

Im internationalen Vergleich

So reformieren unsere Nachbarn und Partner ihren Arbeitsmarkt



Reformen am Arbeitsmarkt standen in den letzten Jahren auch in den meisten anderen Industriestaaten auf der politischen Agenda. Der Blick über den Tellerrand zeigt, dass dabei durchaus unterschiedliche Wege eingeschlagen und Strategien genutzt wurden.

Bei einer vergleichenden Betrachtung der frühen 80er Jahre bis hin zum aktuellen Stand zeigt sich, dass längerfristige Verbesserungen bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung überwiegend in solchen Ländern verzeichnet werden konnten, in denen die aus Sicht der Arbeitsmarktökonomie richtigen Reformen durchgeführt wurden oder von vornherein relativ günstige institutionelle Ausgangsbedingungen existiert haben.

Das Ziel: der anpassungsfähige Arbeitsmarkt

Als „richtig“ werden aus arbeitsmarktökonomischer Perspektive Reformen angesehen, die das Niveau und die Dauer der Lohnersatzraten vermindert, die Anforderungen an den Verbleib im Transferbezug verschärft, die aktive Arbeitsmarktpolitik intensiviert, die Lohnfindung dezentralisiert oder die Koordination von Tarifverhandlungen gestärkt, die arbeitsrechtliche Regulierung vermindert sowie die Steuern und Sozialabgaben auf den Faktor Arbeit gesenkt haben. Länder, in denen solche strukturellen Reformen durchgeführt wurden, konnten tendenziell auf längere Sicht eine günstigere Entwicklung bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit verbuchen.

Dieser generelle Befund verbirgt jedoch, dass sich hinter einem positiven Saldo richtiger Veränderungen unterschiedliche nationale Muster von Arbeitsmarktreformen verbergen können. So ist weder das niedrigste Niveau noch die deutlichste Senkung der Arbeitslosen-

quote oder das stärkste Beschäftigungswachstum in den Ländern zu beobachten, welche die am stärksten flexibilisierten Arbeitsmärkte besitzen.

Verschiedene Beschäftigungssysteme mit unterschiedlichen Arbeitsmarktinstitutionen und Reformverläufen können durchaus ähnlich erfolgreich sein. Dies kann mit der unterschiedlichen Gewichtung einzelner Elemente von Flexibilität in den jeweiligen nationalen Arbeitsmärkten und den Politikstrategien erklärt werden.

Ein anpassungsfähiger Arbeitsmarkt, der für eine positive Beschäftigungsentwicklung unabdingbar ist, muss also nicht in allen Dimensionen hoch flexibel sein. Je nach gesellschaftlichen Präferenzen, institutionellen Ausgangsbedingungen und unterschiedlichen Anforderungen der betrieblichen Produktionssysteme können spezifische Flexibilitätsmuster entstehen, die ökonomisch und beschäftigungspolitisch sinnvoll sein können. Das bedeutet, dass der Verzicht auf Flexibilität oder eine Beschränkung von Flexibilität in einem Bereich gegen größere Flexibilität in einem anderen Bereich aufgerechnet werden kann.

Unterschiedliche Flexibilitätsmuster können ähnlichen beschäftigungspolitischen Erfolg versprechen, vorausgesetzt, die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes ist insgesamt ausreichend groß, um zyklische Schwankungen oder technologischen Wandel bewältigen zu können. Ein Beschäftigungssystem, das keine oder nur zu geringe Flexibilitätsspielräume bietet, wird weder eine



Senkung der Arbeitslosigkeit noch ein wesentliches Wachstum der Beschäftigung erreichen können.

Die Formulierung und Umsetzung von Reformen wiederum hängt nicht nur von den institutionellen Ausgangsbedingungen, sondern auch von den Kapazitäten der nationalen Regierungen ab, Reformen im Widerstreit mit den Verbänden oder in Konzertierung mit den Sozialpartnern zu implementieren.

Ein Blick auf verschiedene Länder zeigt bestimmte Muster bei den Veränderungen der Arbeitsmarktinstitutionen.

