

Schmid, Günther

**Book Part — Digitized Version**

## In Europa gibt es nicht "einen" Arbeitsmarkt

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schmid, Günther (1994) : In Europa gibt es nicht "einen" Arbeitsmarkt, In: Zukunft im Zentrum (Berlin); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Internationales Institut für Management und Verwaltung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung (Ed.): Arbeitslandschaft Europa: Bericht zum Zweiten Europäischen Arbeitsmarktkongreß, Zukunft im Zentrum, Berlin, pp. 65-68

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112119>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

## IV. Fachvorträge zur europäischen Fachtagung „In Europa von einander lernen. Strategien gegen die Verdrängung der Arbeit“

### 1. Arbeit in der Krise - Der Arbeitsmarkt in den Regionen

Prof. Günther Schmid, WZB

#### *In Europa gibt es nicht „einen“ Arbeitsmarkt*

Ich möchte mich auf zwei Fragen beschränken.

1. Ist es überhaupt sinnvoll, von dem Arbeitsmarkt in Europa bzw. von einem europäischen Arbeitsmarkt zu sprechen, oder müssen wir nicht vielmehr von unterschiedlichen Arbeitsmärkten ausgehen? Ich werde begründen, daß es nicht zu leugnende Gemeinsamkeiten in den europäischen Arbeitsmärkten gibt, aber die großen Differenzen dieser Arbeitsmärkte zwischen den Mitgliedsstaaten, zwischen den europäischen Staaten und innerhalb der europäischen Staaten zwingen uns doch, die konzeptionellen Überlegungen einer regional orientierten Arbeitsmarktpolitik entsprechend zu differenzieren. Die zur Zeit beliebte Gegenüberstellung von Europa als ein Ganzes gegenüber den mehr oder weniger suggestiv eingeführten anderen Modellen Japan und USA verwischt diese bedeutenden Differenzen und ist irreführend.

2. Wenn meiner ersten These zufolge die nationale und kommunale Politik als spezifische Form regionaler Arbeitsmarktpolitik in Europa auf absehbar Zeit noch dominieren wird, was können wir dann voneinander lernen, ohne einander zu kopieren? Ich werde zu diesem Punkt einiges aus den international vergleichenden Studien am Wissenschaftszentrum Berlin in die Debatte einbringen.

#### **Arbeitsmarkt Europa oder europäische Arbeitsmärkte.**

Wir kennen mittlerweile die hübschen Grafiken aus dem Beschäftigungsbericht in Europa, aus dem Weißbuch, aus dem Grünbuch oder aus Berichten der OECD, z.B. Beschäftigungswachstum, Gegenüberstellung von Europa, den USA und Japan. Es öffnet sich eine Schere zuungunsten von Europa. Auch bei dem Thema Arbeitslosigkeit öffnet sich die Schere zuungunsten von Europa. Bei den Lohnnebenkosten ebenfalls eine Scherenbewegung zwischen den USA und Europa. Ich zitiere aus dem Weißbuch: „Seit 1970 haben die direkten Belastungen des Faktors Arbeit durch Einkommenssteuer und Abgaben in Europa um 40% zugenommen. Zweimal schneller als in den USA.“ Ergo: Die Beschäftigungskrise in Europa hat etwas mit den Lohnnebenkosten zu tun. Doch schauen wir ein bißchen genauer hin. Ausgedrückt in Prozent des Bruttoinlandsproduktes war die direkte Arbeitskostenbelastung in Großbritannien beispielsweise 1991 mit 16,7% geringer als in den USA mit 19,4% und geringer sogar noch als in Japan. Dennoch hat Großbritannien eine der höchsten Arbeitslosenquoten in der Europäischen Union und im Hinblick auf das Beschäftigungswachstum hat Großbritannien sich in den letzten zehn Jahren beispielsweise gegenüber der Bundesrepublik kaum besser gehalten. Die Wachstumsraten der Beschäftigung sind 5,3% Bundesrepublik zu 5,7% Beschäftigungswachstum in den 80er Jahren für Großbritannien. Mit anderen Worten: Die Belastungen des Faktors Arbeit mit direkten Steuern und Sozialabgaben schwanken in der Europäischen Union zwischen 16% in Portugal und 29,7% in den Niederlanden. Die standardisierten Arbeitslosenquoten schwanken im September 1993 zwischen 5% in Portugal und

