

# bridging the gap



international database on employment  
and adaptable labor

good to know you

seo economic research

randstad

Staffing | Professionals | Search & Selection | HR Solutions | Inhouse Services

# bridging the gap

international database on employment  
and adaptable labor

Ernest Berkhout  
Emina van den Berg

With contributions from:  
Sonja Bekker  
Günther Schmid  
Ton Wilthagen

Amsterdam, June 2010  
Commissioned by Randstad

## executive summary

Die Lissabon-Ziele der EU	II
Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft	V
Internationale politische Konzepte zur Förderung der Erwerbsquote	IX
Politische Lösungen in der empirischen Literatur	XII
Moderne Arbeitsverhältnisse	XIV
Atypische Beschäftigung und Erwerbsquote	XVI

# executive summary

- Die Zielsetzungen von Lissabon sind nicht erreicht. In vielen Ländern lagen die Beschäftigungsziele von Lissabon schon in Sichtweite, bis sie von der Finanzkrise an weiteren Fortschritten gehindert wurden. Die angestrebte Arbeitslosenquote ist zu ehrgeizig: Keines der EU27-Länder wird 2010 eine Quote von 4 % erzielen.
- Allerdings führen kurzfristige Schwankungen nicht zu einer Lösung der langfristigen Herausforderungen, die ein schrumpfender Arbeitsmarkt als Folge der älter werdenden Bevölkerung mit sich bringt. Lösungen müssen ebenso für das quantitative wie für das qualitative Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt gefunden werden.
- Im Jahr 2050 wird es zu einer ‚potenziellen Beschäftigungslücke‘ von etwa 15 % der gesamten Nachfrage nach Arbeitskräften (35 Millionen Menschen) kommen, wenn alle anderen Bedingungen gleich bleiben (bei einem Ausgangsszenario mit ansonsten unveränderten Prämissen). Ein hypothetisches Szenario, das von ‚keiner Migration‘ ausgeht, unterstreicht, wie wichtig die Migration von Arbeitskräften zur Schließung dieser potenziellen Lücke ist.
- Die Erhöhung der Erwerbsquote ist eine notwendige, wahrscheinlich aber unzureichende Lösung. Dies gilt vor allem für Länder, in denen die Erwerbsquoten bereits über dem Durchschnitt liegen. Hinzu kommt, dass eine Steigerung der (realen) Produktivitätsraten unvermeidlich sein wird, um die Nachfrage nach Arbeitskräften zu reduzieren.
- Doch auch wenn die quantitativen Lücken geschlossen werden, können durch ein qualitatives Missverhältnis von Qualifikationen nach wie vor Spannungen entstehen. Wenn gering qualifizierte Arbeitnehmer ihre Vermittelbarkeit nicht verbessern, bringen sie möglicherweise nicht die in Zukunft geforderten Kompetenzen mit, da die Qualifikationsanforderungen steigen werden.
- Viele internationale Organisationen unterstützen bereits langfristige Konzepte zur Förderung der Beteiligung am Arbeitsmarkt, nicht nur durch ‚mehr Arbeitsplätze‘, sondern auch durch ‚bessere Stellen‘. Die sich wandelnde sektorielle Struktur westlicher Wirtschaften verlangt, dass sich die Sozialsysteme eher auf Einkommenssicherheit als auf Arbeitsplatzsicherheit konzentrieren. Für eine höhere Beteiligung am Arbeitsmarkt hat das richtige Verhältnis von Beschäftigungsflexibilität und Einkommenssicherheit maßgebliche Bedeutung (das so genannte ‚Flexicurity‘-Konzept). Weitere wichtige politische Elemente sind die Förderung von ‚decent work‘ und speziellen Aus- und Weiterbildungsprogrammen sowie die Bekämpfung von Schwarzarbeit.
- Aktive Arbeitsmarktpolitik kann zwar bei einer Steigerung der Erwerbsquote helfen, jedoch sollten ihre Effektivität und Effizienz häufiger bewertet werden.
- Bewertungen aktiver arbeitsmarktpolitischer Konzepte (AAMP), die eine stärkere Erwerbstätigkeit von Frauen und älteren Menschen fördern, sind allgemein überzeugender als Evaluierungen politischer Konzepte, mit denen die Erwerbstätigkeit von Arbeitslosen gesteigert werden soll. Dabei scheinen eher maßgeschneiderte Ansätze als allgemeine Aus- und Weiterbildungsprogramme oder Lohnzuschüsse für Arbeitslose aufgrund des heterogenen Charakters dieser Gruppe wirksamer zu sein. Regelmäßige Bewertungen der Effektivität und Effizienz von politischen Programmen würde ihren Nutzen weiter verbessern.

- Moderne Arbeitsmärkte beziehen den Lebenszyklus ein und tragen der Notwendigkeit Rechnung, Familie, Privatleben und Beruf in unterschiedlicher Weise miteinander in Einklang zu bringen. In der empirischen Literatur wird die Bedeutung vorhandener Kinderbetreuungsmöglichkeiten und Institutionen, die dafür sorgen, dass ‚sich Arbeit lohnt‘, hervorgehoben.
- Moderne Arbeitsverhältnisse wie Teilzeitbeschäftigungen, befristete Beschäftigungsverhältnisse, Zeitarbeit und Selbstständigkeit kommen immer häufiger vor. Sie stellen eine wesentliche Voraussetzung für eine hohe Erwerbsquote in einer modernen Wirtschaft dar, in der sowohl Männer als auch Frauen Familie und Beruf miteinander vereinbaren wollen. In skandinavischen und angelsächsischen Ländern gibt es eine große Zahl von Erwerbstätigen, die aus freien Stücken einer temporären Beschäftigung nachgehen. Die höhere Erwerbsquote in diesen Ländern steht zum Teil mit ihren Arbeitsmärkten in Zusammenhang, auf denen temporäre Stellen von ‚guter Qualität‘ angeboten werden.
- In den letzten 10 Jahren hat sich Teilzeitarbeit zur wichtigsten treibenden Kraft für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entwickelt, vor allem bei Frauen. Zeitarbeit kann eine zunehmende Rolle als Übergangsform spielen. Sie kann die Beteiligung am Arbeitsmarkt fördern, indem sie Langzeitarbeitslose und bislang nicht Erwerbstätige mobilisiert („Sprungbrett-Funktion“).
- Eine wichtige, in vielen Ländern jedoch nicht genutzte potenzielle Einflussgröße ist die ‚Flexibilisierung‘ des typischen Beschäftigungsverhältnisses. Die Einführung von flexiblen Komponenten in das unbefristete Vollzeitverhältnis könnte ein neues Element für das Konzept bedeuten, das allgemein als ‚Flexicurity‘ bezeichnet wird.

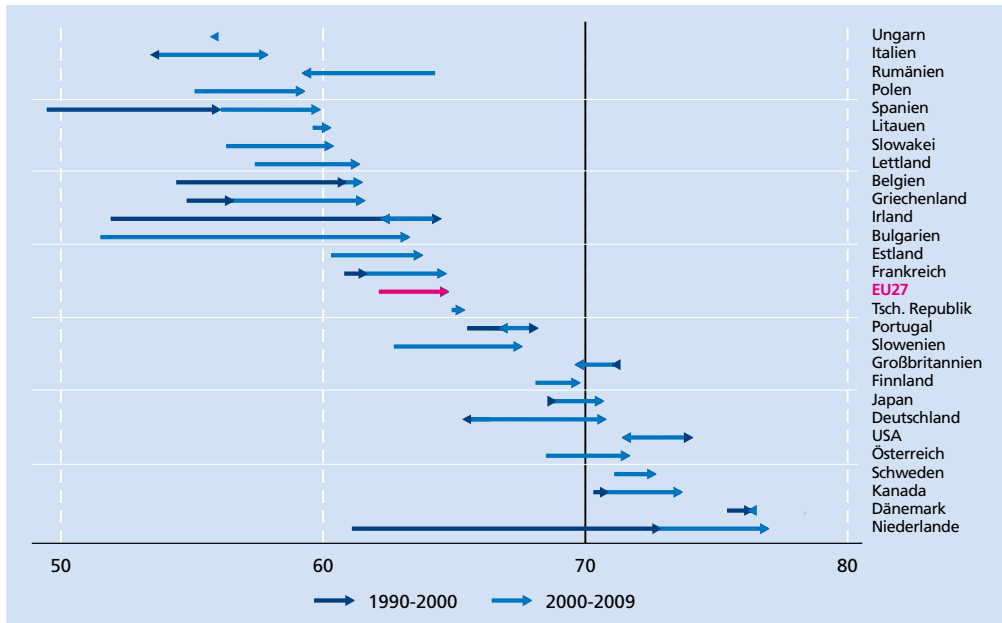
## Die Lissabon-Ziele der EU

Die Lissabon-Beschäftigungsziele der EU für 2010, die ursprünglich im Jahr 2000 von den damals fünfzehn Mitgliedstaaten vereinbart wurden, werden von der aktuellen Rezession in erheblicher Weise überschattet. Gerade als die Verwirklichung einiger Ziele kurz bevorstand, wurde diese Möglichkeit durch den Konjunkturabschwung zunichte gemacht. Einfach gesagt wird keines der Lissabon-Ziele 2010 erfüllt werden. Die durchschnittliche Erwerbsquote in Europa wird weiter unter 70 % liegen, während die durchschnittliche Quote für Frauen unter 60 % und für Ältere unter 50 % bleiben wird. Die Arbeitslosigkeit wird nicht nur höher als das Ziel von 4 % ausfallen, sondern tatsächlich sogar das Zwei- bis Dreifache dieser Zahl betragen.

