

Was und wie man von anderen lernen kann

Teil I

Beschäftigungspolitische Vergleiche und wissenschaftliche Politikberatung

Teil II

**Beschäftigungspolitische Erfolge
bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Politikkonzepten**

Teil III

Zahlen und Graphiken zur Arbeitsmarktentwicklung in ausgewählten Ländern

Ulrich Walwei, Heinz Werner, Ingeborg König

Die letzten Ausgaben des IAB *Werkstattbericht* im Überblick

- Nr. 1. **Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt in Ostdeutschland**
15. .2001 Monatliche Aktualisierung, Ausgaben 1.1 - 1.12
- Nr. 19 **Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten**
6.12.1999
- Nr. 20 **Die Zukunft der Frauenbeschäftigung**
31.12.1999 Veränderung der Arbeitslandschaft nach Tätigkeiten und Qualifikationsebenen zwischen 1995 und 2010
- Nr. 2 **Substitution von Überstunden durch Beschäftigte**
18.1.2000 Das BAFF-Modell im Arbeitsamtsbezirk Neuwied
- Nr. 3 **Beschäftigung von Geringqualifizierten in Dänemark**
18.2.2000
- Nr. 4 **Entlastungspotenziale durch Frühverrentung**
20.4.2000 Berechnungen am Beispiel der sogenannten "Rente mit 60"
- Nr. 5 **Verbleibsquoten von ABM-Teilnehmern in Eingliederungsbilanzen**
22.4.2000 Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik
- Nr. 6 **Konsolidierung der Wirtschaft bei weiterhin angespanntem Arbeitsmarkt**
5.5.2000 Ergebnisse der vierten Welle des IAB-Betriebspanels Ost 1999
- Nr. 7 **Ein Instrument mit vielen Gesichtern**
18.7.2000 Zweiter Zwischenbericht der Begleitforschung zu den Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen nach §§ 254ff. SGB III
- Nr. 8 **Telefonkampagne der Arbeitsämter im Herbst 1999**
1.8.2000 Ausgewählte Ergebnisse zur Akquisition und zur betrieblichen Einschätzung der Beschäftigungsentwicklung bis April 2000
- Nr. 9 **Der beschäftigungspolitische Erfolg der Niederlande:
12.10.2000 Welche Rolle spielte die Arbeitsmarktflexibilität?**
- Nr. 10 **Qualifizierungspotenziale von „Nicht-formal-Qualifizierten“**
15.11.2000
- Nr. 11 **Veränderungen der Arbeit, Belastungsrisiken und das Stressproblem**
30.11.2000

Die Reihe "IAB *Werkstattbericht*" gibt es seit 1991. Eine vollständige Themenübersicht finden Sie in den „**Veröffentlichungen**“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).

IAB *Werkstattbericht*

Nr. 2 / 31.1.2001

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der Bundesanstalt für Arbeit

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

Schutzgebühr

Einzelheft: 2,- DM (zzgl. Porto);
Jahresabonnement: 40,- DM (inkl. Porto)

Rückfragen zum Inhalt an

Ulrich Walwei, Tel. 0911/179-3083,
Heinz Werner, Tel. 0911/179-3090,
Ingeborg König, Tel. 0911/179-3092

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

ISSN 0942-1688

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

Was und wie man von anderen lernen kann

Teil I

Beschäftigungspolitische Vergleiche und wissenschaftliche Politikberatung

Ulrich Walwei

Teil II

Beschäftigungspolitische Erfolge bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Politikkonzepten

Heinz Werner

Teil III

Zahlen und Graphiken zur Arbeitsmarktentwicklung in ausgewählten Ländern

Ingeborg König

Vorwort

Im September 2000 fand im Rahmen der Weltausstellung Expo2000 eine internationale Konferenz über "Wege zu mehr Beschäftigung" statt. Diese Konferenz wurde vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) organisiert und vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung initiiert und finanziert. Auf ihr diskutierten namhafte Wissenschaftler aus sechs Ländern nationale und länderübergreifende Arbeitsmarktfragen. In dem folgenden IAB-Werkstattbericht handelt es sich um den Beitrag des IAB zu dieser Konferenz. Er war als Einleitung und Hinführung gedacht zu den sich daran anschließenden Einzeldarstellungen der Arbeitsmarktprobleme und -erfolge der dort behandelten Länder Frankreich (F), Niederlande (NL), Dänemark (DK), Großbritannien (GB), USA und Deutschland (D) sowie deren anschließender Diskussion. Die Konferenzbeiträge von Ulrich Walwei und Heinz Werner wurden, auch unter Berücksichtigung kritischer Anmerkungen von IAB-Kollegen, inhaltlich überarbeitet. Im Graphik- und Tabellenteil wurden die Daten aktualisiert.

Besonderer Dank der Autoren gilt Herrn Ulrich Möller, der sich weit über seine Rolle als Redakteur der Werkstattberichte engagierte und die Aufsätze strukturierter, lesbarer und pointierter gestaltete.

Teil I

**Beschäftigungspolitische Vergleiche
und wissenschaftliche Politikberatung**

Ulrich Walwei

Durch eine Vielzahl von Untersuchungen in den letzten Jahren liegen umfangreiche Erkenntnisse aus beschäftigungspolitischen Vergleichen vor. Welche Bedeutung können diese für die wissenschaftliche Politikberatung auf nationaler Ebene haben? Dies soll am Beispiel der Diskussion um die Trendwende auf dem deutschen Arbeitsmarkt dargelegt werden.

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

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

Ein zentrales Ergebnis der Simulationsrechnungen war, dass es keinen Königsweg zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise gibt. In Anbetracht der Dimension des Beschäftigungsproblems wären einzelne Instrumente schlichtweg überfordert. Auch müsste bei extremer Dimensionierung von Einzelmaßnahmen mit nur schwer abschätzbaren Rück- und Nebenwirkungen gerechnet werden. Daraus folgte die Kernaussage: Nur ein abgestimmtes Strategiebündel (i.S. eines Policy-Mix) würde zunächst einen Umschwung auf dem Arbeitsmarkt und dann einen wirksamen und nachhaltigen Beitrag zur Bewältigung der Beschäftigungskrise leisten können.

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

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

Darüber hinaus machte die Studie klar, dass auch dem Staat eine wichtige beschäftigungspolitische Rolle zukommt. Seine Aufgabe besteht darin, "beschäftigungsfreundliche" Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt zu setzen. Besondere Bedeutung hat dabei die Fiskalpolitik. Den Rechnungen zufolge ist es für die Beschäftigungsentwicklung bedeutend, wie stark der Staat in den Wirtschaftskreislauf eingreift, wie er sein Budget verwendet und wie er seine Aufgaben finanziert. Einerseits gehen der Studie zufolge positive Beschäftigungseffekte von Umschichtungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite aus, insbesondere wenn die öffentlichen Investitionen erhöht werden. Andererseits sind bei einer schrittweisen Konsolidierung des Staatshaushaltes die mit dem Defizitabbau verbundenen kontraktiven Wirkungen für Wirtschaft und Arbeitsmarkt leichter zu verkraften als bei rigorosen Sparmaßnahmen.

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

Zwei Jahre später – die Arbeitslosigkeit war zwischenzeitlich nicht gesunken, sondern weiter gestiegen - wurde das 1996 entwickelte Strategiebündel im Lichte internationaler Erfahrungen betrachtet. In den Vergleich wurden Länder einbezogen, die eine Trendwende auf dem Arbeitsmarkt geschafft hatten. Ziel war die Überprüfung der Aussagen des Strategiebündels und eine Ergänzung des Bündels um solche Komponenten, die sich Modellrechnungen üblicherweise entziehen.

Schnell wurde klar, dass auch die Analyse ausländischer Arbeitsmärkte keine Patentrezepte liefern würde. Die Untersuchungen haben aber gezeigt, wie andere Länder eine schwierige Situation angegangen sind und welche Strategien sie gewählt haben.

Da sich die Arbeitsmarktprobleme sowie die institutionellen und kulturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern unterscheiden, geht es bei beschäftigungspolitischen Vergleichen v.a. um das „Kopieren“ von Arbeitsmarktentwicklungen und nicht um das „Kopieren“ von Systemen. Ein wirksamer Policy-Mix hat also immer auch länderspezifischen Bedingungen Rechnung zu tragen.

Im Falle von Deutschland ist beispielsweise die Sondersituation nach der Wiedervereinigung zu beachten. Deutschland hat seitdem ein beträchtliches regionales Gefälle hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Arbeitsmarktperformance. In fast allen Daten kommt deutlich zum Ausdruck, dass die Transformationsprobleme im Osten immer noch nachwirken. Für die alten Länder ergaben sich im Gefolge der Einheit massive finanzielle Lasten und eine Verzögerung des Konjunkturaufschwungs.

