



| BertelsmannStiftung

Arbeitsmarktreformen im internationalen Vergleich

Eric Thode

Bad Boll, 17. Oktober 2005



Gliederung

1. Herausforderungen an die Arbeitsmärkte Europas
2. Überblick über Reformantworten
3. Arbeitsmarktreformen konkret: Lohnsubventionen für gering Qualifizierte
4. Dänemark: Ein integrierter Ansatz
5. Fazit

Herausforderungen der wirtschaftlichen Entwicklung

- Globalisierung
 - Internationaler Handel von Waren und Dienstleistungen
 - Grenzüberschreitende Verlagerung von Teilen des Produktionsprozesses
 - Grenzüberschreitende Wanderung von Arbeitskräften
 - Wettbewerb um mobiles Kapital
- Europäische Währungsunion / Stabilitätspakt
- Demographischer Wandel
 - Rückgang der (Erwerbs-)Bevölkerung
 - Verschiebung der Altersstruktur
- Arbeitssparender technischer Fortschritt
- Veränderungen der Arbeitsorganisation/-arbeitsabläufe

Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

- Volatileres Umfeld → mehr Unsicherheit
- Strukturwandel
 - Branchen
 - Berufe
 - Qualifikationen
- Tendenz zu stärkerer Lohndifferenzierung
- Zunehmender Mismatch auf Teilarbeitsmärkten
 - Fachkräftemangel
 - Strukturelle Arbeitslosigkeit

→ Anpassungslasten für den Arbeitsmarkt

Handlungsbedarfe

- Verstärkte Anstrengungen in Erstausbildung
- Ausbau der beruflichen Weiterbildung (Lebenslanges Lernen)
- Integration von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten
- Integration von älteren Arbeitnehmern
- Desegmentierung des Arbeitsmarktes
- Flexiblere Entlohnungssysteme
- Mehr Sicherheit für Arbeitnehmer

