

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Ulrich Walwei

Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder
- Konsequenzen für Deutschland

31. Jg./1998

2

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder: Konsequenzen für Deutschland

Ulrich Walwei*

In den USA, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und in Dänemark hat sich vor allem in den letzten Jahren die Beschäftigungssituation entscheidend verbessert. In den vier Ländern gibt es zudem Hinweise auf eine Nachhaltigkeit der positiven Entwicklung. Auch wenn die von den „Erfolgsländern“ eingeschlagenen Wege zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit nicht einfach kopiert werden können, liefern sie doch bei der Auswahl und Kombination von Strategien zur Bewältigung der deutschen Arbeitsmarktprobleme wichtige Orientierungshilfen. In diesem Beitrag geht es vor allem darum, die für die deutsche Situation vorliegenden Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation im Lichte der „Erfolgsgeschichten“ zu betrachten und gegebenenfalls zu ergänzen.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist das auf Simulationsrechnungen basierende IAB-Strategiebündel aus dem Jahr 1996. Leitgedanke der IAB-Vorschläge ist, daß in Anbetracht der Dimension des Beschäftigungsproblems einzelne Instrumente völlig überfordert wären. Das Strategiebündel setzt daher auf drei Komponenten:

- eine Verringerung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit, vor allem über eine Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung und eine Verringerung der bezahlten Überstunden,
- eine moderate Tarifpolitik bei den Löhnen, deren Anstieg zunächst hinter dem Produktivitätsanstieg zurückbleibt und diesen auch später nicht übersteigt sowie
- fiskalpolitische Impulse durch Steuer- und Abgabensenkungen im Rahmen eines festen Fahrplans zur mittelfristigen Haushaltskonsolidierung sowie beschäftigungswirksame, aufkommens- und ausgabenneutrale Umschichtungen im öffentlichen Haushalt.

Die Erfahrungen beschäftigungspolitisch erfolgreicher Länder bestätigen, daß die für Westdeutschland vorgeschlagenen und auf Ostdeutschland tendenziell übertragbaren Maßnahmen einem „Feldversuch“ standhalten. Darüber hinaus liefern die internationalen Erfahrungen Ansatzpunkte zur Ergänzung des IAB-Strategiebündels – vor allem in solchen Politikbereichen, die sich einer quantitativen Simulation entziehen. Zu nennen sind dabei vor allem

- eine Förderung des Strukturwandels wie weitere Schritte zur Liberalisierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten, um Raum für innovative Produkte und Ideen zu schaffen,
- eine flexiblere Lohnfindung und eine stärkere Lohndifferenzierung, welche z.B. durch Steuer- und Abgabensenkungen für Geringverdiener sozialpolitisch flankiert werden könnte,
- eine Modernisierung des arbeitsrechtlichen Regelwerks, im Sinne eines Kompromisses schutzwürdiger Interessen von beschäftigten Insidern und arbeitssuchenden Outsidern einerseits und personalpolitischer Erfordernisse der Unternehmen andererseits sowie
- eine noch konsequentere Orientierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik am ersten Arbeitsmarkt mit dem vorrangigen Ziel einer Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit der Problemgruppen des Arbeitsmarktes.

Die „Erfolgsgeschichten“ der hier betrachteten Länder belegen, daß in westlichen Industrieländern auch heute noch ein Beschäftigungsaufschwung prinzipiell möglich ist. Die momentan populäre These vom „Ende der Erwerbsgesellschaft“ wird angesichts dieser internationalen Erfahrungen daher mehr als nur in Frage gestellt. Die Ländererfahrungen zeigen auch, daß bei der Bewältigung von Beschäftigungsproblemen nicht nach Lösungen außerhalb des marktwirtschaftlichen Systems gesucht werden muß – z.B. in Form großangelegter Arbeitsplatzsubventionsprogramme. Es kommt vielmehr auf solche Reformen der Sozialen Marktwirtschaft an, die zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für „reguläre“ Beschäftigung führen.

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Ausgangslage des deutschen Arbeitsmarktes
- 3 Das beschäftigungspolitische „Sorgenkind“ Deutschland: international ein Einzelfall oder sogar Sonderfall?
- 4 Das IAB-Strategiebündel 1996 im Lichte internationaler Erfahrungen

- 5 Ansatzpunkte zur Ergänzung des IAB-Strategiebündels
- 6 Fazit

1 Einleitung

Im Beitrag von Heinz Werner in diesem Heft wurden zusammenfassend diejenigen Strategien und Maßnahmen dargelegt, die in den vier „Erfolgsländern“ zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage ergriffen worden sind. Trotz teilweise unterschiedlicher Wege (z.B. verschiedener Maßnahmekombinationen) haben diese Länder ihre Beschäftigungssituation vor allem in den letzten Jahren entscheidend verbessert. Die bei-

* Dr. Ulrich Walwei ist Leiter des Arbeitsbereichs Mittel- und Langfristige Vorausschau im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

den „Beschäftigungswunderländer“ USA und Niederlande blicken nun bereits auf zwei Dekaden zurück, in denen die Erwerbstätigkeit kräftig zugelegt hat. In beiden Ländern konnte das steigende Arbeitskräfteangebot absorbiert und schließlich auch die Arbeitslosigkeit abgebaut werden. In Großbritannien und Dänemark ergab sich dagegen erst in den letzten Jahren, unterstützt durch einen anhaltenden Wirtschaftsaufschwung, eine deutliche Besserung der Arbeitsmarktlage. In allen vier Ländern gibt es Hinweise auf eine Nachhaltigkeit der positiven Entwicklung, so daß auch bei neuerlichen Rezessionen die früheren Höchststände der Arbeitslosigkeit wohl kaum wieder erreicht werden dürften. Welche Relevanz besitzen nun die „Erfolgsgeschichten“ für die bundesdeutsche Beschäftigungssituation?

Die „Erfolgsgeschichten“ liefern Anhaltspunkte dafür, wie andere Länder eine schwierige Beschäftigungssituation angegangen sind und welche Ergebnisse durch Reformen erzielt werden konnten. Sie unterstreichen, daß in westlichen Industrieländern ein Beschäftigungsaufschwung prinzipiell möglich ist. Die momentan populäre These vom „Ende der Erwerbsgesellschaft“¹ wird angesichts dieser internationalen Erfahrungen mehr als nur in Frage gestellt. Die Ländererfahrungen zeigen, daß bei der Bewältigung von Beschäftigungsproblemen nicht nach Lösungen außerhalb des marktwirtschaftlichen Systems gesucht werden muß, z.B. in Form großangelegter Arbeitsplatzsubventionsprogramme. Vielmehr kommt es den Ländererfahrungen zufolge auf solche Reformen der Sozialen Marktwirtschaft an, die zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für „reguläre“ Beschäftigung führen. Natürlich können die von den „Erfolgsländern“ eingeschlagenen Wege zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit nicht einfach kopiert werden. Die wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Ausgangsbedingungen sind so verschieden, daß jedes Land eigene Strategien zur Bekämpfung der Arbeitsmarktprobleme entwickeln muß. Bei Auswahl und Kombination der Strategien liefern die Ländererfahrungen aber wichtige Orientierungshilfen.

Möchte man daraus Konsequenzen für Deutschland ziehen, stellen sich zunächst einmal zwei Aufgaben: Zum einen wäre zu klären, inwieweit die deutsche Situation mit der anderer Länder vergleichbar ist. Zum anderen ist zu prüfen, ob die in den anderen Ländern ergriffenen und als „erfolgreich“ geltenden Maßnahmen unabhängig vom situativen Kontext wirken. Hierfür sollen zunächst die aktuellen Ausgangsbedingungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt in Erinnerung gerufen werden. Danach soll erörtert werden, welche Besonderheiten (z.B. die Wiedervereinigung) bei der Einschätzung der gegenwärtigen Beschäftigungssituation in Deutschland zu berücksichtigen sind – v.a. im Vergleich zu den „Erfolgsländern“. In einem dritten Schritt geht es darum, die für die deutsche Situation vorliegenden Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation im Lichte der „Erfolgsgeschichten“ zu betrachten. Im Vordergrund steht dabei eine Würdigung des auf Simulationsrechnungen basierenden IAB-Strategiebündels aus dem Jahr 1996. Am Ende des Beitrags soll schließlich vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen nach An-

satzen gesucht werden, die eine sinnvolle Ergänzung des Strategiebündels darstellen.

2 Ausgangslage des deutschen Arbeitsmarktes

Die Entwicklung der deutschen Arbeitslosenquoten von der Nachkriegszeit bis heute zeigt, daß Phasen der Vollbeschäftigung eher die Ausnahme (in den Jahren 1960-1973) und Zeiten der Unterbeschäftigung (sowohl in den 50er Jahren wie auch ab 1974 bis zum aktuellen Rand) die Regel darstellen (vgl. hierzu die Abbildung 1). Dabei offenbart die aktuelle Beschäftigungskrise, daß es sich nicht nur um ein konjunkturelles und rein quantitatives Problem handelt. Zum millionenfachen Defizit an Arbeitsplätzen kommen Strukturprobleme hinzu, die sich in Form von Langzeitarbeitslosigkeit niederschlagen. Diese hat sich im Zuge von Sortierprozessen herausgebildet. Betroffen davon sind vor allem wettbewerbschwächere Arbeitnehmer. Ihre Reintegration wird dadurch erschwert, daß nicht zuletzt aufgrund der Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten hierzulande mehr und mehr verloren gehen.

Problematisch sind aber nicht nur das aktuell hohe Niveau der Arbeitslosenquoten in West- und Ostdeutschland und die Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit, sondern auch die Entwicklung im Zeitablauf. Nicht nur die absolute Zahl der Arbeitslosen, sondern auch die Arbeitslosenquoten (als Anteil der Arbeitslosen an allen Erwerbspersonen) sind von Rezession zu Rezession gestiegen. In keinem Beschäftigungsaufschwung in den letzten zwanzig Jahren ist es gelungen, die Arbeitslosenquoten wieder auf den Stand vor der jeweils letzten Rezession zu drücken. In der ökonomischen Theorie bezeichnet man einen solchen Prozeß als „Hysterese“. Negative Veränderungen am Arbeitsmarkt können offenbar nicht mehr oder nur noch schwer rückgängig gemacht werden.

Eine mittel- bis langfristig bestehende gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzlücke (Sockelarbeitslosigkeit) ist immer auf ein ganzes Bündel von Ursachen zurückzuführen. Sie kann erstens entstehen als Folge einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums bei unverändertem Produktivitätsfortschritt. Dies kann bedingt sein durch nachfrageseitige Störungen (z. B. Sättigungstendenzen) oder angebotsseitige Probleme (z. B. Stagnationstendenzen infolge unrentabler Produktions- und Investitionsbedingungen). Als zweite Ursache für eine hohe Sockelarbeitslosigkeit kommt eine fortwährende Steigerung der Arbeitsproduktivität (z.B. aufgrund technologischen Fortschritts) bei unverändertem Wirtschaftswachstum in Betracht. Schließlich kann drittens ein starker Anstieg des Arbeitsangebots (z. B. aufgrund demographischer Faktoren, einer zunehmenden Erwerbsbeteiligung oder starker Zuwanderungen) bei unverändertem Wirtschaftswachstum und unveränderter Beschäftigungsintensität einen (nicht-konjunkturell bedingten) Sockel an Arbeitslosen bilden. Alle drei Faktoren spielen bei der Erklärung der aktuellen Beschäftigungsprobleme in Deutschland eine wichtige Rolle.

