

Heinz Werner

# Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung: Erfahrungen anderer Länder

*Der Arbeitsmarkt entwickelt sich in einigen Ländern besser als in Deutschland. Am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik in den USA, Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede identifiziert. Inwieweit lassen sich die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dieser Länder auf Deutschland übertragen?*

Ein Land wird für beschäftigungspolitisch erfolgreich gehalten, wenn die Arbeitslosigkeit nachhaltig sinkt oder bereits niedrig ist und wenn die Beschäftigung kontinuierlich ansteigt oder die Beschäftigungsquote schon ein hohes Niveau erreicht hat. Zur genaueren Beurteilung wäre allerdings sowohl bei der Arbeitslosigkeit als auch bei der Beschäftigung noch zu hinterfragen, um welche Art von Erwerbslosigkeit und Beschäftigung es sich handelt. So zum Beispiel: Stellt die gegebene Arbeitslosenquote unter Hochkonjunkturbedingungen bereits die Vollbeschäftigungsquote dar? Handelt es sich um strukturelle oder konjunkturelle Arbeitslosigkeit? Strukturelle Arbeitslosigkeit definiert die OECD als den Anteil der Arbeitslosen, der auch in einem wirtschaftlichen Aufschwung keine Beschäftigung findet und deshalb über makroökonomische Politiken nicht direkt beeinflusst werden kann. Strukturelle Arbeitslosigkeit ist beschäftigungspolitisch schwieriger zu beseitigen als die konjunkturelle Arbeitslosigkeit und wäre bei einem Ländervergleich negativer zu bewerten.

Auch bei der Beschäftigungs- bzw. Erwerbsquote stellen sich Fragen. Was ist eine hohe Beschäftigungsquote? Ist überhaupt eine möglichst hohe Erwerbsquote anzustreben? Oder genügt es, hochproduktive Tätigkeiten für eine geringere Anzahl von Personen, als es beschäftigungspolitisch möglich ist, zu haben, die dann mit ihren hohen Löhnen die beruflich Inaktiven mittragen? Um welche Art von Beschäftigungen handelt es sich: Vollzeit, Teilzeit, dauerhaft, befristet? Weiterhin ist zu fragen: Kann man von seiner Arbeit den Lebensunterhalt bestreiten? Oder besteht für viele Erwerbstätige die Gefahr der „Armut bei Arbeit“ (working poor)?

Im vorliegenden Aufsatz werden einige Länder herausgegriffen, deren Arbeitslosigkeit von einem vergleichsweise hohen Niveau in der Vergangenheit in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen ist und deren Beschäftigung zugleich angestiegen ist. Exemplarisch sind dies die Länder USA, Dänemark, Großbritannien und die Niederlande. Folgende Fragen stellen sich: Wie veränderte sich die Höhe und die Struktur der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung? Welcher Zusammenhang besteht zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung? Welche Erklärungen lassen sich für den beschäftigungspolitischen Erfolg finden? In welchen Bereichen lohnt es sich, Lehren für Deutschland zu ziehen?

## Arbeitslosigkeit

Die ungünstige Beschäftigungslage erreichte in der EU Mitte der 90er Jahre einen Höhepunkt mit einer Arbeitslosenquote von 11%. Seither geht die Arbeitslosigkeit nur langsam zurück. Allerdings sind von Land zu Land erhebliche Unterschiede festzustellen (vgl. Tabelle 1 und Abbildung 1).<sup>1</sup> Bei den größeren EU-Ländern Deutschland, Frankreich und Italien ist ein deutlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit noch

<sup>1</sup> Es ist darauf hinzuweisen, daß es sich bei den EU-Ländern um die Angaben von Eurostat (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften) handelt und nicht um die Zahl der bei den Arbeitsämtern registrierten Arbeitslosen. Die Zahlen von Eurostat sind für Vergleichszwecke vorzuziehen. Sie beruhen auf einer vergleichbaren Basis, und zwar einer repräsentativen Befragung von Haushalten anhand eines standardisierten Fragebogens. Eine ähnliche Erhebung findet auch in den USA statt, so daß für die fünf Länder ein gewisses Maß an Vergleichbarkeit gegeben ist. Im Falle Deutschlands ist eine weitere Anmerkung angebracht: Ab 1991 handelt es sich um die Arbeitslosenquote für Gesamtdeutschland, also einschließlich der neuen Bundesländer, da Eurostat keine nach Ost- und West-Deutschland getrennten Quoten mehr ausweist. Die zeitliche Vergleichbarkeit ist für Deutschland damit nicht mehr gewährleistet. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit seit 1990 wäre für West-Deutschland allein nicht so steil wie in der Abbildung 1 dargestellt. Trotzdem wäre nach wie vor ein erhebliches Ansteigen der Arbeitslosenquote auch für Deutschland (W) zu konstatieren – im Gegensatz zur Abnahme in den hier betrachteten vier anderen Ländern.

*Dr. Heinz Werner, 56, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.*

## ARBEITSLOSIGKEIT

nicht in Sicht. Demgegenüber sank die Arbeitslosigkeit seit einigen Jahren in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark. Auch außerhalb der EU gibt es gegenläufige Trends: Während die USA den niedrigsten Stand der Arbeitslosigkeit seit fast 30 Jahren erleben, nimmt die Arbeitslosenquote in Japan – wenn auch ausgehend von einem niedrigen Niveau – seit Jahren stetig zu.