Im Jahr 2000, also wiederum zwei Jahre später, sind die Fortschritte auf dem deutschen Arbeitsmarkt unverkennbar. Es vollzieht sich der langersehnte Umschwung auf dem Arbeitsmarkt. Ursachen hierfür gibt es auf beiden Seiten des Marktes. Das Arbeitskräfteangebot steigt nicht mehr, vor allem wegen der demographischen Entwicklung. Die Arbeitskräftenachfrage wird durch ein kräftiges Wirtschaftswachstum belebt, was bereits zu einem allmählichen Anstieg der Erwerbstätigenzahlen geführt hat. Dieser könnte sich beschleunigen, wenn sich die Erwartungen auf ein höheres Wachstum als in der zweiten Hälfte der 90er Jahre bestätigen.

Bedingungen für längerfristigen Beschäftigungserfolg

Mit der vollzogenen Trendwende veränderte sich hierzulande der Fokus der beschäftigungspolitischen Diskussion. Nun geht es darum, dem Umschwung einen nachhaltigen Aufschwung folgen zu lassen. Eine kontinuierlich steigende Beschäftigung würde zu einer Reduzierung der Unterbeschäftigung (also der registrierten Arbeitslosen und der Stillen Reserve) beitragen, weil die Zeiten der Belastung des Arbeitsmarktes von der Angebotsseite vorüber zu sein scheinen. Gleichwohl wird sich ein hoher Beschäftigungsstand nicht einstellen, er wird hergestellt werden müssen. Hilfreich könnte hierfür der Blick auf die Strategien anderer Länder sein.

Zunächst fällt auf, dass sich deren Arbeitsmarktperformance in einem ständigen Wandel befindet. Dies hat zu tun mit unterschiedlichen Konjunkturverläufen, aber auch mit dem strukturellen Wandel der Volkswirtschaften, der Beschäftigungsgewinne und -verluste nicht gleichmäßig verteilt.

Angesichts der reichhaltigen Informationen über andere Länder (z. B. Daten und Analysen der EU) steht auch die nationale Beschäftigungspolitik unter größerem Wettbewerbsdruck. Die vielfältigen Bemühungen um ein „Benchmarking“ der Arbeitsmärkte liefern dafür ein gutes Beispiel. Ein weiteres Beispiel sind die Vorhaben auf europäischer Ebene, sog. „best practices“ der Beschäftigungspolitik zu

identifizieren. Beides soll den arbeitsmarktpolitischen Akteuren Entscheidungshilfen geben. Ähnlich wie beim Wettbewerb zwischen Unternehmen geht es aber auch beim beschäftigungspolitischen Wettbewerb um bewegliche Ziele. Es kann nicht nur erstrebenswert sein, im weniger erfolgreichen Land in fünf Jahren dort anzukommen, wo das erfolgreichere schon heute steht. Es macht mindestens eben so viel Sinn, darüber nachzudenken, wovon langfristiger Beschäftigungserfolg abhängig sein könnte und auf dieser Basis Langfriststrategien zu entwickeln.

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

1. Bewältigung des Strukturwandels

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

- weitere Privatisierungen und Deregulierungen der Gütermärkte mit dem Ziel, Innovationen freizusetzen,
- Anpassungen des Sozialsystems und des Arbeitsrechts an eine flexiblere Arbeitswelt mit dem Ziel, neue Handlungsspielräume für Arbeitskräfte und Unternehmen zu schaffen,
- Konzentration der Förderung von Existenzgründungen auf expandierende Branchen mit dem Ziel, neue Märkte zu erschließen,
- Auf- und Ausbau von Humankapital mit dem Ziel, eine lebenslange Beschäftigungsfähigkeit auch bei beruflicher und zwischenbetrieblicher Mobilität zu erreichen.

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

2. Beschäftigungsmöglichkeiten für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer (insbesondere Geringqualifizierte)

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

Für die Beschäftigungsprobleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer werden nachfrageseitige und angebotsseitige Gründe genannt. Bei der nachfrageseitigen Argumentation steht der Wegfall einfacher Arbeitsplätze im Vordergrund: Die zunehmende Automatisierung, eine Intensivierung der internatio-

nenen Arbeitsteilung, zu hohe gesetzliche Lohnnebenkosten oder eine mangelnde Lohnspreizung nach unten werden dafür verantwortlich gemacht. Bei der angebotsseitigen Argumentation wird dagegen unterstellt, dass einfache Arbeitsplätze zwar vorhanden wären, aber nicht oder nicht schnell genug besetzt werden können. Die angebotsseitige Argumentation stellt ab auf fehlende Arbeitsanreize oder eine unzureichende Beschäftigungsfähigkeit von Langzeiterwerbslosen.

In der beschäftigungspolitischen Diskussion werden zwei Therapien diskutiert, die auf den ersten Blick unabhängig voneinander zu sein scheinen: Zum einen plädiert man für mehr bildungspolitische Anstrengungen und zum anderen für mehr niedrig entlohnte Beschäftigung. Verstärkte bildungspolitische Anstrengungen zielen darauf, dem aktuell beobachtbaren und künftig zu erwartenden qualifikatorischen Mismatch von der Angebotsseite her zu begegnen. So könnte man versuchen, nachwachsende Jahrgänge noch mehr in Bildung einzubeziehen und Zug um Zug weniger qualifizierte Kohorten zu ersetzen. Dabei stellt sich zum einen das Problem der Fristigkeit, denn es braucht Zeit, bis Erfolge sichtbar werden. Zum anderen ist zu fragen, ob allein durch mehr Qualifizierung alle Mismatch-Probleme wirklich überwunden werden können und eine Bildungsoffensive nicht doch auf Grenzen stoßen muss.

Bei der anderen Therapie, nämlich der Verbesserung von Rahmenbedingungen für niedrig entlohnte Beschäftigung, geht es insbesondere darum, arbeitsintensive Dienste und Güter zu erschließen. Diese Strategie wirft andere Fragen auf. Zum einen sind effektive Arbeitsanreize für Niedriglohnbeschäftigung und eher großzügige Transferleistungen sowie eine weitgehende soziale Sicherung unvereinbar. Wollte man mittels Lohnsubventionen Unvereinbares vereinbar machen, wären in Ländern mit ausgebauter sozialer Sicherung exorbitante fiskalische Kosten zu erwarten und erhebliche Fehlanreize nicht auszuschließen. Zum anderen scheint hier das Zusammenspiel von Entlohnung und individuellen Bildungsentscheidungen von Bedeutung zu sein. Nur wenn niedrig entlohnte Beschäftigung Aufwärtsmobilität ermöglicht, würden ja erwünschte Bildungsanstrengungen nicht gebremst.

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

3. Konsequenzen des demographischen Wandels

Der demographische Wandel ist eine Herausforderung für nahezu alle westlichen Industrieländer. Am Beispiel Deutschland lässt sich dies gut illustrieren. Während sich bis zum Jahr 2010 das gesamtwirtschaftliche Arbeitskräfteangebot nur unwesentlich verändern dürfte, ist in den danach folgenden 30 Jahren mit einem enormen Rückgang zu rechnen. Das Arbeitskräfteangebot könnte bis 2040 um mehr als ein Viertel auf ca. 30 Mio. Personen zurückgehen. Eine höhere Erwerbsbeteiligung von verheirateten Frauen, Jüngeren und Älteren sowie Zuwanderungen in einem für offene Volkswirtschaften vertretbaren Ausmaß würden den Rückgang bremsen, nicht aber aufhalten können. Die mit dem Bevölkerungs- und Arbeitskräfterrückgang verbundene Alterung stellt Wirtschaft und Gesellschaft vor neue Probleme. Nach Zeiten hoher Arbeitslosigkeit droht nicht nur auf berufsfachlichen oder regionalen Teilarbeitsmärkten Fachkräftemangel, es könnte sogar zu einem allgemeinen Arbeitskräftemangel kommen. Vorrangig zur Vermeidung personeller Engpässe ist dabei der Ausbau eines Weiterbildungssystems, das auf lebenslanges Lernen abstellt. Daneben sind bereits heute Überlegungen zur Ausschöpfung von Beschäftigungsreserven (Ältere, Frauen, Ausländer, Teilzeitbeschäftigte, Erstausbildung) anzustellen, damit man nicht dereinst von veränderten Problemlagen überrascht wird. Die west-

liche Welt wird sich darauf einstellen müssen, dass der grenzüberschreitende Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte zunehmen wird. Dabei wird es für die Länder und jeweiligen Arbeitgeber darauf ankommen, möglichst attraktiv für die Qualifiziertesten zu sein.