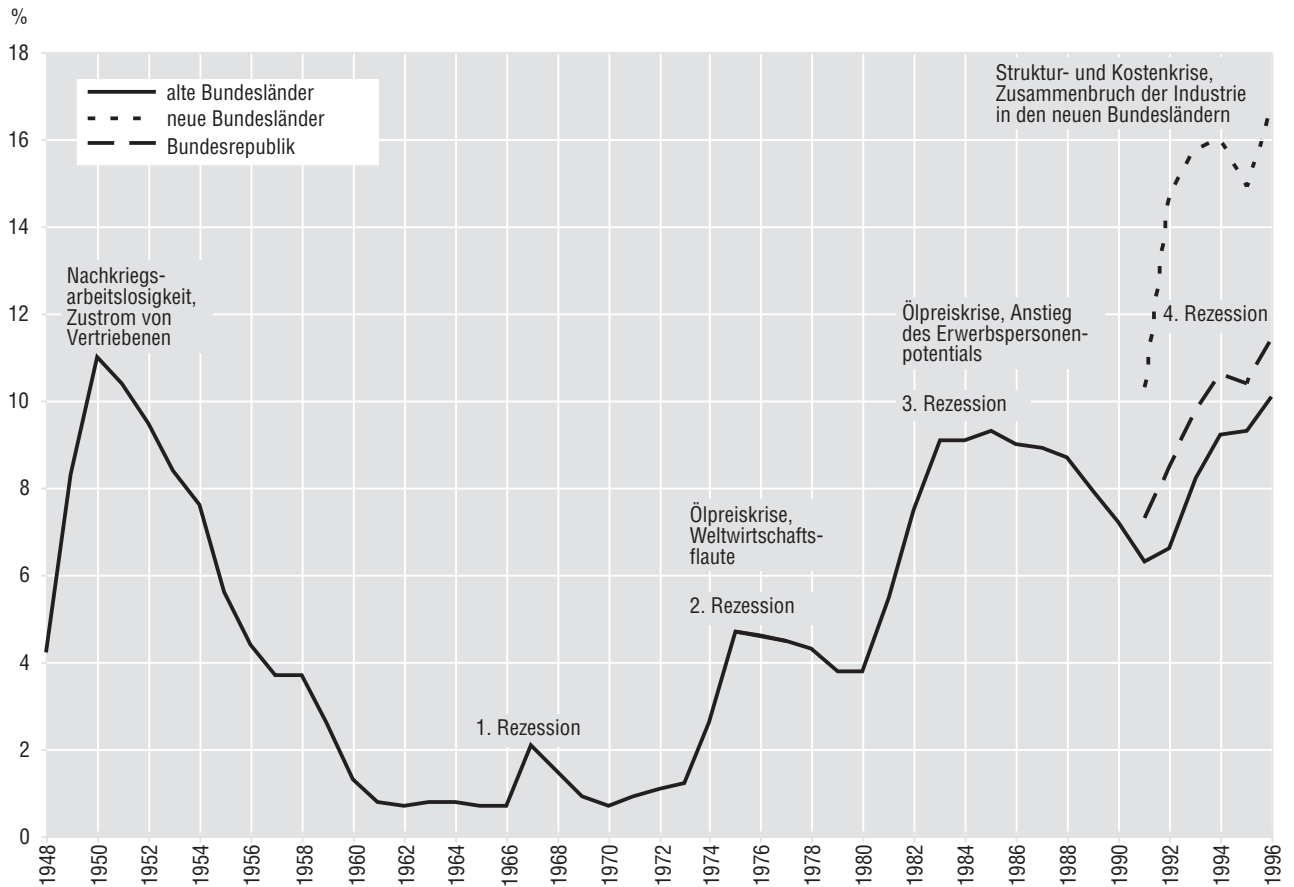
Die Abbildung 2 zeigt die westdeutsche Arbeitsmarktbilanz von 1965 bis 1997, in der dem Erwerbspersonenpotential² die Zahl der Erwerbstätigen gegenübersteht. Das Bild macht deutlich, wie sich die Schere zwischen Angebot und Nachfrage auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt immer weiter geöffnet hat. Der Anstieg der Erwerbstätigkeit war viel zu schwach, um das stark wachsende Arbeitskräfteangebot absorbieren zu können. Auch im Osten Deutschlands sorgte die Angebotsseite nicht für eine Entlastung des Arbeitsmarktes: Bei rückläufiger Erwerbstätigkeit blieb die Erwerbsneigung nach wie vor hoch.³

¹ So wird im neuen Bericht an den Club of Rome davon ausgegangen, daß entlohnte Arbeit tendenziell schrumpft und nicht-monetarisierte Aktivitäten (z.B. ehrenamtliche Tätigkeiten) teilweise an ihre Stelle treten bzw. diese ergänzen werden. Vgl. hierzu ausführlich: Giarini/Liedtke 1998.

² Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) schätzt dieses potentielle Arbeitsangebot (Erwerbspersonenpotential), welches die Zahl derjenigen Personen umfaßt, die unter Hochkonjunkturbedingungen am Arbeitsmarkt (Vollbeschäftigung) Arbeit anbieten würden. Das Erwerbspersonenpotential schließt die Vorrucheständler ein.

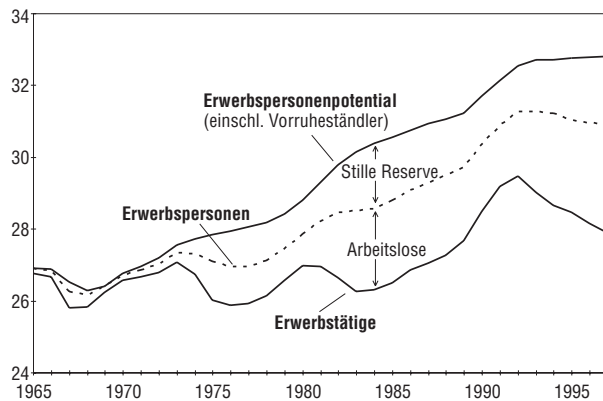
³ Vgl. hierzu ausführlich: Fuchs 1998.

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten 1948 - 1996



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Abbildung 2: Westdeutsche Arbeitsmarktbilanz 1965 - 1997
– Inlandskonzept, in Mio –



Quelle: IAB (V/2), BA, Statistisches Bundesamt

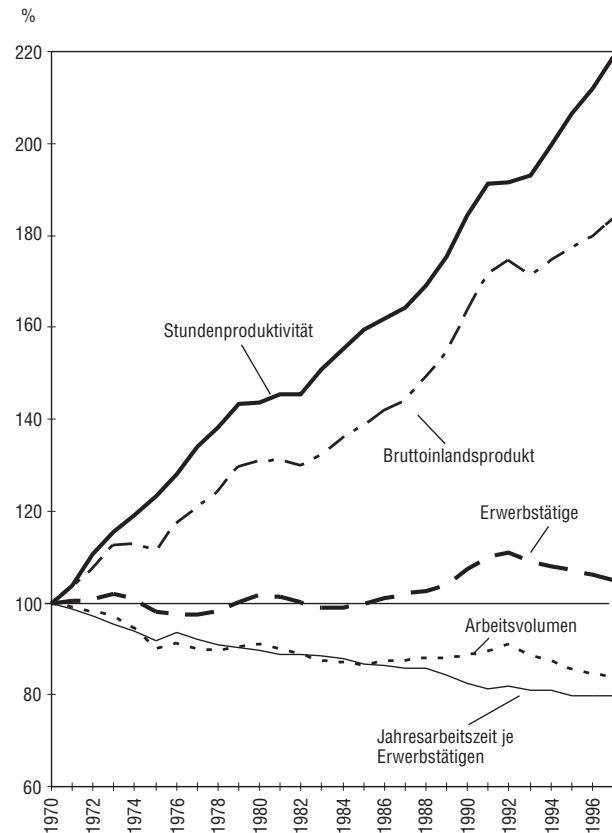
Warum konnte die Arbeitskräftenachfrage in West- und Ostdeutschland nicht mit dem Arbeitsangebot mithalten? Bei der Analyse der Beschäftigungsleistung einer Volkswirtschaft werden üblicherweise drei arbeitsmarktrelevante Indikatoren einbezogen: die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes, der

⁴ Das Bruttoinlandsprodukt ist das Produkt aus der Zahl der Erwerbstätigen, der Arbeitsproduktivität je Stunde und der Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen. Dabei handelt es sich nicht um einen kausalanalytischen Zusammenhang, weil hinter den Größen ein interdependentes Wirkungsgeflecht steht. Er ist somit nur bedingt zur Ableitung von beschäftigungspolitischen Schlußfolgerungen geeignet. Vgl. hierzu z.B. Barth/Zika 1996.

Stundenproduktivität und der Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen. Zwischen den Indikatoren besteht ein formaler Zusammenhang i.S. einer tautologischen Identitätsgleichung.⁴ Die Abbildung 3 stellt auf der Basis dieses Zusammenhangs die Entwicklung der genannten Arbeitsmarktindikatoren in Westdeutschland für die Jahre 1970 bis 1997 dar. Als naheliegende Ursache für die unzureichende Beschäftigungsleistung in Westdeutschland kommt zunächst in Betracht, daß das wirtschaftliche Wachstum möglicherweise zu schwach war. Bis 1992 lag das Wirtschaftswachstum auf einem für hochentwickelte Industrieländer „normalen“ Pfad. Danach setzte allerdings eine Schwächeperiode ein, die durch anhaltende Rezession und niedriges Wachstum gekennzeichnet war.

Auch wenn die schwache Wachstumsdynamik am aktuellen Rand sicherlich einen Teil der westdeutschen Arbeitsmarktkrise erklärt, so liegt das entscheidende Defizit wohl in der relativ geringen Beschäftigungsintensität unseres Wirtschaftswachstums. Von Bedeutung für die Beschäftigungsintensität des Wachstums sind die Entwicklung der Arbeitsproduktivität je Stunde und der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen. Die Abbildung 3 zeigt, daß die Stundenproduktivität zwischen 1970 und 1997 deutlich stärker gewachsen ist als das Bruttoinlandsprodukt. Die westdeutsche Volkswirtschaft war also in der Lage, ihre Güter und Dienste mit immer weniger Arbeitseinsatz (Arbeitsvolumen) bereitzustellen. Hauptursachen hierfür sind der durch vermehrten Sachkapitaleinsatz erzielte technische Fortschritt, das durch gesteigerte Bildungsinvestitionen erreichte Qualifikationsniveau der Beschäftigten und das hohe Niveau der als „Pro-

Abbildung 3: Arbeitsmarktentwicklung in Westdeutschland 1970 - 1997



Quelle: Statistisches Bundesamt, IAB

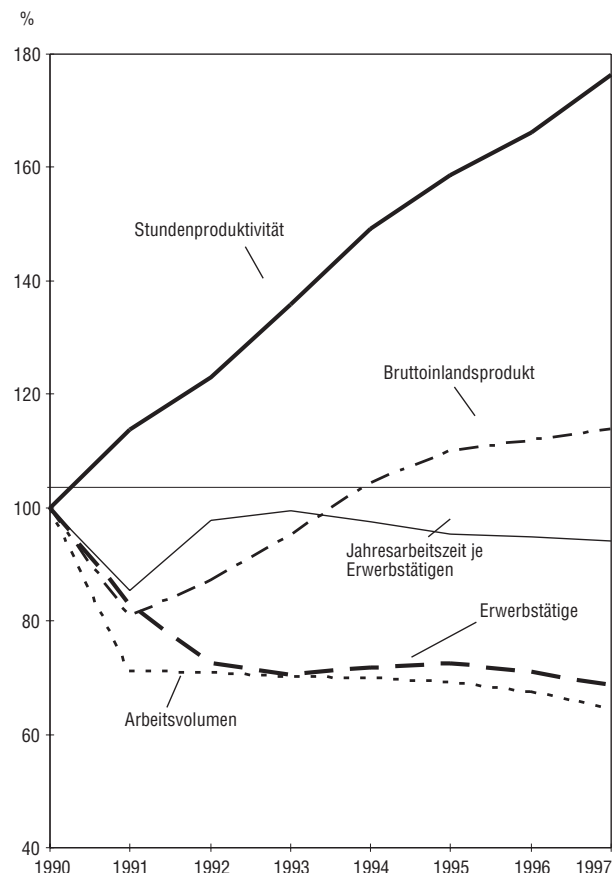
duktivitätssteigende“ wirkenden Lohnstückkosten. Daß es nicht zu einer Entkoppelung von Wachstum und Beschäftigung (Stichwort: „Jobless Growth“) gekommen ist, dürfte nicht zuletzt am kontinuierlichen Rückgang der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen liegen. Geringere Wochenarbeitszeiten und mehr Teilzeit haben zwar durch eine Verdichtung der Arbeit die Stundenproduktivität zusätzlich gepusht. Sie haben aber auch durch eine Umverteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Köpfe zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen.

Auch die analoge Darstellung für den Osten Deutschlands in der Abbildung 4 macht einige interessante Sachverhalte deutlich. In den neuen Bundesländern hat sich im Zuge des Aufholprozesses zunächst einmal ein „Jobless Growth“ ergeben. Der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts nach dem ökonomischen Tiefststand in 1991 wurde weitgehend von der dynamischen Entwicklung der Stundenproduktivität getragen. Der für den Aufholprozeß in den neuen Ländern unverzichtbar hohe Produktivitätsfortschritt ist im wesentlichen Folge des höheren Kapitaleinsatzes nach der Wende und der massiven Freisetzungen in vielen ostdeutschen Betrieben. Erst nach und nach verringert sich die durchschnittliche Jahresarbeitszeit der ostdeutschen Erwerbstätigen und liegt mit 1591 Stunden 1997 noch deutlich über dem Westniveau von 1503 Stunden. Erklärung hierfür dürfte sein, daß bei den arbeitszeitbezogenen Tarif- und Individualvereinbarungen aufgrund des Lohngefälles zum Westen der Einkom-

⁵ Vgl. Emmerich/ Walwei 1998.

menssicherung höhere Priorität beigemessen wurde als der Beschäftigungssicherung.