21,4% in Spanien. Aber, es gibt keine systematischen Zusammenhänge zwischen diesen beiden Größen. Das ist ein Beispiel. Viele andere Differenzierungen ließen sich aufzeigen. Denken wir beispielsweise an die großen Unterschiede in der Teilzeitbeschäftigung, in der Frauenbeschäftigung in den EU-Ländern. Auch weitere Scheinzusammenhänge ließen sich aufzeigen, die sich aus diesen beliebten Durchschnittsbetrachtungen von Europa gegenüber den anscheinenden Vorbildern USA und Japan ergeben.

Ich möchte nicht mißverstanden werden. Theoretisch spricht einiges dafür, daß - und das ist das Entscheidende - hohe Lohnnebenkosten, insbesondere für kleine und mittlere Betriebe, im lohnkostenintensiven Dienstleistungsbereich nicht gerade beschäftigungsfreundlich sind. Insbesondere sind Systeme regressiver Arbeitskostenbelastungen, - wo also geringe Löhne relativ höher besteuert werden als hohe Löhne; das ist in der Bundesrepublik und in den Niederlanden der Fall - in der Tat beschäftigungsfeindlich. Deshalb ist auch dem Weißbuch zuzustimmen, daß Systeme progressiver Kostenbelastungen - das gilt insbesondere für die beschäftigungsfeindlichen Überstunden - viel angemessener wären als das, was wir jetzt haben, nämlich eine regressive Belastung der Lohnnebenkosten.

Empfehlenswert ist z.B. auch eine stärkere Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus allgemeinen Steuermitteln, um den bekannten Teufelskreis zu verhindern: höhere Arbeitslosigkeit erfordert höhere Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, höhere Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik bedeuten höhere Beiträge, höhere Beiträge bedeuten höhere Kostenbelastungen, höhere Kostenbelastungen höhere Arbeitslosigkeit. Allerdings dürfen wir bei der Frage der Finanzierung nicht vergessen, daß mit Beiträgen auch Rechtsansprüche auf Sozialleistungen erworben werden, die bei bloßer Steuerfinanzierung der tagespolitischen Willkür ausgesetzt werden könnten.

Meine erste These zielt jedoch darauf hin, daß die Betrachtung Europas als ein einheitlicher und gemeinsamer - Herr Kreye hat sogar „integrierter Arbeitsmarkt“ gesagt - dazu verführt, oberflächliche Zusammenhänge für bare Münze zu nehmen und überzubetonen. Da spielt aus meiner Sicht der Faktor der Lohnnebenkosten in der beschäftigungspolitischen Strategie des Weißbuches - beispielsweise gegenüber dem Problem der Qualifizierung und der Arbeitszeitverkürzung, Arbeitsumverteilung - eine zu große und eine auch zum Teil bedenkliche Rolle.

Mein Plädoyer ist also: Anstelle einer voreiligen Konvergenzpolitik ein allmählich sich aufeinander abstimmandes einzelstaatliches Vorgehen. Dabei kann die Suche der Mitgliedsstaaten nach den ihnen jeweils eigenen schlüssigen, umfassenden Lösungsansätzen durch ein programm-orientiertes Informationssystem unterstützt werden. Und aus der Sichtung und Sammlung dieser verschiedenen Lösungsansätze können dann Konvergenzempfehlungen der Union entwickelt werden, deren Akzeptanz für die Mitgliedsstaaten größer sein wird als dieser Top-Down-Ansatz vom Weißbuch und vom Grünbuch.

Dabei möchte ich hier ausdrücklich betonen, daß diese beiden Dokumente äußerst wertvolle Materialien und Gedankenanstöße enthalten, aber ich glaube, daß beiden Dokumenten eine Ergänzung durch einen Bottom-Up-Ansatz gut täte. Und Konferenzen wie diese hier ermöglichen ja diese Korrektur.