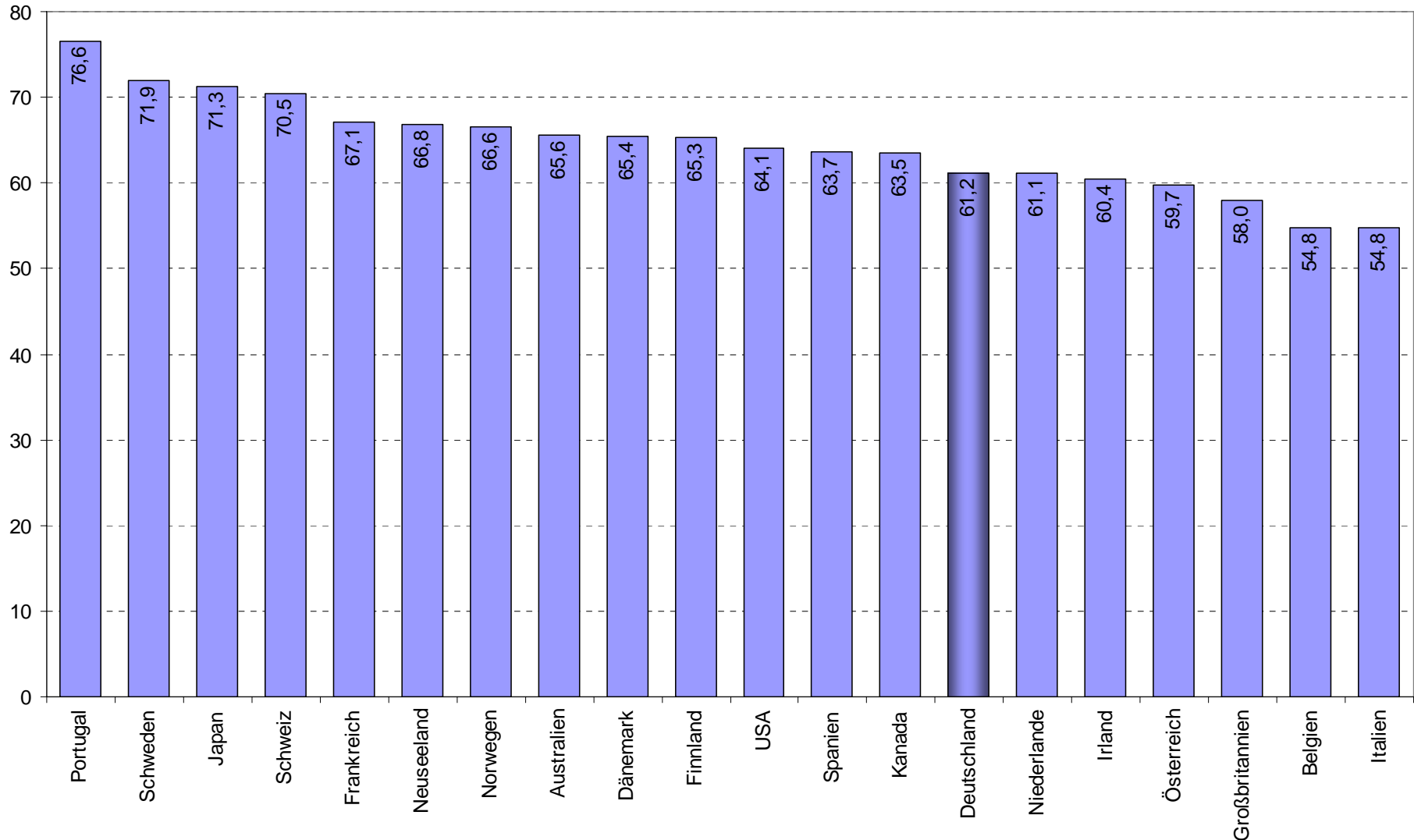
Reformentwicklungen in Europa I

- Aktivierung: „Fördern und Fordern“
Dänemark, Großbritannien, Niederlande, Spanien, Deutschland
- Lohnsubventionen für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte
Großbritannien, Irland, Frankreich, Deutschland
- Lohnsubventionen für ältere Arbeitnehmer
Deutschland
- Staatliche Förderung der Weiterbildung / Anspruch auf Weiterbildung
Dänemark
- Transparenz im Weiterbildungsmarkt
Großbritannien, Dänemark