Die angelsächsischen Länder: gegen Armutsfallen, für Aktivierung

In den angelsächsischen Ländern wie Großbritannien und den USA lagen das Niveau der sozialen Absicherung sowie auch die Steuer- und Abgabenbelastungen bereits zu Beginn des Beobachtungszeitraums niedriger als anderswo. Die Arbeitsmarktpolitik spielte hier eine eher geringe Rolle, die Regulierung des Arbeitsmarktes war schon immer schwach ausgeprägt und die Lohnfindung überwiegend betrieblich organisiert.

In diesen Ländern konzentrierten sich die in erster Linie regierungsseitig forcierten Reformen – ohne wesentliche Mitwirkung der Verbände – vor allem auf die Beseitigung von Armutsfallen und die Verstärkung von aktivierenden Elementen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Konkret bedeutete dies höhere Anforderungen an den längerfristigen Bezug von Leistungen der sozialen Sicherung – seien dies Arbeitslosenunterstützung oder Leistungen der Mindestsicherung. Damit verbunden wurde ein Ausbau der Möglichkeiten, mit denen geringere Erwerbseinkommen aufgestockt werden konnten, so z. B. staatliche Zuschüsse in Gestalt von Steuergutschriften. Dies ging mit einem weiteren Anstieg der ohnehin hohen Lohnspreizung in diesen Volkswirtschaften und einer ausgeprägten Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes einher, so dass Einstiegs- und Aufstiegsmöglichkeiten geschaffen wurden.

Die skandinavischen Länder: keine Einschnitte bei den Leistungen und mehr Aktivierung

Eine andere Strategie wurde in den skandinavischen Ländern eingeschlagen. In diesen Ländern, die traditionell von einer großzügigen sozialen Absicherung sowie einer ausgaben- und maßnahmenintensiven aktiven Arbeitsmarktpolitik geprägt sind, wurde auch die Aktivierung von Stellensuchenden durch verstärkte Vermittlungsbemühungen, Zumutbarkeits- und Verfügbarkeitskriterien vorangetrieben. Jedoch wurden hier beim Niveau der sozialen Sicherungsleistungen selbst keine gravierenden Einschnitte vorgenommen. Damit wurde ähnlich wie in den angelsächsischen Ländern Langzeitarbeitslosigkeit oder längerer Transferbezug vermindert, ohne aber gleichzeitig in dem Maße wie in Groß-

Arbeitsmarktreformen und Arbeitsergebnisse

	Verminderung der Lohnersatzrate	Verkürzung der Unterstützungsdauer	Größere Strenge der Anforderungen an Arbeitssuche	Intensität der aktiven Arbeitsmarktpolitik	Tarifbindungsgrad	gewerkschaftlicher Organisationsgrad
Europa						
Österreich	X	–	–	–	–	✓
Belgien	✓	–	–	–	–	–
Dänemark	–	X	✓	✓✓	–	–
Finnland	X	–	–	–	–	X
Frankreich	–	X	–	✓	X	–
Deutschland	–	X	–	✓	–	–
Irland	✓	X	–	–	✓	✓
Italien	X	–	–	–	–	–
Niederlande	–	–	✓	✓	–	–
Norwegen	X	X	✓	✓	–	–
Portugal	X	X	–	✓	–	✓✓
Spanien	✓	–	–	–	X	–
Schweden	X	–	–	–	–	–
Schweiz	XX	X	–	✓	–	–
Großbritannien	✓	X	✓	X	✓✓	✓
außerhalb Europas						
Australien	–	–	✓	✓	–	✓
Kanada	✓	X	–	–	–	–
Japan	X	–	–	–	–	–
Neuseeland	–	–	–	X	✓✓	✓
USA	–	–	✓	–	–	–

britannien eine Expansion des Niedriglohnbereichs zuzulassen.

Weiterhin profitieren die skandinavischen Staaten von der vergleichsweise guten Kompatibilität eines – im Vergleich zu Deutschland und anderen kontinental-europäischen Staaten – stärker steuerfinanzierten und mehr auf soziale Dienstleistungen als auf passive Transferleistungen ausgerichteten Sozialstaates.