Eine andere Möglichkeit stellt beispielsweise das Beschäftigungsobservatorium „Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der EU-Kommission“ dar, das freilich noch erheblicher Verbesserungen bedarf. Seit dem letzten Jahr ist das Wissenschaftszentrum Berlin für den wissenschaftlichen Teil dieser Zeitschrift verantwortlich und seither gibt es Artikel, die darauf bestehen, daß zu bestimmten aktuellen arbeitsmarktpolitischen Themen

die Ergebnisse von Evaluierungsberichten wiedergegeben werden. Aus denen können wir möglicherweise wechselseitig noch mehr lernen als durch bloße Überlegungen am grünen Tisch, was Europa nun eigentlich machen könnte. Ich möchte kurz zwei solche Themen aufgreifen.

**These: Eurosklerosis durch hohe Kündigungsschutzregeln.**

Hoher Kündigungsschutz ist ja das Synonym für geringe Flexibilität der Arbeitsmärkte in Europa. Ein Artikel in dieser Zeitschrift beschäftigt sich mit dieser These und stellt fest, daß die Beschäftigungsschutzregeln zwar signifikante Kosten für die Unternehmen bedeuten, aber auf der anderen Seite auch Vorteile für die Flexibilität und für die Qualifizierung von Unternehmen bringen. Vor allen Dingen stellt die Studie fest, daß es ein funktionales Äquivalent zwischen Flexibilität und Stabilität gibt. Und die Studie stellt fest, daß es keine signifikanten negativen Auswirkungen auf den Beschäftigungsumfang gibt. In Unternehmen und Industriezweigen, die sich im Strukturwandel befinden, weisen öffentliche Beschäftigungsprogramme und die Möglichkeit öffentlich-privater Kofinanzierung alternative Wege für externe Flexibilität, beispielsweise Frühverrentung oder für interne Flexibilität, beispielsweise Kurzarbeit. Außerdem ist durch die Liberalisierung von befristeten und untypischen Beschäftigungsverhältnissen in den letzten Jahren auch sehr starke Flexibilität bei den Ersteinstellungen geschaffen worden. Und es müssen nicht nur die Kosten, sondern auch die Vorteile des Beschäftigungsschutzes betrachtet werden.

Die meisten Firmen gewähren einigen ihrer Beschäftigten besonderen Beschäftigungs- und Kündigungsschutz über die gesetzlichen Regelungen hinaus. Sogar in den USA, wo die Praxis des hire and fire verbreiteter ist, haben sich viele Firmen zu einer breiten Palette von Schutzmaßnahmen für die gesamte Belegschaft verpflichtet. Der Beschäftigungs- und Kündigungsschutz vieler europäischer Firmen überschreitet bei weitem das gesetzlich vorgeschriebene Maß. Während sich dies kurzfristig als kostspielig erweisen mag, bedeutet Arbeitsplatzsicherheit aber auch die Erwartung auf Gegenleistung, auf Kooperation. Und die Forschungsergebnisse zeigen, daß gesicherte Arbeitsplätze, langfristige Beschäftigungsverhältnisse gute Voraussetzungen für kooperative Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen sind. Darüber hinaus bieten sie größere interne Flexibilität, größere Akzeptanz des technologischen Wandels, einen hohen Anreiz betriebsspezifischer Humankapitalinvestitionen und Kumulierung beruflicher Erfahrungen.

Die Lehre aus diesem Vergleich ist: Eine generelle Deregulierung des Beschäftigungsschutzes ist nicht nur sozial bedenklich, sondern auch ökonomisch ineffizient. Für Anpassungsprozesse im Strukturwandel muß man allerdings flankierende Maßnahmen ergreifen. Beispielsweise Kurzarbeit mit zusätzlicher Qualifizierung oder Arbeitsumverteilung bei teilweisem Lohnausgleich, um strukturelle Arbeitslosigkeit insbesondere für Jugendliche zu verhindern.

