

Internationale Arbeitsmarktkonferenz

Wege zu mehr Beschäftigung

International labour market conference

Ways and means of increasing employment

5. September 2000
Hannover (Expo 2000)

Arbeitsmärkte im internationalen Vergleich

Teil I

Heinz Werner

Beschäftigungspolitische Erfolge bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Politikkonzepten

Teil II

Ulrich Walwei

Quo vadis: Beschäftigungspolitische Vergleiche und wissenschaftliche Politikberatung



Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Heinz Werner

Arbeitsmärkte im internationalen Vergleich

Beschäftigungspolitische Erfolge bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Politikkonzepten

(Beitrag zur Konferenz „Wege zu mehr Beschäftigung“ am 5. September in Hannover im Rahmen der Expo2000)

Gibt es beständige „Modellländer“?

Immer wieder tauchen in der Wirtschaftsliteratur Rangfolgen nach Ländern auf, die deren Erfolg bzw. Nicht-Erfolg dokumentieren sollen. Anhand von bestimmten Kriterien werden Einstufungen vorgenommen, die dann in zwischenstaatlichen Vergleichen gegenübergestellt werden und dann in mehr oder weniger komplexen Methoden in eine Reihenfolge gebracht werden. Es ist hier nicht der Platz, das für und wider der Auswahlkriterien zu diskutieren oder die Berechnungsmethoden zu hinterfragen. Eines bleibt erhalten, heißt es nun „ranking“ oder neuerdings „benchmarking“: nämlich der Wandel des „Erfolges“ im Zeitablauf.

Hätte man in den 80er Jahre eine Rangordnung der beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder erstellt, wäre die Rangfolge der erfolgreichen „Ländermodelle“ damals ganz anders gewesen als heute. An vorderster Stelle hätte Japan gestanden. Die japanische Arbeitsorganisation, die Zusammenarbeit zwischen Planungsministerium und Wirtschaft, insbesondere den Banken wurde hoch gelobt. Aber auch Deutschland wäre damals in die Spitzengruppe gekommen. Am unteren Ende der Rangskala hätte man die Niederlande, Dänemark oder das Vereinigte Königreich gefunden. Selbst die USA durchliefen zu Anfang der 80er Jahre eine Arbeitsmarktkrise mit einer Arbeitslosigkeit von 10%. Unter dem Eindruck der wirtschaftlichen Rezession blickten sie über die Grenzen nach Anregungen. Heute hat sich die Situation umgekehrt. Japan befindet sich in einer Wirtschaftskrise Demgegenüber sind die USA im zehnten Jahr eines nachhaltigen Wirtschaftsaufschwungs und die Arbeitslosigkeit sank dort auf das niedrigste Niveau seit 30 Jahren. Aber auch in einer Reihe von europäischen Staaten ging die Arbeitslosigkeit zurück und die Beschäftigung stieg. Insofern lohnt es sich, einen Blick über die Grenzen zu werfen, um zu sehen, wie diese Entwicklung zustande kam. Welche Mechanismen spielten für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt eine Rolle? Welche Schlüsse lassen sich daraus ziehen?

Muss es hoher Beschäftigungsstand sein?

Das Thema unserer Veranstaltung lautet: Wege zu mehr Beschäftigung. Daraus könnte man ableiten, dass mehr Beschäftigung auf jeden Fall positiv zu sehen ist. Muss dies aber so sein? Im Prinzip könnte man auch die Meinung vertreten, dass ein kleine Gruppe hochproduktiver Erwerbstätiger so viel erwirtschaftet, dass der Rest der Bevölkerung damit alimentiert werden kann. Dagegen sprechen jedoch folgende Überlegungen:

- Die Beschäftigungsquote sagt viel darüber aus, inwieweit es einer Volkswirtschaft gelingt, Beschäftigungsmöglichkeiten für **möglichst alle** arbeitsfähigen Bürger zu schaffen. Niedrige Beschäftigungsquoten zeigen an, dass es einen großen nicht eingesetzten Bestand an arbeitsfähigen Menschen gibt.

- Die Alterung der Erwerbsbevölkerung und die Verlängerung der Lebenserwartung in den EU-Ländern werden den Druck auf die Finanzierung der Sozialsysteme verstärken. Die Beschäftigungsquoten, besonders die der älteren Männer, sind in der EU jedoch laufend zurück gegangen. Eine höhere Beschäftigung würde die Schwierigkeiten der Sozialversicherung mindern.

- Wenn möglichst viele Personen in die Erwerbstätigkeit eingebunden werden, wird der soziale Zusammenhalt in einer Gesellschaft gestärkt. Menschen, die sich aktiv an der Arbeitswelt beteiligen (einem wichtigen Teil der Gesellschaft), kommen selbst in den Genuss des daraus erwachsenden Wohlstandes.

- Ein hoher Beschäftigungsstand fördert auch die Frauenerwerbstätigkeit und trägt damit zu einer Gleichstellung der Geschlechter bei.

Vor zwanzig Jahren wiesen die USA und die EU noch ähnliche Beschäftigungsquoten auf. Inzwischen liegt die Quote der USA 14 Prozentpunkte höher. Legt man die US-Quote auf die EU an, so entspräche der Unterschied rein rechnerisch einer Arbeitsplatzzahl von etwa 34 Millionen. Zwischen den EU-Ländern gibt es erhebliche Unterschiede. Dänemark weist die höchsten und Spanien die niedrigsten Beschäftigungsquoten auf. Deutschland, Frankreich und

Italien, die 50% der gesamten Beschäftigung in der EU ausmachen, haben vergleichsweise niedrige Beschäftigungsquoten.

Was bedeutet „beschäftigungspolitisch erfolgreich“?

Im gängigen Verständnis wird ein Land für beschäftigungspolitisch erfolgreich gehalten, wenn die Arbeitslosigkeit nachhaltig sinkt oder bereits niedrig ist und wenn die Beschäftigung kontinuierlich ansteigt oder die Beschäftigungsquote schon ein hohes Niveau erreicht hat.

