

Regina Konle-Seidl

Internationale Vergleiche: Nutzen und Risiken

Politik und Wissenschaft erhoffen sich von internationalen Vergleichen Erkenntnisgewinne zur Lösung von Problemen auf verschiedenen Politikfeldern. Welche Erfahrungen wurden dabei in Hinblick auf die Beschäftigungspolitik gemacht? Was können Vergleiche leisten? Inwieweit können sie zu Fehlschlüssen führen?

Die lang anhaltende Misere auf dem deutschen Arbeitsmarkt hat in den vergangenen Jahren immer stärker den Blick über die Grenzen auf Ansätze und Erfahrungen in beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder gelenkt. So waren die Mitglieder der Hartz-Kommission und deren Beraterstab ausgeschwärmt, um Anregungen zur Reform von Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung im Ausland zu holen. Fehlschlüsse blieben dabei nicht aus.

Nutzen internationaler Vergleiche für Politik und Wissenschaft

In den Sozialwissenschaften hat der Vergleich unterschiedlicher Systeme, Kulturen und Gewohnheiten als zentrale Methode eine lange Tradition. Begründet wird sein Nutzen damit, dass nur im Vergleich mit anderen, mit dem zunächst Fremden, das Eigene wahrhaft verständlich wird. Nur der systematische Vergleich unterschiedlicher Gestaltungs- und Wahrnehmungsmechanismen eröffnet den Blick für die Veränderbarkeit, behalte aber auch die Vor- und Nachteile alter und neuer Lösungen im Blick.

Auch in der internationalen Arbeitsmarktforschung ist die vergleichende Untersuchung empirischer Zusammenhänge zwischen ökonomischen Rahmenbedingungen und institutionellen Regelungen ein zentraler Untersuchungsgegenstand. Deren Nutzen wird in einem besseren Verständnis von Funktionsweise und Anpassungsmöglichkeiten von Arbeitsmärkten gesehen. Die Analyse unterschiedlicher Ländererfahrungen verspricht einen höheren Erkenntnisgewinn oder – statistisch gesprochen – eine größere Varianz bei der Bestimmung der Determinanten von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Aus politikberatender Perspektive sind internationale Vergleiche immer dann wichtig, wenn im nationalen Kontext Fragen wissenschaftlich (noch) nicht eindeutig geklärt sind bzw. empirische Wirkungszusammenhänge nicht eindeutig geklärt werden können. Internationale Erfahrungen fungieren dann quasi als „Ersatz-Evidenz“. Sie bieten somit eine Möglichkeit, die Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung zu erweitern. Internationale Erfahrungen sprechen dann für oder gegen den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen oder die Deregulierung von befristeten Beschäftigungsverhältnissen bei weiterhin striktem Kündigungsschutz für Insider oder für oder gegen die Einführung von Kombilohnmodellen zur Stärkung von Arbeitsanreizen im Niedriglohnssektor.

Politiker suchen darüber hinaus immer nach einem „guten Tipp“ und fragen deshalb, was können wir aus den Erfahrungen anderer Länder für die Problembewältigung und Politikgestaltung im eigenen Land lernen? Die Nachfrage nach Lösungsmöglichkeiten und Handlungsoptionen für konkrete Problemlagen ist groß. Ob Strategien zur Bewältigung des Facharbeitermangels, Ansätze zur Integration von arbeitslosen Leistungsbeziehern oder Lösungsansätze für kommunale Verschuldungsprobleme – die Spannweite der Suche nach optimalen oder wenigstens guten Vorbildern („best/good practices“) ist weit. Aber nicht nur Lösungsansätze für Detailprobleme sind gefragt. Vielmehr zielt ein Lernen von guten Praktiken durch „Benchmarking“ generell auf die Verortung der Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eines Landes gegenüber anderen entwickelten Industriestaaten. Mit der Erhöhung des Problemdrucks durch Globalisierung und der demografischen Entwicklung in den Industrieländern wird die Auseinandersetzung mit anderen Lösungsansätzen und das Lernen von den „Besten“ noch dringlicher.

Regina Konle-Seidl, 49, Dipl.-Wirtschaftspädagogin, ist Mitarbeiterin beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg.

Dieser Auffassung ist auch die EU-Kommission, die im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie nationale Aktionspläne auswertet und Peer-Reviews organisiert, um gute Praktiken in der Beschäftigungspolitik unter den Mitgliedsländern zu verbreiten. Dabei dient der Benchmarking-Ansatz als Werkzeug, um die Beschäftigungs-Performanz verschiedener Länder miteinander zu vergleichen und Politiken zu identifizieren, die das Performanz-Niveau erhöhen können.

