

BERICHTE UND DOKUMENTE

Einstellungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich

Franz Heschl, Max Haller

Am Institut für Soziologie der Universität Graz wurde zwischen 1. 9. 2000 und 31. 3. 2003 unter der Leitung von Univ.-Prof. Dr. Max Haller das vom FWF geförderte international vergleichend angelegte Forschungsprojekt „Wertwandel und soziale Umschichtung“ durchgeführt.¹ Eine der Fragestellungen im Rahmen dieses Forschungsprojektes lautete, welche Einstellungen die Bevölkerung in zwei Dutzend verschiedenen Ländern zu verschiedenen Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hat. Dies geschah auf dem Hintergrund von drei Überlegungen: Regierungen müssen sich bis zu einem gewissen Grad an die Wünsche ihrer Bürger halten; arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Maßnahmen sind für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen von unterschiedlichem Interesse; der Erfolg solcher Maßnahmen hängt auch von ihrer Akzeptanz durch die davon Betroffenen ab.

Als Ausgangspunkt für die Entwicklung konkreter Hypothesen wurde eine Typologie von sechs Beschäftigungs- und Arbeitsmarktssystemen gebildet: konservativ-liberalistische Systeme (GB, USA, Kanada, Australien, Neuseeland); korporatistische Systeme (Deutschland, Österreich, Frankreich); konservativ-korporatistische Systeme (Italien, Spanien, Irland); egalitär-inklu-

sive Systeme (Norwegen, Schweden); Transformationssysteme (Ungarn, Polen, Tschechien, Slowenien, Bulgarien, Lettland, Russland); sonstige Systeme (Japan, Israel, Philippinen, Zypern). Sodann wurden vier Hypothesen über die Determinanten der Einstellungen auf makrosozialer Ebene entwickelt: die Befürwortung einer aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wird umso höher sein, 1.) je höher das wirtschaftliche Entwicklungsniveau eines Landes, 2.) je ausgeprägter seine Tradition hoher Arbeitslosigkeit, 3.) je stärker sein Wohlfahrtsstaat entwickelt ist, und 4.) wenn es sich um ein katholisch geprägtes Land handelt. Des Weiteren wurde postuliert, dass auch eine Reihe von sozialen Merkmalen der Befragten diese Einstellungen beeinflussen. Positiv zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eingestellt sollten u. a. Menschen mit geringer Bildung, niedrigerem Berufsstatus und Einkommen und Personen mit linksorientierter politischer Einstellung sein.

Die Befunde zeigten zunächst – eher überraschend –, dass der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik von der Bevölkerung keineswegs eine sehr hohe Priorität im Vergleich zu anderen politischen Aufgabenbereichen zugemessen wird. Eine Faktorenanalyse einschlägiger Fragen konnte auch keinen exklusiven Faktor „Einstellungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ ausweisen. Wir bildeten sodann aus hierfür relevanten Faktoren einen Gesamtindex „Gesamteinstellung zu arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen“ und untersuchten die Relevanz der in den Hypothesen postulierten Effekte mit Hilfe einer multivariaten Regressionsanalyse. Es ergab sich, dass die Befürwortung arbeitsmarkt- und be-

schäftigungspolitischer Maßnahmen am stärksten beeinflusst wird durch zwei gesamtgesellschaftliche Variablen: die Stärke des Wohlfahrtsstaates und die Tradition von hoher Arbeitslosigkeit. Den Hypothesen entsprach auch der Befund, dass Personen in eher benachteiligten sozialen Schichten sowie politisch Linksorientierte eine aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik stärker befürworten. Überraschend war jedoch, dass die individuelle Zugehörigkeit zum Katholizismus einen negativen Effekt ausübte. Dies konnte dadurch erklärt werden, dass der Effekt der katholischen Soziallehre (die ja das Recht auf Arbeit betont) praktisch voll über die für ein katholisches Land insgesamt dominierende Einstellung wirkt. In Ländern ohne katholische Dominanz (wie z. B. Deutschland) stehen die Katholiken jedoch eher bürgerlichen Parteien nahe, die grundsätzlich eher weniger für Staatsinterventionen sind als ihre politischen Gegner auf der Linken.