Sowohl bei der Arbeitslosigkeit als auch bei der Beschäftigung wäre jeweils zu hinterfragen, um welche Art von Erwerbslosigkeit und Beschäftigung es sich handelt: Stellt die gegebene Arbeitslosenquote unter Hochkonjunkturbedingungen bereits die Vollbeschäftigungsquote dar? Handelt es sich um strukturelle oder konjunkturelle Arbeitslosigkeit? Strukturelle Arbeitslosigkeit definiert die OECD als den Anteil an Arbeitslosen, der auch in einem wirtschaftlichen Aufschwung keine Beschäftigung findet und deshalb über makroökonomische Politiken nicht direkt beeinflusst werden kann.¹ Strukturelle Arbeitslosigkeit ist beschäftigungspolitisch schwieriger zu beseitigen als die konjunkturelle Arbeitslosigkeit und wäre bei einem Ländervergleich negativer zu bewerten.²

Auch bei der Beschäftigungs- bzw. Erwerbsquote stellen sich Fragen. Um welche Art von Beschäftigungen handelt es sich: Vollzeit, Teilzeit, dauerhaft, befristet? Wird die Beschäftigung beispielsweise nach Personen gezählt, kann sich ein irreführendes Bild ergeben, wenn die Teilzeitquoten sehr verschieden sind und sich sehr unterschiedlich entwickelt haben. Für Vergleichszwecke wäre es z. B. besser, die Beschäftigung als Arbeitsvolumen auszudrücken, etwa als die Summe der jährlich geleisteten Arbeitszeiten aller Beschäftigten. Weiterhin ist zu fragen: Kann man von seiner Arbeit den Lebensunterhalt

¹ Vgl. OECD (1994): The jobs study - evidence and explanations, Paris, S. 66

² Leider gibt es kein direktes Maß der strukturellen Arbeitslosigkeit. Eine Möglichkeit stellt die Ermittlung der sog. „inflationneutralen Arbeitslosenrate“ dar. Diese wird errechnet anhand von ökonometrischen Modellen, deren Gleichungssysteme die Wirtschafts- und Arbeitsmarktzusammenhänge abbilden. Über Simulationsrechnungen wird ermittelt, wie hoch die Arbeitslosigkeit ist, ab der eine weitere Konjunkturbelebung die Arbeitslosigkeit nicht weiter abbauen, sondern die Inflation nach oben treiben würde. Dies wäre dann der Fall, wenn die vorhandenen Produktionskapazitäten voll ausgelastet wären. Auch bei Vollauslastung der Kapazitäten gäbe es noch Arbeitslosigkeit. Ein Abbau dieser Arbeitslosigkeit wäre dann nur über eine Änderung der Rahmenbedingungen z. B. Arbeitszeitverkürzung, Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts, Qualifizierungsmaßnahmen, oder kapazitätserweiternde Investitionen möglich. Andernfalls bleibt ein Arbeitsplatzdefizit bestehen, als dessen Konsequenz sich Langzeitarbeitslosigkeit einstellt.

bestreiten? Oder besteht für viele Erwerbstätige die Gefahr der Armut bei Arbeit (working poor)?

Für die Veranstaltung heute möchten wir pragmatisch vorgehen und einige Länder herausgreifen, deren Arbeitslosigkeit von einem vergleichsweise hohen Niveau in der Vergangenheit auf ein niedriges Niveau zurückgegangen ist und deren Beschäftigung zugleich angestiegen ist. Dies sind schon seit einiger Zeit die Länder USA, GB, NL, DK. Für Frankreich und Deutschland setzte eine ähnliche Entwicklung erst seit später ein und ist noch in vollem Gang.

Welches Fazit lässt sich aus den internationalen Erfahrungen ziehen?

Das IAB untersuchte eine Reihe von Ländern, die einen Umschwung am Arbeitsmarkt geschafft haben. Als Resümée aus diesen Ländervergleichen lässt sich feststellen, dass es eine gewisse Vielfalt der Wege zu mehr Beschäftigung gibt. Die folgende Beobachtung soll dies kurz illustrieren.

Bei den hier betrachteten Ländern stehen sich prinzipiell zwei Konzeptionen gegenüber: Die ausgeprägte marktwirtschaftliche Orientierung der USA und Großbritanniens und das stärker korporatistische, auf Konsens ausgerichtete Modell der kontinentaleuropäischen Staaten Niederlande und Dänemark. Frankreich und Deutschland liegen dazwischen, allerdings wieder mit unterschiedlichen Ausprägungen. In Deutschland ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad noch relativ hoch und die Tarifhoheit der Sozialpartner hat starkes Gewicht. Demgegenüber sind in Frankreich vergleichsweise wenig Arbeitnehmer Mitglied einer Gewerkschaft und die Regierung kann vielfach direkt in das Arbeitsmarktgeschehen eingreifen. Dies geschieht z. B. bei der Arbeitszeit. Seit Anfang 2000 ist in Frankreich die Wochenarbeitszeit per Gesetz von 39 auf 35 Stunden herabgesetzt worden. In den angelsächsischen Ländern ist die gegenläufige Entwicklung bei der Arbeitszeit zu konstatieren: sie stieg stetig an.

In den USA und in Großbritannien spielen die Gewerkschaften keine große Rolle bei der Lohnfindung, die Lohnspreizung ist hoch, der Kündigungsschutz ist wenig ausgeprägt, Arbeitsverträge werden überwiegend auf betrieblicher oder individueller Ebene ausgehandelt und die Flexibilität des Arbeitsmarktes ist deshalb hoch. Das Länderpaar Niederlande und

Dänemark ist gekennzeichnet durch einen hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften, geringe Lohnspreizung und hohe Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die sich auch in hohen Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld) niederschlagen. Trotzdem erreichen beide Länder ein hohes Maß an Flexibilität: Die Niederlande über die große Verbreitung der Teilzeitarbeit, Dänemark wegen des geringen Kündigungsschutzes und der Möglichkeit, durch Ausüben von Druck Arbeitslose zur Aufnahme einer Beschäftigung oder Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme zu bewegen. Gesellschaftlich akzeptiert wird dieser Zwang zur Flexibilität, weil die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit nach wie vor sehr hoch sind. Deutschland und Frankreich zählen nach Untersuchungen der OECD zu den am stärksten regulierten Ländern, obwohl auch hier Flexibilisierungsmöglichkeiten entstanden sind, z. B. die große Verbreitung der Leiharbeit in Frankreich oder befristete oder 630-DM-Verträge in Deutschland.