Auf supranationaler Ebene hat der Benchmarking-Ansatz aber nicht nur bei den EU-Gremien hohe Priorität. Auch OECD, ILO, Weltbank oder der IWF haben sich dem Ziel verschrieben, erfolgreiche Ansätze und „guten Praktiken“ zu verbreiten. Diese supranationalen Organisationen wirken quasi als „Katalysatoren“ für die Diffusion von Politikinnovationen, die sich in Vorbildländern bewährt haben. Sie tragen so langfristig zu einer Konvergenz von Politikansätzen bei.

Komplexe Fragestellungen aber unzureichende Methoden und lückenhafte Daten

Einen „Mehrwert an Erkenntnis“ durch internationale Vergleiche erhält man relativ leicht bei überschaubaren Problemlagen wie der Wirkung von Trainingsmaßnahmen für Jugendliche im europäischen Vergleich. In der Regel sind die Anliegen und Fragen aus Politik und Öffentlichkeit, die an die vergleichende Arbeitsmarktforschung herangetragen werden, komplexer. Mögen sie auch auf den ersten Blick trivial klingen: Wie können Unterschiede in der Beschäftigungsperformanz zwischen Ländern erklärt werden? Welches sind erfolgreiche Reformstrategien in hoch regulierten Arbeitsmärkten? Welcher Mix aus Maßnahmen und Politiken ist im Ländervergleich erfolgreich, um strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen?

Stärker fokussiert, aber ähnlich komplex, sind folgende Fragen: Warum ist die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland höher als in anderen Ländern? Warum können andere europäische Staaten größere Erfolge bei der Erwerbsintegration von gering Qualifizierten aufweisen? (Wie) wirkt Aktivierungspolitik für erwerbsfähige Hilfebedürftige im internationalen Vergleich? Solche Fragestellungen betreffen gleichzeitig verschiedene Politikfelder und müssen zudem „kontextbezogen“ beantwortet werden, wenn man tatsächlich aus den Erfahrungen anderer Länder lernen will.

Umfassende Lösungsansätze können nicht losgelöst von der spezifischen Arbeitsmarktverfassung oder Sozialstaatskonzeption eines Landes analysiert und ungeprüft übertragen werden. Will man nicht nur Versatzstücke aus andern Ländern übernehmen,

bedarf es der Untersuchung des Zusammenwirkens unterschiedlicher Determinanten erfolgreicher Politik. Soll beispielsweise die Übertragbarkeit von „Fördern und Fordern“ für Hilfebezieher geprüft werden, geht es um eine Fülle ganz spezieller Aspekte: Normative und rechtliche Grundlagen von Aktivierungspolitik, definitorische und quantitative Abgrenzung der Hilfebezieher, Unterschiede in der Ausgestaltung von Grundversicherungssystemen, die Wirkung finanzieller Anreize im Zusammenhang mit unterschiedlichen Grundversicherungssystemen oder der Ausgestaltung und Wirkung von Integrationsmaßnahmen sowie deren organisatorischer Umsetzung.

Das methodische Instrumentarium zur Analyse solcher umfassender Ansätze ist allerdings begrenzt. Trotz der – eingangs erwähnten – großen Bedeutung sozialwissenschaftlich vergleichender Forschung gibt es nämlich keine rigorose Vergleichsmethodologie. Es bedarf aber theoriegeleiteter, empirisch fundierter Methoden, um über ein deskriptives „Berichtsinstrument“ hinauszukommen: Was soll wie, wann und warum verglichen werden?

Die vergleichende sozialwissenschaftliche Wohlfahrtsstaatsanalyse arbeitet neben quantitativen insbesondere mit qualitativen Methoden. Intensive Länderstudien ermöglichen beispielsweise eine eingehende Betrachtung dynamischer Prozesse und kausaler Mechanismen am Einzelfall, erschweren jedoch die theoretische, raum- und zeitunabhängige Möglichkeit zu verallgemeinern. Die Vielfalt der Variablen und die begrenzte Zahl von Ländern (small-N comparisons) erschweren rein quantitative Analysen und machen statistische Inferenzschlüsse nahezu unmöglich.