Die Struktur der Arbeitslosigkeit ist in den meisten Ländern ähnlich. Die Geringqualifizierten sind in allen Ländern überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. Auch die Arbeitslosigkeit für Jugendliche oder ethnische Minderheiten liegt über dem Durchschnitt. In den europäischen Ländern ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen (mindestens ein Jahr arbeitslos) nach wie vor sehr hoch. Er liegt zwischen rund 30% in

**Tabelle 1**

**Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Arbeitslosenquote in den EU-Staaten, USA und Japan**  
(in %)

	1986 – 1990	1991 – 1995	1996	1997*	1998*	1999*
<b>Belgien</b>						
BIP-Wachstum (real)	3,0	1,2	1,5	2,7	2,8	3,0
Erwerbstätigenwachstum	1,1	-0,4	0,4	0,3	1,2	1,1
Arbeitslosenquote	8,7	8,5	9,8	9,5	8,5	7,7
<b>Dänemark</b>						
BIP-Wachstum (real)	1,4	2,0	2,7	2,9	2,7	2,8
Erwerbstätigenwachstum	0,3	-0,3	1,1	2,2	1,2	0,8
Arbeitslosenquote	6,4	8,6	6,9	6,1	5,4	5,1
<b>Deutschland<sup>b</sup></b>						
BIP-Wachstum (real)	3,4	2,1	1,4	2,2	2,6	2,9
Erwerbstätigenwachstum	1,5	-0,4	-1,2	-1,4	-0,1	0,9
Arbeitslosenquote	5,9	7,3	8,8	9,7	9,8	9,4
<b>Spanien</b>						
BIP-Wachstum (real)	4,5	1,3	2,3	3,4	3,6	3,7
Erwerbstätigenwachstum	3,3	-0,5	1,5	2,6	2,4	2,5
Arbeitslosenquote	18,9	20,9	22,1	20,9	19,7	18,5
<b>Frankreich</b>						
BIP-Wachstum (real)	3,2	1,1	1,5	2,4	3,0	3,1
Erwerbstätigenwachstum	0,8	-0,2	0,0	-0,1	1,1	1,2
Arbeitslosenquote	9,7	11,1	12,4	12,5	11,9	11,6
<b>Irland</b>						
BIP-Wachstum (real)	4,7	5,9	8,6	10,0	8,7	8,8
Erwerbstätigenwachstum	1,1	1,9	3,9	4,1	3,5	3,8
Arbeitslosenquote	15,5	14,5	11,6	10,2	8,4	6,5
<b>Italien</b>						
BIP-Wachstum (real)	3,0	1,1	0,7	1,5	2,4	3,0
Erwerbstätigenwachstum	0,6	-1,0	0,2	0,1	0,4	0,6
Arbeitslosenquote	9,6	10,3	12,0	12,1	12,0	11,8
<b>Niederlande</b>						
BIP-Wachstum (real)	3,1	2,1	3,3	3,3	3,7	3,2
Erwerbstätigenwachstum	1,9	0,7	1,8	2,3	2,1	2,0
Arbeitslosenquote	7,4	6,4	6,3	5,3	4,4	3,8
<b>Schweden</b>						
BIP-Wachstum (real)	2,3	0,5	1,3	1,8	2,6	2,8
Erwerbstätigenwachstum	1,0	-2,2	-0,5	-1,1	0,6	0,9
Arbeitslosenquote	2,1	7,5	10,0	10,2	9,1	8,7
<b>Großbritannien</b>						
BIP-Wachstum (real)	3,3	1,3	2,3	3,5	1,9	2,2
Erwerbstätigenwachstum	1,8	-0,9	0,4	1,6	0,6	0,5
Arbeitslosenquote	9,0	9,5	8,2	7,1	6,5	6,3
<b>EU-15</b>						
BIP-Wachstum (real)	3,3	1,5	1,8	2,7	2,8	3,0
Erwerbstätigenwachstum	1,3	-0,6	0,1	0,4	0,8	1,1
Arbeitslosenquote	8,9	10,0	10,9	10,7	10,2	9,8
<b>USA</b>						
BIP-Wachstum (real)	2,8	2,0	2,8	3,8	2,5	2,1
Erwerbstätigenwachstum	2,1	1,1	1,4	2,2	1,8	1,0
Arbeitslosenquote	5,9	6,6	5,4	4,9	4,6	4,9
<b>Japan</b>						
BIP-Wachstum (real)	4,6	1,4	3,9	1,0	0,4	1,5
Erwerbstätigenwachstum	1,0	0,7	0,4	1,0	0,4	0,9
Arbeitslosenquote	2,5	2,6	3,4	3,4	3,5	3,4

\* 1997, 1998 und 1999 Schätzungen.

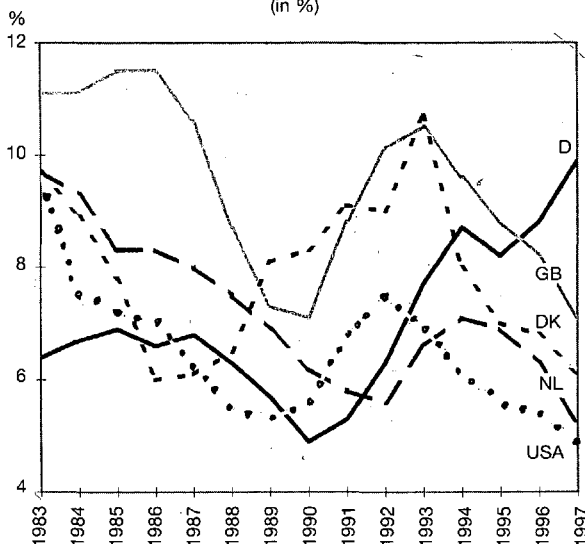
<sup>b</sup> Bis 1991/92 Westdeutschland.