Diese Bemerkungen sollen zeigen, dass es keine Patentrezepte in dem Sinn geben kann, dass man „Modelle“ (Systeme) kopiert. Jedes Land hat seinen eigenen historisch-traditionellen Hintergrund und eine andere gesellschaftliche Werteskala, aus denen heraus Veränderungen entwickelt werden müssen. Trotzdem zeigt der Blick über die Grenzen gewisse Gemeinsamkeiten für einen beschäftigungspolitischen Erfolg, die im folgenden aufgeführt sind:

* Ein **umfassender, gesamtwirtschaftlicher Ansatz** war wichtig für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt. Die Erfahrung zeigt, dass Reformen koordiniert und z. B. mit der Fiskal- und Sozialpolitik abgestimmt werden müssen. Isolierte Teilreformen bringen bestenfalls auch nur Teilerfolge, sei es nur in bestimmten „Nischen“ des Arbeitsmarktes oder sie sind nur von vorübergehender Dauer. So kann z. B. eine Subventionierung von Beschäftigungen für bestimmte Personengruppen zu Mitnahme- und Verdrängungseffekten führen, die per Saldo das Beschäftigungsniveau kaum erhöhen.

* **Für Investitionen und Verbrauch ist jeweils ein günstiger Rahmen** geschaffen worden, z. B. durch eine vorübergehend defizitäre Fiskalpolitik und eine expansive Geldpolitik. Erst bei sich verbessernder Wirtschaftslage erfolgte die Konsolidierung des Haushaltes. In fast allen Ländern stand am Ursprung des Umschwungs ein fiskalpolitischer Impuls.³ Um den

³ Vergleiche hierzu die Länderberichte im Heft 2/1998 der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Außerdem z. B. OECD (1998): Economic Outlook, Paris, S. A33 ; So erreichten die staatlichen Defizite - gemessen am BIP - ein Maximum 1992 in den USA, 1993 in Großbritannien, 1990 und 1992 in den

Konsum anzuregen wurden zum Beispiel die direkten Steuern gesenkt und die indirekten Steuern auf den Verbrauch stärker betont. Dies kann erfolgen über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer oder über die Einführung von Öko-Steuern wie in Dänemark oder den Niederlanden. Hierher gehören auch steuerlich abgesenkte Eingangsstufen für geringe Einkommen.

* **Die Produkt- und Dienstleistungsmärkte wurden liberalisiert.** Als Beispiel wäre Großbritannien zu nennen, welches in den achtziger und neunziger Jahren die Privatisierung vorantrieb. Ein Problem ist dabei, dass i. d. R. zunächst ein erheblicher Rückgang der Beschäftigung durch Freisetzung eintritt.

* **Dezentralisierte Systeme der Lohnfindung** können regionalen und betrieblichen Gegebenheiten besser Rechnung tragen. In den marktwirtschaftlich orientierten Ländern ist dies inhärent, da Arbeitsverträge vielfach individuell oder auf Betriebsebene ausgehandelt werden. Auch in den stark tarifvertraglich geprägten Arbeitsmärkten der Niederlande und Dänemarks sind zunehmend Flexibilisierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Arbeitszeit oder Entlohnung in den Tarifvereinbarungen eingeführt worden, um auf die lokalen/betrieblichen Bedürfnisse eingehen zu können.

* **Moderate Lohnsteigerungen begünstigen den Beschäftigungsaufbau.** Nach Unterlagen der OECD⁴ blieben die Reallöhne für Dänemark und die USA während der ersten Hälfte der neunziger Jahre weitgehend stabil. In den Niederlanden stiegen sie während des Fünfjahreszeitraums nur um 3,3%, während sie in Deutschland um 10% zunahmen. Großbritannien liegt dazwischen, wobei zu beachten ist, dass die Steigerungen in Großbritannien vor dem Hintergrund eines vergleichsweise niedrigen Lohnniveaus zu sehen sind.

* In einer Reihe von Ländern trugen sog. **Beschäftigungspakte** oder Bündnisse für Arbeit wesentlich zum Erfolg auf dem Arbeitsmarkt bei (z. B. NL, DK, Irl). Diese Bündnisse für Arbeit dienten der Verabredung einer gemeinsamen koordinierten Strategie der wesentlichen Akteure auf dem Arbeitsmarkt, also vor allem die Sozialpartner und die Regierung. Diese Pakte entstanden aus dem Bewusstsein, dass etwas gemeinsam gegen die Notsituation auf

Niederlande, 1993 in Dänemark. Seitdem gehen die Defizite stark zurück. Zum Vergleich Deutschland: hier ergab sich im Jahr 1996 ein Höchstwert.

⁴ OECD (1997): Employment Outlook, Paris, S. 7

dem Arbeitsmarkt getan werden muss, und zwar nicht nur mit kurzfristigen Aktionen. Solche Pakte wurden deshalb von einem breiten Spektrum der Bevölkerung und der politischen Parteien getragen. Im wesentlichen sollen drei Ziele erreicht werden: Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Sanierung der Haushalte. Ein wesentliches Merkmal war die Festlegung von mehrjährigen Lohnleitlinien, die moderate Lohnsteigerungen vorsahen. Letztere waren die Basis für eine stabilitätsorientierte makro-ökonomische Politik mit niedriger Inflation und niedrigen Zinsen.⁵ Der Erfolg der Lohnzurückhaltung stellte sich nicht kurzfristig ein, sondern es brauchte einen langen Atem. Erfolgreiche Bündnisse für Arbeit gab es vor allem in kleineren Ländern.