Abbildung 4: Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland 1990 - 1997



Quelle: Statistisches Bundesamt, IAB

Der Osten Deutschlands befindet sich momentan auf einer schwierigen Wegstrecke, denn sieben Jahre nach der Wiedervereinigung ist der wirtschaftliche Aufholprozeß in den neuen Bundesländern ins Stocken geraten. Trotz des Aufwärtstrends im Verarbeitenden Gewerbe steckt Ostdeutschland mit dem Ende des Baubooms in einer neuerlichen Krise. Die momentane Abhängigkeit der ostdeutschen Wirtschaft vom Baugewerbe macht ein grundsätzliches Problem der gegenwärtigen Wachstumsschwäche deutlich: Die mangelnde Ausrichtung auf überregionale Märkte, insbesondere die unzureichende Exportorientierung. Auch die Perspektiven für den Arbeitsmarkt der neuen Bundesländer sind alles andere als rosig. Der massive Strukturwandel in der ersten Phase der Transformation (bis etwa 1993) führte zu einem drastischen Rückgang der Erwerbstätigkeit und zu beträchtlicher Unterbeschäftigung. Der für die Folgezeit erhoffte Aufholprozeß gestaltet sich wesentlich schwieriger und auch langwieriger als man dies noch zu Beginn der 90er Jahre erwartet hatte. Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, daß der Zusammenhang von Produktivitätsentwicklung und Lohnabschlüssen weitgehend außer Kraft gesetzt worden ist. Im Ergebnis verzeichnen die neuen Länder noch immer deutlich höhere Lohnstückkosten als die alten Bundesländer.⁵ Als Folge des zögerlichen Aufholprozesses und des Abbaus historisch bedingter Überkapazitäten in der Bauwirtschaft befindet sich die Erwerbstätigkeit im Osten erneut auf einem absteigenden Ast.

3 Das beschäftigungspolitische „Sorgenkind“ Deutschland: international ein Einzelfall oder sogar Sonderfall?

Der Vergleich mit den vier „Erfolgsländern“ USA, Niederlande, Großbritannien und Dänemark könnte den voreiligen Schluß nahelegen, daß sich von den westlichen Industrieländern nur und vor allem Deutschland einer Situation mit mangelndem Beschäftigungswachstum und anhaltend hoher Arbeitslosigkeit konfrontiert sieht. Dabei darf nicht außer acht gelassen werden, daß auch andere Länder der Europäischen Union wie Spanien, Frankreich und Italien große Arbeitsmarktprobleme haben. (vgl. Abbildung 5). Solche Befunde dürfen aber nicht als Alibi dafür dienen, in Attentismus zu verharren oder prinzipiell die Verbesserungsfähigkeit des Arbeitsmarktes hierzulande und anderswo in Frage zu stellen. Genau dies wird ja von den „Erfolgsgeschichten“ widerlegt. Allerdings wäre es eine interessante Forschungsfrage, nicht nur bei erfolgreichen Ländern nach den Ursachen des Erfolges zu suchen, sondern auch bei „Problemländern“ nach den Gründen für deren Probleme.⁶ Dahinter steckt die Erkenntnis, daß man auch und gerade aus Fehlern oder Mißerfolgen lernen kann. Auch bei einer Problemanalyse würden sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern mit Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt herausarbeiten lassen.

Deutschland ist also im Hinblick auf seine beschäftigungspolitische Situation vor allem in Westeuropa beileibe kein Einzelfall. Im Unterschied zu allen anderen westlichen Industrieländern ist aber bei der Beurteilung der deutschen Arbeitsmarktlage ein Sachverhalt zu berücksichtigen, für den

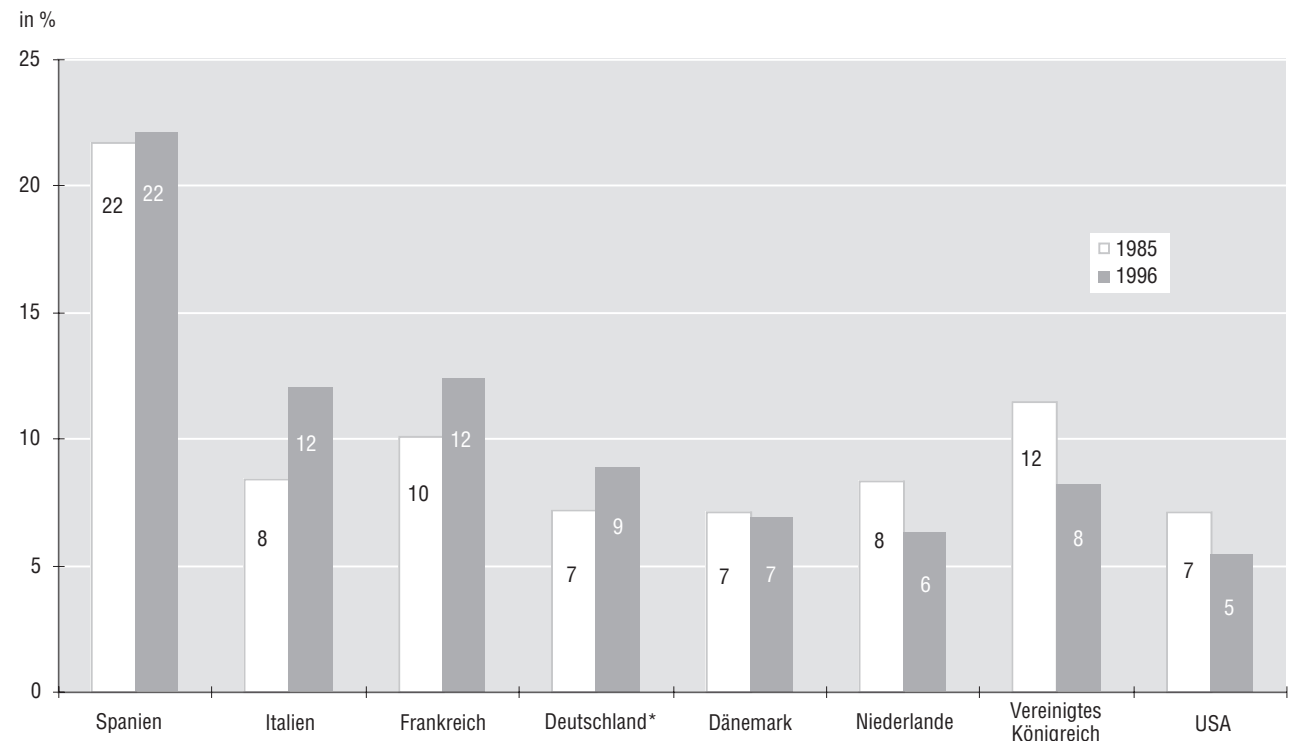
⁶ Das Jahresgutachten 1997/1998 des Sachverständigenrates geht u.a. auf die jüngste Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Frankreich und Italien ein.

⁷ Vgl. Sexton/ O'Connell (Hrsg.) 1996.

sich weltweit so keine Parallelen finden. Mit der Wiedervereinigung ist Deutschland ein wesentlich heterogeneres Staatsgebilde geworden. Zwischen den alten und neuen Bundesländern besteht noch immer ein beträchtliches ökonomisches Gefälle. Bruttowertschöpfung je Einwohner und Produktivität je Erwerbstätigen erreichen im Osten trotz erkennbarer Aufwärtsentwicklung kaum mehr als 60% des Westniveaus. Darin kommt zum Ausdruck, daß sich die neuen Bundesländer von den Folgen der Transformation noch nicht erholt haben. Im internationalen Maßstab ist Ostdeutschland eine Ökonomie mit erheblichem Entwicklungsrückstand. Von daher stellt sich bei internationalen Vergleichen die Frage, ob für die neuen Bundesländer hochentwickelte Industrieländer (wie z.B. die „Erfolgsländer“) mit säkularer Ordnungstabilität eine geeignete Referenz darstellen. Aus dem Blickwinkel Ostdeutschlands wäre es aufschlußreicher, westeuropäische Länder oder auch Regionen heranzuziehen, die einen erfolgreichen Aufholprozeß vollzogen haben bzw. gerade vollziehen.

Von besonderem Interesse für die neuen Länder könnte deshalb z.B. die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung der Republik Irland sein.⁷ Noch bis weit in die 80er Jahre galt die von der Landwirtschaft geprägte Insel als industrielles Entwicklungsland. Nicht umsonst zählte Irland zu den vom Europäischen Strukturfonds besonders begünstigten Nehmerländern. Die (standardisierte) Arbeitslosenquote stieg zwischen 1981 und 1986 von 10% auf mehr als 17%. In der Folgezeit blieb die Arbeitslosigkeit abgesehen von wenigen Schwankungen hoch. In 1993 waren es immer noch knapp 16%. Seitdem geht die Arbeitslosigkeit kontinuierlich zurück und lag bei weiter abnehmender Tendenz 1997 nur noch bei 11%. In den letzten fünf Jahren erlebt Irland (inzwischen auch als „keltischer“ oder „grüner Tiger“ bezeichnet) ein „Wirtschaftswunder“ mit durchschnittlichen realen Wachstumsra-

Abbildung 5: Standardisierte Arbeitslosenquoten in Industrieländern 1985 und 1996



* 1985 alte Bundesländer, 1996 Bundesgebiet gesamt

Quelle: Employment in EUROPE 1997; Employment Outlook OECD, September 1988 und Juli 1997

ten des Bruttosozialprodukts von mehr als 5 %, was in Westeuropa seinesgleichen sucht. Der Wirtschaftsaufschwung wurde Ende der 80er Jahre durch einen makroökonomischen Kurswechsel eingeleitet. Seitdem betreibt die Irische Republik eine strikte auf Stabilität ausgerichtete Geld- und Fiskalpolitik. Auch wird dem „grünen Tiger“ zugute gehalten, daß die beträchtlichen Mittel aus dem Europäischen Strukturfonds geschickt für die Verbesserung seiner unternehmensbezogenen Infrastruktur eingesetzt worden sind.

Im Zuge des noch immer anhaltenden inflationsfreien Booms in Irland legte auch die Beschäftigung kräftig zu und sorgte neben einer Erhöhung der vormals geringen Erwerbsquote auch für den bereits erwähnten Rückgang der Arbeitslosigkeit. Ein Konsensmodell zwischen Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern sorgte dabei für die notwendige ökonomische und politische Stabilität und damit auch für die Kontinuität des Beschäftigungserfolgs. Wie kaum einem anderen Land der Europäischen Union ist es Irland gelungen, seit Ende der 80er Jahre Direktinvestitionen ausländischer Gesellschaften an sich zu ziehen. Aus der Sicht der OECD wurde die Attraktivität des Landes für ausländische Investoren (v.a. Hochtechnologie-Unternehmen in der Büro- und Datentechnik) begünstigt durch sehr geringe Unternehmenssteuern⁸, wenig administrative Beschränkungen sowie durch ein junges und – durch ein hervorragendes, sehr praxisorientiertes Schul- und Studiensystem – gut qualifiziertes Arbeitskräftepotential mit Englisch als dominanter Weltsprache.⁹ Bevor man daraus Empfehlungen für die neuen Bundesländer ableitet, müßte man allerdings den Faktoren noch systematischer auf den Grund gehen, die den Anstoß für eine derart positive Entwicklung in der Republik Irland gegeben haben.

Auch der Westen Deutschlands weist durch die Wiedervereinigung Spezifika auf, die als Sonderfaktoren einzustufen sind. Im Gefolge der deutschen Einheit verlängerte sich die wirtschaftliche Aufschwungphase Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre (sog. „Vereinigungsboom“). Es stellte sich ein im Vergleich zu anderen Ländern zeitversetzter Konjunkturverlauf ein. Deutschland rutschte deshalb erst wesentlich später als das übrige Westeuropa in die seinerzeit vorherrschende rezessive Phase ab mit der Folge, daß überfällige Reformen nicht oder zu spät angegangen wurden. Unmittelbare Wirkungen der deutschen Einheit für Westdeutschland werden auch bei der Betrachtung des Arbeitsangebots sichtbar. Dauerhafte Wohnsitzverlagerungen und Pendelbewegungen von Ost- nach Westdeutschland haben zwar das ostdeutsche Arbeitsangebot entlastet, das westdeutsche Angebot aber gleichzeitig belastet. Schließlich ist auf die besonderen finanziellen Lasten der Wiedervereinigung für die alten Bundesländer hinzuweisen. Transfers in zigfacher Milliardenhöhe sorgten für eine Belastung der öffentlichen Haushalte und der Sozialkassen. Die Bundesbank erwartet für 1998 einen neuerlichen Transferrekord.¹⁰

⁸ Die Regelbesteuerung für Firmen (Körperschaftsteuer) beträgt etwa 30 Prozent. Für Produktionsbetriebe, die sich in Irland erstmals ansiedeln, beträgt der Steuersatz zumindest in den ersten Jahren sogar nur 10 Prozent.