Im Zuge des demographischen Wandels sind auch bei der Finanzierung des Sozialstaats Umsteuerungen unausweichlich. Denn unter status-quo-Bedingungen wird ein immer größerer Teil des Einkommens für die sozialen Sicherungssysteme verwendet werden müssen, insbesondere die Alterssicherung. In Ergänzung zu einer kollektiven Sicherung wird die Eigenvorsorge zu stärken sein. Aber auch über eine höhere Erwerbsbeteiligung ließen sich Finanzierungsprobleme lindern. Angesichts der steigenden Lebenserwartung hätte man aber insbesondere mit der Verlängerung der Lebensarbeitszeit eine Option, die finanziellen Lasten zu schultern: Zum einen wäre über eine Reform des Bildungs- und Ausbildungssystems ein früherer Eintritt ins Erwerbsleben anzustreben. Ein späterer Austritt ließe sich durch eine Erhöhung des Rentenzugangsalters und die Einschränkung von Vorruhestandsregelungen erreichen. Außerdem könnte eine gezielte Zuwanderung in die gleiche Richtung wirken.

Fazit

Auch in der längeren Frist sind Beschäftigungsprobleme lösbar, wenn Zukunft nicht als Schicksal, sondern als gestaltbare Aufgabe verstanden wird. Nichts ist sicherer als der Wandel. Die Verantwortlichen tun gut daran, Wirtschaft und Gesellschaft auf die Notwendigkeit von hoher Anpassungsfähigkeit und Flexibilitätsbereitschaft vorzubereiten.

Teil II

**Beschäftigungspolitische Erfolge bei
unterschiedlichen Rahmenbedingungen
und Politikkonzepten**

Heinz Werner

Gibt es beständige „Modellländer“?

Immer wieder tauchen in der Wirtschaftsliteratur Ranglisten auf, die den Erfolg bzw. Nicht-Erfolg einzelner Länder dokumentieren sollen. Anhand von mehreren Kriterien werden Einstufungen vorgenommen, die in zwischenstaatlichen Vergleichen gegenübergestellt und dann mit mehr oder weniger komplexen Methoden in eine Reihenfolge gebracht werden. Dieses „ranking“ oder neuerdings „benchmarking“ zeigt: Beständig ist nur der Wandel des „Erfolges“ im Zeitablauf.

Hätte man in den 80er Jahren eine Rangordnung der beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder erstellt, hätte sie damals ganz anders ausgesehen 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 der Spitzengruppe zu finden gewesen. Am unteren Ende der Rangskala hätte man die Niederlande, Dänemark oder das Vereinigte Königreich gefunden. Selbst die USA durchliefen Anfang der 80er Jahre eine Arbeitsmarktkrise mit einer Arbeitslosenquote von 10%.

Inzwischen hat sich die Situation umgekehrt. Japan befindet sich in einer Wirtschaftskrise, die USA sind im zehnten Jahr eines nachhaltigen Wirtschaftsaufschwungs. Die Arbeitslosigkeit sank dort auf das niedrigste Niveau seit 30 Jahren. Aber auch in einer Reihe von europäischen Staaten ging die Arbeitslosigkeit zurück und die Beschäftigung stieg. Insofern lohnt es sich, einen Blick über die Grenzen zu werfen. Welche Mechanismen spielten für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt eine Rolle? Welche Schlüsse lassen sich daraus ziehen?

Muss hoher Beschäftigungsstand sein?

Das Thema „Wege zu mehr Beschäftigung“ steht seit Jahren im Zentrum der öffentlichen Diskussion. Dies kommt nicht von ungefähr:

- Die Beschäftigungsquote sagt viel darüber aus, inwieweit es einer Volkswirtschaft gelingt, Beschäftigungsmöglichkeiten für alle Bürger zu schaffen, die dies wollen. Niedrige Beschäftigungsquoten zeigen i. d. R. an, dass es große ungenutzte Reserven an arbeitsfähigen und arbeitswilligen Menschen gibt.
- Die Alterung der Erwerbsbevölkerung und die Verlängerung der Lebenserwartung in den EU-Ländern werden den Druck auf die Finanzierung der Sozialsysteme verstärken. Die Beschäftigungsquoten, besonders die der älteren Männer, sind in der EU jedoch laufend zurück gegangen. Eine höhere Beschäftigung würde die finanziellen Schwierigkeiten der Sozialversicherung mindern helfen.
- Wenn möglichst viele Personen in die Erwerbstätigkeit eingebunden werden, wird der soziale Zusammenhalt in einer Gesellschaft gestärkt. Menschen, die sich aktiv an der Arbeitswelt beteiligen, kommen selbst in den Genuss des daraus erwachsenden Wohlstandes.
- Ein hoher Beschäftigungsstand fördert auch die Frauenerwerbstätigkeit und trägt damit zur Gleichstellung der Geschlechter bei.
- Arbeit ist für viele Menschen ein „Wert an sich“. Ohne Arbeit müssten sie auf ein sinnstiftendes Element ihres Lebens verzichten.

Vor zwanzig Jahren wiesen die USA und die EU noch ähnliche Beschäftigungsquoten auf. Inzwischen liegt die Quote der USA 14 Prozentpunkte höher. Legt man die US-Quote auf die EU an, so entspricht der Unterschied rein rechnerisch etwa 34 Millionen Arbeitsplätzen. Aber auch zwischen den EU-Ländern gibt es erhebliche Unterschiede. Dänemark weist die höchsten und Spanien die niedrigsten Beschäftigungsquoten auf. Deutschland, Frankreich und Italien, die 50% der gesamten Beschäftigung in der EU binden, haben vergleichsweise niedrige Beschäftigungsquoten.

Was bedeutet „beschäftigungspolitisch erfolgreich“?

Üblicherweise wird ein Land für beschäftigungspolitisch erfolgreich gehalten, wenn die Beschäftigung kontinuierlich steigt oder die Beschäftigungsquote schon ein hohes Niveau erreicht hat und deshalb die Arbeitslosigkeit nachhaltig sinkt oder bereits niedrig ist.

Sowohl bei der Arbeitslosigkeit als auch bei der Beschäftigung wäre jeweils zu fragen, um welche Art von Erwerbslosigkeit und Beschäftigung es sich handelt: Stellt z. B. 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 Politik nicht direkt beeinflusst werden kann. Strukturelle Arbeitslosigkeit ist schwieriger zu beseitigen als konjunkturelle Arbeitslosigkeit und wäre bei einem Ländervergleich negativer zu bewerten (bei sonst gleicher Erwerbslosenquote).¹

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

Für die nähere Betrachtung werden im Folgenden einige Länder herausgegriffen, deren Arbeitslosigkeit von einem vergleichsweise hohen Niveau in der Vergangenheit auf ein niedriges Niveau zurückgegangen und deren Beschäftigung zugleich gestiegen ist. Dies sind schon seit einiger Zeit die Länder USA, GB, NL, DK. In Frankreich und Deutschland setzte eine ähnliche Entwicklung erst später ein und ist noch in vollem Gange (vgl. *Graphiken in Teil III*).

¹ Leider gibt es kein direktes Maß für die strukturelle Arbeitslosigkeit. Eine Möglichkeit stellt die Ermittlung der sog. „inflationneutralen Arbeitslosenrate“ dar. Diese wird errechnet anhand von ökonometrischen Modellen, deren Gleichungssysteme die Wirtschafts- und Arbeitsmarktzusammenhänge abbilden. Über Simulationsrechnungen wird ermittelt, wie hoch die Arbeitslosigkeit ist, ab der eine weitere Konjunkturbelebung die Arbeitslosigkeit nicht weiter abbauen, sondern die Inflation nach oben treiben würde. Dies wäre dann der Fall, wenn die vorhandenen Produktionskapazitäten voll ausgelastet wären. Auch bei Vollauslastung der Kapazitäten gäbe es noch Arbeitslosigkeit. Ein Abbau dieser Arbeitslosigkeit wäre dann nur über eine Änderung der Rahmenbedingungen z. B. Arbeitszeitverkürzung, Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts, Qualifizierungsmaßnahmen, oder kapazitätserweiternde Investitionen möglich.

Welches Fazit lässt sich aus den internationalen Erfahrungen ziehen?

Das IAB untersuchte eine Reihe von Ländern, die einen Umschwung am Arbeitsmarkt geschafft haben. Als Resümée aus diesen Ländervergleichen lässt sich feststellen, dass es unterschiedliche Wege zu mehr Beschäftigung gibt.

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

In den USA und in Großbritannien spielen die Gewerkschaften keine große Rolle bei der Lohnfindung. Die Lohnspreizung ist groß, der Kündigungsschutz wenig ausgeprägt, Arbeitsverträge werden überwiegend auf betrieblicher oder individueller Ebene ausgehandelt. Die Flexibilität des Arbeitsmarktes ist deshalb hoch. Das Länderpaar Niederlande und Dänemark ist gekennzeichnet durch einen hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften, geringe Lohnspreizung und hohe Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die sich auch in hohen Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld) niederschlagen. Trotzdem erreichen beide Länder ein hohes Maß an Flexibilität: Die Niederlande über die weite Verbreitung der Teilzeitarbeit, Leiharbeit und befristeten Beschäftigung, Dänemark wegen des geringen Kündigungsschutzes und der Verpflichtung der Arbeitslosen zur Aufnahme einer Beschäftigung oder zur Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme. Gesellschaftlich akzeptiert wird dieses „Fördern durch Fordern“, weil die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit nach wie vor sehr hoch sind. Deutschland und Frankreich zählen nach Untersuchungen der OECD zu den am stärksten regulierten Ländern, obwohl auch hier Flexibilitäten entstanden sind, z. B. der große Umfang der Leiharbeit sowie befristeter Verträge in Frankreich und der 630-DM-Jobs in Deutschland.