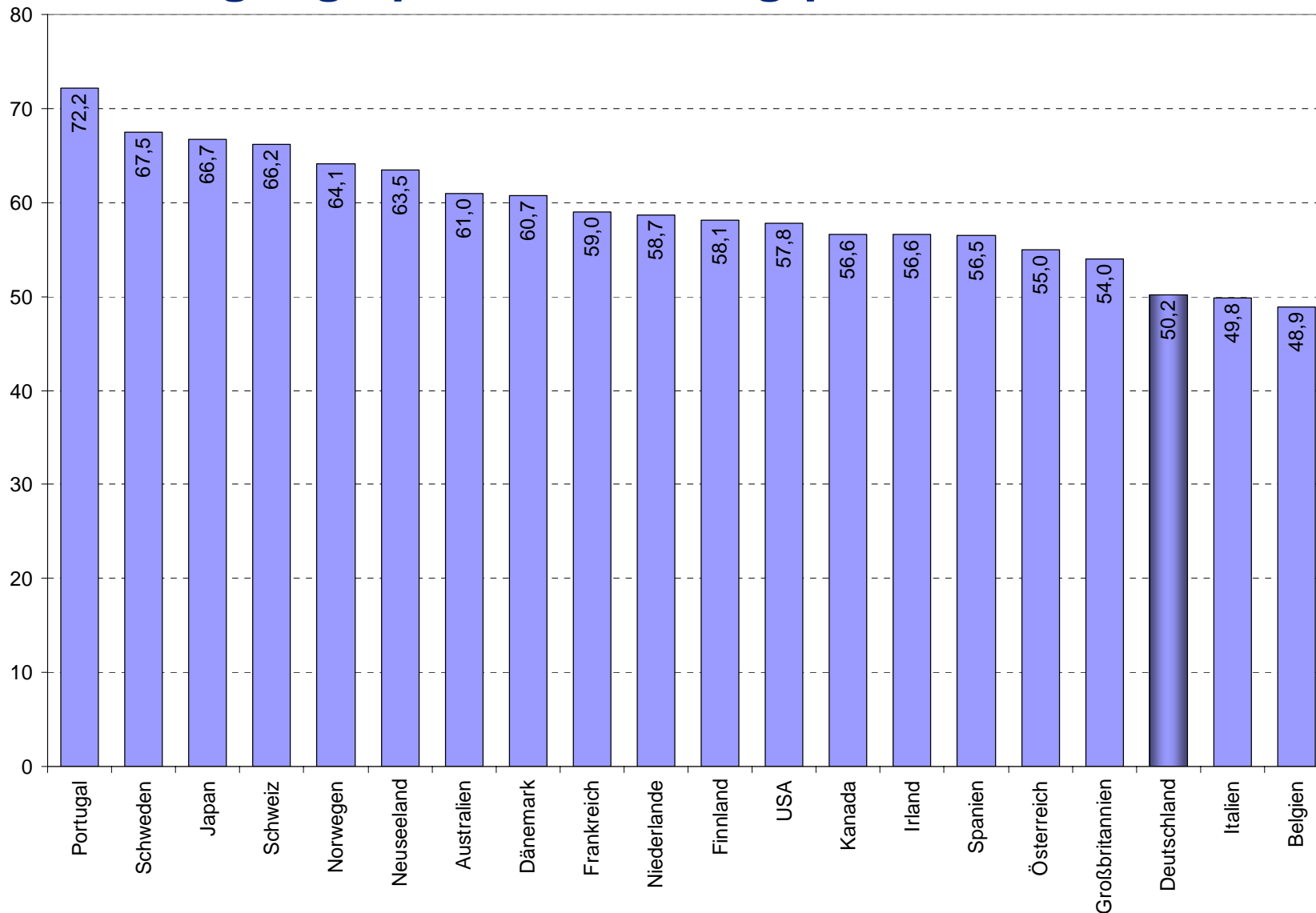
Reformentwicklungen in Europa II

- Dezentralere bzw. mehrstufige Lohnfindung
Dänemark
- Größere Wahlfreiheit bei Entlohnungsbestandteilen
Dänemark
- Reform des Kündigungsschutzes
Österreich, Niederlande
- „Flexicurity“
Niederlande, Dänemark
- Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit am Arbeitsplatz
Niederlande, Schweden

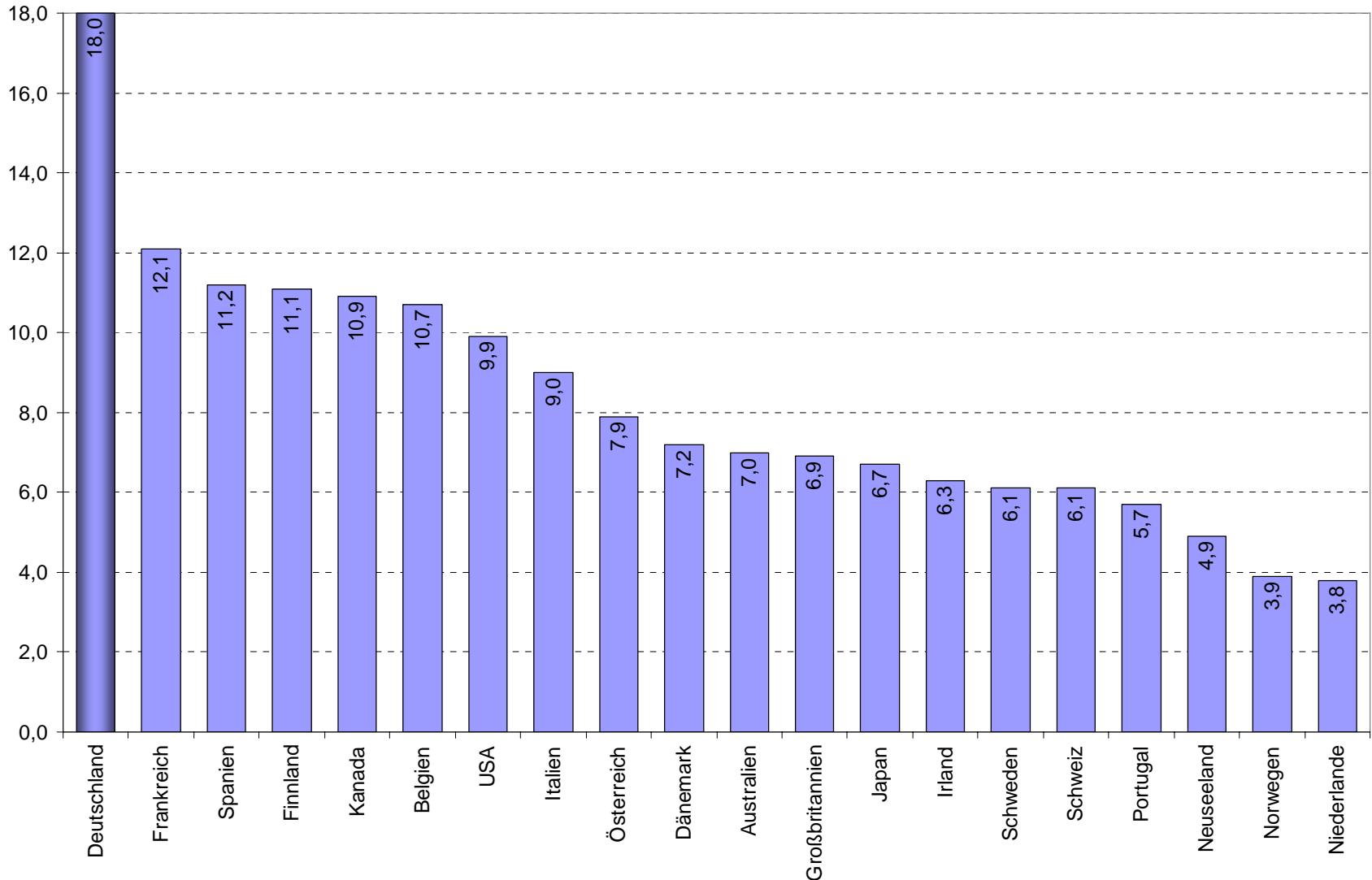
Erwerbsquote der Geringqualifizierten in %, 2003