⁹ Vgl. OECD 1997.

¹⁰ Auf der Grundlage des Haushaltsplans des Bundes erwartet die Bundesbank für das laufende Jahr Nettoleistungen für Ostdeutschland in Höhe von 141 Mrd. DM. Die Nettoleistungen sind der Saldo aus Bruttoleistungen (Sozialleistungen, Subventionen, Investitionen und allgemeinen Finanzzuweisungen) in Höhe von 189 Mrd. DM und den Steuer- und Verwaltungseinnahmen des Bundes in Ostdeutschland in Höhe von 48 Mrd. DM (vgl. Deutsche Bundesbank 1998, S. 52 ff).

¹¹ Weite Teile der nachfolgenden Ausführungen dieses Abschnitts basieren auf dem IABkurzbericht Nr. 4 (Schnur/ Walwei/ Zika 1998)

¹² Vgl. Klauer/ Schnur/ Zika 1996.

Als Zwischenfazit kann somit festgehalten werden, daß man bei internationalen Vergleichen die deutsche Sondersituation schon allein aus statistischen Gründen nicht vernachlässigen darf. Dies kann aber wie der Verweis auf andere Länder mit ähnlichen Arbeitsmarktschwierigkeiten nicht darüber hinwegtäuschen, daß es Wege zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit gibt. Die Folgeprobleme der deutschen Einheit sollten vielmehr Beweggrund dafür sein, die beschäftigungspolitischen Anstrengungen zu verstärken. Einen Ausgangspunkt für solche Überlegungen liefert das auf Simulationsrechnungen basierende IAB-Strategiebündel aus dem Jahr 1996.

4 Das IAB-Strategiebündel 1996 im Lichte internationaler Erfahrungen

Mit Hilfe der IAB/Westphal-Version des SYSIFO-Modells hat das IAB diejenigen Maßnahmen identifiziert, die im Rahmen eines beschäftigungspolitischen Strategiebündels zu einer nachhaltigen Erhöhung der Beschäftigung und einer Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen¹¹. Die Kernaussage der Studie aus 1996 lautete: „Zum raschen, deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit und der gleichzeitigen Erreichung der übrigen wirtschaftspolitischen Ziele einschließlich der Maastricht-Verschuldungskriterien in einer überschaubaren Frist bedarf es eines mittelfristig angelegten Strategiebündels, das von Staat und Tarifvertragsparteien gemeinsam getragen wird und allen Wirtschaftsakteuren Vertrauen in den Erfolg und damit in die Zukunft vermittelt.“¹² Leitgedanke der IAB-Vorschläge ist, daß in Anbetracht der Dimension des Beschäftigungsproblems einzelne Instrumente völlig überfordert wären. Für eine Bündelung sprechen auch die bei den Simulationsrechnungen deutlich gewordenen Vor- und Nachteile bestimmter Maßnahmen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der zeitlichen Reaktionsmuster als auch hinsichtlich der Rück- und Nebenwirkungen (vgl. dazu die Wirkungsmechanismen in Abbildung 6). Nur mit einem aufeinander abgestimmten Bündel von Einzelmaßnahmen läßt sich die Gesamtwirkung optimieren. Unverzichtbar für die Akzeptanz eines Strategiebündels bei den arbeitsmarktpolitischen Akteuren ist auch, daß die Verteilung von Vor- und Nachteilen von allen als „gerecht“ empfunden werden kann. Die Übersicht im nachfolgenden „Kasten“ enthält noch einmal stichwortartig die Vorschläge des IAB und ihre jeweilige Begründung.

Die für Westdeutschland abgeleiteten ökonomischen Zusammenhänge und Wirkungsmechanismen dürften in ihrer Grundtendenz nach wie vor auch auf Ostdeutschland übertragbar sein, obwohl hier die Arbeitsmarktprobleme – wie bereits erwähnt – besonders schwerwiegend sind. Vorrangig ist in den neuen Bundesländern der Aufbau moderner, international wettbewerbsfähiger Produktions- und Dienstleistungszentren. Bei der nach wie vor notwendigen wirtschaftlichen Förderung der neuen Bundesländer geht es aber weniger um strukturelle Vorgaben, als vielmehr darum, die bestmöglichen Rahmenbedingungen für die ökonomische Entwicklung zu schaffen. Besondere Aufmerksamkeit verdienen auch die hohen ostdeutschen Lohnstückkosten. Sie sind noch immer höher als in Westdeutschland. Hier gilt es, den weiteren kontraproduktiven Anstieg der Lohnstückkosten zu bremsen sowohl durch das Schließen der Produktivitätslücke (z.B. durch Prozeßinnovationen und moderne Unternehmensorganisation) als auch durch Lohnzurückhaltung und Senkung der arbeitskostenwirksamen Sozialversicherungsbeiträge. Hinzukommen müssen – nicht zuletzt wegen der hohen Erwerbsbeteiligung in den neuen Bundesländern – flankierende Strategien der Arbeitsplatzumverteilung, insbesondere in Form

Abbildung 6: Wirkung unterschiedlicher Politik-Strategien

Wirkung auf \ Politik-Strategie	Arbeitszeitverkürzung	Lohnzurückhaltung	Steuer- und Abgabensenkung, Ausgaben-erhöhung	Steuer- und Abgabenerhöhung, Ausgaben-senkung
Beschäftigung	+ schnell greifend (bei einmaliger Verkürzung im Zeitverlauf abnehmend)	+ langsam anlaufend (bei längerfristiger Zurückhaltung beachtlich)	+	-
Wirtschaftswachstum	-	+	+	-
Inflationsrate	-	+	meist +	meist -
Finanzierungssaldo des Staates	+	-	- im Zeitverlauf abnehmend	+ im Zeitverlauf abnehmend

Anmerkung: **+** gewünschte Wirkungsrichtung, **-** unerwünschte Wirkungsrichtung

Wege zu mehr Beschäftigung – Das IAB-Strategiebündel 1996

Die Maßnahmen und ihre Begründung

Arbeitszeitpolitik

- Verringerung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit, vor allem über eine Ausweitung der Teilzeitarbeit und eine Verringerung der bezahlten Überstunden.

Begründung: Die größte Beschäftigungswirkung erzielt eine Arbeitszeitverkürzung, die in folgender Form realisiert wird: kostenneutral, d.h. ohne Lohnausgleich; freiwillig und individuell, um Ausweichreaktionen seitens der Betriebe und Arbeitnehmer so weit wie möglich zu verhindern; flexibel, d.h. den Betriebserfordernissen und Arbeitnehmerinteressen gleichermaßen genügend und reversibel, also auch bei Bedarf wieder umkehrbar.

Lohnpolitik

- Längerfristig zurückhaltende Tarifpolitik bei den Löhnen, deren Anstieg zunächst hinter dem Produktivitätsanstieg zurückbleibt und diesen auch später nicht übersteigt.

Begründung: Während der Lohnzurückhaltung kommt es über niedrigere Lohnstückkosten zu einem geringeren Preisanstieg, zu niedrigeren Zinsen und zeitverzögert zu geringerem Produktivitätsfortschritt. Trotz der dadurch ausgelösten Aufwertungstendenz steigen schließlich die Investitionen und das Wirtschaftswachstum erhöht sich. Da diese Reaktionen Zeit erfordern und ein nachhaltiger Beschäftigungseffekt vonnöten ist, bedarf es einer längerfristigen Lohnzurückhaltung.

Quelle: Schnur, Peter/ Walwei, Ulrich/ Zika, Gerd (1998): Wege zu mehr Beschäftigung, Strategiebündel immer noch tragfähig. IAB-kurzbericht Nr. 4 / 3.2.1998

Fiskal- und Sozialpolitik

- Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern.
- Verlagerung von der direkten Einkommens- und Abgabenbelastung hin zu indirekten Steuern.
- Umschichtungen von staatlichen Transferzahlungen und Subventionen hin zu staatlichen Investitionen.
- Vertrauensbildende Beschlüsse zur Konsolidierung des Staatshaushaltes jetzt, deren kaufkraftmindernde Bestandteile aber erst verzögert in Kraft treten.

Begründung: Senkungen der Abgaben und Steuern sowie Erhöhungen der Staatsausgaben einschl. der Sozialausgaben führen in Zeiten einer Unterauslastung der Kapazitäten zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten. Analog hierzu dämpfen umgekehrt Erhöhungen der Abgaben und Steuern bzw. Senkungen der Staatsausgaben Wachstum und Beschäftigung. Die Ergebnisse der Simulationsrechnungen bestätigen in ihren grundsätzlichen Wirkungsrichtungen diese Zusammenhänge. Besonders beschäftigungswirksam sind Steuersenkungen, die mit einer Nettoentlastung verbunden sind. Gleichwohl können schon allein durch aufkommens- oder ausgabenneutrale Umschichtungen im Staatshaushalt per Saldo positive Beschäftigungseffekte ausgelöst werden, da je nach Art der Abgabe, Steuer oder Staatsausgabe das Ausmaß der positiven oder negativen Wirkungen unterschiedlich ist. Insbesondere die Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern (entweder durch Einsparungen im öffentlichen Haushalt oder durch Verlagerungen hin zu indirekten Steuern) ist als eine wichtige Flankierung für eine auf Lohnzurückhaltung und individueller Arbeitszeitverkürzung ausgerichtete Tarifpolitik anzusehen. Durch geringere direkte Abgaben würden die mit der Umsetzung einer solchen Politik einhergehenden Nettoeinkommenseinbußen geringer ausfallen als die damit verbundenen Bruttoeinkommensverluste.

flexibler Vereinbarung von Teilzeitbeschäftigung. Hierdurch würde die dringend notwendige Verbesserung der ostdeutschen Arbeitsmarktsituation beschleunigt.

Bei einer Gegenüberstellung der faktischen Entwicklung in 1997 und den beschäftigungspolitischen Vorschlägen aus 1996 entsprechen bisher nur die moderaten Lohnsteigerungen den im IAB-Strategiebündel geforderten Maßnahmen. Auf allen anderen Politikfeldern gab es nur wenig Fortschritte. Die durchschnittliche Jahresarbeitszeit ging nicht zurück, die Sozialversicherungsbeiträge stiegen, wichtige Reformvorhaben wie die Einkommensteuerreform stehen noch aus. Daß die bisher praktizierte zurückhaltende Tarifpolitik nicht die erhofften Beschäftigungserfolge hatte, widerspricht nur auf den ersten Blick den IAB-Simulationsrechnungen: Zunächst einmal nahmen gleichzeitig infolge steigender Sozialversicherungsbeiträge die realen Arbeitskosten zu. Zudem bedarf es für eine nachhaltige Verbesserung der Angebotsbedingungen einer Lohnzurückhaltung über mehrere Jahre. Schließlich führt eine moderate Lohnpolitik zu verminderten Steuereinnahmen. Eine Grundvoraussetzung für Beschäftigungseffekte aus Lohnzurückhaltung ist aber, daß der Staat das zusätzliche Haushaltsdefizit akzeptiert, das aus den verminderten Steuereinnahmen resultiert. Hierauf hat die öffentliche Hand mit Blick auf die Selbstbindung für eine „Punktlandung“ bei der Erfüllung des Maastricht-Kriteriums zur Nettoneuverschuldung zum 31.12.1997 ($\leq 3\%$ des BIP) jedoch mit Ausgabenkürzungen reagiert. Dadurch wurde dem volkswirtschaftlichen Kreislauf Kaufkraft entzogen und somit die Binnennachfrage gedämpft.

Alles in allem ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, daß das vorgeschlagene Maßnahmenbündel bei konsequenter Umsetzung nicht auch heute noch die gewünschten positiven Beschäftigungseffekte haben könnte. Darüberhinaus bestätigen jetzt aber auch die Länderberichte der Wirtschaftsforschungsinstitute und die Arbeiten des IAB zu den Arbeitsmarktentwicklungen der hier einbezogenen Länder¹³, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen einem „Feldversuch“ standhalten. Hierzu ist es erforderlich, die im Strategiebündel enthaltenen Politikvorschläge vor dem Hintergrund der Erfahrungen beschäftigungspolitisch erfolgreicher Länder näher zu beleuchten.

