

Ulrich van Suntum, Dirk Schlotböller

## Internationaler Beschäftigungsvergleich – welche Strategien sind erfolgreich?

*In vielen Industrieländern besteht nach wie vor eine hohe Arbeitslosigkeit, während andere inzwischen deutliche Beschäftigungserfolge und zum Teil sogar wieder Vollbeschäftigung erreicht haben. Lassen sich über die Ländergrenzen hinweg beschäftigungspolitische Erfolgsstrategien empirisch von weniger erfolgreichen Politikansätzen unterscheiden?*

Seit nunmehr zehn Jahren läßt die Bertelsmann Stiftung die beschäftigungspolitischen Strategien und Erfolge der westlichen Industrieländer im Zweijahresabstand untersuchen und vergleichend in Form eines Internationalen Beschäftigungsrankings bewerten<sup>1</sup>. In diesem Zeitraum hat sich nicht nur die Politik einzelner Länder, sondern auch die Natur des Gesamtproblems deutlich verändert. Spielten in den 80er Jahren noch makroökonomische Probleme wie hohe Inflationsdifferenzen, starke Verteilungskonflikte zwischen Kapital und Arbeit und auch Wechselkurssturbulenzen eine wichtige Rolle, so sind es inzwischen eher mikroökonomische Faktoren wie Regulierungsintensität, Art der betriebenen Arbeitsmarktpolitik und der Staatseinfluß auf die Wirtschaft, welche die Beschäftigungsunterschiede zwischen den einzelnen Ländern erklären.

Insgesamt ist die Arbeitslosenquote im (ungewichteten) Durchschnitt der 21 untersuchten Länder seit ihrem Höhepunkt 1993 von 9,5% auf 6,3% im Jahr 2001 zurückgegangen. Auch die Unterschiede zwischen den Ländern sind geringer geworden, das Spektrum reicht aber immer noch von 2% in der Schweiz bis gut 13% in Spanien. Dabei liegt die Arbeitslosenquote in der EU mit 6,7% im Durchschnitt immer noch höher als in den Nicht-EU-Ländern (5%) und in den Ländern der Europäischen Währungsunion mit zuletzt 7,5% nochmals höher als im übrigen Europa (vgl. Abbildung 1).

---

*Prof. Dr. Ulrich van Suntum, 48, ist Institutsdirektor im Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung Münster (CAWM) der Universität Münster und Projektleiter des Internationalen Beschäftigungsrankings der Bertelsmann Stiftung; Dirk Schlotböller, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am CAMW und Mitautor der Studie.*

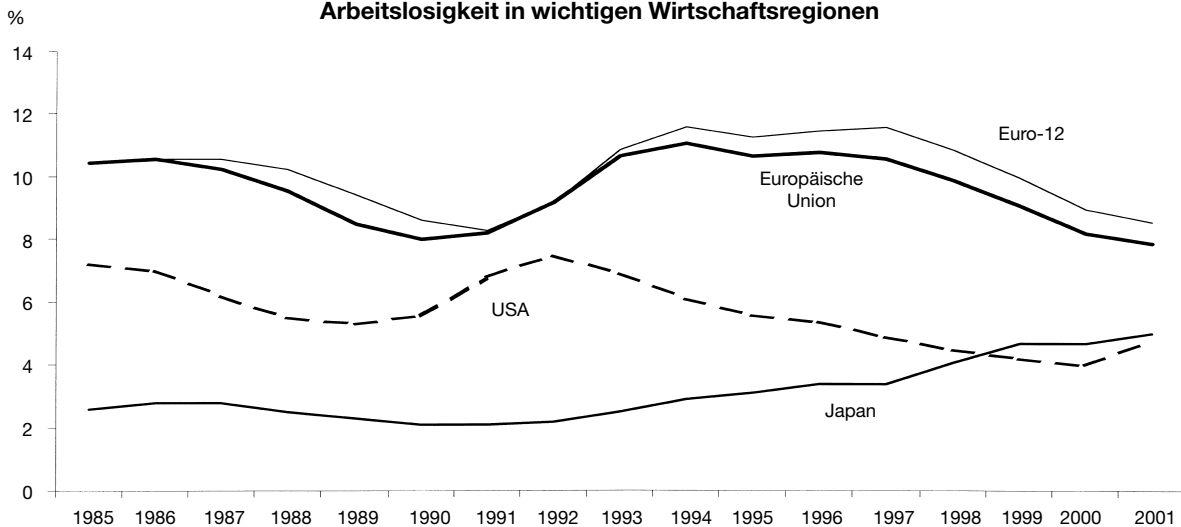
Die ökonometrische Basis des jüngsten Rankings ist ein gemischter Längs- und Querschnittsvergleich (Pool-Schätzung) von 21 westlichen Industrieländern im Zeitraum 1985 bis 2001. Untersucht wird der Zusammenhang zwischen dem beschäftigungspolitischen Erfolg eines Landes („Zielgröße“) und statistisch signifikanten Erklärungsgrößen („Wirkungsgrößen“) andererseits. Alle Variablen basieren auf OECD-Daten, um nationale Besonderheiten der Statistik möglichst weitgehend auszuschalten. Des Weiteren werden alle Variablen zwecks Ausschaltung konjunktureller Effekte über mehrere Jahre geglättet und mit Hilfe eines einfachen Punkteschemas standardisiert, so daß sie verzerrungsfrei aggregierbar sind. Die Rankingposition eines Landes (vgl. Tabelle 1) ergibt sich aus der Addition von Ziel- und aggregierter Wirkungsgröße mit jeweils hälftigem Gewicht. Es wird damit also nicht nur die aktuelle Arbeitsmarktsituation bewertet, sondern auch die mittelfristigen Beschäftigungsperspektiven, so wie sie sich nach dem aktuellen Stand der Wirkungsgrößen darstellen.

