

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Heinz Werner

Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder  
- Was steckt dahinter?

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](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](mailto: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](mailto:ulrike.kress@iab.de); (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de); (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto: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](mailto: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 – Was steckt dahinter?

Heinz Werner\*

In den USA, Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark verlief die Beschäftigungsentwicklung, zumindest in den letzten Jahren, erheblich günstiger als in Deutschland. Die Ländererfahrungen zeigen, daß es eine gewisse Vielfalt der Wege zu mehr Beschäftigung gibt. Insofern kann es keine Patentrezepte geben, die man einfach kopieren kann. Der Blick über die Grenzen zeigt aber Gemeinsamkeiten für einen beschäftigungspolitischen Erfolg. So war ein umfassender, gesamtwirtschaftlicher Ansatz wichtig für den Erfolg am Arbeitsmarkt. Die Erfahrung zeigt: Reformen müssen umfassend koordiniert und abgestimmt sein, zum Beispiel mit der Fiskal- und Sozialpolitik. 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 die Senkung der direkten Steuern und stärkere Betonung der indirekten Steuern. Moderate Lohnsteigerungen und dezentralisierte Systeme der Lohnfindung haben in allen betrachteten Ländern den Beschäftigungsaufbau gefördert. Auch in den stark tarifvertraglich geprägten Arbeitsmärkten der Niederlande und Dänemarks sind zunehmend Flexibilisierungsmöglichkeiten, z. B. der Arbeitszeiten, in die Tarifverträge eingeführt worden. Weiterhin haben niedrige Lohnnebenkosten die Kosten der Beschäftigung der Arbeitskräfte verringert.

## Gliederung

- 1 Andere Länder beschäftigungspolitisch erfolgreich
- 2 Was bedeutet „beschäftigungspolitisch erfolgreich“?
- 3 Arbeitslosigkeit
- 4 Beschäftigung
  - 4.1 Übersicht
  - 4.2 Der Arbeitsmarkt – die Angebotsseite
  - 4.3 Der Arbeitsmarkt – die Nachfrageseite
  - 4.4 Mehr Beschäftigung durch größere Lohnspreizung?
- 5 Fazit aus den internationalen Erfahrungen

## 1 Andere Länder beschäftigungspolitisch erfolgreich

Hätte man Anfang der neunziger 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 gekom-

men. Am unteren Ende der Rangskala hätte man die Niederlande, Dänemark und die USA gefunden. Insbesondere das Beispiel der USA ist aufschlußreich. Sie standen damals noch unter dem Eindruck einer tiefen wirtschaftlichen Rezession und blickten ihrerseits über die Grenzen nach Anregungen. Heute hat sich die Situation umgekehrt. Japan befindet sich in einer Wirtschaftskrise, in Deutschland erreichten die Arbeitslosenzahlen einen neuen Rekord, die Beschäftigung ging seit einigen Jahren bis in die jüngste Zeit zurück. Demgegenüber befinden sich die USA im achten Jahr eines Wirtschaftsaufschwungs, die Arbeitslosigkeit sank auf das niedrigste Niveau seit fast 30 Jahren, die Beschäftigung steigt seit Jahrzehnten stetig an, so daß das Wort vom amerikanischen „Beschäftigungswunder“ die Runde macht. Aber auch in einer Reihe von europäischen Staaten geht die Arbeitslosigkeit zurück und steigt die Beschäftigung wieder. 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 und welche Erfahrungen lassen sich daraus ziehen? Diese Fragen sollen Gegenstand des folgenden Beitrags sein.<sup>1</sup>

Begonnen wird mit einigen Anmerkungen, was unter „beschäftigungspolitisch erfolgreich“ zu verstehen ist. Dann erfolgt eine Darstellung und Kommentierung der Arbeitslosigkeit. Anschließend wird auf die Beschäftigung eingegangen, der empirische Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung kurz dargestellt und schließlich werden die Komponenten des Beschäftigungswachstums von der Angebots- und der Nachfrageseite her beleuchtet. Zum Schluß wird das Fazit aus den Erfahrungen anderer Länder gezogen: Welche Erklärungen lassen sich finden für deren beschäftigungspolitischen Erfolg? Welche Bereiche haben zu diesem Erfolg beigetragen?

## 2 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.

\* Dr. Heinz Werner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

<sup>1</sup> Hintergrund für diesen Aufsatz ist der Workshop zu internationalen Erfahrungen der Beschäftigungspolitik anderer Länder, der auf Initiative der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit am 23. April 1998 in Nürnberg stattfand. Der Diskussion lagen Studien für vier Länder zugrunde, die von Forschungsinstituten für den Workshop erstellt wurden, nämlich zu Großbritannien (IfW in Kiel), zu den USA (Ifo in München), den Niederlanden (DIW in Berlin) und zu Dänemark (RWI in Essen). Verwiesen sei weiterhin auf die vier IABkurzberichte zum Arbeitsmarkt in den USA (Nr. 1 vom 14. 2. 1997), Dänemark (Nr. 13 vom 29. 5. 1998), Großbritannien (Nr. 8 vom 17. 4. 1998) und den Niederlanden (Nr. 12 vom 12. 12. 1997). Sie sind im Internet unter <http://www.iab.de> zu finden und dort zum Download abrufbar. Für die USA ist eine ausführliche Darstellung erschienen in: Heinz Werner (1997): Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA – Lehren für uns? In: MittAB 3, S. 585ff. Die Länderberichte der Forschungsinstitute zum Arbeitsmarkt in Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden und den USA sind in diesem Heft der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung abgedruckt. Die Konsequenzen für Deutschland aus den Erfahrungen anderer Länder finden sich ausführlich dargestellt im Aufsatz von Ulrich Walwei in diesem Heft.

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.<sup>2</sup> Strukturelle Arbeitslosigkeit ist beschäftigungspolitisch schwieriger zu beseitigen als die konjunkturelle Arbeitslosigkeit und wäre bei einem Ländervergleich negativer zu bewerten.<sup>3</sup>

Auch bei der Beschäftigungs- bzw. Erwerbsquote stellen sich Fragen. Was ist eine hohe Beschäftigungsquote? Ist überhaupt eine möglichst hohe Erwerbsquote anzustreben? Warum sollen möglichst viele Personen beschäftigt sein? Oder genügt es, hochproduktive Tätigkeiten für eine geringere Anzahl von Personen, als beschäftigungspolitisch möglich ist, zu haben, die dann mit ihren hohen Löhnen die beruflich Inaktiven mittragen? 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 bestreiten? Oder besteht für viele Erwerbstätige die Gefahr der Armut bei Arbeit (working poor)?

Im vorliegenden Aufsatz wollen wir pragmatisch vorgehen und einige Länder herausgreifen, deren Arbeitslosigkeit von einem vergleichsweise hohen Niveau in der Vergangenheit auf ein niedriges Niveau in den letzten Jahren zurückgegangen ist und deren Beschäftigung zugleich angestiegen ist. Exemplarisch sind dies die Länder USA, Dänemark, Großbritannien und die Niederlande.