Beschäftigungsquote der Geringqualifizierten in %, 2003



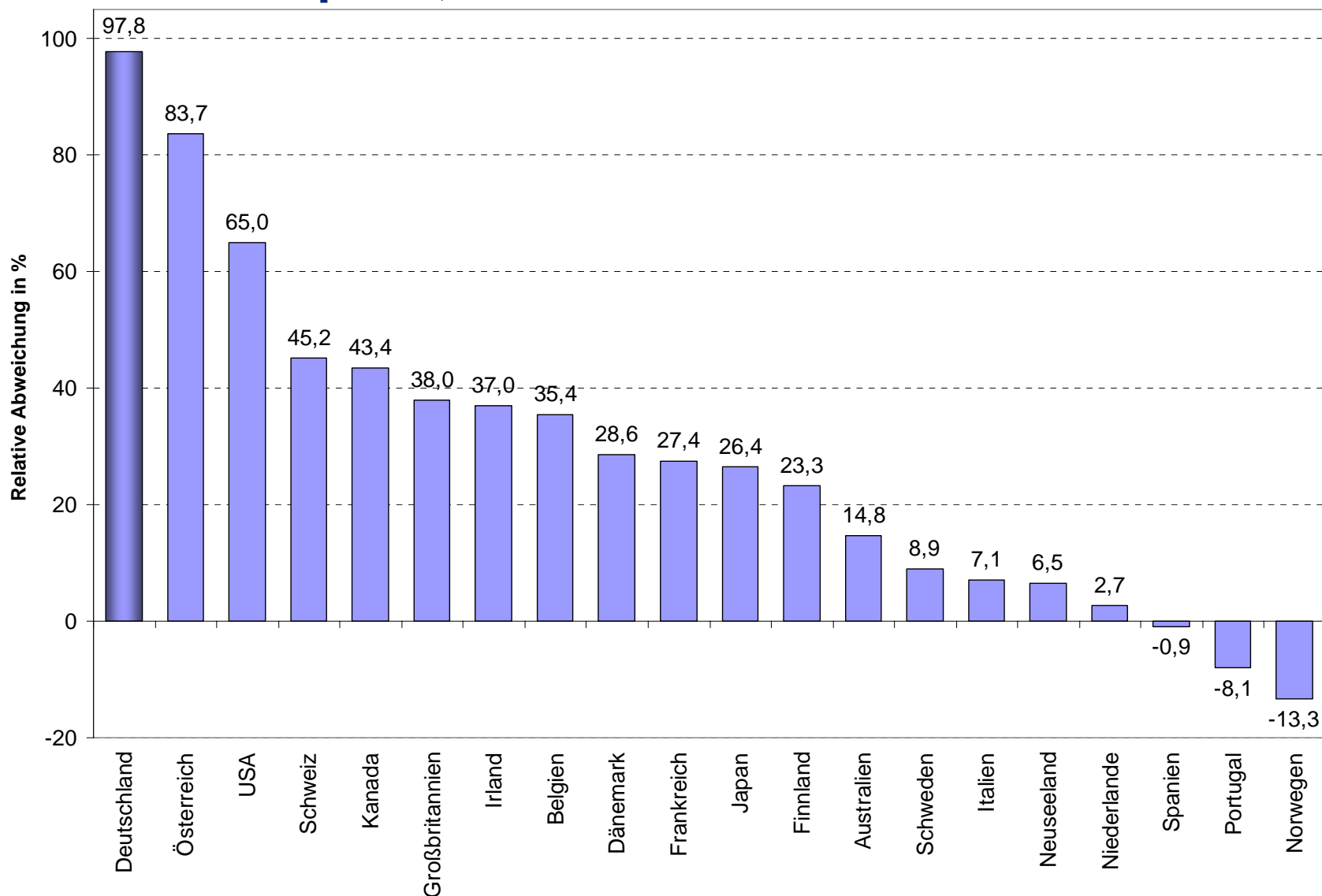
Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten in %, 2003



Ursachen für schlechte Beschäftigungsaussichten Geringqualifizierter

- Wenig arbeitsintensive Produktion
- Produktivität geringer als effektives Lohnniveau
- Anspruchslohn höher als effektiv gezahlter Lohn (Verletzung Lohnabstandsgebot)
- Hohe Transferenzugsrate bei Ausdehnung des Arbeitseinsatzes
- Zu geringes Bildungsniveau
- Unzureichende Vermittlungserfolge
- Mangelnde berufliche und räumliche Mobilität
- Zusätzliche persönliche Probleme von Geringqualifizierten, z.B. gesundheitlicher Art