Manche dieser Befunde erschienen paradox, vor allem dann, wenn man versucht, einen Zusammenhang zwischen den Einstellungen der Bevölkerung zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und der faktischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und ihrem Erfolg herzustellen. Betrachten wir konkrete Arbeitsmarktdaten, so kann man unter den von uns verglichenen sechs Typen von Ländern vier als eher erfolgreich, zwei als weniger erfolgreich bezeichnen. Klar mit Abstand am erfolgreichsten waren die zwei gegensätzlichen Arbeitsmarkttypen, nämlich die egalitär-inklusive skandinavischen und die konservativ-liberalistischen angelsächsischen Staaten (hier vor allem die USA). In beiden Gruppen liegt das generelle Beschäftigungsniveau bei rund 75-79% der Personen im erwerbsfähigen Alter und die Arbeitslosigkeit teilweise nur um 5% (Norwegen, USA), höchstens aber bei 8-10%. Recht erfolgreich waren auch

die korporatistischen Staaten, mit einer Erwerbsquote von 67-69% und Arbeitslosenquoten von 3-7% (nur Frankreich hat eine deutlich höhere). In diesem Bereich liegt auch Japan (unter die Kategorie „Sonstige“ subsumiert), das in vieler Hinsicht mit den stark integrierten und durchorganisierten korporativen Gesellschaften Kontinentaleuropas vergleichbar ist. Zwei Ländergruppen fallen demgegenüber deutlich ab: zum einen die Transformationsländer Osteuropas, in denen die Erwerbsquote auf 60-70% gefallen und die Arbeitslosigkeit auf 10-18% geradezu explodiert ist. Ein eher negatives Gesamtbild ergibt sich zum anderen auch für die konservativ-korporatistischen, katholischen Länder (Süd-)Europas (niedrige Beschäftigungsquote von 57-62% und hohe Arbeitslosigkeit von 12%, in Spanien sogar 22%). Nun wird Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der letztgenannten Ländergruppe zwar relativ stark befürwortet, keineswegs jedoch ebenso einhellig in den Transformationsländern Osteuropas, was doch überraschend ist.

Diese beiden Paradoxa – anscheinend größter arbeitsmarktpolitischer Erfolg bei den gegensätzlichsten Typen von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und Einstellungen, und keineswegs ungeteilte Befürwortung einer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auch bei großen Arbeitsmarktproblemen – lassen sich unserer Meinung nach erklären, wenn man zwei zusätzliche Überlegungen einbringt. Die erste bezieht sich auf die Kongruenz zwischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und den Einstellungen der Bevölkerung dazu, die zweite auf die zeitliche Perspektive bei der Betrachtung dieser Zusammenhänge.

Wenn die Bürger eines Landes in ihren Einstellungen und Verhaltensweisen die Politik ihrer Regierung voll mittragen, sind beschäftigungs-

politische Erfolge viel wahrscheinlicher, als wenn dies nicht der Fall ist. Diese These lässt sich durch eine Vielzahl von Beispielen belegen. Die massiven Umstellungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den Niederlanden, in Dänemark und Schweden wurden nur dadurch möglich und führten zum Ziel, weil die wichtigsten Interessenvertretungen und auch die Bevölkerung insgesamt bereit waren, die damit verbundenen Abschaffungen „woherworbener“ sozialer Rechte und Leistungen zu akzeptieren und auch in Kauf zu nehmen, dass staatliche Behörden und Beamte oft tief in das Privatleben der Bürger hineinschnüffeln. Für einen Amerikaner wäre so etwas nie zumutbar. Hier kam jedoch derselbe Mechanismus, nur in anderer Form, zur Geltung: Auch die US-Amerikaner sind in ihren gesellschaftlichen Wertorientierungen, trotz der ethnisch-kulturellen Vielfalt dieses großen Landes, relativ homogen. Vor allem eint sie der Glaube an die Verpflichtung des Einzelnen, selbst für seinen Lebensunterhalt und sein Fortkommen zu sorgen sowie eine grundsätzliche Skepsis gegenüber staatlichen Interventionen.² Im Bereich von Beschäftigung und Arbeitsmarkt ist dies auch keineswegs bloße Ideologie: Im Vergleich zu Europa ist in den USA die Mobilität zwischen Branchen und in geographischer Hinsicht merklich höher, und die Dauer einer Arbeitslosigkeit kürzer.³ Wenn eine Beschäftigung auch keineswegs immer ein ausreichendes Einkommen garantiert (wie es in Westeuropa doch weitgehend der Fall ist), hat sich der US-amerikanische Arbeitsmarkt in den letzten Jahrzehnten doch als dynamischer erwiesen als der europäische.⁴