<sup>2</sup> Vgl. OECD (1994): The jobs study – evidence and explanations. Paris, S. 66

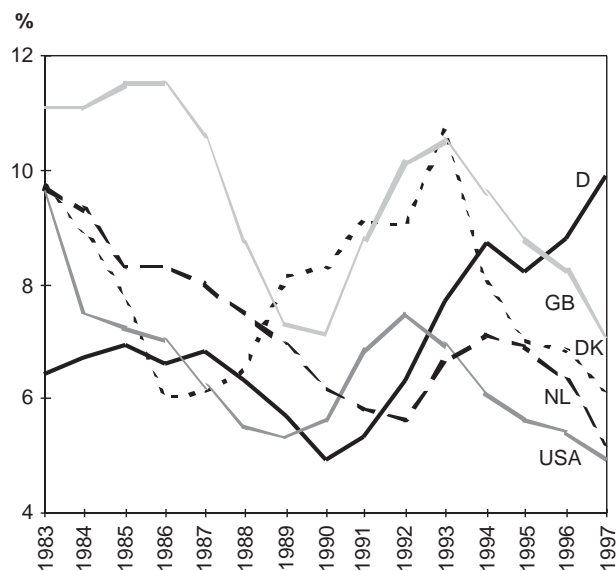
<sup>3</sup> Leider gibt es kein direktes Maß der strukturellen Arbeitslosigkeit. Eine Möglichkeit stellt die Ermittlung der sog. „inflationneutralen Arbeitslosenrate“ dar. Diese wird errechnet anhand von ökonomischen Modellen, deren Gleichungssysteme die Wirtschafts- und Arbeitsmarktzusammenhänge abbilden. 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 Vollausslastung 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.

<sup>4</sup> Man kann die Arbeitslosenquote nach Eurostat für Deutschland (W) grob schätzen, wenn man unterstellt, daß die Relationen Arbeitslosenquoten West-Deutschland und Ost-Deutschland zur Gesamtarbeitslosigkeit für die Registrierten und für die Quoten von Eurostat gleich sind. Unter dieser Hypothese erhält man eine Arbeitslosenquote für D (W) für 1996 nach Eurostat von etwa 7,7%. Dies würde fast dem Wert für GB in diesem Jahr entsprechen, aber immer noch eine erhebliche Steigerung seit 1990 bedeuten. Weiterhin ist zu bedenken, daß die Arbeitslosigkeit in GB inzwischen weiter gesunken ist, während sie bei uns noch zugenommen hat. Allerdings geht die registrierte Arbeitslosigkeit 1998 in Deutschland (W) erstmals leicht zurück. Zu bedenken ist weiterhin, daß der Anstieg der Arbeitslosigkeit in D (W) stark von der Vereinigung geprägt ist, da sich ab diesem Zeitpunkt das Arbeitsangebot in D (W) durch zuziehende und pendelnde Ostdeutsche nachhaltig erhöht hat.

### 3 Arbeitslosigkeit

Die Abbildung 1 zeigt die Arbeitslosenquoten für die vier einbezogenen Länder und für Deutschland. Es ist darauf hinzuweisen, daß es sich bei den EU-Ländern um die Angaben von Eurostat (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften) handelt und nicht um die Zahl der bei den Arbeitsämtern registrierten Arbeitslosen. Die Zahlen von Eurostat sind für Vergleichszwecke vorzuziehen. Sie beruhen auf einer vergleichbaren Basis, nämlich einer repräsentativen Befragung von Haushalten anhand eines standardisierten Fragebogens. Eine ähnliche Erhebung findet auch in den USA statt, so daß für die fünf Länder ein gewisses Maß an Vergleichbarkeit gegeben ist.

**Abbildung 1: Arbeitslosenquoten in einigen Industrieländern 1983 - 1997**  
in Prozent



Deutschland ab 1991 einschl. neue Bundesländer  
Quelle: OECD; Eurostat

Im Falle Deutschlands ist eine weitere Anmerkung angebracht: Ab 1991 handelt es sich um die Arbeitslosenquote für Gesamtdeutschland, also einschließlich der neuen Bundesländer, da Eurostat keine nach Ost- und West-Deutschland getrennten Quoten mehr ausweist. Die zeitliche Vergleichbarkeit ist für Deutschland damit nicht mehr gewährleistet. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit seit 1990 wäre für West-Deutschland allein nicht so steil wie in der Abbildung 1 dargestellt. Trotzdem wäre nach wie vor ein erhebliches Ansteigen der Arbeitslosenquote auch für Deutschland (W) zu konstatieren – im Gegensatz zur Abnahme in den hier betrachteten vier anderen Ländern.<sup>4</sup>

Zur Struktur der Arbeitslosigkeit ist zu sagen, daß überall die Geringqualifizierten überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Auch die Arbeitslosigkeit für Jugendliche oder ethnische Minoritäten liegt über dem Durchschnitt. In den europäischen Ländern ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen (mindestens 1 Jahr arbeitslos) nach wie vor sehr hoch. Er liegt zwischen rund 30% in Dänemark bis fast 50% in den Niederlanden. Trotz guter Konjunkturlage in beiden Ländern profitierten davon die Langzeitarbeitslosen in geringerem Ausmaß. Für die schwer vermittelbaren Erwerbslosen werden auch nach wie vor erhebliche arbeitsmarktpolitische Anstrengungen erforderlich sein. Etwas anders sieht die Situa-

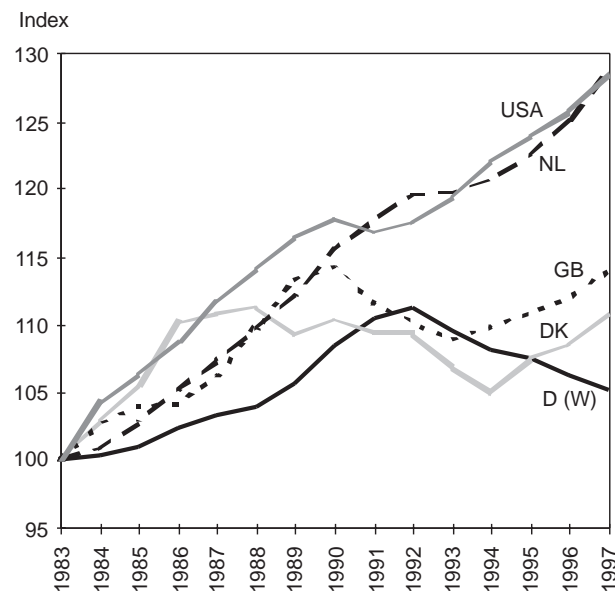
tion in den USA aus: Während auch hier Geringqualifizierte, Jugendliche und ethnische Minoritäten stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind, entsprechen die Arbeitslosenquoten der Älteren dem Durchschnitt (nicht so in den europäischen Ländern) und der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit liegt bei etwa 10%. Dies hängt sicher mit den niedrigen Lohnersatzleistungen (z. B. Arbeitslosengeld) bei Arbeitslosigkeit zusammen und der kurzen Dauer ihrer Gewährung. Damit wird ein Zwang zur Aufnahme einer evtl. auch schlechter bezahlten Beschäftigung ausgeübt, da sonstige Sozialtransfers entweder gering sind oder nicht existieren.<sup>5</sup>

## 4 Beschäftigung

### 4.1 Übersicht

Eine erste Übersicht zur Entwicklung der Beschäftigung zeigt Abbildung 2. Die mit Abstand höchsten und kontinuierlichen Zunahmen der Beschäftigung verzeichnen die USA und die Niederlande. Für die Bundesrepublik Deutschland trat ab 1992 ein Knick in der Beschäftigungsentwicklung ein. Ähnliche Trendbrüche traten einige Jahre früher auch bei Großbritannien und Dänemark ein, kehrten sich aber inzwischen wieder um. So ist Deutschland inzwischen das einzige Land in der Europäischen Union, in dem die Beschäftigung weiter zurückging. Allerdings wird für 1998 eine Trendwende erkennbar.