Bevor die Krise sich auswirkte, lagen in vielen Ländern die Beschäftigungsziele von Lissabon schon in Sichtweite. Allerdings war die angestrebte Arbeitslosenquote nur für einige wenige Länder realistisch, zumindest bis zum Sommer 2008: die Niederlande, Dänemark, Österreich, Slowenien und die Tschechische Republik. Länder, in denen die Erfüllung der Lissabon-Ziele 2010 schon vor den Folgen der Krise unwahrscheinlich war, werden sie jetzt ganz sicher nicht erreichen. Prognosen zeigen, dass sogar Länder, die es schon bald geschafft hätten, kurzfristig nicht in der Lage sein werden, diese Ziele zu erfüllen.

In Europa hat sich die Erwerbsquote seit 2000 zwar stetig erhöht, sie liegt jedoch weiterhin unter dem Lissabon-Ziel von 70 %. Im Jahr 2008 betrug die durchschnittliche Erwerbsquote in der EU27 66 %. Als die Wirtschaftskrise zuschlug, kam es zur Trendwende. Mitte 2009 erfüllten lediglich fünf EU-Länder das allgemeine Erwerbsquotenziel von 70 %: die Niederlande, Dänemark, Schweden, Österreich und Deutschland. Estland, Lettland und Irland waren dem Ziel 2008 nahe, wurden jedoch allesamt von der Krise schwer getroffen. Die meisten osteuropäischen Länder liegen unter

**Abbildung 2: Die Erwerbsquote in der EU27 hat sich in den letzten 10 Jahren lediglich um drei Prozentpunkte erhöht**



Die dunkelblauen Pfeile stellen die Entwicklung in den letzten 10 Jahren des 20. Jahrhunderts (1990-2000) dar. Die hellen Pfeile bilden die Entwicklung in den ersten neun Jahren des heutigen Jahrhunderts (2000-2009) ab. Der rote Pfeil gibt den Durchschnitt für die EU27 an.

Quelle: Eurostat LFS (lfsq\_ergan, 2009); OECD LFS (2009). Die Daten für die USA/Kanada/Japan beziehen sich auf 2008.

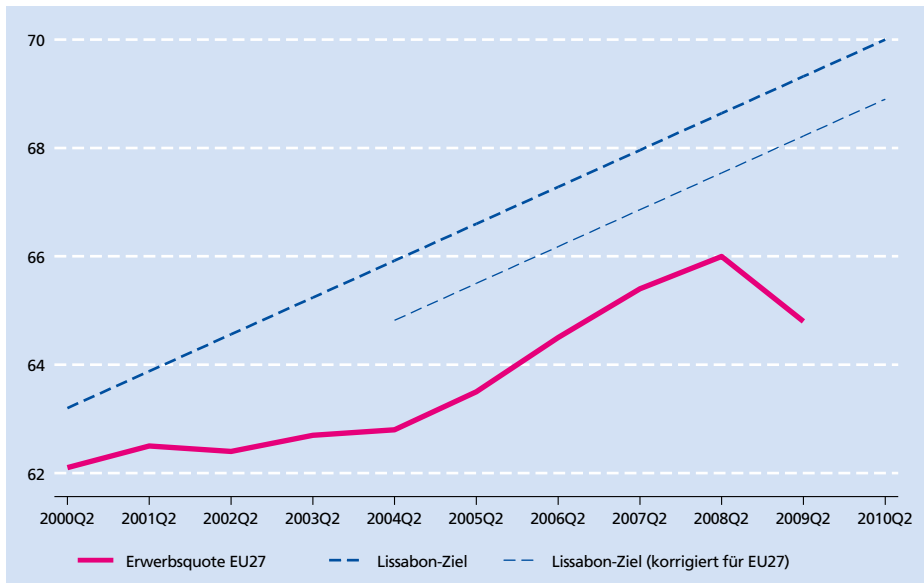
dem Durchschnitt. In Rumänien und Ungarn sind die Erwerbsquoten seit 2000 sogar gesunken. Abbildung 17 veranschaulicht, wie die EU27 auf ihrem Weg zu Lissabon (bezogen auf das allgemeine Erwerbsquotenziel) durch die Auswirkungen der Krise behindert wird.

Vor der Rezession schien die Erwerbsquote für Frauen realistisch zu sein. Die Abbildung auf der nächsten Seite zeigt, dass seit dem Sommer 2008 ein rückläufiger Trend zu beobachten ist, auch wenn Frauen in Sektoren arbeiten, in denen die Krise weniger Schaden als in von Männern dominierten Sektoren angerichtet hat.

In Dänemark, den Niederlanden, Schweden und Finnland liegen die Erwerbsquoten von Frauen überall um mehr als 10 Prozentpunkte über dem Ziel. Doch hierdurch können andere EU-Länder wie Italien, Griechenland und Ungarn, die diesbezüglich im Hintertreffen liegen, nicht wettgemacht werden.

Auch die Erwerbsquote für Ältere (Menschen zwischen 55 und 64 Jahren) wurde vor der Rezession für realistisch gehalten. Die durchschnittliche Erwerbsquote in der EU betrug 2009 jedoch lediglich 46 % und lag damit vier Prozentpunkte unter dem Ziel. Portugal, die Niederlande, Deutschland sowie die angelsächsischen und skandinavischen Länder weisen zwar überdurchschnittliche Werte auf, doch in Ost-, Mittel- und Südeuropa sind Ältere seltener erwerbstätig. Positiv ist aber, dass in nahezu jedem Land langfristig immer noch ein Aufwärtstrend besteht.

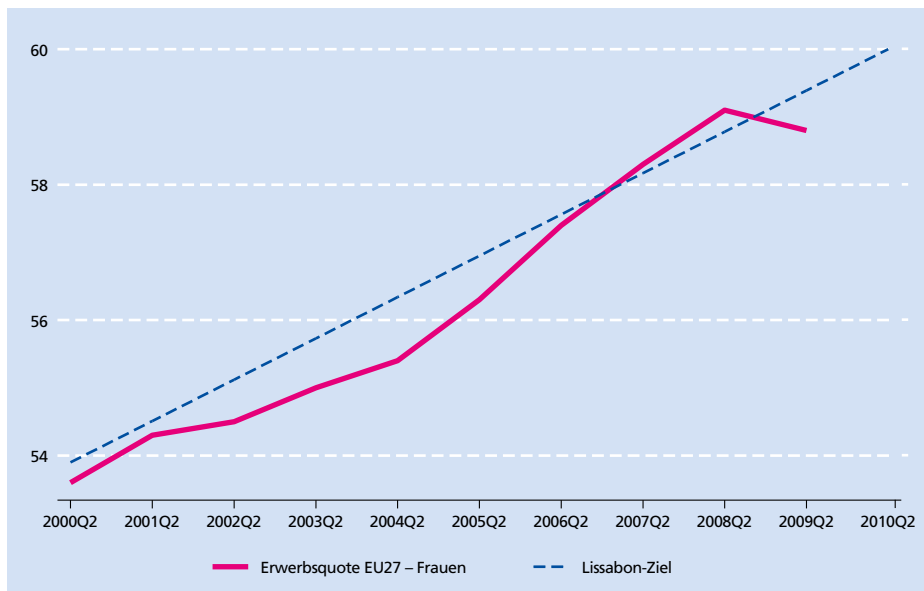
**Abbildung 17: Der Weg zur Lissabon-Erwerbsquote – Ziel ./ Ist-Situation**



Ungeachtet der seit 2004 zunehmenden Erwerbsquote war es unwahrscheinlich, das ursprüngliche Ziel von 70 % zu erfüllen. Selbst bei einer Korrektur aufgrund der niedrigeren Erwerbszahlen in den neuen Mitgliedstaaten (das Ziel wurde ursprünglich für die EU15 formuliert) ist das Ziel durch die Krise in noch unerreichbarere Ferne gerückt, als im zweiten Quartal 2008 ein Abwärtstrend einsetzte.

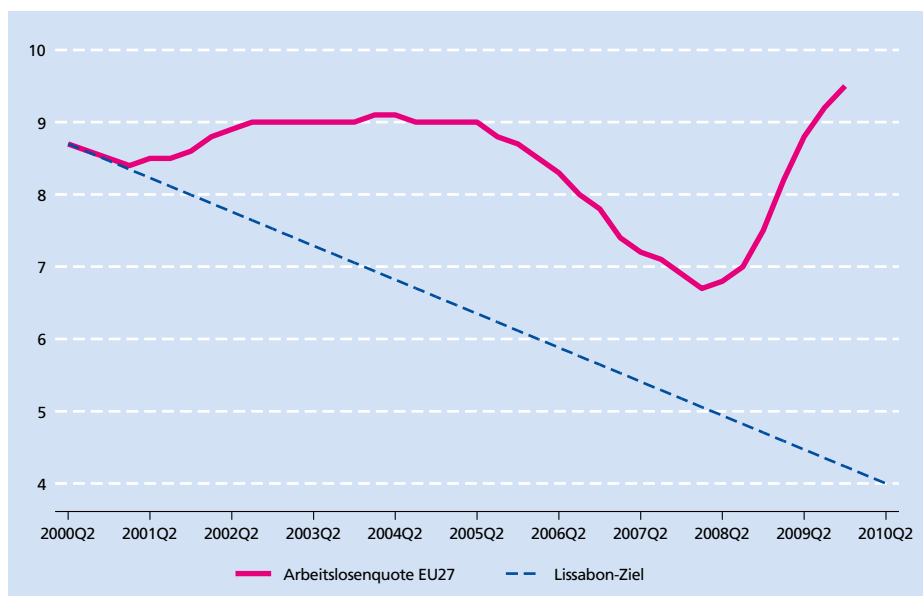
Quelle: Eurostat LFS (lfsq\_ergan, 2009); OECD LFS (2009)

**Abbildung 18: Erwerbsquote von Frauen – Ziel ./ Ist-Situation**



Quelle: Eurostat LFS (lfsq\_ergan, 2009)

Abbildung 20: Das Ziel für die Arbeitslosenquote – nicht in Sichtweite



Quelle: Eurostat LFS (une\_rt\_q, 2010)

Das Ziel für die Arbeitslosenquote in der Agenda von Lissabon war sogar noch ehrgeiziger als andere Ziele. Wie Abbildung 20 zeigt, lag der Weg nach Lissabon hierbei stets in weiter Ferne.