Die Steuerfinanzierung, die insbesondere in Dänemark überwiegend zur Gewinnung von Ressourcen für öffentliche Leistungen beiträgt, ist bei sonst gleichem Abgabenniveau für den Arbeitsmarkt als günstiger zu beurteilen als eine stark beitragsorientierte Finanzierungsstruktur. Zudem stellt ein stärker auf öffentliche Dienstleistungen ausgerichteter Wohlfahrtsstaat selbst

ein wesentliches Beschäftigungsfeld dar. Diese historisch gewachsenen Elemente wurden im Wesentlichen nicht verändert.

Die Reformen bezogen sich vor allem auf die Arbeitsmarktpolitik, und zwar sowohl auf die aktive als auch auf die passive. Diese Strategie hat dazu beigetragen, dass die skandinavischen Länder langfristig ein im internationalen Vergleich hohes Beschäftigungsniveau sichern konnten, ohne ein den angelsächsischen Ländern vergleichbares Maß an Lohndifferenzierung zuzulassen.

Gleichzeitig konnten diese Länder das Niveau strukturell verfestigter Arbeitslosigkeit niedrig halten bzw. nach zwischenzeitlichen Anstiegen wieder senken. Dazu trägt vor allem in Dänemark eine im interna-

Koordinierung von Tarifverhandlungen	Verminderung der Arbeitsmarktregulierung	Steuern und Abgaben auf Faktor Arbeit	gesamt		Vergleich Mittel 1980–84 zu 1999–2003	
			✓	✗	Arbeitslosenquote (Veränderung in Prozentpunkten)	Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen (Veränderung in %)
✗	–	✗	1	3	–	7,0
✗	✓	–	2	1	–3,1	10,2
✗	✓	–	4	2	–3,4	12,1
✓	✓	–	2	2	4,4	–1,0
✗	✗	–	1	4	0,6	10,8
–	✓	–	2	1	3,2	11,6
✓	–	✓	4	1	–9,9	51,3
✓	✓	✗	2	2	2,2	2,9
✓	✓	✓	5	0	–4,9	38,3
✗	✓	–	3	3	1,1	17,2
–	✓	–	4	2	–3,9	26,7
–	✓	–	2	1	–5,9	36,7
✗	✓	–	1	2	2,4	–1,1
✗	–	–	1	4	–	21,2
–	–	✓	6	2	–5,7	13,9
✗	–	?	3	1	–1,1	42,8
–	–	✗	1	2	–3,1	36,2
–	–	–	0	1	2,6	13,0
✗✗	–	?	3	3	1,4	24,3
–	–	–	1	0	–3,4	39,9

Erläuterungen: „✓“ markiert eine aus Sicht der Arbeitsmarktkonomie richtige, „✗“ eine falsche Reform; ein doppeltes Symbol bedeutet besonders deutliche Veränderungen.

Bei der Arbeitslosenquote einiger Länder ist die erste Periode aufgrund von Datenlücken leicht verschoben, z. T. mit abweichenden nationalen Definitionen der Arbeitslosigkeit für die frühen Jahre. Bei der Darstellung der Beschäftigungsentwicklung in Deutschland wurde der durch die Wiedervereinigung bedingte Niveaueffekt ausgeklammert.

Quelle: Nickell, Stephen, 2003: *Labour Market Institutions and Unemployment in OECD Countries*, in: *CESifo DICE Report 2/2003*, S. 13–26; für Arbeitslosenquoten und Beschäftigung: *OECD Statistical Compendium 1/2004*, eigene Berechnungen.

tionalen Kontext bemerkenswerte Kombination institutioneller Regelungen bei. Hier werden nämlich eine mittlerweile stark aktivierend ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik, eine recht liberale Regulierung des Arbeitsmarktes und eine – zumindest für Personen mit relativ geringem Verdienst – weiterhin großzügige Arbeitslosenunterstützung miteinander kombiniert. Dieses Arrangement erhöht die externe Flexibilität des Arbeitsmarktes in einer Volkswirtschaft, die überwiegend von kleineren und mittelgroßen Betrieben des Dienstleistungssektors geprägt ist.

Im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern wurden die Arbeitsmarktreformen der skandinavischen Staaten in engerem Zusammenwirken zwischen den Regierungen und den Verbänden der Sozialpartner for-

muliert. Voraussetzung für das Funktionieren der skandinavischen Arrangements bleibt jedoch die Fähigkeit des Staates, hohe Steuerbelastungen auch politisch zu legitimieren, ohne die eine intensive Arbeitsmarktpolitik und ein dienstleistungsorientierter Wohlfahrtsstaat nicht möglich wären.