In den meisten Vergleichsstudien wird deshalb induktiv-explorativ, mit einem Mix aus quantitativen und qualitativen Variablen, gearbeitet. Umfangreiche Daten oder statistische Querschnittsvergleiche werden mit historisch-institutionellen Entwicklungen und normativen Grundlagen verschiedener Sozialstaatstypen logisch verknüpft. Dies gestattet die Untersuchung von Kontextbedingungen, lässt aber keine Schlüsse über Kausalbeziehungen zu. Bei Versuchen einer stärkeren Systematisierung und Quantifizierung von qualitativen Informationen (wie dem „Fuzzy Set“-Verfahren) entsteht aber oft eher der Eindruck handwerklichen Bastelns denn der Anwendung seriöser Verfahren.

Werden einzelne Politikfelder in verschiedenen Ländern verglichen, stellt sich zudem die Frage, machen bestimmte Maßnahmen (policies) oder die Länder (polity) den eigentlichen Unterschied aus? Sind bei-

spielsweise Effizienz motive ausschlaggebend für eine stärkere Privatisierung der Arbeitsvermittlung in den Niederlanden und eine stärkere Kommunalisierung in Dänemark oder sind es die spezifischen Ausgangsbedingungen in den zwei Ländern. Gilt letzteres, ist es schwierig, Ansätze aus andern Ländern nach Deutschland zu übertragen.¹

Determinanten der Arbeitslosigkeit und Beschäftigung im internationalen Vergleich

Wie können die starken Unterschiede in den Arbeitslosenraten (bzw. Beschäftigungsraten) zwischen Ländern erklärt werden? Eine Reihe von quantitativen Wirkungsanalysen hat diese Frage auf der Basis von Makro-Variablen zu beantworten versucht. Die Studien von Layard/Nickell oder Blanchard/Wolfers² modellieren den Zusammenhang zwischen Arbeitslosenraten und Arbeitsmarktinstitutionen oder die Interaktion von ökonomischen Schocks und Arbeitsmarktinstitutionen. Den theoretischen Referenzrahmen bildet dabei die strukturelle oder natürliche Arbeitslosenrate (NAIRU), die als Abweichung der Arbeitsmärkte vom idealtypischen Modell des perfekten Marktes gilt.

Institutionelle Arbeitsmarktvariablen wie Höhe und Dauer von Lohnersatzleistungen, aktive Arbeitsmarktpolitik oder Beschäftigungsschutzregelungen werden für die Wirkungsanalysen kodiert, um sie für die quantitativen (Regressions-)Analysen nutzbar zu machen. Da nur hoch aggregierte Variablen in die Wirkungsanalyse aufgenommen werden können, werden relevante Variablen jedoch oft durch unbeobachtete Einflussfaktoren überlagert. Die Variable „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ (AAMP) wird beispielsweise in Form der AAMP-Ausgaben als Anteil am BIP operationalisiert. Sie liefert in dieser Form aber nur grobe Anhaltspunkte für einen potenziellen Einfluss auf die Arbeitslosenraten.

Methodisch stehen aggregierte Wirkungsanalysen deshalb unter starkem Beschuss.³ Deren Ergebnisse gelten als wenig robust. Die geschätzten Parameter erweisen sich in der Regel als instabil. Die Koeffizien-

ten variieren zudem in Abhängigkeit der inkludierten Länder, der Untersuchungsperiode und der „technischen Spezifikation“ des Modells. Jede Hypothese kann ebenso wie ihr Gegenteil empirisch nahezu beliebig bestätigt und verworfen werden. Dies lässt darauf schließen, dass die vermutete beschäftigungsfeindliche Wirkung bestimmter Arbeitsmarktinstitutionen nur sehr schwer zu bestimmen ist. Der Zusammenhang zwischen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und Arbeitsmarktperformanz ist wohl doch zu komplex, um daraus ein „First Best Modell“ abzuleiten.

Auf dieser Basis ist eigentlich keine seriöse Politikberatung möglich. Dennoch hat die einflussreiche „Job Strategy“ der OECD ihre Empfehlungen zur Bekämpfung von struktureller Arbeitslosigkeit durch Deregulierung des Kündigungsschutzes oder eine Verringerung von Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes auf diesen wenig gesicherten Erkenntnissen aufgebaut. Angesichts divergierender wirtschaftspolitischer Erfahrungen revidiert die OECD allerdings zunehmend diese Empfehlungen. Internationale Erfahrungen haben gezeigt, dass der Weg zu mehr Beschäftigung nicht in erster Linie über ein einziges Set von Institutionen und Politiken (und ein Vermeiden anderer Politiken) führt. Seit auch die EU-Kommission das dänische „Flexicurity“-Modell als Vorbild entdeckt hat, gilt nicht mehr nur der US-amerikanische Weg als einzig erfolgreicher.