Die Zielgröße setzt sich aus der Arbeitslosenquote (mit reziproker Punktbewertung) einerseits und dem Erwerbstätigenzuwachs andererseits zusammen. Die Gewichtung des Erwerbstätigenzuwachses variiert dabei zwischen 0% und 50%, je nach dem bereits erreichten Beschäftigungsgrad des betreffenden Landes. Dahinter steht die Überlegung, daß bei bereits erreichter Vollbeschäftigung wie zum Beispiel in der Schweiz nicht auch noch große Beschäftigungszuwächse erwartet werden können. Umgekehrt sind hohe Beschäftigungszuwächse sicher ein Erfolgs-

---

<sup>1</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Internationales Beschäftigungsranking 2002, Gütersloh 2002; die wesentlichen Ergebnisse sind auch im Internet unter [www.beschaeftigungsranking.de](http://www.beschaeftigungsranking.de) verfügbar. Der Verfasser ist Projektleiter und zusammen mit Dirk Schlotböller Mitautor des Rankings.

**Abbildung 1**  
**Arbeitslosigkeit in wichtigen Wirtschaftsregionen**



nachweis, auch wenn die Restarbeitslosigkeit – wie z.B. in Spanien – noch hoch ist. Es wurde im Verlauf der Rechnungen auch mit noch komplexeren Erfolgsindikatoren experimentiert, etwa unter Einbeziehung des Beschäftigungsgrades. Die Schätzergebnisse ließen sich dadurch jedoch nicht verbessern.

Es war von vornherein nicht zu erwarten, daß sich die Unterschiede in der Beschäftigungsperformance allein aus einem Faktor - etwa aus dem Wirtschaftswachstum - würden erklären lassen. Es geht auch nicht etwa darum, konjunkturelle Zusammenhänge abzubilden, die einen solch einfachen Zusammenhang auf den ersten Blick vielleicht nahelegen mögen. Vielmehr soll gerade die strukturelle, d.h. nicht-zyklisch bedingte Komponente der Unterbeschäftigung erklärt werden. Der Ansatz ist deshalb zum einen multikausal und zum anderen aufgrund der Glättung aller Variablen mittelfristig angelegt<sup>2</sup>. Dabei ergibt sich die relative Gewichtung der als relevant erkannten Erklärungsgrößen wegen der Standardisierung aller Variablen unmittelbar aus der Schätzung.

Im Unterschied zu anderen Benchmarking-Ansätzen wird beim internationalen Beschäftigungsranking also nicht einfach eine Anzahl von a priori als relevant eingestuftem Einzelindikatoren addiert, sondern jeder potentielle Erklärungsfaktor muß den Test sowohl

auf theoretische Plausibilität als auch auf statistische Signifikanz im Rahmen der multiplen Pool-Schätzung bestehen. Letztlich verblieben nach einer Vielzahl von getesteten Variablen acht Einzelgrößen (und eine Dummy-Variable für Griechenland) in der Schätzung, die zusammen rund 62% der Unterschiede im beschäftigungspolitischen Erfolg der 21 Länder erklären.