**Abbildung 2: Beschäftigungsentwicklung in einigen Industrieländern 1983 - 1997**  
Index 1983=100



Quelle: OECD; Eurostat; Centraal Bureau voor de Statistiek

Liegt die unterschiedliche Entwicklung der Beschäftigung am unterschiedlichen Wirtschaftswachstum? Einen ersten Überblick zu Wirtschaftswachstum (Bruttoinlandsprodukt, BIP), Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den hier betrachteten Ländern zeigt Tabelle 1.

<sup>5</sup> Besonders problematisch erweist sich der Krankenversicherungsschutz. Da in den USA die meisten Arbeitnehmer durch die Beschäftigung über das Unternehmen gegen Krankheit versichert sind, fällt dieser Schutz bei Entlassung weg. Er wird auch nicht über die Arbeitslosenversicherung – wie bei uns – weiter gewährt.

**Tabelle 1: Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Arbeitslosenquote in Dänemark, Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden, der EU und den USA**

	1986-90	1991-95	1996	1997*	1998*	1999*
<i>Dänemark</i>						
BIP-Wachstum (real)	1,4	2,0	2,7	2,9	2,7	2,8
Erwerbstätigenwachstum	0,3	-0,3	1,1	2,2	1,2	0,8
Arbeitslosenquote	6,4	8,6	6,9	6,1	5,4	5,1
<i>Deutschland **</i>						
BIP-Wachstum (real)	3,4	2,1	1,4	2,2	2,6	2,9
Erwerbstätigenwachstum	1,5	-0,4	-1,2	-1,4	-0,1	0,9
Arbeitslosenquote	5,9	7,3	8,8	9,7	9,8	9,4
<i>Großbritannien</i>						
BIP-Wachstum (real)	3,3	1,3	2,3	3,5	1,9	2,2
Erwerbstätigenwachstum	1,8	-0,9	0,4	1,6	0,6	0,5
Arbeitslosenquote	9,0	9,5	8,2	7,1	6,5	6,3
<i>Niederlande</i>						
BIP-Wachstum (real)	3,1	2,1	3,3	3,3	3,7	3,2
Erwerbstätigenwachstum	1,9	0,7	1,8	2,3	2,1	2,0
Arbeitslosenquote	7,4	6,4	6,3	5,3	4,4	3,8
<i>EU - 15</i>						
BIP-Wachstum (real)	3,3	1,5	1,8	2,7	2,8	3,0
Erwerbstätigenwachstum	1,3	-0,6	0,1	0,4	0,8	1,1
Arbeitslosenquote	8,9	10,0	10,9	10,7	10,2	9,8
<i>USA</i>						
BIP-Wachstum (real)	2,8	2,0	2,8	3,8	2,5	2,1
Erwerbstätigenwachstum	2,1	1,1	1,4	2,2	1,8	1,0
Arbeitslosenquote	5,9	6,6	5,4	4,9	4,6	4,9

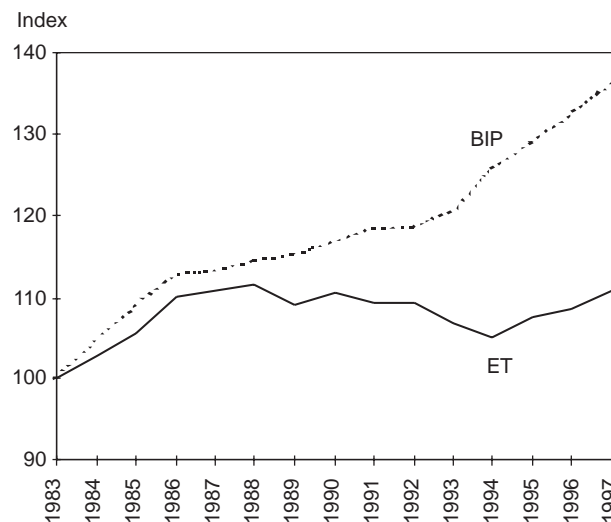
\* 1997, 1998 und 1999 Schätzungen

\*\* Bis 1991/92 Westdeutschland

Quelle: Europäische Kommission (1998): Frühjahrsvorausschätzung

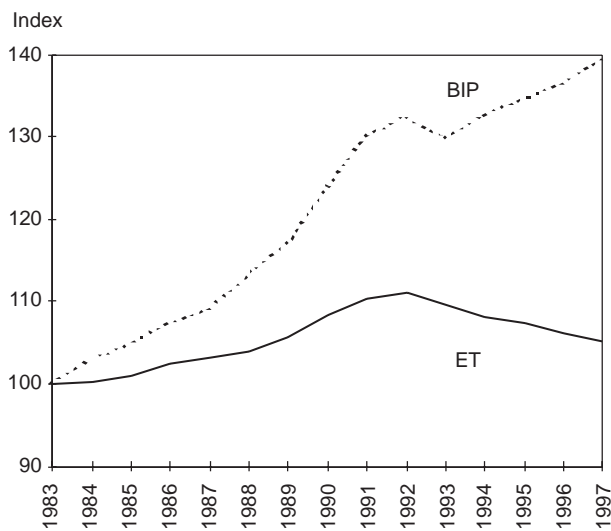
Man sieht, daß Deutschland bis Anfang der 90er Jahre gar nicht so schlecht dastand. In den achtziger und den frühen neunziger Jahren lagen die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts über dem EU-Durchschnitt. Erst ab 1993 verschlechterte sich die Situation in Deutschland, während sich in den anderen Ländern die Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation verbesserte. Für Deutschland wird eine Annäherung

**Abbildung 3a: Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1990) und zivile Erwerbstätige 1983 - 1997 in Dänemark**  
Index 1983 = 100



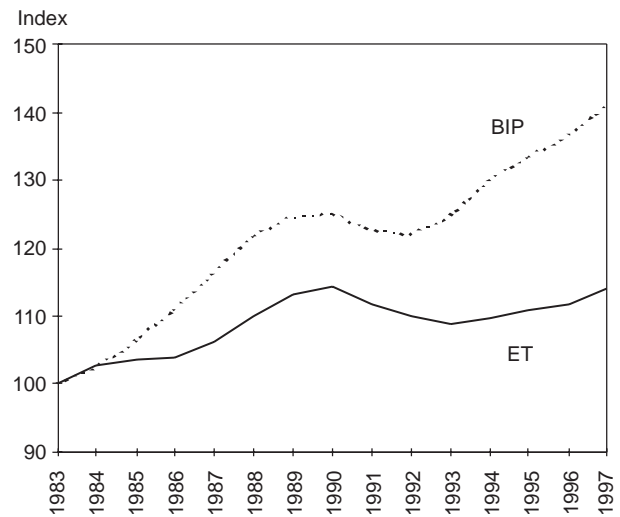
Quelle: OECD (1997): Labour Force Statistics 1976-1996; OECD (1998): National Accounts, Vol. I, 1960-1996; Europäische Kommission

**Abbildung 3b: Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1990) und zivile Erwerbstätige 1983 - 1997 in Deutschland (West)**  
Index 1983 = 100