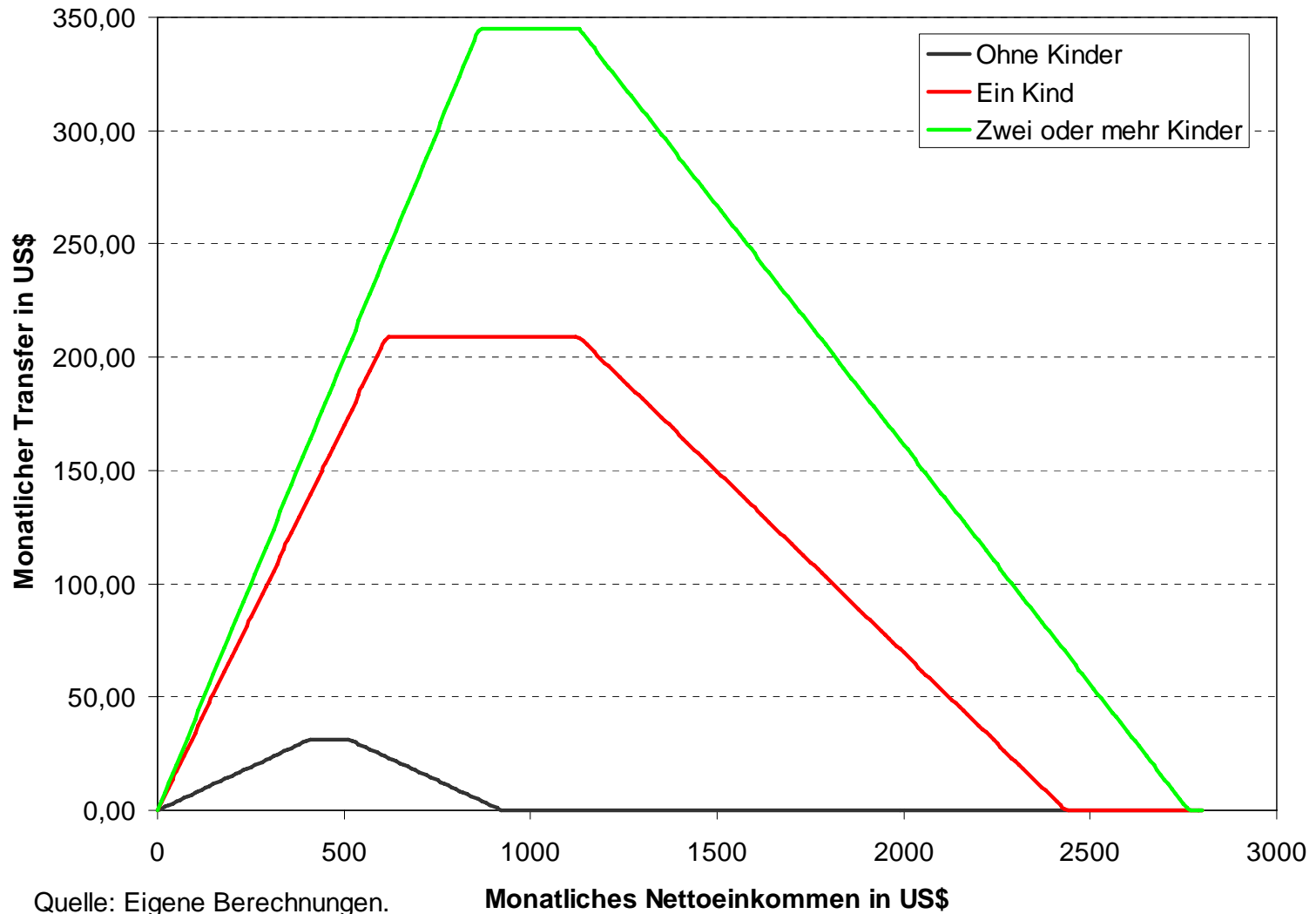
Relative Abweichung von der allgemeinen Arbeitslosenquote, 2003