In den Jahren 2006-2007, als die Wirtschaft florierte, ist die Arbeitslosenquote tatsächlich kurz unter den Stand von 2000 gesunken. Nach dem Beitritt der osteuropäischen Länder fiel sie für begrenzte Zeit unter 7 %. Aufgrund der Finanzkrise 2009 ist die Arbeitslosenquote mit 9,5 % jetzt aber ungewöhnlich hoch und wird voraussichtlich noch auf über 10 % steigen.

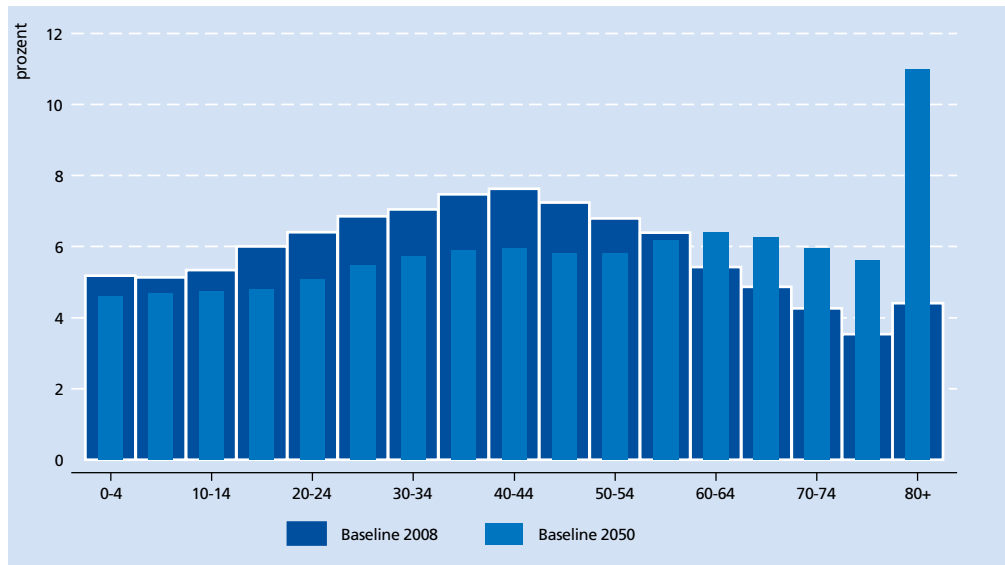
## Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft

Auch wenn der heutige Arbeitsmarkt in vielen Ländern von einer hohen Arbeitslosigkeit geprägt ist, wird der Arbeitsmarkt auf längere Sicht schrumpfen. Die geburtenstarken Jahrgänge nach dem Zweiten Weltkrieg werden zu einer strukturellen Überalterung unserer Gesellschaft führen. Dadurch wird sich das potenzielle Angebot an Arbeitskräften im Verhältnis zur potenziellen Nachfrage verringern.

Abbildung 24 zeigt, wie sich die Altersverteilung in der Bevölkerung in den kommenden Jahren hin zu den älteren Altersgruppen verschieben wird. Die Bevölkerung im Erwerbsalter (15-64) wird abnehmen, die Anzahl der Älteren (65 Jahre und mehr) wird zunehmen und die Zahl der ‚Hochbetagten‘ (im Alter von 80+) wird sich mehr als verdoppeln.<sup>1</sup> Da die meisten Älteren nicht mehr arbeiten, wird sich durch die Überalterung das potenzielle Angebot an Arbeitskräften verkleinern. Ein geringeres Angebot, dem eine konstante Nachfrage gegenübersteht, führt zu einer

1. Abbildung 24 zeigt, dass 2050 etwa 11 % unserer Bevölkerung 80 Jahre und älter sein werden. Die Anzahl der Menschen zwischen 15 und 64 Jahren wird von 67,3 % auf 57,1 % sinken. Diese Berechnung beruht auf den EUROPOP2008-Projektionen von Eurostat.

Abbildung 24: Verschiebung der Altersverteilung in der EU27-Bevölkerung (2008-2050)



Quelle: SEO-Berechnungen auf Basis von Eurostat (EUROPOP 2008)

so genannten ‚potenziellen Beschäftigungslücke‘. Im Grunde handelt es sich dabei jedoch nicht um eine ‚Lücke‘, weil das Wirtschaftssystem von Natur aus versuchen wird, im Laufe der Zeit das Gleichgewicht wieder herzustellen. Einige Wirtschaftsparameter (bei denen wir aus Gründen der Beweisführung angenommen haben, dass sie konstant bleiben) werden angepasst werden müssen, um diese potenzielle Lücke zu schließen. Das Konzept einer potenziellen Beschäftigungslücke dient als quantitatives Maß der Spannung und zeigt, in welchem Umfang eine Anpassung der Wirtschaftsparameter erforderlich ist.

In unserer vorhergehenden Veröffentlichung *„Mind the Gap“* sind wir von einer konstanten Nachfrage ausgegangen, was eine relativ starke Annahme darstellt. In dem aktuellen Bericht ziehen wir eine allgemeinere Annahme heran. Als erstes werden wir jedoch die Ergebnisse der alten Berechnung präsentieren, bei der die jüngsten Bevölkerungsprojektionen von Eurostat herangezogen wurden. Wenn wir von einer konstanten gesamten Nachfrage nach Arbeitskräften von 220 Millionen ausgehen, wird das potenzielle Angebot an Arbeitskräften von 194 Millionen im Jahr 2050 um 11,6 % unter der Nachfrage liegen. In einem Szenario ohne Migration wird die potenzielle Beschäftigungslücke auf 27,4 % der Nachfrage steigen.

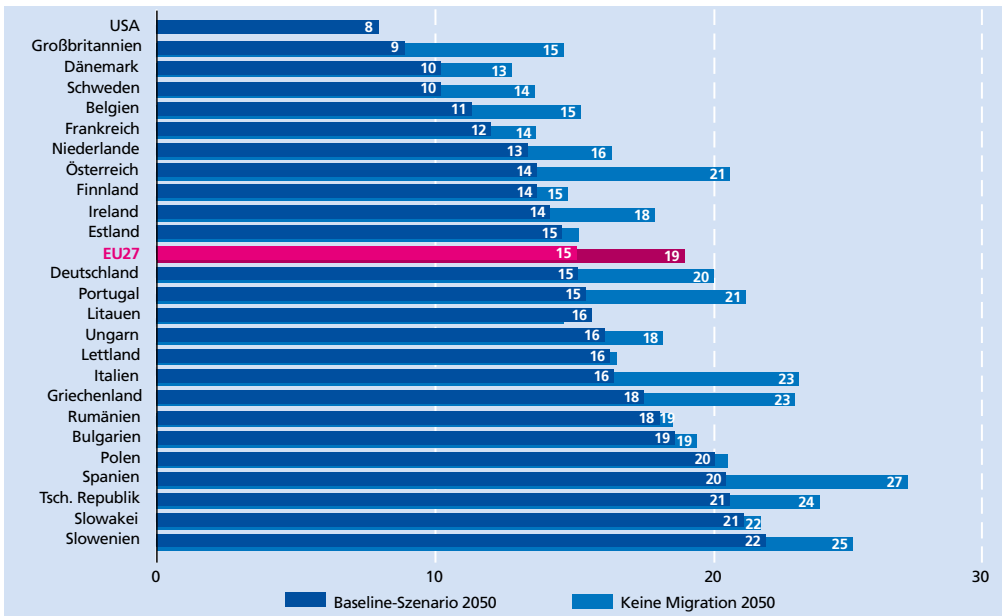
In den alten Projektionen wurde die durchschnittliche Größe der Bevölkerung in der EU 2010 ähnlich wie 2050 angesetzt, was die Annahme einer konstanten gesamten Nachfrage ermöglichte.

Tabelle 15A: Alte Berechnungsmethode bei Anwendung auf die jüngsten Projektionen

	Gesamtes Angebot (Mio.)	Gesamte Nachfrage (Mio.)	Lücke in Anzahl Personen (Mio.)	Lücke in % der gesamten Nachfrage	Zur Schließung der Lücke erforderliche Erwerbsquote
Baseline (alt)	194	220	25,6	11,6%	74,7%
Keine Migration (alt)	160	220	60,3	27,4%	90,9%

Die neuen Projektionen weisen jedoch eine stärkere Volatilität auf und in vielen Ländern wird die gesamte Nachfrage nach Arbeitskräften durch Veränderungen an der Gesamtbevölkerung beeinflusst (neben dem Effekt der Überalterung). Deswegen nehmen wir nun lediglich eine konstante Nachfrage nach Arbeitskräften *pro Kopf* an. Dies bedeutet, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften proportional im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße schwanken darf, solange von einer konstanten realen Produktivität der Arbeitskräfte ausgegangen werden kann. Tatsächlich wird die Nachfrage nach Arbeitskräften pro Kopf konstant bleiben, solange die Produktnachfrage (BIP/pro Kopf) in gleichem Tempo wächst wie die reale Produktivität der Arbeitskräfte. Nach der Baseline-Projektion von Eurostat sind Veränderungen der Bevölkerung zu erwarten. In diesem Szenario wird das Angebot an Arbeitskräften im Jahr 2050 um 15 % unter der Nachfrage liegen (siehe hierzu die Tabelle 15).<sup>2</sup> In absoluten Zahlen bedeutet dies eine potenzielle Beschäftigungslücke von 35 Millionen Menschen. Ein rein hypothetisches Szenario, das von ‚keiner Migration‘ ausgeht, unterstreicht, wie wichtig die Migration von Arbeitskräften zur Schließung dieser potenziellen Lücke ist. Wenn es nicht zur Migration von Beschäftigten, die sich zurzeit außerhalb der EU befinden, kommt, wird die potenzielle Lücke mit 19 % noch sehr viel größer ausfallen.