Auch aus negativer Sicht lässt sich die Bedeutung eines konsistenten Systems offizieller Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik inklusive der subjektiven Haltungen der Bevölkerung leicht nachweisen. Denkt man an Län-

der wie Italien und Spanien (z. T. auch Frankreich), aber zunehmend auch Osteuropa,⁵ so macht es keine Mühe, Beispiele dafür zu finden, wie in diesen Ländern arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch – so wie im Übrigen auch sozialpolitisch – gut gemeinte Maßnahmen durch opportunistische Verhaltensweisen der Bevölkerung konterkariert werden. Dazu gehören Phänomene wie exzessive Streiks, Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit; extensive und unangemeldete Nebenbeschäftigungen öffentlich Bediensteter, wodurch dem Arbeitgeber Staat und dem Fiskus erhebliche Ressourcen entzogen werden; schließlich weit verbreitetes Ausnutzen sozialstaatlicher Maßnahmen, wie z. B. von Frühpensionierungen aus Krankheitsgründen.⁶ Man kann hier aber auch an die osteuropäischen Transformationsländer denken, in denen – und zwar je weiter im Osten sie liegen, desto stärker – große Teile der Bevölkerung den Übergang von der staatssozialistischen Versorgungsgesellschaft und -mentalität zu eigenverantwortlichen Einstellungen und Verhaltensweisen auf dem Arbeitsmarkt entweder noch nicht vollzogen haben oder auf Grund mangelnder Ressourcen (ungenügende Ausbildung, Alter usw.) auch gar nicht mehr vollziehen können.⁷ Noch problematischer ist es in diesen Ländern, wenn wirtschaftliche und politische Eliten in der Ausnutzung von Privilegien bis hin zu klar korruptem Verhalten mit negativem Beispiel vorangehen.⁸ Anzuführen ist in diesem Zusammenhang auch die Europäische Union insgesamt. Hier ist der säkuläre Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die starke Liberalisierung der Geld- und Gütermärkte bislang zu keinen entsprechenden Veränderungen oder flankierenden Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmärkte, der Lohnverhandlungen usw. geführt hat.⁹