Arbeitszeitpolitik

Zumindest im Falle der Niederlande war und ist Arbeitszeitverkürzung integrales Element einer beschäftigungspolitischen Gesamtstrategie. Im Vordergrund steht dabei aber nicht die kollektive Reduzierung der Wochenarbeitszeit, sondern eine Forcierung der Teilzeitbeschäftigung. In den letzten 25 Jahren stieg die niederländische Teilzeitquote von etwa 5% auf inzwischen 37% geradezu explosionsartig an. Die Mehrzahl der Teilzeitverhältnisse ist freiwillig, für die betreffenden Erwerbstätigen kommt also eine Vollzeitbeschäftigung gar nicht in Betracht. Die wesentliche Erklärung für das niederländische „Teilzeitarbeitswunder“ ist neben der sozialen Absicherung (z.B. der staatlichen aus Steuermitteln finanzierten Grundrente) die große gesellschaftliche Akzeptanz dieser Beschäftigungsform. Sie kommt u. a. darin zum Ausdruck, daß der Staat

in seiner Rolle als Beschäftiger und Anbieter von Teilzeitarbeitsplätzen mit gutem Beispiel vorangegangen ist. Auch für die Gewerkschaften ist das Zustandekommen freiwilliger Teilzeitvereinbarungen schon seit vielen Jahren selbstverständlich und wird aktiv unterstützt. Der beachtliche Anteil von Teilzeitbeschäftigten mit einem hohen Bildungsgrad und die in der westlichen Welt höchste Männerteilzeitquote deuten ferner darauf hin, daß Teilzeitbeschäftigung in den Niederlanden eine „normale“ Erwerbsform geworden ist.¹⁴ Das gewaltige Teilzeitwachstum hat der Länderanalyse zufolge zweifelsfrei eine Verbesserung der niederländischen Arbeitsmarktlage herbeigeführt. Es sind dadurch zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen worden, die sowohl zu einer Erhöhung der Erwerbstätigenquote und damit der Absorption zusätzlichen Arbeitskräfteangebots als auch zu einer Reduzierung der Arbeitslosenquote beigetragen haben.

Obwohl in Großbritannien und Dänemark ein Mehr an Teilzeitbeschäftigung keine Rolle beim Beschäftigungsaufschwung in den 90ern gespielt hat, zeigen aber die höheren Teilzeitquoten dort (in 1996: GB: 22,1%, DK: 21,5%), daß auch hierzulande (Westdeutschland 18,8% und Ostdeutschland 11,4%) noch gewisse Potentiale für Teilzeitbeschäftigung vorhanden sein dürften. Die relativ hohen Teilzeitquoten in GB und DK leisten einen wichtigen Beitrag dazu, daß viele Menschen aktiv am Erwerbsleben teilhaben können. Dies ist angesichts von hoher Unterbeschäftigung und zunehmender bzw. anhaltend hoher Erwerbsneigung ein wichtiger Aspekt für West- und Ostdeutschland.

Das umsetzbare Potential für Arbeitszeitverkürzungen über Teilzeitarbeit relativiert sich allerdings, wenn man aktuelle Befragungsergebnisse heranzieht (z.B. Beckmann/Kempff 1996). Ein wesentliches Hemmnis für mehr freiwillige Teilzeitbeschäftigung ist der damit verbundene Einkommensverzicht. Was den Einkommensaspekt als Barriere für mehr Teilzeitarbeit anbetrifft, so sollte wegen der wachsenden Zahl der Doppelverdienerhaushalte weniger das Individual- als vielmehr das Haushaltseinkommen ins Blickfeld genommen werden. Entscheidend für die Wahl der Beschäftigungsform werden jedoch die Zukunftserwartungen der Arbeitnehmer sein. Zur Stärkung von Individualeinkommen und Binnennachfrage sollte daher der mit Teilzeitarbeit verbundene Einkommensverzicht durch die ebenfalls im IAB-Strategiebündel vorgeschlagenen Steuer- und Abgabensenkungen flankiert werden.

Internationale Erfahrungen zeigen darüber hinaus, daß sich die Spielräume für individuelle und kostenneutrale Formen der Arbeitszeitverkürzung dann vergrößern, wenn diese in ein breiteres Konzept der Arbeitszeitflexibilisierung eingebettet werden. Wirtschaftlicher Ansatzpunkt von Maßnahmen zur Flexibilisierung der Lage der Arbeitszeit ist die intensivere Nutzung betrieblicher Kapazitäten (z.B. durch eine Verlängerung der Maschinenlaufzeiten). Der Vorteil längerer Betriebsnutzungszeiten besteht darin, daß dadurch die Anlagen besser ausgelastet werden und damit die Kapitalstückkosten sinken. Dafür spricht auch, daß eine größere Anpassungsflexibilität des Arbeitskräfteeinsatzes entsteht. Bekanntlich ist ja die betriebliche Realität geprägt durch Schwankungen der Produktion bzw. der Marktnachfrage. Mit Hilfe flexiblerer Arbeitszeiten (z.B. im Rahmen von Jahresarbeitszeitkonten) kann in Zeiten guter Nachfrage länger und in der wirtschaftlichen Flaute kürzer gearbeitet werden. Insofern leisten flexible Arbeitszeitmodelle auch einen Beitrag zur Senkung der Arbeitskosten, weil Überstunden und die damit verbundenen Zuschläge ganz oder teilweise entfallen.

¹³ Vgl. hierzu Aufsätze der Institute: Döhrn/ Heilemann/ Schäfer 1998; Klodt 1998; Ochel 1998; Stille 1998; sowie IABkurzberichte und Aufsatz in MittAB: Emmerich/ Werner 1998; Werner 3/1997; Werner 14.2.1997; Werner 12.12.1997; Walwei/ Werner 17.4.1998.

¹⁴ Vgl. zu den Charakteristika der Teilzeitbeschäftigung in den Niederlanden ausführlich: Schmid 1997.

Tariflohnpolitik

Eine moderate Lohnentwicklung hat in den vier „Erfolgsländern“ maßgeblich zur Verbesserung der Beschäftigungslage beigetragen. In den USA und Großbritannien ist Lohnzurückhaltung im wesentlichen das Resultat von Marktergebnissen. Die dort vorherrschende dezentrale Lohnfindung in Form weitgehend individualvertraglicher Vereinbarungen trägt überwiegend den Marktgegebenheiten Rechnung. Je nach Knappheitsverhältnissen und konkreten Bedingungen vor Ort kann dadurch eine den Veränderungen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage entsprechende Entlohnung vereinbart werden. Auch in Deutschland könnte eine flexiblere Lohnfindung einen Beitrag zur gesamtwirtschaftlich notwendigen längerfristigen Lohnzurückhaltung leisten. Dezentralisiertere Formen der Tarifverhandlungen mit Öffnungsklauseln der Flächenverträge würden Möglichkeiten für betriebliche „Bündnisse für Arbeit“ schaffen. Hierbei könnte öfter als bisher und realistischer als auf zentraler Ebene nicht nur über Löhne, sondern auch über das Niveau der Beschäftigung verhandelt werden („Paketlösungen“).

Eine stärker an betrieblichen Bedürfnissen ausgerichtete Lohnfindung ist aber im deutschen Tarifvertragssystem immer nur als Ergänzung zu den Rahmenvereinbarungen im Flächenvertrag zu sehen. Den darin enthaltenen Vorgaben kommt deshalb angesichts des beträchtlichen Arbeitsplatzdefizits eine erhebliche beschäftigungspolitische Verantwortung zu. Selbst in Ländern mit einer eher kollektiv ausgerichteten Tarifpolitik, wie in den Niederlanden und Dänemark, belegt die Lohnentwicklung, daß eine moderate Haltung auch über mehrere Jahre verabredet werden kann. In beiden Ländern wurde durch „vereinbarte“ Entgeltzurückhaltung der wirtschaftliche Aufschwung lohnpolitisch abgesichert.

Fiskal- und Sozialpolitik

Vor allem in den europäischen „Erfolgsländern“ wurde der wirtschaftliche Aufschwung und der Beschäftigungsaufschwung durch einen expansiven Impuls der Fiskalpolitik ausgelöst. Eine besondere Rolle spielten dabei Entlastungen bei direkten Steuern, z.B. bei den Einkommens- oder Unternehmenssteuern. Die Länder nahmen also in einer wirtschaftlich schwierigen Situation mit niedrigem Wirtschaftswachstum und hoher Arbeitslosigkeit eine höhere Neuverschuldung in Kauf und setzten zumindest kurzfristig den Konsolidierungskurs aus. Sie trugen damit dem Umstand Rechnung, daß in einer wirtschaftlich schwierigen Lage kurzfristig die unmittelbar dämpfenden Nachfrageeffekte einer Konsolidierungspolitik überwiegen. Psychologische Wirkungen, wie Hoffnungen auf eine spätere Senkung der Staatsquote, oder Struktureffekte, wie die Substitution von staatlichen Aktivitäten durch private Entfaltungsspielräume, kommen in der Regel erst mittel- und längerfristig zum Tragen. Von daher ist ein – von den Erfolgsländern praktizierter – fester Fahrplan zur mittelfristigen Konsolidierung allerdings unverzichtbar.

Auch geringere, von staatlicher Seite verursachte Kosten des Faktors Arbeit (sog. „Lohnnebenkosten“) bzw. Maßnahmen zu ihrer Verringerung sind wesentlicher Bestandteil der „Erfolgsstories“. Niedrigere Lohnnebenkosten sorgen zum einen für eine geringere Belastung des Faktors Arbeit. Geringere Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bewirken eine

Abschwächung des Produktivitätsfortschritts und aufgrund verbesserter Angebotsbedingungen über geringere Preise eine Erhöhung der Nachfrage nach Gütern und Diensten. Zum anderen impliziert ein geringerer Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung ein höheres Nettoeinkommen der Beschäftigten und damit potentiell höhere Nachfrage/Kaufkraft. Während in Deutschland nicht zuletzt durch die Wiedervereinigung gestiegene Sozialversicherungsbeiträge die Arbeitskosten erhöht und den Abstand zwischen Brutto- und Nettoeinkommen vergrößert haben, lief die Entwicklung in den anderen Ländern in die umgekehrte Richtung.

Die USA setzen anstatt auf staatliche Fürsorge von jeher mehr auf private Vorsorge in Verbindung mit einer minimalen sozialen Sicherung. Dies gilt zunehmend auch für Großbritannien, wo durch Einsparungen im Sozialhaushalt und die Einführung von Grundsicherungssystemen geringere Sozialversicherungsbeiträge möglich wurden. In Dänemark wird der großzügig ausgestattete Sozialstaat nahezu ausschließlich aus Steuern (u.a. einem hohen Mehrwertsteuersatz von 25 % und zunehmend auch aus Ökosteuern) finanziert. In den Niederlanden gab es neben gewissen Einsparungen im Sozialhaushalt auch eine Umfinanzierung in Form einer stärkeren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung. Allen Ländern ist somit gemeinsam, daß Arbeitskosten und Arbeitseinkommen weit weniger mit Sozialabgaben belastet werden. Bei der in Deutschland notwendigen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge ist aber zu beachten, daß mit Rücksicht auf eine mittelfristige Haushaltskonsolidierung eine Gegenfinanzierung sicherzustellen ist. Den IAB-Simulationen zufolge wäre die für die Beschäftigung günstigste Variante auf der Einnahmenseite eine aufkommensneutrale Erhöhung der Mineralölsteuer und die für den Arbeitsmarkt schädlichste Variante auf der Ausgabenseite eine Senkung der staatlichen Investitionen.¹⁵

5 Ansatzpunkte zur Ergänzung des IAB-Strategiebündels

Bei den Politiksimulationen auf der Basis des SYSIFO-Modells mußten bestimmte Maßnahmen (z.B. aktive Arbeitsmarktpolitik oder noch differenziertere Lohn- und Arbeitszeitpolitiken) außen vor bleiben. Denn die hierfür notwendigen Wirkungsmechanismen sind entweder im Modell nicht hinreichend abgebildet oder es kommt eine modellgestützte Untersuchung gar nicht erst in Betracht. Ein Teil der erfolgswirksamen Maßnahmen anderer Länder betreffen genau solche Aspekte. Die Erfahrungen aus den Vergleichsstudien werfen somit Fragen an die deutsche Beschäftigungspolitik auf, die über das IAB-Strategiebündel hinausgehen. Diese Fragen können zwar im Rahmen dieses Beitrags nicht beantwortet werden, liefern aber zumindest Ansatzpunkte dafür, an welche Maßnahmen bei einer Ergänzung des IAB-Strategiebündels zu denken wäre. Vier Punkte sollen an dieser Stelle besonders hervorgehoben werden:

Wachstumsförderung durch verlässlichen Planungshorizont und Unterstützung des Strukturwandels

Zunächst stellt sich die Frage, ob es außer rein konjunkturellen Faktoren andere Gründe dafür gibt, daß Deutschland zumindest zuletzt unter seinen Wachstumsmöglichkeiten geblieben ist. Ein für die wirtschaftliche Entwicklung nicht zu unterschätzender Aspekt ist ein verlässlicher Planungshorizont für die wirtschaftlichen Akteure. Für betriebliche Investitionsentscheidungen, aber auch beim Kauf langlebiger Konsumgüter spielen Erwartungen eine erhebliche Rolle.

