

Müntefering, Franz et al.

Article

Arbeitslosigkeit ohne Ende? Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der neuen Bundesregierung in der Kontroverse

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Müntefering, Franz et al. (2006) : Arbeitslosigkeit ohne Ende? Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der neuen Bundesregierung in der Kontroverse, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 59, Iss. 07, pp. 3-43

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164293>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Am 24. und 25. März 2006 fand an der Akademie für Politische Bildung Tutzing unter der Leitung von Dr. Wolfgang Quaisser und Karl-Heinz Willenborg die Tagung »Arbeitslosigkeit ohne Ende?« Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der neuen Bundesregierung in der Kontroverse“ statt. Im Zentrum der Tagung standen die im Koalitionsvertrag vorgeschlagenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Vertreter der Bundesregierung, der Opposition, der Wissenschaft, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer legten ihre Sicht der Dinge dar. Des Weiteren wurde geprüft, ob aus der deutschen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik seit der Wiedervereinigung und aus den Erfahrungen anderer Länder im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit Lehren für Deutschland gezogen werden können. Die nachfolgenden Beiträge sind i.d.R. gekürzte Fassungen der in Tutzing präsentierten Vorträge.

Mehr Menschen die Chance auf Arbeit geben

Debatten über den Arbeitsmarkt enden oft damit, dass die Anwesenden sagen: »Es nutzt alles überhaupt nichts. Sie müssen mehr Arbeit schaffen, und dann ist das ganze Problem gelöst.« Dem will ich vorbeugen: Wir haben nämlich eigentlich ganz zuversichtsgebende Perspektiven, was die wirtschaftliche Entwicklung angeht, ob man nun den ifo Index oder Konjunkturprognosen nimmt, die Auftragseingänge bei der Industrie oder sogar beim Bau. Wir können mit einer gewissen Zuversicht nach vorne sehen. Auch was unseren Anteil am Welthandel oder die forschungsintensiven Produkte angeht, sieht Deutschland gut aus. Bei Umweltschutzgütern zum Beispiel, sind wir mit einem Welthandelsanteil von 18,2% sogar ein bisschen vor den USA angekommen. Soll heißen: Wir haben durchaus Chancen, was die Wirtschaft und die generelle Perspektive angeht.

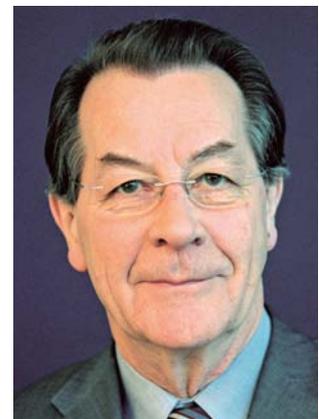
Doch was bedeutet das für den Arbeitsmarkt? Gibt es eigentlich noch genug Arbeit? Wie viel gibt es davon? Und kann man eigentlich sagen, wir schaffen Arbeitslosigkeit ab oder wir bekämpfen sie oder wir schaffen Arbeitslosigkeit null? Ich bin da mit Zahlen vorsichtig, sage aber: Wir müssen ein Ziel haben. Wir müssen uns immer wieder vergegenwärtigen, dass es mehr Arbeit bei uns im Lande gibt, als wir zurzeit heben. Man muss die Ar-

beit suchen. Durch Stärkung der kommunalen Finanzkraft, durch bessere Vermittlung in Saisonarbeit, durch Kampf gegen Schwarzarbeit und auch durch mehr privaten Konsum. Das Ziel gilt: mehr Beschäftigung – weniger Arbeitslosigkeit!

Dabei ist auch der Binnenmarkt wichtig: Ich glaube, dass wir in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnung und Freizeit dafür sorgen müssen, dass das private Geld, das es in Deutschland gibt, auch ankommt. Wir haben eine gesplittete Entwicklung: Die unteren 20% haben Ende des Monats nichts mehr im Portemonnaie. Die anderen sparen aber ganz ordentlich. Die Sparquote liegt in Deutschland immer noch bei 10,5%, dreimal so viel wie in den USA. Das sind Milliarden, die wir jedes Jahr auf die hohe Kante legen. Die Frage ist, was kann man davon mobilisieren. Wir brauchen eine Politik, die auch in 20 Jahren, in 30 Jahren noch möglich macht, dass wir in unserem Land Wohlstand haben. Wer morgen ernten will, muss heute säen.

Ziele definieren

Es ist immer gut, wenn man zunächst die Bedingungen klärt und die Ziele definiert. Wir verhaken uns in Deutschland zu oft ideologisch bei den Instrumenten. Auch aktuell bei der Frage existenzsichernder Löhne. Da hat die Diskussion angefangen bei der Frage: Kombilohn oder Mindestlohn? Weder der Kombilohn noch der Mindestlohn ist ein Ziel von mir. Das sind Instrumente. Ich empfehle sehr, dass wir das auf die Beine stellen und uns zunächst klar



Franz Müntefering*

* Franz Müntefering ist Bundesminister für Arbeit und Soziales.

werden, was wir wollen. Die Instrumente sind nicht beliebig, aber darüber kann man verhandeln. Wenn man das Ziel weiß, dann kann man auch die eine oder andere Volte schlagen unterwegs und dennoch ankommen. Hier heißt das Ziel: ausreichende Einkommen auch im Niedriglohnbereich.

Ziele der Arbeitsmarktpolitik

Was sind die Ziele der Arbeitsmarktpolitik? Wir wollen mehr Menschen die Chance auf Arbeit geben. So steht es im Koalitionsvertrag. Ich würde für mich einige Dinge hinzufügen, die mitschwingen. Wir wollen Wohlstand dadurch, dass Deutschland Hochleistungs- und Hochlohnland bleibt. Wir wollen den Geringqualifizierteren Chancen geben, zu arbeiten und sich und ihre Familien zu ernähren, zu leben von ihrer Hände Arbeit. Wir wollen keine gespaltene Gesellschaft. Wir wollen, dass dies auch alles für die kommenden Generationen gilt.

38 Mrd. € für Grundsicherung und Arbeitsmarktpolitik

Was passiert dafür in diesem Jahr aktuell? 24,4 Mrd. € stehen im Haushalt für das Arbeitslosengeld II. Wir werden Sparanstrengungen unternehmen, um das nicht weiter steigen zu lassen. Wir haben im SGB-II-Änderungsgesetz beschlossen, dass junge Menschen bis zum Alter 25 in der Regel gemeinsam mit ihrer Familie eine Bedarfsgemeinschaft bilden und sich nicht Umzug und Wohnungseinrichtung aus der allgemeinen Kasse finanzieren lassen können. Das spart in diesem Jahr etwa 600 Mill. €. Es gibt natürlich Ausnahmen von diesem Rückgriffsrecht: Junge Menschen, die zum Beispiel verheiratet sind, die aus sozialen Gründen ausziehen oder aus beruflichen Gründen in andere Städte gehen müssen, werden als eigene Bedarfsgemeinschaften betrachtet.

Aber wir werden noch eine Diskussion zu führen haben, über die Definition von Bedarfsgemeinschaft überhaupt. Zwischen Januar und Oktober 2005 ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften um 16% gestiegen. Grund waren auch Dehnungstatbestände im Gesetz. Nicht von Missbrauch, wir haben dieses Vorgehen ja mit dem Gesetz selbst ermöglicht. Es ist unsere Verantwortung, dafür zu sorgen, dass man das Ganze auch finanzierbar hält. Diese Art Dehnung ist nicht erwünscht, weil nicht finanzierbar.

Neben den 24,4 Mrd. € gibt es 10 Mrd. € für die Arbeitsgemeinschaften und die optierenden Gemeinden: 3,5 Mrd. € für Verwaltung, 6,5 Mrd. € für Eingliederungsmaßnahmen, also für Qualifizierung, Weiterbildungsmöglichkeiten, Einkommenszuschüsse. Dazu kommen weitere 3,5 Mrd. €, die wir den Kommunen geben als Ausgleich für die Kosten der

Unterkunft. Macht man einen Strich darunter, dann geben wir 38 Mrd. € im Bereich Grundsicherung aus.

Instrumente schärfen

Wir werden im Verlauf des Jahres erste Konsequenzen aus der Evaluierung der Arbeitsmarktinstrumente ziehen. Wir werden zum Beispiel die Ich-AGs nicht über den 30. Juni 2006 hinaus weiterführen. Stattdessen schaffen wir ein neues Instrument für Existenzgründung aus der Arbeitslosigkeit. Wir sind dabei, alle Instrumente zu überprüfen und sie zu schärfen. Es gibt meines Erachtens zu viele Instrumente in der Arbeitsmarktpolitik. Das führt zu Unübersichtlichkeit selbst bis in die ARGEN und Arbeitsagenturen hinein. Ich glaube, dass wir das verdichten müssen auf weniger Maßnahmen, um den Menschen die Fördermöglichkeiten präsent zu machen, die zur Verfügung stehen, wenn sie in Gefahr sind, arbeitslos zu werden, und wenn sie es sind.

Hilfe beim Einstieg ins Berufsleben

Ich will das Engagement für die unter 25-Jährigen verstärken. Im letzten Jahr waren 600 000 junge Menschen unter 25 Jahren arbeitslos. Von ihnen sind zwei Drittel ohne Ausbildungsabschluss. Sie stoßen auf einen Arbeitsmarkt, in dem Menschen ohne Berufsausbildung immer schlechtere oder fast keine Chancen mehr haben. Selbst für Arbeiten, die gering qualifiziert sind, wird der Arbeitgeber sich in aller Regel für die entscheiden, die eine Ausbildung haben. Damit verbindet sich etwas. Mein Vater hätte dazu gesagt: Die haben arbeiten gelernt. Lernen, den Tag zu strukturieren, aufzustehen, hinzugehen, auch wenn du keine Lust hat, Erfolg zu haben, Misserfolg zu haben, Prüfungen zu machen, mit Menschen zusammenzuarbeiten, sich auf Neues einzustellen. Das ist wichtig. Und wer das drei Jahre lang gelernt hat, hat einen Vorteil. Selbst dann, wenn die Ausbildung nicht genau für den Beruf war, in den man nachher kommt.

Und das verfestigt sich: Wir haben Sozialhilfekarrieren, Arbeitslosengeld-II-Karrieren, die sich vererben. Wie sollen Kinder bestehen in der Schule, im Berufsleben und darüber hinaus, die in Familien groß werden, in denen sich niemand anstrengen muss, in denen man erlebt, dass man, auch wenn man liegen bleibt und sich um nichts kümmert, von irgendwoher so viel Geld bekommt, dass man gerade so überleben kann? Deshalb ist es auch im Interesse der Kinder und der nachkommenden Generation, dass wir fördern und fordern, dass wir versuchen, Einfluss zu nehmen darauf, dass der Ausbildungspakt funktioniert. Die Wirtschaft muss hier noch mehr tun. Dort gibt es noch viele, die sich verweigern. Die jungen Menschen müssen eine Chance haben, wenn sie aus der Schule herauskommen. Es darf nicht sein, dass wir ihnen während der Schulzeit sagen,

»Ihr müsst euch anstrengen, ihr müsst pauken«, und sie dann, wenn sie den Abschluss haben, zu hören bekommen: »Nichts da für dich, sei still, setz dich in die Ecke, du bekommst Stütze – stör uns nicht«. Wenn es einen strategischen Punkt gibt, an dem man aufpassen muss, dass die Gesellschaft zusammenbleibt, dann ist das der Übergang von der Schule ins Berufsleben hinein. Da müssen wir alle miteinander besser werden, da müssen wir dafür sorgen, dass wir erreichen, dass die jungen Leute nicht von der Schulbank in die Arbeitslosigkeit fallen.

Wir versuchen, junge Menschen dichter zu betreuen, über die Bundesagenturen, über die Arbeitsgemeinschaften. Ein Vermittler für maximal 75 Jugendliche – diese Zahl ist in etwa erreicht. Kein Jugendlicher soll länger als drei Monate arbeitslos sein. Wir sind im Moment bei der Zahl 4,4 Monate, aber wir werden das erreichen. Wir wollen sie auch in Qualifizierungsmaßnahmen hineinholen, weil die Strukturierung des Tages ein eigenes Gewicht hat. Dafür haben wir im letzten Jahr 7 Mrd. € ausgegeben. Das werden wir in diesem Jahr annäherungsweise auch wieder tun. Aber es bleibt eine Riesenaufgabe.

Initiative 50plus

Ich will in diesem Sommer einen Vorschlag zur Initiative »50plus« machen. Wir haben da ein großes Problem. Das hat in den achtziger Jahren begonnen mit der Verlängerung der Zahldauer des Arbeitslosengeldes. Damals haben wir alle geklatscht, als Norbert Blüm das gemacht hat. Über die Parteigrenzen hinweg. Nur einer hat das kritisiert. Das war meine IG Metall. Die hat damals gesagt: Das geht nicht, das wird dazu führen, dass die großen Unternehmen ihre Personalpolitik über die Sozialsysteme auf Kosten Dritter machen. So ist das dann auch gelaufen: Mit 54 oder 55 mit kleinem Sozialplan, langer Zahldauer Arbeitslosengeld zu Lasten der Arbeitslosenversicherung, mit 60 in die Frühverrentung zu Lasten der Rentenversicherung mit Abschlag 18%. Dahinter stand die Illusion, dass das alles Rentner sind – in Wirklichkeit sind das aber Arbeitslose. Wir müssen die Mentalität bei uns im Land brechen, dass 50- und 55-Jährige eigentlich altes Eisen sind und dass man sie nicht mehr gebrauchen kann. Wir brauchen das Wissen und die Fähigkeit dieser Generation.

Umbau der Bundesagentur auf gutem Weg

Wir werden in diesem Jahr bei der Bundesagentur etwa 1,8 Mrd. € Überschuss haben, was die Arbeitslosenversicherung angeht. Das wird dazu führen, dass wir – unter Hinzunahme eines vollen Punktes Mehrwertsteuer – im nächsten Jahr die Arbeitslosenversicherungsbeiträge um 2 Prozentpunkte senken können. Die Bundesagentur ist ein be-

liebtes Ziel für alle, die irgendetwas zu kritisieren haben. Ich will das ausdrücklich nicht tun. Kein anderes Unternehmen dieser Größe – die BA hat 100 000 Mitarbeiter – hat sich in Deutschland jemals so schnell gewandelt. An vielen Stellen funktioniert das gut. Noch nicht überall, aber ich habe keinen Grund, die Bundesagentur in besonderer Weise kritisch anzugucken.

Existenzsichernde Löhne

Das Gefühl bei vielen ist: Oben ist der Deckel drauf, der freie Fall nach unten ist eröffnet. Stundenlöhne von 4,50 €, nicht selten, 4,00 € auch. 2,98 € war das Schlimmste, was ich gesehen habe. Das sind Leute, die arbeiten den ganzen Monat, und haben zum Schluss im Portemonnaie 600,-/700,- € brutto. Weniger als ALG II. Das ist für die, die arbeiten gehen, verheerend. Natürlich es ist auch ungerecht, weil es die Würde des Menschen trifft.

Ich bin dafür, dass wir nicht versuchen, über eine Niedriglohnstrategie Deutschlands Wohlstand zu sichern. Wir werden das nicht gewinnen. Niedriglohn können andere Länder besser als wir. Wir müssen Hochleistungsland und Hochlohnland bleiben wollen. Nur wenn wir diesen Weg gehen, werden wir auch dauerhaft Wohlstandsland bleiben.

Wir müssen sehen, wie wir Stabilität gewährleisten können – mit Kombilohn, Mindestlohn oder Entsendegesetz. Was ich ausschließe, ist ein flächendeckender Niedriglohnbereich, in dem der Staat dauerhaft Lohnkostenzuschüsse zahlt. Dies hätte nichts mit Ludwig Erhard zu tun, sondern eher mit DDR. Es kann die Methode nicht sein, dass der Staat sagt: Wir zahlen dauerhaft einen Teil der Löhne. Aber dass man, um Menschen einzugliedern, punktuell und auf Zeit degressiv mit Lohnkostenzuschüssen arbeitet, dagegen habe ich nichts. Wir diskutieren das jetzt und werden im Herbst Vorschläge machen, wie man den ganzen Bereich existenzsichernder Löhne besser organisieren kann. Auch tariflicher oder gesetzlicher Mindestlohn bleibt ein bedenkenswertes Instrument.

Große stille Reserven

Wir haben große stille Reserven: die Jungen unter 25, die Älteren »50 plus« und auch die Frauen. Die Erwerbsquote der Frauen ist zu niedrig in Deutschland. Wir brauchen dringend ihre Intelligenz und Kreativität. Wenn man mit den Lehrern und Hochschullehrern spricht, dann sagen die, dass Frauen mindestens genauso gut sind wie die jungen Männer. Trotzdem gibt es den Bruch hinterher. Das hat mit Familie und Kindern zu tun. Das heißt, wir müssen an der Stelle – vor allem bei der Frage Betreuungsmöglichkeiten – besser werden.

Bildung wird wichtiger

Bildung wird immer wichtiger: Fachleute schätzen, dass 2010 etwa 40% aller Arbeitsplätze einen hohen Qualifikationsbedarf erfordern. In den achtziger Jahren waren es etwa 30%. Die Qualifikationsvoraussetzungen für die Arbeitsplätze steigen. Die Zahl der einfachen Arbeitsplätze sinkt, von 17%, geschätzt in den neunziger Jahren, auf prognostizierte 11% in 2010. Diese Entwicklung bedeutet, dass wir etwa 40% der jungen Menschen, die aus der Schule kommen, für die Universität brauchen. Wir sind derzeit ungefähr bei 37 bis 38%. Das ist noch zu wenig. 12% der jungen Menschen in Deutschland kommen ohne Abschluss aus der Schule. Eine katastrophale Zahl. Sogar 20% der 25- bis 35-Jährigen sind ohne Berufsabschluss. Das ist später kaum mehr aufzuholen. Die Weiterbildung ist katastrophal in Deutschland, nicht systematisiert. Von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern über 50 sind derzeit gerade einmal 2,4% in Weiterbildung. Zum Vergleich: In Schweden sind es 30%.

Ich glaube aber nicht, dass es nur etwas mit mangelnder Qualifikation zu tun hat, wenn die Älteren aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden. Da ist auch mental etwas völlig Verrücktes passiert, dass man nämlich diese Altersgruppe nicht mehr als leistungsfähig einschätzt. Das muss anders werden. Wenn manche Ingenieurverbände kommen und sagen, »es fehlen uns 20 000 Ingenieure in Deutschland, macht das Tor auf, wir holen uns 25- bis 35-jährige Ingenieure in der Welt«, dann sage ich: »Nein, damit bin ich nicht einverstanden. Ich möchte, dass ihr die Ingenieure, die 45 und 50 sind und in Deutschland leben, qualifiziert und einsetzt.« Wir müssen gerade bei unserer hohen Arbeitslosigkeit die Arbeit, die wir im Lande haben, mit den Menschen tun, die legerweise im Lande sind. Das muss die Priorität sein.

Soziale Gerechtigkeit als Ziel

Wenn man soziale Gerechtigkeit will, darf man heute nicht nur über Verteilungsgerechtigkeit sprechen, sondern auch über Generationengerechtigkeit, über Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern und vor allen Dingen über Bildungsgerechtigkeit, über Chancengerechtigkeit für die jungen Menschen. Dass wir investieren in die Köpfe und in die Herzen der jungen Menschen, ist die entscheidende Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit und für die Alterssicherung im Lande. Da entscheidet es sich, ob wir morgen und übermorgen noch gut sind, ob wir sehr gut sind, ob wir bestehen können.



Hermann Otto Solms*

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der neuen Bundesregierung: Eine Bewertung aus liberaler Sicht

»Der Abbau der Arbeitslosigkeit ist zentrale Verpflichtung unserer Regierungspolitik« so haben es die Koalitionspartner formuliert. An dieser Verpflichtung muss sich die neue Regierung messen lassen. Aber leider ist in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik keine Bewegung nach vorne zu erkennen. Im Gegenteil, Union und SPD liegen teilweise in ihren Positionen so weit auseinander, dass sie sich blockieren. Wer sich aber über den Weg nicht einigen kann, ist zum Stillstand gezwungen.

Die neue Regierung ist mit einer beispiellosen Mehrheit im Bundestag ausgestattet. Statt aber diese Machtfülle mutig im Interesse der Arbeitslosen zu nutzen, diskutiert sie nur reformpolitisches Klein-Klein. Für die notwendigen Reformen im Arbeitsrecht bringt die große Koalition die Kraft nicht auf. Zu den angekündigten Neuregelungen im Niedriglohnbereich ist von ihr außer Stichworten nichts zu hören. Wie sie die dringend erforderliche Senkung der Lohnzusatzkosten auf dauerhaft unter 40% bringen will, ist nicht erkennbar.

Eine Reform der Arbeitsmarktpolitik, die zu mehr Beschäftigung führen soll, wird immer auch mit Zumutungen an die Menschen einhergehen. Das ist unvermeidlich, aber richtig und zulässig, wenn die Betroffenen im Gegenzug die Chance auf einen Arbeitsplatz erhalten. Deshalb müssen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zwingend mit einer Liberalisierung des Arbeitsmarktes verbunden sein. Aber diese Verknüpfung mit Jobchancen fehlt, und da liegt die Ungerechtigkeit der gegenwärtigen Politik.

* Dr. Hermann Otto Solms ist Finanzpolitischer Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion.

Der Arbeitsmarkt ist überreguliert und verriegelt

Für das Arbeitsrecht gilt, dass Arbeitnehmerschutz auch Schutz vor Arbeitslosigkeit sein muss. Aber bei uns bleiben die Arbeitslosen außen vor. Wer einmal draußen ist, kommt kaum wieder rein. Das gilt besonders für den Niedriglohnbereich. Der deutsche Arbeitsmarkt ist bürokratisch überladen, es gibt zu viele arbeitsrechtliche Vorschriften, die Flächentarifverträge sind zu starr. Im Koalitionsvertrag wurden wesentliche Reformelemente, wie betriebliche Bündnisse und das Aufbrechen des Tarifkartells, ausgespart. Beim Kündigungsschutz zeichnet sich ein Rückschritt ab.

Damit neue Arbeitsplätze entstehen können, brauchen wir dringend eine stärkere Differenzierung bei Löhnen und Arbeitszeiten nach Regionen und Sektoren. Löhne und Arbeitszeiten müssen sich an den betrieblichen Notwendigkeiten vor Ort orientieren. Wir brauchen *betriebliche Bündnisse* für Arbeit durch Lockerungen im Tarifvertragsrecht. Es reicht nicht, auf die Tarifvertragsparteien zu hoffen, nötig ist eine gesetzgeberische Grundlage.

Auch die Kompromissformeln der Koalitionspartner zum Kündigungsschutz werden den Arbeitsmarkt nicht beleben. Sie sind nicht im Interesse der Arbeitslosen. Nicht nur die Vertragsfreiheit auch die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit hat Verfassungsrang. Wir haben heute arbeitsrechtlich eine Situation, wo nicht die Ausweitung, sondern die Ausdünnung und Flexibilisierung des Arbeitsrechts den Arbeitnehmerinteressen dient. Die Regierung müsste den Schwellenwert des Kündigungsschutzgesetzes deutlich anheben und die betriebsbedingte Kündigung durch eine Optionsregelung vereinfachen und beschleunigen.

Die Arbeitsmarktpolitik wird nur erfolgreich sein, wenn wir die Arbeitslosenverwaltung grundlegend reformieren, wenn wir das Prinzip der Versicherung in der Arbeitslosenversicherung stärken und wenn wir zukünftig die Betreuung der Arbeitslosen und die aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip organisieren. Sie gehören in die Zuständigkeit der Kommunen. Selbstverständlich müssen alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente daraufhin überprüft werden, ob sie tatsächlich der schnellen Integration in den ersten Arbeitsmarkt dienen.

Die Bruttolöhne sind zu hoch

Die Bruttolöhne am unteren Ende unseres Arbeitsmarktes sind zu hoch, um wettbewerbsfähig zu produzieren. Kein anderes europäisches Land belastet den Faktor Arbeit derart hoch mit Lohnzusatzkosten. Nicht einmal die Skandinavien leisten sich das. Von den hohen deutschen Arbeitskosten geht durchschnittlich nur gut die Hälfte als Nettolohn an den Arbeitnehmer. Der Rest fließt in Form von Bei-

trägen an die Sozialversicherungen und als Lohnsteuer in den Staatshaushalt.

Es liegt auf der Hand, dass bei so hoher Abgabenlast gerade in wenig produktiven Bereichen keine Beschäftigung entsteht. Arbeitsintensive und kapitalarme Produktionen haben in der Regel eine niedrige Grenzproduktivität. Bei niedriger Produktivität ist schnell der Punkt erreicht, wo die Kosten für die Arbeitskraft deren Grenzproduktivität übersteigen. Das erklärt die ökonomische Notwendigkeit niedriger Löhne bei gering qualifizierten, wenig produktiven Menschen.

Aber bei uns ist die Arbeitslosigkeit nirgendwo so hoch wie unter gering qualifizierten Menschen. Sie sind in besonderem Maße die Leidtragenden und Verlierer unserer Arbeitsmarktsituation. Fast 2 Millionen oder 39% der Arbeitslosen in unserem Land sind gering qualifiziert oder haben keinen Berufabschluss. Ihre Arbeitslosenquote liegt bei über 20%. Die Arbeitslosenquote von Hochschulabsolventen dagegen bewegt sich langfristig um die 5%. Rechnet man noch die Langzeitarbeitslosen hinzu, deren Qualifikation sich während der Arbeitslosigkeit nicht eben verbessert, so kann man sagen: Gut die Hälfte der Arbeitslosen ist niedrig qualifiziert. Also alles Menschen, die theoretisch in Bereichen mit einer geringen Wertschöpfung Beschäftigung finden könnten, wenn es denn Arbeitsplätze gäbe.

Der Sozialminister sagt nun, er will existenzsichernde Löhne. Deshalb treibt er die Debatte um Mindestlöhne voran. Es ist in der Tat eine politische Aufgabe, Menschen mit geringer Qualifikation in die Lage zu versetzen, aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt zu sichern. Es ist aber nicht Aufgabe der Politik, Löhne festzusetzen. Nach der Logik der Marktwirtschaft sollten auch auf dem Arbeitsmarkt Angebot und Nachfrage über den Mechanismus des Preises, also des Lohnes, zum Ausgleich gebracht werden. Die Löhne würden auch nicht ins Bodenlose fallen. Sie sinken nur, bis Angebot und Nachfrage an Geringqualifizierten ausgeglichen sind.