**Abbildung 26: Relative Beschäftigungslücke nach Ländern, Baseline & keine Migration, 2050**



Quelle: SEO-Berechnungen auf Basis von Eurostat (EUROPOP 2008, lfsq\_ergan).

**Tabelle 15B: Potenzielle Beschäftigungslücke in der EU27 im Jahr 2050 – absolut und relativ betrachtet**

	Gesamtes Angebot (Mio.)	Gesamte Nachfrage (Mio.)	Lücke in Anzahl Personen (Mio.)	Lücke in % der gesamten Nachfrage	Zur Schließung der Lücke erforderliche Erwerbsquote
Baseline	194	229	34,5	15,1%	77,7%
Keine Migration	160	197	37,3	18,9%	81,4%

2. Die potenzielle Beschäftigungslücke ist noch größer, wenn die alte Berechnungsmethode zugrunde gelegt würde, weil die gesamte Nachfrage aufgrund eines durchschnittlichen Bevölkerungswachstums von 4 % zwischen 2010 und 2050 höher ist.

Zur Schließung dieser potenziellen Beschäftigungslücke bestehen in der Hauptsache die folgenden Möglichkeiten:

- Erhöhung der Erwerbsquote (über die aktuellen Lissabon-Ziele hinaus).
- Steigerung der Produktivität der Arbeitskräfte (d. h. der realen und nicht einfach nur der nominalen Produktivität).
- Verringerung der lokalen Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen (Ausbau der Importe).
- Erlaubnis einer Arbeitskräftewanderung, so lange dies die Abstimmung zwischen Angebot und Nachfrage erleichtert (d. h. sowohl für die Arbeitnehmer als auch für das Gastland von Vorteil ist).

**Tabelle 18: Wie weit kommt jedes Land, wenn es eine Erwerbsquote von 78 % erreicht?**

	Erwerbsquote 2008	Ziel, wenn die Beschäftigungslücke bis 2050 geschlossen werden soll	Neuer Bezugswert	Reicht das zur ‚Schließung der Lücke‘?	Verbleibende Lücke %-Punkte
Österreich	72,3	83,7	78	nein	3,7
Belgien	62,0	69,9	78	ja	-
Deutschland	70,3	82,8	78	nein	2,8
Dänemark	78,4	87,3	78	nein	7,3
Spanien	65,0	81,7	78	nein	1,7
Finnland	72,3	83,7	78	nein	3,7
Frankreich	65,2	74,1	78	ja	-
Griechenland	62,2	75,4	78	ja	-
Irland	68,1	79,3	78	ja	-
Italien	59,2	70,8	78	ja	-
Niederlande	77,2	89,1	78	nein	9,1
Portugal	68,6	81,1	78	nein	1,1
Schweden	74,8	83,3	78	nein	3,3
Großbritannien	71,6	78,6	78	ja	-
Tsch. Republik	66,6	83,9	78	nein	3,9
Estland	69,8	81,7	78	nein	1,7
Ungarn	56,5	67,3	78	ja	-
Litauen	64,6	76,6	78	ja	-
Lettland	69,5	83,0	78	nein	3,0
Polen	58,9	73,7	78	ja	-
Slowenien	68,3	87,4	78	nein	7,4
Slowakei	61,7	78,2	78	ja	-
Bulgarien	63,9	78,5	78	ja	-
Rumänien	59,7	72,8	78	ja	-
<b>EU27</b>	<b>66,0</b>	<b>77,7</b>	<b>78</b>	<b>ja</b>	

Quelle: SEO-Berechnungen auf Basis von Eurostat (EUROPOP 2008, lfsq\_ergan)

In der Baseline-Projektion könnte die potenzielle Beschäftigungslücke bei einer *durchschnittlichen* EU-Erwerbsquote von 78 % im Jahr 2050 geschlossen werden. Das liegt 15 Prozentpunkte über dem Durchschnitt von 2009 und acht Prozentpunkte über dem Lissabon-Ziel. Angesichts der Tatsache, dass die Erwerbstätigkeit in den letzten 10 Jahren um nahezu drei Prozentpunkte zugenommen hat, könnte dies durchaus realistisch sein. Die optimale Lösung sieht jedoch von Land zu Land anders aus. Tabelle 18 zeigt, dass eine neue Zielerwerbsquote von 78 % nicht für jedes Land ausreichen wird.

In Ländern, in denen die Erwerbsquoten bereits deutlich über dem Durchschnitt liegen, sehen wir den ‚Fluch der Führenden‘: Die Steigerung der Erwerbsquote von 70 % auf 78 % ist sehr viel einfacher zu bewerkstelligen als eine Erhöhung auf 90 %. Eine Steigerung der realen Produktivitätsraten wird unvermeidlich sein, um die Nachfrage nach Arbeitskräften zu reduzieren. Importe stärker als Exporte auszubauen, hat negative monetäre Konsequenzen und stellt keine nachhaltige langfristige Strategie dar.

Doch auch wenn die quantitativen Lücken geschlossen werden, können durch ein qualitatives Missverhältnis von Qualifikationen nach wie vor Spannungen entstehen. Die aktuelle Krise lehrt uns, dass mit erheblichen sektoriellen Verschiebungen zu rechnen ist. In der EU werden in manchen Sektoren Arbeitsplätze verschwinden (z. B. im verarbeitenden Gewerbe), während durch die Überalterung in anderen Branchen die Nachfrage steigt (z. B. im Gesundheitswesen und Freizeitbereich). Viele Beschäftigte werden in anderen Sektoren der Wirtschaft eingesetzt werden müssen. Wenn gering qualifizierte Arbeitnehmer ihre Vermittelbarkeit nicht verbessern, bringen sie möglicherweise nicht die in Zukunft geforderten Kompetenzen mit, da die Qualifikationsanforderungen steigen werden.

Dieses qualitative Missverhältnis lässt sich durch eine effektivere Abstimmung zwischen der gewünschten Art der Nachfrage und der Art des Angebots verringern. Um dies zu erreichen, gibt es keine gebrauchsfertige Lösung, denn zwischen den einzelnen Ländern und Sektoren können enorme Unterschiede bestehen. In manchen Fällen ist dabei lediglich etwas zusätzliche Aus- und Weiterbildung erforderlich. In anderen Fällen jedoch ist eine stärkere Konzentration auf lebenslanges Lernen oder ein Umbau des Sozialsystems geboten. Für den Arbeitsmarkt der Zukunft scheint eine Schwerpunktverlagerung weg von der ‚Arbeitsplatzsicherheit‘ hin zur ‚Beschäftigungssicherheit‘ unumgänglich.

## Internationale politische Konzepte zur Förderung der Erwerbsquote

Im Kapitel 3 erörtern Professor Ton Wilthagen und Sonja Bekker von der Universität Tilburg die politischen Konzepte, die von verschiedenen internationalen Organisationen verfolgt werden. Allen internationalen Organisationen ist bewusst, dass es keine Universallösung für alle Länder gibt. Sie präsentieren jedoch allgemeine Konzepte zur Entwicklung des Arbeitsmarkts und Förderung der Erwerbsquote. Sie stellen dabei einen auf sozialen Rechten und humanen Bedingungen beruhenden Ansatz (CoE, ILO), eine Mischung aus wirtschaftlichen und sozialen Zielen (EU, OECD) oder eine vorwiegend wirtschaftliche und finanzielle Perspektive (IVF) in den Vordergrund. Dieser Unterschied in der Methodik erklärt auch, warum manche Organisationen mehr Wert auf einen Ausbau der Beschäftigung legen (‚mehr Arbeitsplätze‘), während andere die Qualität der Erwerbstätigkeit als wesentlich ansehen (‚bessere Stellen‘).