Quelle: Europäische Kommission (1998): Frühjahrsvorausschätzung.

Dänemark bis fast 50% in den Niederlanden. Trotz guter Konjunkturlage in beiden Ländern profitierten davon die Langzeitarbeitslosen in einem geringeren Ausmaß. Etwas anders sieht die Situation in den USA aus: Während auch hier Geringqualifizierte, Jugendliche und ethnische Minderheiten stärker von Arbeits-

losigkeit betroffen sind, entsprechen die Arbeitslosenquoten der Älteren dem Durchschnitt (nicht so in den europäischen Ländern) und der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit liegt bei etwa 10%. Dies dürfte mit den niedrigen Lohnersatzleistungen (z.B. Arbeitslosengeld) bei Arbeitslosigkeit zusammenhängen und der kurzen Dauer ihrer Gewährung. Die geringere soziale Absicherung übt hier einen Zwang zur Aufnahme einer eventuell auch schlechter bezahlten Beschäftigung aus<sup>2</sup>.

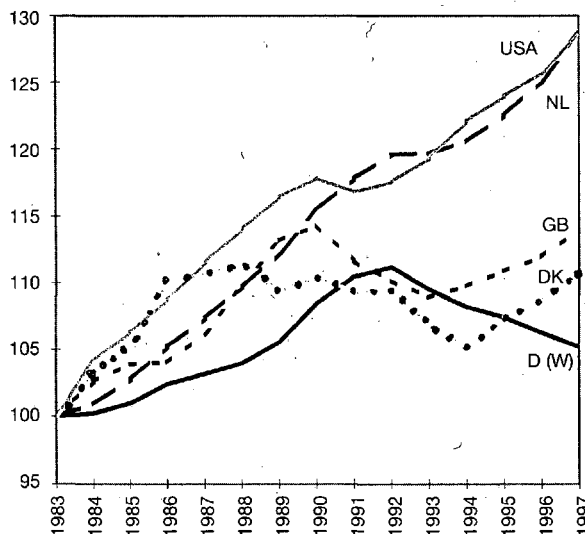
**Abbildung 1**  
Arbeitslosenquoten in einigen Industrieländern  
1983 – 1997  
(in %)



Deutschland ab 1991 einschließlich neue Bundesländer.

Quellen: OECD; Eurostat.

**Abbildung 2**  
Beschäftigungsentwicklung in einigen  
Industrielländern 1983 – 1997  
(Index 1983 = 100)



Quellen: OECD; Eurostat; Centraal Bureau voor de Statistiek.

### Beschäftigung

Eine erste Übersicht über die Entwicklung der Beschäftigung zeigen Tabelle 1 und Abbildung 2. Die mit Abstand höchsten und kontinuierlichen Zunahmen der Beschäftigung verzeichnen die USA und die Niederlande. Für die Bundesrepublik Deutschland trat 1992 ein Knick in der Beschäftigungsentwicklung ein. Ähnliche Trendbrüche ergaben sich einige Jahre früher auch bei Großbritannien und Dänemark, kehrten sich aber inzwischen wieder um. So ist Deutschland inzwischen das einzige Land in der Europäischen Union, in dem die Beschäftigung weiter zurückgeht. Allerdings wird für 1998 eine Trendwende erkennbar.

Liegt die unterschiedliche Entwicklung der Beschäftigung am unterschiedlichen Wirtschaftswachstum? Tabelle 1 zeigt, daß Deutschland bis Anfang der 90er Jahre hinsichtlich des Wachstums gar nicht so schlecht dastand. In den 80er und den frühen 90er Jahren lagen die Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes über dem EU-Durchschnitt. Erst ab 1993 verschlechterte sich die Situation in Deutschland, während sich in den anderen Ländern die Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation verbesserte. Für Deutschland wird eine Annäherung an das Wirtschaftswachstum der EU erst für 1999 erwartet. Dies liegt u.a. daran, daß die Anfang der 90er Jahre in den meisten Industriestaaten einsetzende Rezession in Deutschland durch den Vereinigungsboom hinausgeschoben wurde. Zeitversetzt wird jetzt auch mit dem Beginn der wirtschaftlichen Erholung gerechnet.

Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung wird durch die Beschäftigungsintensität ausgedrückt, d.h. als Variation der Beschäftigung bei Änderung des BIP z.B. um 1%. Graphisch wird diese Beziehung in den Abbildungen 3a und 3b exemplarisch für die USA und für

<sup>2</sup> Besonders problematisch erweist sich der Krankenversicherungsschutz. Da in den USA die meisten Arbeitnehmer durch die Beschäftigung über das Unternehmen gegen Krankheit versichert sind, fällt dieser Schutz bei Entlassung weg. Er wird auch nicht über die Arbeitslosenversicherung – wie bei uns – weiter gewährleistet.