Dies zeigt, dass es keine Patentrezepte gibt und es deshalb unsinnig wäre, Modelle und Systeme zu kopieren. 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 auch gewisse Gemeinsamkeiten für beschäftigungspolitischen Erfolg:

- 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 in bestimmten „Nischen“ des Arbeitsmarktes oder für begrenzte Zeit. So reicht oft eine Subventionierung der Beschäftigung von bestimmten Personengruppen nicht aus, um per Saldo das Beschäftigungsniveau zu erhöhen, da Mitnahme- und Verdrängungseffekte auftreten.
- 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 würden die Haushalte konsolidiert. In fast allen Ländern stand zu Beginn

des Umschwungs ein fiskalpolitischer Impuls.² Um den Konsum anzuregen, wurden zum Beispiel die direkten Steuern gesenkt. Hierzu gehören auch steuerlich abgesenkte Eingangsstufen für geringe Einkommen. Zum teilweisen Ausgleich kann die Mehrwertsteuer oder die Ökosteuer wie in Dänemark oder den Niederlanden erhöht werden.

- Die Produkt- und Dienstleistungsmärkte wurden **liberalisiert**. Als Beispiel wäre Großbritannien zu nennen, welches in den achtziger und neunziger Jahren die Privatisierung vorantrieb. Ein Problem ist dabei, dass i. d. R. zunächst ein erheblicher Rückgang der Beschäftigung durch Freisetzung in Kauf genommen werden muss.
- **Mit dezentralisierten Systemen der Lohnfindung** wurde versucht, regionalen und betrieblichen Gegebenheiten besser Rechnung zu tragen. In den eher marktwirtschaftlich orientierten Ländern ist dies inhärent, da Arbeitsverträge vielfach individuell oder auf Betriebsebene ausgehandelt werden. Auch in den stark tarifvertraglich geprägten Arbeitsmärkten der Niederlande und Dänemarks sind zunehmend Flexibilisierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Arbeitszeit oder Entlohnung in den Tarifvereinbarungen eingeführt worden, um auf die lokalen/betrieblichen Bedürfnisse eingehen zu können.
- **Moderate Lohnsteigerungen** begünstigen den Beschäftigungsaufbau. Nach Unterlagen der OECD blieben die Reallöhne für Dänemark und die USA während der ersten Hälfte der neunziger Jahre weitgehend stabil. In den Niederlanden stiegen sie in dieser Zeit nur um 3,3%, in Großbritannien etwas mehr. Wobei zu beachten ist, dass die Steigerungen dort von einem vergleichsweise niedrigen Lohnniveau ausgingen.
- In einer Reihe von Ländern trugen sog. **Beschäftigungspakte** oder **Bündnisse für Arbeit** wesentlich zum Erfolg auf dem Arbeitsmarkt bei (z. B. NL, DK, Irl). Diese Bündnisse für Arbeit dienten der Verabredung einer gemeinsamen koordinierten Strategie der wesentlichen Akteure auf dem Arbeitsmarkt, also vor allem der Sozialpartner und der Regierung. Diese Pakte entstanden in dem Bewusstsein, dass etwas gemeinsam gegen die Notsituation auf dem Arbeitsmarkt getan werden müsse, und zwar nicht nur mit kurzfristigen Aktionen. Solche Pakte wurden deshalb von einem breiten Spektrum der Bevölkerung und der politischen Parteien getragen. Im wesentlichen sollen damit drei Ziele erreicht werden: die Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit über mehr Beschäftigung und die Sanierung der Haushalte. Ein wesentliches Merkmal war die Festlegung von mehrjährigen Lohnleitlinien, die moderate Lohnsteigerungen vorsahen. Letztere waren die Basis für eine stabilitätsorientierte makroökonomische Politik mit niedriger Inflation und niedrigen Zinsen. Der Erfolg der Lohnzurückhaltung stellte sich nicht kurzfristig ein, sondern brauchte einen langen Atem. Erfolgreiche Bündnisse für Arbeit gab es vor allem in kleineren Ländern.
- Deshalb stellt sich die Frage: Haben **kleinere Länder** einen Vorteil? Kleinere Länder sind in der Regel homogener. Überdies kennen sich die Entscheidungsträger. Sie können sich mehr oder weniger regelmäßig treffen, da die Wege kurz sind. Meist sind die Institutionen in der Hauptstadt konzentriert. Darüber hinaus sind kleinere Länder Anpassungen gewöhnt. Sie mussten sich schon immer an die größeren Länder anpassen. Die Notwendigkeit von Veränderungen wird deshalb eher akzeptiert.

² Vergleiche hierzu die Länderberichte im Heft 2/1998 der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Außerdem z. B. OECD (1998): Economic Outlook, Paris, S. A33 ; So erreichten die staatlichen Defizite - gemessen am BIP - ein Maximum 1992 in den USA, 1993 in Großbritannien, 1990 und 1992 in den Niederlanden, 1993 in Dänemark. Seitdem gehen die Defizite stark zurück. Zum Vergleich Deutschland: hier ergab sich im Jahr 1996 ein Höchstwert.

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

- Nach einer Untersuchung der OECD³ lässt sich generell kein eindeutiger Zusammenhang zwischen dem Grad der **Arbeitsmarktregulierung** und der Höhe der Arbeitslosigkeit bzw. der Höhe der Beschäftigung feststellen. Sehr wohl aber kann dadurch ihre Struktur beeinflusst werden. So fällt in Ländern mit strikten Vorschriften die Arbeitslosigkeit für männliche Arbeitnehmer im besten Erwerbsalter (25 – 45 Jahre) i. d. R. niedriger aus, dafür höher für andere Personengruppen, insbesondere für Jugendliche. Arbeitnehmer in der mittleren Altersgruppe sind also besser geschützt.

In einem stark regulierten Arbeitsmarkt sind die Bewegungen am Arbeitsmarkt geringer: Sowohl die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse als auch die Perioden der Arbeitslosigkeit sind im Durchschnitt länger. Vergleichsweise weniger Arbeitskräfte sind während eines Jahres von Arbeitslosigkeit betroffen. Dafür ist die Wahrscheinlichkeit größer, länger als ein Jahr arbeitslos zu bleiben. Im Konjunkturaufschwung wird der Beschäftigungsaufbau gebremst, im Abschwung der Beschäftigungsabbau. Für den wenig regulierten Arbeitsmarkt gilt das Umgekehrte.

Diese Ergebnisse decken sich weitgehend mit früheren Studien der OECD. Für einen beschäftigungspolitischen Erfolg genügt danach eine Deregulierung der gesetzlichen Beschäftigungsschutzvorschriften allein nicht. Deregulierung und Liberalisierung schaffen aber die Voraussetzungen, die Effektivität anderer beschäftigungspolitischer Interventionen zu erhöhen. Besonders erfolgversprechend dürften sie dann sein, wenn ein ganzes Bündel von Maßnahmen geschnürt wird:

- 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, es sei denn, dass das Sozialsystem teilweise oder ganz über Steuern finanziert wird wie in Dänemark. Dabei zeigen sich unterschiedliche Positionen 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 nur das Überleben sichert. Bei den kontinentaleuropäischen Ländern gilt eher das Prinzip, bei Eintritt des Risikos 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 nur eine vergleichsweise geringe Lohndisparität leisten können. Größere Länder mit erheblichen regionalen, wirtschaftsstrukturellen und qualifikatorischen Unterschieden wie die USA oder Großbritannien, weisen eine erhebliche Lohnspreizung auf.

Diese hat in den beiden Ländern zur Zunahme der Beschäftigung beigetragen, vor allem am unteren Rand der Lohnskala: Höherverdienende können einfache, arbeitsintensive Dienstleistungen verstärkt nachfragen. Allerdings sind bei rein marktwirtschaftlicher Lohnbildung Probleme nicht

³ OECD (1999): Employment Outlook, Paris, S. 47 ff.

ausgeschlossen. Es kann in erheblichem Ausmaß Armut bei Arbeit entstehen (working poor). So leben in den USA ca. 15% der Bevölkerung unterhalb der Armutsschwelle. In Großbritannien ist der Anteil der nach EU-Kriterien als arm eingestuften Personen mit 22% der zweithöchste in der EU, bei den Kindern mit 32% der höchste.