Natürlich ist es wichtig und richtig, auch gering qualifizierten Menschen ein vertretbares Einkommen zu sichern. Mit Mindestlöhnen erreicht man das aber nicht. Mindestlöhne verhindern eine bessere Beschäftigungssituation im Niedriglohnbereich. Und den Arbeitslosen nutzen Mindestlöhne gar nichts. Jeder Mindestlohn grenzt einen unteren Produktivitätsbereich aus dem Arbeitsmarkt aus. Mit Mindestlöhnen werden Arbeitsplätze vernichtet, und die Arbeitslosigkeit steigt.

Die politische Aufgabe, das Existenzminimum zu sichern, kann der Sozialminister nicht an die Tarifvertragspartner weiterreichen. Die Sicherung des Existenzminimums nach den vom Verfassungsgericht vorgegebenen Kriterien ist Angelegenheit unseres sozialen Sicherungssystems. Es mag zwar gut gemeint sein, ist aber dennoch falsch, Löhne nach Ge-

rechtingkeitsgesichtspunkten fixieren zu wollen. Die Löhne müssen sich an der Produktivität orientieren. Soziale Gesichtspunkte müssen wir im Sozialrecht, nicht im Tarifrecht berücksichtigen.

Wenn sich zeigt, dass in bestimmten Bereichen in der freien Wirtschaft keine existenzsichernden Löhne erwirtschaftet werden können – in einigen Wirtschaftszweigen werden Tariflöhne von 4 € die Stunde und weniger gezahlt –, dann muss unser soziales Sicherungssystem die Differenz ergänzen, statt die Menschen erst in die Arbeitslosigkeit zu schicken und hinterher mit Sozialtransfers zu versorgen.

Die Sozialkosten belasten die Arbeitskosten, Nichtarbeit wird subventioniert

Unser ganzes System der sozialen Absicherung lastet auf den Schultern der abhängig Beschäftigten. Unsere sozialen Sicherungssysteme sind an den Lohn angebunden. Die damit verbundenen hohen Lohnzusatzkosten schwächen die Wettbewerbsfähigkeit des Faktors Arbeit am Standort Deutschland.

Die hohe Abgabenbelastung ist wie ein Teufelskreis. Die große Zahl der Arbeitslosen treibt die Ausgaben für die soziale Absicherung in die Höhe. Um die steigenden Ausgaben abzudecken, müssen die Abgaben erhöht werden. Weil die Sozialabgaben so hoch sind, steigt wiederum die Zahl der Arbeitslosen usw. Gleichzeitig werden die Leistungen des Systems zunehmend rationiert, um den Kostenanstieg abzubremsen. Der wachsende Sozialstaat erfordert mittlerweile ein Drittel des Bruttosozialproduktes, verbunden mit steigenden Bürokratiekosten und Fehlsteuerungen.

Deshalb müssen Arbeitskosten und die Finanzierung unserer sozialen Sicherungssysteme dringend entkoppelt werden. Wir brauchen eine grundlegende Neuordnung der Sozialversicherungen, weg von der Umlagefinanzierung hin zu mehr eigenverantwortlicher Vorsorge auf der Basis von Kapitaldeckungsverfahren. Wettbewerb, Wahlfreiheit und Eigenverantwortung müssen im Vordergrund stehen.

Wenn es gelingt, den Abgabenkeil zwischen Brutto- und Nettolöhnen zu verkleinern, dann können die Bruttolöhne sinken. Das führt dazu, dass auch im Niedriglohnsektor mehr Arbeitsplätze entstehen können. Auch für einen Arbeitssuchenden wächst der Anreiz, eine Arbeit aufzunehmen, da er sich durch Arbeit besser stellen kann als durch Nichtarbeit.

Unser gegenwärtiges System bietet zu wenig Anreize für die Empfänger staatlicher Transferleistungen, eine Arbeit aufzunehmen. Wer erst einmal seinen Arbeitsplatz verloren hat und von Sozialtransfers lebt, für den ist die Schwelle zum Wiedereinstieg in das Arbeitsleben hoch.

Die Belastung allein mit Sozialabgaben liegt bei 42%. Die Sozialabgaben müssen auf einem Arbeitsplatz aber zunächst einmal erwirtschaftet werden. Soll sich das Arbeiten für einen Arbeitssuchenden finanziell lohnen, muss er so produktiv sein, dass er sich vom Einkommen her verbessert und darüber hinaus seine Sozialabgaben erwirtschaften kann. Ein Job, in dem er nur ein bisschen mehr verdient, ist finanziell nicht attraktiv, da er sich nach Abzug der Sozialabgaben nicht verbessern wird.

So wie das System jetzt konstruiert ist, wird Untätigkeit subventioniert und die Aufnahme von Arbeit sanktioniert. Die hohe Subventionierung von Nichtarbeit macht die Arbeitsaufnahme unattraktiv.

Ein Beispiel: Ein Ehepaar in München lebt von Arbeitslosengeld II, sie haben zwei Kinder von 13 und 16 Jahren, beide Ehepartner gehen einem Ein-Euro-Job nach. Nach heute gültigem Recht erzielen sie ein monatliches Einkommen von 2 254,- €. Das entspricht einem Bruttostundenlohn von 13,01 € eines Vollzeitalleinvertieners. Der Tarifstundenlohn z.B. eines bayerischen Schalterbeamten im Bankgewerbe liegt mit 11,42 € deutlich darunter. Mit Arbeitslosengeld II steht das Ehepaar deutlich besser da.

Wer arbeitet, muss sich aber besser stellen als Erwerbsfähige, die nicht regulär arbeiten. Arbeit muss sich lohnen gegenüber Nichtarbeit. Das System muss daher umgestellt werden.

Statt Arbeitseinkommen durch Sozialtransfers zu ersetzen, muss der Grundgedanke sein: besser Hilfe zur Arbeit, statt Hilfe oder Arbeit. Das ist die Grundidee der Kombilohnmodelle. Lohnneinkommen und staatliche Transfereinkommen werden miteinander kombiniert. In diesem Sinn ist das Bürgergeld der Liberalen ein Kombilohnmodell. Ein Kombilohn kann erfolversprechend sein, wenn es gelingt, ihn so zu gestalten, dass keine regulären Arbeitsplätze durch kombifinanzierte Arbeitsplätze verdrängt werden.

Wer aber Kombilöhne mit Mindestlöhnen kombinieren will, hat entweder das Prinzip nicht verstanden oder will originär staatliche Aufgaben auf die Tarifpartner verlagern. Hier würde der Sozialminister sich unter dem Deckmantel sozialer Gerechtigkeit aus der Verantwortung stehlen. Nicht nur, dass ein so verstandener »Kombilohn« systematisch falsch ist, er kann auch nicht funktionieren. »Das ist wie Bremsen und Gas geben zugleich« hat Professor Sinn sehr treffend angemerkt.

Die Alternative: Liberales Bürgergeld

Die gravierenden Probleme unseres Sozialstaates erfordern eine grundlegende Reform. Dabei sollten wir nicht gegen, sondern mit den Kräften des Marktes arbeiten. Schon Ludwig Erhard meinte, wenn er von der sozialen Marktwirtschaft

sprach, dass der Markt sozial sei und nicht, dass man ihn noch sozial machen müsse.

Folgende Prinzipien sollten uns leiten:

- Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe: Jeder Bürger soll ohne Armut ein selbstbestimmtes Leben führen können. Der Sozialstaat soll dem Einzelnen die Hilfen zuteil werden lassen, die es ihm ermöglichen, dieses Ziel, soweit eben möglich, aus eigener Kraft zu erreichen.
- Subsidiaritätsprinzip: Auch der Sozialstaat muss sich von unten nach oben aufbauen.
- Leistungsprinzip: Jeder Bürger muss durch Arbeit ein höheres Einkommen erzielen können, als wenn er nicht arbeitet.
- Solidaritätsprinzip: Wer staatliche Leistungen in Anspruch nimmt, muss auch zu einer zumutbaren Gegenleistung bereit sein.
- Prinzip der Transparenz und Zielgenauigkeit: Der Sozialstaat muss den Schwachen wirksam helfen und darf von den Findigen und Faulen nicht ausgenutzt werden.

Das liberale Bürgergeld baut auf diesen Prinzipien auf. Das liberale Bürgergeld ist ein Steuertransfersystem aus einem Guss. Es greift die Idee der negativen Einkommensteuer auf und verbindet sie mit einer Entbürokratisierung der sozialen Absicherung. Steuerpflicht und Transferanspruch werden zentral verrechnet. Das liberale Bürgergeld ist der Lösungsansatz für ein einfaches, transparentes und dadurch gerechtes Sozialsystem. Und es ist ein entscheidender Reformschritt für die Aktivierung der Arbeitslosen hin zu einer regulären Erwerbstätigkeit. Es zielt auf den Abbau von Bürokratie und von Arbeitslosigkeit zugleich.

In Deutschland gibt es derzeit eine große Zahl steuerfinanzierter Sozialleistungen, die von den unterschiedlichsten Stellen verwaltet werden. Mit dem Bürgergeld werden diese ganzen Transfers in einem Universaltransfer zusammengefasst. Dieser Universaltransfer wird mit dem Steuersystem und dem Kindergeld zu einem Steuertransfersystem verbunden. Der überwiegende Teil aller finanziellen Beziehungen zwischen Bürgern und Staat und der soziale Ausgleich zwischen Leistungsstarken und Bedürftigen findet somit nach einfachen und transparenten Regeln im Steuersystem statt.

Das Bürgergeld unterstützt dort, wo Hilfe nötig ist. Es ist ausschließlich an der Bedürftigkeit ausgerichtet. Bedürftig ist derjenige, der nicht oder teilweise nicht in der Lage ist, aus eigener Kraft das durch das Bundesverfassungsgericht beschriebene sozio-kulturelle Existenzminimum zu erwirtschaften.

Das Bürgergeld setzt das Leistungsprinzip auch im Niedriglohnbereich in Kraft. Wer arbeitet, muss spürbar mehr bekommen, als derjenige, der nicht arbeitet. Das unterschei-

det dieses liberale Konzept von den Aufstockungsmöglichkeiten des Arbeitslosengeld II. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II bieten keinen ausreichenden Anreiz zur Aufnahme von Arbeit. Die Beispielrechnung weiter oben hat das gezeigt. Das Bürgergeld dagegen wird mit dem Sozial- und dem Steuersystem so verzahnt, dass jeder Hinzuverdienst sich lohnt, da er nur gleitend mit dem Transfereinkommen verrechnet wird.

Das liberale Bürgergeld ist eine Hilfe zur Arbeit. Löhne mit geringer Wertschöpfung werden unterstützt. Das liberale Bürgergeld ist ein entscheidender Reformschritt zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich, zum Bürokratieabbau und zur Steigerung von Effizienz und Gerechtigkeit unseres sozialen Sicherungssystems.



Heike Maria Kunstmann*

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der neuen Bundesregierung in der Kontroverse

Zur beschäftigungspolitischen Eröffnungsbilanz von Schwarz-Rot

Bei der Bilanzierung der ersten 100 Tage von Bundeskanzlerin Merkel fand sich überall an prominenter Stelle der Hinweis auf die mehr als 5 Mill. Arbeitslosen, die im Februar zu beklagen waren. Noch war die Enttäuschung meist zwischen den Zeilen versteckt, aber der Tenor mancher Kommentare lautete: *Sie kann es also auch nicht!* Vergessen schien, dass die Bundeskanzlerin und ihr Kabinett wenige Wochen zuvor unter medialen Aspekten einen exzellenten Start hingelegt haben.

In einer durch Medien gesteuerten Gesellschaft müssen wir damit leben, dass die Finessen der Arbeitsmarktstatistik nichts gegen die Magie einer einzigen großen Zahl ausrichten können. Das ist übrigens in der Tarifpolitik ganz ähnlich. »Wieder über fünf Millionen Arbeitslose!« ist eine Schlagzeile von einiger Qualität. »Saisonbereinigte Arbeitslosenzahl im Februar trotz des harten Winters um 5 000 gesunken«, was die Realität auf dem Arbeitsmarkt viel präziser beschreibt, wäre dazu eine mehr als öde und daher unprofessionelle Alternative.

Es ist schon schwierig genug, die Faktenlage zu beurteilen. Die Nürnberger Statistik bietet sehr viele Wahrheiten, was die Urteilsfindung erschwert. Nach Einschätzung unserer Experten sind in diesem extrem kalten und extrem langen Winter saisonale und konjunkturelle Entwicklung auf dem

Arbeitsmarkt nicht verlässlich voneinander zu trennen. Die saisonbereinigte Arbeitslosenzahl lag im Februar bei 4,70 Millionen – davon dürften aber mindestens 50 000 auf das Konto der großen Kälte gehen. Ab April werden wir erleben, wie die Arbeitslosenzahlen massiv ins Rutschen kommen. Dann könnte ein schlauer Redakteur auf die Idee kommen, dass Angela Merkel zwar in den ersten 100 Tagen am Arbeitsmarkt gar nichts zustande gebracht habe – aber in den zweiten 100 Tagen umso mehr!

Es steht außer Zweifel, dass die neue Bundesregierung das Konjunkturklima allein durch ihre Existenz spürbar erwärmt hat. Bei uns in der M+E-Industrie haben sich die ifo Indizes der Geschäftslage und der Geschäftserwartungen just zu dem Zeitpunkt nach oben gedreht, als sich abzeichnete, dass es in Kürze eine neue Regierung geben wird. Seither geht es Monat für Monat mit den beiden Indikatoren nach oben.

Wir haben seit Jahren zum ersten Mal eine Übereinstimmung zwischen der Beurteilung der Lage und der Erwartungen in die geschäftliche Zukunft – und in beiderlei Hinsicht herrscht das Positive eindeutig vor.

Aus dem Blickwinkel der Tarifpolitik sind diese Fakten ambivalent. Einerseits freuen wir uns mit für unsere Betriebe, dass es bei ihnen mit Aufträgen und Produktion nach oben geht. Andererseits wissen wir, dass der aufkeimende Optimismus nach aller Erfahrung zu überzogenen Lohnforderungen führt. Sobald der Tarifabschluss auch nur in der Nähe dieser Forderungen liegt, kippt die Stimmung der Unternehmer prompt wieder um. Während der vergangenen drei Tarifrunden hat sich alles genau nach diesem Schema abgespielt – daraus müssen wir diesmal lernen!

Damit es nicht missverstanden wird: Wir sehen die positive Stimmung in der Wirtschaft als ein uneingeschränkt erfreuliches Phänomen. Wir wissen, dass es sich teilweise um Vorschusslorbeeren handelt, dass die Leistung also noch nachgeliefert werden muss. Es sollte aber anerkannt werden, dass Frau Merkel und ihre Mannschaft uns erst einmal aus einem tiefen Stimmungsloch herausgeholt haben. Dass die Bundesregierung zum Start eine günstige Grundströmung der Weltwirtschaft erwischt hat und noch eine Zeit lang auf dieser Welle reiten kann, ist ein glücklicher Umstand, den man ihr nicht anlasten sollte. Fortune zu besitzen, ist schließlich nicht das Schlechteste, was eine erfolgreiche Regierung dem Volk bieten kann.

Das Gesamtkonzept: Stimmige Prinzipien, zögerliche Umsetzung

Aus dem Koalitionsvertrag lassen sich vier beschäftigungspolitische Grundsätze von Schwarz-Rot herauskondensieren:

* Dr. Heike Maria Kunstmann ist Hauptgeschäftsführerin des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall.

- Erstens wird anerkannt, dass zum Abbau der Arbeitslosigkeit weiterhin auch *Anstrengungen der Arbeitsverwaltung* und der Arbeitslosen selbst erwartet werden. Also müssen die Hartz-Reformen weiter vorangetrieben werden.
- Zweitens wird festgestellt, dass die *gesetzlichen Personalzusatzkosten* für unsere Unternehmen ein Handicap im internationalen Wettbewerb darstellen. Also muss die Reform der Sozialen Systeme hier Entlastung bringen, damit wieder mehr Arbeit in Deutschland bezahlbar wird.
- Drittens wird zumindest ansatzweise eingeräumt, dass das Arbeitsrecht zwar die Beschäftigten schützt, aber den Arbeitslosen schaden kann, weil es die Betriebe von Neueinstellungen abhält. Also muss es zu einer *Deregulierung* kommen.
- Viertens wird stillschweigend unterstellt, dass Beschäftigungspolitik in Form des *deficit spending* nicht in Frage kommt, weil sie die Staatsfinanzen wohl endgültig ruinieren würde, ohne den Arbeitsmarkt zu entlasten. Also muss der Bundeshaushalt auf *Konsolidierungskurs* getrimmt werden.

Diese Grundsätze sind nicht sonderlich spektakulär, sie sind aber in sich stimmig und entsprechen dem *mainstream* der europäischen Wirtschaftspolitik. Sie unterscheiden sich nur unwesentlich von den beschäftigungspolitischen Leitlinien von Rot-Grün. Das muss aber kein Fehler sein, denn die Regierung Schröder-Fischer ist in der Beschäftigungspolitik nicht an konzeptionellen Fehlern gescheitert, sondern daran, dass sie ihre Erkenntnisse nicht konsequent in praktische Politik umsetzen konnte.

Zu kritisieren ist, dass die Bundesregierung den Reformprozess nur zögerlich in Angriff nimmt. Die meisten Schritte gehen in die richtige Richtung, aber das Tempo ist zu niedrig. Was bis Ende 2006 eigentlich unter Dach und Fach sein sollte, wird vermutlich nicht vor Mitte 2008 vollendet sein.

Zu den Handlungsfeldern der Beschäftigungspolitik

Arbeitsmarktpolitik: mehr Plus als Minus

In der Arbeitsmarktpolitik sieht sich die neue Bundesregierung in einer zwiespältigen Situation. Die ganz großen, grundlegenden, ideologisch umkämpften und schließlich auch schmerzhaften Entscheidungen hat Rot-Grün getroffen. Das ist ein günstiger Umstand, weil die gesetzgeberische und administrative Feinarbeit in relativer Ruhe vollzogen werden kann. Auf der anderen Seite bietet dieses Politikfeld nur ganz geringe Chancen für eine Schärfung des politischen Profils.

Auf jeden Fall positiv zu bewerten ist das *grundsätzliche Festhalten an den Hartz-Reformen*. Diese stehen als starke Sym-

bole für eine zeitgemäße Interpretation des Sozialstaates, der es gelernt hat, sich nicht am Opportunen zu orientieren, sondern daran, was solide, nachhaltig und ohne Folgeschäden finanzierbar ist. Die Regierung hat die Kritik an der Fortführung von Hartz IV, die aus der SPD und aus Teilen der CDU auf sie zukam, unbeschadet überstanden.

Die übrigen Baustellen der Arbeitsmarktpolitik sind aus politischem Blickwinkel nicht aufregend. Für die künftige Entwicklung der Arbeitslosenzahlen spielen sie trotzdem eine wichtigere Rolle als Hartz IV.

Das gilt für die *Beitragssatzsenkung zum 1. Januar 2007*. Sie wird unsere hohen Arbeitskosten brutto um 1 Prozentpunkt reduzieren und dafür sorgen, dass trotz des um 0,2 Prozentpunkte erhöhten Rentenbeitrags eine Nettoentlastung von 0,8 Prozentpunkten stattfinden kann.

An dritter Stelle auf der arbeitsmarktpolitischen Positivliste steht, dass auch beim Arbeitslosengeld I weiter Kurs gehalten wird. Der Versuch, bei älteren Arbeitslosen zu den 32 Monaten aus der Vor-Hartz-Ära zurückzukehren, ist offenkundig gescheitert. Es bleibt bei den derzeit geltenden *18 Monaten* – aber zwölf wären noch besser. Die Wahrung der Reformprinzipien und die Sicherung der Kassenlage bilden den doppelten Nutzen dieser Entscheidung.

Auf der Habenseite sehen wir das Vorhaben, das *Förderinstrumentarium* deutlich zusammenzustrichen und die Mittel auf nachweislich erfolgreiche Projekte zu konzentrieren. Das schafft mehr Effizienz und könnte zugleich dazu beitragen, dass die Arbeitsverwaltung auf längere Sicht ihr Image als Subventionsdickicht endlich ablegt. Die jüngsten Studien, die den vor Jahren noch gefeierten Reformmaßnahmen ein schlechtes Zeugnis ausgestellt haben, geben zu denken. Die vom Arbeitsministerium in Auftrag gegebene Evaluation des gesamten arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums ist bisher nicht komplett veröffentlicht. Die Fragezeichen, die hinter der Effizienz der Personal-Service-Agenturen (PSA) stehen, scheinen berechtigt zu sein. Die Entscheidung, dass nicht mehr jede Arbeitsagentur eine PSA betreiben muss, ist nach unserer Ansicht richtig. Bei der ICh-AG gehen die verschiedenen Bewertungen weit auseinander. Die beabsichtigte Straffung der beiden Existenzgründerhilfen zu einem einzigen Förderinstrument ist zu begrüßen. Was für uns in diesem Kontext wichtig ist: Es darf aber nicht passieren, dass das Konzept des Fördern und Fordern wegen solcher partieller Schwachstellen insgesamt zur Disposition gestellt wird.

Zwei Entscheidungen mit starker medialer Wirkung sind abschließend positiv zu erwähnen. Der Anreiz für junge Leute, die *elterliche Wohnung* zu verlassen, nur um staatliche Mittel zu bekommen, wird spürbar verringert. Das andere nicht weniger öffentlich umstrittene Thema mit politischem Kor-

rekturbedarf ist die *Umkehr der Beweislast* bei der Anrechnung des Partnereinkommens.

Nicht in den Reformkontext passt dagegen die Verlängerung der *58er-Regelung*, wonach Arbeitslose über 58 Jahren sich dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung halten müssen. Das mag zwar die Statistik verschönern, zeugt aber nicht gerade davon, dass Schwarz-Rot die richtigen Antworten auf die große Herausforderung Demographie bereithält. Die Älteren werden dadurch förmlich vom Arbeitsmarkt ausgesteuert. Das verträgt sich gar nicht mit dem Reformprojekt Rente mit 67.

Ebenfalls negativ zu bewerten ist die *Ost-West-Angleichung* beim Arbeitslosengeld II. Nominell sieht es nach mehr Gerechtigkeit aus, angesichts der niedrigen Kosten der Lebenshaltung im Osten kehrt in realer Rechnung die Ungerechtigkeit erst durch die Angleichung in das System ein – und es kostet obendrein öffentliche Mittel.

Sozialpolitik: bestenfalls ausgeglichene Bilanz

Aus der *Rentenversicherung* kommt 2007 die bereits erwähnte Belastung von 0,2 Prozentpunkten auf die Betriebe zu. Das ist grundsätzlich ein Fehler, weil es dem erklärten Vorhaben widerspricht, die gesetzlichen Personalzusatzkosten zu reduzieren. Allerdings muss fairerweise anerkannt werden, dass die Hauptlast zur langfristigen Konsolidierung der Rentenversicherung auf anderen Schultern liegen wird. Die Bundesregierung hat sehr offen darüber informiert, dass die gesetzliche Rente mittelfristig nicht wachsen kann, so dass das gesetzliche Rentenniveau weiter deutlich sinkt. Die Heraufsetzung des Rentenalters auf 67 Jahre wird, neben dem höheren Beitragssatz, die Arbeitnehmer belasten. All das macht die Erhöhung des Rentenbeitrags der Arbeitgeber ökonomisch nicht richtiger, sie ist und bleibt ein Schritt in die falsche Richtung.

Es bleibt daher zu hoffen, dass alles, was 2007 bei der *ergänzenden Altersvorsorge* geschieht, das renten- und beschäftigungspolitische Ziel vor Augen hat: Die Lohnzusatzkosten dürfen nicht steigen, und die Rahmenbedingungen für die Alterssicherung müssen verlässlich werden! Wir fordern daher von der Politik, dass sie ihr Konzept schnellstens vorstellt, damit wir in der laufenden Tarifrunde auf verlässlicher Rechtsgrundlage über einen Rentenbaustein entscheiden können.

In der *gesetzlichen Krankenversicherung* zeichnet sich nach unseren Informationen das so genannte Drei-Säulen-Modell ab, das aus einem Arbeitgeberbeitrag, einem Arbeitnehmerbeitrag und einer Gesundheitsprämie besteht. Uns interessiert in erster Linie der Arbeitgeberbeitrag. Hierzu gibt es eine gute und eine schlechte Nachricht. Die gute Nach-

richt: Der Beitragssatz soll eingefroren werden – und die schlechte: Die Beitragsbemessungsgrenze soll wegfallen. Das würde bedeuten: Kurzfristig wird die Krankenversicherung für die Betriebe nicht billiger; bei hoch qualifizierter Belegschaft kann es sogar teurer werden.

In der *Pflegeversicherung* gibt es über Absichtserklärungen hinaus keine belastbaren Informationen. Es ist an die Einführung von kapitalgedeckten Elementen gedacht, was für die Zukunftsfestigkeit richtig und notwendig ist. Auf der Leistungsseite soll allerdings draufgesattelt werden. Spätestens ab 2008 wird der Beitragssatz steigen, weil das jährliche Defizit aus den angehäuften Reserven nicht mehr gedeckt werden kann. Danach wird der Finanzierungsbedarf schlagartig in die Höhe gehen – es sei denn, die Leistungen würden wider Erwarten reduziert.

Über die drei genannten Teilbereiche der Sozialpolitik gesehen lässt sich nur mit sehr viel gutem Willen eine neutrale beschäftigungspolitische Bewertung vergeben. Denn über die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung insgesamt gerechnet sind keinerlei Entlastungen zu erkennen. Unter die 40%-Marke werden wir so jedenfalls nicht kommen können.

Arbeitsrecht: mehr Minus als Plus

Eine große Enttäuschung sind für uns die arbeitsrechtlichen Entscheidungen der neuen Bundesregierung. Hier läuft eigentlich gar nichts in die richtige Richtung.

Die geplante Verbesserung beim *Kündigungsschutz* ist für sich betrachtet ein richtiger Ansatz, die gesetzlichen Rahmenbedingungen beschäftigungsfreundlicher zu gestalten. Die Aufgabe des in der Praxis erprobten und bewährten Instruments der *sachgrundlosen Befristung* ist jedoch kontraproduktiv. Der Tausch »Option zur Verlängerung der Wartezeit gegen Aufgabe der Möglichkeit zur sachgrundlosen Befristung« würde zu vielfältigen Folgeproblemen führen, die der Gesetzgeber befriedigend regeln müsste, soll es nicht zu neuen Einstellungsbarrieren kommen.