**Tabelle 20: Kernbotschaften internationaler Organisationen zur Teilnahme am Arbeitsmarkt**

	ILO	IWF	CoE	EU	OECD
Kernziel	Förderung von anständiger Arbeit	Unterstützung des internationalen Währungssystems bei einer Erleichterung des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, dadurch Sicherung von gesundem Wirtschaftswachstum	Förderung von demokratischen Grundsätzen, Menschenrechten, Menschenwürde und sozialem Zusammenhalt	Vollzeit-beschäftigung, Qualität und Produktivität bei der Arbeit, sozialer und territorialer Zusammenhalt	Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen
Kernmethoden	Agenda für anständige Beschäftigung, Festsetzung und Überwachung von Standards	Überwachung, technische Unterstützung, Vorschriften und Konsultationen mit Mitgliedstaaten	Entwicklung von Standards, Chartas und Indikatoren; Empfehlungen	Politische Richtlinien, Evaluierungen und Empfehlungen. Rolle des Rechts bei Beschäftigung und sozialer Sicherheit ist relativ begrenzt	Politische Richtlinien und Empfehlungen
Quantitative Beschäftigungsziele		Wirtschaftswachstum bedeutet mehr Arbeitsplätze		70 % allgemeine Erwerbsquote	Mehr Arbeitsplätze, mehr Menschen in Beschäftigung
Qualität von Arbeit	Entwicklung der Qualität von Arbeit als Aspekt von anständiger Arbeit		Betonung von Mitwirkung, Würde, Gleichheit und Selbstbestimmung bei der Arbeit	Nutzung der Synergien zwischen Qualität bei der Arbeit, Produktivität und Beschäftigung	
<b>Voraussetzungen</b>					
Aus- und Weiterbildung	Sorge für Aus- und Weiterbildung als Aspekt von anständiger Arbeit	Kann ein Aspekt zur Konsultation mit Mitgliedstaaten sein	Recht auf Aus- und Weiterbildung ist ein Element der Rechtecharta	Neue Kompetenzen für neue Arbeitsplätze. Übergeordnetes Ziel ist die Wissenswirtschaft in der EU	Verbesserung der Qualifikationen von Arbeitnehmern
Sozialer Dialog	Dreigleisiger sozialer Dialog ist wesentlich		Mitwirkung an Entscheidungsprozessen ist eine Komponente des sozialen Zusammenhalts	Sozialer Dialog ist eine Voraussetzung auf allen Ebenen, insbesondere bei der Erreichung von Zielen hinsichtlich der Anpassungsfähigkeit (Flexicurity)	Partnerschaft mit Regierungen zur Verbesserung der Qualifikationen, nur wenn dies zu den nationalen Gepflogenheiten gehört
Steuer- und Sozialversicherungssysteme	Soziale Sicherheit ist ein wesentlicher Aspekt von anständiger Arbeit	Verbreiterung der Steuerbasis, Vermeidung hoher Steuerbelastung von Erwerbseinkommen, Verringerung von Arbeitslosenleistungen	Sozialversicherungsansprüche sind wichtig für sozialen Zusammenhalt	Überprüfung der Anreize und Fehlanreize, aber Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes	Entwicklung vernünftiger makroökonomischer politischer Konzepte, Beseitigung von Hindernissen für Erwerbstätigkeit und Schaffung von Arbeitsplätzen; Gewährleistung von angemessener Sicherheit für Arbeitnehmer
Arbeitsrecht	Anständige Arbeit erfordert Rechte für Arbeitnehmer	Reform der starren Arbeitslosenversicherungssysteme	Schaffung und Achtung verschiedener Rechte von Erwerbstätigen und Nicht-erwerbstätigen	Entwicklung flexibler und verlässlicher Vertragsvereinbarungen	Beseitigung von Hindernissen für Erwerbstätigkeit und Schaffung von Arbeitsplätzen

Die Kernaussagen der politischen Konzepte werden in Tabelle 20 zusammengefasst. Sie stellt die wichtigsten Anliegen jeder internationalen Organisation bei einer begrenzten Reihe von politischen Fragen dar, und zwar: quantitative Erwerbsziele (zur Steigerung der Erwerbsquote), die Qualität der Erwerbstätigkeit und die Voraussetzungen für eine Förderung der Erwerbstätigkeit (u. a. Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten, sozialer Dialog, Steuer- und Sozialversicherungssysteme sowie Arbeitsrecht).

Die überall in dieser Publikation erwähnten Zielgruppen (Frauen, Ältere und Arbeitslose) werden häufig auch in den politischen Konzepten der jeweiligen internationalen Organisationen genannt. Die politischen Konzepte, die die Erwerbstätigkeit von Frauen fördern, verweisen häufig auf eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie (ILO, EU, OECD), die Gleichberechtigung von Männern und Frauen (ILO, CoE, EU) und die Bereitstellung von zugänglichen und bezahlbaren Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Aktive arbeitsmarktpolitische Konzepte werden häufig für Arbeitslose empfohlen, um Anreize für eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu schaffen (EU, OECD, CoE), während für Ältere ein stufenweise erfolgreicher Übergang aus dem Erwerbsleben in den Ruhestand vorgeschlagen wird. Andere anfällige Gruppen sind Migranten, Behinderte (CoE, EU) und gering qualifizierte Arbeitnehmer. Darüber hinaus werden junge Leute als anfällige Gruppe angesehen, insbesondere wenn sie Schwierigkeiten beim Übergang von der Schule in das Erwerbsleben haben (EU).

„Flexicurity“ ist ein wichtiges Konzept in der EU-Strategie. Die Europäische Kommission ist zu dem Konsens gelangt, dass Flexicurity-Politik durch vier grundsätzliche Komponenten gestaltet und eingeführt werden kann:

- flexible und verlässliche Vertragsbeziehungen durch moderne Arbeitsrechtsvorschriften, Tarifvereinbarungen und Arbeitsorganisationen;
- umfassende Strategien für lebenslanges Lernen, die die fortlaufende Anpassungsfähigkeit und Vermittelbarkeit von Arbeitnehmern sicherstellen;
- effektive aktive Arbeitsmarktpolitik, die Menschen hilft, mit raschen Veränderungen fertig zu werden, die Zeiten von Arbeitslosigkeit und Übergänge zu neuen Stellen erleichtert;
- moderne Sozialversicherungssysteme, die eine angemessene Einkommensunterstützung bieten, die Erwerbstätigkeit fördern und die Mobilität am Arbeitsmarkt erleichtern.

Trotz Anhaltspunkten, dass sich durch diese vier Komponenten die Beschäftigungssicherheit erheblich verbessern lässt, ist die Europäische Kommission der Ansicht, dass sie erst dann wirksam sein werden, wenn sie mit einem sozialen Dialog einhergehen.

Alle internationalen Organisationen reagieren aktiv auf die aktuelle Finanz- und Beschäftigungskrise, auch wenn sie eine strukturelle und langfristige Perspektive befürworten. In welchem Umfang dies grundlegende Auswirkungen auf ihre wichtigsten politischen Konzepte für die Beteiligung am Arbeitsmarkt und die Beschäftigung haben wird, bleibt abzuwarten.

Die Europäische Kommission hat beispielsweise schon erklärt, dass für sie ihre Flexicurity-Politik weder jetzt in der aktuellen Krise noch für die Zukunft eine geringere Relevanz hat.

## Politische Lösungen in der empirischen Literatur

Kapitel 4 enthält eine ausführliche Metastudie von ‚Drivers of Participation‘ und konzentriert sich auf die Erkenntnisse, die die wissenschaftliche Literatur über die tatsächlichen Effekte der bereits bestehenden Arbeitsmarktpolitik vermittelt. Erfahrungen aus der Vergangenheit können wertvolle Einblicke in die Frage, wie zukünftige politische Konzepte gestaltet werden sollten, bieten, auch wenn sie keine Garantie für die Zukunft sind. Die drei Zielgruppen sind: Frauen, Ältere und (Langzeit-) Arbeitslose. Für jede Zielgruppe werden andere politische Instrumente untersucht.

Bewertungen aktiver arbeitsmarktpolitischer Konzepte (AAMP), die eine stärkere Erwerbstätigkeit von Frauen und älteren Menschen fördern, sind allgemein überzeugender als die Evaluierung von Politik, mit denen die Beschäftigung von Arbeitslosen gesteigert werden soll. Dabei scheinen eher maßgeschneiderte Ansätze als allgemeine Aus- und Weiterbildungsprogramme oder Lohnzuschüsse für Arbeitslose wirksamer zu sein, was am heterogenen Charakter dieser Gruppe liegt. Regelmäßige Bewertungen der Effektivität und Effizienz von politischen Programmen würde ihren Nutzen weiter verbessern.

Starken Einfluss auf die Erwerbstätigkeit von Frauen hat die Möglichkeit, Beruf und Familie miteinander in Einklang zu bringen. Aus diesem Grunde wurde eine Reihe von politischen Instrumenten zur besseren Vereinbarkeit in verschiedenen Ländern untersucht. Zwei verbreitete und wirksame Instrumente sind Teilzeit- und Zeitarbeit. Die Schaffung flexiblerer Vertragsbeziehungen ist ein anderer Weg, um berufliche und familiäre Anforderungen miteinander zu verbinden (siehe hierzu auch den Beitrag von Günther Schmidt in Kapitel 6).

Eine institutionelle Vorgabe, die die Erwerbstätigkeit fördert, ist, dass ‚*sich Arbeit lohnt*‘. Ein effektiver Weg für ein besseres Gleichgewicht ist die Einführung einer gleichen steuerlichen Behandlung, bei der nicht allein stehende Frauen genauso wie allein stehende Frauen und wie Männer besteuert werden. Diese Methode hat sich zur Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen bewährt (und hat dies für 17 OECD-Länder auch bereits unter Beweis gestellt). Anreize, die die Kinderbetreuung und den (bezahlten) Elternurlaub betreffen, haben in verschiedenen Ländern unterschiedliche Effekte. Eine Senkung der Kinderbetreuungskosten würde die Erwerbsquote in den USA und Kanada stimulieren. In anderen Ländern (Niederlande, Italien, Großbritannien, Deutschland und Frankreich) ist die Verfügbarkeit von Kinderbetreuung (am richtigen Ort und zu den richtigen Zeiten) wichtiger als der Preis.

Der Effekt von Elterurlaub auf die Erwerbstätigkeit hängt von der Art der Institution ab. Eine Rückkehr in den Beruf nach (bezahltem) Elternurlaub ist in sozialdemokratischen Sozialstaaten stärker verbreitet; liberale und konservative Sozialstaaten haben weniger günstige Vorkehrungen für den Elternurlaub (wie z. B. die garantierte Rückkehr an denselben Arbeitsplatz). Allerdings hängt die Wahrscheinlichkeit einer Rückkehr auch von der Länge der Auszeit ab: Überlange Auszeiten führen zu einer geringeren Zahl von Rückkehrern.

