

Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes: Welche Rolle spielen Institutionen und Regulierungen?

Die Schweizer Arbeitsmarktpolitik gilt international als Erfolgsmodell. Wie nur wenige Länder verbindet die Schweiz eine hohe Arbeitsmarktbeteiligung mit einer tiefen Erwerbslosenquote, einem hohen Lohnniveau und einer vergleichsweise ausgeglichenen Einkommensverteilung. In verschiedenen aktuellen politischen Initiativen stehen wichtige Elemente der Schweizer Arbeitsmarktpolitik öffentlich zur Debatte. Wie beeinflussen die verschiedenen Institutionen und Regulierungen des Schweizer Arbeitsmarktes dessen Anpassungsfähigkeit?



Flexibilität und Sicherheit im Arbeitsmarkt widersprechen sich nicht. Ein gut funktionierender, integrativer Arbeitsmarkt ist vielmehr als zentraler Pfeiler einer erfolgreichen Sozialpolitik zu verstehen.

Foto: Keystone

Die Schweizer Arbeitsmarktpolitik verfolgt einen *Flexicurity-Ansatz*. Gemeint ist mit diesem Ausdruck, dass die Arbeitsmarktpolitik danach strebt, eine hohe Arbeitsmarktflexibilität mit einem guten sozialen Schutz für Personen im Erwerbsalter zu kombinieren. Wie das optimal erreicht wird, lässt der Begriff offen. Vielleicht ist er deshalb zu Recht etwas aus der Mode gekommen. Die Herausforderung, einen guten *Policy-Mix* – d.h. eine gute Kombination beider Elemente – zu finden, ist allerdings geblieben.



Bernhard Weber
Ressort Arbeitsmarkt-
analyse und Sozialpolitik,
Staatssekretariat für
Wirtschaft SECO, Bern

Was ist Arbeitsmarktflexibilität, und warum ist sie wichtig?

Der Flexicurity-Ansatz beruht darauf, dass die Institutionen und Regulierungen der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik die Marktkräfte möglichst wenig behindern und sich deren positive Wirkungen – namentlich ein hohes Beschäftigungsniveau und eine tiefe Arbeitslosigkeit – zunutze machen.

Flexibilität bedeutet zunächst, dass sich *Löhne an veränderte Nachfragebedingungen relativ rasch anpassen* können, etwa über den Konjunkturzyklus oder – wie jüngst in der Schweiz – bei starken Wechselkursveränderungen. Flexible Löhne helfen mit, dass sich negative Schocks auf die Wirtschaft nicht ausschliesslich in einer Reduktion der Beschäftigung und einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit niederschlagen.

Neben der preislichen spielt dafür auch die *mengenmässige Flexibilität* eine wichtige Rolle. Hier geht es um Fragen wie: Wie können Unternehmen die Belegschaft nach oben wie nach unten an veränderte Nachfragebedingungen anpassen? Welche Hürden gibt

es bei der Entlassung von Arbeitskräften? Bestehen allenfalls Instrumente, welche mithelfen, Entlassungen – z.B. durch flexible Arbeitszeitanpassungen im Betrieb – zu verhindern? Wie sieht es in Wachstumsphasen aus? Finden die Unternehmen innert nützlicher Frist geeignete Arbeitskräfte, um von einem Nachfragewachstum zu profitieren?

Ein weiteres Element der Flexibilität bezieht sich auf die *Qualifikation*, also die Fertigkeiten (*Skills*) der Arbeitskräfte. Wie entwickeln sich die Qualifikationserfordernisse in den Unternehmen über die Zeit? Und wie passt sich das Angebot an Arbeitskräften diesen Entwicklungen an? In dieser Dimension kommt der enge Bezug zwischen Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Migrationspolitik besonders gut zum Ausdruck. Im Ergebnis trägt eine gute Übereinstimmung von angebotenen und nachgefragten Qualifikationen dazu bei, Arbeitsmarktungleichgewichte – etwa in Form struktureller Arbeitslosigkeit – gering zu halten. Gleichzeitig ist sie Voraussetzung dafür, dass das Arbeitskräftepotenzial eines Landes möglichst produktiv eingesetzt wird und damit auch hohe Einkommen für Arbeitnehmende sowie Mehrwert für die Unternehmen zu generieren vermag.¹

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass zwischen Flexibilität und Sicherheit im Arbeitsmarkt nicht die Zielkonflikte dominieren. Im Gegenteil: Ein gut funktionierender, integrativer Arbeitsmarkt ist vielmehr als zentraler Pfeiler einer erfolgreichen Sozialpolitik zu verstehen.