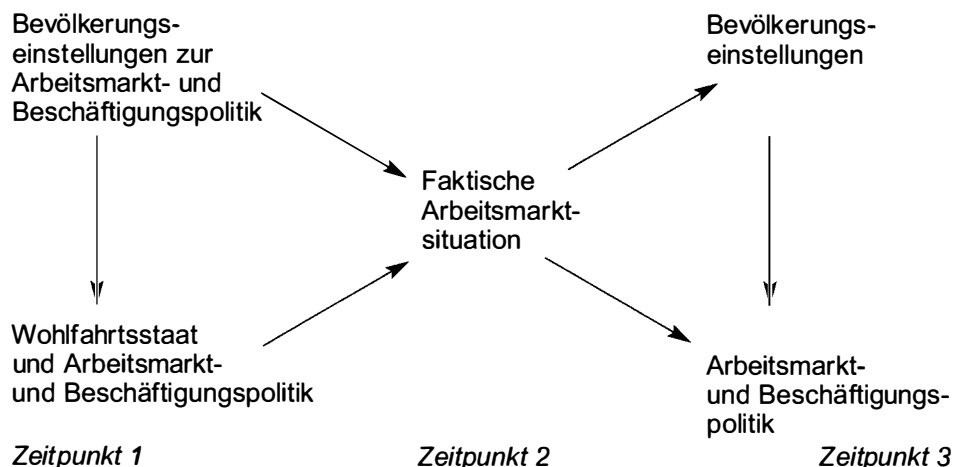
Eine zweite Differenzierung der bis-

lang angestellten Überlegungen betrifft die zeitliche Perspektive. Ein komplexeres Modell zur Beschreibung der zeitlichen Dimension der Einstellungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist in der folgenden Abbildung 1 dargestellt. Unter Auslassung aller sonstigen (durchaus wichtigen) Rahmenbedingungen beinhaltet dieses Modell die folgenden Thesen: 1.) Die Einstellungen der Bevölkerung zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik stellen eine wesentliche Determinante der jeweiligen Regierungspolitik dar. Die Thematik der Arbeitslosigkeit spielt heute in allen Wahlkämpfen eine zentrale Rolle. 2.) Der faktische Erfolg einer Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik wird direkt und indirekt in hohem Maße auch durch die Einstellungen der Bevölkerung mitbestimmt. Dies gilt in positiver und negativer Hinsicht: positiv, wenn die Regierung Maßnahmen erlässt, die von den (individuell und kollektiv) Betroffenen selbst angenommen und umgesetzt werden; negativ, wenn die Regierung – aus wahltaktischen u. a. Gründen – Maßnahmen erlässt, von denen vorherzusehen ist,

dass sie nicht eingelöst werden können (weil sie z. B. unfinanzierbar sind) oder dass sie zu opportunistischem „Trittbrettfahrerverhalten“ motivieren werden. 3.) Die Bevölkerungseinstellungen zu einem gegebenen Zeitpunkt sind – neben den institutionellen Rahmenbedingungen, die sich nur sehr langsam wandeln – auch vom Erfolg oder Misserfolg der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der jeweils vorhergegangenen Periode abhängig.

Es lässt sich im Rahmen dieser erweiterten Perspektive vor allem das Paradoxon erklären, warum in unterschiedlichen Ländern geradezu gegensätzliche Institutionen und Politiken in der Bevölkerung einen so starken Rückhalt haben und sich auch über die Zeit hinweg perpetuieren.¹⁰ Für die Politik lässt sich daraus eine doppelte Folgerung ableiten: Zum einen ist nur eine entschiedene und über die Zeit hinweg konsistente Politik auch erfolgreich; zum anderen muss jedes Land jeweils eine spezifische, für sich optimale Kombination von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumenten finden.¹¹

Abbildung 1: Ein dynamisches Kausalmodell der Beziehungen zwischen Einstellungen und den institutionellen und politischen Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik



Anmerkungen

- ¹ Die empirische Grundlage dieses Forschungsprojektes bildete die weltweit in 24 Ländern zwischen 1996 und 2000 im Rahmen des International Social Survey-Programme (ISSP) durchgeführte Umfrage zum Thema „Role of Government III“. Das ISSP-Projekt ist eine seit nahezu zwanzig Jahren bestehende kontinuierliche Kooperation zwischen renommierten universitären und außeruniversitären Sozialforschungsinstitutionen. Sein Ziel besteht darin, durch die Entwicklung und Durchführung international vergleichbarer Umfragen verlässliche Datensätze zum Wandel von Wertorientierungen in den beteiligten Nationen zu gewinnen. Die Stichprobengröße der Umfrage „Role of Government III“ lag in den teilnehmenden Staaten zwischen 989 und 3.470 Personen, insgesamt wurden in den 24 beteiligten Ländern 33.811 Interviews durchgeführt.
- ² Vgl. Haller et al. (1990); Haller et al. (1995).
- ³ Vgl. Haller (1989; 1997); Haller et al. (1985); Belous et al. (1992).
- ⁴ Vgl. Haller (1997); Heismann (1999) 272; ILO (2000).
- ⁵ Vgl. Delhey (2002).
- ⁶ Eine diesbezügliche Überprüfung in Italien brachte kürzlich Zehntausende gesunder und vollbeschäftigter „Frühinvaliden“ zutage.
- ⁷ Vgl. z. B. Lewada (1992).
- ⁸ Auch hier ist Italien mit seinem derzeitigen Premier Silvio Berlusconi mit seinem undurchschaubaren Finanz- und Medienimperium FININVEST ein besonders unrühmliches Beispiel; er entging einer Reihe von Gerichtsverhandlungen wegen Steuerhinterziehung, Bestechung usw. nur dadurch, dass er mit seiner Parlamentsmehrheit entsprechende gesetzliche Amnestierungen usw. durchsetzen konnte; vgl. Veltri und Travaglio (2001).
- ⁹ Vgl. Mesch (1999/2000).
- ¹⁰ Für die Transformationsprozesse in Osteuropa vgl. dazu allgemein Gasparini und Yadov (1989); Rudolph (1995).
- ¹¹ Vgl. dazu auch Scharpf (1986); Belous et al. (1992); Heismann (1999).