Deutschland dargestellt. In den Abbildungen werden die jährlichen Veränderungen der Beschäftigung den jährlichen Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes gegenübergestellt. Die eingezeichnete Regressionsgerade gibt diesen Zusammenhang graphisch wieder. Die Steigung der Geraden ist ein Hinweis auf die Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums. Im Fall der USA genügt ein geringeres Wirtschaftswachstum, um die Beschäftigung z.B. um 1% steigen zu lassen. Interessant ist auch der Schnittpunkt der Geraden mit der x-Achse. Dieser stellt die sogenannte Beschäftigungsschwelle dar, d.h. von welchem Wirtschaftswachstum an die Beschäftigung

steigt. Im Fall der USA liegt dieser Schnittpunkt nahe dem Nullpunkt. Dort genügt also bereits ein geringes Wirtschaftswachstum, um die Beschäftigung zunehmen zu lassen. Im Falle Deutschlands liegt die Beschäftigungsschwelle nahe bei 2% BIP-Wachstum. In den letzten Jahren hat sich diese Schwelle sogar noch weiter nach oben – in Richtung eines höheren Wirtschaftswachstums – verschoben<sup>3</sup>.

Um die Unterschiede bzw. die Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern herauszuarbeiten, wird im folgenden eine Komponentenzerlegung vorgenommen. Die gesamtwirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes lassen sich aus einer Identitätsgleichung ablesen, in der das Sozialprodukt (Wirtschaftswachstum) in die Komponenten Stundenproduktivität, Jahresarbeitszeit und Erwerbstätige aufgespalten wird:

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

Die Identität

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

setzt sich folgendermaßen zusammen:

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

wobei: Y = BIP

ET = Erwerbstätige

AV = jährliches Gesamtarbeitsvolumen in Stunden

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

Y/AV = Arbeitsproduktivität

je Erwerbstätigenstunde = AP

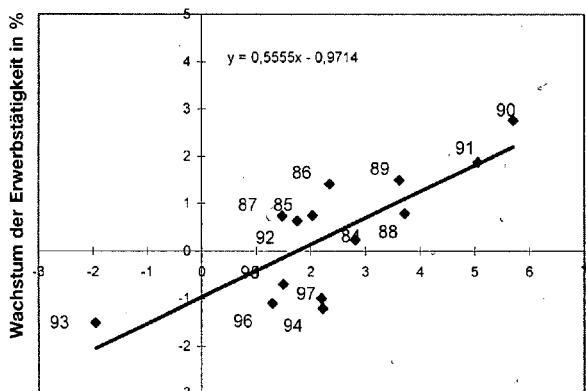
Näherungsweise läßt sich dies in Wachstumsraten ausdrücken. Die Tabelle 2 zeigt die Werte für den Zeitraum 1983 – 1995. Bei der Beschäftigungszunahme liegen die USA und die Niederlande weit vorne. Im betrachteten Zeitraum sind die Unterschiede beim Wirtschaftswachstum beider Länder im Vergleich zur Bundesrepublik nicht so groß, als daß dieses in den USA und den Niederlanden die starke Zunahme der Erwerbstätigkeit allein erklären könnte (siehe auch Tabelle 1). Erst in den letzten Jahren war in den anderen Ländern die Wirtschaftslage deutlich besser als in Deutschland, woraus sich auch ein positiver Einfluß auf die Beschäftigungsentwicklung ergab.

Wie die Tabelle 2 zeigt, gibt es große Unterschiede bei der Entwicklung der Jahresarbeitszeiten in den hier betrachteten fünf Ländern. In Großbritannien und den USA sind die durchschnittlichen Jahresarbeits-

Abbildung 3

Wachstumsraten 1984 – 1997 des BIP und der zivilen Erwerbstätigen

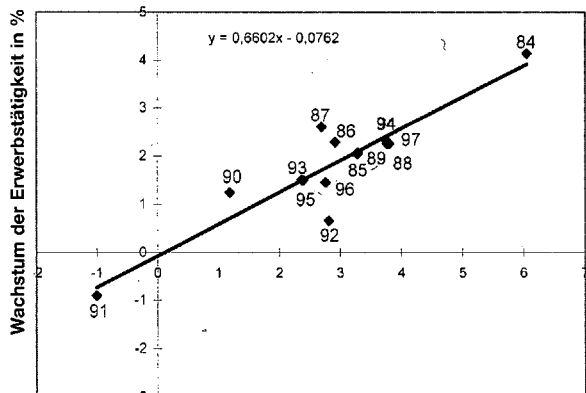
Deutschland (West) (BIP in Preisen von 1990)



Wachstum des BIP in %

Quellen: Eurostat; Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1980 – 1994, Brüssel 1996; OECD; National Accounts, Vol. 1, 1960 – 1994, Paris 1996; 1995 bis 1997 IAB.

USA (BIP in Preisen von 1992)



Wachstum des BIP in %

Quellen: US Department of Labor: Employment and Earnings, Januar 1997; OECD: National Accounts, Vol. I, 1960 – 1996, Paris 1998; OECD: Economic Outlook Nr. 63, Paris, Juni 1997.

<sup>3</sup> Dies ist für Deutschland eine Änderung des langfristigen Trends. Die Beschäftigungsschwelle ist bis auf die letzten Jahre eher zurückgegangen.