**Positive beschäftigungspolitische Faktoren**

Demzufolge ist auf mittlere Sicht und im Durchschnitt aller Länder der beschäftigungspolitische Erfolg signifikant positiv korreliert mit folgenden Faktoren (Gewichte in Klammern):

- Hoher Anteil der staatlichen und privaten Bruttoanlageinvestitionen (ohne Wohnungsbau) am Bruttoinlandsprodukt (21%);
- Hoher Anteil aktiver Maßnahmen an den Gesamtausgaben der Arbeitsmarktpolitik (16%);
- Niedriger Anteil von Langzeitarbeitslosen an der Gesamtarbeitslosigkeit, zu interpretieren als Hilfsindikator für die Effizienz der Beschäftigungspolitik hinsichtlich der Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt (14%);
- Niedrige Streikquote, als Hilfsindikator für den sozialen Frieden und die Kooperation zwischen den Tarifparteien (14%);
- Hoher Anteil der Teilzeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung, als Hilfsindikator für die Flexibilität der Arbeitsmärkte (13%);
- Niedriger Regulierungsindex der OECD für den Kündigungsschutz, als Hilfsindikator für den Regulierungsgrad der Arbeitsmärkte (9%);

<sup>2</sup> Die Glättung erfolgt je nach Variable über drei, fünf oder sieben Jahre, wobei die ökonometrische Signifikanz den Ausschlag gibt. Inhaltlich lassen sich die unterschiedlichen Glättungsperioden so interpretieren, daß auch der Zeitlag zwischen der betreffenden Variablen und der Zielgröße variiert: Je stärker die Glättung, desto langfristiger wirkt tendenziell die Variable auf die Beschäftigungs-Performance. Daß dies nur eine sehr grobe Berücksichtigung solcher Asymmetrien sein kann, versteht sich von selbst.

**Tabelle 1**  
**Ergebnisse des internationalen**  
**Beschäftigungsrankings 2002**

Rang	Land	Ranking- punkte	Arbeitslo- senquote standardisiert (2001)	Strategietyp
1	Norwegen	7,98	3,6%	Korporatistisch
2	Schweiz	7,94	2,0%	Marktwirtschaft
3	Japan	7,92	5,0%	Korporatistisch
4	Niederlande	7,70	2,8%	Wohlfahrtsstaat
5	USA	7,01	4,8%	Marktwirtschaft
6	Portugal	6,97	4,3%	Transformationsland
7	Österreich	6,92	3,8%	Korporatistisch
8	Dänemark	6,50	4,7%	Korporatistisch
9	Großbritannien	6,40	5,1%	Marktwirtschaft
10	Neuseeland	6,20	5,3%	Marktwirtschaft
11	Irland	6,06	4,2%	Marktwirtschaft
12	Australien	6,03	6,9%	Marktwirtschaft
13	Schweden	5,60	5,1%	Wohlfahrtsstaat
14	Kanada	5,47	7,3%	Marktwirtschaft
15	Belgien	5,17	6,9%	Wohlfahrtsstaat
16	Deutschland	4,80	7,9%	Wohlfahrtsstaat
17	Frankreich	4,38	8,9%	Wohlfahrtsstaat
18	Italien	4,25	9,8%	Wohlfahrtsstaat
19	Finnland	4,17	9,1%	Wohlfahrtsstaat
20	Spanien	3,98	13,3%	Transformationsland
21	Griechenland	3,77	10,9%	Transformationsland

- Niedriger Anstieg der Reallöhne (Nominallöhne dividiert durch den BIP-Deflator), als Indikator für den Anstieg der Arbeitskosten (7%);
- Niedriger Anteil der Staatsausgaben am Nationaleinkommen, als Hilfsindikator für den Staatseinfluß auf Produktion und Verteilung (6%).

