozialpsychologischen Konsequenzen der Arbeitslosigkeit hervorruft.

Ein Blick in die Vergangenheit liefert noch ein weiteres Modell der Versorgung: Wohlhabende Bürgerfamilien nahmen in Kauf, daß ein »mißratener« Sohn (für Töchter galt dieses Modell seltener) von den anderen Familienmitgliedern miterhalten werden mußte – manchmal fanden sich derartige Regelungen zum Mißfallen der anderen Erben sogar in Testamenten. Der Bohemien als Archetyp des Mitglieds der Versorgungsklasse. Anders als im heutigen Lebenszyklusmodell konnte dieser Status sogar ein Leben lang aufrechterhalten werden. Ich kann nicht sehen, daß angesichts der personalen Einkommensverteilung in den entwickelten Ländern ökonomisch etwas gegen die Verbreitung dieser Form der Subsistenzsicherung sprechen würde. Was dagegen spricht, ist das Fehlen einer sozialmoralischen oder auch rechtlichen Verpflichtung anderer dazu.

Das Versorgungsklassenszenario hat aber auch dunklere Seiten. Das Lebenszyklusmodell wäre begleitet von einer weiteren Kontraktion der Erwerbstätigkeit in den mittleren Lebensjahren, von der zu sagen, sie wäre unter irgendeinem Aspekt wünschenswert, wohl schwierig sein dürfte. Beide Varianten dieses Szenarios werfen das Problem auf, auf welcher Basis die soziale Kohäsion der die Versorgung leistenden Gruppe errichtet und wie die moralische Legitimität der Versorgung begründet werden könnte. Die traditionelle moralische Integration über Familienzugehörigkeit und Verwandtschaft wird dafür sicher nicht ausreichen, und andere Institutionen, die eine kommunitaristische, nicht auf Verwandtschaft aufbauende Sozialmoral stützen, sind nicht in Sicht.