¹⁵ Vgl. dazu Zika 1997.

Von daher darf keine Unsicherheit darüber bestehen, welche Akzente der Staat in der Steuer- und Abgabenpolitik setzen wird und inwieweit er an der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte festhält. Vertrauensbildende Beschlüsse würden wichtige wirtschaftspsychologische Effekte freisetzen. In dieser Hinsicht war das Scheitern der „großen“ Steuerreform in 1997 ausgesprochen kontraproduktiv.

Ein für die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ebenso wichtiges Thema ist die Forcierung des Strukturwandels. Im Vordergrund stehen dabei der Abbau von Erhaltungssubventionen und weitere Schritte bei der Deregulierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten. Die Erfahrungen zeigen, daß Wachstums- und Arbeitsmarktwirkungen einer Privatisierung vormals staatlich kontrollierter oder subventionierter Betriebe sowie einer Beseitigung von Marktzutrittsbeschränkungen auf Produktmärkten ambivalent sind. In vielen Fällen werden solche Maßnahmen zunächst mit Freisetzungen in bisher geschützten Betrieben erkaufte. Danach können aber durch die Öffnung der Märkte die wirtschaftliche Dynamik belebt und neue Chancen eröffnet werden (z.B. durch innovative Produkte und Dienste).

In diesem Kontext ist auch die Erschließung von zusätzlichen Wachstums- und Beschäftigungspotentialen im Dienstleistungssektor anzusprechen. Als Vorbild werden hier vielfach die USA herangezogen. Der Dienstleistungssektor weist in den USA einen deutlich höheren Anteil an der Bruttowertschöpfung und den Erwerbstätigen auf, als dies hierzulande der Fall ist.¹⁶ Zum Teil ist dies darauf zurückzuführen, daß in Deutschland noch immer nicht wenige Dienstleistungstätigkeiten statistisch im Verarbeitenden Gewerbe erfaßt werden. Es gibt zwar auch bei uns signifikante Auslagerungstendenzen, dennoch ist es in den USA heute bereits wesentlich stärker verbreitet, Dienstleistungen einzukaufen, anstatt diese betriebsintern bereitzustellen. Der andere wesentliche Grund für die quantitativ größere Bedeutung des Dienstleistungssektors in den USA ist darin zu sehen, daß dort personenbezogene Dienstleistungen in wesentlich stärkerem Umfang Teil der regulären Ökonomie sind. Aufgrund der wesentlich stärkeren Lohndifferenzierung, auf die weiter unten noch eingegangen wird, können – auch und gerade personenbezogene – Dienst-

leistungen zu niedrigeren Preisen angeboten werden und dadurch eine höhere Nachfrage als bei uns wecken. Im Ergebnis führen die daraus resultierenden zusätzlichen Dienstleistungsaktivitäten zu Wachstumseffekten und – wegen ihrer vergleichsweise hohen Beschäftigungswirksamkeit – zu Arbeitsplatzgewinnen.

Lohnspreizung und soziale Flankierung

Wenn durch Lohnzurückhaltung der Produktivitätsanstieg pro Kopf und Stunde gebremst wird, profitieren tendenziell davon auch diejenigen Personen, die aus Sicht der Betriebe nur einen unterdurchschnittlichen Produktivitätsbeitrag leisten. Es ist aber fraglich, ob dies auch für den „harten Kern“ der schwervermittelbaren Personengruppen gilt. Verschiedenen Untersuchungen zufolge ist das Ausmaß des inter- und intrasektoralen Lohngefälles in Westdeutschland beträchtlich.¹⁷ Ob die gegebene Lohndifferenzierung in Deutschland allerdings ausreicht, ist eine ganz andere Frage, zumal es an einem geeigneten und operationalen Referenzmaßstab für eine „angemessene“ Differenzierung fehlt. Wird der internationale Vergleich als eine Art Hilfsreferenz herangezogen, so wird deutlich, daß sich die Lohnspreizung in Deutschland (insbesondere die Öffnung nach unten) im kontinental-europäischen Rahmen bewegt, jedoch geringer ausfällt als in angelsächsischen Ländern (vgl. Abbildung 7). Die niedrigsten Tarifgruppen lassen hierzulande aber relativ wenig Spielraum für eine Öffnung des Tarifgefüges zu. Denn bei einem noch geringeren Abstand zwischen Lohn und Sozialleistung dürfte kaum Bereitschaft von Arbeitsanbietern bestehen, solche Niedriglohnangebote anzunehmen. Um aber der steigenden Erwerbsneigung Rechnung zu tragen und den Wegfall einfacher Tätigkeiten zu kompensieren, erscheint die Schaffung von Arbeitsplätzen in arbeitsintensiven, zusätzlichen Beschäftigungsfeldern unumgänglich. Einen Ansatzpunkt hierfür dürfte das bisher noch nicht ausgeschöpfte Beschäftigungspotential im Bereich lokaler und überregional nicht handelbarer Dienstleistungen bilden. Eine Aktivierung dieses Potentials könnte auf verschiedene Art und Weise erfolgen.

Gegen eine dauerhafte, direkte Subventionierung von Arbeitskosten oder Arbeitseinkommen gibt es allerdings gewichtige ökonomische Argumente.¹⁸ Fehlanreize auf beiden Seiten des Marktes sorgen dafür, daß eigentlich gutgemeinte Maßnahmen mit beträchtlichen negativen Wirkungen einhergehen können. Dauerhaft gewährte Lohnkostensubventionen sind nicht marktkonform, weil ohne ein operationalisierbares Zusätzlichkeitskriterium ein Anreiz für Betriebe bestehen würde, mehr und mehr „subventionierungsbedürftige“ Arbeitsplätze auszuweisen. Anders zu beurteilen sind befristete Lohnkostenzuschüsse, die im Sinne von Eingliederungshilfen dazu dienen, schwervermittelbare Arbeitslose an die Mindestproduktivität heranzuführen, weil sie nicht auf Anheben des für eine unbefristete Beschäftigung erforderliche Wertgrenzprodukt erreichen. Eine Ausnahme stellen in diesem Zusammenhang geschützte Betriebe (z.B. Behindertenwerkstätten) dar, bei denen dauerhafte Zuschüsse vornehmlich aus sozialpolitischen Gründen als vertretbar angesehen werden können.

Als Alternativen einer einkommenspolitischen Flankierung von Niedriglöhnen haben sich in der laufenden Diskussion in- zwischen Lohn(satz)subventionen¹⁹ auf der einen Seite und an Konzepten einer negativen Einkommensteuer ausgerichtete Einkommenssubventionen auf der anderen Seite herausgebildet. Beide Formen weisen spezifische Vor- und Nachteile auf, die Klös (1998) in Form einer Übersicht zusammengestellt hat:

¹⁶ Auf der Basis eines deutsch-amerikanischen Vergleichs zur relativen Beschäftigungsdichte kommt z. B. das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) zu dem Ergebnis, daß in Deutschland allein im Bereich des Dienstleistungssektors eine Lücke von 4,6 bis 9,5 Mio. Arbeitsplätzen besteht (vgl. Klös 1997). Die rechnerische Lücke ergibt sich vornehmlich dadurch, daß Beschäftigtenzahlen nach Wirtschaftsbereichen einander gegenübergestellt werden. Vergleicht man statt dessen den Anteil der Beschäftigten mit Dienstleistungsberufen bzw. Dienstleistungstätigkeiten, fällt die „Dienstleistungslücke“ in Deutschland sehr viel geringer aus. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat jüngst die Daten der Haushaltsbefragung des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP), das Angaben zur beruflichen Tätigkeit enthält, analysiert und sie den Daten des Current Population Surveys der USA gegenübergestellt mit dem Ergebnis, daß 1996 in den USA 76 % und in Deutschland 74 % aller Beschäftigten einer Dienstleistungstätigkeit nachgingen. Im Vergleich dazu belief sich der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor 1996 auf 73 % in den USA und 59 % in Deutschland. Diese Unterschiede hängen u.a. mit der unterschiedlichen Einbeziehung der beiden Länder in die internationale Arbeitsteilung, mit einem höheren Grad der Auslagerung von Dienstleistungstätigkeiten an selbständige Unternehmen in den USA und mit statistischen Erfassungsunterschieden zusammen. Insofern hat Deutschland vielmehr eine Beschäftigungslücke, zu der noch nicht erschlossene Potentiale im Dienstleistungssektor den überwiegenden Teil beitragen. Vgl. hierzu Haikens-De New/ Horn/ Wagner/ Schupp 1996 und dieselben 1997.

¹⁷ Vgl. Bellmann/Düll/Kühl/Lahner/Lehmann 1996.

¹⁸ Vgl. zur theoretischen Diskussion Nickell/Bell 1995.

¹⁹ Anstelle geringer Einkommen kommt auch eine Subventionierung niedriger (Stunden-)Lohnsätze in Betracht. Bei einer linearen Lohnsatzsubvention würde es sich für den Arbeitnehmer lohnen, sein Arbeitsangebot – gemessen in Arbeitsstunden – bis zu festgelegten Höchstarbeitszeiten auszuweiten. Vgl. Vierling 1997.

Pro und Contra von Subventionsarrangements

Lohnsatzsubvention	Einkommenssubvention
Vorteile	
<ul style="list-style-type: none"> • Belohnt Arbeit, nicht Einkommen • Setzt generell positive Arbeitsanreize • Führt zu sinkendem Subventionsbedarf bei steigendem Lohnsatz 	<ul style="list-style-type: none"> • Setzt positive Arbeitsanreize im Vergleich zur jetzigen Sozialhilferegelung • Bietet eine Einstiegshilfe auch für Teilzeitbeschäftigung • Erlaubt eine Bedürftigkeitsprüfung
Nachteile	
<ul style="list-style-type: none"> • Führt zu steigendem Subventionsbedarf bei steigendem Arbeitsangebot • Diskriminiert Teilzeitarbeit • Ist eine bedürftigkeitsunabhängige Subvention • Subventioniert auch bestehende und nicht nur zusätzliche Beschäftigung 	<ul style="list-style-type: none"> • Setzt negative Arbeitsanreize im Vergleich zur Lohnsatzsubvention • Ist verfassungsrechtlich problematisch, da sie gleiche Tatbestände horizontal ungleich behandelt • Ist bei unverändertem Existenzminimum fiskalisch teuer

Entnommen aus:

Klös, Hans-Peter (1998): Dienstleistungslücke, Niedriglohnssektor und transferpolitischer Reformbedarf, Vortrag bei der zweiten Sitzung des Expertenkreises „Dienstleistungsbeschäftigung im 21. Jahrhundert“ im Soziologischen Forschungsinstitut, Göttingen, unveröffentlichtes Manuskript.

Das Hauptproblem der Lohn(satz)subvention besteht darin, daß das Transfervolumen mit der in Stunden gemessenen Angebotsvermehrung der Subventionsempfänger zunimmt. Eine administrative Kontrolle des Transferbedarfs wäre schwierig, weil im Erfolgsfall (also bei der gewünschten Inanspruchnahme) der Transferbedarf nach oben offen wäre. Bei Einkommenssubventionen ist das Hauptproblem darin zu sehen, daß bei dauerhafter Gewährung die Gefahr von „Lock-in-Effekten“ besteht. Da eine Einkommenssubvention Erwerbseinkommen unterhalb bestimmter Schwellenwerte ohne jede weitere Voraussetzung aufstockt, entfällt der Anreiz zur Ausdehnung des Arbeitsangebotes. Arbeitnehmer mit einer Kombination von gegebenem Arbeitseinkommen und Einkommenssubvention könnten sich mit dieser Situation arrangieren und keinen Anlaß mehr sehen, den erreichten Status zu verändern. Ursache hierfür ist, daß die Einkommenssubvention beim Empfänger ein Steuervermeidungsverhalten bezogen auf den möglichen Transferentzug nach sich zieht. Für die Sozialpolitik könnte bei beiden Subventionsformen ein „Faß ohne Boden“ entstehen, was letztlich zu Steuer- und Abgabehöhen führen könnte und damit u. U. beschäftigungspolitisch kontraproduktiv wäre. Deshalb erscheint nur bei wenigen, sehr eng definierten Personengruppen (z.B. alleinerziehenden Sozialleistungsempfängern), eine dauerhafte Gewährung von Erwerbs- und Transfereinkommen akzeptabel. Welche Transferarrangements dafür geeignet sind, wäre noch mit Hilfe kontrollierter sozialer Experimente (z.B. auf lokaler Ebene) zu überprüfen.