Indikatorenvergleiche auf der Basis von Makro-Datensätzen, wie sie von der OECD oder EUROSTAT bereitgestellt werden, sind auch wegen der Selektivität der Indikatoren problematisch. In länderübergreifenden quantitativen Analysen kann nur das gemessen werden, wofür vergleichbare Indikatoren vorhanden sind. So werden Ungleichgewichte auf Arbeitsmärkten ausschließlich anhand der standardisierten Arbeitslosenquoten beurteilt, aber nicht auf Basis der hierfür wesentlich aussagekräftigeren Unterbeschäftigungsquote, die international nicht erfasst wird.

Eine Alternative zu Makro-Studien stellen Analysen auf Mikrodatabasis dar. Nationale Mikrodatensätze für länderübergreifende Analysen stehen aber nur in begrenztem Umfang zur Verfügung und sind aufgrund der fehlenden Standardisierung auch nur beschränkt vergleichbar. Der Zugang zu international standardisierten Mikro-Datensätzen – wie dem European Labour Force Survey, dem Haushaltspanel (EHP bzw. EU-SILC) und der Luxembourg Income Study – ist zwar unproblematisch. Wegen fehlender Merkmalsausprägungen und der Unterrepräsentation von Zielgruppen

¹ Vgl. R. Konle-Seidl: Arbeitsvermittlung zwischen Zentralisierung, Kommunalisierung und Privatisierung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 9, S. 575-581.

² Vgl. S. Nickell, R. Layard: Labour Market Institutions and Economic Performance, in: O. Ashenfelter, D. Card (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, Vol. 3 C, 1991, S. 3029-3084; vgl. O. Blanchard, J. Wolfers: The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence, in: The Economic Journal, Vol. 110 (2000), Nr. 462 (März), S. 1-33.

³ Vgl. stellvertretend die Kritik von D. Baker, A. Glyn, D. Howell, J. Schmitt: Labour Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence, in: D. Howell (Hrsg.): Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy, Chapter 3, Oxford University Press 2005.

(wie z.B. die der erwerbsfähigen Hilfebezieher) sind sie für viele Fragestellungen aber nicht geeignet.

Was lehrt uns ein kritischer Blick auf beschäftigungspolitische Vorbilder?

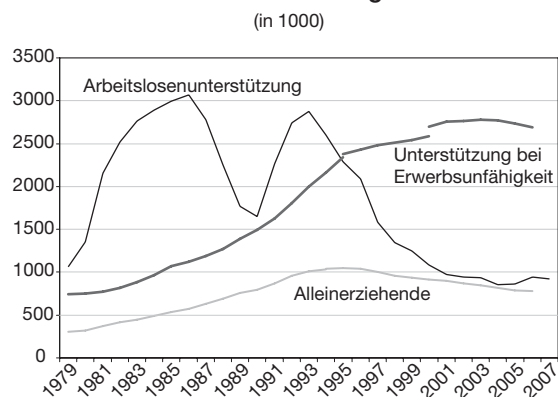
Das „holländische Beschäftigungswunder“ oder der „keltische Tiger“ sind Metaphern für Länder, die im vergangenen Jahrzehnt ihre Arbeitsmarktpromanz verbessern konnten und deshalb als Vorbilder für erfolgreiche Arbeitsmarkt- und Sozialreformen gelten. Die Hartz-Reformen wurden von Ländern wie Dänemark, Großbritannien, Irland, den USA oder den Niederlanden inspiriert. Das Leitbild „Fördern und Fordern“ ist die deutsche Version einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Ländern, die es in den 90er Jahren geschafft hatten, ihre Arbeitslosenraten drastisch zu reduzieren.

Die Schlussfolgerungen, die nicht nur von deutscher Seite aus den Erfahrungen in den Nachbarländern gezogen wurden, beruhen jedoch eher auf anekdotischer als systematischer Evidenz. Der Beitrag aktivierender Arbeitsmarktpolitik zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit kann aus neoklassischen Arbeitsangebots-theorien zwar theoretisch abgeleitet, empirisch aber nicht eindeutig belegt werden. Aktivierungspolitik ist in den meisten Ländern in umfassende Sozial- und Arbeitsmarktreformen eingebettet. Die Wechselwirkungen von Aktivierungsmaßnahmen und anderen Reformelementen können deshalb meist nicht klar voneinander abgegrenzt werden.