Die kontinentaleuropäischen Länder: Flexibilisierung am Rand

Im Gegensatz zu den angelsächsischen und den skandinavischen Ländern zeigen die meisten kontinentaleuropäischen Staaten bereits seit längerem ein höheres Maß an verfestigter Arbeitslosigkeit und vergleichsweise geringe Beschäftigungsniveaus. Diesen Ländern sind bestimmte institutionelle Merkmale von Arbeits-

markt und Wohlfahrtsstaat gemein, insbesondere eine im Kern des Arbeitsmarktes vergleichsweise strikte Arbeitsmarktregulierung, ein transferintensiver Wohlfahrtsstaat und – damit einhergehend – eine hohe Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialabgaben. Beide Bereiche vermindern die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes und damit auch die Möglichkeiten einer dynamischen Beschäftigungsentwicklung.

Erhöhung der externen Flexibilität des Arbeitsmarktes beigetragen: Ein flexibles Segment von befristeter Beschäftigung – Zeitarbeit, aber auch Teilzeitarbeit – konnte zum Teil sehr deutlich expandieren, was wiederum auch zu einem Anstieg der Beschäftigung beigetragen hat.

Gleichzeitig nahm jedoch das Regulierungsgefälle zwischen Kern und Rand zu, mithin die Dualisierung des Arbeitsmarktes, die durch eine hohe Dynamik der Beschäftigung im flexiblen Segment, eine nach wie vor vergleichsweise lange Betriebszugehörigkeit und eine hohe interne Flexibilität in den Betrieben im Kernsegment des Arbeitsmarktes geprägt ist. Hier sind die Übergänge zwischen den Segmenten des Arbeitsmarktes entsprechend schwierig geblieben.

Daneben haben Länder wie Frankreich und die Niederlande ähnlich wie Deutschland auch versucht, durch Programme zur Reduzierung der Sozialbeiträge für gering

Die kontinentaleuropäischen Staaten wie Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Italien oder Spanien weisen im Hinblick auf die Verbesserung der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes mithin bereits seit längerem den größten institutionellen Reformbedarf auf.

Betrachtet man die Veränderungen in den letzten Jahren, so lassen sich in den meisten dieser Länder neben der Betonung aktivierender Elemente in der Arbeitsmarktpolitik zwei wichtige Ansatzpunkte erkennen. Zum einen wurde das Arbeitsrecht teilweise flexibilisiert, etwa mit der Zulassung und Erleichterung von befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit, ohne die Regulierung unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse, d. h. den individuellen Kündigungsschutz, im Wesentlichen in Frage zu stellen. Das hat in diesen Ländern zur

entlohnte Arbeit die beschäftigungspolitisch negativen Effekte, die von hohen Beitragsbelastungen ausgehen, zu vermindern. Dabei wurde jedoch keine grundsätzliche Umstellung der Finanzierungsform vorgenommen. In den kontinentalen Staaten wurde somit das bestehende institutionelle Arrangement von Arbeitsmarktregulierung und hoher Beitragsbelastung des Faktors Arbeit partiell verändert, ohne jedoch die Funktionsfähigkeit ihrer Arbeitsmärkte durchgreifend zu verbessern.

Erfolgsstory in den Niederlanden: „Flexicurity“

Mit Ausnahme der Niederlande konnten die kontinentaleuropäischen Staaten keine deutliche und über längere Zeit anhaltende Verbesserung der Arbeitsmarktsituation erreichen. Die Niederlande konnten – im



Gegensatz zu den anderen Staaten Kontinentaleuropas – seit Anfang der 80er Jahre von einer zentral vereinbarten Lohnzurückhaltung profitieren.

Hinzu kam ein massives Wachstum der Teilzeitarbeit, das jedoch kaum auf gezielte institutionelle Reformen zurückgeführt werden kann, aber durch die bereits bestehende einheitliche Grundrente begünstigt wurde. Sie sorgt hier – anders als in Deutschland und unabhängig vom Umfang der Erwerbstätigkeit – für eine einheitliche Basis der Altersvorsorge.