Absicherung gegen Risiken eines Erwerbsausfalls

Eine hohe Arbeitsmarktflexibilität fordert teilweise erhebliche Anpassungsleistungen ein

– besonders auf der Seite der Arbeitnehmenden. Ein Erwerbsleben ist daher mit zahlreichen Risiken behaftet, etwa was Beschäftigungschancen, die Höhe des Einkommens oder auch gesundheitliche Beeinträchtigungen betrifft. Konjunkturelle Schwankungen und technologische Entwicklungen machen diese Risiken für Individuen schwer vorhersehbar. Angesichts der Dominanz des Erwerbseinkommens als Einkommensquelle der meisten Haushalte kommt der Absicherung gegen Risiken der Erwerbslosigkeit vor allem aus sozialpolitischer Sicht grosse Bedeutung zu.

Darüber hinaus spielen die Institutionen zur Absicherung gegen Erwerbsausfall auch für die optimale Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials eine Rolle. Die rein finanziellen Absicherungsinstrumente der Sozialversicherungen – Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe – wurden seit Mitte der 1990er-Jahre zunehmend durch Elemente wie Arbeitsvermittlungsaktivitäten oder Weiterbildungsmaßnahmen ergänzt. Diese Instrumente sind darauf ausgerichtet, die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt aktiv zu fördern. Solche Massnahmen wirken den negativen Arbeitsanreizen entgegen, die von diesen Versicherungen ausgehen können.

Wie flexibel ist der Schweizer Arbeitsmarkt?

Dem Schweizer Arbeitsmarkt wird international eine hohe Flexibilität zugeschrieben. Dieses Ergebnis lässt sich einerseits quasi direkt aus den ausgezeichneten Arbeitsmarktergebnissen ableiten. Die Schweiz wies 2013 mit 4,2% im europäischen Vergleich nach Norwegen die tiefste *Arbeitslosenquote* und mit 79,3% hinter Island die höchste *Erwerbstätigenquote* aller Länder auf. Ein Arbeitsmarkt, der seit vielen Jahrzehnten so gut abschneidet und sich in einem technologisch und makroökonomisch dynamischen Umfeld anzupassen weiss, muss eine hohe Flexibilität aufweisen. Anders liessen sich die anhaltend guten Ergebnisse kaum erklären.

Gleichzeitig besitzt der Schweizer Arbeitsmarkt verschiedene Eigenschaften, die auf eine hohe Flexibilität der Arbeitsmarktinstitutionen hindeuten. Zu erwähnen sind etwa ein im internationalen Vergleich moderater Kündigungsschutz, eine starke Betonung der Aktivierung in der Arbeitslosenversicherung, eine relativ hohe Autonomie der Unternehmen und Branchen bei der Lohnfestsetzung, das Fehlen eines nationalen Mindestlohnes sowie eine moderate steuerliche Belastung der Arbeitnehmereinkommen.

1 Auf die qualitativen Aspekte der Flexibilität und die Querbezüge zur Bildungs- und Migrationspolitik wird in diesem Kapitel nicht näher eingegangen. Oesch (2013) bietet eine umfassende Analyse, wie sich die Qualifikationsstruktur der Erwerbsbevölkerung in der Schweiz im Vergleich zu Deutschland, Dänemark, Grossbritannien und Spanien entwickelt hat.
 2 Die empirischen Ergebnisse werden für die Schweiz in Sheldon (2013) diskutiert.
 3 Vgl. OECD (2013) für eine Diskussion der Aktivierungspolitik in sieben OECD-Staaten (darunter die Schweiz).

Kasten 1

Die Wirkung von Arbeitsmarktinstitutionen auf die Arbeitslosigkeit

Die OECD hat die quantitative Wirkung verschiedener Arbeitsmarktinstitutionen auf das langfristige Niveau der Arbeitslosigkeit letztmals 2006 umfassend analysiert. Sie kommt zum Ergebnis, dass hohe Arbeitslosenentschädigungen, eine hohe Steuerbelastung der Arbeitseinkommen und wettbewerbshemmende Regulierungen in Gütermärkten die Arbeitslosenquote erhöhen. Höhere Ausgaben für aktive arbeitsmarktliche Massnahmen gehen dagegen mit tieferen Arbeitslosenquoten einher. Keinen signifikanten Einfluss üben der gewerkschaftliche Organisationsgrad sowie die Strenge der Kündigungsschutzbestimmungen auf das Niveau der Arbeitslosigkeit aus.