Ein zweites Beispiel: Existenzgründungen für Arbeitslose, auch aus einer unserer Studien. Hier gehen ja die Erwartungen von extremen Enttäuschungen bis zu extremen Hoffnungen. Aus dem internationalen Erfahrungsaustausch lassen sich allerdings realistische Erwartungen prägen und auch ganz pragmatische und praktische Erkenntnisgewinne erzielen. Die Forschungsergebnisse vom Wissenschaftszentrum zeigen beispielsweise einen Zielkonflikt zwischen Masse und Qualität. Durch die Regulierung des Marktzuganges, Deregulierung des Kapitalmarktes, einfache Konditionen bei der Transferierung von Arbeitslosengeld, Unterhaltsgeldern von ExistenzgründerInnen lassen sich rasch viele Gründungen erzielen. Dies war der Weg in Großbritannien. Die Einkommens- und Über-

lebenschancen dieser Gründungen waren aber gering. Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte waren groß. In der Bundesrepublik ist der Kapitalmarkt weniger flexibel. Die Unternehmensgründungen sind mit höheren Auflagen/Regulierungen verbunden. Und damit erzielt die Bundesrepublik eindeutig weniger Masse, aber höhere Einkommens- und Überlebenschance. Und es stellt sich heraus, daß die Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte geringer sind als in Großbritannien.

Nun ist die interessante Frage, wie die Vorzüge beider Modelle kombiniert werden könnten, beispielsweise, wie die Verdrängungseffekte und Überlebensfähigkeit der britischen Existenzgründer verbessert werden und wie in der Bundesrepublik der Kapitalmarkt auf lokaler Ebene flexibilisiert werden kann, weil das in der Tat ein Engpaß ist. Diese und andere Fragen der Implementierung können am besten im Austausch gemeinsamer Erfahrungen auf lokaler und regionaler Ebene und aus der Sicht und in Anpassung an die jeweils landeseigenen Institutionen erfolgen.

Andere Themen könnte ich anführen für die These dieses Bottom-Up-Ansatzes, aus dem wir lernen können. Beispielsweise was die hemmenden und fördernden Institutionen für qualifizierte Teilzeitarbeit sind: Befristete öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; die Kombination von Arbeitslosengeld und regulärem Erwerbseinkommen; wirtschaftsnahe Qualifizierung. Ich denke, daß da durchaus noch ein enormer Unterschied ist zwischen der Analyse von Herrn Kreye und meiner Analyse. Ich stimme Herrn Kreye zu, daß die Antwort auf die Globalisierung der Ökonomie, auf die massive Beschäftigungskrise in der Tat auch eine Antwort auf globaler Ebene, in Form von globaler Beschäftigungspolitik - einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik von Europa - sein muß. Beispielsweise sind niedrige Zinsen dringend notwendig, um Investitionen anzukurbeln, massive Investitionen in zukunftsträchtige Bereiche der Ökologie, aber auch der Technologie, der Verkehrsinfrastruktur. Und es gibt - nicht erwähnt im Weißbuch - auch im Bereich der sozialen Technologie eine ungeheure Vielfalt von Investitionsmöglichkeiten. Das Geld dafür, das Kapital, liegt auf der Straße. Es flattert leider nur in der Gegend herum. Das Hauptproblem ist nach wie vor, daß es uns nicht gelingt, dieses spekulative Kapital umzuwandeln in Realinvestitionen. Ich sehe den Akteur im Augenblick aber nicht auf europäischer Ebene, doch die Massenarbeitslosigkeit haben wir jetzt und hier und wir müssen etwas tun. Wir haben regionalen Handlungsspielraum verschiedener Art und wir müssen uns daran klammern und wir müssen aus den vielen Innovationen, die auch hier erwähnt worden sind - in Großbritannien die Community-Enterprises, die Social-Enterprises - etwas machen. Das läßt sich auch in anderen Ländern mit anderen Bedingungen anwenden.

Ich stimme der Einschätzung von Frau Donaggio zu, daß eine Strategie dringend notwendig ist, die dezentral, regional umgesetzt werden kann. Das ist eine Sache der Sozialpartner, nämlich Modelle der Arbeitsumverteilung, der Arbeitszeitverkürzung umzusetzen. Das ist zukünftige regionale Arbeitsmarktpolitik, die realistisch ist, kurz und mittelfristig, die sicherlich flankiert werden muß durch globale Beschäftigungsprogramme. Aber wir dürfen uns nicht nur daran klammern, sondern müssen die realistischen Möglichkeiten stärker betonen. ●