Zum anderen ist zu fragen, ob die Reduzierung der Arbeitslosenquoten tatsächlich auf eine erfolgreiche Integration von mehr Menschen in den Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Betrachtet man allein die Zahl der registrierten Arbeitslosen zur Beurteilung des beschäftigungspolitischen Erfolgs oder Misserfolgs, führt dies mitunter zu weitreichenden Fehlschlüssen wie das Beispiel Großbritannien zeigt (vgl. Abbildung).

Seit 1996, dem Jahr der Einführung der neuen Arbeitslosenunterstützung (JSA), fallen die Arbeitslosenzahlen in Großbritannien. Parallel dazu stieg aber die Zahl der Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsleistungen (IB=Incapacity benefits). Dies deutet darauf hin, dass es zwischen beiden Leistungsarten Substitutionsbeziehungen gibt. Untersuchungen bestätigen, dass die strengen Anforderungen an Eigenaktivität, Verfügbarkeit und Zumutbarkeit und deren Verknüpfung mit dem JSA- Leistungsbezug eindeutig zu einer Verschiebung in das eher „passive“ IB-Versicherungssystem geführt haben. Mit diesem Befund relativiert sich nicht nur die Erfolgsbilanz der britischen „Welfare-to-Work“ Politik.

Großbritannien: Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit



Es wird auch verdeutlicht, dass man auf eindimensionale Performanzindikatoren wie den Arbeitslosenraten beruhende Vergleiche mit aller gebotenen Vorsicht interpretieren sollte.

Berechnungen zum Zusammenhang von Arbeitslosen- und Beschäftigungsraten im Zeitablauf zeigen hingegen einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen Erwerbsneigung und jeweiliger Arbeitslosenrate. Ein zunehmendes Arbeitsangebot muss also nicht zu steigender Arbeitslosigkeit führen. Auch wenn man – wegen wechselseitiger Bedingtheiten – keine vorschnellen Schlüsse ziehen sollte: Eine Politik, die auf eine Verminderung des Arbeitsangebotes über Frühverrentungs- oder Erwerbsunfähigkeitsprogramme zielt, kann letztlich die Arbeitslosigkeit nicht wirklich wirksam bekämpfen. Hätte man diese Erkenntnisse in der Vergangenheit wahr- und ernstgenommen, hätten die in vielen europäischen Ländern angewandten Programme zur massiven Reduzierung des effektiven Arbeitsangebots nicht durchgeführt werden dürfen.

Dies gilt auch in gewisser Weise für die von deutschen Arbeitsökonominnen beklagte größte Misere des deutschen Arbeitsmarktes: Die im Ländervergleich extrem hohe Arbeitslosenquote unter den formal gering Qualifizierten. Die Behauptung, in Deutschland sei die Arbeitsmarktlage der als „gering qualifiziert“ eingestuften Personen außergewöhnlich schlecht, kann aber empirisch nicht eindeutig belegt werden.⁴

Aus zwei Gründen ist der Befund zu hinterfragen. Zum einen sei auf die in der Abbildung gezeigten Substitutionsbeziehungen zwischen Arbeitslosen- und Inaktivitätsraten hingewiesen. Gerade in den „beschäfti-

⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank: Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Grundlinien im internationalen Vergleich, in: Monatsberichte Januar 2007, S. 33-54.

gungspolitisch erfolgreichen“ Ländern hat eine auf die Verringerung des Arbeitsangebotes ausgerichtete Politik zwar zu einer Verringerung der offiziellen Arbeitslosenraten aber auch zu einer Erhöhung der Inaktivitätsquoten insbesondere unter den gering Qualifizierten beigetragen.⁵

Zum anderen gelangt man auch durch einen Blick auf die Berechnung standardisierter Arbeitslosenquoten von gering Qualifizierten zu einer anderen Einschätzung. Gemäß der ISCED-Skala (International Standard Classification of Education) gelten als gering qualifiziert diejenigen Personen, die höchstens eine Ausbildung gemäß der Stufe 2 („lower secondary education“) abgeschlossen haben. In Deutschland fallen darunter alle Personen ohne allgemeinen Schulabschluss, Personen mit einem Hauptschul- beziehungsweise Realschulabschluss oder einem Abschluss der gymnasialen Oberstufe, aber ohne Berufsausbildung oder eine weiterführende Fachschule.