Tabelle 2

**Komponenten des Beschäftigungswachstums  
auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes**  
(Veränderungen 1983 – 1995, in %)

	Y	ET	JAZ	AP
Dänemark	29,1	7,5	-2,4	23,1
Deutschland (West)	34,7	8,5	-9,3	37,0
Großbritannien	32,5	9,9	0,9	18,4
Niederlande	37,8	22,5	-9,7	24,5
USA	41,2	23,2	3,7	10,5

Y = BIP; ET = Erwerbstätige; AV = jährliches Gesamtarbeitsvolumen in Stunden; JAZ = durchschnittliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen in Stunden; AP = Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen in Stunden

Quellen: OECD; Eurostat; Centraal Bureau voor de Statistiek; eigene Berechnungen.

zeiten gestiegen, während sie in den kontinental-europäischen Ländern zurückgegangen sind. In den Niederlanden hängt dies eng mit der Zunahme der Teilzeitarbeit zusammen, aber auch mit einer generellen Verkürzung der (Vollzeit-)Arbeitszeit. Die starke Ausweitung der Erwerbstätigkeit in den Niederlanden beruht ebenfalls vor allem auf der erheblichen Zunahme der Teilzeitarbeit. Die Niederlande liegen mit einem Teilzeitanteil von 38% (1996) weit an der Spitze aller Industriestaaten (zum Vergleich Deutschland: 16%). Mehr als 60% aller erwerbstätigen Frauen und rund ein Sechstel aller Männer sind teilzeitbeschäftigt. Seit 1973 ist der Teilzeitanteil um mehr als 30 Prozentpunkte geradezu explosionsartig gestiegen. Diese Entwicklung wurde durch die dynamische Entwicklung im Dienstleistungssektor (mit einem Beschäftigungsanteil von 73,5%) und dem Nachholbedarf bei der Frauenerwerbstätigkeit begünstigt, die in den Niederlanden zuvor relativ niedrig war. In Deutschland ist der Rückgang der Jahresarbeitszeit nur zu einem kleinen Teil auf die Ausweitung der Teilzeit zurückzuführen. Wichtiger war die allgemeine Reduzierung der Arbeitszeiten.

Bei der Produktivitätsentwicklung ergeben sich ebenfalls erhebliche Unterschiede von Land zu Land. Deutschland nimmt eine Spitzenposition ein. Dies hängt u.a. auch mit der Wirtschaftsstruktur zusammen. In Deutschland spielt der verarbeitende Sektor mit einem Beschäftigungsanteil von 35% (1996) eine wesentlich größere Rolle als in den anderen Ländern wie Dänemark mit 26%, den Niederlanden mit 23% oder den Vereinigten Staaten mit 24%. Im verarbeitenden Sektor ist die Produktivitätssteigerung in der Regel höher als bei den Dienstleistungen. Insbesondere ein exportorientiertes Land wie Deutschland, welches in diesem Sektor dem internationalen Wett-

bewerb ausgesetzt ist, muß kontinuierlich Produktivitätsanstrengungen unternehmen. In Großbritannien und den USA wurde das Wirtschaftswachstum weit weniger vom Produktivitätsfortschritt getragen als in den drei anderen Ländern. Für den Arbeitsmarkt heißt dies, daß – unter sonst gleichen Bedingungen – mehr Arbeitsplätze geschaffen werden können. Die Kehrseite besteht darin, daß ein niedriges Produktivitätswachstum auch keine hohen Lohnsteigerungen, die nicht mit der Veränderung der Lohnstückkosten zu verwechseln sind, erlaubt.

**Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder**

Was läßt sich nun aus der Arbeitsmarktanalyse der beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder ableiten? Die Wege zu mehr Beschäftigung sind vielfältig. Die Zerlegung des Wirtschaftswachstums in seine Komponenten hat dies bereits angedeutet. Hinter den einzelnen Komponenten stehen wiederum komplexe Wirkungszusammenhänge, die von Land zu Land unterschiedlich ausgeprägt sein können. So können sich zum Beispiel hinter einer Veränderung der Jahresarbeitszeiten unterschiedliche Voll- und Teilzeitquoten verbergen. Oder eine bestimmte globale Produktivitätsentwicklung setzt sich aus sehr unterschiedlichen Trends je nach Sektoren oder Personengruppen zusammen. Noch deutlicher würde diese Vielfalt, wenn man außerdem nach den Unterschieden der Arbeitsmarktverfassung (institutionelle Regelungen, Systeme der Lohnfindung) oder dem Umfang der Arbeitsmarktpolitik fragen würde. Ein derartiger Vergleich ist sehr schwierig darzustellen und würde auch den Rahmen des vorliegenden Aufsatzes sprengen. Deshalb sei hier auf die Publikationen in der Fußnote verwiesen<sup>4</sup>. Die aus den dort genannten Veröffentlichungen zu ziehenden Folgerungen gehen in die folgenden Aussagen zum Erfolg der Beschäftigungspolitik in anderen Ländern ein.

<sup>4</sup> Hintergrund für die nachfolgenden Ausführungen ist ein Workshop zu internationalen Erfahrungen der Beschäftigungspolitik anderer Länder, der auf Initiative der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit am 23. April 1998 in Nürnberg stattfand. Der Diskussion lagen Studien für vier Länder zugrunde, die von Forschungsinstituten für den Workshop erstellt wurden, zu Großbritannien (IfW in Kiel), zu den USA (Ifo in München), den Niederlanden (DIW in Berlin) und zu Dänemark (RWI in Essen). Die Länderberichte der Forschungsinstitute zum Arbeitsmarkt in Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden und den USA sind in Heft 2/1998 der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung veröffentlicht. Verwiesen sei weiterhin auf die vier IAB-Kurzberichte zum Arbeitsmarkt in den USA (Nr. 1 vom 14. 2. 1997), den Niederlanden (Nr. 12 vom 12. 12. 1997), Großbritannien (Nr. 8 vom 17. 4. 1998) und Dänemark (Nr. 13 vom 29. 5. 1998). Sie sind im Internet unter <http://www.iab.de> zu finden. Für die USA ist eine ausführliche Darstellung erschienen in Heinz Werner: Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA – Lehren für uns?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1997, Nr. 3, S. 585 ff. Vgl. hierzu OECD: Economic Outlook, Paris 1998, S. A33.