* Eng mit den Beschäftigungspakten verknüpft aber auch generell hinsichtlich der Bereitschaft zum Wandel stellt sich die Frage: **Haben kleinere Länder einen Vorteil?** Kleinere Länder sind in der Regel homogener. Überdies kennen sich die Entscheidungsträger. Sie können sich mehr oder weniger regelmäßig treffen, da die Wege kurz sind. Meist sind die Institutionen in der im Verhältnis zum Land überproportional großen Hauptstadt konzentriert. Darüber hinaus sind kleinere Länder Anpassungen gewöhnt. Sie mussten sich schon immer an die Größeren anpassen. Die Notwendigkeit von Veränderungen wird deshalb eher akzeptiert.

Hinsichtlich der Beschäftigungspakte könnte man die These aufstellen dass zentrale Sozialpakete als Instrument der Beschäftigungspolitik umso weniger geeignet sind, je größer die Volkswirtschaft ist. Nur in kleinen Ländern sei sichergestellt, dass die Vertreter der von Sozialpakten Betroffenen auch am runden Tisch vertreten sind. Eine generelle Lohnzurückhaltung als ein Grundelement von Beschäftigungspakten in kleineren Ländern (NL, Irland, Fi B, Portugal) ließe sich in größeren Ländern kaum durchsetzen. Diese These hat etwas für sich, aber auch in größeren Ländern sind Beschäftigungspakte möglich und zwar auf lokaler oder betrieblicher Ebene. Die Rahmentarifverträge müssen Differenzierungen nach Branchen und Betrieben entsprechend der Produktivitätsentwicklung ermöglichen.

* Nach einer Untersuchung der OECD⁶ lässt sich generell kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Strenge der **Arbeitsmarktregulierung** und Höhe der Arbeitslosigkeit oder Höhe der Beschäftigung feststellen. Aber es kann dadurch ihre Struktur beeinflusst werden. Z. B. fällt in Ländern mit strikten Vorschriften die Arbeitslosigkeit für männliche Arbeitnehmer im

⁵ Vgl. Peter Auer(1999): Europe's employment revival: four small European countries compared; ILO Symposium on „Social Dialogue and Employment Success“, Geneva, 2-3 March 1999

⁶ OECD (1999): Beschäftigungsausblick, Paris, S. 51 ff.

besten Erwerbsalter (25 – 45 Jahre) i. d. R. niedriger aus, dafür höher für andere Personengruppen, insbesondere für Jugendliche. Arbeitnehmer in dieser Altersgruppe sind also geschützter.

In einem stark regulierten Arbeitsmarkt sind die Bewegungen am Arbeitsmarkt geringer: Sowohl die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse als auch der Perioden der Arbeitslosigkeit sind im Durchschnitt länger. Vergleichsweise weniger Arbeitskräfte sind während eines Jahres von Arbeitslosigkeit betroffen. Dafür ist die Wahrscheinlichkeit größer, länger als ein Jahr arbeitslos zu bleiben. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass bei einem Konjunkturaufschwung ein wenig regulierter Arbeitsmarkt den Beschäftigungsaufbau begünstigt.

Diese Ergebnisse decken sich weitgehend mit früheren Studien der OECD. Für einen beschäftigungspolitischen Erfolg genügt danach eine Deregulierung der gesetzlichen Beschäftigungsschutz-Vorschriften allein nicht. Deregulierung und Liberalisierung schaffen aber die Voraussetzungen, die Effektivität anderer beschäftigungspolitischer Interventionen zu erhöhen. Wie internationale Vergleiche und Modellrechnungen des IAB zeigen, ist hierfür eine ganzes Bündel von Maßnahmen erforderlich.

* Durch **niedrige Lohnnebenkosten** konnten die Kosten des Faktors Arbeit verringert werden mit einer nicht unproblematischen Konsequenz für die soziale Sicherheit, denn niedrige Beiträge haben auch niedrige Ansprüche zur Folge. Oder das Sozialsystem muss teilweise oder ganz über Steuern finanziert werden, wie z. B. in Dänemark. Es zeigen sich unterschiedliche Philosophien zur Rolle der Sozialen Sicherheit (z. B. bei Arbeitslosigkeit) zwischen den angelsächsischen und den kontinentaleuropäischen Ländern. Im ersten Fall handelt es sich eher um eine Grundsicherung für den Notfall, die mehr das Überleben sichert, während bei den kontinentaleuropäischen Ländern eher das Prinzip gilt, bei Eintritt des Risikos - hier Arbeitslosigkeit - für einen bestimmten Zeitraum einen möglichst vergleichbaren Lebensstandard aufrechtzuerhalten.

* Ein gewisses Maß an **Lohnspreizung** ist notwendig, wobei die Unterschiede zwischen den hier betrachteten Ländern beachtlich sind. Dabei ist zu bedenken, daß sich kleinere Länder mit relativ homogenen Strukturen eine vergleichsweise geringe Lohn disparität leisten können.

Größere Länder mit erheblichen regionalen, wirtschaftsstrukturellen und Bildungsunterschieden, wie die USA oder GB, weisen eine erhebliche Lohnspreizung auf.

Diese hat in den beiden Ländern sicherlich zur Zunahme der Beschäftigung beigetragen. Allerdings sind bei rein marktwirtschaftlicher Lohnbildung Probleme nicht ausgeschlossen. Es kann in erheblichem Ausmaß Armut bei Arbeit entstehen (working poor). So leben z. B. in den USA 15% der Bevölkerung unterhalb der Armutsschwelle. In Großbritannien ist der Anteil der Personen unterhalb der Armutsschwelle mit 22% der zweithöchste in der EU, bei den Kindern mit 32% der höchste.

Insbesondere die geringqualifizierten Arbeitskräfte in den Industrieländern sind von Arbeitsmarktproblemen, einschließlich Lohndruck, betroffen - wegen des technologischen Wandels und der Globalisierung der Wirtschaft. Die hier betrachteten Länder haben darauf unterschiedlich reagiert. So gibt es in USA und GB eine negative Einkommenssteuer (USA: Earned Income Tax Credit; GB: Family Credit), um geringe Verdienste aufzubessern. Die europäischen Länder haben - um die Beschäftigung der wenig Qualifizierten zu fördern - weiterhin Reduzierungen der Sozialversicherungsbeiträge eingeführt. Auch Qualifizierungsbemühungen oder Lohnkostensubventionen der verschiedensten Art werden ergriffen.