Es müsste sichergestellt werden, dass die *Wartezeit* auch mit solchen Arbeitnehmern verlängert werden kann, die nach gegenwärtiger Gesetzeslage einen besonderen Kündigungsschutz hätten (z.B. Schwerbehinderte, Mitglieder des Betriebsrates). Auch darf der Gestaltungsspielraum für die Tarifvertragsparteien nicht eingeengt werden. Gegenwärtig können sie den Befristungszeitraum auf über 24 Monate ausdehnen. In manchen Branchen ist hiervon Gebrauch gemacht worden (z.B. chemische Industrie).

Eine Erleichterung von Einstellungen wäre es, wenn die Arbeitsvertragsparteien zwischen der Verlängerung der Wartezeit und der sachgrundlosen Befristung wählen könnten.

Diese Optionslösung entspräche dem Sinn der Koalitionsvereinbarung, die Kumulation beider Möglichkeiten auszu-schließen. Die Arbeitsvertragsparteien müssen sich dann für das eine oder das andere entscheiden. Entscheiden sie sich für die Befristung, besteht nach sechs Monaten Wartezeit Kündigungsschutz bis zum vereinbarten Ende des Arbeitsverhältnisses.

Die von uns seit Jahren geforderte Klarstellung des Günstigkeitsprinzips im Tarifvertragsgesetz hat die Funktion, konjunkturell gefährdete Arbeitsplätze zu retten. Abweichungen vom Tarifvertrag, die der Beschäftigungssicherung oder dem Beschäftigungsaufbau dienen, sollen die Betriebsparteien auch ohne Zustimmung der Tarifparteien vereinbaren können. Hier ist bisher nichts gekommen – und wir haben auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Koalition das Thema anfassen würde.

Wir werden uns zwar in der Tarifrunde 2006 darum bemühen, diese von der Bundesregierung leider unerledigte Hausaufgabe auf anderem Wege zu lösen. Wir befürchten aber, dass die Gewerkschaft keinem Ergebnis zustimmen wird, das so viel beschäftigungspolitisches Gewicht hätte wie eine gesetzliche Regelung. Denn speziell die IG Metall fühlt sich durch betriebliche Bündnisse in ihrer Machtposition stark eingeschränkt und wird einer echten Öffnungsklausel kaum zustimmen. Sie bevorzugt das System von Ergänzungstarifverträgen (»Pforzheim-Prozess«), bei dem sie die Abweichungen vom Flächentarifvertrag in eigener Regie regelt.

In die falsche Richtung geht es nach unserer Ansicht beim gesetzlichen Mindestlohn. Wir bewerten dieses Instrument negativ und haben mit dieser Einschätzung weite Teile der Wissenschaft hinter uns. Das Mindestlohn-Paradoxon wurde in den vergangenen Monaten intensiv in den Medien diskutiert:

- Wird der Mindestlohn hoch genug angesetzt, um zu greifen, dann zerstört er die Chancen von Ungelernten, ins Beschäftigungssystem einzusteigen.
- Wird der Mindestlohn niedrig genug gehalten, um Beschäftigung für Geringqualifizierte entstehen zu lassen, dann greift er nicht. Da würde auch die vom BAG definierte Sittenwidrigkeitsgrenze der Entlohnung ausreichen, die bei 33% unterhalb des untersten Tariflohns der Branche liegt.

Kürzlich schien als einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn ein Betrag von 6 € pro Stunde ausgemachte Sache. Mit dieser Zahl könnte – pragmatisch betrachtet – die Hochlohnbranche M+E-Industrie leben. Sie liegt eng an der Sittenwidrigkeitsgrenze des BAG. Es gibt aber auch Wirtschaftsbereiche, die in den untersten Lohngruppen in den ostdeutschen Tarifgebieten weniger als 3 € bezahlen und im Westen nur

knapp darüber liegen. Dort würde der Mindestlohn Arbeitsplätze vernichten.

Mit der Problematik des Mindestlohns hängt indirekt auch die Tragfähigkeit der zurzeit diskutierten Kombilohnkonzepte zusammen. Wer Mitnahmeeffekte der Arbeitgeber verhindern wolle, so heißt es, der muss zur Begrenzung der öffentlichen Transfers bzw. Lohnsubventionen unten ein Limit einziehen. Das mag zwar in der Sache zutreffen. Aber nach unserer Ansicht besteht überhaupt kein Bedarf an neuartigen Kombilohnmodellen, die über die Bedürftigkeit hinaus Einkommen schaffen wollten. Dies liefe auf eine flächendeckende Subventionierung von Arbeitsentgelten hinaus, was wir ablehnen.

Wir müssen die Entlohnung der Geringqualifizierten stärker an deren Produktivität ausrichten, damit die Betriebe überhaupt entsprechende Stellen schaffen und besetzen können. Was dann noch an Einkommen zur Existenzsicherung fehlt, könnte über das ALG II aufgestockt werden – am besten gekoppelt mit Anreizen zur Arbeitsaufnahme.

Kurzes Fazit

Nach 100 Tagen und einem Monat lautet die Bewertung der Beschäftigungspolitik der neuen Bundesregierung in Schulnoten verdichtet:

Konzeptioneller Ansatz: gut,
Maßnahmen Arbeitsmarktpolitik: gut plus,
Maßnahmen Sozialpolitik: befriedigend minus,
Maßnahmen Arbeitsrecht: mangelhaft plus.



Wilhelm Adamy*

Würdigung und Diskussion an der Arbeitsmarktpolitik der neuen Regierung

Die umfangreichen angebotsseitigen Impulse der letzten zehn Jahre haben leider keine erkennbaren Erfolge gebracht. Der Wettbewerbsrückstand der deutschen Wirtschaft gegenüber anderen EU-Ländern hat sich eher vergrößert und die Beschäftigungssituation nicht verbessern können. Noch nie war die Binnenkonjunktur so gedrückt wie in den letzten Jahren. Erfolgreich wird die Bundesregierung nur sein können, wenn ihr eine deutlich bessere Balance von angebotsseitigen Maßnahmen und einer Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Dynamik gelingt. Insbesondere der Finanzpolitik kommt eine große gesamtwirtschaftliche Verantwortung zu. Sie ist das einzige auf nationaler Ebene noch verbleibende makroökonomische Instrument zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung.

Neue finanzpolitische Akzente

Die Konsolidierung der Staatsfinanzen ist auch aus gewerkschaftlicher Sicht ein wichtiges Ziel. Wenn allerdings die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Förderung von Wirtschaftswachstum im Vordergrund stehen sollen, darf keine übertriebene Sparpolitik betrieben werden. Einnahmesteigernde Maßnahmen dürfen das Ziel der Förderung von Wachstum und Beschäftigung nicht konterkarieren und müssen Verteilungsgerechtigkeit beachten. Leider werden die Konsolidierungszwänge des Bundes aber auf die Sozialsysteme verlagert, wie die Abschaffung der staatlichen Zuschüsse an die Krankenversicherung und die Senkung der Rentenbeiträge für Hartz-IV-Empfänger zeigen.

* Dr. Wilhelm Adamy ist Mitglied des Bundesvorstandes des DGB.

Die Stärken Deutschlands liegen in den klassischen Feldern der Ausbildung und Infrastruktur. Doch genau hier drohen Wettbewerbsvorteile verloren zu gehen, während die Entwicklung der Lohnstückkosten seit Jahren hinter der in den übrigen Industrieländern zurückbleibt. In der Finanzpolitik hat die Regierung einige neue Akzente gesetzt und will neben steuerlichen Maßnahmen auch Investitionen anregen. Für Forschung und Verkehrsinvestitionen sind z.B. rund 10 Mrd. € für vier Jahre vorgesehen. Diese Investitionen ziehen positive Multiplikatoreffekte nach sich. An der restriktiven Ausrichtung des Bundeshaushalts werden sie kaum etwas ändern können. Insbesondere der kräftige Schluck aus der Pulle der Mehrwertsteuererhöhung wird den privaten Konsum und Investitionen kaum nachhaltig stimulieren.

Risiken der Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung

Seit der deutschen Einigung werden erstmals die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gesenkt und ernst gemacht mit einer teilweisen Steuerfinanzierung arbeitsmarktpolitischer Aufgaben. In der geplanten Senkung der Arbeitslosenversicherung wird die Bundesagentur für Arbeit (BA) jedoch »in eine Schuldenfalle« getrieben und der Rückzug des Bundes aus der arbeitsmarktpolitischen Verantwortung festgeschrieben. Von der Senkung der Arbeitslosenbeiträge um 2 Prozentpunkte soll nicht einmal 1 Prozentpunkt durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer ausgeglichen werden. Die BA kann aber die Senkung des Beitragssatzes um mehr als 1 Prozentpunkt nicht voll erwirtschaften. Zugleich soll die Defizithaftung des Bundes für konjunkturelle Risiken der BA wegfallen. Damit droht eine Arbeitslosenversicherung auf Pump, die bei schlechter Wirtschaftslage ihre Leistungen schnell einschränken muss. Der Bund will nicht mehr für Defizite der BA geradestehen, entstehende Lücken sollen stattdessen über Darlehen geschlossen werden. Dies birgt die Gefahr in sich, dass die Arbeitsförderung noch weiter eingeschränkt wird. Eine stärkere Steuerfinanzierung von gesamtgesellschaftlichen Leistungen der BA ist notwendig, wenn nicht Arbeitsförderung auf Pump getrieben werden soll. Ebenso wenig darf ausgeblendet werden, dass der Bund mit dem Aussteuerungsbetrag Beitragsmittel in Höhe von gut 5 Mrd. € aus der Arbeitslosenversicherung herauszieht und zur Finanzierung des Bundeshaushalts einsetzt. Für jeden Arbeitslosen, den die Arbeitslosenversicherung in die neue Fürsorgeleistung Hartz IV noch nicht vermittelt hat, muss die Arbeitslosenversicherung rund 10 000 € an den Bund abführen.

Aushöhlung sozialversicherungspflichtiger Arbeit

Bisher sind keine Perspektiven erkennbar, wie wir zu mehr sozialversicherungspflichtiger Arbeit kommen. Diese Jobs gehen nach wie vor zurück und prekäre Beschäftigungsformen

wie Minijobs, Scheinselbstständigkeit und Ein-Euro-Jobs boomen. Diese Entwicklung schafft neue Unsicherheiten für Beschäftigte und Arbeitslose, und reißt immer größere Löcher in die Sozialsysteme. Die Anhebung der Pauschalabgabe für Minijobs von 25 auf 30% reicht keinesfalls aus, um diesen Trend zu stoppen. Vollzeitige sozialversicherungspflichtige Jobs sind nach wie vor 40% teurer als das gleiche Arbeitsvolumen verteilt auf mehrere Minijobs. Dies lädt quasi zur Umgehung und Umwandlung regulärer Jobs ein. Dringend notwendig sind weitergehende Schritte zur Sicherung und zum Ausbau sozialversicherungspflichtiger Arbeit.

Steigende Arbeitsmarktrisiken für Geringqualifizierte

Mehr und mehr werden Menschen ohne Berufsabschluss zu Modernisierungsverlierern und haben das mit Abstand größte Arbeitsmarktrisiko. Verschärfend kommt hinzu, dass die Bildungsexpansion in Teilen zumindest gestoppt zu sein scheint. Soweit Geringqualifizierte noch einen Job finden, ist der Niedriglohnsektor für sie oftmals Realität. Doch auch hier werden sie vielfach von Arbeitskräften mit Berufsabschluss verdrängt. 60% der hier Tätigen haben eine abgeschlossene Berufsausbildung. Mehr als jeder sechste Vollzeitbeschäftigte zählt zwischenzeitlich zu den Geringverdienern, Tendenz *steigend*. Nur sehr selten gelingt ihnen so der Sprung in eine bessere Verdienstposition. Tendenz *fallend*. Überraschenderweise ist die Aufstiegsmobilität zwischenzeitlich in allen EU-Ländern größer als bei uns. Für diese Personengruppe müssen wir auf betrieblicher wie überbetrieblicher Ebene weit mehr Bildungsangebote zur Verfügung stellen. Bundesagentur wie Betriebe tun hier viel zu wenig.

Notwendig ist ebenso auch eine Haltelinie bei den Löhnen. Die Ausweitung des Arbeitnehmerentendegesetzes ist dazu ein erster vernünftiger Schritt. Wir begrüßen die Position der Bundesregierung, dass das deutsche Arbeits-, Tarif- und Sozialrecht durch die Dienstleistungsrichtlinie nicht eingeschränkt werden darf. Die EU-Staaten müssen auch künftig die Möglichkeit haben, ihre Arbeitnehmer vor einem sozial- und gesellschaftspolitisch nicht akzeptablen Lohndruck sowie von nicht hinnehmbaren Verschlechterungen ihre Arbeitsbedingungen zu schützen. Hoffnungen setzen wir ebenso in die geplante Arbeitsgruppe, die bis zum Herbst Vorschläge zur besseren Integration gering qualifizierter Menschen vorlegen soll. Dabei sollte sichergestellt werden, dass Löhne nicht länger bis zur Grenze der Sittenwidrigkeit heruntergedrückt werden und eine Qualifizierungsinitiative in Gang gesetzt wird. In Großbritannien, Irland, Frankreich und den Benelux-Staaten hingegen liegt der Mindestlohn zwischen 7,36 € und 8,69 € pro Stunde. Die Erfahrungen mit diesen Mindestlöhnen sind überwiegend positiv. So wurde etwa in Großbritannien der gesetzliche Mindestlohn seit seiner Einführung im Jahre 1999

um mehr als 40% erhöht, während im gleichen Zeitraum die Arbeitslosigkeit um 25% zurückging.

Mehr betriebliche Prävention

Mit Hartz I bis IV wurde den Arbeitgebern ein ganzes Bündel an Erleichterungen für Neueinstellungen angeboten. Doch dies hat nicht zu mehr Beschäftigung geführt. Obwohl ältere Arbeitslose bis zur Rente befristet eingestellt werden können, hat sich die Arbeitslosigkeit der 50-Jährigen und Älteren kontinuierlich auf jetzt 20% erhöht. Das Blatt zugunsten der Beschäftigung Älterer wird sich nachhaltig nur dann wenden, wenn insbesondere in den Betrieben ein Paradigmenwechsel eingeleitet wird. Es genügt keinesfalls, nur die Zugänge zur vorzeitigen Rente zu versperren oder durch Abschlüsse zu verteuern. Schluss gemacht werden muss zum Beispiel mit der betrieblichen Praxis, vorrangig nur Jüngere weiterzubilden. Es ist besorgniserregend, dass fast drei Viertel der über 45-Jährigen, die keinen Berufsabschluss haben, noch nie an einer Weiterbildung teilnehmen konnten. Wo lernen nicht gefordert und gefördert wird, wird das Lernen schnell verlernt. Es ist ein falsches Signal, wenn jetzt auch noch die Arbeitgeber bei Entlassungen langjährig Beschäftigter keinerlei Erstattungen mehr an die Arbeitslosenversicherung leisten müssen. Auch für die Arbeitgeber muss dringend das Prinzip Fordern und Fördern eingeführt werden. Die Arbeitgeber müssen in die Pflicht genommen werden, die Gesundheit am Arbeitsplatz besser zu schützen und das Know-how der Beschäftigten zu fördern. Die Rente mit 67 ist aktuell problematisch; ohne Änderungen in der Arbeitswelt bedeuten sie nichts anderes als *eine* Renten Kürzung. Bedrückend ist ebenso, dass die Arbeitslosenquote der 20- bis 25-Jährigen mit mehr als 14% höher ist, als die für die Erwerbspersonen insgesamt. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in dieser Altersgruppe hat in den letzten drei Jahren um rund 300 000 abgenommen. Dabei wurden im vergangenen Jahr rund 7 Mrd. € zur beruflichen Eingliederung junger Menschen zur Verfügung gestellt, weitgehend aus Beitragsmitteln. Ansätze zur Umfinanzierung dieser gesamtgesellschaftlichen wichtigen Aufgabe sind bisher nicht erkennbar. Völlig unzureichend sind die politischen Initiativen, um den Anteil der Jugendlichen ohne Schulabschluss zu reduzieren. Immer noch werden viele ausbildungswillige Jugendliche in Warteschleifen versteckt. Wir klagen über den demographischen Wandel und Geringqualifizierte, tun aber viel zu wenig, um der nächsten Generation Zukunftsperspektiven zu eröffnen. Wenn den Menschen mehr Flexibilität abverlangt wird, müssen sie sich im Gegenzug auf Sicherheit und zeitgemäße Bildung verlassen können.

Hoffnungen der Hartz-IV-Reformen sind überzogen

Der von Rot-Grün eingeschlagene Weg in der Arbeitsförderung wird weitgehend fortgesetzt. Erfreulicherweise hat

die Regierung einige befristete Instrumente der Arbeitsförderung, insbesondere für ältere Arbeitskräfte, verlängert. Auf Initiative des DGB konnte dies durch ein 200-Millionen-Sonderprogramm der BA ergänzt werden. Damit soll insbesondere die Weiterbildung von Geringqualifizierten und Älteren im Betrieb angestoßen werden. Wir begrüßen ebenso das neue Saison-Kurzarbeitergeld, das zum Abbau der Winterarbeitslosigkeit am Bau gezahlt werden soll. Dies wird dazu beitragen, dass die im Winter üblichen Massenentlassungen eingedämmt werden können. Allein am Bau wurden in den Wintermonaten bis zu 150 000 Beschäftigte entlassen und im Frühjahr dann wieder eingestellt. Problematischer sind die Korrekturen im Hartz-IV-System. Der Arbeitsmarkt ist zwar in Bewegung, doch kaum einen Schritt weitergekommen. Für die Förderung der Existenzgründung werden beispielsweise viermal mehr Mittel aufgewendet als für Weiterbildung. Mit den Reformen ist der Arbeitsmarkt weiter flexibilisiert und dereguliert worden. Doch den Beweis, dass die mit den Reformen verbundene Deregulierungsstrategie durch Erfolge bei der Schaffung von Arbeitsplätzen belohnt wird, steht bisher noch aus. Abgesehen von einigen unstrittigen Punkten wie etwa der Modernisierung der Vermittlung ist dies aber der Kern der Hartz-Gesetze.

Wir sind der Auffassung, dass die Hartz-Gesetze dringend korrigiert werden müssen. So müssen beispielsweise das Fördern und Fordern ins notwendige Gleichgewicht gebracht werden. Vorrangig wird auf kurzfristige Maßnahmen ohne nachhaltige Eingliederung gesetzt. So wurden im vergangenen Jahr rund 900 000 vorübergehende Trainingsmaßnahmen eingeleitet und 600 000 Ein-Euro-Jobs. Die Verschiebung weg von lohnbezogenen hin zur fürsorgeorientierten Leistungen wird die gesellschaftliche Marginalisierung und das Verarmungsrisiko langjährig erwerbstätiger Arbeitsloser erhöht. Die soziale Akzeptanz einer Arbeitslosenversicherung wird gefährdet, wenn Arbeitnehmer, die unverschuldet nach 20- bis 30-jähriger Beitragszahlung arbeitslos werden, nach spätestens 18 Monaten auf Hartz IV angewiesen sind.

Ebenso wenig ist es gelungen, die Verschiebebahnhöfe zu beseitigen. Vielmehr wurden mit Hartz IV komplexe Finanzsysteme geschaffen, die die Eigeninteressen der beteiligten Akteure schnell befördern kann. Es wird sich zeigen müssen, ob in diesen zentralen Fragen mit der großen Koalition sachlich orientierte Lösungen angestrebt oder lediglich ein »befristeter Waffenstillstand« erreicht werden kann.

Die von Herrn Sinn und anderen geforderte 30%-ige Absenkung des gesellschaftlichen Existenzminimums halten wir für arbeitsmarkt- und sozialstaatlich nicht vertretbar. Die hohe Zahl der Ein-Euro-Jobs und der etwa 1. Mill. Menschen, die trotz Erwerbstätigkeit auf Hartz IV angewiesen sind, sind ein klarer Hinweis auf die Arbeitsgemeinschaft der weit überwiegenden Zahl der Fürsorgeempfänger. Zudem sind die Sanktionsmöglichkeiten noch über die der bisherigen Sozi-

alhilfe hinaus. Nicht zuletzt würde eine Ausweitung von Ein-Euro-Jobs für alle Hartz-IV-Empfänger enorme Verdrängungseffekte auf dem regulären Arbeitsmarkt auslösen. Wir müssen die soziale Marktwirtschaft erneuern, statt mit ihr zu brechen. Dass es besser geht, machen uns vor allem die nordischen Länder vor.

Schlussbemerkung

Licht und Schatten sehen wir bei der Bewertung des steuer- und finanzpolitischen Kurses der Regierung wie bei den eingeleiteten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen. Entscheidend ist, ob diese Initiativen nur ein konjunkturelles Zwischenhoch bewirken oder einen nachhaltigen Aufschwung in Gang setzen können. Die zaghaften Ansätze zur steuerlichen Umfinanzierung arbeitsmarktpolitischer Aufgaben gehen leider einher mit einem Verschiebebahnhof, der die Finanzprobleme der Sozialsysteme zusätzlich erhöht. Es bleibt zu hoffen, dass die große Koalition die Kraft hat, die zum Teil oberflächliche Diskussion über die unbefriedigende Produktivität hierzulande zu beenden, und den Blick stärker auf so zentrale Fragestellungen zu richten wie

- die Verbesserung von Gesundheit und Lebensqualität in Betrieb und Gesellschaft,
- die bessere Qualifizierung von Jugendlichen und Ungelernten auf die Anforderungen der Zukunft,

Wir kümmern uns viel zu wenig darum, Krankheit, Bildungsmangel, Ausschluss und Armut von vornherein zu verhindern. Eine gesündere und leistungsfähigere Arbeitnehmerschaft ist produktiver und entlastet die sozialen Systeme. Dies sollte im Mittelpunkt einer Politik für nachhaltiges Wirtschaften stehen. Verfestigt sich die Spaltung unserer Gesellschaft dauerhaft in Gewinner und Verlierer, wird dies uns allen schaden. Die Chancen für eine gemeinsame Erneuerung unserer Gesellschaft sind größer als viele glauben. Es bleibt zu hoffen, dass die Regierung und die Sozialpartner die Kraft haben, diese brennenden Fragen sachlich und konsensorientiert zu lösen.



Joachim Möller*

Ein zweiter Blick auf den Mindestlohn – Zur Bewertung der Arbeitsmarktpolitik der Großen Koalition aus wissenschaftlicher Sicht

Die Einführung eines Mindestlohns, isoliert oder im Verbund mit einem für Problemgruppen am Arbeitsmarkt zugeschnittenen Kombilohnmodell, steht weiterhin ganz oben auf der Agenda der Arbeitsmarktpolitik der Großen Koalition. Wenn sich die Auguren nicht täuschen, wird es im Herbst zu einer entsprechenden Regelung kommen, offen ist allenfalls die Frage der Gestaltung des Mindestlohnmodells. Die Brisanz und Tragweite der anstehenden Entscheidung sollte Anlass genug sein, um sich dem Thema auch aus wissenschaftlicher Perspektive verstärkt zu widmen. Dies gilt umso mehr, als die sich mit dieser Frage beschäftigende internationale Arbeitsmarktliteratur, die seit Mitte der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts ständig an Umfang gewinnt, nach meinem Eindruck in der deutschen Debatte bisher immer noch nicht ausreichend rezipiert wird. Da die theoretische und empirische Forschung bezüglich der Wirkungen des Mindestlohns doch einige Überraschungen bereithält, ist es Zeit für einen zweiten Blick.

Das Paradigma des Wettbewerbsmarktes

Wohl jede(r) angehende Ökonom(in) lernt in einer Einführungsveranstaltung, dass Mindestpreise im besten Fall – dann, wenn sie sehr niedrig angesetzt werden – unwirksam sind, ansonsten aber Überschussangebot hervorbringen und damit Probleme schaffen. Der künstlich hochgehaltene Preis lässt das Angebot sich aufblähen und einen Teil der potentiellen Nachfrage verkümmern. »Pricing out of the market«, über einen überhöhten Preis aus dem Markt herauskatapul-

tieren, ist das Verdikt des Wettbewerbsmarktes, dessen eherne Mechanik auf äußere Eingriffe empfindlich reagiert.

Das geschilderte Muster des Wettbewerbsmarktes prägt ökonomisches Denken in weiten Bereichen. Wenn dieses Paradigma auf den Arbeitsmarkt angewendet wird, steht das Urteil über den Markteingriff fest: Mindestlohn und Mindestlohnarbeitslosigkeit sind dann wie siamesische Zwillinge. Wäre es nicht fatal, wenn eine staatlich verordnete Mindestlohnregelung den sich in Deutschland gerade in zaghaften Ansätzen entwickelnden Niedriglohnssektor abwürgte? Drängte man nicht gerade die Gruppen weiter ins Abseits, die schon aufgrund ihrer Qualifikationsdefizite zu den Verlierern des weltweiten Wandels in der Struktur der Arbeitsnachfrage gehören? Das verteilungs- und sozialpolitisch motivierte Instrument zur Sicherung eines angemessenen Erwerbseinkommens fügte sich dann nahtlos in die lange Reihe von Beispielen politischer Maßnahmen ein, die belegen, dass »gut gemeint« nicht selten das Gegenteil von »gut« ist.

Der klassische Gegenentwurf zum Wettbewerbsmodell

Arbeitsmarktökonomien haben stets darüber gestritten, inwieweit sich das Paradigma eines Wettbewerbsmarktes auf den Arbeitsmarkt übertragen lässt. Es ist jedenfalls nicht anwendbar, wenn ein dominanter Arbeitgeber Marktmacht besitzt, das ist spätestens seit Stigler (1946) bekannt. Im Monopson-Modell ist es für die Arbeitskräfte nachfragende Firma unter Gewinnmaximierungsaspekten rational, nicht die den Arbeitsmarkt ausgleichende Beschäftigungsmenge zu wählen, sondern eine geringere. Der Alleinnachfrager drückt den Lohn auf die Arbeitsangebotskurve und damit unter das Niveau, das dem Wertgrenzertrag entspricht. Dadurch entsteht ein Extragewinn für den Monopsonisten. In dieser Situation kann eine von außen, z.B. über eine gesetzliche Mindestlohnregelung aufgezwungene Lohnerhöhung zu einer *Ausweitung* der Beschäftigung führen. Der Mindestlohn steigert bei erhöhtem Sozialprodukt die Wohlfahrt der Arbeitnehmer, während zugleich der Extragewinn des Monopsonisten geschmälert wird.