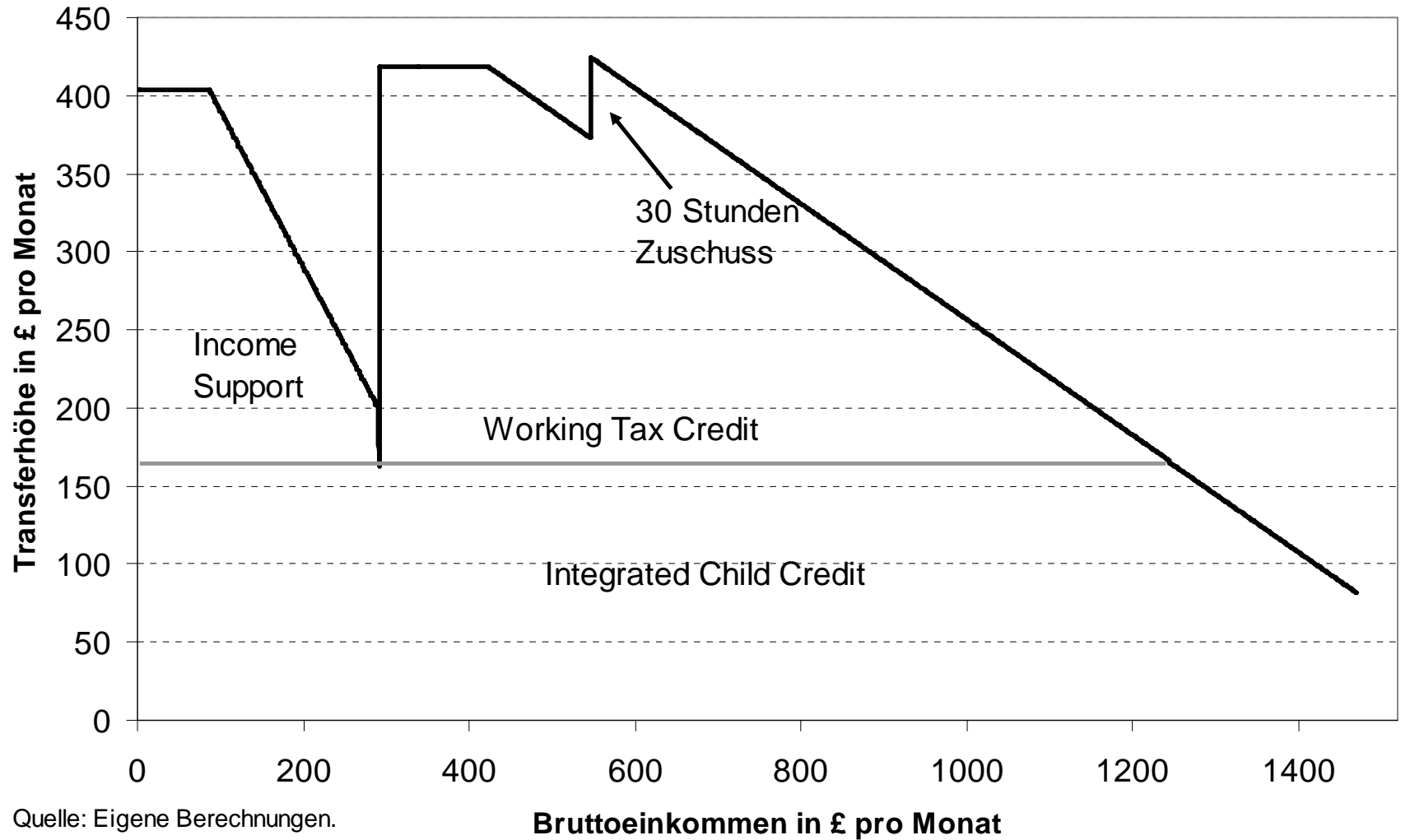
Lohnsubventionen auf der Arbeitnehmerseite (Kombilohnmodelle)

- Staatlicher Transfer zur Aufstockung von geringem Einkommen
- Im Rahmen von Steuervergünstigungen, Zuschüssen zur Sozialversicherung oder direkten Transfers
- Häufig in Ländern mit niedrigem (produktivitätsorientiertem) Lohnniveau für Geringqualifizierte
 - geringer Grad der Dekommodifizierung
 - Angelsächsische Länder
- Zwei vorrangige Ziele
 - Verteilungsziel: Vermeidung von Armut trotz Arbeit („Working Poor“)
 - Schaffung von Anreizen zur Aufnahme einer Arbeit bzw. zur Ausweitung des Arbeitsangebots

USA: Earned Income Tax Credit



Großbritannien: Working Tax Credit



Auswirkungen von EITC und WTC+CTC

- Deutlich positive Effekte auf Ein-Verdiener-Familien und insbesondere bei Alleinerziehenden
- Bei Zwei-Verdiener-Familien überwiegt der Einkommenseffekt: Reduktion des Arbeitsangebots beim zweiten (potenziellen) Verdiener aufgrund des höheren Nettoeinkommens des Haushalts
- Arbeitszeiten von Erwerbstätigen, deren Arbeitseinkommen im „Phase out“-Bereich liegt, sind geringer als ohne EITC
- Positive Anreizwirkungen des EITC können sich voll entfalten, da keine Anrechnung auf andere Sozialleistungen erfolgt
- WTC und CTC werden auf andere Sozialtransfers angerechnet, Grenzbelastungen von bis zu 70% möglich
- In UK Schwelleneffekte bei 16 und 30 Stunden wöchentlicher Arbeitszeit
- Mitnahmeeffekte unvermeidlich

Lohnsubventionen auf der Arbeitgeberseite

- In systematischer Form meist als Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge (Niederlande, Frankreich, Belgien)
- Als diskretionäre Maßnahme in vielen Ländern Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik
- In Ländern mit komprimierter Lohnstruktur
→ hoher Grad der Dekommodifizierung
→ kontinentaleuropäische Länder
- Ziel: Senkung der Arbeitskosten → höhere Nachfrage nach Arbeitskräften