Die Förderung der Erwerbstätigkeit von älteren Arbeitnehmern gewinnt immer mehr an Bedeutung, da die Bevölkerung in vielen Ländern altert und Altersversorgungsleistungen durch ein System mit direkt einbehaltenen Beiträgen finanziert werden. Die Menschen können ermuntert werden, länger zu arbeiten, wenn die finanziellen Anreize vorteilhaft sind. Auch hier ist wiederum wichtig, dass sich ‚*Arbeit lohnt*‘. Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters, die Einführung eines versicherungsmathematisch neutralen Sozialversicherungssystems und die Verknüpfung von

Rentenbeiträgen mit Rentenzahlungen (beitragsabhängiges System) sind finanzielle Instrumente, die bewertet wurden und die Erwerbstätigkeit von Älteren nachweislich fördern.

Frührentenversicherungssysteme stellen einen starken finanziellen Anreiz dar, in jungen Jahren aus dem Arbeitsmarkt auszusteigen. Reformen haben schon positive Effekte auf die Erwerbsquote von Älteren mit sich gebracht, auch wenn die Abschaffung von Vorruhestandsregelungen am wirksamsten wäre.

In einer niederländischen Studie wurde der Effekt von pauschalen Boni als Anreiz für eine längere Erwerbstätigkeit untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass Menschen, die einen frühen Eintritt in den Ruhestand planen (mit 55 Jahren), von dem Bonus weniger angesprochen werden als Menschen, die später (im Alter von 56-65) in Rente gehen wollen. Durch vorhandene private Mittel, die speziell für den vorzeitigen Ruhestand angespart wurden, hat sich die Wirksamkeit dieses finanziellen Anreizes abgeschwächt.

Auch wenn die meisten finanziellen Anreize wirksam sind, reichen sie alleine nicht aus, um Beschäftigungschancen für Ältere zu fördern. Neben Pensionen und Vorruhestandsregelungen werden allzu großzügige Arbeitslosen-, Erwerbsunfähigkeits- und andere Sozialleistungen als Alternativen für ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt genutzt. Um Frühverrentungen zu verhindern, ist eine Beschränkung des Zugangs zu diesen Alternativen bei gleichzeitiger Reform des Rentensystems erforderlich.

Allgemein enthalten viele Sozialsysteme immer noch finanzielle Anreize, die die Menschen zur Aufgabe der Erwerbstätigkeit bewegen. Diese Systeme sollten reformiert werden, damit sich Arbeit lohnt.

Aktive arbeitsmarktpolitische Konzepte zur Wiedereingliederung von (Langzeit-) Arbeitslosen haben je nach Programmen und auch nach Ländern unterschiedliche Erfolge. Die meisten Bewertungen von Überwachungs- und Sanktionsprogrammen zeigen positive Effekte auf die Ausstiegsquote und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Sie wären noch effektiver, wenn man sie kombinieren würde. Auch finanzielle Boni verkürzen die Dauer der Arbeitslosigkeit. Unter Umständen können sie aber auch negative Nebenwirkungen haben, z. B. eine Veränderung des Verhaltens, um in den Genuss des Bonus zu kommen. Hilfe bei der Stellensuche, Aus- und Weiterbildungsprogramme sowie Lohnzuschüsse haben unterschiedliche Effekte. Aus- und Weiterbildungsprogramme kommen überall in Europa zum Einsatz, aber nur bei der Hälfte der Evaluierungen waren positive Effekte festzustellen. Außerdem führen theoretische und praktische arbeitsplatzbezogene Programme eher mittelfristig als kurzfristig zu besseren Ergebnissen. Offensichtlich erweisen sich maßgeschneiderte Ansätze als wirksamer als allgemeine Ausbildungsmaßnahmen. Lohnzuschüsse werden häufig für positiv befunden, doch die meisten Studien sind unvollständig. Bei ihnen fehlt die Bewertung potenzieller Substitutions- und Langzeiteffekte. Subventionierte Arbeit im öffentlichen Sektor scheint langfristig keine positiven Auswirkungen zu haben.

Zeitarbeit stellt für Arbeitslose häufig ein ‚Sprungbrett‘ in ein konventionelles Arbeitsverhältnis dar. Dies gilt zumindest für Länder, in denen der Markt für Zeitarbeit einen höheren Aufweis (Deutschland, Italien, Großbritannien, Niederlande, Belgien und Austria). Für die Gesellschaft ergeben sich hierbei zweierlei Vorteile: Bei Zeitarbeitnehmern verkürzt sich im Allgemeinen die Dauer der Arbeitslosigkeit und durch die beruflichen Erfahrungen, die sie hierbei gewinnen, erhöhen sich ihre Chancen auf eine unbefristete Stelle.

Die allgemeine Schlussfolgerung zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Konzepten lautet, dass ihre Wirksamkeit in hohem Maße von der anvisierten Ebene abhängt. Allgemeine Aus- und Weiterbildungsprogramme oder generelle Lohnzuschüsse könnten bei einer höheren Erwerbsquote helfen. Das werden sie aber nicht, wenn sie nicht spezifisch genug sind.

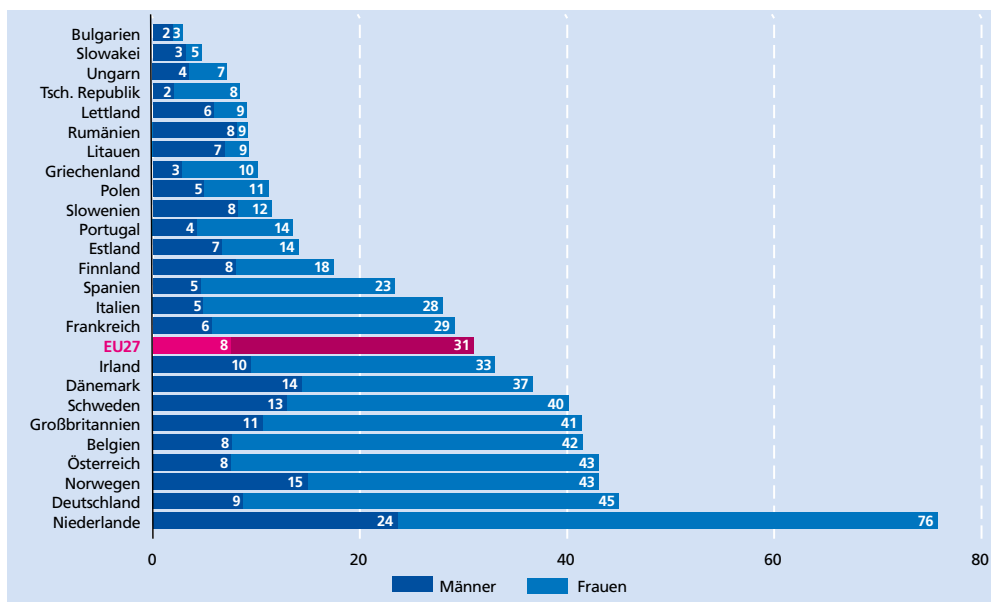
## Moderne Arbeitsverhältnisse

Moderne Arbeitsverhältnisse haben in den letzten 20 Jahren an Bedeutung gewonnen, auch wenn nach wie vor das traditionelle (unbefristete Vollzeit-) Verhältnis überwiegt. Allerdings bestehen zwischen den verschiedenen Ländern und mitunter sogar zwischen den Geschlechtern und Altersgruppen ebenso große Unterschiede wie in der Verwendung unterschiedlicher Formen von modernen Arbeitsverhältnissen. In Kapitel 5 konzentrieren wir uns auf Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Zeitarbeit und Selbstständigkeit.

Die Selbstständigkeit unterscheidet sich dabei insoweit von den anderen Formen, als sie in den letzten 20 Jahren nicht zugenommen hat: Der Anteil Selbstständiger lag immer zwischen 9,8 % und 10,1 %. Nach der offiziellen Eurostat-Statistik sind 10 % aller Erwerbstätigen in der EUR-27 selbstständig. In Griechenland, Rumänien und Italien ist dieser Anteil etwas höher, doch die Unterschiede zwischen den Ländern sind nicht enorm.