Insbesondere die geringqualifizierten Arbeitskräfte in den Industrieländern sind von Arbeitsmarktproblemen (auch vom Lohndruck) betroffen - wegen des technologischen Wandels und der Globalisierung der Wirtschaft. Die hier betrachteten Länder haben darauf unterschiedlich reagiert. So gibt es in den USA und in Großbritannien 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 - Reduzierungen der Sozialversicherungsbeiträge eingeführt. Auch gibt es Qualifizierungsbemühungen oder Lohnkostensubventionen der verschiedensten Art.

- 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.⁴ Dadurch erhöht sich der 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.

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

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

Exkurs

Konsequenzen unterschiedlicher Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit

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 in GB). Es entsteht quasi ein Zwang zur Arbeit. Deshalb ist auch die Langzeitarbeitslosigkeit niedrig, weil man notfalls auch eine niedrig entlohnte Tätigkeit annimmt und hofft, bei sich bessernden Beschäftigungschancen wieder aufsteigen zu können. Dies ist in den USA leichter möglich als bei uns, da in den USA niemand stigmatisiert wird, der auch bei guter Ausbildung vorübergehend einer unterwertigen Beschäftigung nachgeht. Eine Übertragung der US-Verhältnisse auf Deutschland wird ernsthaft von niemandem erwogen. Sie wäre auch schon deshalb schwierig, weil zu wenig Einfacharbeitsplätze hier existieren. Diese konzentrieren sich vielfach bei den 630-DM-Jobs, die bekanntlich keine Vollzeitarbeitsplätze sind, sondern eine „geringfügige Beschäftigung“ darstellen. In den USA mit ihrer anderen Arbeitsmarktverfassung gibt es Arbeitsplätze der verschiedensten Art. In Deutschland sind viele Einfacharbeitsplätze wegrationalisiert worden (v.a. im Verarbeitenden Gewerbe) oder aus dem regulären Arbeitsmarkt gefallen und finden sich oft in der Schattenwirtschaft wieder.

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

Die Kombination zwischen sozialer Absicherung bei Arbeitslosigkeit und dem Druck zur Aufnahme einer Beschäftigung bzw. einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme erleichtert die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Regelung. Isoliert und für sich genommen bewirkt sie zwar noch keine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation, da keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen werden. Sie macht unter dem Gesichtspunkt der Reduzierung von Arbeitslosigkeit aber Sinn, wenn entsprechende Arbeitsplätze verfügbar sind. Dies ist dann der Fall, wenn sich die Arbeitsmarktsituation generell verbessert, wenn staatlich subventionierte Beschäftigung angeboten werden kann (ABM oder andere Formen der Lohnkostensubventionierung) oder wenn ein Niedriglohnsektor bereits besteht (USA, GB) bzw. gefördert wird. In allen anderen Fällen greift dieses Mittel nur in die Verteilung der Arbeitslosigkeit ein: 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: Je länger die Erwerbslosigkeit dauert, desto schwerer wird es, wieder in Arbeit zu kommen.

Teil III

**Zahlen und Graphiken zur Arbeitsmarkt-
entwicklung in ausgewählten Ländern**

Ingeborg König

Abbildung 1

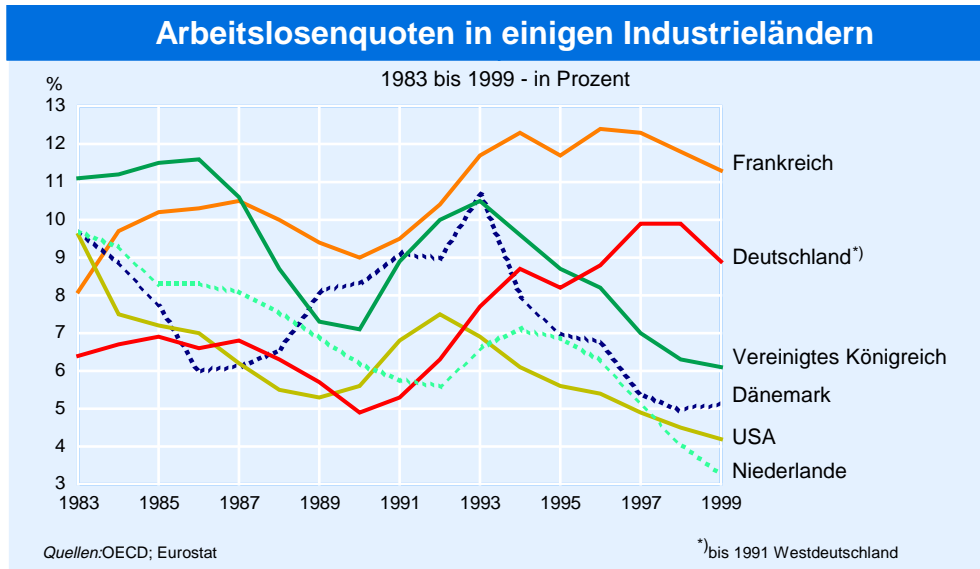


Abbildung 2

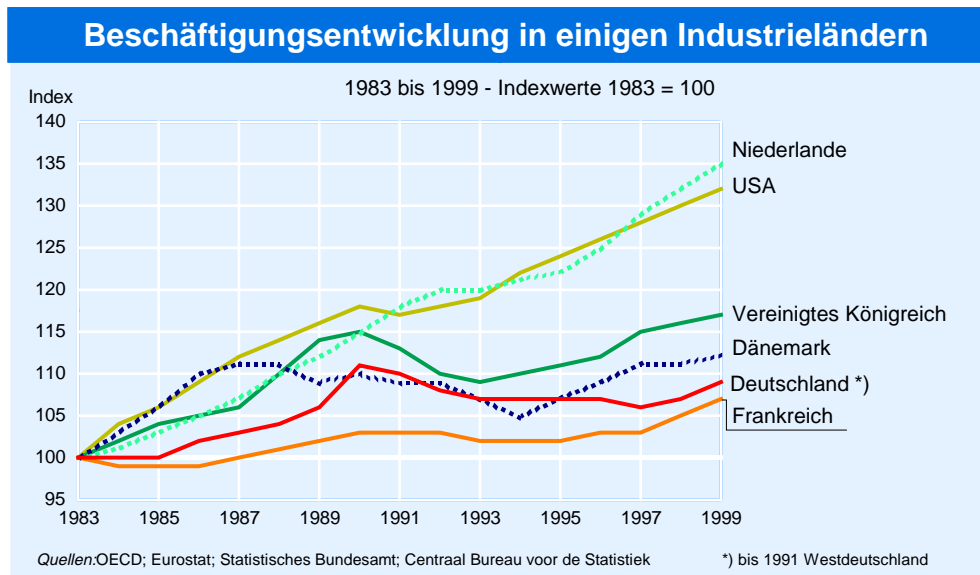


Abbildung 3

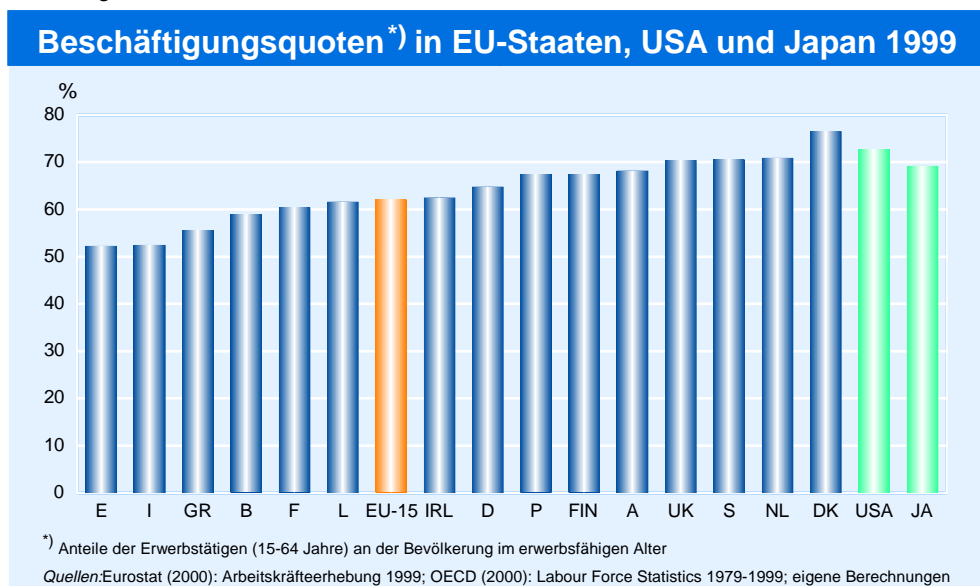
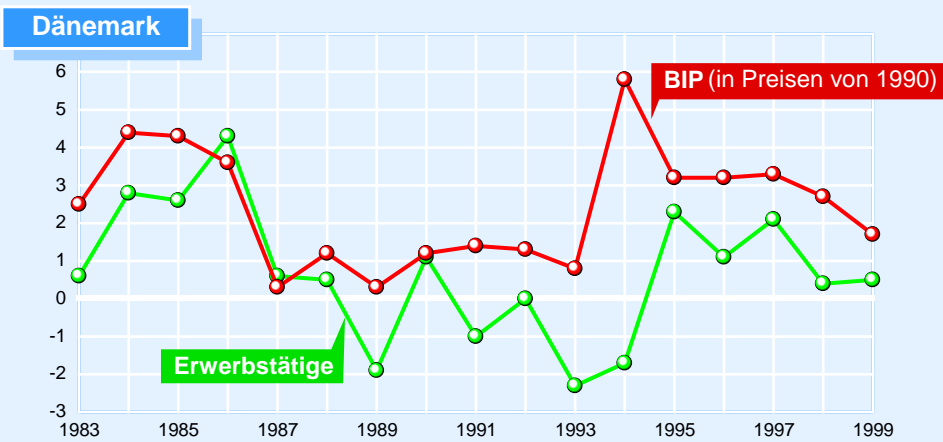