Während einige dieser Variablen ökonomisch unmittelbar plausibel erscheinen, bedürfen andere einer näheren Erläuterung. So mag der Zusammenhang zwischen einer hohen Staatsquote und dem beschäftigungspolitischen Erfolg zumindest kurzfristig durchaus positiv sein. Die keynesianischen Nachfrageeffekte höherer Staatsausgaben fallen hier aber nicht ins Gewicht, weil die Analyse ja gerade nicht konjunkturell ausgerichtet ist und sich mittelfristig eben ein eindeutig negativer Zusammenhang zeigt. Die Mittelfristigkeit der Analyse ist wohl auch der Grund, warum das Wirtschaftswachstum unmittelbar keinen signifikanten Erklärungsbeitrag zur Beschäftigungsperformance leistet. Sein tatsächlicher Einfluß wird unter dem Eindruck kurzfristiger konjunktureller Schwankungen ganz offensichtlich politisch überschätzt.

Das negative Vorzeichen der Staatsquote widerspricht auch keineswegs der plausiblen Annahme, daß sie zumindest ein gewisses Niveau nicht unterschreiten sollte, weil es sonst z.B. an der nötigen Infrastruktur fehlen würde. Offensichtlich liegen die meisten Industrieländer mit ihrem Staatsanteil bereits mehr oder weniger deutlich oberhalb des optimalen Niveaus. Tatsächlich wird dieses in vorliegenden Untersuchungen bei nicht mehr als bestenfalls einem Drittel des Bruttoinlandsprodukts gesehen<sup>3</sup>, ein Wert, der mit Ausnahme von Australien, Irland, der Schweiz und den USA in allen Industrieländern - teils drastisch - überschritten wird.

#### Aktive Arbeitsmarktpolitik

Daß sich die aktive Arbeitsmarktpolitik tendenziell positiv auf die Beschäftigungsbilanz auswirkt, muß nicht in jedem Fall ein Beleg für ihre Effizienz sein. Es mögen sich auch statistische Effekte dahinter verbergen, etwa der Art, daß Teilnehmer an entsprechenden Maßnahmen nicht in der Arbeitslosenstatistik auftauchen. In der Tat zeigen eingehendere empirische Studien, daß es sehr auf die Art der aktiven Maßnahmen ankommt<sup>4</sup>: Am wirkungsvollsten sind demnach relativ einfache Instrumente wie die intensive Betreuung und Vermittlung, aber auch die Forderung der Arbeitslosen, wie dies etwa in Großbritannien und in Skandinavien seit einigen Jahren im Vordergrund steht. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und aufwendige Qualifizierungsprogramme, die über die Vermittlung von Basisqualifikationen hinausgehen, sind dagegen oft wenig wirkungsvoll und zudem extrem teuer. Immerhin: Im großen und ganzen scheint es jedenfalls besser zu sein, aktive Arbeitsmarktpolitik zu betreiben, als sich auf die reine Zahlung von Transferleistungen zu beschränken.

Auf den ersten Blick verwunderlich erscheint das geringe Gewicht der Lohnentwicklung von lediglich 7% für die Beschäftigungs-Performance, auch wenn das negative Vorzeichen plausibel und das Signifikanzniveau mit über 99% hoch ist. Das zentrale Problem liegt hier darin, Ursache und Wirkung exakt voneinander zu unterscheiden. So können hohe Löhne einerseits Ursache hoher Arbeitslosigkeit sein, aber genauso gut auch Folge einer erfreulichen Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung. Schließlich ist

<sup>3</sup> Vgl. dazu etwa B.A. Abrams: The effect of government size on the unemployment rate, in: Public Choice, 1997, S. 1 - 7, und die dort zitierte Literatur.

<sup>4</sup> Vgl. Martin Kröger, Ulrich van Suntum: Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland, Gütersloh 2000.

**Tabelle 2**  
**Definition der Cluster**  
(1 = überdurchschnittliche Punktzahl)

	BA- Inv. <sup>1</sup>	Staats- qu. <sup>2</sup>	Akt.- Grad <sup>3</sup>	LZ- AL <sup>4</sup>	TZ- Arb. <sup>5</sup>	Lohn- anst. <sup>6</sup>	Str. <sup>7</sup>	Regu- lier. <sup>8</sup>
Schweiz		1	1	1	1		1	1
Großbritannien		1		1	1		1	1
USA		1		1				1
Neuseeland		1		1	1	1	1	1
Kanada		1		1	1			1
Australien	1	1		1	1			1
Irland		1	1			1		1
Norwegen	1		1	1	1	1		
Japan	1	1		1	1	1	1	
Österreich	1			1		1	1	
Dänemark	1			1		1		1
Frankreich			1			1	1	
Deutschland						1	1	
Italien			1			1		
Belgien	1				1		1	
Niederlande					1	1	1	
Finnland				1				
Schweden			1	1			1	
Portugal	1	1	1				1	
Griechenland	1		1					
Spanien	1	1				1		