Ist dieser Gegenentwurf zum Wettbewerbsmodell tragfähig? Die Lehrbuchsituation, in der ein einziger Arbeitgeber einen regionalen Arbeitsmarkt dominiert, mag in der großen Zeit der Schwerindustrie eine gewisse Berechtigung gehabt haben, erscheint aber heute – von wenigen Ausnahmesituationen abgesehen – nicht sonderlich plausibel. Sollte der Fall dennoch eintreten, so locken Extragewinne andere Unternehmen an. Zudem untergräbt die räumliche Mobilität der Arbeitnehmer die Machtposition eines Alleinnachfragers auf einem lokalen Arbeitsmarkt. Das klassische Monopson-Modell des Arbeitsmarktes gilt deshalb unter Arbeitsmarktökonomien als kaum relevant.

* Prof. Dr. Joachim Möller ist Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Makroökonomie und Regionalökonomie an der Universität Regensburg.

Eine moderne Version des Marktmachtmodells

Alan Manning von der *London School of Economics* sind diese Argumente wohl vertraut. Dennoch hält er am Grundgedanken des Monopson-Ansatzes fest, dass Arbeitgeber zumindest in einigen Bereichen eine Machtstellung auf dem Arbeitsmarkt besitzen (Manning 2003a; b). Diese Marktmacht wird aber völlig anders begründet als in der konventionellen Theorie. Je segmentierter, differenzierter und intransparenter der Arbeitsmarkt ist, so Mannings Argument, desto dürftiger wird das für einen einzelnen Arbeitnehmer relevante Angebot an Jobs. In solchen »ausgedünnten« Segmenten des Arbeitsmarktes (*thin labour markets*) können sehr wohl auch kleinere Unternehmen über Marktmacht verfügen. Solange Marktzutrittskosten auf Seiten der Unternehmen nicht zu vernachlässigen sind, verfestigen sich monopsonartige Strukturen.

Ist das unrealistisch? In der Süddeutschen Zeitung vom 3. April 2006 wird in einer Reportage von Müllwerker B. berichtet, der bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von fast 50 Stunden einen Stundenlohn von 6,80 € erhält und somit auf einen Nettomonatsverdienst von knapp über 1000 € kommt, von dem auch noch Pendlerkosten von etwa 250 € bestritten werden müssen. Der Chef der Zeitarbeitsfirma, bei dem B. beschäftigt ist, wies Forderungen nach einer Lohn-erhöhung brüsk zurück – wohl wissend, dass Müllwerkern ohne abgeschlossene Berufsausbildung wenig Alternativen offen stehen. Originalzitat: »Wer mehr verdienen will, soll sich einen besseren Job suchen, hat der uns gesagt.« Danach hätten alle klein beigegeben. Handelt es sich hier nicht um ein Beispiel für die Ausübung von Monopsonmacht?

Erkenntnisse der Suchtheorie

Die Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes spielen nicht nur in Mannings Theorie eine wichtige Rolle. Immer schon sind ArbeitsmarktökonomInnen davon ausgegangen, dass Informations- und Transaktionskosten am Arbeitsmarkt erhebliche Bedeutung besitzen. Die erforderliche Koinzidenz zwischen den vielschichtigen Charakteristika der Arbeitskraft (Ausbildung, Erfahrung, Motivation, Persönlichkeit) und den entsprechenden Erfordernissen des Jobs ist, wie jede Personalabteilung eines Unternehmens sofort bestätigen wird, keine triviale Aufgabe. Die Passgenauigkeit zwischen Arbeitsplatz und Person ist aber entscheidend für die Effizienz. Zwei Dinge spielen für eine erfolgreiche Zuordnung eine wichtige Rolle: die Verfügbarkeit von passenden Arbeitskräften und die Intensität der Suche. Erstere ist eine Frage der Mobilisierung des Erwerbspersonenpotentials, also der Erwerbsbeteiligung gemessen durch die Partizipationsquote.

Eine wichtige Erkenntnis der Suchtheorie ist nun aber, dass Partizipationsverhalten und Suchintensität der Arbeitskräf-

te nicht nur von der Lohnhöhe, sondern auch von der Gestalt der *Lohnverteilung* beeinflusst werden. Ein allgemeines Ergebnis ist, dass sich Partizipationswahrscheinlichkeit und Suchintensität der Arbeitskräfte erhöhen, wenn sich (i) das Lohnniveau erhöht und (ii) die Lohnspreizung zunimmt, da sich in beiden Fällen der Wert der Suche erhöht. Eine detaillierte theoretische Analyse zeigt jedoch, dass zwischen einer Lohnspreizung im oberen und unteren Bereich der Lohnverteilung zu unterscheiden ist. Eine den Median der Verteilung unberührt lassende Lohnstauchung im Niedriglohnsegment *erhöht* den Wert der Suche, wirkt also positiv auf Suchintensität wie Partizipationswahrscheinlichkeit. Aus dieser Sicht könnte ein Mindestlohn durchaus positive Wirkungen entfalten. Allerdings steht dem geschilderten Effekt eine verringerte Schaffung von Jobs im Niedriglohnsektor gegenüber, wenn die Mindestlohnrestriktion bindend wird. In einer systematischen Analyse dieser Zusammenhänge zeigen Cahuc und Zylberberg (2004, Kap. 12), dass keineswegs eindeutig ist, welcher Effekt schließlich dominiert. Aus einer Kalibrierung und numerischen Simulation ihres Modells folgt, dass bei moderaten Ausgangswerten eine Erhöhung des Mindestlohns die Motivation bei der Jobsuche ansteigen lässt, was die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit erhöht. Umgekehrt dominiert bei einem hohen Mindestlohn der negative Effekt der Arbeitsnachfrage, d.h. die verringerte Schaffung offener Stellen durch die Unternehmen. Mit anderen Worten, ein Mindestlohn ist nicht *per se* gut oder schlecht für die Beschäftigung, es kommt entscheidend auf die festgesetzte Höhe an. Während ein moderat angesetzter Mindestlohn die Arbeitslosigkeit sogar zu reduzieren und die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen vermag, kann ein zu hoch angesetzter das Gegenteil bewirken.

Empirische Evidenz

Sowohl Mannings neue Version der Monopson-Theorie als auch der integrative Ansatz von Cahuc und Zylberberg können erklären, warum empirische Studien zur Beschäftigungswirkungen von Mindestlohnänderungen insgesamt kein einheitliches Resultat zeigen. Im Wesentlichen lassen sich die Untersuchungen dabei in internationale Vergleiche auf der Grundlage kombinierter Längs-/Querschnitts-Makrodaten sowie in Mikrodatenstudien untergliedern. Die bekannteste Studie der ersten Art wurde 1998 von der OECD (1998) durchgeführt und betrachtet neun Länder (Belgien, Kanada, Frankreich, Griechenland, Japan, die Niederlande, Portugal, Spanien und die USA) im Zeitraum 1975–1996. Das tendenziell auch von anderen Autoren bestätigte Hauptergebnis ist, dass die Effekte offenbar altersspezifisch differieren. Für die unter 20-Jährigen ist bei Kontrolle einer Vielzahl anderer Effekte ein 10%iger Anstieg des Mindestlohns mit einem Rückgang der Beschäftigung von 2 bis 4% verbunden. Für die 20- bis 24-Jährigen ist der geschätzte Effekt zwar ebenfalls negativ, aber statistisch insignifikant.

Für über 24-Jährige ist hingegen kein negativer Beschäftigungseffekt nachweisbar.

Mikrodatenstudien machen sich so genannte natürliche Experimente zunutze. Die Pionierstudie stammt von Card und Krueger (1994). Sie hatten die Auswirkungen der Anhebung des Mindestlohns im US-Bundesstaat New Jersey im April 1992 von 4,25 US-\$ auf 5,05 US-\$ untersucht, immerhin eine fast 20%ige Erhöhung. Die Situation war insofern günstig, als im Nachbarstaat Pennsylvania der Mindestlohn unverändert blieb, die Situation dort also als Kontrollfall betrachtet werden konnte. Untersucht wurde die Beschäftigung in einem typischen Mindestlohnbereich, der Fast-Food-Industrie. Als Ergebnis eines Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes stellte sich heraus, dass die Beschäftigung in New Jersey nach der Mindestloohnerhöhung – wenn auch statistisch nur schwach signifikant – gestiegen war, während sie in Pennsylvania sogar leicht rückläufig war.

Auf verbesserter Datengrundlage, die auf administrativen Quellen und nicht wie bei Card und Krueger auf einer Telefonumfrage beruht, gelangen Neumark und Wascher (2000) in einer Replikationsstudie zu gegenteiligen Aussagen. Nach ihren Resultaten war der Anstieg der Mindestlöhne in New Jersey beschäftigungsschädlich. Dem widersprechen jedoch wiederum Card und Krueger (2000) vehement, diesmal auf der Basis ebenfalls administrativer Daten, die noch umfangreicher sind als die von Neumark und Wascher verwendeten. Card und Krueger finden eine Bestätigung ihrer früheren Resultate.

Eine Verfeinerung der Methodik ist möglich, wenn individuelle Verlaufsdaten zur Verfügung stehen. Von besonderem Interesse sind dabei Personen, deren Lohn in der Ausgangslage über dem Mindestlohniveau lag, nach einer Erhöhung aber darunter. Studien, die diesen Ansatz verwenden, geben jedoch auch kein einheitliches Bild. Mit französischen Daten finden Abowd, Kramarz, Lemieux, Margolis (1999) für 25- bis 30-jährige Männer, deren Verdienste in der Ausgangssituation knapp über dem Mindestlohn lagen, dass ein Anstieg des Mindestlohns um 10% zu einer Reduktion der Wahrscheinlichkeit ihrer Weiterbeschäftigung um 4,6% führt. Portugal und Cardoso (2001) ermitteln für portugiesische Jugendliche nach einer Mindestloohnerhöhung zwar eine Reduktion der Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsaufnahme, zugleich steigt jedoch die Bindung an den Job. Der Nettoeffekt bleibt unklar.

Interessant erscheint auch eine neue Studie von Draca, Machin und Van Reenen (2006), die sich auf die Einführung des nationalen Mindestlohns in Großbritannien im Jahre 1999 bezieht. Dabei zeigt sich eine markante Verbesserung der relativen Löhne von Niedrigverdienern, ohne dass es weder zu einer markanten Beschäftigungswirkung noch zu einer Preisüberwälzung kommt. Die zwangsläufige Folge-

rung ist, dass sich die Gewinnspanne der Firmen verringert haben muss, was aber offenbar keine höhere Wahrscheinlichkeit von Konkursen bei den untersuchten Niedriglohnfirmen nach sich gezogen hat. Die Konstellation ist mit den Prognosen eines Monopson-Modells im Einklang, d.h. die Einführung des Mindestlohns vermag in bestimmten Konstellationen Extragewinne zu reduzieren, ohne die Existenz von Firmen zu gefährden.

Einem ganz anderen Aspekt gehen Falk, Fehr und Zehnder (2005) in einer experimentellen Studie nach. Sie interessieren sich dafür, ob eine Mindestlohnregelung einen Effekt auf die Anspruchslöhne besitzt. Ihren Ergebnissen zufolge ist dies der Fall. Mindestlöhne beeinflussen dauerhaft die als »fair« empfundenen Lohnstandards.

Mindestlöhne als Konkurrenzschutz

In der deutschen Diskussion über die Mindestlöhne spielt ein weiterer Aspekt eine nicht unwesentliche Rolle, der bisher in der internationalen Literatur kaum beachtet worden ist. Mindestlöhnen könnte in bestimmten Bereichen die Funktion zukommen, einheimische Beschäftigte vor einer Verdrängung durch Zuwanderer zu schützen. Der korrekt gewählte Mindestlohn würde dann so zu bemessen sein, dass er es Zuwanderern nicht ermöglicht, zu Löhnen zu arbeiten, die unter dem Reservationslohn ihrer deutschen Kollegen liegen. Ein Verdrängungswettbewerb würde dann unterbleiben. In gleicher Weise gilt dies für Firmen auf Märkten für nicht handelbare Güter, die mit überwiegend einheimischer Stammbesellschaft in Konkurrenz zu Firmen stehen, die überwiegend Migranten einsetzen. Nicht umsonst ergreifen beispielsweise in der Bauwirtschaft auch die Arbeitgeber Partei für verbindliche Mindestlöhne – in anderen Teilbranchen dürfte die Interessenslage ähnlich sein. Nachdem der Verdrängungswettbewerb nicht im Interesse der deutschen Volkswirtschaft liegt, könnte ein Mindestlohn auch aus diesem Zusammenhang begründet werden. Die Kosten wären allerdings unter Umständen ein erhöhter Kostendruck, der die Verbraucher negativ berührt, falls er auf die Preise weitergegeben wird.

Schlussfolgerungen für die deutsche Arbeitsmarktpolitik

Meines Erachtens spricht aus wissenschaftlicher Sicht alles für eine differenzierte Beurteilung von Mindestlöhnen. Weder ist eine Verteufelung angezeigt noch eine Hochstilisierung zur arbeitsmarktpolitischen Wunderwaffe. Das Wettbewerbsmodell des Arbeitsmarktes, demzufolge ein Mindestlohn stets beschäftigungsschädlich ist, muss aufgrund neuerer theoretischer Erkenntnisse stark relativiert werden. Nach dem Stand der wissenschaftlichen Diskussion ist davon auszu-

gehen, dass ein Mindestlohn – sofern er nicht überzogen ist – zunächst beschäftigungsneutral oder gar beschäftigungssteigernd wirkt. Wird hingegen eine kritische Marke überschritten, so dominieren die negativen Effekte. Diese kritische Marke ist bestimmt durch Faktoren wie dem Verhältnis des Mindestlohns zum Durchschnittslohn sowie dem Betroffenheitsgrad. Da diese Faktoren gruppen- und branchenspezifisch sowie regional variieren, wäre eine Differenzierung zu fordern. Ein Stundenlohn von beispielsweise 7 € bedeutet in München etwas völlig anderes als in Greifswald und für einen 18-Jährigen etwas völlig anderes als für einen 40-Jährigen. Eine eigene Untersuchung mit Hilfe der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit zeigt beispielsweise, dass von einem Stundenlohn in dieser Höhe, der einem Monatsverdienst von knapp 1200 € entspricht, in Bayern weniger als 4% aller sozialversicherungspflichtig männlichen Vollzeitbeschäftigten betroffen wären, bei den unter 25-Jährigen aber schon 13% und bei jungen Männern ohne abgeschlossene Berufsausbildung 27%. Zum Vergleich: Derselbe Mindestlohn wäre in Mecklenburg-Vorpommern für 11% aller Männer, etwa einem Drittel der unter 25-Jährigen und sogar zwei Drittel der jungen Geringqualifizierten bindend. Für weibliche Beschäftigte liegen diese Zahlen sogar noch höher. Auch ohne genaue Informationen über die Höhe der kritischen Schwelle von Cahuc und Zylberberg in der Realität liegt es doch auf der Hand, bei einer Betroffenheit von 50% und mehr zu erwarten, dass in diesen Segmenten die negativen Effekte überwiegen. Wenn der Mindestlohn denn kommt, so sollte er diesen Unterschieden Rechnung tragen. Darüber hinaus gilt, dass der Mindestlohn mit den anderen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik abgestimmt werden muss. Der Schlussfolgerung der OECD-Studie von 1998 ist auch heute kaum etwas hinzuzufügen: »A well-designed policy package of economic measures, with an appropriately set minimum wage in tandem with in-work benefits, is likely, on balance, to be beneficial in moving towards an employment-centred social policy. Empirical work is scanty, but urgently needed on how to design such a package.«

Literatur

Abowd, J., F. Kramarz, T. Lemieux und D. Margolis (1999), »Minimum Wage and Youth Employment in France and the United-States«, in: D. Blanchflower und R. Freeman (Hrsg.), *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, University of Chicago Press, Chicago, 427–472.

Cahuc, P. und A. Zylberberg (2004), *Labor Economics*, MIT-Press, Cambridge, Mass.

Card, D. und A.B. Krueger (1994), »Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry«, *American Economic Review* 84, 772–793.

Card, D. und A.B. Krueger (1995), *Myth and Measurement – The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press, Princeton und New Jersey.

Card, D. und A.B. Krueger (2000), »Minimum Wages and Employment : A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply«, *American Economic Review* 90, 1397–1420.

Draca, M., S. Machin und J. Van Reenen (2006), »Minimum Wages and Firm Profitability«, *IZA Discussion Paper* 1913.

Falk, A., E. Fehr und C. Zehnder (2005), »Fairness Perceptions and Reservations Wages – The Behavioral Impact of Minimum Wage Laws«, *IZA Discussion Paper* 1625.

Manning, A. (2003a), »The real thin theory: monopsony in modern labour markets«, *Labour Economics* 10(2), 105–131.

Manning, A. (2003b), *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labour Markets*, Princeton University Press, Princeton und Oxford.

Neumark, D. und W. Wascher (2000), »Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment«, *American Economic Review* 90, 1362–1396.

OECD (1998), *Economic Outlook*, OECD, Paris.
<http://www.oecd.org/dataoecd/8/57/2080222.pdf>.

Stigler, G. (1946), »The Economics of Minimum Wage Legislation«, *American Economic Review* 36, 358–365.



Peter Hampe*

Arbeitsmarktpolitische Kontroversen in der Bundesrepublik vor der Wiedervereinigung

Das seit Jahren unerträglich hohe Ausmaß an Arbeitslosigkeit in Deutschland ist nicht erst ein Produkt der Wiedervereinigung. Das inzwischen typisch gewordene asymmetrische Reaktionsmuster des Arbeitsmarktes, dass in Rezessionsphasen die Arbeitslosigkeit zunimmt, ohne im folgenden Aufschwung wieder auf das Ausgangsniveau zurückzugehen, so dass die nächste Rezession von einem höheren Sockel an Arbeitslosigkeit ausgeht, hat sich erstmals im Zuge der ölpreisinduzierten Rezession von 1974/75 herausgebildet. Ganz andere Entwicklungstendenzen prägten den westdeutschen Arbeitsmarkt in den Jahrzehnten zuvor. Obwohl in mehrfacher Hinsicht lehrreich, sind sie heute fast in Vergessenheit geraten: Zunächst standen die fünfziger Jahre im Zeichen des überraschend schnellen Abbaus der Nachkriegsarbeitslosigkeit, so dass bereits 1960 Vollbeschäftigung erreicht war (die Zahl der offenen Stellen am westdeutschen Arbeitsmarkt war erstmals höher als die der registrierten Arbeitslosen).¹ Zwischen 1960 und 1973 verschärfte sich der Arbeitskräftemangel, obwohl man schrittweise über 2 Mill. »Gastarbeiter« ins Land holte. Diese im Nachhinein geradezu paradiesische Zeit wurde nur einmal durch die Rezession von 1966/67 spürbar unterbrochen. Das Bruttoinlandsprodukt schrumpfte 1967 geringfügig, und die Zahl der Arbeitslosen stieg im ersten Halbjahr 1967 auf über 500 000 an. Die politischen Auswirkungen dieser Rezession waren weitaus dramatischer. Bundeskanzler Ludwig Erhard, der Vater des Wirtschaftswunders, verlor die Unterstützung seiner Partei und trat zurück. Die

Große Koalition aus CDU/CSU und SPD übernahm die Regierungsverantwortung. Der dann folgende wirtschaftliche Aufschwung führte rasch zur Vollbeschäftigung zurück – bis zum nächsten konjunkturellen Einbruch von 1974/75. Nun entwickelte sich das eingangs erwähnte asymmetrische Reaktionsmuster am Arbeitsmarkt. Von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus stieg die (registrierte) Arbeitslosigkeit wie mit dem Lineal gezogen an. Liegen dieser Entwicklung irgendwelche ökonomischen Gesetzmäßigkeiten zugrunde? Kann dieser Trend gebrochen werden? Wurde politisch unzureichend gehandelt? Die Beantwortung dieser Fragen hängt natürlich mit den Ursachen der zunehmenden Arbeitslosigkeit zusammen und mit den Möglichkeiten, diesen entgegenzuwirken. Meine Aufgabe ist es, zunächst die Phase vor 1989 daraufhin zu untersuchen, welche arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen in Westdeutschland unternommen wurden, um auf dem ab 1960 erreichten Vollbeschäftigungspfad zu bleiben, und welche Kontroversen dabei eine wesentliche Rolle gespielt haben. Besondere Herausforderungen stellten natürlich die drei Rezessionsphasen von 1967, 74/75 und 1980–82 dar.

(1) Im Zuge der Rezession von 66/67 kam eine keynesianisch orientierte Politik der gesamtwirtschaftlichen Nachfragesteuerung (Globalsteuerung) zum Durchbruch. Dies hatte zumindest in Westdeutschland durchaus den Charakter einer wirtschaftspolitischen Revolution. Die Väter der Sozialen Marktwirtschaft, in deren Ordnungsrahmen sich ja das Wirtschaftswunder ereignet hatte, hielten von spezifischer staatlicher Beschäftigungspolitik herzlich wenig. Walter Eucken setzte auf eine »Politik der Wettbewerbsordnung« und auf eine stabile Geldordnung. Unter diesen Bedingungen käme es gar nicht zu größeren Konjunkturschwankungen. Und Staatssekretär Alfred Müller-Armack, (1956, 391) der große Theoretiker der Sozialen Marktwirtschaft, wandte sich noch 1956 gegen eine »undosierte Kreditschöpfung«, wie sie manche Vollbeschäftigungstheoretiker forderten. Wirtschaftspolitische Dynamik könne auch im Rahmen »der Stabilität des Haushaltes und der gesicherten Geldordnung, notfalls ergänzt durch konjunkturpolitische Maßnahmen erreicht werden«. Bei letzteren wurde er allerdings nicht deutlicher. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (1956, Zif. 2–3) forderte dagegen im selben Jahr in einem konjunkturpolitischen Gutachten die Wirtschaftspolitik, also den Staat, auf, für eine stabile Währung, eine ausgeglichene Zahlungsbilanz und ein hohes Beschäftigungsniveau der Produktionsfaktoren zu sorgen. Ordnungspolitik reiche allein nicht aus, »da der Preismechanismus weder Vollbeschäftigung garantiert, noch beim Fehlen von Vollbeschäftigung seine Lenkungen befriedigend erfüllen kann ... daher benötigt die marktwirtschaftliche Ordnung eine »bewusste Konjunkturpolitik«. Das Gutachten war schon stark von keynesianischem Geist geprägt, also skeptisch gegenüber den Möglichkeiten der Geldpolitik (speziell in der Rezession) und daher pro antizyklischer Haushalts-

* Prof. Dr. Peter Hampe ist Lehrbeauftragter an der Technischen Universität Dresden.

¹ Vgl. dazu, aber auch zu weiteren im Text folgenden Daten die Tabelle im Anhang. Sie basiert auf den Statistischen Reihen der Dresdner Bank vom Mai 2002.

politik des Staates. Da sich diese Position international in der Wissenschaft (»wir alle sind Keynesianer«), aber auch in der praktischen Politik vieler Industrieländer durchgesetzt hatte, wurde dieser Politikansatz auch in Deutschland trotz großen Misstrauens in der Öffentlichkeit, wo die Inflationsängste besonders tief saßen, allmählich hoffähig. Dazu trug auch bei, dass in Westdeutschland immer wieder Koordinierungsdefizite zwischen der Politik der Bundesbank und der Haushaltspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden, insbesondere bei der Inflationsbekämpfung, störend zutage traten. Die Politik aller relevanten Entscheidungsträger, einschließlich der Tarifparteien, (mittelfristig) aufeinander abzustimmen, war die ratio des »Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft«, das, noch von der Regierung Erhard eingebracht, Mitte 1967 von der Großen Koalition verabschiedet wurde. Es integrierte generell keynesianisches Gedankengut in das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft. Karl Schiller feierte dies als die Versöhnung »des Freiburger Imperativs mit der keynesianischen Botschaft«. Die Große Koalition setzte in der Mitte 1966 einsetzenden Rezession auf die neuen Instrumente der antizyklischen Haushaltspolitik und verabschiedete 1967 zwei Konjunkturprogramme im Umfang von knapp 8 Mrd. DM. Die Nettokreditaufnahme aller Gebietskörperschaften erreichte mit rund 15 Mrd. DM in den Jahren 67 und 68 je etwa 3% des Bruttoinlandsproduktes. Diese neue Politik der Globalsteuerung fand auch ausdrückliche Unterstützung durch den Sachverständigenrat, der 1963 ins Leben gerufen worden war. Er versuchte der Öffentlichkeit klar zu machen, dass eine wachsende Staatsverschuldung bei einer Unterauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials nicht zu Inflation führe und daher gesamtwirtschaftlich sinnvoll sei. Die Krise von 1967 sei eindeutig eine solche Konjunktur- und keine Strukturkrise (vgl. Sachverständigenrat 1967a, Zif. 10 ff.; 1967b, Zif. 235 f.; 518 ff.).

Die rasche Überwindung der Krise – schon 1968 gab es wieder 5,7% Wirtschaftswachstum, und 1969 war die Vollbeschäftigung wieder erreicht – festigte auch in der Öffentlichkeit das Vertrauen in die neue Strategie und trug zu der gemeinsam Überzeugung von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit bei, dass man nunmehr die Instrumente gefunden habe, um Massenarbeitslosigkeit ein für allemal zu verhindern.

(2) Vor dem Hintergrund dieser Erfolgsstory wird es verständlich, dass zur Überwindung der nächsten Rezessionen, die jeweils durch drastische internationale Ölpreissteigerungen ausgelöst wurden und weltweite Dimensionen annahmen, die Bundesregierung – inzwischen war es die sozial-liberale Koalition – voll auf keynesianische Rezepturen setzte. Zwischen 1974 und 1982 wurden insgesamt 14 konjunkturpolitische Programme im Umfang von 80 Mrd. DM (überwiegend ausgabenseitig) zur gesamtwirtschaftlichen Stimulierung eingesetzt (vgl. Klaunder 1999, 143), ohne aber verhin-

dern zu können, dass die registrierte Arbeitslosigkeit auf 2,3 Millionen anstieg. 1982 kam es daraufhin erneut zu einem Regierungs-, aber auch zu einem Wechsel in der Stabilitätspolitik, nämlich zu einer Abkehr vom Keynesianismus hin zu einer monetaristisch-, angebotsorientierten Strategie, wie sie vor allem Milton Friedman empfahl. Dieser Politikwechsel entsprach erneut dem internationalen Trend. Sowohl in der Wissenschaft wie auch in der Politik wurden die Erfolgsmöglichkeiten keynesianischer Politik aus einer Reihe von Gründen (insbesondere wegen der damaligen Stagflationserfahrungen) zunehmend in Zweifel gezogen. Die Rezepte von Milton Friedman erschienen vielen nun schlüssiger. Aber auch der neuen, daran orientierten deutschen Politik unter Helmut Kohl gelang es nicht, zur Vollbeschäftigung zurückzufinden – weder vor der Wiedervereinigung noch in den Jahren danach. Kein Wunder, dass Ratlosigkeit um sich griff.