* Kennzeichnend sind schließlich noch unterschiedliche Schwerpunkte in der **Arbeitsmarktpolitik**. In den marktwirtschaftlich orientierten Ländern USA und Großbritannien spielt die Arbeitsmarktpolitik - einschließlich der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit - keine große Rolle.⁷ Dadurch entsteht ein Druck zur Arbeitsaufnahme, auch in niedrig entlohnte Arbeit. Demgegenüber geben unter den OECD-Ländern Dänemark und die Niederlande vergleichsweise viel für die Arbeitsmarktpolitik aus. Wobei allerdings darauf hinzuweisen ist, dass etwa zwei Drittel der Ausgaben auf sog. passive Maßnahmen entfallen, vor allem auf Unterstützungszahlungen bei Arbeitslosigkeit. Es wird aber ein gewisser Druck ausgeübt, eine Arbeit aufzunehmen oder eine Qualifizierungsmaßnahme zu beginnen.

⁷ Die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen betragen 1995/96 für die USA 0,5% des Sozialprodukts, in Großbritannien 1,8%. Davon entfielen ca. drei Fünftel auf Arbeitslosenunterstützung, die in beiden Ländern vergleichsweise niedrig ist. Demgegenüber lagen die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik in Dänemark bei 6,6% des BIP und in den Niederlanden bei 4,8%. Zum Vergleich Deutschland: 3,8%. Vgl. OECD (1997): Employment Outlook, Paris

Die Konsequenzen in den Unterschieden bei den Unterstützungszahlungen bei Arbeitslosigkeit sollen kurz skizziert werden.

Die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit sind sehr niedrig und von kurzer Dauer in GB und den USA. In den USA beträgt etwa die Arbeitslosenunterstützung nur 25% - 35% des letzten Lohnes für maximal 26 Wochen (wie auch in GB). Es entsteht quasi ein Zwang zur Arbeit. Deshalb ist auch die Langzeitarbeitslosigkeit niedrig, denn man nimmt notfalls auch eine niedrig entlohnte Tätigkeit an. Bei sich bessernden Beschäftigungschancen kann man später wieder aufsteigen. Dies ist in den USA leichter möglich als bei uns, da es in den USA kein Stigma bedeutet, auch bei guter Ausbildung vorübergehend eine unterwertige Beschäftigung anzunehmen. Eine kurzfristige Übertragbarkeit der US-Verhältnisse auf Deutschland ist schon deshalb schwierig, weil Einfacharbeitsplätze hier kaum existieren. In den USA mit ihrer anderen Arbeitsmarktverfassung existieren Arbeitsplätze der verschiedensten Kategorien. In Deutschland sind die Einfacharbeitsplätze weitgehend wegrationalisiert worden (im Verarbeitenden Gewerbe) bzw. diese sind aus dem regulären Arbeitsmarkt gefallen und finden sich wieder in der Schattenwirtschaft.

Hohe Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit gibt es in den Niederlanden und in Dänemark. Dafür wird eine Politik von „carrot and stick“ betrieben, indem zwar eine ganze Palette arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen angeboten wird, aber zugleich ein gewisser Druck zur Arbeitsaufnahme ausgeübt wird. Dies kann geschehen durch engere Fassung der Zumutbarkeit, den regelmäßigen Nachweis der Arbeitsuche, das Aufstellen eines individuellen Beratungs- und Aktivierungsplanes oder die Verpflichtung zur Aufnahme einer staatlich subventionierten Beschäftigung oder einer Qualifizierungsmaßnahme. Insgesamt ist ein stärkerer Trend von welfare to work festzustellen, d. h. man soll sich bei Arbeit besser stellen als bei Bezug von Unterstützungszahlungen.

Die Kombination zwischen sozialer Absicherung bei Arbeitslosigkeit und einem Druck zur Aufnahme einer Beschäftigung bzw. einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme erleichtert die gesellschaftliche Akzeptanz dieser „Arbeitsmarktflexibilität“. Isoliert und für sich genommen bewirkt eine derartige Vorgehensweise nicht automatisch eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation, da keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen werden. Sie macht unter dem Gesichtspunkt Reduzierung der Arbeitslosigkeit Sinn, wenn auch entsprechende Arbeitsplätze verfügbar sind. Dies ist dann der Fall, wenn sich die Arbeitsmarktsituation

generell verbessert, oder wenn staatlich subventionierte Beschäftigung angeboten werden kann (ABM oder andere Formen der Lohnkostensubventionierung), oder wenn ein Niedriglohnsektor bereits besteht (USA, GB) oder gefördert wird. In allen anderen Fällen greift dieses Mittel eher in die Verteilung der Arbeitslosigkeit ein (es werden ja keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen): Die Reihenfolge in der „Warteschlange“ der Arbeitslosen wird verändert. Dies kann durchaus sinnvoll sein, wenn Arbeitslose wieder „aktiviert“ werden und ein Abgleiten in Langzeitarbeitslosigkeit vermieden wird. Die Erfahrung zeigt, daß je länger die Erwerbslosigkeit dauert, desto schwerer wird es, wieder heraus zu kommen. Ein weiterer Effekt des „carrot and stick“ kann darin bestehen, daß sich Arbeitslose nicht zum vereinbarten „Beratungsgespräch“ einfinden oder die angebotenen Maßnahmen nicht annehmen. Sie werden dann aus der Kartei der Arbeitslosen gestrichen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine gewisse Vielfalt der Wege zu mehr Beschäftigung existiert. Es gibt deshalb keine Modellländer, deren Vorgehensweise man als eine Art „Patentrezept“ einfach kopieren kann. Die eingeschlagenen Wege zu mehr Beschäftigung sind immer vor dem traditionell-historisch gewachsenen Hintergrund des jeweiligen Landes zu sehen. Vor diesem Hintergrund entstanden gesellschaftliche Werteskalen, aus denen sich wiederum Prioritätensetzungen ergaben, z. B. bei der Ausgestaltung der Sozialsysteme. Trotzdem zeigte der Blick über die Grenzen Gemeinsamkeiten für einen beschäftigungspolitischen Erfolg, zumindest aber die Bereiche auf, die für einen Erfolg auf dem Arbeitsmarkt wesentlich sind.