wettbewerbsorientierte  
Marktwirtschaften

Korporatistische Leis-  
tungsgesellschaften

verteilungsorientierte  
Marktwirtschaften

Transformationsökono-  
mien im Aufholprozeß

<sup>1</sup> Bruttoanlageinvestitionen; <sup>2</sup> Staatsquote; <sup>3</sup> Aktivitätsgrad; <sup>4</sup> Langzeitarbeitslose; <sup>5</sup> Teilzeitarbeitslose; <sup>6</sup> Lohnanstieg; <sup>7</sup> Streiks; <sup>8</sup> Regulierung.

es ja das Ziel des Wirtschaftens, hohe Einkommens- und auch Lohnzuwächse zu ermöglichen, allerdings nicht auf Kosten der Vollbeschäftigung. So gesehen sind die zuletzt relativ hohen Reallohnzuwächse in den USA und in Irland von jeweils über 3% in 2001 sicher anders zu bewerten als der mit über 2% ebenfalls recht hohe Lohnzuwachs in Finnland, wo nach wie vor eine hohe Arbeitslosigkeit von gut 9% herrscht.

**Muster ähnlicher Strategietypen**

In jedem Fall gilt es, bei der Interpretation der einzelnen Variablen in den jeweiligen Ländern genau hinzusehen. Das internationale Beschäftigungsranking der Bertelsmann-Stiftung beschränkt sich darum auch nicht auf eine rein ökonomische Analyse, sondern ist mit einer ausführlichen wirtschaftspolitischen Erörterung der Entwicklung in jedem einzelnen Land und auch in den Industrieländern insgesamt verbunden. Im jüngsten Rankingbericht wurde zudem versucht, Muster ähnlicher wirtschaftspolitischer Strategietypen zu finden und hinsichtlich ihres Erfolges zu bewerten. Methodisch wurde dabei sowohl eine ökonomische Clusteranalyse durchgeführt als auch eine einfache Sortierung der Länder nach ähnlichen (über- oder unterdurchschnittlichen) Merkmalsausprägungen vor-

genommen (vgl. Tabelle 2). Im Ergebnis führte dies zu einer Unterscheidung in folgende vier Strategietypen für die 90er Jahre<sup>5</sup>:

- Die wettbewerbsorientierten Marktwirtschaften setzen vorrangig auf Markt und Wettbewerb bei der Lösung des Beschäftigungsproblems. Als gemeinsame Merkmale weisen sie einen niedrigen Staatsanteil am Sozialprodukt, eine geringe Regulierungsdichte ihrer Arbeitsmärkte und generell ein hohes Maß von Vertragsfreiheit und Privatwirtschaft auf. Diesem Strategietyp sind sämtliche angelsächsische Staaten (USA, GB, Neuseeland, Kanada und Australien) sowie Irland und die Schweiz zuzurechnen. Sie gehören eindeutig zu den erfolgreichen Ländern im Beschäftigungsvergleich und haben überwiegend nicht nur niedrige Arbeitslosenquoten, sondern auch ein niedriges Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit.
- Ähnlich erfolgreich sind die korporativen Leistungsgesellschaften, allerdings mit einer ganz anderen beschäftigungspolitischen Strategie. Diese Länder, zu denen neben Norwegen noch Japan, Österreich und Dänemark gehören, setzen vor allem auf hohe Investitionen bei gleichzeitig maßvollen Lohnsteigerungen und konsequenter Bekämpfung insbesondere von Langzeitarbeitslosigkeit. Dazu greifen sie auch durchaus regulierend ein, jedoch nicht, um Verteilungspolitik zu betreiben oder soziale Schutzmauern zu errichten, sondern mit dem Ziel der Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Die Schlagworte vom „Austro-Keynesianismus“ und der „Japan-AG“ finden insoweit durchaus eine empirische Bestätigung.
- Die verteilungsorientierten Wohlfahrtstaaten weisen als hervorstechende Gemeinsamkeiten vor allem beschäftigungspolitisch negative Merkmale auf, nämlich hohe Staatsquoten sowie eine überdurchschnittlich hohe Regulierungsdichte auf den Arbeitsmärkten bei gleichzeitig niedrigen Investitionsquoten. Diesem Ländertyp sind die drei großen kontinentaleuropäischen Staaten Frankreich, Italien und Deutschland zuzurechnen, ferner Finnland, Schweden und Belgien. Mit inzwischen allerdings deutlichen Einschränkungen gehören auch immer noch die Niederlande dazu. Im Unterschied zur vorstehenden Gruppe setzen diese Länder ihren hohen Staatseinfluß auf die Wirtschaft sehr stark zu Umverteilungszwecken und zur sozialen Absicherung