Angesichts der vielfältigen Bedenken gegenüber den verschiedenen Subventionsformen muß daher überlegt werden, ob nicht auch das bestehende Steuer- und Sozialsystem so umgebaut werden kann, daß dadurch Sozialleistungsempfängern ein höherer Arbeitsanreiz gegeben wird und bessere Rahmenbedingungen für einfache Arbeitsplätze entstehen. Der Grundgedanke ist dabei, daß sich niedrige tarifliche oder außertarifliche Löhne nur dann ohne direkte Subventionierung durchsetzen lassen, wenn bei solchen Verdiensten der Abstand zwischen Brutto- und Nettoeinkommen sinkt, z.B. durch niedrigere Steuer- und Sozialabgaben für Geringverdiener.

Dadurch würde die Tarifpolitik von verteilungspolitischen Aufgaben entlastet und diese würden in erster Linie dort angesiedelt, wo sie in einer sozialen Marktwirtschaft hingehören, nämlich in das Steuer- und Sozialsystem. Will man darüber hinaus gleichzeitig Arbeitsanreize (auch und gerade in Richtung eines Niedriglohnssektors) erhöhen und an den aus sozialpolitisch nachvollziehbaren Gründen relativ großzügigen Transferleistungen hierzulande festhalten, sind aber Reformen unumgänglich. So stellen die inzwischen zwar leicht gelockerten, weitreichenden Beschränkungen des Zuverdienstes von Sozialleistungsempfängern noch immer ein ernstzunehmendes Hindernis für deren Arbeitsmarktintegration dar. Um den Nachteilen der bereits angesprochenen Subventionsarrangements (z.B. deren fiskalpolitischen Risiken) aus dem Weg zu gehen, wäre es beispielsweise denkbar, ähnlich wie

bei Lohnkostenzuschüssen Einkommenshilfen (sog. „Einstiegsfelder“) auf Zielgruppen des Arbeitsmarktes (z.B. Langzeiterwerbslose) zu beschränken und zeitlich zu befristeten.²⁰ Außerdem müßte es – wie in Dänemark²¹ – für arbeitsfähige Sozialleistungsempfänger geradezu selbstverständlich sein, als Gegenleistung für die gewährte Transferleistung im Bedarfsfall für gesellschaftlich nützliche und zusätzliche Arbeiten im Sinne eines „Do, ut des“²² zur Verfügung zu stehen.

Abbildung 7: Lohndifferenzierung in ausgewählten Industrieländern (1993-1995)

	Relativer Abstand des höchsten Dezils (D9) ¹⁾ vom Medianeinkommen (D5) ²⁾ D9/D5	Relativer Abstand des niedrigsten Dezils (D1) ³⁾ vom Medianeinkommen ²⁾ D1/D5
Belgien (1993)	1,57	0,70
Deutschland (1993)⁴⁾	1,61	0,69
Frankreich (1994)	1,99	0,61
Niederlande (1994)	1,66	0,64
Schweden (1993)	1,59	0,75
Vereinigtes Königreich (1995)	1,87	0,55
Japan (1994)	1,85	0,61
USA (1995)	2,10	0,48

¹⁾ D9 ist das Einkommen, das von 10 % der Arbeitnehmer erreicht oder überschritten wird.

²⁾ Der Wert des Medianeinkommens (D5) entspricht der üblichen Definition des Medians in statistischen Lehrbüchern. Als Lageparameter ist er durch die Eigenschaft definiert, daß mindestens 50 % aller Arbeitnehmer ein Lohneinkommen beziehen, welches unterhalb des Medians liegt oder diesem genau entspricht und mindestens 50 % aller Arbeitnehmer ein Lohneinkommen beziehen, welches oberhalb des Medians liegt oder diesem genau entspricht.

³⁾ D1 ist das Einkommen, das von 10 % der Arbeitnehmer gerade noch erreicht oder unterschritten wird.

⁴⁾ Beispiel als Lesehilfe: In Deutschland verdienen die 10 % der Arbeitnehmer mit den höchsten Lohneinkommen mindestens 61 % mehr als das Medianeinkommen. Die 10 % mit den geringsten Lohneinkommen verdienen maximal 69 % des Medianeinkommens.

Quelle: Employment Outlook, 1996, S. 62/63

Flexibilität der Beschäftigung und Arbeitsrecht

Nicht selten wird das deutsche Arbeitsrecht als eine der Ursachen für die anhaltende Beschäftigungskrise genannt. Tatsächlich gehört Deutschland den OECD-Rankings zufolge nach wie vor zu den Ländern mit einer eher weitreichenden

Arbeitsmarktregulierung.²³ Die bisherigen Deregulierungsschritte v.a. Mitte der achtziger Jahre und noch einmal Mitte der 90er Jahre waren eher moderat. Die auf Deregulierung zielenden Rechtsänderungen hatten zwei Stoßrichtungen: Entweder sorgten sie für eine Änderung bei den Schutzrechten „normaler“ Arbeitsverhältnisse (z.B. die Neuregelung des Kündigungsschutzes) oder sie erweiterten die Zulassung bestimmter „Nicht-Normalarbeitsverhältnisse“ (z.B. bei den Neuregelungen in den Bereichen Arbeitnehmerüberlassung und befristeter Beschäftigung). Empirisch fundierte Aussagen über die Beschäftigungswirkungen solcher Deregulierungsmaßnahmen scheitern in der Regel an der Komplexität der Fragestellung. Dies läßt sich am Beispiel der Anhebung des auf die Zahl der Beschäftigten bezogenen Schwellenwertes für Kleinbetriebe im Kündigungsschutzgesetz verdeutlichen.²⁴

Bei der beschäftigungspolitischen Beurteilung des Kündigungsschutzes sind grundsätzlich Effekte auf Einstellungen und Entlassungen zu unterscheiden.²⁵ Zunächst einmal können sich Kündigungsschutzregelungen negativ auf die Einstellungsbereitschaft auswirken. Die Unternehmen antizipieren die zu erwartenden Kündigungsschutzkosten, was ceteris paribus (also ohne Kompensation durch geringere Löhne oder höhere Produktivität) zu einer Verteuerung des Faktors Arbeit führt. Steigt der betriebliche Arbeitskräftebedarf, gemessen in benötigtem Arbeitsvolumen, beeinflussen die relativen Kosten der verschiedenen Anpassungsalternativen (z.B. unbefristete Neueinstellungen, befristete Neueinstellungen, Überstunden) die Entscheidung, wie die Anpassung erfolgt. Verändern sich die relativen Kosten der Anpassungsalternativen, z.B. durch einen Ausschluß des Kündigungsschutzes in Kleinbetrieben, dürfte dies unter sonst gleichen Bedingungen die Bereitschaft der betreffenden Unternehmen erhöhen, Neueinstellungen vorzunehmen. Demgegenüber steht aber die höhere Wahrscheinlichkeit, daß diese Betriebe aufgrund geringerer Kündigungsschutzkosten bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten (also einem Rückgang des benötigten Arbeitsvolumens) in stärkerem Umfang als vorher nicht mehr produktiv einsetzbare Arbeitnehmer entlassen. Eine offene und auch empirisch nur schwer zu beantwortende Frage ist somit, wie sich der Beschäftigungstrend, nämlich der Saldo von mehr Einstellungen im Boom und mehr Entlassungen in der Rezession, durch die Lockerung des Kündigungsschutzes entwickelt. Zu berücksichtigen ist dabei einerseits, daß die Arbeitskosten durch Lockerungen beim Kündigungsschutz (durch den Wegfall der potentiellen Entlassungskosten) unabhängig vom Konjunkturverlauf in der Tendenz sinken dürften. Andererseits kann weniger Kündigungsschutz auch negative Begleiterscheinungen auf einzelwirtschaftlicher Ebene mit sich bringen. Denn Beschäftigungssicherheit unterstützt die Bereitschaft in Humankapital zu investieren, fördert die Identifikation mit den Betriebszielen, erleichtert die betriebsinterne Mobilität und verbessert die Akzeptanz des technischen Fortschritts.

Kollektivvertraglicher Schutz vor arbeitgeberseitigen Entlassungen, sei es durch Gesetz oder Tarifverträge, gibt keine absolute Arbeitsplatzgarantie, sondern mindert in erster Linie das individuelle Risiko des Arbeitsplatzverlustes. Beschäftigungssicherheit auf makroökonomischer Ebene wäre erst dann gegeben, wenn es dem Arbeitnehmer auch nach einem Arbeitsplatzverlust möglichst ohne Friktionen gelänge, eine alternative Beschäftigung zu finden. Deshalb dürfen Kündigungsbeschränkungen, die auf eine allgemein anerkannte Vermeidung willkürlicher Entlassung zielen, weder dem notwendigen Strukturwandel noch wirtschaftlich erforderlichen

²⁰ Einen solchen Vorschlag machten Jerger und Spermann 1997. Durch das Einstiegsfeld sollen Teilzeit- und Niedriglohnjobs für Sozialhilfeempfänger attraktiver werden. Dahinter steht die Überlegung, daß die zu Beginn der Tätigkeit niedrigen Einstiegsgehälter im Zeitablauf schnell steigen können, weil Arbeitgeber eine gestiegene Produktivität auch aus Eigeninteresse durchaus honorieren. Ein Vorteil des „Einstiegsfeld-Modells“ gegenüber herkömmlichen Lohnkostenzuschüssen wird auch darin gesehen, daß die Subventionsbeschaffungskosten auf die Hilfeempfänger und öffentlichen Stellen verlagert werden. So ist insbesondere für private Haushalte und Kleinbetriebe der mit der Einstellung von geförderten Langzeitarbeitslosen verbundene „Papierkrieg“ durchaus beträchtlich.

²¹ Vgl. Emmerich/ Werner 1998.

²² Sinngemäß übersetzt bedeutet dies: „Wie du mir, so ich dir“

²³ Vgl. OECD 1994.

²⁴ Vgl. hierzu Emmerich/ Walwei/ Zika 1997.

²⁵ Vgl. hierzu Büchtemann 1990, Walwei 1996.

Entlassungen im Wege stehen. In dieser Hinsicht wäre es wohl an der Zeit, das bestehende Regelwerk – weniger im Sinne einer Deregulierung als vielmehr mit dem Ziel einer Modernisierung – einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen. Eine solche Überprüfung ist auch auf das Recht der sog. atypischen Beschäftigungsformen auszudehnen. So stellen die im internationalen Vergleich noch immer restriktiven Regelungen im Bereich der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung eine bedeutende Barriere für deren Inanspruchnahme dar.

Flankierende Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Schließlich sind auch mögliche Konsequenzen für die Arbeitsmarktpolitik i. e. Sinne anzusprechen. Mit dem dritten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB III) vollzieht der deutsche Gesetzgeber die gängige Praxis und Philosophie anderer Länder nach. Auch die deutsche Reform setzt vor allem auf einen besseren Arbeitsmarktausgleich, eine stärkere Zielgruppenorientierung der Arbeitsmarktpolitik, auf mehr betrieblich orientierte Maßnahmen und eine Verschärfung der Regelungen zur zumutbaren Beschäftigung von Arbeitslosen. Für eine Bewertung des neuen rechtlichen Rahmens und der neuen Instrumente ist es aber noch viel zu früh. Angesichts weiter bestehender Budgetrestriktionen müssen jedoch in Zukunft Effizienzkriterien beim Einsatz der Arbeitsmarktpolitik eine stärkere Rolle spielen.