Das nächste Referat befasst sich mit den Konsequenzen eines internationalen Vergleichs für die mittel- und längerfristige Orientierung im Rahmen von Politikberatung.

Ulrich Walwei

Arbeitsmärkte im internationalen Vergleich

Quo vadis: Beschäftigungspolitische Vergleiche und wissenschaftliche Politikberatung

(Beitrag zur Konferenz „Wege zu mehr Beschäftigung“ am 5. September in Hannover im Rahmen der Expo2000)

Durch eine Vielzahl von Untersuchungen in den letzten Jahren liegen umfangreiche Erkenntnisse aus beschäftigungspolitischen Vergleichen vor. Welche Bedeutung können diese für die wissenschaftliche Politikberatung auf nationaler Ebene haben? Ein gutes Beispiel hierfür ist die Diskussion um die Trendwende auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

Der deutsche Arbeitsmarkt in der zweiten Hälfte der 90er Jahre: Warten auf die Trendwende

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wurde 1996 damit beauftragt, Strategien aufzuzeigen, wie in einem überschaubaren Zeitraum von fünf Jahren eine Halbierung der Arbeitslosigkeit erreicht werden kann.

Ein erstes Ergebnis der auf Simulationsrechnungen basierenden Untersuchung war, dass es keinen Königsweg zur Lösung der Arbeitsmarktmisere geben würde. In Anbetracht der Dimension des Beschäftigungsproblems wären einzelne Instrumente schlichtweg überfordert. Auch müsste bei extremer Dimensionierung von Einzelmaßnahmen mit analytisch nur schwer abschätzbaren Rück- und Nebenwirkungen gerechnet werden.

Daraus folgte die Kernaussage: Nur ein abgestimmtes Strategiebündel (i.S. eines Policy-Mix) würde zunächst einen Umschwung auf dem Arbeitsmarkt und dann einen wirksamen und nachhaltigen Beitrag zur Bewältigung der Beschäftigungskrise leisten können.

Die Studie zeigte dann weiter, dass die Tarifparteien den Hauptbeitrag zum nachhaltigen Aufbau von Beschäftigung und zum kontinuierlichen Abbau der Arbeitslosigkeit leisten können. Für eine am Beschäftigungsziel orientierte Tarifpolitik gibt es den Analysen zufolge zwei Ansatzpunkte:

- zum einen könnte die Tarifpolitik durch kostenneutrale, freiwillige, individuelle, flexible und reversible Formen der Arbeitszeitverkürzung zu einer Verringerung der für die Beschäftigungsschwelle wichtigen durchschnittlichen Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen beitragen.
- zum anderen kann die Tarifpolitik durch eine längerfristig zurückhaltende Lohnpolitik den Einsatz des Faktors Arbeit begünstigen. Bei der Umsetzung einer zurückhaltenden Lohnpolitik auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sind selbstverständlich vielfältige Formen der Differenzierung (z.B. nach Sektoren, Regionen und Qualifikationen) möglich.

Doch die Studie machte auch klar, dass dem Staat eine wichtige beschäftigungspolitische Rolle zukommt. Seine Aufgabe besteht darin, "beschäftigungsfreundliche" Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt zu setzen. Besondere Bedeutung hat dabei die Fiskalpolitik. Den Rechnungen zufolge ist es für die Beschäftigungsentwicklung bedeutend, wie stark der Staat in den Wirtschaftskreislauf eingreift, wie er sein Budget verwendet und wie er seine Aufgaben finanziert. Der Studie zufolge gehen positive Beschäftigungseffekte aus von einer schrittweisen Konsolidierung des Staatshaushaltes sowie Umschichtungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite – insbesondere zugunsten einer Senkung direkter Steuern und Abgaben sowie einer Erhöhung von Investitionen.

Bei dem hier nur in den Grundzügen dargestellten Strategiebündel handelt es sich also beileibe nicht um ein Schönwetterprogramm. Eine Umsteuerung mit einschneidenden Veränderungen in der Fiskal- und Tarifpolitik und ein langer Atem bei den Reformen wurden als unverzichtbar angesehen.

1998, also zwei Jahre später, (Arbeitslosigkeit war zwischenzeitlich nicht gesunken, sondern weiter gestiegen) wurde das in 1996 entwickelte Strategiebündel im Lichte internationaler Erfahrungen betrachtet. In den Vergleich wurden Länder einbezogen, die eine Trendwende auf dem Arbeitsmarkt herbeiführen konnten. Ziel der vergleichenden Betrachtung war die Überprüfung der Aussagen des Strategiebündels und möglichst eine Ergänzung des Bündels durch solche Komponenten, die sich üblicherweise Modellrechnungen entziehen.

Schnell wurde klar, dass auch die Analyse ausländischer Arbeitsmärkte keine Patentrezepte liefern würde. Die Untersuchungen haben gezeigt, wie andere Länder eine schwierige

Situation angegangen sind. D.h. ausgehend von welchen Problemen haben sie unter den dort jeweils gegebenen Rahmenbedingungen welche Strategien gewählt.

Da sich die Arbeitsmarktprobleme und die institutionellen sowie kulturellen Rahmenbedingungen in den Ländern mehr oder weniger stark unterscheiden können, steht bei beschäftigungspolitischen Vergleichen das Verstehen von Arbeitsmarktentwicklungen und nicht das Kopieren von Systemen im Vordergrund. Ein wirksamer Policy-Mix hat also immer auch länderspezifischen Bedingungen Rechnung zu tragen.