<sup>5</sup> Schon im ersten Rankingbericht von 1994 war eine Clusterbildung auf ähnliche Weise erfolgt. Sie erwies sich jedoch angesichts der inzwischen eingetretenen, deutlichen Veränderung sowohl in der gesamten Problemlage als auch in der Politik vieler Länder als nicht mehr hinreichend trennscharf.

ein, weniger hingegen für investive Zwecke und zur Aktivierung ihres Arbeitskräftepotentials. Sie haben ganz überwiegend ein niedriges Beschäftigungswachstum und hohe Arbeitslosigkeit zu verzeichnen, insbesondere auch eine in den meisten Fällen hohe Langzeitarbeitslosenquote.

- Mehr ein Sonderfall als ein Strategietyp sind die Transformationsökonomien im Aufholprozeß, bestehend aus Spanien, Griechenland und Portugal. Diese Länder waren lange Zeit stark agrarisch geprägt, haben erst relativ spät den Weg von zentralistisch verwalteten Volkswirtschaften zu Demokratie und Marktwirtschaft gefunden und sind auch erst relativ spät Mitglieder der Europäischen Union geworden. Nicht zuletzt damit hängt ihr überdurchschnittliches Investitionsvolumen zusammen - das wichtigste Pfund, mit dem diese Länder auf den Arbeitsmärkten wuchern können. Hartnäckige Langzeitarbeitslosigkeit und ein hohes Maß an Arbeitsmarktregulierung belasten aber ihre beschäftigungspolitische Bilanz erheblich. Nur Portugal kann zum Ausgleich eine relativ niedrige Staatsquote, eine aktive Arbeitsmarktpolitik sowie ein hohes Maß an Arbeitsfrieden in die Waagschale werfen und ist auch das mit Abstand erfolgreichste Land dieser Gruppe mit einer Arbeitslosenquote von zuletzt nur noch 4,3%.

### **Bilanz der jeweiligen Beschäftigungspolitik**

Insgesamt ist eine ziemlich klare Bilanz des beschäftigungspolitischen Erfolges bzw. Mißerfolges der jeweiligen Ländergruppen zu ziehen. Sieht man vom Sonderfall der drei Transformationsländer einmal ab, so muß der Strategietyp der verteilungsorientierten Wohlfahrtsstaaten sicher am schlechtesten beurteilt werden. Insbesondere die großen kontinentaleuropäischen Länder Deutschland, Frankreich und Italien tun sich immer noch schwer mit der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und liegen im Beschäftigungsranking abgeschlagen auf den Plätzen 16, 17 und 18. Die deutsche Arbeitslosenquote lag z.B. im vergangenen Jahr - standardisiert nach OECD - mit 7,9% immer noch genauso hoch wie 1993, und auch in Italien ist sie im gleichen Zeitraum entgegen dem Trend in den meisten anderen Ländern per Saldo unverändert bei rund 10% geblieben. In Frankreich wurden zwar etwas größere Fortschritte gemacht, aber absolut gesehen ist dort die Situation mit einer Arbeitslosenquote von knapp 9% (2001) noch unbefriedigender als hierzulande.