SPAK in den Niederlanden

- Absenkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in den unteren Lohngruppen
- Höhe der Absenkung wird reduziert bei steigendem Arbeitseinkommen
- Vollständiger Wegfall bei 115% des Mindestlohnes
- Höchste Reduktion bei Arbeitseinkommen in Höhe des Mindestlohnes
- Absenkung der Arbeitgeberbeiträge um bis zu 60% (13% des Bruttolohns, 10% der Arbeitskosten)
- Teilzeitarbeit (< 36 Stunden) wird entsprechend berücksichtigt, Orientierung am Stundenlohn, so dass Teilzeitbeschäftigte mit hohem Stundenlohn vom SPAK ausgeschlossen sind
- Zusätzlich T-SPAK, um Übergangsprobleme zu lindern
- Im Bereich zwischen 115% und 130% des Mindestlohnes wird die Hälfte des SPAK gezahlt, gilt nur für ehemalige SPAK-Bezieher und läuft nach zwei Jahren aus

Entlastung von den Sozialversicherungsbeiträgen in Frankreich

- Absenkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung
- Maximale Entlastung ca. 18% des Bruttolohns beim gesetzlichen Mindestlohn (SMIC)
- Ende der Lohnsubvention beim 1,3-fachen des SMIC
- Bei Teilzeitarbeit Berücksichtigung der Arbeitsstunden → Ausschluss von Teilzeitkräften mit hohem Stundenlohn

Auswirkungen von Arbeitgeberentlastungen

Frankreich

- Geschätzte Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze je nach Evaluation zwischen 110 000 und 670 000 (zw. 0,7% und 4,4% der Beschäftigung im gewerblichen Sektor)
- Jährliche Kosten ca. 0,5% des BIP

Niederlande

- Steigerung der Beschäftigung um 1% (bei Geringqualifizierten um 5%) nach ursprünglichen Schätzungen
- Jährliche Kosten ca. 0,5% des BIP
- Ex-post Evaluationen gehen von weit geringerer Wirkung aus
→ Abschaffung des SPAK ab 2003 über vier Jahre geplant

Geschätzte Summe aus Mitnahme- und Substitutionseffekt in beiden Ländern (Befragungsdaten) zwischen 60% und 85%!

Gefahr der „Niedriglohnfalle“ bei Arbeitgebern aufgrund der hohen „Grenzbelastung“ bei graduellem Entzug der Lohnsubvention

Umfassender Ansatz: Dänemark I

Vor den Arbeitsmarktreformen (80er und Anfang 90er):

- Haushaltskonsolidierung
- Unternehmensförderung durch Steuerreform und Innovationsprogramme
- Aufgabe der „Politik des leichten Geldes“
- „Zentralisierte Dezentralisierung“ der Tarifpolitik

Situation am Vorabend der Arbeitsmarktreformen (1993)

- Moderate Lohnentwicklung
- Starker Anstieg der Arbeitslosigkeit

Umfassender Ansatz: Dänemark II

Arbeitsmarktreformen von 1994 und in der Folgezeit

- Stärkung der beruflichen Weiterbildung
- Aktivierung von Arbeitslosen
- Einschränkung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld
- Einführung von Sabbaticals und Job Rotation
- Reform der Arbeitsverwaltung: Regionale, tripartistisch besetzte Arbeitsmarktgerien, die lokal zugeschnittene aktive Arbeitsmarktpolitik umsetzen und für die Koordination zwischen lokaler und nationaler Ebene zuständig sind
- Finanzierung über zweckgebundene Ökosteuer und zusätzliche Sozialversicherungsabgabe (asymmetrisch zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer)
- Begleitend: Expansive Fiskalpolitik, weitere Steuererleichterungen, günstiges Wirtschaftsklima

Fazit

- Keine eindeutige Bestimmung von Best Practices
- Lohnsubventionen auf Arbeitnehmerseite nur im Zusammenhang mit produktivitätsorientierter Entlohnung sinnvoll
- Lohnsubventionen auf Arbeitgeberseite geeignet, um effektive Arbeitgeberlöhne mit Produktivität in Einklang zu bringen
- Bei beiden Ansätzen erhebliche Mitnahmeeffekte
 - Zwei Möglichkeiten zur Eindämmung:
 1. Zeitliche Begrenzung
 - Aber: Nach Beendigung schwinden positive Effekte (SSP, Kanada)
 2. Starke Konzentration auf Zielgruppen
 - Aber: Möglicherweise mangelnde politische Unterstützung
- Mitnahmeeffekte somit schwer vermeidbar, vielleicht sogar notwendig
→ „politics for the poor are poor politics“

Fazit

- Abfolge („Sequencing“) von Reformen nicht außer Acht lassen

Hartz-Reformen: Sie wirken kurzfristig zunächst auf Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage wird erst mittelfristig nachziehen aufgrund von Absenkung des Anspruchslöhnes