Im Nachgang zur Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und 2009 wurde die Analyse der OECD aktualisiert und auf die Frage gerichtet, welche Arbeitsmarktinstitutionen und Regulierungen einen

Arbeitsmarkt krisensicherer (*resilient*) machen. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Ausgestaltung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik insgesamt einen bedeutenden Einfluss darauf hat, wie stark sich ein Einbruch der Wirtschaftsleistung in einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit niederschlägt. Sie hebt zwei Faktoren hervor, die sowohl die langfristige Arbeitslosenquote als auch die Resilienz in positivem Sinne beeinflussen: koordinierte, an die makroökonomische Situation angepasste Lohnfestsetzungsmechanismen und moderate Kündigungsschutzbestimmungen für unbefristete Arbeitsverhältnisse. Ein strenger Kündigungsschutz für reguläre Arbeitsverhältnisse geht häufig mit einer starken «Dualität» des Arbeitsmarktes mit zahlreichen instabilen, befristeten Arbeitsverhältnissen einher, die in einer Krise rasch verloren gehen.

Die Wirkung von Regulierungen auf die Arbeitslosigkeit

Einige internationale Studien haben die Wirkung von Arbeitsmarktinstitutionen und Regulierungen auf das langfristige Niveau der Arbeitslosigkeit empirisch untersucht. Die Hauptergebnisse zweier jüngerer Studien der OECD sind im *Kasten 1* wiedergegeben.² Solche Untersuchungen sind sehr anspruchsvoll, da nicht nur die Wirkung einzelner Instrumente wie z.B. einer grosszügigeren Arbeitslosenentschädigung dabei zu berücksichtigen sind, sondern auch die Interaktionen verschiedener Massnahmen – etwa einer grosszügigen Arbeitslosenentschädigung mit einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.

Zudem hängen Arbeitsmarktergebnisse nicht nur von den Institutionen und Regulierungen des Arbeitsmarktes ab. Die allgemeinen, wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen spielen ebenfalls eine wichtige Rolle (siehe *Kasten 2*). Kurzfristig schlägt vor allem die Konjunktur direkt auf die Arbeitsmarktentwicklung durch und verstellt zuweilen den Blick auf die längerfristigen Zusammenhänge und die wichtige Rolle der Arbeitsmarktpolitik. Dies erschwert es, die Wirkung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten z.B. auf die Arbeitslosigkeit zu quantifizieren.

Was ist die Wirkung eines hohen Kündigungsschutzes?

Ein flexibler Arbeitsmarkt wird häufig relativ direkt mit lockeren Kündigungsschutzbestimmungen in Verbindung gebracht. Dahinter steht die Vorstellung, dass Unternehmen bei schwacher Nachfrage ihre Belegschaft einfacher und rascher (eben flexibel) abbauen können. Umgekehrt würde man erwarten, dass sie im Aufschwung eher wieder Personal einstellen, selbst wenn das Marktumfeld noch relativ unsicher ist.

Der Netto-Effekt von lockeren Kündigungsschutzbestimmungen auf das Niveau der Arbeitslosigkeit ist theoretisch nicht eindeutig. Auch empirisch findet die Mehrzahl der aktuelleren Studien denn auch keinen signifikanten Einfluss von Kündigungsschutzbestimmungen auf die Arbeitslosenquote.

Allerdings zeigen verschiedene Studien, dass strenge Kündigungsschutzbestimmungen massgeblichen Einfluss darauf haben, wie sich das Arbeitslosigkeitsrisiko auf verschiedene Bevölkerungsgruppen verteilt. Während ein hoher Kündigungsschutz das Risiko für Erwerbstätige (*Insider*), arbeitslos zu werden, tendenziell verringert, errichtet er auf der anderen Seite Eintrittshürden für Stellensuchende (*Outsider*) in ein permanentes Beschäftigungsverhältnis. Typische Auswirkungen eines starken Kündigungsschutzes sind etwa eine erhöhte Jugendarbeitslosigkeit oder stark segmentierte Arbeitsmärkte, in denen die Arbeitnehmenden in gefestigten Arbeitsverhältnissen einer grossen Zahl von temporär Beschäftigten ohne ausgebauten Kündigungsschutz gegenüberstehen.