In der Tat fiel die spezifische Arbeitslosenquote des so abgegrenzten Personenbereichs in der Altersgruppe 25-64 Jahre in Deutschland mit 20,5% im Jahr 2004 weit höher aus als in den meisten OECD-Ländern. Betrachtet man aber den Anteil der Erwerbspersonen, die einen Bildungsstand von höchstens ISCED 2 angeben, so ist der Anteil dieser Personengruppe an den Erwerbspersonen im Alter von 25-64 Jahren in Deutschland aber zugleich verhältnismäßig gering. Der Anteil der gering Qualifizierten an den Arbeitslosen wird dadurch aber groß gerechnet.

Möglichkeiten und Grenzen des Lernens von anderen

Dient der internationale Vergleich also nur als „Alibi“, um daraus weitreichende Vorschläge für eine „Aktivierende Sozialhilfe“ oder den weiteren Ausbau des Niedriglohnsektors abzuleiten? Verschleiern oder verfälschen internationale Indikatorenvergleiche folglich die Wahrnehmung des Eigenen mehr als dass sie es „wahrhaft verständlich“ machen, wie eingangs behauptet? Für die Lösung welcher Probleme sind flächendeckende Kombilöhne in Verbindung mit „Workfare“ und dem Ausbau des Niedriglohnsektors letztlich geeignet? Welche „guten Praktiken“ aus anderen Ländern können seriöserweise transferiert werden, wenn es weder „das“ Referenzmodell noch eindeutige Vorbilder gibt, sondern nur pfadabhängige Ländervorteile? Sind die Ursachen von Arbeitslosigkeit letztlich

zu komplex, so dass man von anderen wirklich etwas lernen kann?

Die Herausforderungen, die vergleichbare Ländern zur Erhöhung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitsmärkten in Zeiten der Globalisierung zu meistern haben, sind sehr verschieden. Denn jedes Land ist von einem anderen Ausgangsniveau aus gestartet und hat bis heute unterschiedliche Reformwege beschritten. Alle Länder haben aber versucht, den Arbeitsmarkt zu deregulieren und Aktivierungsmaßnahmen in die Arbeitsmarktpolitik zu integrieren, jedoch mit unterschiedlichem Erfolg. Liegt dies an verschiedenen Ausgangsniveaus oder an unterschiedlichen Reformwegen?

Ein wesentlicher Grund für die eingeschränkte Transferierbarkeit von erfolgreichen Modellen ist die Tatsache, dass diese meist auf Vorbedingungen beruhen, die nicht einfach auf andere Länder übertragbar sind. Gerechtigkeitsvorstellungen, Sozialstaatskonzeption und Arbeitsmarktinstitutionen unterscheiden sich im zwischenstaatlichen Vergleich beträchtlich. Historische Entstehungsbedingungen und die Entwicklung eines landesspezifischen institutionellen Rahmens verursachen „Pfadabhängigkeiten“. Die Einordnung von Ländern nach Sozialstaatstypologien oder Beschäftigungsregimes kann dabei das Verständnis der Ausgangsbedingungen und die Einschätzung des Umfangs von Reformen und Reformbedürfnissen verbessern.

Der Übergang in ein anderes Sozialstaatsmodell mag wegen der Pfadabhängigkeit institutionell und politisch schwierig sein, ist aber nicht unmöglich. So kollidieren das universalistische Prinzip der skandinavischen Staaten oder das auf bedürftigkeitsgeprüfte Mindestleistungen ausgerichtete liberale Modell der angelsächsischen Staaten zwar grundsätzlich mit den Prinzipien einer an individueller Leistung und Einkommen ausgerichteten sozialen Absicherung in den kontinentaleuropäischen Ländern. Die Einführung des SGB II und der damit verbundenen Ausdehnung bedürftigkeitsgeprüfter Grundsicherungsleistungen auf die Mehrzahl der Transferbezieher, kann aber als „Systembruch“ interpretiert werden. In Deutschland ist mit Hartz IV ein Übergang von dem bis 2005 dominanten Bismarckschen System der Lebensstandardsicherung zu einem System bedürftigkeitsgeprüfter Fürsorgeleistungen angelsächsischer Prägung zu beobachten. Vor diesem Hintergrund wird auch der starke Widerstand gegen „Hartz IV“ und die „gefühlte“ Ungerechtigkeit breiter Bevölkerungsschichten verständlich.