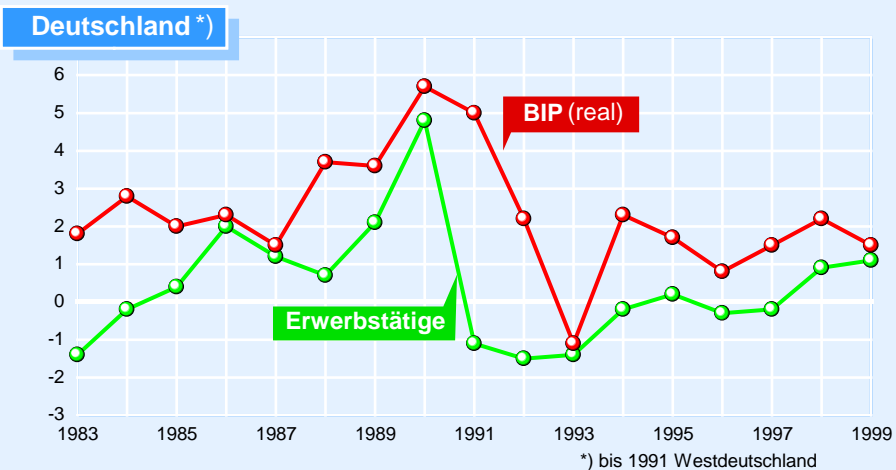
Abbildung 4

Bruttoinlandsprodukt und zivile Erwerbstätige

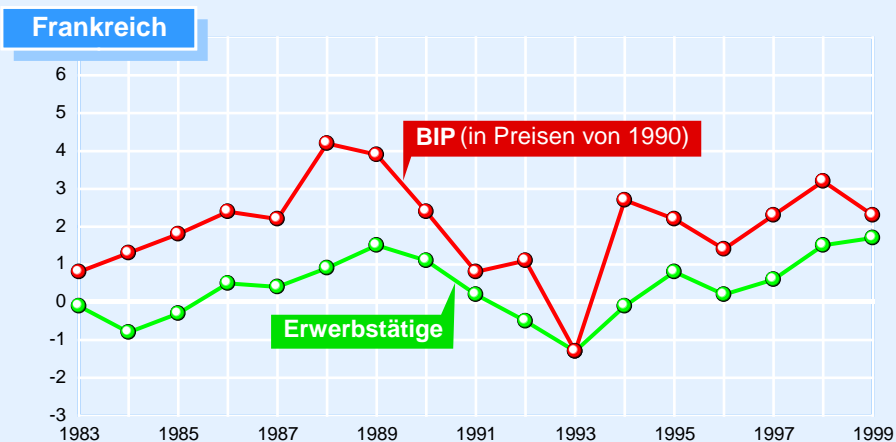
- Jährliche Veränderungsrate in Prozent -



Quellen:
 OECD (2000): Labour Force Statistics 1979-1999; OECD (1999): National Accounts, Vol. I, 1960-1997;
 Europäische Kommission (1999): Europäische Wirtschaft Nr. 68



Quellen:
 OECD: Labour Force Statistics, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt ab 1991 (revidierte Erwerbstätigenzahlen); Europäische Kommission (2000): Europäische Wirtschaft Nr. 70



Quellen:
 OECD (2000): Labour Force Statistics 1979-1999; OECD (1999): National Accounts, Vol. I, 1960-1997;
 Europäische Kommission (1999): Europäische Wirtschaft Nr. 68

noch Abbildung 4

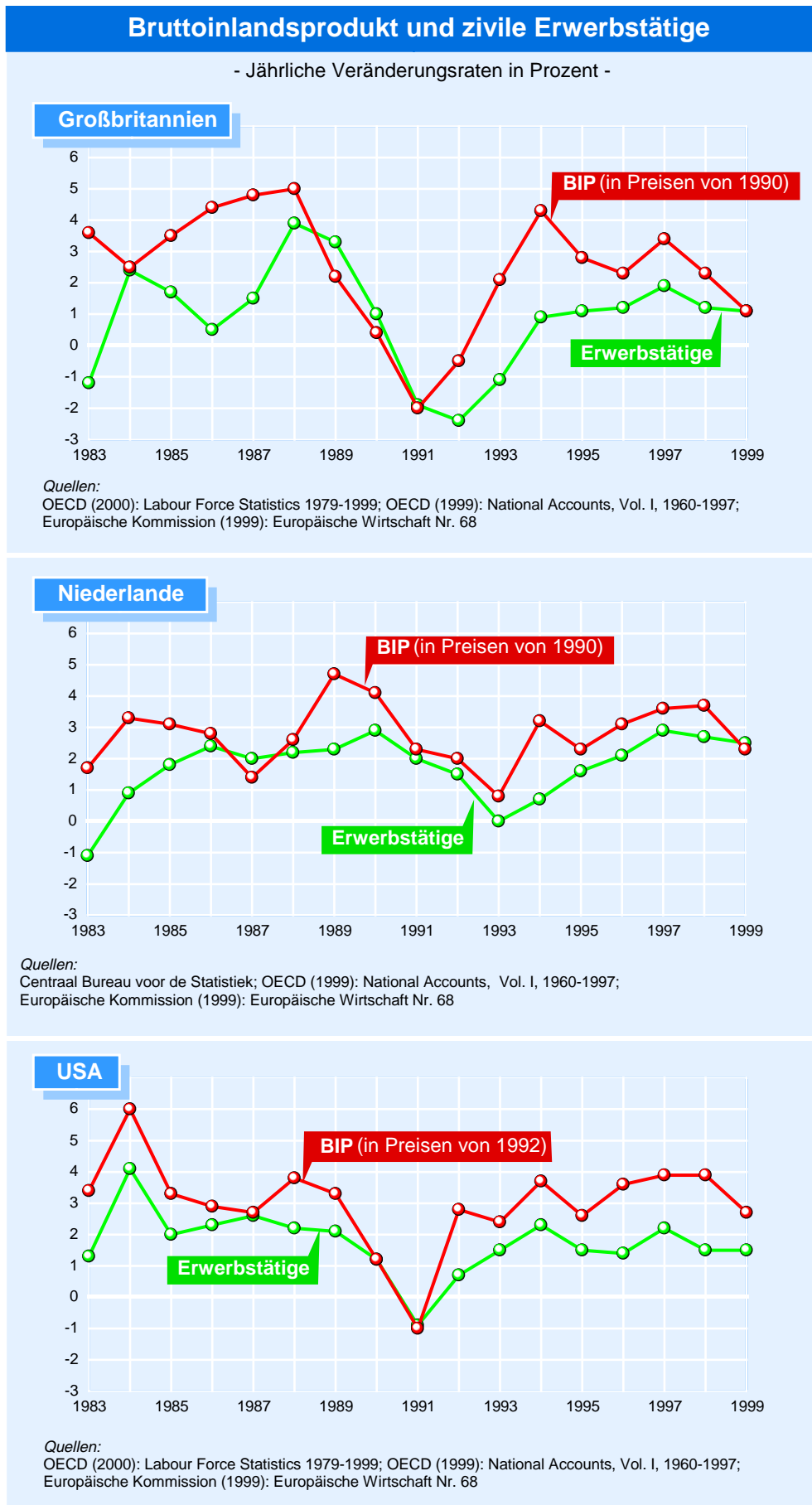
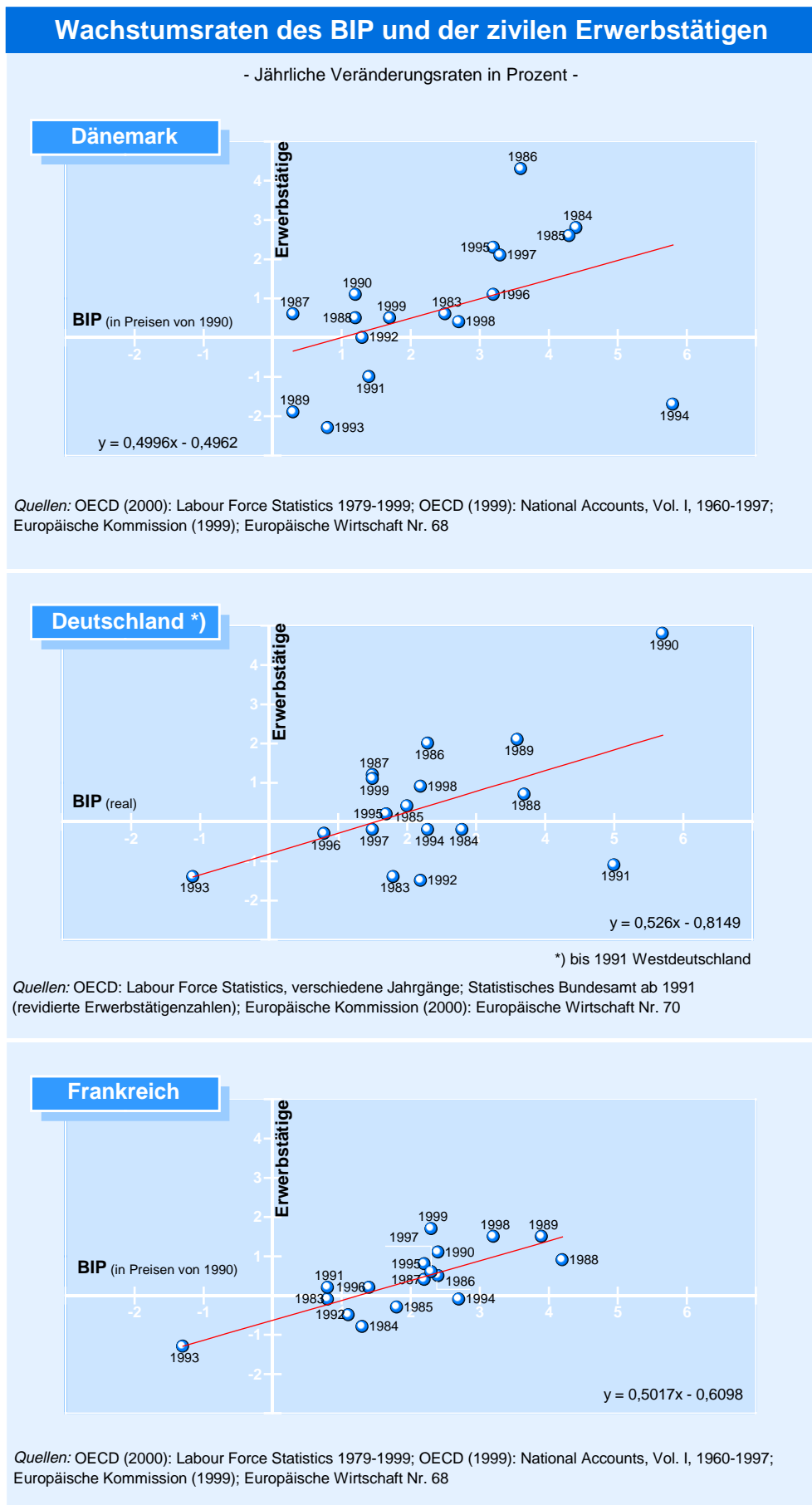