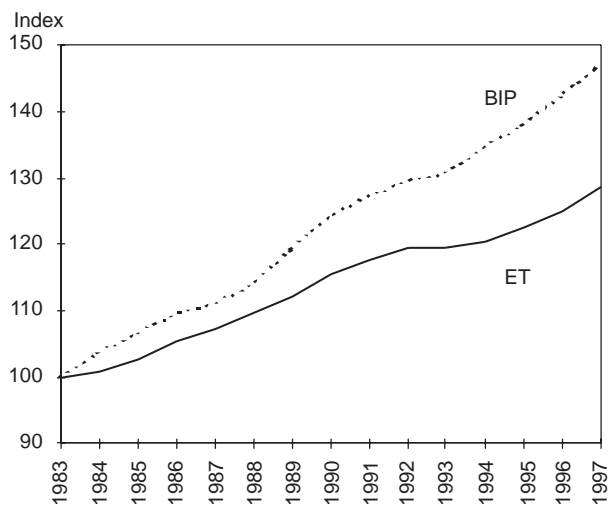
Quelle: Eurostat (1996): Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1980-1994; OECD (1997): National Accounts, Vol. I, 1960-1995; 1995 bis 1997 Schätzung

**Abbildung 3c: Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1990) und zivile Erwerbstätige 1983 - 1997 in Großbritannien**  
Index 1983 = 100



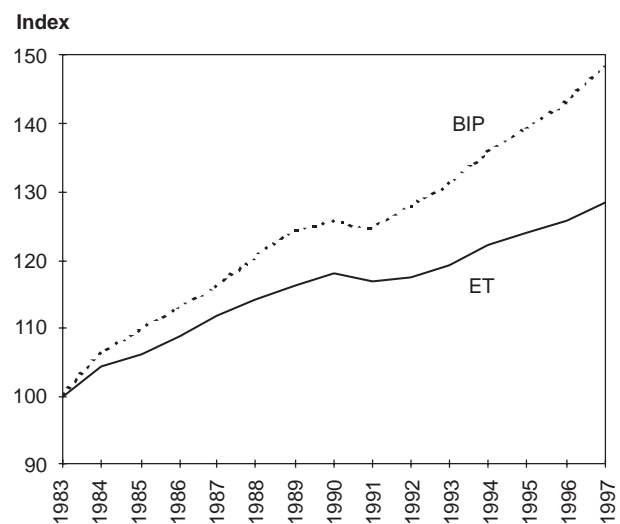
Quelle: OECD (1997): Labour Force Statistics 1976-1996; OECD (1998): Quarterly National Accounts, Nr. 1

**Abbildung 3d: Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1990) und Erwerbstätige 1983 - 1997 in den Niederlanden**  
Index 1983 = 100



Quelle: Centraal Bureau voor de Statistiek; OECD (1998): National Accounts, Vol. 1, 1960-1996

**Abbildung 3e: Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1992) und zivile Erwerbstätige 1983 - 1997 in den USA**  
Index 1983 = 100



Quelle: US Department of Labor: Employment and Earnings, January 1998; OECD (1998): National Accounts, Vol. 1, 1960-1996; OECD Economic Outlook Nr. 63, June 1998

an das Wirtschaftswachstum der EU erst für 1999 erwartet. Dies liegt u. a. daran, daß die Anfang der 90er Jahre in den meisten Industriestaaten einsetzende Rezession in Deutschland durch den Vereinigungsboom hinausgeschoben wurde. Zeitversetzt wird jetzt auch mit dem Beginn der wirtschaftlichen Erholung gerechnet.

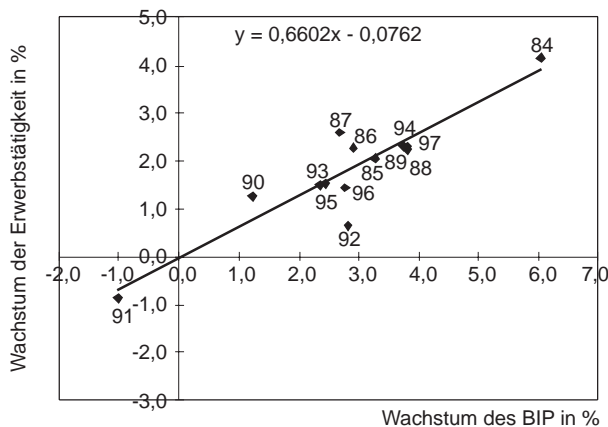
Eine Möglichkeit, den Zusammenhang zwischen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP, als Indikator des Wirtschaftswachstums) und der Beschäftigung darzustellen, ist in den Abbildungen 3a bis 3e gegeben. Sie illustrieren, daß nur in Deutschland die Beschäftigung weiter zurückging und daß sich die Schere zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung bei Deutschland besonders weit öffnet. Anders

ausgedrückt kann man auch sagen, daß zum Beispiel in den USA oder in den Niederlanden bei einem ähnlichem Wirtschaftswachstum die Beschäftigung weit stärker gestiegen ist als in Deutschland. Das in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre wieder stärker anziehende Wirtschaftswachstum bei zugleich sinkender Beschäftigung deutet auch auf eine Zunahme der Produktivität hin. Darauf wird noch später eingegangen.

Noch einige weitere Hinweise zum Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung: Diese Beziehung kann ausgedrückt werden durch die Beschäftigungsintensität, d. h. wie verändert sich die Beschäftigung, wenn sich das BIP z. B. um 1% erhöht (oder verringert). Graphisch wird dieser

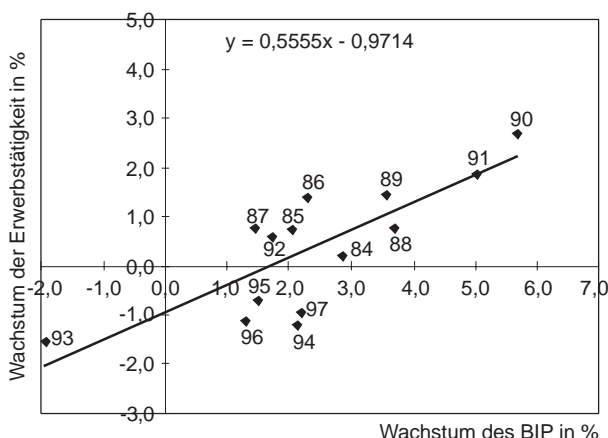


**Abbildung 4a: Wachstumsraten 1984-1997 des BIP (in Preisen von 1992) und der zivilen Erwerbstätigen in den USA**



Quelle: US Department of Labor: Employment and Earnings, January 1997; OECD (1998): National Accounts, Vol. I, 1960-1996; OECD (1998): Economic Outlook No. 63, June 1997

**Abbildung 4b: Wachstumsraten 1984-1997 des BIP (in Preisen von 1990) und der zivilen Erwerbstätigen in Deutschland (West)**



Quelle: Eurostat (1996): Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1980-1994; OECD (1996): National Accounts, Vol. I, 1960-1994; 1995 bis 1997 IAB

Zusammenhang in den Abbildungen 4a und 4b exemplarisch für die USA und für Deutschland dargestellt. Hier werden die jährlichen Veränderungen der Beschäftigung den jährlichen Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes gegenübergestellt. Die eingezeichnete Regressionsgerade gibt diesen Zusammenhang plastisch wieder. Die Steigung der Geraden ist ein Hinweis auf die Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstum. Im Fall der USA genügt ein geringeres Wirtschaftswachstum, um die Beschäftigung z. B. um 1% steigen zu lassen. Interessant ist auch der Schnittpunkt der Geraden mit der x-Achse. Dieser stellt die sog. Beschäftigungsschwelle dar, d. h. das Wirtschaftswachstum, bei welchem die Beschäftigung ansteigt. Im Falle der USA liegt dieser Schnittpunkt nahe dem Nullpunkt. Dort genügt also bereits ein geringes Wirtschaftswachstum, um die Beschäftigung zunehmen zu lassen. Im Falle Deutschlands liegt die Beschäfti-

gungsschwelle nahe 2% BIP-Wachstum. In den letzten Jahren hat sich diese Schwelle sogar noch weiter nach oben – in Richtung höheres Wirtschaftswachstum – verschoben. Es ist also ein noch höheres BIP-Wachstum notwendig, um die Beschäftigung wieder ansteigen zu lassen.<sup>6</sup>

Um die Unterschiede bzw. die Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern herauszuarbeiten, werden im folgenden Kapitel die Komponenten des Beschäftigungswachstums dargestellt. Dabei wird einmal von der Angebotsseite (Demographie) des Arbeitsmarktes ausgegangen und in einem zweiten Ansatz von der Nachfrageseite (Wirtschaftswachstum).