Teilzeitarbeit ist dagegen in einigen Ländern sehr verbreitet geworden. Das hat wichtige sozio-kulturelle Gründe, da Teilzeitarbeit typischerweise Frauen entgegenkommt, die sich bewusst für ein Gleichgewicht zwischen Berufs- und Familienleben entscheiden. Für Frauen in den Niederlanden

**Abbildung 32: Teilzeitarbeit ist ein weibliches Phänomen**



Quelle: Eurostat LFS (lfsq\_ergan, 2009)

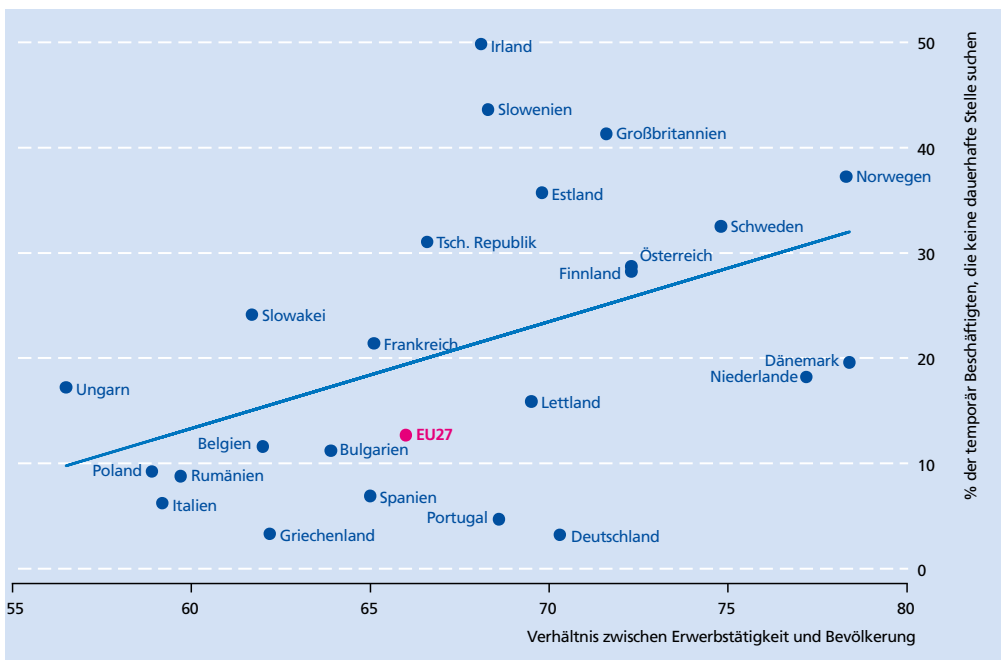
ist Teilzeitarbeit inzwischen die überwiegende Form der Erwerbstätigkeit. In anderen nordwesteuropäischen Ländern ist Teilzeitarbeit bei Frauen ebenfalls verbreitet, im Rest Europas hat sie sich in den vergangenen 20 Jahren jedoch nicht erhöht: Selbstständigkeit war immer eine Randerscheinung mit einem Anteil zwischen 9,8 % und 10,1 %.

In vielen Ländern stellt temporäre Beschäftigung (definiert als direkter befristeter Vertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer) eine wichtige Komponente des Beschäftigungswachstums in den letzten 10 bis 20 Jahren dar (beispielsweise in Spanien und Polen). Allerdings ist sie weniger verbreitet als Teilzeitarbeit und stärker auf bestimmte Gruppen konzentriert (wie junge Leute) und Sektoren (z. B. verarbeitendes Gewerbe und in einigen Ländern Gesundheitswesen und Baubranche).

Doch befristete Arbeitsverträge sind nicht die einzige relevante Form, die unter die Definition von, temporärer Beschäftigung fällt. Auch Zeitarbeit zählt zu temporärer Beschäftigung. Zeitarbeit zeichnet sich häufig durch eine bestimmte ‚Dreiecks‘-Beziehung aus, an der eine Zeitarbeitsfirma, ein Arbeitgeber und ein Arbeitnehmer beteiligt sind. Gegenüber Arbeitnehmern mit befristeten Beschäftigungsverhältnissen sind Zeitarbeitnehmer weniger lange arbeitslos und in Ländern mit ausgereiftem Zeitarbeitsmarkt fungiert die Zeitarbeit oft als ‚Sprungbrett‘ in eine dauerhafte Stelle für den Arbeitslosen.

Zwischen der Erwerbsquote und der Freiwilligkeit von temporärer Beschäftigung besteht eine Korrelation: In Ländern mit höheren Erwerbsquoten gibt es weniger Menschen, die unfreiwillig in

**Abbildung 45: Zwischen freiwilliger temporärer Arbeit und höherer Erwerbsquote besteht eine Korrelation**



Quelle: Eurostat LFS (lfsq\_etgar, 2008; lfsq\_ergan, 2009)

einem befristeten Arbeitsverhältnis tätig sind. Oder um es positiver auszudrücken: Eine höhere Erwerbsquote geht Hand in Hand mit einer Zunahme von freiwilliger temporärer Beschäftigung. Natürlich ist diese statistische Relation nicht das gleiche wie eine kausale Beziehung, aber zumindest steht sie nicht im Widerspruch zu der Hypothese, die in Kapitel 6 ausführlicher untersucht wird: Offensichtlich könnte die höhere Erwerbsquote in einigen (skandinavischen und angelsächsischen) Ländern zum Teil mit ihren Arbeitsmärkten in Zusammenhang stehen, die temporäre Stellen von ‚guter Qualität‘ anbieten.

## Atypische Beschäftigung und Erwerbsquote

In Kapitel 6 untersucht Günther Schmid die Einflussgrößen, die die Entwicklung von atypischer Beschäftigung in der EU von 1998 und 2008 erklären könnten, und erörtert die politischen Konsequenzen. Er gelangt dabei in Kürze zu folgenden Schlussfolgerungen:

**1** Das Bindeglied zwischen atypischer Beschäftigung und Erwerbsquote stellt im Wesentlichen die Teilzeitarbeit dar (insbesondere ihre unbefristete Form von abhängiger Beschäftigung, durch die die Erwerbsquote gefördert wird). Dies gilt insbesondere (und offensichtlich) für Frauen, aber auch (und weniger offensichtlich) für Männer. Das allgemeine Vermögen von temporärer Beschäftigung die Erwerbsquote zu steigern, d. h. die Beschäftigung im Rahmen von befristeten, Verträgen, war bisher schwach. Sie könnte sich jedoch zu einem starken und willkommenen Treiber entwickeln, wenn mehr Stellen von guter Qualität oder Sprungbrettfunktionen angeboten würden. Sie kann allerdings auch hauptsächlich von Kostensenkungsüberlegungen der Arbeitgeber vorangetrieben werden. Selbstständigkeit steht mit der Beschäftigungsquote in einem zwiespältigen Verhältnis, weil gegenläufige Tendenzen langfristig eher zu einer Stagnation als zu einer Ausweitung dieser Form der Beschäftigung führen.

**2** Das zweite wichtige Ergebnis ist ein tiefgründigeres Verständnis der Dynamik von atypischer Beschäftigung. Das in seiner traditionellen und engen Weise (Vollzeit, unbefristet) definierte typische Beschäftigungsverhältnis ist auf dem Rückzug und atypische Formen nehmen zu. In Europa hat sich der Anteil der Erwerbstätigen, die Teilzeit arbeiten, befristet beschäftigt oder selbstständig sind, von 17,5 % im Jahr 1998 auf 22,3 % im Jahr 2008 erhöht (Überschneidungen kontrolliert). Die enormen Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten lassen ein klares Muster erkennen: Die ‚sozialdemokratischen‘ Beschäftigungssysteme (einschließlich der Niederlande) liegen an der Spitze, aber auch in familienorientierten ‚konservativen‘ und ‚liberalen‘ Systemen entfallen auf die atypische Beschäftigung hohe Anteile (z. B. Deutschland und Großbritannien). Abgesehen von Polen sind alle neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten bei der atypischen Beschäftigung ‚unterentwickelt‘.

Während temporäre Beschäftigung durch Kostendruck und neue Formen der Arbeitsorganisation vorangetrieben wird, sind die wichtigsten zugrunde liegenden kausalen Faktoren für Teilzeitarbeit das Streben von Frauen nach wirtschaftlicher Unabhängigkeit und die Umwandlung der vormalig unbezahlten Familienarbeit in Markttransaktionen. Globalisierung, Informationstechnologien und die ‚Feminisierung‘ der Arbeitsmärkte sind die Megatrends, die hinter der Zunahme von atypischer Beschäftigung stehen. Darüber hinaus zeigt die positive Beziehung zwischen atypischer Beschäftigung, Erwerbsquote und BIP-Wachstum, dass eine zunehmende Vielfalt von Beschäftigungsbeziehungen durchaus eine der Voraussetzungen für nachhaltige Wirtschaftsdynamik und Wohlstand sein kann.

**3** Das dritte wichtige Ergebnis bezieht sich auf die differenzierte Rolle der drei Komponenten von atypischer Beschäftigung.

Teilzeitarbeit hat in dieser ‚Partnerschaft‘ eindeutig das stärkste Gewicht. Da sie hauptsächlich von Frauen aufgenommen wird, spiegelt diese Form von atypischer Beschäftigung vor allem Beschränkungen beim Angebot von Arbeitskräften aufgrund familiärer Verpflichtungen wider. Da viele Aufgaben, insbesondere die Betreuung und Pflege, nicht in Markttransaktionen umgewandelt werden können oder sollten, wird eine weitere Flexibilisierung der Arbeitszeit erforderlich sein, wenn die Gleichheit zwischen den Geschlechtern sowie ein ausgewogenes Verhältnis von Berufs- und Privatleben einen hohen Stellenwert haben. Von daher ist die nicht marginale Teilzeitbeschäftigung in Form unbefristeter Verträge (mit 20 bis 35 Wochenstunden) in vielen Fällen Normalität geworden.

Bei temporärer Beschäftigung haben wir eine relativ langsame Aufwärtsbewegung, wenn nicht sogar einen stagnierenden Trend beobachtet. Die Eurostat-Datenbank ermöglicht keine Differenzierung zwischen verschiedenen Formen von temporärer Beschäftigung. Doch andere Quellen machen deutlich, dass Zeitarbeit eine zunehmende Rolle als Zwischenform der Beschäftigung spielen kann. Sie kann die Beteiligung am Arbeitsmarkt fördern, indem sie Langzeitarbeitslose und bislang nicht Erwerbstätige mobilisiert („Sprungbrett-Funktion“).