(3) Ist dies die ganze Story? Bei genauerer Betrachtung erweisen sich viele Urteile über den Erfolg beziehungsweise Misserfolg der damaligen wirtschaftspolitischen Beschäftigungsstrategien als vordergründig:

Kehren wir nochmals zur Rezession von 1967 zurück. Die rasche Krisenüberwindung war nicht nur der antizyklischen Finanzpolitik zu verdanken, sondern dem Vertrauen, das Karl Schiller in der Öffentlichkeit zu stiften vermochte – ein eher angebotspolitisches Moment (vgl. Sievert 1984, 76). Vor allem aber sorgte die unterbewertete D-Mark für einen kräftigen außenwirtschaftlichen Impuls, der dem Wirtschaftswachstum bereits ab Mitte 1967 – noch ehe das 2. Konjunkturprogramm wirksam wurde – wieder auf die Beine half! Schiller selbst hätte gern – gemeinsam mit dem Sachverständigenrat – eine außenwirtschaftliche Absicherung der deutschen Stabilitätspolitik erreicht, was im Kern auf eine schrittweise DM-Aufwertung hinausgelaufen wäre (vgl. Schiller 1984, 30; Sachverständigenrat 1966, Zif. 288 ff.; 1967b Zif. 306 ff., 410 ff.), der sich aber vor allem die deutsche Exportwirtschaft, unterstützt von der Union unter Führung von Franz Josef Strauß, immer wieder widersetzte. Darüber hinaus gelang es auch Schiller nicht, für eine Symmetrie der antizyklischen Politik zu sorgen, d.h. im Aufschwungsprozess durch Haushaltsüberschüsse die Staatsverschuldung zurückzuschrauben. So entwickelte sich – nicht nur in Deutschland – eine unheilvolle Allianz zwischen der Politik, die im Aufschwung angesichts sprudelnder öffentlicher Einnahmen endlich die Möglichkeit sah, soziale und andere Wohltaten zu verteilen, die von den Wählern gewünscht und entsprechend honoriert wurden. Erfolglos blieb Schiller auch bei seinem Versuch, via »konzertierter Aktion« die Gewerkschaften und ihre Lohnpolitik in die Globalsteuerung mit einzubeziehen. Sie wandten sich gegen jegliche Art von Lohnleitlinien, sahen darin einen Angriff gegen die Tarifautonomie und nahmen die Gelegenheit des heftigen Wirtschaftsaufschwunges wahr, einen vollen Schluck aus der

Pulle zu nehmen, um auch die Einkommensverteilung zugunsten der beschäftigten Arbeitnehmer zu verbessern (via Lohnerhöhungen über den Produktivitätsfortschritt hinaus). So kam es im Jahr 1970 zu effektiven Lohnerhöhungen je Beschäftigten von 15% und in den vier Folgejahren von jeweils rund 10%. Konsequenz war ein für deutsche Verhältnisse dramatischer Anstieg der Inflationsrate: 1970: 3,6%, 1971/72: jeweils reichlich 5%, 1973: 6,9%. Mit diesem hohen Inflationssockel geriet Deutschland in die nächste Rezession, die wegen des Ölpreisanstiegs das Kostenniveau erhöhte und der Finanzpolitik einen gordischen Knoten bescherte: Die zuvor schon hohe Inflation hatte die Bundesbank auf einen Restriktionskurs gebracht, den man nun eigentlich nicht mit einer expansiven Finanzpolitik konterkarieren konnte. Trotzdem wurde im Zeichen der Ölkrise »der Schuldendeckel zur Seite gelegt« (vgl. Sachverständigenrat 1974, Zif. 201). Da die öffentliche Verschuldung aber schon zwischen 1967 und 1974 um etwa 60% angewachsen war, begann man fast gleichzeitig mit einer Politik der Haushaltskonsolidierung, also mit Sparpolitik, mit dem zweifelhaften Erfolg, dass der beginnende Aufschwung (Wirtschaftswachstum 1976: 5,5%) im darauf folgenden Jahr schon wieder erschlaffte. Auch im Verlauf der Rezession 1980–82 zeigten sich ähnliche Politikkonflikte. Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte war inzwischen auf über 400 Mrd. DM angewachsen (viertel soviel wie 1967). Entsprechend suchte die Regierung wieder ihr Heil in einer Mischung aus expansiven und konsolidierenden Maßnahmen. Der Erfolg blieb aus. Die Arbeitslosigkeit stieg bis Ende 82 auf 2 Millionen an. Die Regierung musste abtreten. Wolfgang Klauder vom IAB (1999, 150) urteilte über die Globalsteuerung jener Jahre sarkastisch »Kein Wunder, dass es solcher halbherziger, inkonsequenter, halbherziger und unbestimmter globaler Nachfragepolitik nicht gelang, die Konjunkturüberhitzung Anfang der siebziger Jahre, die relativ hohen Inflationsraten und die beiden Beschäftigungseinbrüche mit der Folge eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit auf zuletzt 2 Millionen zu verhindern.«

(4) So ganz erfolglos war die Globalsteuerung nach der ersten Ölkrise aber doch nicht. Immerhin gelang es damals, den rezessionsbedingt gesunkenen Auslastungsgrad der Wirtschaft bis 1980 wieder auf das Vorrezessionsniveau anzuheben. Entsprechend stieg auch die Beschäftigung wieder an. Da inzwischen aber das Erwerbspersonenpotential um mehr als 1 Million angestiegen war, blieb die Arbeitslosigkeit unbefriedigend hoch. Hier stößt die Konjunkturpolitik auf ihre natürlichen Grenzen. Die Aufgabe, für neue Arbeitsplätze bei wachsendem Arbeitspotential zu sorgen, ist primär Zielsetzung der Wachstumspolitik, auf die vorrangig das Konzept der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik angelegt ist.

Die neue Bundesregierung unter Kohl/Genscher, die ab 1982/83 verstärkt auf angebotsorientierte Maßnahmen setz-

te, hatte damit ebenfalls – begrenzten – Erfolg. Nach vier Jahren konnte der Beschäftigungseinbruch von 1981–83 – ähnlich wie dies der nachfrageorientierten Politik zwischen 1976 bis 1980 gelungen war – ausgeglichen werden; anschließend stieg die Beschäftigung sogar auf ein westdeutsches Rekordniveau (Ausweitung zwischen 1983 und 1990 um insgesamt 3,2 Millionen), auch wenn dies in der Endphase durch den Wiedervereinigungsboom unterstützt wurde. Dass die Arbeitslosigkeit trotzdem nur auf 1,9 Millionen zurückging, war erneut dem weiter steigenden Erwerbspersonenpotential geschuldet, zum Teil auch dem Wechsel von Personen aus der »stillen Reserve« des Arbeitsmarktes in die offizielle Erwerbstätigkeit.

Noch eine andere beschäftigungspolitische Kontroverse machte in den achtziger Jahren von sich reden: Es ging um die Forderung der Gewerkschaften nach der »35-Stunden-Woche mit vollem Lohnausgleich« – ein äußerst kontroverses Konzept, nicht nur zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern, sondern auch zwischen Regierung und Opposition; selbst die Wissenschaft war gespalten und überwiegend ablehnend. In mehreren Schritten wurden dennoch Arbeitszeitverkürzungen durchgesetzt, sodass die durchschnittliche Wochenarbeitszeit über alle Branchen hinweg 1990 bei 38,4 Stunden lag. Welche beschäftigungspolitischen Effekte hat die Verkürzung (um 1,5 Std.) bewirkt? Selbst im Nachhinein blieb die diesbezügliche Einschätzung äußerst kontrovers. Vertreter der Arbeitgeber sahen keine oder allenfalls geringfügige positive Beschäftigungseffekte, das Forschungsinstitut der Gewerkschaften (WSI) sprach dagegen von annähernd einer halben Million geschaffener bzw. erhaltener Arbeitsverhältnisse (vgl. Hampe 1993).

Resümee

- Zur Bekämpfung steigender Arbeitslosigkeit setzte die westdeutsche Wirtschaftspolitik zunächst, d.h. 1966, 1974/75, 1980/82 auf keynesianisch nachfrageorientierte Konzepte, ab 1983 dominierten dagegen angebotsorientierte Strategien; die Gewerkschaften setzten in den achtziger Jahren zusätzlich auf Verkürzungen der Wochenarbeitszeit.
- Die genauere Analyse hat gezeigt, dass all diesen Strategien ein allenfalls begrenzter, aber kein durchschlagender Erfolg beschieden war. Dies lag weniger daran, dass die Konzepte grundsätzlich ungeeignet waren, sondern vor allem daran, dass sie von den beteiligten (Tarif-)Parteien gegeneinander ausgespielt wurden und dass letztere immer nur an eine Strategie als die allein seligmachende glaubten. So haben es unnötige, ideologisch befrachtete Blockaden – die allerdings im Rahmen des demokratischen Parteienwettbewerbs durchaus ihre politische Ratio haben – verhindert, dass eine der jeweiligen Lage angepasste sinnvolle Mixtur verschiedener Konzep-

te in ausreichender Dosis und mit ausreichendem Durchhaltevermögen praktiziert wurde. Nachfrage- und angebotsorientierte Konzepte widersprechen sich ja nicht grundsätzlich, sie sind eher komplementär zu verstehen, die eine zielt primär auf den Auslastungsgrad der Wirtschaft, während die angebotsorientierten Konzepte eher den Wachstumstrend selbst beeinflussen sollen. Und im Rahmen eines beschäftigungspolitischen Gesamtkonzepts können auch flexible Konzepte der Arbeitszeitregelung einen sinnvollen Beitrag leisten.

Literatur

- Hampe, P. (1993, Hrsg.), *Zwischenbilanz der Arbeitszeitverkürzung*, München.
- Klauder, W. (1999), *Arbeit, Arbeit, Arbeit*, Zürich.
- Müller-Armack, A. (1956), »Soziale Marktwirtschaft«, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaft* Bd. 6, Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1966), *Jahresgutachten 1966*.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1967a), *Sondergutachten März 1967*.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1967b), *Jahresgutachten 1967/68*.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1974), *Jahresgutachten 1974/75*.
- Schiller, K. (1984), »Der Stellenwert staatlicher Konjunktur- und Beschäftigungspolitik in der BRD«, in: P. Hampe (Hrsg.), *Friedman contra Keynes*, München.
- Sievert, O. (1984), »Angebotsorientierte versus nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik«, in: P. Hampe (Hrsg.), *Friedman contra Keynes*, München.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (1956), *Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung*.

Anhang

Sozialprodukt, Staatsverschuldung und Arbeitsmarkt in Westdeutschland 1950–1990

Sozialprodukt, Staatsverschuldung und Arbeitsmarkt in Westdeutschland 1950–1990

Jahr	Bruttosozialprodukt		Verschuldung der öffentlichen Haushalte		Arbeitsmarkt				
	(in Mrd. DM) nominal	Veränderung gegen Vorjahr (in %) real	insgesamt (in Mrd. DM)	davon Bund (in Mrd. DM)	Erwerbstätige		Arbeitslose, Offene Stellen		
					insgesamt (in Mill.)	Abhängig Beschäftigte davon ausländ. Arbeitnehmer (in Mill.)	Arbeitslose (in 1000)	Arbeitslosen- quote (in %)	offene Stellen (in 1000)
1950	120,7	9,4	20,6	7,3	21,2	13,8	1 869	8,1	119
1951	137,9	9,0	22,4	8,2	22,7	16,3	1 491	6,2	125
1952	147,9	8,5	38,7	17,9	23,3	17,1	1 411	5,7	140
1953	158,1	7,1	41,0	17,9	24,2	18,0	1 074	4,2	204
1954	180,5	11,8	42,0	17,7	24,8	18,9	876	3,4	223
1955	199,5	7,5	43,9	20,0	25,3	19,5	754	2,9	222
1956	217,4	5,9	46,5	20,5	25,5	19,7	764	2,9	222
1957	233,2	4,1	49,6	21,5	25,8	20,6	540	2,1	291
1958	254,9	7,5	52,8	23,1	26,2	20,3	271	1,0	465
1959	286,0	8,8	57,1	26,5	26,6	20,7	181	0,7	552
1960	331,4	4,3	60,4	27,6	26,7	21,0	155	0,6	574
1961	360,5	4,6	67,1	30,5	26,7	21,3	186	0,7	555
1962	382,1	2,8	73,8	32,0	26,8	21,5	169	0,6	609
1963	419,6	6,6	83,7	33,7	26,9	21,8	147	0,5	649
1964	458,2	5,3	93,0	36,3	26,8	21,8	161	0,6	540
1965	487,4	2,9	108,2	44,5	26,0	21,1	459	1,7	302
1966	493,7	-0,2	117,1	48,4	26,0	21,2	323	1,2	488
1967	533,7	5,7	117,9	47,1	26,4	21,8	179	0,7	747
1968	597,8	7,5	125,9	49,7	26,7	22,2	149	0,6	795
1969	675,7	5,0	140,4	51,5	26,8	22,6	185	0,7	648
1970	750,4	3,0	156,1	55,3	26,7	22,6	246	0,9	546
1971	824,6	4,3	167,8	61,4	26,9	22,9	273	1,0	572
1972	918,8	4,8	192,4	72,1	26,6	22,6	582	2,1	315
1973	983,7	0,1	256,4	108,5	25,8	22,0	1 074	4,0	236
1974	1 027,7	-1,3	296,7	128,4	25,6	21,9	1 060	4,0	235
1975	1 123,8	5,5	328,5	150,2	25,5	22,0	1 030	3,9	231
1976	1 195,6	2,6	370,8	177,5	25,7	22,3	993	3,7	246
1977	1 289,4	3,4	413,9	202,6	26,0	22,7	876	3,3	204
1978	1 393,8	4,0	468,6	232,3	26,3	23,0	889	3,3	308
1979	1 477,4	1,0	545,6	273,1	26,1	22,9	1 272	4,6	208
1980	1 539,6	0,1	614,8	309,1	25,7	22,4	1 833	6,7	105
1981	1 590,3	-1,1	671,7	341,4	25,3	22,1	2 258	8,2	76
1982	1 675,7	1,9	717,5	367,3	26,4	23,4	2 266	8,1	88
1983	1 763,3	3,1	760,2	392,4	26,6	23,6	2 304	8,2	110
1984	1 834,5	1,8	801,0	415,4	27,0	23,9	2 228	7,9	154
1985	1 936,1	2,2	848,8	440,5	27,2	24,1	2 229	7,9	171
1986	2 003,0	1,5	903,0	475,2	27,4	24,4	2 242	7,7	189
1987	2 108,0	3,7	928,8	490,5	27,8	24,8	2 038	7,1	251
1988	2 249,1	4,0	1 053,5	542,2	28,5	25,5	1 883	6,4	314
1989	2 448,6	5,5							
1990									



Ulrich Walwei*

in Zusammenarbeit mit Michael Feil und Lisa Tillmann*

Erfahrungen und Ergebnisse der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nach der Wiedervereinigung

Die Arbeitsmarktlage in Deutschland ist nach wie vor alles andere als zufriedenstellend. Sie kann schlagwortartig wie folgt zusammengefasst werden (vgl. Allmendinger, Eichhorst und Walwei 2005, Kapitel A): (1) Spätestens seit Ende der siebziger Jahre ist eine persistent hohe Arbeitslosigkeit ständiges Merkmal des deutschen Arbeitsmarktes. (2) Die Massenarbeitslosigkeit ist kein zyklisches, sondern ein strukturelles Problem. Es ist daher angemessen, sie weitgehend als »gleichgewichtige Arbeitslosigkeit« zu bezeichnen (vgl. z.B. Calmfors und Holmlund 2000). (3) Die Verfestigung der Unterbeschäftigung zeigt sich vor allem an einem beständig hohen Anteil der Langzeitarbeitslosen von mehr als einem Drittel aller Arbeitslosen. (4) Das Risiko arbeitslos zu werden und (lange) zu bleiben, ist über Bildungs- und Altersgruppen sehr ungleich verteilt. Insbesondere gering qualifizierte und ältere Arbeitnehmer sind von Arbeitslosigkeit betroffen. (5) Parallel dazu hat auch die Erwerbstätigkeit in Westdeutschland zugenommen, insbesondere in den achtziger Jahren. Das Arbeitsvolumen ist jedoch zurückgegangen.¹ (6) Die Erwerbsquote von Männern und unverheirateten Frauen ist seit 1960 kontinuierlich gesunken. Zugenommen

* Dr. Ulrich Walwei ist der stellvertretende Direktor des IAB, Nürnberg, Michael Feil und Lisa Tillmann sind wissenschaftliche Mitarbeiter am IAB.

¹ Diese Aussage bezieht sich nur auf die formal gegen Entgelt geleistete Arbeit. Ehrenamtliche Tätigkeiten, Hausarbeit oder Schwarzarbeit bleiben dabei unberücksichtigt.

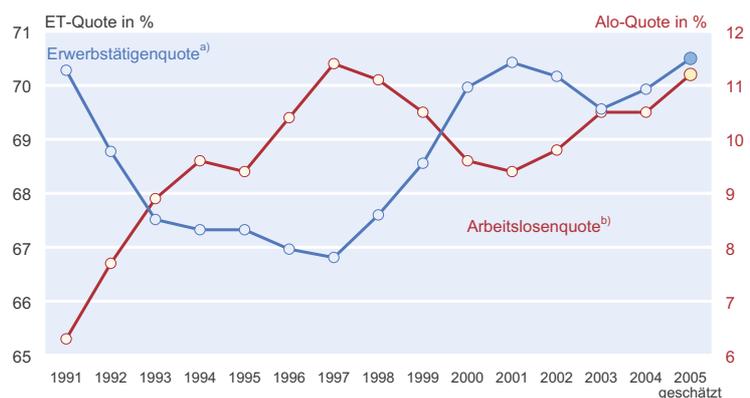
hat dagegen die Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen. (7) Die Erwerbsformen haben sich im Laufe der Zeit verändert. Vor allem die Teilzeitarbeit hat deutlich zugenommen. Hierzu hat der starke Anstieg der geringfügigen Beschäftigung (Minijobs) in den letzten 15 Jahren beigetragen. Auch die Zahl der Selbständigen hat sich vor allem außerhalb der Landwirtschaft erhöht. (8) Schließlich ist auf den strukturellen Wandel der Beschäftigung zu verweisen, der mit einem Bedeutungsgewinn von Dienstleistungstätigkeiten und Stellen mit hohen Qualifikationsanforderungen einhergeht.

Die Arbeitsmarktprobleme existierten bereits vor der Wiedervereinigung, wenn auch nicht im heutigen Ausmaß. Nach 1991 hat sich die Lage jedoch deutlich verschärft, nachdem die Arbeitslosenrate im Zuge des Wiedervereinigungsbooms den niedrigsten Wert der letzten 25 Jahre aufwies (vgl. Abb. 1). Zu dieser negativen Entwicklung hat die Transformation der ehemaligen DDR-Planwirtschaft zur Marktwirtschaft sicher beigetragen. 15 Jahre nach der Vereinigung kann jedoch nicht mehr argumentiert werden, die Probleme des ostdeutschen Arbeitsmarktes lägen allein in der Zeit vor 1990 begründet.

Gründe für hohe Arbeitslosigkeit

Die Ursachen der fortdauernden, schwachen Arbeitsmarktentwicklung sind zu komplex, um sie im Rahmen dieses Beitrags eingehend zu erörtern. Ein kurzer Abriss muss daher genügen. Nach aktuellem Forschungsstand ist davon auszugehen, dass auch die Arbeitsmarktprobleme in Deutschland, ähnlich wie in anderen europäischen Ländern, auf dem Zusammenwirken von negativen makroökonomischen Schocks, wie z.B. den Ölpreisschocks in den siebziger Jahren, und »beschäftigungsunfreundlichen« Institutionen gründen (vgl. Blanchard 2005; Blanchard und Wolfers 2000; Ber-

Abb. 1
Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote in Deutschland, 1991–2005



^{a)} Erwerbstätige (Inländerkonzept) gemessen an der Bevölkerung im Alter von 15–65 Jahren.

^{b)} Arbeitslose in % aller zivilen Erwerbspersonen.

Quelle: IAB.

tola, Blau und Kahn 2002). Bei allen existierenden Meinungsverschiedenheiten im Detail hat sich in der Volkswirtschaftslehre ein relativ breiter Konsens herausgebildet, wonach arbeitsmarktrelevante Institutionen (wie z.B. das Lohnfindungssystem, die Finanzierung der sozialen Sicherung, das Kündigungsschutzrecht, die Höhe und Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sowie der Umfang und die Struktur der aktiven Arbeitsmarktpolitik) von großer Bedeutung für die Situation am Arbeitsmarkt sind. Es sind im Wesentlichen zwei Wirkungskanäle, über die sie auf die Beschäftigungshöhe Einfluss nehmen. Sie verhindern erstens ein für mehr Beschäftigung notwendiges Absinken des Reallohnes. Zweitens behindern oder verlängern sie den Matching-Prozess. Obgleich die empirische Evidenz auf Basis von international vergleichenden Panelstudien nicht absolut überzeugend ist, gibt es eine Fülle von Untersuchungen, die negative Beschäftigungseffekte einer Vielzahl von Arbeitsmarktinstitutionen aufzeigen (vgl. Nickell und Layard 1999; Beiflinger 2003).

Hoffnung auf ein schnelles Überwinden der Beschäftigungskrise ist bei Gültigkeit der »Schocks und Institutionen«-Theorie nicht gegeben. Das aktuelle Niveau der Arbeitslosigkeit hat sich über lange Zeit aufgebaut. Daher wird auch der Abbau noch viel Zeit in Anspruch nehmen. Unabhängig davon war die Politik in der Vergangenheit nicht untätig. Daraus lassen sich Lehren für die Zukunft ziehen.

Zentrale Reformschritte der letzten Jahre

Dabei soll die Frage im Vordergrund stehen, inwieweit in Deutschland seit Beginn der neunziger Jahre Maßnahmen eingeleitet worden sind, die zur Bewältigung der gezeigten strukturellen Probleme beitragen können. Die wichtigsten Reformpakete stellen hierbei zum einen während der Kohl-Jahre die Maßnahmen im Anschluss an die Wiedervereinigung, das Beschäftigungsförderungsgesetz, sowie die Einführung des SGB III dar. Auf der anderen Seite nehmen eine zentrale Rolle der Regierung Schröder die Umsetzung der Empfehlungen seitens der Hartz-Kommission in den Gesetzen Hartz I bis IV sowie die Verabschiedung der »Agenda 2010« ein. Hierbei sollen zwei wesentliche Handlungsfelder für Reformen unterschieden werden: zum einen Veränderungen der Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes, um das Wirtschaftswachstum und seine Beschäftigungsintensität zu erhöhen. Zum anderen geht es um Reformen in der Arbeitsmarktpolitik, welche aufgrund ihrer zentralen Stellung auf der politischen Agenda der letzten Jahre besonderes Augenmerk verdienen.

Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung

In den neunziger Jahren sah sich die Beschäftigungspolitik mit großen Herausforderungen konfrontiert. Nachdem man die Leistungsfähigkeit der DDR-Wirtschaft massiv über-

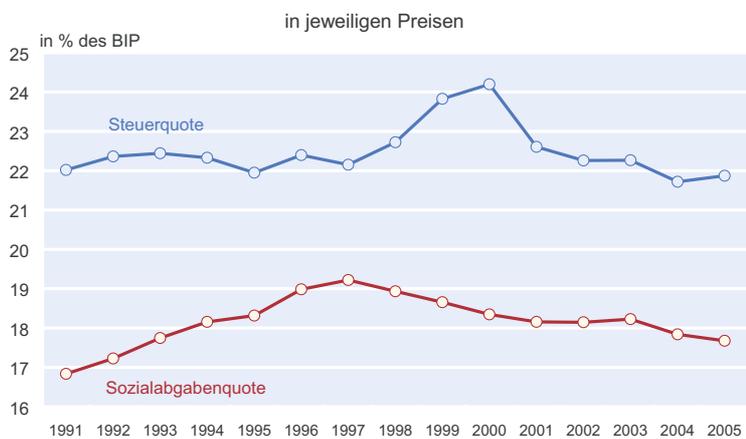
schätzt und den wiedervereinigungsbedingten Finanzbedarf anfangs weit unterschätzt hatte und das Land 1993 auch noch voll von der weltweiten Rezession erfasst wurde, gerieten die öffentlichen Haushalte schon bald in große Turbulenzen. Zudem mussten die sozialen Sicherungssysteme einen großen Teil der sozialen Folgen der deutschen Einheit abfedern. Aufgrund des sich auch im Zuge der europäischen Integration verschärfenden internationalen Steuerwettbewerbs und der schwierigen Situation der neuen Länder wuchs gleichzeitig der Druck, die Unternehmen- und Einkommensteuer zu senken. Diese fiskalpolitischen Probleme sollten sich in der Regierung Kohl als nur schwer beherrschbar erweisen. So blieben bis 1998 die Staats- und Abgabenquote hoch, die Sozialversicherungsbeiträge stiegen kontinuierlich, öffentliche Investitionen wurden zurückgefahren und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte kam aufgrund unzureichender Strukturformen kaum voran. Zudem scheiterten größere Schritte in Richtung einer Steuersenkung am Widerstand der politischen Opposition im Bundesrat. Die vollzogene marginale Senkung der Körperschaftsteuer und Einkommensteuer wurde allemal kompensiert durch mehrfache Erhöhungen von Mehrwertsteuer und Mineralölsteuer, sowie die Einführung des Solidaritätszuschlags.

Auch die Ordnungspolitik setzte in den neunziger Jahren nur bedingt Akzente für mehr Wachstum und Beschäftigung. Zwar gelang es, durch Privatisierung (Bahn, Post, Telekom, Postbank) und Deregulierung (auf den Energiemärkten) den Wettbewerb zu intensivieren. Dennoch blieben bedeutende Marktzutrittsbeschränkungen bestehen, wie z.B. der Meisterzwang im Handwerk. Die arbeitsrechtlichen Reformen setzten auf mehr Möglichkeiten bei den atypischen Erwerbsformen wie Leiharbeit und befristeter Beschäftigung. Das Normalarbeitsverhältnis blieb jedoch weitgehend unangetastet – abgesehen von einer Lockerung des Kündigungsschutzes in Kleinbetrieben. Die Ankündigung dieses Vorhabens in Verbindung mit der geplanten Einschränkung der Lohnfortzahlung hatte aber bereits 1996 genügt, um das auf einen Beschäftigungspakt zielende »Bündnis für Arbeit und Standortsicherung« platzen zu lassen. Damit schwanden auch die Chancen auf eine angesichts der Arbeitsmarktlage dringend erforderliche beschäftigungsorientierte Tarifpolitik.