#### 4.2 Der Arbeitsmarkt – die Angebotsseite

Die demographisch orientierten Komponenten des Beschäftigungswachstums lassen sich über die folgende Identitätsgleichung darstellen:

$$ET = Bev \times EQ \times BQ$$

Diese Identität setzt sich folgendermaßen zusammen:

$$ET = Bev \times EP/Bev \times ET/EP$$

wobei: ET = Zahl der Erwerbstätigen

EP = Zahl der Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Arbeitslose)

Bev = Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

EP/Bev = Erwerbsquote = EQ

ET/EP = Beschäftigungsquote = BQ

Näherungsweise kann dieser Zusammenhang in Wachstumsraten ausgedrückt werden. Dadurch kann der Beitrag der einzelnen Komponenten sichtbar gemacht und ein Vergleich zwischen den Ländern vorgenommen werden. Dabei soll darauf hingewiesen werden, daß es sich um eine Aufspaltung handelt, die noch nichts über die Ursachen aussagt. Berechnet man für obige Relation die prozentualen Veränderungen für die Zeit von 1983 bis 1995, dann ergeben sich die in Tab. 2 ausgewiesenen Werte.

**Tabelle 2: Komponenten des Beschäftigungswachstums auf der Angebotsseite (Demographie und Erwerbsverhalten) Veränderungen 1983-1995, in Prozent**

	ET	= Bev	EQ	BQ
DK	7,5	4,4	-1,9	5,0
D (W)	8,5	6,4	2,3	-0,4
GB	9,9	3,4	3,3	2,9
NL	22,5	8,9	10,2	2,1
USA	23,2	10,7	6,6	4,3

Quellen: OECD, Eurostat, Centraal Bureau voor de Statistiek, eigene Berechnungen

Aus der Tabelle 2 lassen sich Gemeinsamkeiten und Divergenzen zwischen den Ländern erkennen. Sie bedürfen vielfach noch einer Kommentierung, da hinter den jeweiligen Größen unterschiedliche Wirkungszusammenhänge stehen können und deshalb zum Beispiel eine gleiche prozentuale Veränderung, je nach Land, anders zustande kommen kann. Wie bereits aus der Abbildung 2 ersichtlich war, weisen die Niederlande und die USA die höchsten Steigerungen der Erwerbstätigkeit aus. Für die Niederlande hängt dies zum großen Teil mit der fast explosionsartigen Zunahme der Teilzeitschäftigung zusammen. Diese wird in großem Maße von Frauen ausgeübt. Da in den Niederlanden die Erwerbsquote der Frauen relativ niedrig war, bestand ein erheblicher Nachholbedarf. Die Zunahme der Erwerbsquote von fast

<sup>6</sup> Dies ist für Deutschland eine Änderung des langfristigen Trends. Die Beschäftigungsschwelle ist bis auf die letzten Jahre eher zurückgegangen.

10%-Punkten in den Niederlanden zwischen 1983 und 1995 ist auf die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen zurückzuführen. Allerdings spielt bei den Niederlanden auch die Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter eine wesentliche Rolle, die nur in den USA eine noch größere Veränderung erfuhr. Beide Länder haben eine relativ „junge“ Bevölkerung, welches sich auch in der Steigerung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter niederschlägt. In den USA hängt dies auch mit der starken Zuwanderung zusammen. Jedes Jahr wandern 800 000 bis 1 Million Menschen zu. Diese Zuwanderung spielt im betrachteten Zeitraum auch für Deutschland eine wesentliche Rolle und erklärt, warum bei uns trotz „alter“ Bevölkerung die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter immerhin auch um über 6% zugenommen hat. Für die drei restlichen europäischen Länder spielte die Zuwanderung während des einbezogenen Zeitraums keine so große Rolle. Ins Auge fällt auch der Rückgang der Erwerbsquote in Dänemark. Nun hat Dänemark mit 81% bereits die höchste Erwerbsquote aller EU-Länder und diese kann nicht beliebig weiter steigen. Der geringfügige Rückgang der Quote um 1,9% liegt einmal am früheren Ruhestand und zum anderen an der längeren Ausbildungsdauer der Jugendlichen. Die Unterschiede in den Beschäftigungsquoten – der dritten Komponente aus Tabelle 2 – hängen mit der Veränderung der Arbeitslosigkeit zusammen.<sup>7</sup> Es gelang in den anderen Ländern, insbesondere in den USA, im Zuge der Arbeitsplatzschaffung auch die Beschäftigungsquote zu erhöhen und analog die Arbeitslosenquote zu senken.

### 4.3 Der Arbeitsmarkt – die Nachfrageseite

Die gesamtwirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes lassen sich aus einer anderen Identitätsgleichung ablesen, in der das Sozialprodukt (Wirtschaftswachstum) in die Komponenten Stundenproduktivität, Jahresarbeitszeit und Erwerbstätige aufgespalten wird:

$$Y = ET \times JAZ \times AP$$

Diese Identität setzt sich folgendermaßen zusammen:

$$Y = ET \times AV/ET \times Y/AV$$

wobei: Y = BIP

ET = Erwerbstätige

AV = jährliches Gesamtarbeitsvolumen in Stunden

AV/ET = durchschnittliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen in Stunden = JAZ

Y/AV = Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde = AP

Näherungsweise läßt sich dies für den Zeitraum 1983 - 1995 in Wachstumsraten ausdrücken (Tabelle 3).

Bei der Beschäftigungszunahme liegen die USA und die Niederlande weit vorne. Ist dies auf ein höheres Wirtschaftswachstum zurückzuführen? Im betrachteten Zeitraum sind die Unterschiede nicht so groß, als daß das Wirtschaftswachstum die starke Zunahme der Erwerbstätigkeit allein erklären könnte. Dies zeigte sich bereits aus der Tabelle 1 und den Abbildungen 3a bis 3e. Erst in den letzten Jahren war in den anderen Ländern die Wirtschaftslage deutlich besser als

**Tabelle 3: Komponenten des Beschäftigungswachstums auf der Nachfrageseite (Wirtschaftswachstum)**  
Veränderungen 1983-1995, in Prozent

	Y	=	ET	JAZ	AP
DK	29,1		7,5	-2,4	23,1
D (W)	34,7		8,5	-9,3	37,0
GB	32,5		9,9	0,9	18,4
NL	37,8		22,5	-9,7	24,5
USA	41,2		23,2	3,7	10,5

Quellen: OECD, Eurostat, Centraal Bureau voor de Statistiek, eigene Berechnungen

in Deutschland. Diese hatte auch einen positiven Einfluß auf die Beschäftigungsentwicklung.