Abbildung 5

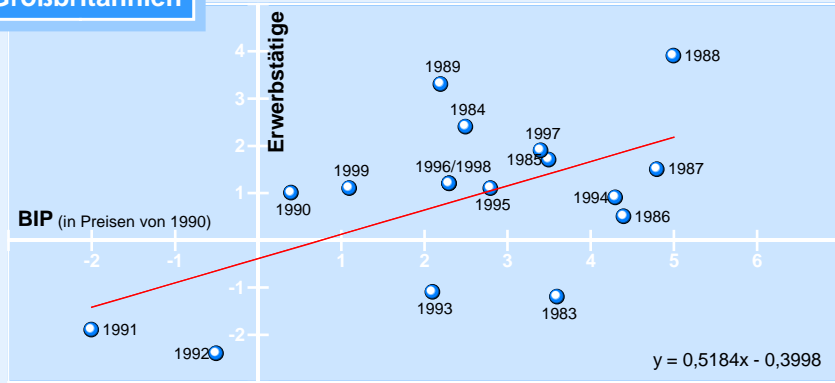


noch Abbildung 5

Wachstumsraten des BIP und der zivilen Erwerbstätigen

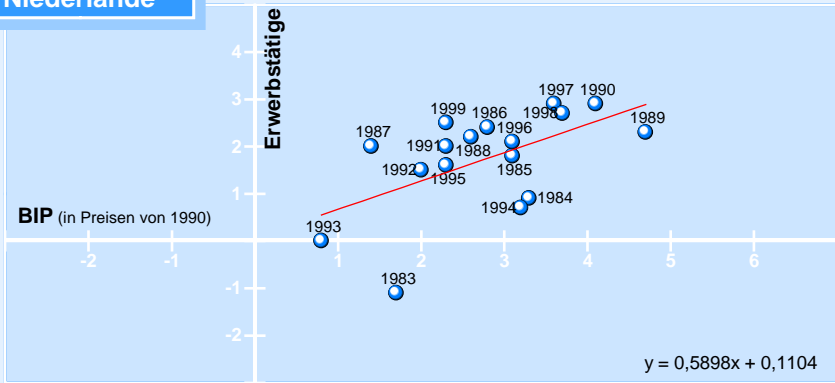
- Jährliche Veränderungsrate in Prozent -

Großbritannien



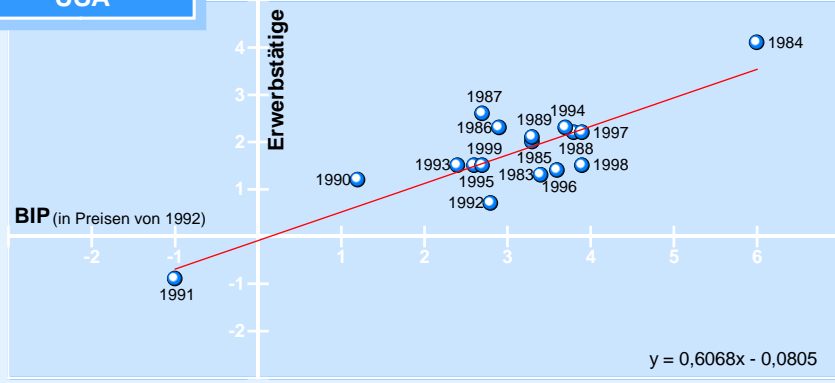
Quellen: OECD (2000): Labour Force Statistics 1979-1999; OECD (1999): National Accounts, Vol. I, 1960-1997; Europäische Kommission (1999); Europäische Wirtschaft Nr. 68

Niederlande



Quellen: Centraal Bureau voor de Statistiek; OECD (1999): National Accounts, Vol. I, 1960-1997; Europäische Kommission (1999); Europäische Wirtschaft Nr. 68