→ Politische Akzeptanz, Verteilungswirkungen

- Arbeitsmarkt im Ganzen funktionsfähiger machen; nicht versuchen, mit teuren Sonderprogrammen Defizite des Arbeitsmarktes punktuell auszubessern.
- „A rising tide lifts all boats“: Zunächst nach dieser Maxime vorgehen, erst dann auf die Problemfälle eingehen → Beispiel Dänemark, Niederlande



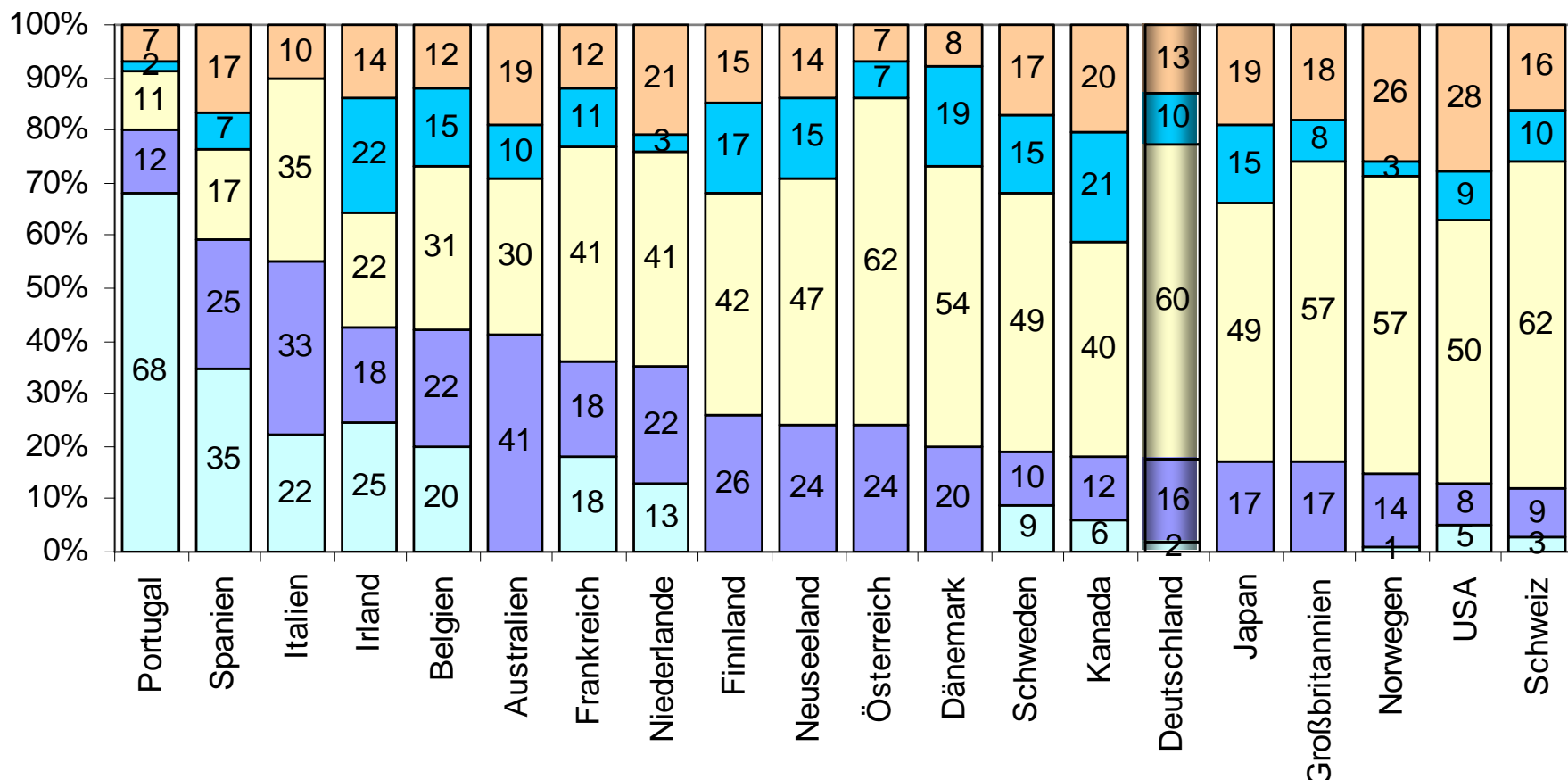
| BertelsmannStiftung

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Eric Thode



Bildungsstruktur nach Abschlüssen



Elementar- und Primarbereich
 Sekundarbereich I
 Sekundar II- und Postsekundarbereich
 Tertiärbereich B
 Tertiärbereich A

Quelle: OECD Education at a Glance 2002.

Gegenüberstellung allgemeine Arbeitslosenquote und Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten in %, 2002