Bei den hier betrachteten vier Ländern stehen sich 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. Im ersten Fall spielen die Gewerkschaften nur eine geringe Rolle bei der Lohnfindung, Arbeitsverträge werden überwiegend auf betrieblicher oder individueller Ebene ausgehandelt, die Lohnspreizung ist hoch, der Kündigungsschutz ist wenig ausgeprägt und die Flexibilität des Arbeitsmarktes ist deshalb groß. Das zweite Länderpaar ist gekennzeichnet durch einen hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften, geringe Lohnspreizung und hohe Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die sich auch in hohen Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld) niederschlagen. Trotzdem erreichen beide Länder ein hohes Maß an Flexibilität: Die Niederlande über die große Verbreitung der Teilzeitarbeit, Dänemark wegen des geringen Kündigungsschutzes und der Möglichkeit, durch Ausübung von Druck Arbeitslose zur Aufnahme einer Beschäftigung oder Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme zu bewegen. Gesellschaftlich akzeptiert wird dieser Zwang zur Flexibilität, weil die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit nach wie vor sehr hoch sind.

### Eine Reihe von Gemeinsamkeiten

Diese Bemerkungen sollen zeigen, daß es keine Patentrezepte in dem Sinn geben kann, daß man „Modelle“ (Systeme) kopiert. Jedes Land hat seinen eigenen historisch-traditionellen Hintergrund und eine andere gesellschaftliche Werteskala, aus denen heraus Veränderungen entwickelt werden müssen. Dennoch zeigt der Blick über die Grenzen gewisse Gemeinsamkeiten für einen beschäftigungspolitischen Erfolg:

Ein umfassender, gesamtwirtschaftlicher Ansatz ist für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt wichtig. Die Erfahrung zeigt, daß Reformen koordiniert und z.B. mit der Fiskal- und Sozialpolitik abgestimmt werden müssen. Isolierte Teilreformen bringen bestenfalls nur Teilerfolge, entweder sie schlagen sich nur in bestimmten „Nischen“ des Arbeitsmarktes nieder oder sie sind nur von vorübergehender Dauer. So kann et-

wa eine Subventionierung von Beschäftigungen für bestimmte Zielgruppen zu Mitnahme- und Verdrängungseffekten führen, die per saldo das Beschäftigungsniveau kaum erhöhen.

Für Investitionen und Verbrauch ist jeweils ein günstiger Rahmen geschaffen worden, z.B. durch eine vorübergehend defizitäre Fiskalpolitik und eine expansive Geldpolitik. Erst bei sich verbessernder Wirtschaftslage erfolgte die Konsolidierung des Haushaltes. In fast allen Ländern stand am Ursprung des Umschwungs ein fiskalpolitischer Impuls<sup>5</sup>. Um den Konsum anzuregen, wurden zum Beispiel die direkten Steuern gesenkt. Nur teilweise erfolgte eine Gegenfinanzierung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer oder über die Einführung von Öko-Steuern wie in Dänemark und den Niederlanden.

Die Produkt- und Dienstleistungsmärkte wurden liberalisiert. Als Beispiel wäre Großbritannien zu nennen, welches in den 80er und 90er Jahren die Privatisierung vorantrieb. Ein Problem ist dabei, daß in der Regel zunächst ein erheblicher Rückgang der Beschäftigung durch Freisetzung eintritt.

Dezentralisierte Systeme der Lohnfindung können regionalen und betrieblichen Gegebenheiten besser Rechnung tragen. In den marktwirtschaftlich orientierten Ländern ist dies inhärent, da Arbeitsverträge vielfach individuell oder auf Betriebsebene ausgehandelt werden. Auch in den stark tarifvertraglich geprägten Arbeitsmärkten der Niederlande und Dänemarks sind zunehmend Flexibilisierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Arbeitszeit oder der Entlohnung in den Tarifvereinbarungen eingeführt worden, um besser auf die lokalen/betrieblichen Bedürfnisse eingehen zu können.

Moderate Lohnsteigerungen haben in den betrachteten Ländern den Beschäftigungsaufbau begünstigt. Nach Unterlagen der OECD<sup>6</sup> blieben die Reallöhne in Dänemark und in den USA während der ersten Hälfte der 90er Jahre weitgehend stabil. In den Niederlanden stiegen sie während des Fünfjahreszeitraums nur um 3,3%, während sie in Deutschland um 10% zunahmen. Die Werte für Großbritannien liegen dazwischen, wobei zu beachten ist, daß die Steigerungen in Großbritannien vor dem Hintergrund eines vergleichsweise niedrigen Lohnniveaus zu sehen sind.

Durch niedrige Lohnnebenkosten konnten die Kosten des Faktors Arbeit verringert werden mit einer nicht unproblematischen Konsequenz für die soziale

<sup>5</sup> Vgl. hierzu OECD: Economic Outlook, Paris 1998, S. A33. So erreichten die staatlichen Defizite – gemessen am BIP – ein Maximum 1992 in den USA, 1993 in Großbritannien, 1990 und 1992 in den Niederlanden, 1993 in Dänemark. Seitdem gehen die Defizite stark zurück. Zum Vergleich Deutschland: hier ergab sich im Jahr 1996 ein Höchstwert.