Somit übernahm die rot-grüne Bundesregierung Ende 1998 eine Reihe ungelöster Probleme. Einer ihrer Schwerpunkte war zunächst das Einkommensteuerreformprojekt, welches schließlich in der »Steuerreform 2000« mündete. Bei der mehrstufigen Entlastung folgte sie dem Prinzip der Senkung der Grenzsteuersätze und der Anhebung des Grundfreibetrags. Außerdem verabschiedete sie eine Reform der Unternehmensbesteuerung mit dem Ziel, die im internationalen Vergleich hohen Steuersätze zu senken. Gerade diese Reform führte aber zu temporären Steuerausfällen, die zumindest in der Größenordnung so nicht beabsichtigt waren.

Die Probleme der öffentlichen Haushalte verschärften sich vor allem nach 2000 weiter und sorgten – weil eine längere wirtschaftliche Schwächephase einsetzte und strukturelle Reformen zur Haushaltskonsolidierung weiter auf sich warten ließen – für einen mehrjährigen Verstoß gegen die Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Jedoch gelang es zumindest, die Sozialversicherungsbeiträge zu stabilisieren. Zurückzuführen ist dies auf die Einführung der Ökosteuer sowie den im Rahmen der Agenda 2010 vollzogenen Reformen der Rentenversicherung und im Gesundheitswesen. Nach wie vor ist aber die Belastung mit Sozialabgaben in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch, während die Steuerlast gerade nach den jüngsten Entlastungen eher gering ist (vgl. Abb. 2).

Abb. 2
Steuer- und Sozialabgabenquote, 1991–2005



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Bundes.

Im Bereich der Ordnungspolitik vollzog Rot-Grün zunächst eine Rolle rückwärts. Der bis dato eingeschlagene Deregulierungskurs wurde nicht fortgesetzt. Im Gegenteil: Die Kleinbetriebsregelung im Bereich wurde wieder verschärft, der Einsatz von Befristungen eingeschränkt, ein Rechtsanspruch auf Teilzeit beschlossen, die betriebliche Mitbestimmung gestärkt und die Einschränkungen bei der Lohnfortzahlung aufgehoben. Diese Maßnahmen brachten jedoch keine Impulse für den Arbeitsmarkt. Auch der erneute Versuch eines Beschäftigungspaktes, das »Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit«, bewirkte nicht die erhoffte Trendwende. Der Pakt versank hernach in der Bedeutungslosigkeit. Erst die Hartz-Reformen sorgten dann ab 2003 wieder zu einer Rückkehr zu dem in den neunziger Jahren begonnenen Pfad der Deregulierung. Die Handwerksordnung wurde gelockert, wenn auch auf sehr moderate Weise. Bei der Leiharbeit wurden nahezu alle rechtlichen Beschränkungen aufgehoben, allerdings das Prinzip der Gleichbehandlung von Stammbesetzungen und Zeitarbeitnehmern (»equal treatment«) eingeführt. Der Schwellenwert des individuellen Kündigungsschutzes wurde wieder auf zehn Arbeitnehmer angehoben. Die Minijobs wurden ausgeweitet.

Doch auch am Ende von Rot-Grün in 2005 ist festzuhalten, dass das Normalarbeitsverhältnis nach wie vor belastet wird

durch hohe Sozialabgaben und eine vergleichsweise starke Regulierung. Was die für die Arbeitsmarktlage wichtige Lohnfindung angeht, sind zwar in den letzten Jahren die flexiblen Elemente in den Tarifverträgen ausgebaut worden, allerdings zeigen sich nach wie vor Beschränkungen bei der Ausgestaltung einer qualifikationsspezifischen Lohnspreizung und bei der beschäftigungspolitisch angemessenen Lohnzurückhaltung. Der im Kontext der Agenda 2010 an die Sozialpartner gerichtete Appell zur Flexibilisierung der Tarifverträge muss seine Wirkung erst noch unter Beweis stellen.

Aktive Arbeitsmarktpolitik und Transferleistungen

Bis in die neunziger Jahre hinein bildete das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) die gesetzliche Grundlage für die Arbeitsmarktpolitik. Seine Instrumente sollten sowohl das Niveau der Beschäftigung wie auch deren Struktur positiv beeinflussen, um dadurch zu einer Förderung des Wirtschaftswachstums beizutragen. Doch bereits in den siebziger Jahren wurde die Arbeitsförderung mit dem Problem einer steigenden Arbeitslosigkeit konfrontiert. Die konzeptionellen Probleme des AFG verschärften sich mit der krisenhaften Arbeitsmarktentwicklung im Gefolge der Wiedervereinigung. Hierauf reagierte die Politik zunächst mit einer Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, unter an-

Aktive und passive Arbeitsmarktausgaben

	Administration	Bildungsmaßnahmen	Bes. Personengruppen	Lohnkostenzuschüsse	Existenzgründungshilfe	ABM	Summe	
							Aktive	passive
1991	0,22	0,47	0,30	0,06	--	0,28	1,33	0,55
1998	0,22	0,34	0,32	0,03	0,03	0,32	1,26	2,28
2003*	0,28	0,40	0,15	0,11	0,08	0,12	1,14	2,31

* = Jugendliche nicht mehr enthalten bei bes. Personengruppen. -- = null oder < 0,05.

Quelle: OECD, Employment Outlook (1995; 2000; 2005).

derem der deutlichen Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (vgl. Tabelle).

Da gerade im Transformationsprozess die Grenzen der Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente deutlich wurden, kam es in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zu einem Richtungswechsel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Mit dem seit dem 1. April 1998 wirksamen SGB III wurde der hohe Anspruch des AFG heruntergefahren und eine explizit subsidiäre Rolle der Arbeitsmarktpolitik definiert. Danach hat sie vor allem die Aufgabe, den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu erleichtern. Arbeitnehmer sollten danach persönliche Risiken zunehmend selbst tragen und mehr Verantwortung für ihre individuelle Lage am Arbeitsmarkt übernehmen. Diese Entwicklung fügte sich auch in das Leitbild der Arbeitsmarktpolitik ein, welches auch von anderen europäischen Staaten wie Großbritannien oder Dänemark maßgeblich geprägt worden ist. Rechten auf staatliche Leistungen müssen demnach auch Verpflichtungen gegenüberstehen, die notfalls mit Hilfe von Sanktionen durchgesetzt werden.

Die rot-grüne Bundesregierung knüpfte daran an und leitete mit dem »Job-AQTIV-Gesetz« den Richtungswechsel der deutschen Arbeitsförderung von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ein. Fördern und Fordern sollte vor allem durch das Instrument von Eingliederungsvereinbarungen zwischen Arbeitsverwaltung und Arbeitslosen geschehen, welches auf einer individuellen Bedarfsanalyse, dem »Profiling«, basieren sollte. Damit konnten mehr als früher auch bereits von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen gefördert werden. Allerdings wurde die Implementierung bereits kurz nach dem Inkrafttreten durch den so genannten »Vermittlungsskandal« und die Einsetzung der Hartz-Kommission überlagert. Kurzfristig führte der Skandal durch die folgende Einführung so genannter »Vermittlungsgutscheine« zu einem stärkeren Wettbewerb zwischen BA und privaten Dienstleistern.

Einen besonders großen Reformschritt bedeutete dann aber die Umsetzung des arbeitsmarktpolitischen Teils der Empfehlungen der Hartz-Kommission. Sie beinhalten drei Neuerungen: Erstens verfolgt die Arbeitsmarktpolitik seitdem einen noch konsequenteren Ansatz der Aktivierung. Das Fordern wurde seitens des Gesetzgebers durch weniger großzügige Transferleistungen für Langzeitarbeitslose, noch striktere Zumutbarkeitskriterien und mehr Mitwirkungspflichten des Arbeitslosen weiter verstärkt. Zweitens wurde die Administration der Arbeitsmarktpolitik reformiert. Dies betrifft den Umbau der BA zu einem modernen Dienstleister mit wirkungsorientierter Steuerung. Zudem wurde privaten Agenturen mehr Raum gegeben und mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auch Kommunen die Wahrnehmung arbeitsmarktpolitischer Aufgaben ermöglicht. Schließlich wurden drittens neue Instrumente auf den Weg

gebracht, die wie die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung oder auch die Existenzgründungsförderung Wege in den ersten Arbeitsmarkt bahnen sollten.

Bei all den richtigen Ansätzen und noch immer deutlichem Nachbesserungsbedarf im Detail müssen die Möglichkeiten und Grenzen der Optimierung von Arbeitsmarktpolitik benannt werden. Unbestritten ist, dass durch ein strikteres Fordern und ein passgenaueres Fördern die Arbeitsanreize steigen und sich die Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen erhöhen. Solange es aber in nennenswertem Umfang an Beschäftigung fehlt, sind diese Instrumente mit Blick auf die Beseitigung der massenhaften Arbeitslosigkeit hoffnungslos überfordert.

»Politik der kleinen Schritte«

In den letzten Jahren sind in Deutschland eine ganze Reihe von Einzelreformen und zwei umfassendere Reformbündel – die Hartz-Gesetze und die Agenda 2010 – umgesetzt worden. Dies geht mit Blick auf die strukturellen Probleme am bundesdeutschen Arbeitsmarkt über die Veränderungen in den Jahren davor hinaus. Allerdings sind die jüngsten Reformbemühungen aus wissenschaftlicher Perspektive gemischt zu beurteilen. Zwar stimmt die Gesamtrichtung, hin zu Steuer- und Abgabenteilung, größerer Arbeitsmarktflexibilität und der Neujustierung der Arbeitsmarktpolitik, mit dem überein, was auch aus internationalen Vergleichen an Empfehlungen abgeleitet werden kann (OECD 2002; 2003a; Eichhorst, Profit und Thode 2001). Jedoch können mit Ausnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik die jüngst auf den Weg gebrachten Reformen nur als ein vorsichtiger Anfang gewertet werden. Zwar ist es für eine systematische Abschätzung der Effekte dieser Reformen noch zu früh, doch die Wissenschaft ist sich insofern weitgehend einig, dass die strukturellen Probleme des deutschen Beschäftigungssystems, also der institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes, mit den beschlossenen und zum Teil auch bereits implementierten Reformen nicht behoben werden können (Sachverständigenrat 2002; OECD 2002; DIW et al. 2004). Auch in den jüngsten Reformen wurden die wesentlichen strukturellen Handlungsfelder umgangen, weitere Sondersegmente der Beschäftigung wie PSA, Ich-AG oder Mini- und Midijobs eingeführt und die Arbeitsmarktpolitik ein weiteres Mal beschäftigungspolitisch überfrachtet. Zentrale Herausforderungen wie eine dauerhafte Senkung der hohen Sozialabgaben gerade auch mit Blick auf den Niedriglohnbereich oder eine Steigerung der Durchlässigkeit des deutschen Arbeitsmarktes durch ein flexibleres Arbeitsrecht konnten damit nicht bewältigt werden. Darüber hinaus ist die anhaltende Wachstumsschwäche zu überwinden. Sie kann als Begleiterscheinung des nicht bewältigten Strukturwandels in Richtung einer vom Mittelstand getragenen tertiären Ökonomie gesehen werden. Hierzu ha-

ben fiskalpolitische Fehlallokationen beigetragen. So fließen weiterhin hohe Subventionen in den Erhalt schrumpfender Produktionen, wie den Kohlebergbau, die Werften oder die Landwirtschaft. Dagegen gehen bei weitem zu wenig Mittel in innovative Felder wie Bildung und eine an betrieblicher Anwendung orientierte Forschung. Gerade in dem für das Hochlohnland Deutschland so enorm wichtigen High-Tech-Bereich können deshalb die dort durchaus vorhandenen Potentiale nicht voll ausgeschöpft werden.

Deutschland ist aber aus verschiedenen Gründen offenbar weniger als andere Länder in der Lage, seine Institutionen rechtzeitig und mit der erforderlichen Reichweite anzupassen. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die durch den deutschen Föderalismus bedingte Politikverflechtung. Hemmend wirkt hier insbesondere, dass die Regierungskoalitionen auf Bundesebene sehr häufig einer Mehrheit aus Länderregierungen gegenüber standen, welche von den Oppositionsparteien dominiert waren. Hieraus erwuchs vielfach das Erfordernis, bei wichtigen Reformvorhaben »große« Koalitionen zu bilden, was nur um den Preis weit gehender Kompromisse gelingen kann.

Eine weitere institutionelle Beschränkung liegt in der Tarifautonomie. Dadurch hat die Regierung keinen Einfluss im Bereich der Lohnfindung, um etwa eine zurückhaltende Lohnpolitik oder eine stärkere Spreizung der Entgeltstruktur zugunsten von Leichtlohngruppen zu erreichen. Hier ist man auf die Mitwirkung der Sozialpartner angewiesen. Dies wäre beispielsweise im 1998 eingesetzten »Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit« möglich gewesen. Allerdings kam es darin nie zu substanziellen Tauschgeschäften in Gestalt dreiseitiger Vereinbarungen. Die Regierung war nicht in der Lage, Pakete auszuhandeln, weil sie den Bundesrat zu berücksichtigen hatte und enge Verflechtungen zwischen Parteien und Interessengruppen bestehen. Damit konnten sich die Vorbehalte der organisierten Insider gegenüber den beschäftigungspolitisch erforderlichen Reformen durchsetzen, welche insbesondere den Outsider genutzt hätten. Schließlich scheiterte das Bündnis und die erwünschten Fortschritte blieben aus.

Aus diesen Gründen darf hier zu Lande die Fähigkeit zur raschen und stringenten Anpassung institutioneller Arrangements an veränderte Anforderungen nicht überschätzt werden. Von daher ist für die Zukunft die Fortsetzung einer »Politik der kleinen Schritte« programmiert. Dies bedeutet einen weiterhin moderaten Anpassungspfad, der weder die Flexibilität der beteiligten Institutionen noch die Veränderungsbereitschaft der politischen Akteure und der Wahlbevölkerung überfordert. Auch die gerade ins Amt gekommene »Große Koalition« wird sich kaum über diese Gegebenheiten hinwegsetzen können, obwohl sie zumindest in der frühen Phase ihrer Amtszeit das Potenzial für einen »großen Ruck« besitzt.

Literatur

- Allmendinger, J., W. Eichhorst und U. Walwei (2005, Hrsg.), *IAB Handbuch Arbeitsmarkt, Analysen, Daten, Fakten*, Campus, Frankfurt, New York.
- Beißinger, T. (2003), »Strukturelle Arbeitslosigkeit in Europa: Eine Bestandsaufnahme«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 36(4), 411–427.
- Blanchard, O. (2005), »European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas«, *NBER Working Paper* No. 11750.
- Blanchard, O. und J. Wolfers (2000), »The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence«, *The Economic Journal* 110, C1–C33.
- Bertola, G., F.D. Blau und L.M. Kahn (2002), »Comparative Analysis of Labour Market Outcomes: Lessons for the United States from International Long Run Evidence«, in: A.B. Krueger und R. Solow (Hrsg.), *The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?*, Russell Sage Foundation, New York.
- Calmfors, L. und B. Holmlund (2000), »Unemployment and Economic Growth: A Partial Survey«, *Swedish Economic Policy Review*, 107–153.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al. (2004), »Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2004«, *DIW Wochenbericht* 71(18).
- Eichhorst, W., S. Profit und E. Thode (2001), *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, Springer, Berlin.
- Layard, R., S. Nickell und R. Jackman (1991), *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
- Layard, R. und S. Nickell (1999), »Labour Market Institutions and Economic Performance«, in: O.C. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, 3c, Chapter 46, Elsevier, Amsterdam.
- OECD (2002), *Wirtschaftsberichte – Deutschland*, OECD, Paris.
- OECD (2003a), *OECD Employment Outlook 2003*, OECD, Paris.
- OECD (2003b), *OECD Taxing Wages 2002/2003*, OECD, Paris.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), *Was jetzt zu tun ist: Eine Politik für Wachstum und Beschäftigung*, Stuttgart.



Michael Knogler*



Wolfgang Quaisser*

Arbeitsmärkte und Arbeitsmarktpolitik in den neuen EU-Mitgliedsländern – Leidet Ostmitteleuropa an der »europäischen Krankheit«?

Die Osterweiterung hat die Heterogenität der Europäischen Union (EU) nicht nur hinsichtlich des Einkommensniveaus und der Wirtschaftsstruktur, sondern auch im Hinblick auf die Wachstums- und Beschäftigungsdynamik vergrößert. Dabei verfehlen viele der neuen EU-Mitgliedstaaten (NMS)¹ die beschäftigungspolitischen Ziele der neu formulierten Lissabon-Strategie. Hoffnungsvoll stimmen zwar die im Vergleich zu den Altmitgliedern deutlich höheren Wachstumsraten, doch bietet der Arbeitsmarkt in einigen Ländern Anlass zur Sorge. Vor allem in Polen, dessen Arbeitsmarkt mit Abstand der größte unter den NMS ist, aber auch in der Slowakei belaufen sich die Arbeitslosenquoten auf extrem ungünstige Werte zwischen 16 bis 18%. So entspräche die Arbeitslosenquote der NMS (2005: 7,9%) ohne Polen ungefähr derjenigen in den EU-15-Staaten, und ohne die deutlich schlechteren Werte Polens, Ungarns und der Slowakei läge die Beschäftigungsquote (d.h. Anteil der Beschäftigten an der Erwerbsbevölkerung) der NMS in etwa auf dem Durchschnittsniveau der EU-15. Noch ungünstiger fällt die Bewertung dieser Länder bei der Langzeitarbeitslosigkeit und der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer aus. Wie sind die unterschiedlichen Ergebnisse zu erklären, und was kann von der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung in den NMS erwartet werden? Eine Antwort auf diese Fragen ist von gesamteuropäischer Bedeutung, da im Zuge der voranschreitenden EU-Integration die Arbeitsmärkte immer interdependenter werden (Stichwort: Freizügigkeit).

* Dr. Michael Knogler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Osteuropa-Institut München, Dr. Wolfgang Quaisser ist Dozent für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Akademie für Politische Bildung Tutzing.

¹ Die acht neuen Mitgliedstaaten (NMS) Estland, Litauen, Lettland, Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei und Slowenien.

»Jobless growth« in den NMS

In Ostmitteleuropa ist im Ländervergleich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen den Wachstums- und Beschäftigungsergebnissen zu beobachten. Die Wirtschaft der NMS expandiert zwar rascher als die der Altmitglieder, was aufgrund des niedrigeren Ausgangsniveaus nicht verwunderlich ist, doch geht dies in vielen NMS nicht mit einem signifikanten Beschäftigungsanstieg einher. Auch die EU-15 benötigt ein hohes Wirtschaftswachstum, um neue Jobs zu schaffen. Die Beschäftigungsschwelle scheint in den NMS sogar noch ausgeprägter zu sein. Dies verwundert, denn bei niedrigen Lohnkosten und hohem Potential an Erwerbspersonen würde man einen deutlich positiven Wachstumsbeitrag infolge des Beschäftigungszuwachses erwarten. Zu Beginn der neunziger Jahre fiel diese Wachstumskomponente sogar negativ aus, doch auch nach Überwindung der Transformationsrezession blieb sie gering. Zum Wirtschaftswachstum der NMS haben damit vor allem die Investitionen beigetragen. In diesem Zusammenhang steigerten Technologieimporte und Umstrukturierungen die Produktionseffizienz. In vielen NMS gibt es deshalb ein beschäftigungsloses Wachstum (»jobless growth«).

Im internationalen Vergleich haben die NMS einen durchaus bemerkenswerten Wachstumspfad eingeschlagen. In den ostasiatischen und lateinamerikanischen Schwellenländern wurde das Wirtschaftswachstum sehr viel stärker durch die Ausweitung des Produktionsfaktors Arbeit getragen, wogegen Produktivitätssteigerungen zunächst nur eine untergeordnete Rolle spielten. Aber auch das europäische Erfolgsbeispiel Irland weist eine ausgewogene Kombination von Beschäftigungs- und Produktivitätsgewinnen auf. In all diesen Fällen geht der Aufbau neuer Industrien und Dienstleistungen mit gleichzeitiger Beschäftigungsausdehnung einher. Dagegen mußten die NMS zunächst nichtwettbewerbssfähige Industrien abbauen und sich von der Illusion einer dauerhaften Vollbeschäftigung, die sich in Wahrheit als versteckte Arbeitslosigkeit erwies, verabschieden. Arbeitsplatzverluste durch Restrukturierung und Abbau der Überbeschäftigung konnten nur allmählich durch Beschäftigungsgewinne in neuen Branchen, insbesondere im Dienstleistungsbereich, kompensiert werden. Dies gilt vor allem für Länder mit einem hohen Anteil Beschäftigter im Agrarsektor und mit industriellen Problemsektoren wie Polen, Slowakei und Litauen.

Diese Prozesse wurden aber auch durch die staatliche Wirtschaftspolitik beeinflusst. Zum Teil hielt man die Beschäftigung im öffentlichen Sektor und in staatlichen Unternehmen künstlich hoch, indem man wie z.B. in Polen zunächst viele Privatisierungen mit dem Verbot von Massenentlassungen belegte. Nach Ablauf der vereinbarten Frist stieg ab 1998 die Arbeitslosigkeit stark an. Die Unternehmen konnten nun ihre versteckte Arbeitslosigkeit abbauen und die Produkti-

on, aber auch Produktivität erhöhen. Über ausgedehnte Frühverrentungsprogramme und großzügig gewährte Arbeitsunfähigkeitsrenten wurde die offizielle (ohnein hohe) Arbeitslosenquote gesenkt. Die Folge ist, dass in Ungarn, Polen, Slowenien und der Slowakei die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer bei unter 30% liegen. Die rasche, durch den demographischen Wandel bedingte Alterung der Bevölkerung wird in den NMS mittel- und langfristig die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme vor ernsthafte Probleme stellen, zumal bereits jetzt die sehr hohen Sozialversicherungsbeiträge den Beschäftigungsaufbau belasten.

Die unterschiedliche Höhe ausländischer Direktinvestitionen (ADI) kann als weiterer Erklärungsfaktor für die divergierenden Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten herangezogen werden. In Ländern mit hohen ADI, u.a. in Ungarn und Tschechien, verharrt die Arbeitslosigkeit im Gegensatz zu Polen und der Slowakei (geringe ADI) relativ stabil auf niedrigem Niveau. Neben den unmittelbaren Beschäftigungseffekten aufgrund von ADI in den Zielländern (in Ungarn und Tschechien: Beschäftigungsanteil 16 bzw. 10%; in Polen nur 4%) sind ebenso indirekte Wachstumseffekte (Modernisierung des Kapitalstocks) aufgetreten, die sich letztlich auch auf die Beschäftigung positiv ausgewirkt haben.

Wie flexibel sind die Arbeitsmärkte der NMS?

Die genannten Faktoren erklären nur zum Teil die Unterschiede im Beschäftigungsniveau der einzelnen NMS. Sie geben auch keinen Aufschluss darüber, warum trotz fortschreitender Reformen und Umstrukturierungen viele der NMS nicht nur niedrige Beschäftigungs- und hohe Arbeitslosenquoten bei gering qualifizierten Personen aufweisen, sondern auch große regionale Beschäftigungsunterschiede und eine hohe Langzeitarbeitslosigkeit verzeichnen. Als Erklärung für den geringen Beschäftigungsaufbau rücken deshalb die institutionellen Rahmenbedingungen auf den Arbeitsmärkten der NMS in den Blickpunkt.