Wie die Tabelle 3 zeigt, gibt es große Unterschiede in der Entwicklung der Jahresarbeitszeiten bei den hier betrachteten fünf Ländern. In Großbritannien und den USA sind die durchschnittlichen Jahresarbeitszeiten gestiegen, während diese in den kontinentaleuropäischen Ländern zurückgegangen sind. In den Niederlanden hängt dies eng mit der Zunahme der Teilzeit zusammen, aber auch mit einer generellen Verkürzung der (Vollzeit-)Arbeitszeit. Die starke Ausweitung der Erwerbstätigkeit in den Niederlanden beruht vor allem auf der erheblichen Zunahme der Teilzeitarbeit. Die Niederlande liegen mit einem Teilzeitanteil von 38% (1996) weit an der Spitze aller Industriestaaten (zum Vergleich D: 16%). Mehr als 60% aller erwerbstätigen Frauen und rund ein Sechstel aller Männer sind teilzeitbeschäftigt. Seit 1973 ist der Teilzeitanteil um mehr als 30 Prozentpunkte geradezu explosionsartig gestiegen. Diese Entwicklung wurde begünstigt durch die dynamische Entwicklung im Dienstleistungssektor (mit einem Beschäftigungsanteil von 73,5%) und dem Nachholbedarf bei der Frauenerwerbstätigkeit, die in den Niederlanden relativ niedrig war.

In Deutschland ist der Rückgang der Jahresarbeitszeit nur zu einem kleinen Teil auf die Ausweitung der Teilzeit zurückzuführen. Wichtiger war die allgemeine Reduzierung der Arbeitszeiten.

Bei der Produktivitätsentwicklung ergeben sich ebenfalls erhebliche Unterschiede von Land zu Land. Deutschland nimmt eine Spitzenposition ein. Dies hängt u. a. auch mit der Wirtschaftsstruktur zusammen. In Deutschland spielt der verarbeitende Sektor mit einem Beschäftigungsanteil von 35% (1996) eine wesentlich größere Rolle als in den anderen Ländern, wie in Dänemark mit 26%, den Niederlanden mit 23% oder den Vereinigten Staaten mit 24%. Im verarbeitenden Sektor ist die Produktivitätssteigerung i. d. R. höher als bei den Dienstleistungen. Insbesondere ein exportorientiertes Land wie Deutschland, welches in diesem Sektor dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist, muß dauernd Produktivitätsanstrengungen unternehmen. In Großbritannien und den USA wird das Wirtschaftswachstum weit weniger vom Produktivitätsfortschritt getragen als in den drei anderen Ländern. Für den Arbeitsmarkt heißt dies, daß – unter sonst gleichen Bedingungen – mehr Arbeitsplätze geschaffen werden können. Die Kehrseite ist, daß ein niedriges Produktivitätswachstum nicht ohne Einfluß auf die Lohnsteigerungen (nicht zu verwechseln mit der Veränderung der Lohnstückkosten) bleibt. Nach Angaben der OECD liegt Deutschland (W) bei den Lohnsteigerungen der vergangenen 5 Jahre an der Spitze, an letzter Stelle liegen die USA. Die drei anderen Länder Dänemark, Großbritannien und die Niederlande liegen dazwischen.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Die gestiegenen Beschäftigungsquoten – hier verstanden als der beschäftigte Teil der Erwerbspersonen – ist auf die Verringerung der Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Durch Umformung kann man zeigen, daß  $ET/EP = 1 - AQ/100$ ,  $AQ =$  Arbeitslosenquote.

<sup>8</sup> OECD (1997): Employment Outlook. Paris, S. 7.



**Tabelle 4: Lohndifferenzierung in ausgewählten Industrieländern (1993 - 1995)**

Land	Relativer Abstand des höchsten Dezils vom Medianeinkommen D9/D5	Differenzierungstendenz (nach oben) der letzten 5 Jahre D9/D5	Relativer Abstand des Medianeinkommens vom niedrigsten Dezil D5/D1	Differenzierungstendenz (nach unten) der letzten 5 Jahre D5/D1
Deutschland (1993)	1,61	gleichbleibend	1,44	abnehmend
Dänemark (1990)	1,57	steigend	1,38	abnehmend
Niederlande (1994)	1,66	gleichbleibend	1,56	gleichbleibend
Vereinigtes Königreich (1995)	1,87	steigend	1,81	steigend
USA (1995)	2,10	steigend	2,09	steigend

Anmerkung: Die OECD teilt die Verdienstska in Dezile ein: D1 bis D9. D1 ist das Einkommensniveau, welches von 10 % der Arbeitnehmer gerade noch erreicht oder unterschritten wird. Oder anders ausgedrückt: D1 stellt die Einkommensobergrenze der 10 % der Beschäftigten in der untersten Verdienstkategorie dar. D9 ist der Verdienst, der von 10 % der Arbeitnehmer erreicht oder überschritten wird. D5 ist der mittlere Wert (Median) der Verdienstverteilung. Das Medianeinkommen ist 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.

Die Maße D1/D5 und D9/D5 ergeben die Lohn disparität, d. h. den jeweiligen relativen Abstand vom mittleren Wert. Wird die Lohn disparität nach oben und unten größer, dann läßt sich daraus schließen, daß es mehr besser Verdienende und mehr schlechter Verdienende im Vergleich zum Median gibt.

Quelle: OECD (1996): Employment Outlook, S. 61/62

#### 4.4 Mehr Beschäftigung durch größere Lohnspreizung ?

Die ausschließliche Betrachtung der durchschnittlichen Lohnsteigerung kann zu irreführenden Schlüssen verleiten. So bedeutet die niedrige Lohnsteigerung in den USA nicht, daß alle Beschäftigten geringe Einkommenszuwächse haben. Wichtig ist auch die Spreizung der Löhne und deren Entwicklung im Zeitablauf. Da dies ein wichtiges Element in der gegenwärtigen beschäftigungspolitischen Diskussion ist, soll hier vor dem Hintergrund unseres Ländervergleichs darauf eingegangen werden.<sup>9</sup>

Bei den Lohn disparitäten unterscheiden sich wieder die kontinentaleuropäischen Länder von den zwei angelsächsischen Ländern. Sowohl in den USA als auch in Großbritannien war die Lohnspreizung nach unten und nach oben erheblich größer und sie hat im Zeitablauf noch zugenommen (Tabelle 4). Damit geht einher, daß es sowohl mehr Beschäftigte gibt, die wenig verdienen, als auch mehr Personen mit höherem Einkommen. Die oft gehörte Behauptung, daß das Beschäftigungswachstum in den USA nur durch schlecht bezahlte „bad jobs“ zustande kommt, ist so nicht zu bestätigen. Allerdings ist auch nicht zu übersehen, daß die Kehrseite des amerikanischen „Beschäftigungswunders“ Armut bei Arbeit (working poor) bedeuten kann. In vielen Bereichen werden weit unterdurchschnittliche Löhne gezahlt, die die Arbeitnehmer akzeptieren müssen, da das sehr lückenhafte Sozialsystem viel-

fach keine Sozialtransfers gewährt.<sup>10</sup> Damit besteht ein Zwang zur Aufnahme einer Beschäftigung, notfalls auch einer schlecht bezahlten. Allerdings gibt es dort derartige Arbeitsplätze, während diese Einfacharbeitsplätze bei uns vielfach wegrationalisiert wurden.