Darüber hinaus gingen die Niederlande bei der Flexibilisierung des Randes weiter als andere Länder. Sie konnten aber im Gegenzug mit einer rechtlichen Absicherung der flexiblen Beschäftigungsformen nach dem Prinzip der „Flexicurity“ auch bestimmte Reformen im Kern des Arbeitsmarktes, etwa beim individuellen Kündigungsschutz, durchführen.

Den Niederlanden ist es auch im Zuge ihrer dynamischen Arbeitsmarktentwicklung gelungen, die Abgablast des Faktors Arbeit zu vermindern, also den Teufelskreis von hohen Sozialabgaben, sinkender Beschäftigung und weiter steigenden Beiträgen zu durchbrechen. Dies haben die Niederlande den anderen kontinentaleuropäischen Ländern voraus.

Allerdings bestehen auch hier strukturelle Probleme wie eine hohe Langzeitarbeitslosigkeit oder das Erbe einer langfristigen Strategie des frühzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt fort. Gleichwohl lassen sich die strukturellen Fortschritte der Niederlande bei der Reform des Arbeitsmarktes durch ein nicht immer spannungsfreies, aber in den letzten beiden Jahrzehnten doch stabiles und funktionierendes Zusammenwirken von Regierung und Sozialpartnern erklären. Koordinations- und verpflichtungsfähige Verbände auf der einen Seite und eine handlungsfähige und -bereite Regierung auf der anderen haben in den Niederlanden – in Reaktion auf eine schwere ökonomische Krise Anfang der 80er Jahre – eine Folge von Reformen möglich gemacht, die in den anderen kontinentaleuropäischen Staaten und auch Deutschland so nicht erreicht werden konnten.

Zwar haben die Niederlande gegenwärtig mit einem konjunkturellen Einbruch zu kämpfen, doch bedeutet dies noch lange nicht, dass die eingespielte Kooperation von Regierung und Sozialpartnern grundsätzlich nicht auch zur Überwindung solcher Krisensituationen genutzt werden könnte.

Und in Deutschland?

Der Überblick über beschäftigungspolitische Reformstrategien im Ausland zeigt grundsätzliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Auf der Grundlage divergierender institutioneller Ausgangsbedingungen und Reformprozesse zeigen angelsächsische, skandinavische und kontinentaleuropäische Staaten jeweils spezifische Resultate bei der Reform von Arbeitsmärkten und bei den damit verbundenen beschäftigungspolitischen Erfolgsprofilen.

In jedem Fall jedoch lässt sich zeigen, dass eine längerfristige Belebung des Arbeitsmarktes in erster Linie in den Ländern verzeichnet werden konnte, die einen bestimmten, zu ihren jeweiligen institutionellen und ökonomischen Voraussetzungen passenden Reformpfad einschlugen und durchhalten konnten.

Was bedeutet dies nun für Deutschland? Deutschland teilt mit den anderen kontinentaleuropäischen Staaten einen großen institutionellen Anpassungsbedarf. Gleichzeitig erschwert das politische System der Bundesrepublik aufgrund seiner institutionellen Komplexität und der im Vergleich etwa zu den Niederlanden weniger ausgeprägten Infrastruktur für Vereinbarungen zwischen Regierung und Sozialpartnern politikfeldübergreifende Reformstrategien und Tauschgeschäfte, die aus ökonomischer Sicht vorteilhaft wären. Daher sind weit reichende Veränderungen der Arbeitsmarktinstitutionen in kurzer Frist kaum möglich.

Vielmehr werden Arbeitsmarktreformen in Deutschland immer eine Folge vergleichsweise kleiner Schritte bleiben. Dies bedeutet angesichts des erheblichen Reformbedarfs in Deutschland, dass versucht werden muss, eine sowohl ökonomisch tragfähige als auch institutionell und politisch machbare Sequenz aufeinander abgestimmter Reformschritte zu formulieren und über längere Zeit durchzuhalten. So würde Schritt für Schritt die Anpassungsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes erhöht. Bei der Ausgestaltung der einzelnen Schritte kann der Blick über den Tellerrand dabei durchaus hilfreich sein.

Der Autor



Dr. Werner Eichhorst ist Koordinator für die vergleichende Arbeitsmarktforschung im IAB.

Für weitere Informationen

werner.eichhorst@iab.de