Die Schweizer Kündigungsschutzbestimmungen positionieren sich insgesamt etwa im OECD-Mittelfeld. Sie sind insofern gut ausgestaltet, als bei permanenten und befristeten Anstellungen ein ähnlich hohes Schutzniveau besteht.

Schutz gegen Erwerbsausfall und Aktivierung von Stellensuchenden

Ein gut ausgebauter Schutz gegen Erwerbsausfall kann in einem *Flexicurity-Ansatz* als Gegenstück zu einer moderaten Kündigungsschutzbestimmung verstanden werden. Die Schweiz gehört in der OECD zu den Ländern mit hohem Schutz vor Erwerbsausfall. Gleichzeitig verfolgt sie aber eine konsequente Aktivierungspolitik, indem etwa die Bewerbungsaktivitäten der Stellensuchenden überprüft werden und eine breite Palette an unterstützenden *arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM)* zur Anwendung kommen. Die Arbeitslosenversicherung trägt damit insgesamt dazu bei, dass die Arbeitslosigkeit in der Schweiz tief liegt.³

In der grossen Rezession von 2009 spielte die Kurzarbeitsentschädigung, welche ebenfalls durch die Arbeitslosenversicherung ausgerichtet wird, eine besondere Rolle. Sie verschaffte den Unternehmen, welche rasch und unverhofft mit einem starken Nachfrageeinbruch konfrontiert waren, einen erweiterten Spielraum, die Belegschaft vorläufig zu halten. Die Bedingungen für einen effektiven Einsatz der Kurzarbeitsentschädigung waren fast idealtypisch: Der Einbruch der Nachfra-

Kasten 2

Strategien der Arbeitsmarktpolitik – die OECD Jobs Strategy

Die OECD hat mit ihrer sogenannten Jobs Strategy vier Leitlinien identifiziert, an denen sich erfolgreiche Modelle der Arbeitsmarktpolitik orientieren sollten:

- eine stabilitätsorientierte Geld- und Fiskalpolitik;
- soziale Sicherungssysteme, welche positive Arbeitsanreize setzen;
- gute Rahmenbedingungen zur Schaffung kompetitiver Arbeitsplätze;
- ein Bildungssystem, das sich dem Arbeitskräftebedarf gut anpasst.

Gesucht ist in diesem Rahmen ein *Policy-Mix*, welcher die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ziele möglichst effizient erreicht. Der *Flexicurity-Ansatz* passt gut in die OECD Jobs Strategy. Wie im Fall der *Flexicurity* ist aus der OECD Jobs Strategy die richtige Mischung zwischen flexibilisierenden und schützenden Elementen nicht direkt abzulesen. In ihrer letzten Beurteilung der Jobs Strategy kommt die OECD denn auch zum Schluss, dass verschiedene Elemente auf unterschiedliche Art zu einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik kombiniert werden können.

Kasten 3

Literatur

- Dustmann, Christian, Fitzenberger, Bernd, Schönberg, Uta, Spitz-Oener, Alexandra (2014): From Sick Man in Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 28, No. 1, S. 167-188.
- Goette, Lorenz, Sunde, Uwe, Bauer, Thomas (2007): Wage Rigidity: Measurement, Causes and Consequences, in: Economic Journal, Vol. 117, Nr. 524, S. 499-507.
- OECD (2006): Reassessing the Role of Policies and Institutions for Labour Market Performance: A Quantitative Analysis, in: OECD Employment Outlook 2006, S. 207-243, Paris.
- OECD (2012): What Makes Labour Markets Resilient During Recessions?, in: OECD Employment Outlook 2012, S. 53-107, Paris.
- OECD (2013): Activating Job Seekers: Lessons from Seven OECD Countries, in: OECD Employment Outlook 2013, S. 127-190, Paris.
- Oesch, Daniel (2013): Occupational Change in Europe - How Technology & Education Transform the Job Structure, Oxford University Press.
- Sheldon, George (2013): Der Schweizer Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich: Ein Erfolgsmodell, in: Die Volkswirtschaft 9-2013, S. 39-42.