Flexibilität und Rigidität von Arbeitsmärkten sind aufgrund fehlender Indikatoren schwer messbar. In der Regel versucht man im internationalen Vergleich die institutionellen Rahmenbedingungen, u.a. den Umfang des Beschäftigungsschutzes, die Ausformung des Arbeitslosengeldes, die Ausgestaltung der Lohnfindungsprozesse sowie die steuerliche Belastung der Arbeit zu erfassen. Neuere Untersuchungen² zeigen, dass in diesen Bereichen die ostmitteleuropäischen Arbeitsmärkte ähnlich wie in der EU-15 variieren, jedoch meist stärker dem kontinentaleuropäischen Arbeitsmarktmodell

entsprechen. Trotz bedeutender länderspezifischer Unterschiede sind folgende Merkmale der Arbeitsmarktregulierung in den NMS zu beobachten:

- Die in der Vergangenheit großzügig gewährten Lohnersatzleistungen fallen inzwischen restriktiver aus. Während die Höhe der Leistungen in Relation zu den Durchschnittslöhnen in etwa der Höhe in der EU-15 entspricht, liegt die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld in den meisten NMS nur bei lediglich sechs Monaten. In Polen steigt sie je nach Höhe der regionalen Arbeitslosenquote auf bis zu 24 Monate. Allerdings sind andere Sozialleistungen großzügiger ausgestaltet, wodurch in Verbindung mit dem Arbeitslosengeld die Lohnersatzleistungen steigen. Hinweise darauf, ob das jeweilige Steuer- und Sozialsystem die Arbeitsaufnahme fördert, geben die sog. Netto Lohnersatzraten (Sozialleistungen im Fall der Arbeitslosigkeit in Relation zum potentiellen Arbeitseinkommen). In einzelnen NMS fallen insbesondere für Langzeitarbeitslose die Raten sehr hoch aus. So erhält z.B. in der Slowakei eine Familie mit zwei Kindern nach fünf Jahren Arbeitslosigkeit 91% des Durchschnittseinkommens. Bei arbeitslosen Niedriglohneempfängern entsprechen die Lohnersatzleistungen fast 100% des früheren Einkommens, in Ungarn indes nur 30%. Dies würde zumindest teilweise die im Vergleich zu Ungarn (2,6%, 3,4% in der EU-15) hohe Langzeitarbeitslosigkeit in der Slowakei von 11,7% (jeweils für 2004) erklären.
- Die Lohnfindung erfolgt in den NMS in zentralen und dezentralen Verhandlungen, d.h. betrieblich oder auf Landesebene. Gewerkschaften und insbesondere Arbeitgeberorganisationen sind in den meisten Ländern Ostmitteleuropas vergleichsweise schwach organisiert. Relativ gut etabliert ist der zentrale soziale Dialog (etwa die »Dreiparteien-Kommission« in Polen). Die Verhandlungsergebnisse weisen in der Regel eher empfehlenden Charakter auf und gelten meist für große, staatliche Unternehmen bzw. den öffentlichen Sektor. Ansonsten finden Lohnverhandlungen in der Praxis vorrangig auf betrieblicher Ebene statt. Die Lohnfindung ist deshalb nur schwer als Erklärung für Lohnstarrheiten in den NMS heranzuziehen.
- Die Höhe der Mindestlöhne in Relation zu den Durchschnittslöhnen verhält sich in den meisten NMS ähnlich wie in vielen EU-15-Ländern. Die Mindestlöhne erreichen in Polen und der Slowakei rund 35% und in den übrigen NMS rund 40% des Durchschnittslohns. Nimmt man die Niedriglöhne (die untersten 20% der Lohnskala) als Bezugsgröße, dann ergibt sich in einigen Ländern (u.a. in Polen) mit knapp 80% ein relativ hoher Mindestlohn. Dies trägt sicherlich nicht dazu bei, die vielen weniger qualifizierten Personen in Arbeit zu bringen.
- Die Ausgestaltung des Beschäftigungsschutzes (Vorschriften bei Neueinstellungen, Entlassungen, Arbeitszeit etc.) ist gerade angesichts des schnellen Strukturwandels und

² Vgl. S. Cazes und A. Nesporova, Labour markets in transition: balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe, ILO Special issue April 2004; S. Ederveen und L. Thissen, Can labour market institutions explain unemployment rates in new EU member states?, ENEPRI Working Paper No. 27/June 2004.

des zunehmenden Wettbewerbsdrucks für die NMS von hoher Bedeutung. Wie sich der Beschäftigungsschutz auf die Höhe der Arbeitslosigkeit auswirkt, ist zwar empirisch nicht eindeutig belegt. Dennoch wird vielfach angenommen, dass ein starker Beschäftigungsschutz die »Arbeitsplatzbesitzer« begünstigt, die Dauer der Arbeitslosigkeit für Arbeitsuchende aber erhöht. Der Umfang des Beschäftigungsschutzes in den NMS entspricht der in der EU-15 vorhandenen Bandbreite. Nach einem von der Weltbank neu entwickelten Regulierungsindex (REI³: Rigidity of Employment Index) liegt der Wert für die als flexibel geltenden Arbeitsmärkte in England und Dänemark bei 14 und 20, für die stärker regulierten Märkte in Frankreich, Griechenland und Spanien dagegen deutlich höher bei 66. Unter den NMS weisen Tschechien (24), Ungarn und Polen (37) die liberalsten, Slowenien (64) und Lettland (59) die stärksten Regulierungen auf. Im Vergleich zur EU-15 sind in den NMS die Bestimmungen über das Verfahren bei Massenentlassungen generell restriktiver, während Zeitarbeitsverträge liberaler gehandhabt werden. Deutlich niedriger fallen in den NMS die Abfindungszahlungen aus (gemessen in jeweiligen Monatslöhnen).

- Als problematisch ist die Besteuerung der Arbeitseinkommen in den NMS anzusehen. Eine jüngst veröffentlichte Studie der Weltbank ergab, dass die steuerliche Belastung (Einkommensteuer plus Sozialversicherungsbeiträge) insbesondere für Niedrigeinkommensbezieher in den NMS deutlich höher ausfällt als in der EU-15. Die Beitragsätze zur Sozialversicherung liegen in vielen NMS bei über 45%, der Spitzenreiter Slowakei kommt sogar auf 49%, und die Arbeitgeber werden mit Ausnahme von Polen und Slowenien höher belastet als die Arbeitnehmer. Der effektive Steuerkeil (Steueranteil zu Bruttolöhnen) bewegt sich in den NMS zwischen 35 und 40% für Niedriglohnbezieher (knapp über 40% in Tschechien, Polen und Slowenien). Der Durchschnittswert liegt hier bei 38,6% und damit knapp 5 Prozentpunkte höher als in der EU-15. Für Durchschnittsverdiener erreicht der Steuerkeil 40 bis 45% (im Durchschnitt 42,7% und 1,6 Prozentpunkte niedriger als in der EU-15). Die zu erwartenden negativen Beschäftigungseffekte dürften in den NMS stärker ausfallen. Hierfür sind sowohl die Beschäftigtenstruktur mit einem höheren Anteil wenig qualifizierter Beschäftigter als auch die stärker bindenden Mindestlöhne sowie der höhere Anteil der Sozialversicherungsbeiträge verantwortlich. Änderungen in diesen Bereichen können nach Berechnungen der Weltbank positive Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. Die Senkung des Steuerkeils um 1 Prozentpunkt kann demnach das Beschäftigungswachstum um 0,5 bis 0,8 Prozentpunkte erhöhen.

- Die hohe Abgabenbelastung auf den Produktionsfaktor Arbeit begünstigt die Schattenwirtschaft in den NMS. Tatsächlich ist sie in den NMS deutlich ausgeprägter als in den Ländern der EU-15. Vor diesem Hintergrund lohnt sich ein Blick auf den ungarischen Arbeitsmarkt. Dort geht eine relativ niedrige offizielle Arbeitslosenquote mit einer extrem niedrigen Beschäftigungs- bzw. extrem hohen Nicht-Erwerbsquote (von 39,5%) einher. Die Ursache dafür ist zum einen, dass sich viele Arbeitslose nicht mehr registrieren lassen, seit die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld verschärft wurden. Zum anderen sind aber auch viele Beschäftigte in die Schattenwirtschaft abgewandert oder wurden frühverrentet. Insofern ist der Arbeitsmarkt in Wirklichkeit weitaus restriktiver, als es die Arbeitslosenquote vermuten lässt.

Fazit

Regulierungen und institutionelle Ausgestaltung der Arbeitsmärkte in den NMS verzögern den Beschäftigungsaufbau. Anpassungen an die veränderten Wirtschaftsstrukturen werden dadurch erschwert. Ungünstig wirken sich weitere Faktoren aus, wie z.B. das niedrige Qualifikationsprofil vor allem in Ländern mit einem hohen Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft (Polen, Litauen und Lettland). Insgesamt ist der Anteil der Beschäftigten mit niedriger und mittlerer Qualifikation und niedrigen Löhnen deutlich höher, doch verschiebt sich die Nachfrage zunehmend auf besser qualifizierte Arbeitskräfte. Die Beschäftigungsquoten bewegen sich bei den Geringqualifizierten in nahezu allen NMS (Ausnahme: Slowenien) auf extrem niedrigem Niveau, am deutlichsten in der Slowakei und Polen mit 16% und 25%. Die Arbeitslosenquote in dieser Beschäftigtengruppe bewegt sich bei 46% und 28%. Der hohe Steuerkeil in Verbindung mit bestehenden Fehlanreizen in den sozialen Sicherungssystemen sowie Lohnstarrheit am unteren Ende der Lohnskala (Mindestlohn) haben die Arbeitsplatzchancen dieser Beschäftigtengruppe enorm verschlechtert. Die Europäische Kommission empfiehlt daher in ihren wirtschaftspolitischen Richtlinien den NMS eine Senkung der Lohnzusatzkosten, die Bereinigung von Fehlanreizen in den sozialen Sicherungssystemen und die Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ergänzend wird vorgeschlagen, die Qualifikation der Beschäftigten zu verbessern, da sich die NMS im intensiveren Wettbewerb des erweiterten Binnenmarktes nur dann behaupten können, wenn sie die bereits eingeleitete Restrukturierung in Richtung einer modernen Industriestruktur fortsetzen und zunehmend Potentiale auch in höherwertigen Bereichen aufbauen. Noch nicht abgeschlossene Strukturanpassungen erfordern neue Qualifikationsprofile, aber auch eine höhere Mobilität seitens der Arbeitnehmer. Fortschritte in der Modernisierung der Infrastruktur und beim Aufbau eines funktionierenden Immobilienmarktes werden dies unterstützen.

³ Erfasst werden im Index Regelungen zu Zeitverträgen, Arbeitszeitregelungen und Kündigungsschutzvorschriften. Der Index reicht von 0 bis 100, wobei höhere Werte höhere Rigidität anzeigen.

Inwieweit dieser Wandel durch beschäftigungspolitische Initiativen auf europäischer Ebene gefördert werden kann, bleibt angesichts bisheriger Erfahrungen zweifelhaft, da die Hauptverantwortung für arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen in nationaler Hand liegt. Eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung auf europäischer Ebene wäre zwar sinnvoll, ist jedoch nur schwer zu erreichen. Ähnliches gilt für die stärkere Integration der nationalen Arbeitsmärkte in den gemeinsamen Binnenmarkt. Benchmarking und „Systemwettbewerb“ werden konstitutive Elemente auch in der Arbeitsmarktpolitik bleiben. Allerdings stellt sich die Frage, ob nicht im Rahmen der Konvergenzprogramme (und der EU-Unterstützung) eine stärkere arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Konditionalität eingeführt werden sollte.



Wolfgang Ochel*

Die marktwirtschaftliche Beschäftigungsstrategie der USA

Wer Lehren aus den arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen anderer Länder ziehen möchte, richtet seinen Blick immer auch auf die USA. Das Interesse gilt dabei einem Land, das schon seit mehreren Jahrzehnten beträchtliche Beschäftigungserfolge vorzuweisen, aber auch mit Armutsproblemen zu kämpfen hat.

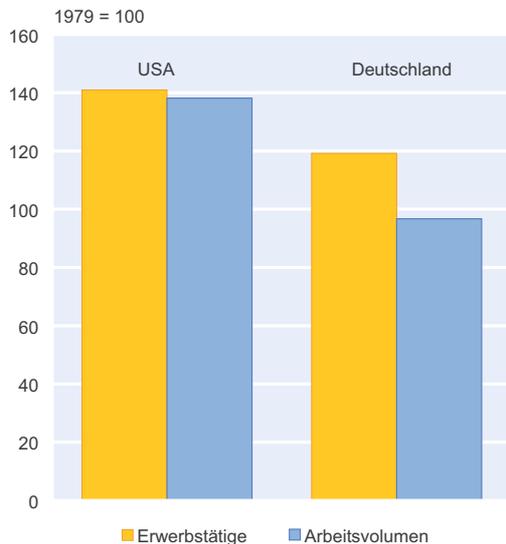
Zur Arbeitsmarktentwicklung: USA – Deutschland im Vergleich

Die USA gehören zu den Ländern mit dem größten Beschäftigungszuwachs unter den OECD-Ländern. Zwischen 1979 und 2004 nahm die Erwerbstätigenzahl in den USA um 41 %, in Westdeutschland dagegen nur um 19% zu (vgl. Abb. 1). Die Zahl der Erwerbstätigen zeigt allerdings nur ungenau an, in welchem Maße mehr Arbeit geleistet worden ist. Durch eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit und durch Verbreitung der Teilzeitarbeit kann nämlich die Erwerbstätigenzahl zunehmen, ohne dass mehr Stunden gearbeitet werden. Es ist deshalb erforderlich, die Erwerbstätigenzahl (unter Einbeziehung der Teilzeitarbeit) mit der durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit eines Erwerbstätigen zu multiplizieren, d.h. das Arbeitsvolumen zu ermitteln. In den USA hat die durchschnittliche jährliche Arbeitszeit nur leicht, in Deutschland dagegen relativ stark abgenommen. Entsprechend ist das Arbeitsvolumen in den USA um immerhin 38% angestiegen, in Westdeutschland dagegen um 3% zurückgegangen.

Der Anstieg der Erwerbstätigenzahl und des Arbeitsvolumens lässt für sich genommen noch nicht erkennen, ob damit auch eine Verbesserung der Beschäftigungssituation bei einer Zu-

* Dr. Wolfgang Ochel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim ifo Institut.

Abb. 1
Erwerbstätige und Arbeitsvolumen, USA und Deutschland, 1979–2004



Quelle: Sachverständigenratgutachten; OECD Employment Outlook; Berechnungen des ifo Instituts.

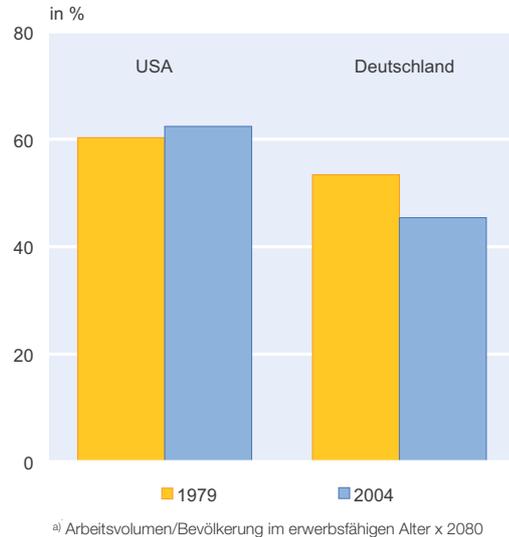
nahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter verbunden ist. Um die Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen, muss das Arbeitsvolumen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter oder besser zur (potentiellen) Zahl an Arbeitsstunden, welche die Bevölkerung bei vollem Arbeitseinsatz leisten könnte, in Beziehung gesetzt werden. Das heißt, es muss der Auslastungsgrad des Faktors Arbeit berechnet werden. Dabei wird in der Regel davon ausgegangen, dass pro Jahr 2080 Stunden (d.h. pro Monat 173 Stunden) gearbeitet werden. Die Berechnungen zeigen, dass der Auslastungsgrad der Arbeit in den USA von 60,3% (1979) auf 62,4% (2004) angestiegen, in Deutschland dagegen von 53,4% (1979) auf 45,4% (2004) gefallen ist (vgl. Abb. 2).

Angesichts der günstigen Beschäftigungsentwicklung ging die standardisierte Arbeitslosenquote in den USA von 5,8% (1979) auf 5,5% (2004) zurück. In Deutschland stieg die Quote im gleichen Zeitraum von 3,2 auf 9,5% an (vgl. Abb. 3). Deutliche Unterschiede weisen die Arbeitslosenquoten bei den Personen ohne Berufsschulabschluss auf. Bei den 30- bis 44-jährigen Männern erreichte die Arbeitslosenquote für diesen Personenkreis im Jahr 2001 in den USA einen Wert von 7,4% und in Deutschland von 14,2% (OECD 2002, 118).

Arbeitsmarktverfassung

Für die günstige Arbeitsmarktentwicklung in den USA wird die Arbeitsmarktverfassung verantwortlich gemacht. Diese wird gekennzeichnet durch das Lohnfindungssystem und die Arbeitsmarktflexibilität.

Abb. 2
Auslastungsgrad des Faktors Arbeit^{a)}, USA und Deutschland

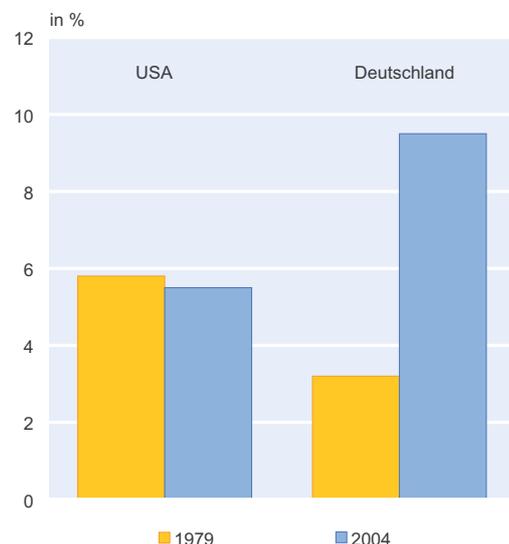


^{a)} Arbeitsvolumen/Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter x 2080

Quelle: Sachverständigenratgutachten; OECD Employment Outlook; Berechnungen des ifo Instituts.

Während in Deutschland Löhne und Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge festgelegt werden, bleibt in den USA die Regelung der Arbeitsbeziehungen weitgehend den Vertragsparteien überlassen. Da der gewerkschaftliche Organisationsgrad bei nur 13% der Arbeitnehmer liegt, werden die Arbeitsverträge meist individuell ausgehandelt. Tarifverhandlungen werden dezentral auf der Unternehmensebene geführt. Der

Abb. 3
Standardisierte Arbeitslosenquote^{a)}, USA und Deutschland



Quelle: OECD, Employment Outlook, lfd. Jg.

Geltungsbereich der Tarifverträge ist mit 14% weitaus begrenzter als in Deutschland (OECD 2004, 145). Das dezentrale Lohnfindungssystem hat in den USA eine Spreizung der Löhne ermöglicht (Freeman und Katz 1994). Während die Löhne in den USA im obersten Einkommensdezil 9 im Jahr 2000 die im untersten Dezil 1 um den Faktor 4,6 übertrafen, erreichte die Lohnspreizung in Deutschland nur einen Faktor von 3,0 (OECD, Labour Market Statistics). Die größere Spreizung der Löhne nach unten hat in den USA zu einer stärkeren Ausdehnung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich beigetragen als in Deutschland.

Der amerikanische Arbeitsmarkt ist durch eine hohe Flexibilität gekennzeichnet, die sich darin zeigt, dass Arbeitnehmer den Arbeitgeber relativ häufig wechseln. Sie ist Ausdruck des gering entwickelten Kündigungsschutzes in den USA (laut OECD am geringsten unter allen OECD-Ländern). Im Gegensatz zu dem engmaschigen Netz rechtlicher und kollektivvertraglicher Kündigungsschutzregeln in Deutschland gilt in den USA die »employment-at-will«-Doktrin. Danach können Arbeitnehmer und Arbeitgeber das Beschäftigungsverhältnis jederzeit ohne Vorankündigung und ohne Begründung lösen. Kündigungen unterliegen allerdings einem Diskriminierungsverbot, das eine Entlassung aufgrund von Gewerkschaftstätigkeit, Rasse, Geschlecht, Religion oder Alter untersagt.

Der geringe Kündigungsschutz in den USA ist eine Ursache dafür, dass die durchschnittliche Dauer der Betriebszugehörigkeit der Beschäftigten unter dem deutschen Niveau liegt. Kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse von bis zu einem Jahr machten zwischen 1984 und 1995 etwa 30% aller Beschäftigungsverhältnisse aus (in Deutschland 17%). Umgekehrt sind weitaus weniger Amerikaner als Deutsche länger als zehn Jahre bei einer Firma beschäftigt (Gangl 2003, 85). Entsprechend höher ist auch die Fluktuation der Beschäftigung. Betriebszugehörigkeitsdauer und »labour turnover« signalisieren für die USA eine höhere Mobilität der Arbeitnehmer sowohl räumlich als auch sektoral und beruflich.

Der geringe Kündigungsschutz hat zur Folge, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit in den USA niedrig ist. Arbeitskräfte werden in den USA leichter entlassen, aber auch schneller

wieder eingestellt als in Deutschland. Der geringe Kündigungsschutz dürfte, wenn auch in begrenztem Maße, zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit beigetragen haben (Nickell et al. 2005).

Welfare to Work

Die Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich wird in den USA durch die so genannte Welfare-to-Work-Politik gefördert. Ihr liegt folgendes Konzept zugrunde. Personen, die nicht arbeiten, müssen sich mit äußerst geringen Sozialleistungen (Food stamps usw.) begnügen. Doch wer arbeitet, wird belohnt. Beschäftigte im Niedriglohnbereich des ersten Arbeitsmarktes erhalten eine staatliche Steuergutschrift, die ihr Nettoeinkommen erhöht. Mit der Gewährung dieses »Earned Income Tax Credit« (EITC) sollen unter anderem Anreize zur Aufnahme einer Arbeit geschaffen werden. Wer erwerbsfähig ist und keine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt findet, dem wird kommunale Arbeit angeboten. Er erhält die normalen Sozialleistungen (»Temporary Assistance for Needy Families«, TANF) nur, wenn er eine solche Beschäftigung akzeptiert. Die Gewährung von TANF wird somit an Gegenleistungen in Form von Arbeit geknüpft.

Der EITC richtet sich an Haushalte mit niedrigen Einkommen. Die begünstigten Gruppen unterliegen grundsätzlich der Bundeseinkommensteuer. Ist die Steuergutschrift höher als die zu entrichtende Einkommensteuer, so wird der Differenzbetrag an die Berechtigten ausgezahlt. Ansonsten erfolgt eine Verrechnung mit der Einkommensteuerschuld. Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich nur Erwerbstätige und hier wiederum insbesondere solche mit Kindern. Die Höhe der Steuergutschrift ist abhängig vom erzielten Bruttoarbeitslohn (Löhne und Gehälter, sonstige Entgelte und ein spezifisch definiertes Einkommen von Selbständigen). Drei Bereiche sind zu unterscheiden: Zunächst nimmt die Steuergutschrift mit steigendem Bruttoeinkommen linear zu (Abschnitt I), dann bleibt sie konstant (Abschnitt II), und schließlich nimmt sie ab einer bestimmten Einkommensgrenze wieder ab (Abschnitt III). Die Höhe der Steuergutschrift und die Einkommensgrenzen unterscheiden sich je nach

Parameter des »Earned Income Tax Credit« der USA im Jahr 2005

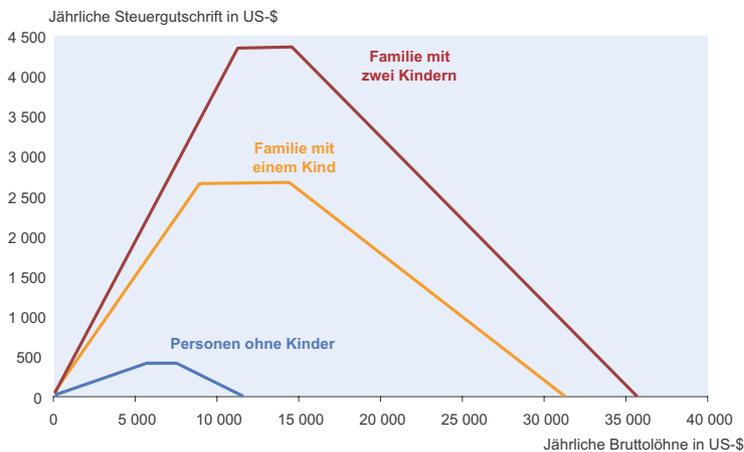
Haushaltstyp	Abschnitt I (Phase-in)		Abschnitt II Maximaler Betrag US-\$	Abschnitt III (Phase-out)	
	Transferrate (in %)	Einkommensgrenzen ^{a)} US-\$		Entzugsrate (in %)	Einkommensgrenzen ^{a)} US-\$
Familien mit einem Kind ^{b)}	34,0	0 – 7 830	2 662	15,98	14 370 – 31 030
Familien mit zwei und mehr Kindern ^{b)}	40,0	0 – 11 000	4 400	21,06	14 370 – 35 263
Personen ohne Kinder	7,64	0 – 5 220	399	7,64	6 530 – 11 750

^{a)} Jahresbeträge für das Einkommen bzw. die Förderung durch den EITC. – ^{b)} Verheiratete Partner; für nicht verheiratete Personen sind die Einkommensgrenzen im Abschnitt III etwas niedriger.

Quelle: US Census Bureau.

Abb. 4

Der EITC der Vereinigten Staaten für verschiedene Haushaltstypen, 2005



Quelle: U.S. Census Bureau.

Haushaltstyp. Dabei werden Familien mit zwei und mehr Kindern, Familien mit einem Kind und Personen ohne Kinder unterschieden, wobei Haushalten mit zwei und mehr Kindern die höchsten Beträge gewährt werden (vgl. Abb. 4).

Die genauen Parameter des EITC im Jahr 2005 zeigt die Tabelle. Danach erhält zum Beispiel eine Familie mit zwei und mehr Kindern bei Einkommen zwischen 0 und 11 000 US-\$ eine Steuergutschrift von 40 Cent je hinzuverdientem Dollar.¹ Bei einem Bruttoeinkommen von 11 000 US-\$ erreicht die Gutschrift den maximalen Betrag von 4 400 US-\$. Dieser wird gewährt, bis das Bruttoeinkommen 14 370 US-\$ erreicht. Bei jedem über 14 370 US-\$ hinaus verdienten Dollar mindert sich die Steuergutschrift um 21 Cent (genau: 21,06). Hieraus folgt, dass bei einem Bruttoeinkommen von 35 263 US-\$ die Steuergutschrift auf Null fällt. In diesem »Phase-out«-Bereich ist die Grenzbelastung des Einkommens höher als der marginale Satz der regulären Einkommensteuer. Die marginale Gesamtbelastung beträgt im Bereich der Rückführung der Steuergutschrift in der Regel rund 50%.

Der EITC wurde im Jahr 2005 von rund 22 Mill. Arbeitnehmern in Anspruch genommen. Der Gesamtaufwand belief sich auf gut 34 Mrd. US-\$, d.h. etwa 0,3% des US-amerikanischen Bruttoinlandsprodukts (Eissa und Hoynes 2005).

Die Gewährung des EITC wurde im Jahr 1996 durch eine grundlegende Reform des Sozialhilfesystems ergänzt, für das ein Gegenseitigkeitsprinzip eingeführt wurde. Sozialhilfeempfänger sind seither verpflichtet, als Gegenleistung für Transferleistungen zu arbeiten. Außerdem wurde die Dauer der Sozialhilfegewährung auf fünf Jahre im Leben einer Per-

son befristet (Ochel 2004). Im Gegenzug muss der Staat bei Bedarf kommunale Arbeitsplätze bereitstellen und für die Sozialhilfe aufkommen.

Die öffentliche Hand bietet Personen, die keinen Job im ersten Arbeitsmarkt finden können, die Teilnahme an Gemeinschaftsdiensten an. In Wisconsin, einem Bundesstaat mit einer Vorreiterrolle in der Sozialpolitik, wird z.B. wöchentlich 30 Stunden gearbeitet und während weiterer zehn Stunden ein Training absolviert. Durch die Teilnahme an den Gemeinschaftsdiensten können Arbeitserfahrung und Fähigkeiten (wieder-)erworben werden, die in einem regulären Job verlangt werden. Hierzu zählen Pünktlichkeit, Verlässlichkeit, soziales Verhalten und die Fähigkeit, sich dauerhaft anzustrengen. Die Teilnehmer erhielten im Jahre 2004 673 US-\$ pro Monat, ohne den EITC beanspruchen zu können. Personen, die nicht in der Lage sind, Gemeinschaftsdienste zu leisten, werden therapeutische Maßnahmen, Tätigkeiten in Rehabilitationsstätten usw. angeboten (Ochel 2002; Wisconsin Works 2004).