Auch in den vergleichsweise erfolgreichen Niederlanden ist längst nicht alles Gold, was glänzt. Staatsquote, Arbeitsmarktregulierung und Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Beschäftigungssuchen-

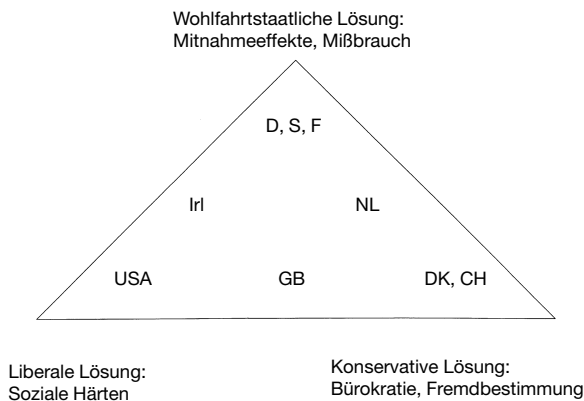
den insgesamt sind immer noch überdurchschnittlich hoch, und zuletzt hat auch die Disziplin der Tarifparteien wieder merklich nachgelassen. Zudem sollte man bei der beeindruckend niedrigen Arbeitslosenquote von inzwischen weniger als 3% nicht übersehen, daß dahinter in großem Umfang Teilzeitarbeitsplätze stehen und daß nach wie vor die Zahl der Erwerbsunfähigen, die nicht in der Statistik auftauchen, sehr hoch ist. Immerhin haben die Niederlande aber seit Mitte der 80er Jahre konsequent und letztlich auch erfolgreich versucht, das offensichtliche Auslaufmodell des Wohlfahrtsstaates durch entsprechende Reformen zu überwinden.

Ähnliches trifft auch für die skandinavischen Länder zu, die früher geradezu Musterfälle des wohlfahrtsstaatlichen Modells waren. So hat zum Beispiel Dänemark seine Staatsquote seit 1993 von rund 58% auf unter 50% gedrückt, Norwegen ist von 51% auf knapp 41% herunter gekommen und Schweden vom Rekordniveau 67,5% auf immerhin zuletzt knapp 53%. Gleichzeitig wurde in diesen Ländern, ähnlich wie auch in Großbritannien, die Arbeitsmarktpolitik konsequent auf ein System des Förderns und Forderns umgestellt. Auch dies ist ein Beleg dafür, daß die frühere Versorgungsmentalität sich dort inzwischen gründlich gewandelt hat. So konnte in den vergangenen Jahren namentlich die Langzeitarbeitslosigkeit in allen genannten Ländern teils drastisch gesenkt werden, während sie beispielsweise in Deutschland noch weiter zugenommen hat und - nach OECD-Berechnung - inzwischen bei mehr als 50% der Gesamtbeschäftigung liegt. Knallharte Zumutbarkeitsbedingungen, aktive Wiedereingliederung von Arbeitslosen anstelle der Frühverrentung und des Parkens in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Wettbewerb in der Arbeitsvermittlung etc.- Stichworte, die hierzulande erst seit der Hartz-Kommission ernsthaft diskutiert werden - sind gerade in den kleineren europäischen Nachbarländern vielfach längst Realität.

Es ist allerdings keineswegs die aktive Arbeitsmarktpolitik allein, die es richten kann. Interessanterweise legen gerade die erfolgreichen Länder des Strategietyps „wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft“ darauf meist gar keinen besonderen Wert. Sie haben dies auch gar nicht nötig, denn ihr Weg zur Vollbeschäftigung führt in erster Linie über den Wettbewerb, und zwar auf allen

<sup>6</sup> In der Schweiz ist die Gesundheitsversicherung neuerdings kantonal organisiert, mit vom persönlichen Einkommen unabhängigen Beiträgen und staatlichen Direktzuschüssen für die sozial Schwachen. Vgl. dazu im einzelnen Jan B ö c k e n , Martin B u t z l a f f , Andreas E s c h h e (Hrsg.): Reformen im Gesundheitswesen. Ergebnisse der internationalen Recherche Carl Bertelsmann Preis 2000, Gütersloh 2000, insbesondere. S. 97 ff.

**Abbildung 2**  
**„Magisches Dreieck der Sozialpolitik“**



gesellschaftlichen Ebenen. Es ist kein Zufall, daß etwa die Schweiz als eines der beschäftigungspolitisch erfolgreichsten Länder auch ein wettbewerbsorientiertes Föderalsystem hat und neuerdings sogar in der Gesundheitspolitik erfolgreich auf den Wettbewerb setzt<sup>6</sup>. Auch die Arbeitsbeziehungen sind in der Schweiz ungleich liberaler organisiert als etwa hierzulande – es gibt keine Flächentarifverträge und lediglich einen für alle einheitlichen Kündigungsschutz für drei Monate, nach dessen Ablauf das Arbeitsverhältnis ohne Angabe besonderer Gründe beendet werden kann. Man braucht also gar nicht die oft noch rigoroseren angelsächsischen Länder heranzuziehen, um zu sehen, daß ein liberaler Arbeitsmarkt sowohl mit Vollbeschäftigung als auch mit hohem Realeinkommen verbunden sein kann. Überdies herrscht auch noch ein hohes Maß an sozialem Frieden – nirgendwo außer in Österreich wird so wenig gestreikt wie in der Schweiz.