Bei der Selbstständigkeit sollte zunächst der allgemein stagnierende oder sogar rückläufige Trend bei dieser atypischen Form der Beschäftigung betrachtet werden. Dieses Ergebnis steht in scharfem Kontrast zu den optimistischen Erwartungen vieler Politiker und mancher Forscher, die in der Selbstständigkeit mitunter ein Allheilmittel für die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Steigerung der Erwerbsquote sehen. Allerdings ist auch klar, dass diese Komponente von atypischer Beschäftigung sehr viel mehr in die Tiefe gehende Untersuchungen verdient, zumal durch das Phänomen der Scheinselbstständigkeit die strengen Grenzen zwischen abhängiger Beschäftigung und echter Selbstständigkeit verwischt werden.

**4** Das vierte Ergebnis ist die ungleiche Verteilung von atypischer Beschäftigung auf die sozio-ökonomischen Gruppen. Auch wenn diese Erkenntnis nicht neu ist, ist sie umso relevanter, weil die üblicherweise höheren Risiken, die mit atypischer Beschäftigung verbunden sind (in Bezug auf Einkommen, Arbeitslosigkeit, soziale Absicherung für das Alter und zum Teil sogar die Gesundheit), Ursachen für neue Ungleichheiten bedeuten, wenn Sozialstaaten ihre Institutionen nicht an diese neue Dynamik anpassen können. Die Kehrseite der Medaille ist die extrem niedrige Erwerbsquote bei Geringqualifizierten, die auf die Notwendigkeit erheblicher Anstrengungen hindeutet, speziell in der Bildungspolitik, um dieses Defizit zu beheben. Soweit sich Bildung auf die praktische Berufsausbildung bezieht (oder sogar beziehen sollte), könnte temporäre Beschäftigung (einschließlich Zeitarbeit) wichtige Erfahrungen vermitteln.

**5** Diese Beobachtungen waren der Anlass zu weiteren Überlegungen über die grundlegenden Ursachen, die das traditionelle typische Beschäftigungsverhältnis untergraben. Die Annahme einer kontinuierlichen Umwandlung von unbezahlter Arbeit im Haushalt in Markttransaktionen, die speziell die Teilzeitarbeit fördert und die Erwerbstätigkeit von Frauen erhöht, wurde durch die Beobachtung bestätigt, wie sich atypische Beschäftigung auf die verschiedenen Branchen der Wirtschaft verteilt. Dieser Prozess umfasst zwar die gesamte Wirtschaft, konzentriert sich aber auf einige wenige, zum Teil stark wachsende Sektoren (wie z. B. Unternehmens- und Gesundheitsdienstleistungen).

**6** Auch die Arbeitsmarktinstitutionen spielen eine Rolle. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge stellen wirtschaftliche Anreize sowohl für die Nachfrage- als auch die Angebotsseite dar, Ausschau nach Beschäftigungsformen mit den höchsten Erträgen bzw. den niedrigsten Kosten zu halten. Hohe Einkommensteuern oder Sozialversicherungsbeiträge fördern sicherlich nicht die eigene Arbeit und können sogar Schwarzarbeit oder illegale Formen der Beschäftigung stärken. Die negativen Effekte einer ‚informellen‘ Tätigkeit sind jedoch die fehlende soziale Absicherung bei Krankheit oder im Alter sowie versteckte Formen der Ausbeutung oder sogar mafiaartige Beschäftigungsverhältnisse.<sup>3</sup>

**7** Die ungleiche Besteuerung der Einkommen von Männern und Frauen begünstigt marginale Formen der Teilzeitbeschäftigung mit höheren Risiken für nachhaltige Karrieren am Arbeitsmarkt und die soziale Absicherung im Alter. Sie begünstigt auch die traditionelle Rollenverteilung zwischen Mann und Frau. Das Gleiche gilt für ungezielte Formen von Lohnzuschüssen in Form von Aufstockungen zum Arbeitsentgelt. Diese gestatten letztendlich zwar eine Kombination aus Lohn- und Transfereinkommen, doch sie halten Menschen, vor allem Frauen, in gering bezahlten Job ohne Aufstiegschancen. Vergleichende Untersuchungen zeigen, dass geringere Verdienstdifferenziale zwischen Männern und Frauen in entwickelten Sozialstaaten mit höherer Erwerbsquote eher auf ihre von Gleichheit geprägten Lohnstrukturen als ihre familienpolitischen Grundsätze zurückgeführt werden können. Länderübergreifende Untersuchungen zeigen außerdem, dass im Gegensatz zu längeren Mutterschaftsurlauben ein Ausbau der Beschäftigung im öffentlichen Sektor und Leistungen wie eine subventionierte Tagesbetreuung geeignete Instrumente zur Erhöhung der Erwerbsquote sind, ohne den wirtschaftlichen Ergebnissen für Frauen zu schaden (Jaumotte 2003, Mandel/Semyonov 2005).

**8** Ein hoher Beschäftigungsschutz fördert befristete Beschäftigungsverhältnisse, vor allem bei Männern. Mit befristeten Verträgen können Arbeitgeber den Kündigungsschutz unterlaufen oder externe Flexibilität („Hire and Fire“) mit interner Sicherheit für die Stammsgesellschaft (Beschäftigungsschutz) mit entsprechender Loyalität und vielleicht höherer Produktivität kombinieren. Beide Maßnahmen führen zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes in so genannte ‚Insider‘ mit unbefristeten Verträgen und ‚Outsider‘ mit befristeten Verträgen. Aus diesem Grunde müssen Beschäftigungsschutzregelungen so entwickelt werden, dass sich Flexibilität und Sicherheit einander in funktionaler Weise ergänzen, ohne die immanenten Tendenzen der Arbeitsmarktsegmentierung zu verstärken.

**9** Auch kulturelle Faktoren spielen bei der Entscheidung für ein atypisches Beschäftigungsverhältnis eine Rolle. Einige ausgefeilte Studien liefern Anhaltspunkte dafür, dass Frauen in ‚konservativen‘ Sozialsystemen der Umwandlung von Betreuungsarbeit in Markttransaktionen immer noch nicht besonders offen gegenüber eingestellt sind. Sie entscheiden sich für Teilzeit hauptsächlich deswegen, weil sie unbezahlte Familienarbeit mit einem gewissen zusätzlichen Markteinkommen verbinden wollen. Temporäre Beschäftigung wird bevorzugt, um Ausbildung mit einträglicher Arbeit zu verbinden oder Berufserfahrung verschiedenster Art zu sammeln, um die Vermittelbarkeit zu erhalten oder zu verbessern. Aufgrund ihrer Fähigkeit, Risiken zu bündeln, könnten Zeitarbeitsfirmen eine wichtige Rolle bei der optimalen Stellenabstimmung und Einstellung spielen, insbesondere bei Schulabgängern und jungen Erwachsenen.

3. Die mit dem Nobel-Preis ausgezeichnete Wirtschaftswissenschaftlerin Amartya Sen (2001, Kapitel 11) sah in der Mafia sogar ein funktionales Äquivalent zu den formalisierten Strukturen und Sozialversicherungsansprüchen.

Bei älteren Erwachsenen ist eine große Zahl von befristeten Verhältnissen in der Hauptsache darauf zurückzuführen, dass sie keine andere Wahl haben. In Ländern wie Spanien oder seit neuestem auch Polen fehlen Stellen mit unbefristeten Verträgen. Diese Länder müssen zu einer ausgewogeneren Regulierung von ‚Flexicurity‘ gelangen, nicht zuletzt aus Gründen einer höheren Produktivität, die durch den ‚psychologischen Effekt‘ unbefristeter Verträge gesteigert wird.

Über die Selbstständigkeit fehlen gute Studien. Wir haben jedoch einen ‚Best Practice-Fall‘ für Untersuchungen in Schweden gefunden (beschrieben im Abschnitt 6.3.5: Gründe für Selbstständigkeit), bei der zum Teil erstaunliche Ergebnisse zutage getreten sind, die wahrscheinlich auf andere vergleichbare Länder übertragen werden können. Die meisten Menschen, die einer abhängigen Beschäftigung nachgehen und sich zur Selbstständigkeit entschließen, entscheiden sich für eine Kombination aus abhängiger Teilzeittätigkeit und selbstständiger Teilzeitbeschäftigung. Dadurch soll das Sicherheitsnetz von abhängiger Beschäftigung erhalten bleiben, während gleichzeitig ausprobiert wird, ob die Selbstständigkeit eine alternative Einkommensquelle sein könnte. Einige gehen am Ende einer komplett selbstständigen Tätigkeit nach. Die Mehrheit kehrt allerdings zur abhängigen Beschäftigung zurück oder arbeitet weiter zweigleisig. Leider ist eine bewusste Beschäftigungspolitik, die derartige auf dem Prinzip von Versuch und Irrtum basierende Prozesse systematisch unterstützt oder fördert, noch nicht in Sicht. Wie Evaluierungsstudien zeigen, kann zwischenzeitlich dennoch die Beschäftigung oder Erwerbsquote auf diese Weise effektiv gefördert werden.<sup>4</sup>

**10** Last but not least deuten unsere Ergebnisse auf ein großes und in vielen Ländern unerschlossenes Potenzial als funktionales Äquivalent zu atypischer Beschäftigung hin: die Flexibilisierung des typischen Beschäftigungsverhältnisses. Die Einführung von flexiblen Elementen in das unbefristete Vollzeitverhältnis kann verschiedene Formen annehmen: Vereinbarungen über regelmäßige Auszeiten aus verschiedenen Gründen wie z. B. Kinderbetreuung, Pflege von Kranken, Alten oder Behinderten, Bildungsurlaub oder Erholung. Derartige Vereinbarungen bieten die relative Sicherheit eines formalen Beschäftigungsverhältnisses sowie die Flexibilität, die Arbeit an die im Laufe eines Lebens entstehenden Notwendigkeiten anzupassen.

4. Für Deutschland siehe z. B. Baumgartner/Caliendo (2007).