Literatur

- Belous, Richard S.; Hartley, Rebecca S.; McClenahan, Kelly L. (Hrsg.), *European and American Labour Markets: Different Models and Different Results* (National Planning Association, Washington D.C. 1992).
- Bogai, Dieter, Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Union, in: WSI Mitteilungen 51 (1998) 845-854.
- Delhey, Jan, Korruption in Bewerberländern zur Europäischen Union. Institutionenqualität und Korruption in vergleichender Perspektive, in: *Soziale Welt* 53 (2002) 345-366.
- Gasparini, Alberto; Yadov, Wladimir (Hrsg.), *Social Actors and Designing Civil Society of Eastern Europe* (London 1989).
- Haller, Max, *Klassenstrukturen und Mobilität in fortgeschrittenen Gesellschaften. Eine vergleichende Analyse der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs, Frankreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika* (Frankfurt/New York 1989).
- Haller, Max, *Klassenstruktur und Arbeitslosigkeit – Die Entwicklung zwischen 1960 und 1990*, in: Hradil, Stefan; Immerfall, Stefan (Hrsg.), *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich* (Opladen 1997) 377-428.
- Haller, Max; Heschl, Franz, *Wirtschaftlicher Aufstieg – Verfall beruflicher Leistungsorientierung? I. Theoretische Fragestellung und Hypothesen. II. Empirische Befunde über die Arbeitsorientierungen der Bevölkerung in elf Ländern*, in: SWS-Rundschau 33 (1993) 139-151 und 283-322.
- Haller, Max; Höllinger, Franz; Raubal Otto, *Leviathan or Welfare State? The Role of Government in Six Advanced Western Nations*, in: Becker, J. W.; Davis, James A.; Ester, Peter; Mohler, Peter P. (Hrsg.), *Attitudes to Inequality and the Role of Government* (Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1990) 33-62.
- Haller, Max; König, Wolfgang; Krause, Peter; Kurz, Karin, *Patterns of Career Mobility and Structural Positions in Advanced Capitalist Societies. A Comparison of Men in Austria, France and the United States*, in: *American Sociological Review* 50 (1985) 579-603.

- Haller, Max; Mach, Bogdan; Zwicky, Heinrich, Egalitarismus und Antiegalitarismus zwischen gesellschaftlichen Interessen und kulturellen Leitbildern. Ergebnisse eines internationalen Vergleiches, in: Müller, Hans-Peter; Wegener, Bernd (Hrsg.), Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit (Opladen 1995) 221-264.
- Heismann, Günter, Die entfesselte Ökonomie. Ein Standort-Report (Berlin 1999).
- ILO – International Labour Office, World Labour Report 2000. Income security and protection in a changing world (ILO, Genf 2000).
- Lewada, Juri, Die Sowjetmenschen 1989-1991. Soziogramm eines Zerfalls (Berlin 1992).
- Mesch, Michael, Vom Wettbewerbskorporatismus zur transnationalen Koordination der Lohnpolitik in der EU? (Teile 1 und 2), in: Wirtschaft und Gesellschaft 25/4 (1999) 387-422 und 26/1 (2000) 7-63.
- Rudolph, Hedwig (Hrsg.), Geplanter Wandel, ungeplante Wirkungen. Handlungslogiken und -ressourcen im Prozess der Transformation (Berlin 1995).
- Scharpf, Fritz, Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, oder: Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der Dienstleistungs- und Informationsökonomie?, in: Soziale Welt 37 (1986) 2-24.
- Therborn, Göran, Die Gesellschaften Europas 1945-2000. Ein soziologischer Vergleich (Frankfurt/New York 2000).
- Veltri, Elio; Travaglio Marco, L'odore dei soldi. Origini e misteri delle fortune di Silvio Berlusconi (Rom 2001).