Wie die vier Länder des Strategietyps „Korporatistische Leistungsgesellschaften“ belegen, kann auch ein hoher staatlicher Einfluß auf die Wirtschaft durchaus mit dem Vollbeschäftigungsziel vereinbar sein. Voraussetzung dafür ist aber offenbar, daß sich das staatliche Bestreben weniger auf Umverteilung und Staatskonsum, sondern vorrangig auf investive Zwecke und auf die möglichst hohe Mobilisierung des Arbeitskräftepotentials konzentriert. So sind die Lohnsteigerungen in Japan, Österreich, Dänemark und Norwegen traditionell eher verhalten, die Langzeitarbeitslosigkeit wird gering gehalten und die Investitionsquote ist überdurchschnittlich hoch – all dies in deutlichem Gegensatz zu den verteilungsorientierten Wohlfahrtsstaaten. Ein solcher Ansatz setzt freilich eine entsprechende Grundeinstellung der Bevölkerung voraus, die nicht überall als gewährleistet angesehen

werden kann. Letztlich spielen dabei auch weltanschauliche und kulturelle Unterschiede eine Rolle, die sich einer rein ökonomischen Bewertung entziehen.

**Magisches Dreieck**

Man kann die grundsätzliche Ausrichtung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in einem „magischen Dreieck“ darstellen, dessen Eckpunkte jeweils für eine unterschiedliche Philosophie stehen (vgl. Abbildung 2):

- Die in Kontinentaleuropa dominierende Wohlfahrtsstaatliche Lösung wertet verbindliche Vorgaben wie Kündigungsschutz, Tariflöhne und staatliche Pflichtversicherungen tendenziell höher als Vertragsfreiheit, Selbstverantwortung und Wettbewerb. Dies bedeutet zwar ein hohes Maß an sozialer Absicherung für den einzelnen, ist aber auch mit starken Fehlanreizen und hohen Kosten für die Gesamtwirtschaft verbunden. Vollbeschäftigung ist so kaum erreichbar.
- Die in den angelsächsischen Ländern durchweg verfolgte liberale Lösung setzt auf ein so niedriges Sicherungsniveau, daß der einzelne schon aus eigenem Interesse Leistung erbringen und sich im Falle der Arbeitslosigkeit rasch wieder um einen neuen Job bemühen wird. Dies bringt zwar höchste Effizienz, ein hohes Maß an individueller Freiheit und in der Regel auch ein hohes Beschäftigungsniveau mit sich. Auf der anderen Seite stehen aber hohe Risiken und unter Umständen auch soziale Härten für diejenigen, die nicht mithalten können.
- Die in Skandinavien, aber zumindest bei der Arbeitsmarktpolitik auch in der Schweiz verfolgte konservative Lösung verbindet ein hohes soziales Sicherungsniveau mit strenger Aufsicht des Staates über Mißbräuche und entsprechend harten Sanktionen. Die Nachteile sind ein hoher bürokratischer Kontrollaufwand und vor allem Einschränkungen der persönlichen Entscheidungsfreiheit bis hin zum faktischen Arbeitszwang.

Welcher Philosophie man den Vorzug geben sollte, hängt auch von politischen Wertungen ab. Man sollte sich nur darüber im klaren sein, welche Vor- und Nachteile damit jeweils verbunden sind und daß man nicht alles zugleich haben kann. Wie in der Grafik skizziert ist, haben sich die einzelnen Länder hier durchaus unterschiedlich entschieden und auch versucht, die Philosophien miteinander zu mischen. Stellt man allerdings auf das Vollbeschäftigungsziel ab, so ist der in Kontinentaleuropa und namentlich auch in Deutschland dominierende Wohlfahrtsstaatliche Ansatz empirisch eindeutig die schlechteste Variante.