⁵ Vgl. R. Konle-Seidl, K. Lang: Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials. Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen Sozialleistungsbeziehern im internationalen Vergleich, IAB-Forschungsbericht 15, Nürnberg 2006.

Länder können also voneinander lernen, dürfen aber nicht einfach „Rosinen picken“. Es wäre verfehlt, würde man von erfolgreichen Ländern einzelne Merkmale und Reformansätze in der Erwartung herausgreifen, dass dadurch die Arbeitslosigkeit sinkt oder die Erwerbsbeteiligung steigt. Gleiche Politikmaßnahmen wirken in einem anderen institutionellen Rahmen anders, wie das Beispiel der amerikanischen und britischen Steuergutschriften für Geringverdiener („Tax Credit“) zeigt. Trotz ähnlicher Ausgestaltung zeigt der amerikanische „Earned Income Tax Credit“ deutlich höhere Beschäftigungseffekte bei wesentlich geringeren Kosten als der britische „Working Tax Credit“⁶. Der Gesamteffekt ist eben oft mehr als die Summe der Effekte einzelner institutioneller Änderungen.

Beispiel „Flexicurity“

Ländervergleiche können durchaus politikrelevante Lehren und Erkenntnisse vermitteln. Dafür liefert der Kündigungsschutz ein interessantes Anschauungsbeispiel. Durch internationale Vergleiche gewinnt man einige interessante Einblicke, die in nationalen Evaluationsstudien so nicht sichtbar werden. In der Regel können – weder bei einer Lockerung noch bei einer Verschärfung des Kündigungsschutzes – in einem Land eindeutige Beschäftigungseffekte festgestellt werden. Ein Vergleich des traditionell liberalen Kündigungsschutzrechts in Dänemark mit Ländern, die den Kündigungsschutz restriktiv geregelt haben wie Spanien zeigt hingegen Folgendes: Rund ein Viertel aller Dänen wechselt pro Jahr den Arbeitsplatz. Damit ist der „Job Turnover“ in Dänemark höher als in Ländern mit restriktivem Kündigungsschutz. Dänische Arbeitnehmer halten ihre Position am Arbeitsmarkt gleichwohl für wesentlich sicherer als ihre Kollegen in stärker regulierten Ländern. Das Beispiel Spanien zeigt außerdem, wie der traditionell starke Schutz der unbefristeten Vollzeitbeschäftigung (Insider) bei gleichzeitig steigender Verbreitung befristeter Beschäftigungsverhältnisse (Outsider) zu einer starken Segmentierung des Arbeitsmarktes führen kann. Ein Drittel aller spanischen Beschäftigungsverhältnisse ist inzwischen befristet, was negative Konsequenzen für die Investitionen in berufs- und betriebsspezifisches Humankapital hat und zu höheren Einkommensrisiken führt.

Andererseits zeigen Ländervergleiche, dass eine Deregulierung des Kündigungsschutzes nicht der Königsweg zu einer größeren Anpassungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt sein muss. Mehr „numerische“ Fle-

xibilität durch Deregulierung des Kündigungsschutzes oder die Ausweitung „atypischer“ Beschäftigungsformen kann auch durch betriebsinterne Anpassungen („funktionale“ Flexibilität) oder flexible Arbeitszeiten erreicht werden. So passt eine hohe numerische Flexibilität besser zu einer Wirtschaft mit sehr heterogenen Qualifikationsstrukturen und vielen relativ gering qualifizierten Arbeitnehmern (wie in den USA) als zu Ländern mit einer stärker verbreiteten mittleren Qualifikationsstruktur (wie in Deutschland).

Bei flexibler Produktion mit höher qualifizierten Beschäftigten ist numerische Flexibilität schnell ineffizient. Denn diese Form der Arbeitsorganisation erfordert hohe betriebs- und beziehungspezifische Investitionen. Diese können von Unternehmen wie Beschäftigten nur erwartet werden, wenn eine langfristige stabile Beschäftigungsperspektive existiert. Diese Erkenntnisse sollte die EU-Kommission berücksichtigen, wenn sie den Mitgliedstaaten das dänische Modell von Flexibilität und sozialer Sicherheit („Flexicurity“) zur Nachahmung empfiehlt.