4 Goette et al. (2007) finden Evidenz dafür, dass sich Lohnrigiditäten in erhöhter Arbeitslosigkeit niederschlagen. Dustmann et al. (2014) argumentieren, dass der deutliche Rückgang der Arbeitslosenquote in Deutschland in den letzten rund zehn Jahren durch eine Dezentralisierung der Lohnpolitik und eine stärkere Konkurrenz durch die neuen EU-Mitgliedstaaten in Osteuropa getrieben wurde.

5 Zur Bedeutung von Organisations- und GAV-Abdeckungsgrad in der Schweiz im internationalen Vergleich vgl. den Artikel von Daniel Baumberger und Rudolf Kindler auf S. 14 ff. in dieser Ausgabe.

ge erfolgte sehr schnell, und die Aussichten waren höchst ungewiss; doch der Aufschwung setzte im Jahr 2010 rasch wieder ein. Hinzu kam, dass die Rezession in der Schweiz stark auf die Industrie fokussierte, auf die das Instrument der Kurzarbeitsentschädigung besonders zugeschnitten ist.

Lohnflexibilität und Arbeitslosigkeit

Lohnabschlüsse, die der wirtschaftlichen Lage der Unternehmen oder der Branche nicht angemessen Rechnung tragen, können zu einer erhöhten Arbeitslosenquote führen.⁴ Eine systematische Positionierung verschiedener Länder im Hinblick auf die Lohnflexibilität ist allerdings schwierig. Üblicherweise werden Indikatoren wie der gewerkschaftliche Organisationsgrad, der Abdeckungsgrad mit Gesamtarbeitsverträgen oder die Form der Koordination von Lohnabschlüssen (zentral/dezentral) erhoben. Ein Grundproblem solcher Näherungsgrößen besteht allerdings darin, dass das effektive Verhalten der Akteure durch die institutionelle Form der Lohnvereinbarungen nicht abgebildet wird. So lässt sich aus dem Zentralisierungsgrad von Lohnverhandlungen beispielsweise nicht direkt schliessen, inwieweit makroökonomische Auswirkungen besser berücksichtigt werden als bei dezentralen Entscheiden. Entsprechend vorsichtig sind dahingehende empirische Ergebnisse zu interpretieren.

Im OECD-Vergleich liegt der GAV-Abdeckungsgrad in der Schweiz mit rund 50% im hinteren Mittelfeld.⁵ Da zudem ein bedeutender Teil der Gesamtarbeitsverträge auf betrieblicher Ebene abgeschlossen wird, findet die Lohnfestlegung in der Schweiz mehrheitlich dezentral statt. Gleichwohl ist – vor allem in stark exportabhängigen Branchen –

davon auszugehen, dass makroökonomische Bedingungen wie auch der Wechselkurs bei der Lohnfestsetzung gebührend berücksichtigt werden. Unter diesem Blickwinkel würden wir davon ausgehen, dass die Lohnflexibilität in der Schweiz relativ stark ausgeprägt ist und ebenfalls zu einem tiefen Niveau der Arbeitslosigkeit beiträgt.

Eine gute Arbeitsmarktpolitik ist die beste Sozialpolitik

Bisher ist es der Schweiz ausserordentlich gut gelungen, die Vorzüge eines flexiblen Arbeitsmarktes mit dem Nutzen einer guten sozialen Absicherung zu kombinieren. Das System ist gut abgestimmt und austariert, und es konnte in den letzten Jahren auch mehrfach punktuell an neue Gegebenheiten angepasst werden. Angesichts der anhaltend guten Arbeitsmarktergebnisse und ihrer grossen Bedeutung für die soziale Sicherheit sollte dieser Weg konsequent weiterverfolgt werden. Die Schweizer Arbeitsmarktpolitik ist nach wie vor ein Erfolgs- und kein Auslaufmodell.

Tagungszentren und Seminarhotels







*Ihre Lösung
für jedes
Seminar.*



Hotel Wolfensberg, Familien Senn
 CH-9113 Degersheim / St. Gallen
 Tel. 071 370 02 02, Fax 071 370 02 04
 Internet: www.wolfensberg.ch
 E-Mail: info@wolfensberg.ch