<sup>6</sup> OECD: Employment Outlook, Paris 1997, S. 7

Sicherheit, denn niedrige Beiträge bedeuten auch niedrigere Ansprüche. Oder das Sozialsystem muß teilweise oder ganz über Steuern finanziert werden, wie z.B. in Dänemark. Es zeigen sich unterschiedliche Philosophien zur Rolle der sozialen Sicherheit (z.B. bei Arbeitslosigkeit) zwischen den angelsächsischen und den kontinentaleuropäischen Ländern. Im ersten Fall handelt es sich eher um eine Grundsicherung für den Notfall, während in den kontinentaleuropäischen Ländern das Prinzip vorherrscht, bei Eintritt des Risikos – hier Arbeitslosigkeit – zumindest für einen bestimmten Zeitraum einen vergleichbaren Lebensstandard zu gewährleisten.

□ Ein gewisses Maß an Lohnspreizung ist notwendig, wobei die Unterschiede zwischen den hier betrachteten Ländern beachtlich sind. Dabei ist festzustellen, daß größere Länder mit erheblichen regionalen, wirtschaftsstrukturellen und Bildungsunterschieden, wie die USA oder Großbritannien, eine erhebliche Lohnspreizung aufweisen. Diese hat in den beiden Ländern sicherlich zur Zunahme der Beschäftigung beigetragen. Allerdings sind bei einer rein marktwirtschaftlichen Lohnbildung Probleme nicht ausgeschlossen. Es kann in erheblichem Ausmaß „Armut bei Arbeit“ entstehen (working poor). So leben z.B. in den USA 15% der Bevölkerung unterhalb der staatlich fixierten Armutsschwelle. Dies ist zu einem großen Teil auf den niedrigen Lohn zurückzuführen<sup>7</sup>. In Großbritannien ist der Anteil der Personen unterhalb der Armutsschwelle der zweithöchste in der EU, gemessen am Anteil der Kinder der höchste.

Insbesondere die geringqualifizierten Arbeitskräfte in den Industrieländern sind wegen des technologischen Wandels und der Globalisierung der Wirtschaft von Arbeitsmarktproblemen, einschließlich Lohndruck, betroffen. Die hier betrachteten Länder haben darauf unterschiedlich reagiert. So gibt es in den USA und Großbritannien eine negative Einkommenssteuer (USA: Earned Income Tax Credit; Großbritannien: Family Credit), um geringe Verdienste aufzubessern. Die anderen europäischen Länder haben, um die Beschäftigung der wenig Qualifizierten zu fördern, Reduzierungen der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener eingeführt.

Kennzeichnend sind schließlich noch unterschiedliche Schwerpunkte in der Arbeitsmarktpolitik. In den marktwirtschaftlich orientierten Ländern USA und Großbritannien spielt die Arbeitsmarktpolitik – ein-

schließlich der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit – keine große Rolle<sup>8</sup>. Dadurch entsteht ein Druck zur Arbeitsaufnahme, auch von niedrig entlohnter 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 sogenannte passive Maßnahmen entfallen, vor allem auf Unterstützungszahlungen bei Arbeitslosigkeit. Es wird aber ein gewisser Druck ausgeübt, eine Arbeit aufzunehmen oder eine Qualifizierungsmaßnahme zu beginnen.

### Unterschiede bei den Lohnersatzleistungen

Die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit sind in Großbritannien und den USA sehr niedrig und von kurzer Dauer. In den USA beträgt die Arbeitslosenunterstützung nur etwa 25% – 35% des letzten Lohnes für maximal 26 Wochen (letzteres gilt auch für Großbritannien). Wegen der geringen Leistungen entsteht ein Zwang zur Arbeit. Deshalb ist auch die Langzeitarbeitslosigkeit niedrig, denn zur Existenzsicherung ist es erforderlich, zunächst auch eine niedrig entlohnte Tätigkeit anzunehmen. Bessert sich die Beschäftigungslage, können sich dann Aufstiegschancen ergeben. Dies ist in den Vereinigten Staaten leichter möglich als in Deutschland, da in den USA kein Stigma damit verbunden ist, auch bei guter Ausbildung vorübergehend eine unterwertige Beschäftigung anzunehmen. Eine kurzfristige Übertragbarkeit der US-Verhältnisse auf Deutschland wäre allerdings schon deshalb schwierig, weil Einfacharbeitsplätze hier in immer geringerer Zahl existieren. In den USA besteht eine andere Arbeitsmarktverfassung, daher gibt es dort Arbeitsplätze der verschiedensten Kategorien. In Deutschland sind die Einfacharbeitsplätze weitgehend wegrationalisiert worden (im Verarbeitenden Gewerbe) bzw. aus dem regulären Arbeitsmarkt gefallen und in der Schattenwirtschaft wiederzufinden.

In den Niederlanden und in Dänemark werden bei Arbeitslosigkeit hohe Lohnersatzleistungen erbracht. Gleichzeitig wird eine Politik von „Zuckerbrot und Peitsche“ betrieben, indem zwar eine ganze Palette arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen angeboten wird, aber zugleich ein gewisser „Aktivierungs“-Druck auf

<sup>8</sup> 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: Employment Outlook, Paris 1997.