Die Entwicklung zu größeren Lohn disparitäten ging einher mit einer steigenden Zahl von Haushalten, deren Einkommen unterhalb der staatlich fixierten Armutsgrenze liegt. 1982 betrug die Zahl der betroffenen Amerikaner 34,4 Millionen. Bis 1993 stieg sie auf den bisherigen Maximalwert von 39,3 Mill. an. Dies entspricht einem Anteil an der Bevölkerung von 15,1%. Darunter befinden sich ein Drittel Kinder. Verstärkt wird das Armutproblem durch die vielfach fehlende soziale Sicherheit. So haben 40 Millionen Amerikaner keinen Krankenversicherungsschutz. Neuere Daten zeigen, daß die Realeinkommen mit sich verbessernder Wirtschaftslage wieder steigen und daß der Anteil der Amerikaner mit Einkommen unterhalb der Armutsgrenze seit 1994 erstmals wieder langsam zurückgeht. Ob dies eine dauerhafte Trendumkehr bedeutet, bleibt abzuwarten. Die Armutsgrenze für eine vierköpfige Familie lag 1996 bei etwa 16 000 Dollar jährlich.

Der Frage Armut bei Arbeit widmet sich seit kurzem auch zunehmend die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), eine Organisation, die eher „rein“ marktwirtschaftlich orientiert ist. Die OECD sieht die Gefahr der sozialen Ausgrenzung und den Verlust des sozialen Zusammenhaltes.<sup>11</sup>

Bei der Beurteilung der Lohn disparitäten sind noch zwei Bemerkungen angebracht:

(1) Die Unterschiede bleiben weniger kraß, wenn es einem großen Teil der „working poor“ gelingt, aus dem niedrigen Lohnniveau im Laufe der Zeit aufzusteigen. Leider ist dies in den USA nur in begrenztem Umfang der Fall. Zwar gehören zu den Niedriglohnbeziehern z. B. viele Jugendliche, die nur vorübergehend jobben, aber nach Untersuchungen der OECD sind ca. zwei Fünftel aller Geringverdienender nach 6 Jahren immer noch im unteren Lohnsegment.<sup>12</sup>

(2) Der Lohn stellt nur eine Form des Einkommens dar. Werden Löhne über Transfereinkommen aufgebessert, dann ver-

<sup>9</sup> Siehe zu dieser Thematik auch den Beitrag von Ulrich Walwei in diesem Heft.

<sup>10</sup> So beträgt die Arbeitslosenunterstützung je nach Bundesstaat nur einen Bruchteil des vorhergehenden Nettolohnes (ca. 20 - 40%) und wird nur für maximal 26 Wochen gezahlt. Kritisch ist – wie bereits in Fußnote 5 erwähnt – der Krankenversicherungsschutz: Dieser ist bei Arbeitslosigkeit keineswegs automatisch gewährleistet. Da die Krankenversicherung meistens über den Arbeitgeber erfolgt, ist der Arbeitnehmer bei Verlust des Arbeitsplatzes gedrängt, möglichst schnell wieder eine Beschäftigung mit Krankenversicherungsschutz zu finden.

<sup>11</sup> Siehe hierzu die Jahresberichte „Employment Outlook“ der letzten Jahre.

<sup>12</sup> Das unterste Lohnsegment geht bis zu 0,65 des Medianverdienstes. Frauen und Geringqualifizierte tragen das höchste Risiko, im untersten Lohnsegment zu verbleiben. Vgl. OECD (1997): Employment Outlook. Paris, S. 39. Auch eine Untersuchung des US Bureau of Labor Statistics kommt auf eine hohe Persistenz der Armut bei den betroffenen Personengruppen; siehe Maya Federman u. a. (1996): What does it mean to be poor in America. In: Monthly Labor Review, Vol. 119, No. 5, May.

bessert sich auch die wirtschaftliche Situation der betroffenen Arbeitnehmer. Selbst in den USA geschieht dies in gewissen Grenzen durch Sozialtransfers. Aus deutscher Sicht interessant ist weiterhin die „Earned Income Tax Credit“ (EITC), eine Art negativer Einkommenssteuer, die es in den USA seit 1975 gibt. Geringverdiener brauchen bis zu einer bestimmten Lohnobergrenze nicht nur keine Steuer zu bezahlen, sondern erhalten auch einen Einkommenszuschuß.<sup>13</sup>

Konsequenzen aus der amerikanischen Lohnspreizung zu ziehen, offenbart für Deutschland ein Dilemma: Sollen etwa auch bei uns die oberen Einkommen „marktgerecht“, d. h. überproportional wachsen? In dem Umfang, wie auch in Deutschland Menschen gezwungen würden, zu Niedriglöhnen zu arbeiten, könnte eine ähnliche Entwicklung wie in den USA eingeleitet werden: eine Arbeitsplatzdynamik, die zahlenmäßig beeindruckend ist, aber um den Preis einer einkommensmäßig auseinander driftenden und sich polarisierenden Gesellschaft mit all den bekannten negativen Begleiterscheinungen. Die Situation in Deutschland unterscheidet sich aber von der der USA insofern, als ein erheblich größerer Teil der Beschäftigten noch im Verarbeitenden Sektor beschäftigt ist (35% gegenüber 24%). Dieser Bereich unterliegt zudem noch stark der Außenkonkurrenz. Hier den technischen Fortschritt zu bremsen und den „zu hohen“ Produktivitätssteigerungen entgegen zu wirken, würde Produkt- und Prozeßinnovationen behindern und die qualitative Wettbewerbsfähigkeit verschlechtern, ohne die preisliche Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft zu verbessern.<sup>14</sup> Im Zuge der Globalisierung und des Hinzukommens neuer Konkurrenten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten verstärkt sich der Konkurrenzdruck weiter. Dieser Wettbewerb findet oft auf

stagnierenden Märkten statt, z. B. bei langlebigen Konsumgütern, mit denen Haushalte bei steigendem Wohlstand zunehmend versorgt sind.<sup>15</sup> Die Preiselastizität der Nachfrage nach diesen Gütern ist gering. Bei stagnierenden Märkten bleiben kurz- und mittelfristig nur zwei Möglichkeiten, um weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben: entweder der Weg der Steigerung der Produktivität durch Prozeßinnovationen (Rationalisierung, Verbesserung der Arbeitsorganisation) oder Senkung der Löhne (Lohnstückkosten). Eine dritte mittel- bis längerfristige Möglichkeit besteht nach Appelbaum/Schettkat<sup>16</sup> darin, neue innovative Produkte auf den Markt zu bringen, die entsprechend preiselastisch sind. Sie argumentieren folgendermaßen: Die Preiselastizität der Nachfrage ist abhängig vom Reifegrad der Produkte und deren Marktdurchdringung. Produkte, die bereits eine weite Verbreitung erreicht haben (alte Produkte), können auch bei sinkenden Preisen nur noch mäßig ihren Absatz ausdehnen, ihre Nachfrage ist preisunelastisch. Neue, innovative Produkte stoßen dagegen definitionsgemäß auf einen ungesättigten Markt, der sich bei entsprechender Preisentwicklung schnell ausweiten kann. Die Nachfrage nach diesen Produkten ist preiselastisch. Bei entsprechender Preisgestaltung und Nachfrage können hier hohe Löhne gezahlt und die Beschäftigung sogar ausgeweitet werden. Allerdings sagen die Autoren selbst, daß damit keine Bewältigung der beschäftigungspolitischen Probleme zu erwarten ist. Als weitere Möglichkeit wird deshalb vorgeschlagen, die Industriegesellschaft in eine Dienstleistungsgesellschaft überzuführen.<sup>17</sup> In den USA ist dies mit Hilfe der Lohndifferenzierung erfolgt, mit all den problematischen Auswirkungen des Entstehens von Armut bei Arbeit (working poor). Schettkat schlägt deshalb vor, in bestimmten Fällen Dienstleistungen über Subventionen marktfähig zu machen, damit die in diesen Sektoren Beschäftigten keine Armutslöhne beziehen.<sup>18</sup> Insbesondere bei den privaten Dienstleistungen wird noch ein Beschäftigungspotential im Vergleich zu den USA vermutet.<sup>19</sup>