Dabei stellt sich aus einem eher perspektivischen Blickwinkel heraus die Frage, welche Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei der Lösung der Beschäftigungsprobleme im wiedervereinigten Deutschland zukommen kann. Die wissenschaftliche Politikberatung tut sich an dieser Stelle schwer, weil die Wirkungsforschung bisher noch viel zu wenig Antworten bereithält. Informationsdefizite bestehen weniger bei den Bruttoeffekten des Maßeinsatzes, als bei den für Effizienz entscheidenden „Nettoeffekten“ arbeitsmarktpolitischer Interventionen.²⁶

So weiß man immer noch zu wenig darüber, ob und inwieweit sich die Wiedereingliederungschancen durch die Teilnahme an den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wirklich verbessern. Auch die gesamtwirtschaftlichen Entlastungswirkungen der Arbeitsmarktpolitik sind mit Fragezeichen zu versehen. Denn bei knappen öffentlichen Haushaltsmitteln stehen die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik zwangsläufig in Konkurrenz zu anderen ebenfalls beschäftigungsrelevanten Mittelverwendungen (z.B. notwendigen Verbesserungen der öffentlichen Infrastruktur). Auch ist immer zu bedenken, daß die mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einhergehende Reduzierung des Arbeitsangebotes das Verhalten der Tarifparteien beeinflussen kann – insbesondere in Richtung einer weniger konsequenten Orientierung am Beschäftigungsziel. Zu untersuchen wäre außerdem, inwieweit aktive Arbeitsmarktpolitik z.B. durch Fortbildung und Umschulung zur Reduzierung einer Mis-Match-Arbeitslosigkeit beigetragen hat und damit lohnmoderierend gewirkt hat.

²⁶ Bei der Nettobetrachtung werden zwei Zustände verglichen: ein Istzustand mit Maßnahmen und ein hypothetischer Zustand ohne Maßnahmen. Typische Fragen für eine Nettobetrachtung sind beispielsweise, ob durch die Maßnahmen die Wiedereingliederungsergebnisse von Teilnehmern verbessert werden konnten oder ob die Maßnahmen zu zusätzlicher Beschäftigung und/oder zu geringerer Arbeitslosigkeit geführt haben.

6 Fazit

Bei der Lösung der Beschäftigungsprobleme gibt es bekanntlich keine leichten Antworten. Vielmehr bedarf es eines Gesamtansatzes von aufeinander abgestimmten Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt. Unabdingbare Voraussetzung für einen nachhaltigen Erfolg ist dabei das gemeinsame Handeln der für Beschäftigung Verantwortlichen. Dies gilt umso mehr, weil der Staat zwar gewisse Rahmenbedingungen für Beschäftigung (z.B. bezogen auf die Steuer- und Abgabenbelastung) positiv beeinflussen kann, viele andere Fragen (vor allem der Lohn- und Arbeitszeitpolitik) aber in den Regelungsbereich der Tarifpartner fallen. Insofern sind bei der Realisierung eines Gesamtansatzes kreative Lösungen gefragt, die von Solidaritätsbewußtsein und Kompromißbereitschaft getragen sind. Nicht zuletzt wird ein langer Atem gebraucht. Hoffnung auf Gemeinsamkeiten macht eine von den Bänken der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit abgestimmte Presseerklärung zu dem Workshop „Strategien für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit: Internationale Erfahrungen und ihre Übertragbarkeit in Deutschland“ am 23.4.1998, die abschließend in Auszügen zitiert wird.

„In den USA, Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark verlief die Beschäftigungsentwicklung in den letzten Jahren erheblich günstiger als in Deutschland. Auf Initiative der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit (BA) wurden die wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Entwicklungen in diesen Ländern und die dabei gewonnenen Erfahrungen ... behandelt, um daraus für die Bewältigung der deutschen Arbeitsmarktprobleme zu lernen.“ Zu den Elementen, die für die Arbeitsmarktentwicklung in den ausgewählten Ländern eine wichtige Rolle spielen, heißt es weiter:

- „Ein umfassender, gesamtwirtschaftlicher Ansatz war wichtig für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt. Die Erfahrung zeigt: Reformen müssen umfassend koordiniert und abgestimmt sein. Isolierte Teilreformen bringen auch nur Teilerfolge.“
- Für Investitionen und Verbrauch ist jeweils ein günstiger Rahmen geschaffen worden, zum Beispiel durch die Fiskalpolitik und die Geldpolitik, ferner in der Steuerpolitik, zum Beispiel durch Senkung der direkten Steuern und stärkere Betonung der indirekten Steuern.
- Die Produkt- und Dienstleistungsmärkte wurden liberalisiert. Ein Problem dabei ist, daß teilweise zunächst ein Rückgang der Beschäftigung durch Freisetzungen eingetreten ist.
- Auch in den stark tarifvertraglich geprägten Arbeitsmärkten sind zunehmend Flexibilisierungsmöglichkeiten der Arbeitszeit in die Tarifverträge eingeführt worden.
- Moderate Lohnsteigerungen und differenzierte Lohnsysteme haben in allen betrachteten Ländern den Beschäftigungsaufbau gefördert.
- Durch dezentralisierte Systeme der Lohnfindung konnte den regionalen und betrieblichen Gegebenheiten besser Rechnung getragen werden.
- Durch niedrigere Lohnnebenkosten konnten die Kosten des Faktors Arbeit verringert werden.
- Kennzeichnend sind schließlich noch unterschiedliche Schwerpunkte in der Arbeitsmarktpolitik. In den marktwirtschaftlich orientierten Ländern USA und Großbritan-

nien spielt die Arbeitsmarktpolitik (einschließlich der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit) keine große Rolle. Dadurch entsteht ein Druck zur Arbeitsaufnahme, auch in niedrig entlohnte Arbeit. Demgegenüber geben unter den OECD-Ländern Dänemark und die Niederlande vergleichsweise viel für Arbeitsmarktpolitik aus. Dort wird aber ein institutioneller Anreiz zur Arbeitsaufnahme ausgeübt.²⁷

Die intensive Diskussion dieser Ländererfahrungen hat zu einigen allgemeinen Schlußfolgerungen geführt, die bei der Bewältigung der deutschen Arbeitsmarktprobleme hilfreich sein können:

1. Eine direkte und simple Übertragung der unterschiedlichen Erfahrungen und Lösungskonzepte auf Deutschland ist kaum möglich.
2. Die Erfahrungen der einzelnen Länder haben gezeigt, daß eine erfolgreiche Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht isoliert bei einzelnen Aspekten ansetzen darf, sondern alle Bereiche der Wirtschafts-, Geld- und Arbeitsmarktpolitik einbeziehen muß.
3. Erfolge sind nur bei einer kontinuierlichen und konsistenten Gesamtpolitik zu erwarten. Die Ländererfahrungen bestätigen, daß die Maßnahmen im Rahmen des von der Selbstverwaltung der BA unterstützten IAB-Bündels als wichtige Bestandteile eines solchen Gesamtansatzes zu sehen sind. Die Selbstverwaltung wird dieses Strategiekonzept im Lichte der internationalen Erfahrungen weiter entwickeln und durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen werben.“

Literatur

Barth, Alfons / Zika, Gerd (1996): Volkswirtschaftliche Effekte einer Arbeitszeitverkürzung. Eine Simulationsstudie für Westdeutschland mit dem makroökonomischen Modell SYSIFO. In: MittAB 2.

Bellmann, Lutz / Düll, Herbert / Kühl, Jürgen / Lahner, Manfred / Lehmann, Udo (1996): Flexibilität von Betrieben in Deutschland – Ergebnisse des IAB-Panels 1993-1995. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 200. Nürnberg, S. 50ff.

Büchtemann, Christoph F. (1990): Kündigungsschutz als Beschäftigungshemmnis? Empirische Evidenz für die Bundesrepublik Deutschland. In: MittAB 3.

Deutsche Bundesbank (1998): Monatsbericht April, 50. Jg., Nr. 4.

Döhrn, Roland / Heilemann, Ullrich / Schäfer, Günter (1998): Ein dänisches „Beschäftigungswunder“? In diesem Heft.

Emmerich, Knut / Walwei, Ulrich / Zika, Gerd (1997): Beschäftigungswirkungen aktueller rechtspolitischer Interventionen im Bereich des Sozial-, Arbeits- und Steuerrechts. In: WSI-Mitteilungen 8, S. 561ff.

Emmerich, Knut/Werner, Heinz (1998): Dänemark. Erstaunlicher Umschwung am Arbeitsmarkt. IABkurzbericht Nr. 13/22.4.98.

Emmerich, Knut / Walwei, Ulrich (1998): Arbeitsmarkt Ostdeutschland. Beschäftigungsaufbau braucht langen Atem. IABkurzbericht Nr. 11/28.4.98.

Fuchs, Johann (1998): Arbeitsmarkt Ostdeutschland. Angebot an Arbeitskräften bleibt weiter hoch. IABkurzbericht Nr. 10/27.4.98.

Giarini, Orio / Liedtke, Patrick M. (1998): The Employment Dilemma and the Future of Work, 1. Aufl. Hamburg: Hoffmann und Campe.

Haisken-De New, J. / Horn, G.A. / Wagner, G. / Schupp, J. (1996): Keine Dienstleistungslücke in Deutschland – Ein Vergleich mit den USA anhand von Haushaltsbefragungen. In: DIW-Wochenbericht Nr. 14, S. 221-226.

Haisken-De New, J. / Horn, G.A. / Wagner, G. / Schupp, J. (1997): Rückstand beim Anteil der Dienstleistungstätigkeiten aufgeholt, ein deutsch-amerikanischer Vergleich anhand von Haushaltsbefragungen. In: DIW-Wochenbericht, Nr. 34, S. 613-617.

Jerger, Jürgen/ Spermann, Alexander (1997): Wege aus der Arbeitslosenfalle – ein Vergleich alternativer Lösungskonzepte. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, H. 1, S. 51-73.

Klauder, W. / Schnur, P. / Zika, G. (1996): Wege zu mehr Beschäftigung. Simulationsrechnungen bis zum Jahr 2005 am Beispiel Westdeutschland. IABwerkstattbericht Nr. 5 / 10.9.96.

Klodt, Henning (1998): Großbritannien: Die marktwirtschaftliche Strategie. In diesem Heft.

Klös, Hans-Peter (1997): Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland. In: IW-trends 3, S. 33-59.

Klös, Hans-Peter (1998): Dienstleistungslücke, Niedriglohnsektor und transferpolitischer Reformbedarf. Vortrag bei der zweiten Sitzung des Expertenkreises „Dienstleistungsbeschäftigung im 21. Jahrhundert“ im Soziologischen Forschungsinstitut, Göttingen. Unveröffentlichtes Manuskript.

Nickell, Stephen / Bell, Brian (1995): The Collapse in demand for the unskilled and unemployment across the OECD. In: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 11, Nr.1, S. 40-62.

Ochel, Wolfgang (1998): Mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit – Amerika hast du es besser? In diesem Heft.

OECD (1994): The OECD-Jobs Study, Evidence and Explanations. Part I and Part II. Paris.

OECD (1997): Economic Surveys, Ireland. Paris.

Sachverständigenrat (1997): Jahresgutachten 1997/98 zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Deutscher Bundestag. Drucksache 13 /9090 vom 18.11.97.

Schmid, Günther (1997): Das niederländische Beschäftigungswunder? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und Deutschland. In: inforMISEP Nr. 59, S. 26ff.

Schnur, Peter / Walwei, Ulrich / Zika, Gerd (1998): Wege zu mehr Beschäftigung. Strategiebündel immer noch tragfähig. Was ist aus den Vorschlägen des IAB vom Sommer 1996 geworden? IABkurzbericht Nr. 4 / 3.2.98.

Sexton, J.J. / O'Connell, P.J. (Hrsg.) (1996): Labour Market Studies „Ireland“. European Commission, Brussels.

Stille, Frank (1998): Der niederländische Weg: Durch Konsens zum Erfolg. In diesem Heft.

Vierling, Michael (1997): Subventionierung des Lohnsatzes anstelle des Einkommens. In: Wirtschaftsdienst Nr. XI, S. 647-654.

Walwei, Ulrich (1996): Flexibilisierung und Regulierung des Beschäftigungssystems. In: MittAB 2.

Walwei, Ulrich/Werner, Heinz (1998): Großbritannien. „Europas kranker Mann“ genesen. IABkurzbericht Nr. 8 / 17.4.98.

Werner, Heinz (1998): Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder – Was steckt dahinter? In diesem Heft.

Werner, Heinz (1997): Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA – Lehren für uns? In: MittAB 3.

Werner, Heinz (1997): Beschäftigungswunder USA. Viel Licht und viel Schatten. IABkurzbericht Nr. 1 / 14.2.97.

Werner, Heinz (1997): Kann Deutschland von den Niederlanden lernen? IABkurzbericht Nr. 12 / 12.12.97.

Zika, Gerd (1997): Wege zu mehr Beschäftigung durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge? Auf die Gegenfinanzierung kommt es an. IABkurzbericht Nr. 2 / 12.5.97.

²⁷ Hinweis des Autors: Unter „institutionellen Anreizen“ sind verschärfte Zutunbarkeitsregelungen für Arbeitslose (einschl. der Pflicht zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) zu verstehen. Bei Nichtbeachtung droht den Arbeitslosen in Dänemark und den Niederlanden der Verlust ihrer im internationalen Maßstab relativ hohen Lohnersatzleistungen.