<sup>7</sup> Siehe OECD: Employment Outlook, Paris 1996, S. 68; US Bureau of the Census: Statistical Abstract of the United States: 1996, Washington DC, 1996, S. 476

Arbeitslose ausgeübt wird. Dies kann geschehen 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 stärkerer Trend der Wohlfahrt zur Arbeit festzustellen, d.h. es soll gewährleistet werden, daß ein Arbeitnehmer besser gestellt ist als ein Bezieher von Unterstützungszahlungen.

Die Kombination zwischen sozialer Absicherung bei Arbeitslosigkeit und einem Druck zur Aufnahme einer Beschäftigung bzw. einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme erleichtert die gesellschaftliche Akzeptanz dieser „Arbeitsmarktflexibilität“. Isoliert und für sich genommen bewirkt eine derartige Vorgehensweise nicht automatisch eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation, da keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen werden. Sie macht unter dem Gesichtspunkt Reduzierung der Arbeitslosigkeit Sinn, wenn auch entsprechende Arbeitsplätze verfügbar sind. Dies ist dann der Fall, wenn sich die Arbeitsmarktsituation generell verbessert oder wenn staatlich subventionierte Beschäftigung angeboten werden kann (ABM oder andere Formen der Lohnkostensubventionierung) oder wenn ein Niedriglohnssektor bereits besteht (USA, Großbritannien) oder gefördert wird. Ansonsten wird nur die Reihenfolge in der „Warteschlange“ der Arbeitslosen verändert. Dies kann durchaus sinnvoll sein, wenn Arbeitslose wieder „aktiviert“ werden und ein Abgleiten in Langzeitarbeitslosigkeit vermieden wird. Die Erfahrung zeigt, daß eine erneute Arbeitsaufnahme mit zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit immer schwerer wird.

### Fazit

Hätte man Anfang der 90er Jahre eine Rangordnung der beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder erstellt, hätte Japan den ersten Platz belegt. Die japanische Arbeitsorganisation, die Zusammenarbeit zwischen Planungsministerium und Wirtschaft, insbesondere den Banken wurde hoch gelobt. Aber auch Deutschland wäre damals in die Spitzengruppe gekommen. Am unteren Ende der Rangskala hätte man die Niederlande, Dänemark und die USA gefunden. Insbesondere das Beispiel der USA ist aufschlußreich. Sie standen damals noch unter dem Eindruck einer tiefen wirtschaftlichen Rezession und blickten ihrerseits über die Grenzen nach Anregungen. Heute hat sich die Situation umgekehrt. Japan befindet sich in einer Wirtschaftskrise, in Deutschland er-

reichten die Arbeitslosenzahlen neue Rekorde, die Beschäftigung ging seit einigen Jahren bis in die jüngste Zeit zurück. Demgegenüber befinden sich die USA im achten Jahr eines Wirtschaftsaufschwungs, so daß das Wort von dem amerikanischen „Beschäftigungswunder“ die Runde macht. Aber auch in einer Reihe von europäischen Staaten geht die Arbeitslosigkeit zurück und steigt die Beschäftigung wieder. Welche Lehren lassen sich daraus ziehen?

Generell läßt sich feststellen, daß im wirtschaftlichen Bereich Beharren auf dem Status quo zu Problemen führt. Japan und Deutschland (und auch Frankreich) gehören sicher zu den Ländern, die zumindest eine Zeitlang nicht mehr über die Grenzen geschaut und notwendige Anpassungen deshalb aufgeschoben haben. Im Falle der Bundesrepublik Deutschland ist allerdings die deutsche Einheit zu berücksichtigen. Doch – und dies ist die zweite generelle Folgerung – die Rangfolge der beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder kann sich auch wieder umkehren.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß es deshalb keine Modellländer gibt, deren Vorgehensweise man als eine Art „Patentrezept“ einfach kopieren kann. Die eingeschlagenen Wege zu mehr Beschäftigung sind immer vor dem traditionell-historisch gewachsenen Hintergrund des jeweiligen Landes zu sehen. Es bestehen unterschiedliche gesellschaftliche Werteskalen, aus denen sich wiederum Prioritätensetzungen ergaben, z.B. bei der Ausgestaltung der Sozialsysteme.

Der Blick über die Grenzen zeigt aber Gemeinsamkeiten für einen beschäftigungspolitischen Erfolg. So verfolgten die betrachteten Länder einen umfassenden, gesamtwirtschaftlichen Ansatz. Weiter zeigen die Erfahrung, daß die Reformen umfassend koordiniert und abgestimmt sein müssen, zum Beispiel mit der Fiskal- und Sozialpolitik. Isolierte Teilreformen bringen auch nur Teilerfolge. Für die Investitionen und den Verbrauch ist jeweils ein günstiger Rahmen geschaffen worden, zum Beispiel durch die Fiskalpolitik und die Geldpolitik, ferner durch die Steuerpolitik, zum Beispiel durch die Senkung der direkten Steuern. Weiter haben moderate Lohnsteigerungen und dezentralisierte Systeme der Lohnfindung in allen betrachteten Ländern den Beschäftigungsaufbau gefördert. Auch in den stark tarifvertraglich geprägten Arbeitsmärkten der Niederlande und Dänemarks sind zunehmend Flexibilisierungsmöglichkeiten, z.B. der Arbeitszeiten, in die Tarifverträge eingeführt worden. Außerdem haben niedrige Lohnnebenkosten die Kosten der Beschäftigung der Arbeitskräfte verringert.