Im Falle von Deutschland muss beispielsweise auf die Sondersituation nach der Wiedervereinigung hingewiesen werden. Deutschland hat seitdem ein beträchtliches regionales Gefälle hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Arbeitsmarktperformance. In den Zahlen kommt deutlich zum Ausdruck, dass die Transformationsprobleme im Osten immer noch nach wirken. Für die alten Länder ergaben sich als Folge der Einheit massive finanzielle Lasten und ein verzögerter Konjunkturaufschwung.

Heute im Jahr 2000, also wiederum zwei Jahre später, sind die Fortschritte auf dem deutschen Arbeitsmarkt unverkennbar. Es vollzieht sich der langersehnte Umschwung auf dem Arbeitsmarkt. Ursachen hierfür gibt es auf beiden Seiten des Marktes. Das Arbeitskräfteangebot wird inzwischen durch die demographische Entwicklung eher entlastet. Für die nächsten Jahre wird ein anhaltend kräftiges Wirtschaftswachstum erwartet. Dies führt zunächst zu einem allmählichen und später eventuell beschleunigten Anstieg der Erwerbstätigenzahl. Daraus jedoch zu schließen, dass diese für den Arbeitsmarkt ökonomisch und demographisch günstige Konstellation auch über einen längeren Zeitraum anhält, ist jedoch unsicher.

Bedingungen für längerfristigen Beschäftigungserfolg

Mit der vollzogenen Trendwende verändert sich der Fokus der beschäftigungspolitischen Diskussion hierzulande. Nun geht es darum, dem Umschwung einen nachhaltigen Beschäftigungsaufbau folgen zu lassen. Voraussetzung hierfür ist, bei den beschäftigungspolitischen Anstrengungen nicht locker zu lassen. Eine kontinuierlich

steigende Beschäftigung würde zu einer Reduzierung der Unterbeschäftigung (also der registrierten Arbeitslosen und der Stillen Reserve) beitragen, weil die Zeiten der Belastung von der Angebotsseite des Arbeitsmarktes vorüber sind.

Generell befindet sich die Arbeitsmarktperformance der Länder laufend im Wandel. Dies hat zu tun mit unterschiedlichen Konjunkturverläufen, aber auch dem strukturellen Wandel der Volkswirtschaften, der Gewinne und Verluste nicht gleichmäßig verteilt. Angesichts von mehr Informationen über andere Länder (z. B. Daten und Analysen der EU) steht auch die Beschäftigungspolitik unter größerem Wettbewerbsdruck. Die vielfältigen Bemühungen um ein Benchmarking der Beschäftigungspolitik liefern dafür einen Beleg. Ähnlich wie beim Wettbewerb zwischen Unternehmen geht es aber auch beim beschäftigungspolitischen Wettbewerb um bewegliche Ziele. Es kann nicht nur erstrebenswert sein, in dem weniger erfolgreichen Land in fünf Jahren dort anzukommen, wo das erfolgreichere schon heute steht. Es macht mindestens eben so viel Sinn, sich Gedanken zu machen, wovon langfristiger Beschäftigungserfolg abhängig sein könnte. Von besonderer Bedeutung erscheint dabei, sich vorausschauend mit relevanten Zukunftsfragen auseinander zusetzen und auf dieser Basis Langfriststrategien zu entwickeln.

Mindestens drei Aspekte verdienen mit Blick auf die längerfristige Beschäftigungsentwicklung besondere Aufmerksamkeit:

1) Bewältigung des Strukturwandels

In Zeiten der Globalisierung und der technologischen Revolution wird die Gesamtzahl der Arbeitsplätze längerfristig um so höher ausfallen, je weniger Beharrungstendenzen und Abwehrstrategien es gibt, je weniger alte Arbeitsplätze subventioniert und vor Konkurrenz geschützt werden und je offensiver, anpassungsbereiter und schneller der nötige Strukturwandel mit Flexibilität, Innovationen und Investitionen vorangetrieben wird. Zu den Maßnahmen zur Forcierung des Wandels (sog. "strukturelle" Reformen) zählen u.a.:

- weitere Privatisierungen und Deregulierungen der Gütermärkte mit dem Ziel, Innovationen freizusetzen,
- Anpassungen des Sozialsystems und des Arbeitsrechts an eine flexiblere Arbeitswelt mit dem Ziel, Arbeitskräftemobilität möglichst nicht zu behindern,

- Förderung von Existenzgründungen in expandierenden Branchen mit dem Ziel, neue Märkte zu erschließen
- Auf- und Ausbau von Humankapital mit dem Ziel der Erlangung einer lebenslangen Beschäftigungsfähigkeit auch bei beruflicher und zwischenbetrieblicher Mobilität.

Solche strukturellen Reformen tangieren Besitzstände und sind von daher nicht leicht durchsetzbar. Internationale Vergleiche könnten in diesem Zusammenhang aufzeigen, ob es an dieser Stelle notwendigerweise den klassischen trade-off zwischen Effizienz und Verteilung gibt oder doch notwendige strukturelle Reformen so umgesetzt werden können, dass ein angemessenes soziales Schutzniveau gewahrt bleibt (Beispiel: Flexsecurity).

2) Beschäftigungsmöglichkeiten für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer (insbesondere Geringqualifizierte)

Auf dem Weg zu einer dauerhaft hohen Beschäftigungsquote kommt man an den Arbeitsmarktproblemen wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmern nicht vorbei. Projektionen des zukünftigen Qualifikationsbedarfs legen nahe, dass der Anteil einfacher Arbeitsplätze weiter zurückgehen dürfte. Es stünden also noch weniger Einstiegs- und Dauerpositionen für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes zur Verfügung als heute. Damit zeichnet sich in der absehbaren Zukunft ein nachhaltiger qualifikatorischer Mismatch am unteren Ende der Produktivitätsskala ab.