## 5 Fazit aus den internationalen Erfahrungen

Was läßt sich nun aus der Arbeitsmarktanalyse der beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder ableiten? Als erstes, daß es eine gewisse Vielfalt der Wege zu mehr Beschäftigung gibt. Die Zerlegung des Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstums in seine Komponenten hat dies bereits angedeutet. Hinter den einzelnen Komponenten stehen wiederum komplexe Wirkungszusammenhänge, die von Land zu Land unterschiedlich ausgeprägt sein können. So können sich zum Beispiel hinter einer Veränderung der Jahresarbeitszeiten unterschiedliche Voll- und Teilzeitquoten verbergen. Oder eine bestimmte globale Produktivitätsentwicklung setzt sich aus sehr unterschiedlichen Trends je nach Sektoren oder Personengruppen zusammen. Noch deutlicher würde diese Vielfalt, wenn man noch nach den Unterschieden der Arbeitsmarktverfassung (institutionelle Regelungen, Systeme der Lohnfindung) oder dem Umfang der Arbeitsmarktpolitik fragen würde. Ein derartiger Vergleich ist einmal sehr schwierig darzustellen und würde im übrigen auch den Rahmen des vorliegenden Aufsatzes sprengen. Deshalb wird auf die Vorbereitungspapiere zu dem eingangs erwähnten Workshop verwiesen.<sup>20</sup> In den Länderberichten sind ausführliche Hinweise zur Arbeitsmarktpolitik und zur Arbeitsmarktverfassung enthalten. Die daraus zu ziehenden Folgerungen gehen in die weiter unten gemachten Aussagen zum Erfolg der Beschäftigungspolitik in anderen Ländern ein.

Bei den hier betrachteten vier Ländern stehen sich zwei Konzeptionen gegenüber: Die ausgeprägte marktwirtschaftliche

<sup>13</sup> Dieses Programm ist in den letzten Jahren stark ausgebaut worden. Man schätzt, daß sich damit für 1996 das Jahreseinkommen von rund 18 Mill. Haushalten um durchschnittlich 1.400 US-Dollar im Jahr erhöht hat. Vgl. Council of Economic Advisers (1997): Economic report of the President, S. 186. Siehe auch Heinz Werner (1997): Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA – Lehren für uns? In: MittAB 3, S. 599.

<sup>14</sup> Ronald Schettkat (1996): Das Beschäftigungsproblem der Industriegesellschaften. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/96, S. 32.

<sup>15</sup> Ebenda, S. 32 ff.

<sup>16</sup> Eileen Appelbaum, Ronald Schettkat (1994): Das Ende der Vollbeschäftigung? Zur Wirtschaftsentwicklung in Industrieländern. In: Wirtschaftsdienst, No. 4, S. 193 ff. Und: Ronald Schettkat (1996): Das Beschäftigungsproblem der Industriegesellschaften. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/96, S. 33.

<sup>17</sup> Ronald Schettkat (1996): a.a.o., S. 33.

<sup>18</sup> Die Subvention kann beim Konsum ansetzen, d. h. es werden zunächst kostendeckende Preise verlangt, die dann z.B. durch steuerliche Absetzbarkeit oder durch Gutscheine vermindert werden. Für die Subvention der Produktion gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, die aus einer negativen Einkommensteuer für die Beschäftigten oder einer Reduktion von Steuern und Abgaben bestehen können (vgl. Schettkat (1996): a.a.o., S. 34 f.).

<sup>19</sup> Diskutiert wird in Europa in diesem Zusammenhang eine (meist steuerliche) Subventionierung personenbezogener Dienstleistungen im Niedriglohnbereich. Solche Dienstleistungen werden in erster Linie von Besserverdienern in Anspruch genommen. Inwieweit eine subventionierte Beschäftigung für diesen Nutzerkreis ordnungspolitisch akzeptabel ist, wäre noch zu klären. Zur Verbreitung von Dienstleistungsschecks in Europa siehe European Commission (1996): European Seminar on subsidies for consumption and service vouchers. Brussels 15 May 1996, document soc/9054/96; Dirk Finger (1997): Dienstleistungsschecks in Europa – ein Modell für Deutschland? Discussion Paper FS I 97-201, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung 1997. Für Deutschland siehe auch: Knut Emmerich (1997): Wann rechnet sich die Haushaltshilfe? IABkurzbericht Nr. 4/1997; Ulrich Walwei (1998): Möglichkeiten und Grenzen der Schaffung eines Niedriglohnssektors. IABwerkstattbericht Nr. 5/1998.

<sup>20</sup> Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf die vier IABkurzberichte zum Arbeitsmarkt in den USA, DK, GB und den Niederlanden, die 1997 und 1998 erschienen sind. Sie sind im Internet unter <http://www.iab.de> zu finden und dort zum Download abrufbar. Für die USA ist eine ausführliche Darstellung erschienen in: Heinz Werner (1997): Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA – Lehren für uns? In: MittAB 3, S. 585 ff. Desweiteren wird auf die Länderberichte zum Arbeitsmarkt in Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden und den USA in diesem Heft verwiesen.

Orientierung der USA und Großbritanniens und das stärker korporatistische, auf Konsens ausgerichtete Modell der kontinentaleuropäischen Staaten Niederlande und Dänemark. Im ersten Fall 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 zweite Länderpaar 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.

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.<sup>21</sup> Um 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 er-

heblicher 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 haben in den betrachteten Ländern den Beschäftigungsaufbau begünstigt. Nach Unterlagen der OECD<sup>22</sup> 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.

- 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 Lohn druck, 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 – wei-

<sup>21</sup> Vergleiche hierzu die Länderberichte in diesem Heft. 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 Niederlanden, 1993 in Dänemark. Seitdem gehen die Defizite stark zurück. Zum Vergleich Deutschland: hier ergab sich im Jahr 1996 ein Höchstwert.

<sup>22</sup> OECD (1997): Employment Outlook. Paris, S. 7.

terhin 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.<sup>23</sup> 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.

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 zu-

gleich ein gewisser Druck zur Arbeitsaufnahme ausgeübt wird. Dies kann geschehen durch engere Fassung der Zuzumutbarkeit, 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 Niedriglohnssektor 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, es desto schwerer wird, 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. Welche Konsequenzen im einzelnen aus den Erfahrungen anderer Länder für Deutschland zu ziehen sind, wird im Aufsatz von Ulrich Walwei in diesem Heft dargelegt.

<sup>23</sup> Die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen betragen 1995/96 für die USA 0,5% des Sozialprodukts, in Großbritannien 1,8%. Davon entfallen 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.