Schlussfolgerungen

Obwohl es die „beste Praxis“ nur selten geben dürfte, findet man insbesondere bei internationalen Organisationen wie der EU, OECD, ILO oder dem IWF einen ausgeprägten Hang zur Diffusion von „good practices“. Damit leisten sie in erster Linie einen wertvollen Beitrag zur Diffusion von Problembewusstsein: Eine Policy-Diffusion setzt zunächst eine Problemdiffusion voraus.

Ein prominentes Beispiel hierfür liefert die PISA-Studie von 2003. Die deutschen Ergebnisse der OECD-Vergleichsstudie führten erstmals einer breiten Bevölkerung die selektive Wirkung und geringe Aufstiegsmobilität des deutschen Bildungssystems vor Augen. Damit wurde nicht nur das Problembewusstsein geschärft und eine festgefahrene Diskussion aufgebrochen. Durch die Identifikation von „good practices“ in den skandinavischen Ländern ergaben sich auch alternative Gestaltungshinweise für Lehr- und Lernprozesse in Deutschland.

Die Transferierbarkeit von Ansätzen und „guten Praktiken“ hängt wesentlich ab vom Grad der Allgemeinheit der Problemlösung. Sowohl bei ordnungspolitischen Grundsatzüberlegungen als auch bei der Lösung von Detailproblemen ist die Transferierbarkeit höher als bei dazwischen liegenden Ansätzen. So wird in Ländern mit unterschiedlicher Sozialstaatskonzeption nach einem „Dritten Weg“ zwischen dem traditionell „fürsorgenden“ Sozialstaat und weitreichenden

⁶ Vgl. H. Brückner, R. Konle-Seidl: Kombilöhne im internationalen Vergleich: Nicht jede Therapie schlägt überall an, in: IAB-Kurzbericht 10, Nürnberg 2006.

„Laissez-fair“-Ansätzen gesucht, was sich in dem neuen Leitbild eines „aktivierenden Sozialstaates“ niederschlägt.

Gleichwohl ist das politische Erkenntnisinteresse für Lösungsansätze auf der „dazwischen liegenden Ebene“ besonderes groß. Ein aktuelles Beispiel dafür stellt das bereits erwähnte dänische „Flexicurity“-Modell dar, das den EU-Mitgliedstaaten zur Nachahmung empfohlen wird. Vor einer einfachen Übertragung arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Ansätze muss aber genauso gewarnt werden wie vor blindem Eifer. Eine seriöse Politikberatung setzt profunde Länderkenntnisse voraus, die über Momentaufnahmen hinausgehen.

Dem eingangs erwähnten Verständnis des Eigenen durch Vergleiche mit anderen sei deshalb hinzugefügt: Man kann von anderen nur etwas lernen, wenn man viel über sich selber weiß. In diesem Fall müssen sich politisches Erkenntnisinteresse und empirisch fundierte komparative Forschung nicht ausschließen – auch wenn keine rigorosen Methoden zur Bestimmung „kausaler Effekte“ zur Verfügung stehen.

In internationalen Vergleichen oft unterschätzt wird die Zeitdimension. Kein Land war zu allen Zeiten „top“. Dass erfolgreiche Anpassungsstrategien einen langen Atem erfordern, zeigt der Blick auf Arbeitsmarkt- und Sozialreformen im Ausland. In den Niederlanden wurden die Früchte des Wasenaar-Abkommens von 1982 beispielsweise erst Ende der 1990er Jahre geerntet. In Dänemark ist man – bildlich gesprochen – inzwischen bei „Hartz XX“ angelangt.

Für die international vergleichende Arbeitsmarktforschung bleiben Fragen zur Relevanz institutioneller Rahmenbedingungen bzw. zum richtigen Mix aus Flexibilität und Sicherheit aktuell. Die OECD hat in der revidierten „Job Strategy“ von 2006 ihr Grundmodell weitentwickelt und bisherige Befunde teilweise revidiert. Wichtig ist die Weiterentwicklung von Messkonzepten und wissenschaftlichen Methoden, um mehr gesicherte Erkenntnisse zur Interaktion von Politik und Institutionen zu erhalten. Die Kombination von Mikro-Evidenz und Experimenten zur Wirkungsweise von Institutionen sind dabei genauso bedenkenswert wie Vorschläge zur alternativen Verwendung ökonomischer Verfahren. Es geht darum, diese Verfahren weniger zum rigorosen Testen von Hypothesen zu nutzen als vielmehr für die Exploration empirischer Zusammenhänge über Zeit und Raum durch ein enges Wechselspiel von Theorien, Methoden und Daten.