Für die Beschäftigungsprobleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer werden nachfrageseitige und angebotsseitige Gründe genannt. Bei der nachfrageseitigen Argumentation steht der Wegfall einfacher Arbeitsplätze im Vordergrund, z.B. infolge der zunehmenden Automatisierung, einer Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung, zu hoher gesetzlicher Lohnnebenkosten oder einer mangelnden Lohnspreizung nach unten. Bei der angebotsseitigen Argumentation wird dagegen unterstellt, dass einfache Arbeitsplätze zwar da wären, aber nicht oder nicht schnell genug besetzt werden können. Die angebotsseitige Argumentation unterstellt fehlende Arbeitsanreize und/oder eine unzureichende Beschäftigungsfähigkeit von Langzeiterwerbslosen.

In der beschäftigungspolitischen Diskussion werden zwei Therapien diskutiert, die auf den ersten Blick unabhängig voneinander zu sein scheinen: Zum einen mehr bildungspolitische

Anstrengungen und zum anderen mehr niedrig entlohnte Beschäftigung. Verstärkte bildungspolitische Anstrengungen zielen darauf, dem aktuell beobachtbaren und zukünftig zu erwartenden qualifikatorischen Mismatch von der Angebotsseite her zu begegnen. So könnte man beispielsweise versuchen, nachwachsende Kohorten noch mehr in Bildung einzubeziehen und Zug um Zug weniger qualifizierte Kohorten zu ersetzen. Dabei stellt sich zum einen das Problem der Fristigkeit, denn es braucht Zeit bis Erfolge sichtbar werden. Außerdem ist zu fragen, ob allein durch mehr Qualifizierung Mismatch-Probleme wirklich überwunden werden können und eine Bildungsoffensive nicht doch auf Grenzen stoßen muss.

Bei der anderen Therapie, nämlich verbesserten Rahmenbedingungen für niedrig entlohnte Beschäftigung, geht es darum, arbeitsintensive Güter und vor allem Dienste zu erschließen. Diese Strategie wirft andere Fragen und Probleme auf. Zum einen sind effektive Arbeitsanreize für Niedriglohnbeschäftigung und eher großzügige Transferleistungen sowie weitgehende soziale Sicherung unvereinbar. Lohnsubventionen mit dem Ziel, Unvereinbares vereinbar zu machen, wären in Ländern mit ausgebauter sozialer Sicherung mit exorbitanten fiskalischen Kosten (und evtl. erheblichen Fehlanreizen) verbunden. Zum anderen erscheint das Zusammenspiel von Entlohnung und individuellen Bildungsentscheidungen hier von Bedeutung zu sein. Nur wenn niedrig entlohnte Beschäftigung Aufwärtsmobilität ermöglicht, würden erwünschte Bildungsanstrengungen nicht gebremst.

Diese Ausführungen mögen ansatzweise deutlich gemacht haben, welche Interdependenzen zwischen Bildungs-, Sozial- und Tarifpolitik bestehen. Auch an dieser Stelle könnten internationale Vergleiche bei der Suche nach integrierten Lösungen helfen.

3) Konsequenzen des demographischen Wandels

Der demographische Wandel ist eine Herausforderung für nahezu alle westlichen Industrieländer. Am Beispiel Deutschland lässt sich dies gut illustrieren. Während sich bis zum Jahr 2010 das gesamtwirtschaftliche Arbeitskräfteangebot nur unwesentlich verändern (wahrscheinlich leicht abnehmen) dürfte, ist in den danach folgenden 30 Jahren mit einem enormen Rückgang des Arbeitskräfteangebotes zu rechnen. Das Arbeitskräfteangebot von heute rd. 42 Mio. könnte im extremen Fall um mehr als ein Viertel zurückgehen. Eine höhere Erwerbsbeteiligung (von verheirateten Frauen und Älteren) sowie Zuwanderungen in einem für offene Volkswirtschaften vertretbaren Ausmaß würden den Rückgang bremsen, nicht aber

aufhalten. Die mit dem Bevölkerungs- und Arbeitskräfterrückgang einhergehende Alterung stellt Wirtschaft und Gesellschaft vor andere Problemlagen. Nach Zeiten hoher Arbeitslosigkeit droht nicht nur auf berufsfachlichen oder regionalen Teilarbeitsmärkten Fachkräftemangel, eventuell sogar ein globaler Arbeitskräftemangel. Vorrangig zur Vermeidung personeller Engpässe ist dabei der Ausbau eines auf lebenslangen Lernens zielenden Weiterbildungssystems. Um Arbeitskräftemangel möglichst auszuschließen, sind bereits heute Überlegungen zur Ausschöpfung von Beschäftigungsreserven (Ältere, Frauen, Ausländer, Teilzeitbeschäftigte, Erstausbildung) anzustellen, um nicht in absehbarer Zeit von den dann veränderten Problemlagen überrascht zu werden. Die westliche Welt wird sich darauf einstellen müssen, dass es zunehmend zu einem grenzüberschreitenden Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte kommen wird. Dabei wird es für die Länder darauf ankommen, möglichst attraktiv für die Qualifiziertesten zu sein.

Im Zuge des demographischen Wandels sind auch bei der Finanzierung des Sozialstaats Umsteuerungen unausweichlich, da unter status-quo-Bedingungen ein immer größerer Teil des Einkommens für die sozialen Sicherungssysteme (insbesondere die Alterssicherung) verwendet werden muss. Neben einer kollektiven Mindestsicherung wird die Eigenvorsorge einen stärkeren Platz einnehmen. Angesichts der steigenden Lebenserwartungen hätte man aber mit der Verlängerung der Lebensarbeitszeit (abhängig vom Zeitpunkt des Eintritts und des Austritts in bzw. aus dem Arbeitsmarkt) eine weitere Option, den finanziellen Lasten zu begegnen.

Auch mit Blick auf den demographischen Wandel sind Konzepte gefragt, bei denen Herangehensweisen anderer Länder eine wichtige Referenz für nationale Politiken darstellen können.

Fazit

Auch in der längeren Frist sind Beschäftigungsprobleme lösbar, wenn Zukunft nicht als Schicksal gesehen wird, sondern als etwas, was wir heute bereits mit gestalten können. Nichts ist wohl sicherer als der Wandel. Wir tun gut daran, Wirtschaft und Gesellschaft auf die Notwendigkeit von hoher Anpassungsfähigkeit und –bereitschaft vorzubereiten.