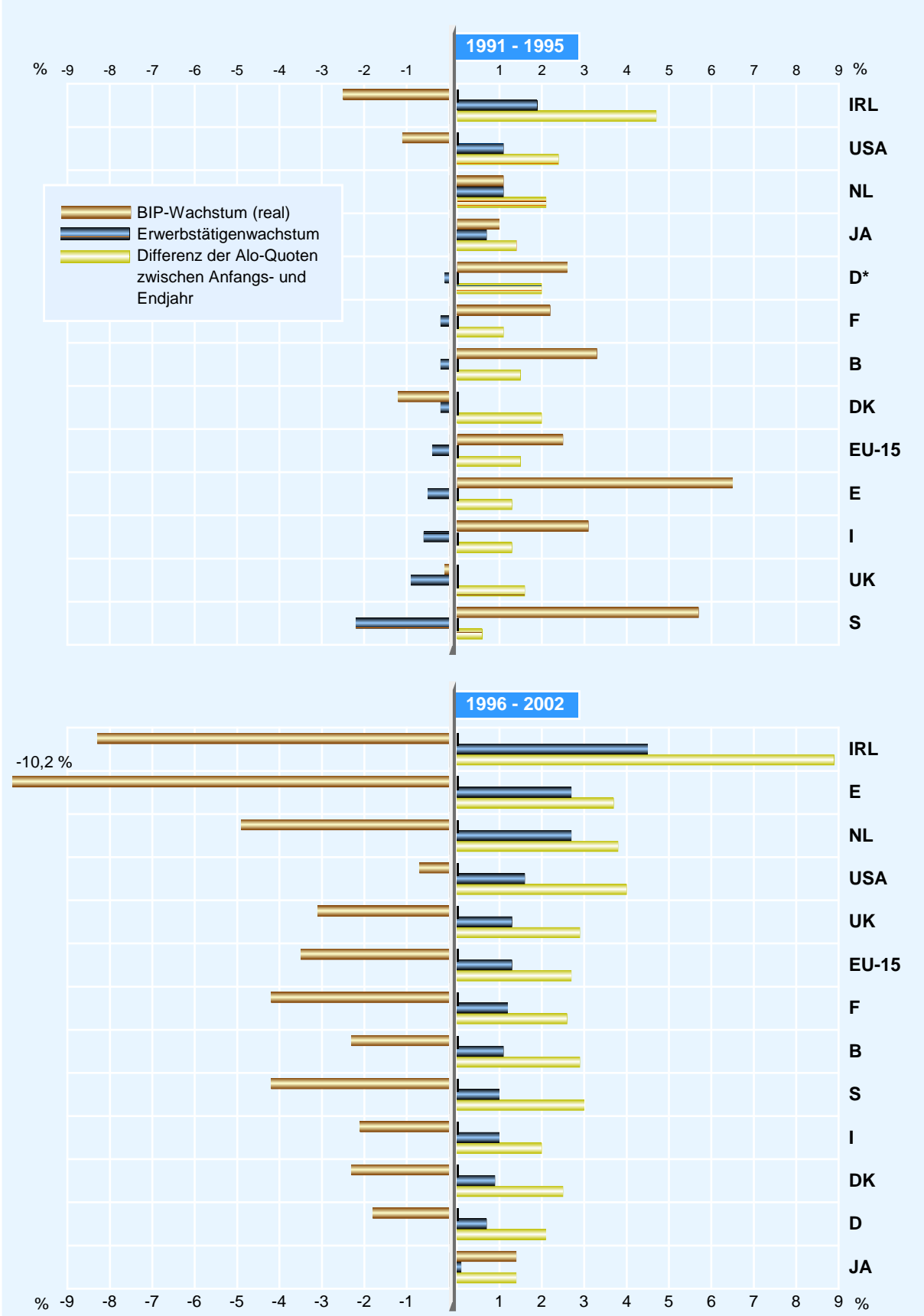
USA



Quellen: OECD (2000): Labour Force Statistics 1979-1999; OECD (1999): National Accounts, Vol. I, 1960-1997; Europäische Kommission (1999); Europäische Wirtschaft Nr. 68

Abbildung 6

Wirtschaftswachstum, Beschäftigungswachstum und Veränderung der Arbeitslosigkeit in den EU-Staaten, USA und Japan



Anmerkung:
2000 bis 2002 Schätzungen; bis 1991/92 nur Westdeutschland

Quelle: Europäische Kommission (2000): Herbstprognose

Wirtschaftswachstum, Beschäftigungsentwicklung und Arbeitslosenquote in den EU-Staaten, USA und Japan 1986 – 2002							
	1986-90	1991-95	1996-02	1999	2000*	2001*	2002*
Belgien							
BIP-Wachstum (real)	3,1	1,5	2,9	2,7	3,9	3,3	3,2
Erwerbstätigenwachstum	1,0	-0,2	1,1	1,3	1,3	1,4	1,4
Arbeitslosenquote	8,7	8,5	8,8	9,1	8,6	8,0	7,4
Dänemark							
BIP-Wachstum (real)	1,3	2,0	2,5	1,7	2,6	2,3	2,4
Erwerbstätigenwachstum	0,1	-0,2	0,9	1,1	0,9	0,4	0,4
Arbeitslosenquote	6,4	8,6	5,2	5,2	4,8	4,6	4,5
Deutschland **							
BIP-Wachstum (real)	3,4	2,0	2,1	1,6	3,1	2,8	2,8
Erwerbstätigenwachstum	1,5	-0,1	0,7	1,1	1,5	1,0	0,9
Arbeitslosenquote	5,9	7,4	8,6	8,8	8,3	7,8	7,1
Griechenland							
BIP-Wachstum (real)	1,2	1,2	3,7	3,4	4,1	4,5	4,8
Erwerbstätigenwachstum	0,7	0,6	0,9	-0,7	1,2	1,5	1,6
Arbeitslosenquote	6,6	8,3	10,6	11,7	11,2	10,6	10,1
Spanien							
BIP-Wachstum (real)	4,5	1,3	3,7	4,0	4,1	3,5	3,3
Erwerbstätigenwachstum	3,3	-0,5	2,7	3,5	3,1	2,4	2,3
Arbeitslosenquote	18,9	20,9	16,7	15,9	14,2	12,9	12,0
Frankreich							
BIP-Wachstum (real)	3,3	1,1	2,6	2,9	3,3	3,1	2,8
Erwerbstätigenwachstum	0,9	-0,2	1,2	1,8	1,9	1,6	1,6
Arbeitslosenquote	9,8	11,1	10,7	11,3	9,9	9,0	8,2
Irland							
BIP-Wachstum (real)	4,6	4,7	8,9	9,8	10,5	8,2	7,1
Erwerbstätigenwachstum	1,1	1,9	4,5	6,4	5,0	3,3	2,6
Arbeitslosenquote	15,5	14,5	6,6	5,7	4,2	3,6	3,3
Italien							
BIP-Wachstum (real)	2,9	1,3	2,0	1,4	2,9	2,8	2,7
Erwerbstätigenwachstum	0,9	-0,6	1,0	1,2	1,4	1,2	1,2
Arbeitslosenquote	9,5	10,1	10,9	11,3	10,5	10,0	9,6
Luxemburg							
BIP-Wachstum (real)	6,4	5,4	6,1	7,5	7,8	6,5	6,0
Erwerbstätigenwachstum	3,2	2,7	4,2	5,0	5,5	4,5	4,1
Arbeitslosenquote	2,1	2,5	2,2	2,3	1,9	1,6	1,4

* 2000 - 2002 Schätzungen

** Bis 1991/92 Westdeutschland

Quelle: Europäische Kommission (2000): Herbstprognose

Fortsetzung der Tabelle

Wirtschaftswachstum, Beschäftigungsentwicklung und Arbeitslosenquote in den EU-Staaten, USA und Japan 1986 - 2002							
	1986-90	1991-95	1996-02	1999	2000*	2001*	2002*
Niederlande							
BIP-Wachstum (real)	3,1	2,1	3,8	3,9	4,3	4,0	3,5
Erwerbstätigenwachstum	2,3	1,1	2,7	2,8	2,7	2,6	2,3
Arbeitslosenquote	7,4	6,4	3,7	3,3	2,6	2,3	2,1
Österreich							
BIP-Wachstum (real)	3,2	1,9	2,6	2,8	3,5	2,9	2,8
Erwerbstätigenwachstum	0,8	0,4	0,6	1,4	0,9	0,7	0,6
Arbeitslosenquote	3,4	3,7	3,7	3,8	3,3	3,0	2,7
Portugal							
BIP-Wachstum (real)	5,5	1,8	3,2	3,0	3,0	2,7	2,7
Erwerbstätigenwachstum	1,1	-0,6	1,6	1,8	1,5	0,8	0,8
Arbeitslosenquote	6,4	5,7	5,2	4,5	4,0	4,2	4,3
Finnland							
BIP-Wachstum (real)	3,3	-0,7	4,7	4,0	4,8	4,3	3,8
Erwerbstätigenwachstum	0,3	-3,8	1,9	2,2	1,9	1,4	1,0
Arbeitslosenquote	4,1	13,3	11,0	10,2	9,8	9,3	9,1
Schweden							
BIP-Wachstum (real)	2,3	0,6	3,0	3,8	4,0	3,7	3,2
Erwerbstätigenwachstum	1,0	-2,2	1,0	2,3	2,0	1,4	1,0
Arbeitslosenquote	2,0	7,2	7,5	7,2	6,5	5,7	5,4
Großbritannien							
BIP-Wachstum (real)	3,3	1,6	2,9	2,2	3,1	3,0	3,0
Erwerbstätigenwachstum	1,8	-0,9	1,3	1,3	0,9	0,7	0,7
Arbeitslosenquote	9,0	9,5	6,2	6,1	5,6	5,3	5,1
EU-15							
BIP-Wachstum (real)	3,3	1,5	2,7	2,5	3,4	3,1	3,0
Erwerbstätigenwachstum	1,4	-0,4	1,3	1,6	1,6	1,3	1,2
Arbeitslosenquote	8,9	9,9	9,1	9,2	8,4	7,8	7,3
USA							
BIP-Wachstum (real)	3,2	2,4	4,0	4,3	5,1	3,3	3,0
Erwerbstätigenwachstum	2,2	1,1	1,6	1,9	1,5	0,9	0,7
Arbeitslosenquote	5,9	6,6	4,6	4,2	4,1	4,3	4,7
Japan							
BIP-Wachstum (real)	4,6	1,4	1,4	0,2	1,4	1,9	2,2
Erwerbstätigenwachstum	1,0	0,7	0,1	-0,8	-0,1	0,2	0,3
Arbeitslosenquote	2,5	2,6	4,3	4,7	4,9	4,9	4,8

* 2000 - 2002 Schätzungen

Quelle: Europäische Kommission (2000): Herbstprognose