Die amerikanische Welfare-to-Work-Politik hat beträchtliche Beschäftigungserfolge vorzuweisen. Die Erwerbsbeteiligung ist im Gefolge der Reform angestiegen, und viele Arbeitslose haben eine Beschäftigung gefunden (Grogger und Karoly 2005). Zwar arbeiten die bisher schon Beschäftigten weniger Stunden pro Woche, per saldo hat das Arbeitsvolumen in Folge der Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich durch den EITC aber zugenommen. Die Aufnahme einer Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt ist auch durch die Einführung der Arbeitspflicht für Sozialhilfeempfänger gefördert worden (Blank 2005). Die Zahl der Sozialhilfeempfänger ging deutlich zurück. 70% der ehemaligen Leistungsempfänger in Wisconsin fanden einen regulären Arbeitsplatz. Im Durchschnitt verbesserten sie ihr Nettoeinkommen, auch wenn nicht wenige weiterhin von ergänzenden Sozialleistungen abhängig blieben und zu den »working poor« gerechnet werden müssen. 30% der ehemaligen Sozialhilfeempfänger fanden keine Arbeit. Sie sind die Verlierer der amerikanischen Sozialhilfereform (Ochel 2003).

Der per saldo zu konstatierende Erfolg der amerikanischen Welfare-to-Work-Politik beruht auf einer Verbindung mehrerer Elemente:

- Die Ausgestaltung des Kombilohns ist vorteilhaft. Die Lohnzuschüsse werden dauerhaft gewährt. Sie sind als negative Einkommensteuer konzipiert und orientieren sich an den persönlichen Einkommens- und Familienverhältnissen der Beschäftigten. Es erhalten alle Arbeitnehmer

¹ Die Einkommensgrenzen werden Jahr für Jahr entsprechend dem Anstieg des Preisniveaus erhöht.

am unteren Ende der Lohnskala die Zuschüsse und nicht nur neu angestellte Personen. Gleichzeitig sind die Lohnersatzleistungen niedrig.

- Der Kombilohn wird verbunden mit einer Arbeitspflicht für Sozialhilfeempfänger. Diese erschwert die Aufnahme von Schwarzarbeit und schafft Anreize, eine reguläre Beschäftigung zu ergreifen. Kinderbetreuungsangebote ermöglichen Müttern, der Arbeitsverpflichtung nachzukommen.
- Die Löhne können flexibel auf Steigerungen des Arbeitsangebots reagieren. Dadurch wird eine Zunahme der Lohnspreizung ermöglicht, welche die Voraussetzung für ein dauerhaft höheres Beschäftigungsniveau der gering qualifizierten Personen ist. Das Angebot an Teilzeitjobs ist relativ hoch.

Gesetzlicher Mindestlohn

Nachdem im Jahr 1912 im Bundesstaat Massachusetts zum ersten Mal ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt worden war, wurde 1938 mit der Verabschiedung des Fair Labour Standard Act ein gesetzlicher Mindestlohn für das gesamte Land verabschiedet. Neben dem bundesgesetzlichen Mindestlohn gibt es aber bis heute Mindestlohngesetze der Bundesstaaten. Mit wenigen Ausnahmen gilt der nationale Mindestlohn grundsätzlich für alle Beschäftigten. Von diesen sind etwa 3% zum Mindestlohn tätig (Burmeister 2004, 606). Seit 1997 beträgt der nationale Mindestlohn 5,15 US-\$ pro Stunde (US Department of Labor). Im Jahr 2002 erreichte der Mindestlohn eine Höhe von 34% des Durchschnittslohns (ohne öffentlichen Sektor). Dieser so genannte Kaitz-Index ist, verglichen mit anderen Ländern, niedrig (Lesch 2004, 6).

Der gesetzliche Mindestlohn trägt in den USA zur Reduzierung der Armut bei. Seine beschäftigungspolitischen Wirkungen sind aber umstritten. Während Card und Krueger (1995; 2000) bei ihren Untersuchungen über die Auswirkungen der bundesstaatlichen Mindestlohnerhöhung in New Jersey am Beispiel von Fast-Food-Restaurants keine negativen Beschäftigungseffekte ermittelt haben, kamen Neumark und Wascher (1995; 2000) für dieselben Fast-Food-Restaurants in New Jersey mit Hilfe eines anderen Datensatzes zu einem entgegengesetzten Ergebnis.

Aus diesen widersprüchlichen Untersuchungsergebnissen darf nicht der Schluss gezogen werden, dass die Einführung eines Mindestlohns in Deutschland schon nicht abträglich für die Beschäftigung wäre. In den USA ist der Mindestlohn niedrig und hat eine relativ große Spreizung der Löhne zugelassen. Für Deutschland würde dagegen vermutlich ein relativ hoher Mindestlohn festgelegt werden, welcher die im Interesse der Beschäftigungserhöhung erforderliche stärkere Spreizung der Löhne verhindern würde.

Beitragszahlung in die Arbeitslosenversicherung entsprechend der Entlassungsrate des Unternehmens

In den meisten OECD-Ländern entsprechen die Beiträge für die Arbeitslosenversicherung einem bestimmten Prozentsatz der Lohn- und Gehaltssumme. Diese Finanzierungsweise der Arbeitslosenversicherung wird häufig dahingehend kritisiert, dass sie Entlassungsentscheidungen der Unternehmen verzerrt. Unternehmer würden die Kosten, die sie mit ihren Entscheidungen der Gesellschaft auflasten, nicht berücksichtigen. Zu viele Entlassungen und eine unnötig hohe Arbeitslosigkeit wären die Folge. Außerdem würde dieses System Unternehmen und Branchen mit einer hohen Entlassungsrate begünstigen und andererseits Unternehmen und Branchen mit einer niedrigen Entlassungsrate relativ stark belasten.

Um diesen Kritikpunkten Rechnung zu tragen, richtet sich die Höhe der Beitragszahlung von Unternehmen in die Arbeitslosenversicherung in den USA nach der Inanspruchnahme von Arbeitslosenunterstützung durch ehemalige Mitarbeiter des Unternehmens. Dabei dürfen bestimmte Grenzen nicht unter- bzw. überschritten werden. Empirische Untersuchungen zeigen, dass das amerikanische Arbeitslosenversicherungssystem die Entlassungsrate von Unternehmen reduziert (und gleichzeitig andere Personalanpassungsstrategien favorisiert) und die Quersubventionierung zwischen Unternehmen und Branchen abbaut (Fath und Fuest 2005).

Zusammenfassung

Die positive Beschäftigungsentwicklung in den USA ist im Wesentlichen auf die hohe Flexibilität des amerikanischen Arbeitsmarktes und auf die Welfare-to-Work-Politik zurückzuführen. Der Erfolg letzterer basiert auf der Kombination eines gelungenen Kombilohns mit der Arbeitspflicht für Sozialhilfeempfänger. Die amerikanischen Erfahrungen könnte Deutschland nutzen, indem es seinen Arbeitsmarkt stärker flexibilisiert und seine Welfare-to-Work-Politik am Grundmuster des dort praktizierten Ansatzes orientiert. Entsprechend der gewachsenen Sozialstaatstradition muss die soziale Absicherung in Deutschland aber auf einem höheren Niveau erfolgen als in den USA.

Literatur

- Blank, R. (2005), »An Overview of Welfare-to-Work Efforts«, *CESifo DICE Report* 3(2), 3–7.
- Burmeister, K. (2004), »Der gesetzliche Mindestlohn in den USA«, *WSI Mitteilungen* 11, 603–609.
- Card, D. und A. Krueger (1995), *Myth and Measurement: the New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, N.J.
- Card, D. und A. Krueger (2000), »Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: A Reply«, *American Economic Review* 90, 1397–1420.

Eissa, N. und H.W. Hoynes (2005), »Behavioural Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply«, *NBER Working Paper* 11729.

Fath, J. und C. Fuest (2005), »Experience Rating of Unemployment Insurance in the US: A Model for Europe?«, *CESifo DICE Report* 3(2), 45–50.

Freeman, R.B. und L.F. Katz (1994), »Rising Wage Inequality. The United States vs. Other Advanced Countries«, in: R.B. Freeman (Hrsg.), *Working Under Different Rules*, New York, 29–62.

Gangl, M. (2003), *Unemployment Dynamics in the United States and West Germany, Economic Restructuring, Institutions and Labor Market Processes*, Heidelberg, New York.

Grogger, J. und L.A. Karoly (2005), *Welfare Reform: Effects of a Decade of Change*, Cambridge Mass.

Lesch, H. (2004), »Beschäftigungs- und verteilungspolitische Aspekte von Mindestlöhnen«, *iw-trends* 4–17.

Neumark, D. und W. Wascher (1995), *The Effect of New Jersey's Minimum Wage Increase on Fast-Food Employment: A Re-Evaluation Using Payroll Records*, Cambridge.

Neumark, D. und W. Wascher (2000), »Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment«, *American Economic Review* 90, 1362–1396.

Nickell, S., L. Nunziata und W. Ochel (2005), »Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?«, *The Economic Journal* 115 (January), 1–27.

Ochel, W. (2002), »Welfare to Work in den USA – Das Beispiel Wisconsin«, *ifo Schnelldienst* 55(3), 39–41.

Ochel, W. (2003), »Welfare to Work in the U.S. – A Model for Germany?«, *FinanzArchiv* 59(1), 91–119.

Ochel, W. (2004), »Welfare Time Limits in the United States – Experiences with a New Welfare-to-Work-Approach«, *CESifo Working Paper* 1210.

OECD (2002), *Education at a Glance 2002*, OECD, Paris.

OECD, *Employment Outlook*, verschiedene Jahrgänge. OECD, Paris.

Wisconsin Works (2004), *Wisconsin Works Manual*, Release 04-01.



Henry Werner*

Das dänische Modell am Arbeitsmarkt

Dänemark hat in den vergangenen Jahren einen Wandel am Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft erlebt. Nachdem die Arbeitslosenquote von 1986 bis 1993 von 7,9 auf 12,4% hochgeschwungen war, konnte das Beschäftigungsministerium im November 2005 erstmals das Unterschreiten der 5%-Marke vermeiden – und das ohne nennenswerte inflationäre Tendenzen.¹ Gleichzeitig sorgt ein dauerhafter Leistungsbilanzüberschuss dafür, dass die Auslandsschulden im März 2006 komplett abgetragen werden konnten.

Dieser Erfolg lässt sich auf eine Reihe an Reformmaßnahmen zurückführen, die seit 1994 durchgeführt worden sind. Die Reformen und ihre Wirkungen sind jedoch kaum verständlich darstellbar, wenn nicht das spezielle institutionelle Setup am dänischen Arbeitsmarkt verdeutlicht wird.

Der Staat hält sich raus

Die nordischen Wohlfahrtsstaaten werden zumeist mit dem Bild eines starken, steuernden Staates verbunden. Ein Blick auf die Strukturen des dänischen Arbeitsmarktes mag vor diesem Hintergrund verwirren: In der Tat hält sich nämlich der dänische Staat weitgehend aus dem Arbeitsmarkt heraus.

Ein Beispiel, das kaum mit dem Bild des Wohlfahrtsstaates harmonieren will, ist jenes, dass die dänische Arbeitslosenversicherung auf Freiwilligkeit beruht. Sie ist außerstaatlich organisiert. Traditionelle Anbieter sind zum Beispiel die Gewerkschaften. In früheren Zeiten sicherte die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft automatisch die Versicherung in der

* Dr. Henry Werner ist Presse- und Kulturattaché an der Kgl. Dänischen Botschaft, Berlin.

¹ Daten von Danmarks Statistik, siehe www.statistikbanken.dk. International standardisiert liegt die Arbeitslosigkeit gar nur bei rund 4%.

dazugehörigen Arbeitslosenkasse – hier liegt einer der Gründe für den hohen Organisationsgrad, der lange Zeit um 90% lag und der selbst heute noch immerhin 76% beträgt. Die Finanzierung des Versicherungssystems läuft heute über Beiträge des Arbeitnehmers, denen ein weitaus höherer, steuerfinanzierter Anteil von staatlicher Seite gegenübersteht. Die Arbeitgeber tragen lediglich zu einem marginalen Teil an der Finanzierung der Versicherung bei.² Daher ist die häufig gefällte Behauptung, die dänische Arbeitslosenversicherung sei steuerfinanziert, zwar vereinfachend und sachlich nicht ganz korrekt, sie skizziert aber einen Wesenszug der staatlichen Rolle am Arbeitsmarkt: Der Staat verzichtet weitgehend auf Regulierung und Pflichtelemente, er steht aber durch die weitgehende Steuerfinanzierung als Garant für ein universalistisches soziales Netz.³

Formalisiert wurde diese Rolle im so genannten September-Vergleich (Septemberforlig) des Jahres 1899, der bis heute den Rahmen für das dänische Tarifverhandlungsmodell bildet. Der Staat befindet sich hier als einer von drei Verhandlungspartnern auf Augenhöhe mit den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern – die beiden Letztgenannten traditionell repräsentiert durch stark zentralisierte Dachverbände auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite (Gewerkschaftsverband LO und Arbeitgeberverband DA). Die dänischen Tarifverhandlungen laufen traditionell direkt zwischen LO und DA ab, wobei sich der Staat zumeist auf eine passive Beobachterrolle zurückzieht, von der er sich erst im Falle eines drohenden Konflikts löst. In diesen Fällen kann der Staat eine Vermittlerrolle einnehmen, in ausweglosen Fällen aber auch von seiner Position als dritter Partner am Verhandlungstisch Gebrauch machen. Bemerkenswert ist, dass dieses System auch dort Anwendung findet, wo nach deutschem Verständnis gesetzgeberische Initiativen gefordert wären. Ein Beispiel ist hier die Umsetzung von EU-Direktiven, die der Staat in verschiedenen Fällen an die beiden anderen Tarifverhandlungspartner weitergegeben hat – nicht selten zur Unzufriedenheit der EU-Kommission, deren Regulierungstradition klare Konfliktlinien zu den nicht-staatlichen kollektiven Abschlüssen sichtbar werden lässt (vgl. Det Økonomiske Råd 2002).

Seit den neunziger Jahren hat sich das System der »zentralisierten Dezentralisierung« durchgesetzt (vgl. Due, Madsen, Jensen et al. 1994; Ibsen und Stamhus 1993). Das bedeutet, dass die Partner auf der zentralen Ebene zumeist nur noch Mindeststandards und wichtige Rahmenbedingungen festlegen, konkrete Abschlüsse jedoch verstärkt auf Branchen- oder Gewerkschaftsebene, gegebenenfalls sogar im einzelnen Unternehmen vorgenommen werden können. Die »zentralisierte De-

zentralisierung« erlaubt die Bewahrung des bestehenden Verhandlungssystems bei zugleich größerer Flexibilität und Effizienz.⁴

Ein dritter Wesenszug des dänischen Arbeitsmarktes ist allgemein gültig für die dänische Gesellschaft und ihre politische Kultur: Er betrifft den politischen Pragmatismus und die Bereitschaft, eigene Positionen zugunsten einer Konsenslösung zu überwinden. In vielen Tarifabschlüssen der vergangenen Jahrzehnte zeigt sich die klare Bereitschaft der Tarifpartner, ihre Positionen an den gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen auszurichten.

1994: Der Wechsel zum aktivierenden Staat

Das Jahr 1994 bezeichnet einen Wendepunkt in der dänischen Arbeitsmarktpolitik. Die katastrophale Ausgangslage am Arbeitsmarkt spiegelte sich nicht allein in der hohen Arbeitslosigkeit, sondern auch in zunehmenden Problemen mit Langzeitarbeitslosigkeit, insbesondere unter Migranten, Jugendlichen und Älteren wider.

Die Arbeitsmarktreform sollte aus zwei Richtungen wirken:

Passive Maßnahmen zur Entlastung und Dynamisierung des Arbeitsmarktes: Bereits bei der steigenden Arbeitslosigkeit nach 1973 hatte es verschiedene Ansätze gegeben, den Überschuss an Arbeitsangebot durch Rückzugsangebote abzuschöpfen. Bereits 1979 gab es die Möglichkeit des Vorruhestands (Efterløn), erweitert durch die so genannte Übergangsleistung (Overgangsydelse) von 1992, die es langzeitarbeitslosen Älteren unterhalb des Vorruhestandsalters ermöglichte, sich vorzeitig vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen und einen fließenden Übergang in den Vorruhestand zu wählen. Im Rahmen der Reformen von 1994 wurden diese Maßnahmen durch Angebote an Arbeitnehmer, sich im Rahmen von Sabbaticals oder Ausbildungsurlauben zwischenzeitlich aus dem Arbeitsleben zurückzuziehen, erweitert. Die Maßnahmen sollten zwei Impulse auf den Arbeitsmarkt ausüben: Die Vorruhestandsregelung und die Übergangsleistung sollte den Arbeitsmarkt primär zugunsten verbesserter Beschäftigungschancen der jüngeren Generationen entlasten. Die Erweiterung durch Sabbatical-Angebote an Arbeitnehmer sollte ebenfalls Entlastungen erzeugen, war aber zugleich im Geiste verbesserter Chancen zur Rekreation und Fortbildung als Dynamisierung am Arbeitsmarkt gedacht.

Aktivierende Maßnahmen: Es waren die aktivierenden Maßnahmen, mit denen die Reform ein wirklich neues Element an den Arbeitsmarkt brachte. Der zentrale Gedanke der Reform stell-

² Im Falle der Entlassung eines Mitarbeiters hat der Arbeitgeber die Kosten für die ersten beiden Bezugstage des Arbeitslosengeldes zu finanzieren.

³ Diese Aussage wird durch die Tatsache gestützt, dass alle Nicht-Arbeitslosenversicherten im Falle der Arbeitslosigkeit in den Genuss der sog. Kontanthjælp (mit Vorsicht als Sozialhilfe zu bezeichnen) kommen, deren Niveau nahe an das des Arbeitslosengeldes heranreicht.

⁴ In den deutschen Medien wird häufig geäußert, die Flexibilisierung des dänischen Arbeitsmarktes bestünde u.a. in gelockerten Kündigungsregelungen. Diese sind jedoch traditionell in Dänemark sehr liberal und haben sich in den vergangenen Jahren nicht nennenswert geändert. Der Kern der vielzitierten Flexibilisierung ist hingegen im Wechsel zur »zentralisierten Dezentralisierung« zu suchen.

te auf die »Rechte und Pflichten« der Arbeitssuchenden ab – ein Prinzip, das sich später im deutschen Schlagwort »Fordern und Fördern« widerspiegelte. Dieses Prinzip sichert dem Arbeitssuchenden gewisse Rechte hinsichtlich der Beratung, der Hilfestellung bei der Arbeitssuche und dem Angebot von Stellen oder Qualifizierungsmaßnahmen. Diese Rechte können zugleich aber auch als Pflichten auferlegt werden: Der Arbeitssuchende ist zur Teilnahme an Beratungsgesprächen, zum Wahrnehmen von Hilfestellungen bei der Arbeitssuche und zur Annahme von Stellenangeboten oder Qualifizierungsmaßnahmen *verpflichtet*. Ein wichtiges Element dieses Prinzips war die Einführung von individuellen Handlungsplänen, an deren Einhaltung sich die Anwendung der Rechte und Pflichten orientierte. Ein weiteres Orientierungselement stellten die Aktivierungsphasen dar: Spätestens nach zwei Jahren des Arbeitslosengeldbezugs bestand das Recht und die Pflicht zum Absolvieren einer mindestens einjährigen Aktivierungsmaßnahme, die in aller Regel in einer Fortbildung bestehen konnte. Insgesamt konnten bis zu vier Jahre des Arbeitslosengeldbezugs durch die Wahrnehmung von drei Jahren der Aktivierung realisiert werden – insgesamt belief sich der Bezugszeitraum auf maximal sieben Jahre. Hier liegt ein wesentlicher Bruch zu der vorherigen Arbeitsmarktpolitik, bei der das Wahrnehmen von öffentlichen Beschäftigungsmaßnahmen ein stets neues Anspruchsrecht auf Arbeitslosengeld auslösen konnte. Eine gezielte Aktivierung hatte in diesem System nicht stattgefunden.

Um die verstärkte Betreuung der Arbeitssuchenden wirksam zu gestalten, wurde die Arbeitsvermittlung mit Hilfe regionaler Arbeitsmarkträte dezentralisiert.

Einer der Clous der Arbeitsmarktreform von 1994 ist die Verknüpfung von Dynamisierung (insbesondere im Geiste des lebenslangen Lernens) und Aktivierung. Internationale Aufmerksamkeit erregte das Job-Rotation-Modell, das vorsah, dass Mitarbeiter eines Unternehmens Fortbildungsmaßnahmen absolvierten, während die vakante Stelle durch einen Arbeitssuchenden besetzt wurde. Das Modell erwies sich als Erfolg, obgleich sich schnell zeigte, dass es primär für größere Unternehmen geeignet war – unter anderem setzte Post Danmark das Modell großflächig um.⁵

Folgereformen: Schnellere Aktivierung, weniger Rückzugsmöglichkeiten

Die Reformierung des dänischen Arbeitsmarktes lässt einige Schlüsse für Reformansätze in Deutschland zu, ganz be-

sonders aber jenen: Niemand sollte sich den Reformakt als »großen Wurf« vorstellen. Eine wirkungsvolle Arbeitsmarktreform muss behutsam an den Zielpunkt heranführen und sich dabei stets an veränderte Rahmenbedingungen und Verhaltensweisen der Akteure anpassen. Eben jenes geschah auch mit den zahlreichen ergänzenden Reformen, die in Dänemark zwischen 1994 und 2002 durchgeführt wurden. Es sei nur skizzenhaft auf die Ergänzungen dieser Jahre eingegangen, die im Wesentlichen mit folgenden drei Tendenzen zusammengefasst werden können: Flexibilisierung, steigende Übernahme von Risiken auf Grundlage individueller Handlungspläne bei gleichzeitiger stärkerer Betonung der Aktivierung gegenüber der Entlastung des Arbeitsmarktes – in der Fachliteratur allgemein unter dem Begriff »Flexicurity« subsumiert.⁶

Bereits 1995 wurden schärfere Sanktionen bei Nicht-Erfüllung der Pflichten eingeführt. Gleichzeitig wurde die Aufsicht über die Einhaltung der Handlungspläne verschärft.

Die Arbeitsmarktreform II im Jahre 1996 zeichnete sich primär durch eine Herabsetzung der passiven Phasen aus. Nach vollständiger Implementierung standen nun maximal zwei Jahre des Arbeitslosengeldbezugs der dreijährigen Aktivierung gegenüber. Gleichzeitig sollte die Flexibilität in der Vermittlung durch die Einrichtung von Pooljobs verbessert werden.

1997 wurde die Anspruchsgrundlage für das Arbeitslosengeld von einem halben Jahr auf ein Jahr heraufgesetzt. Damit sollte der Möglichkeit entgegengewirkt werden, dass durch eine lediglich halbjährige Beschäftigung eine vollwertige neue Anspruchsgrundlage für fünf Jahre erworben werden konnte.

1998 konnte ein Arbeitssuchender bereits nach sechs Monaten der Arbeitslosigkeit dazu verpflichtet werden, einen Arbeitsplatz anzunehmen, auch wenn dieser nicht dem Qualifikationsprofil des Arbeitssuchenden entsprach. Außerdem wurde ein höheres Maß an Mobilität (bis zu vier Stunden Pendelzeit pro Tag) als angemessen erachtet.

Die Arbeitsmarktreform III von 1999 ermöglichte es, einen Arbeitssuchenden bereits nach drei Monaten zum Annehmen einer Tätigkeit außerhalb des eigenen Qualifikationsprofils zu verpflichten. Die passive Phase wurde ein weiteres Mal auf nun ein Jahr herabgesetzt. Wenig später wurde die Trennung zwischen passiver und Aktivierungsphase aufgehoben, so dass heute lediglich festgelegt ist, dass mindestens 75% der maximalen Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld für Aktivierungsmaßnahmen verwendet werden soll.

⁵ Das Modell wurde in Deutschland äußerst positiv aufgenommen. Insbesondere die Attraktivität für größere Unternehmen schien aber in einem Konflikt zur Tradition der betrieblichen Fortbildungseinrichtungen in den größeren deutschen Betrieben zu stehen. Es wurde seitens der Arbeitsämter eine Unterwanderung dieses Systems befürchtet, weshalb sich das Job-Rotation-Modell in Deutschland nie durchsetzte.

⁶ Vgl. Bredgaard, Larsen und Madsen (2005). Für eine ausführlichere Darstellung in deutsch-dänischer Perspektive vgl. Braun (2003). Vgl. für einen dänisch-britischen Vergleich: Andersen und Etherington (2005).

Über die Verteilung dieser Maßnahmen entscheidet das Arbeitsamt im Dialog mit dem Arbeitsuchenden.⁷ Ferner wurde erwirkt, dass die Aktivierungsmaßnahmen – insbesondere, wenn es sich um Fortbildungsangebote handelte – stärker auf die persönlichen Voraussetzungen und den Handlungsplan des Arbeitsuchenden ausgerichtet sein sollten. Um Unstimmigkeiten zwischen den organisatorisch voneinander getrennten Arbeitslosenkassen und den Arbeitsvermittlungen zu vermeiden, wurde zudem bestimmt, dass fortan eine Meldung beim Arbeitsamt bereits am ersten Tag der Arbeitslosigkeit zu erfolgen habe.

All diese Maßnahmen, die auf die Arbeitsmarktreform von 1994 aufbauten, hatten zur Folge, dass die Aktivierung der Arbeitsuchenden stärker in den Mittelpunkt rückte – teils durch eine stetig stärkere Gewichtung der Aktivierungszeiträume, teils durch stetig höhere Anforderungen an die Bemühungen der Arbeitsuchenden, eine neue Tätigkeit zu finden. Parallel zu diesen Maßnahmen wurden die Bestimmungen, die 1994 zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen sollten, zurückgefahren. Bis 2000 waren die Übergangsleistungen, die Sabbaticalregelung und der Fortbildungsurlaub aus dem Instrumentarium gestrichen.

2002: Mehr Menschen in Arbeit bringen

Die Maßnahmen haben gegriffen. Bis 2002 sank die Arbeitslosigkeit auf rund 5%; ein Maß, das nach Ansicht der dänischen Wirtschaftsweisen eine natürliche Arbeitslosigkeit markiert. Folgerichtig setzte die Arbeitsmarktreform des Jahres 2002 einen neuen Schwerpunkt: mehr Menschen in Beschäftigung bringen.

Während das Problem der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, weitgehend gelöst scheint, verdeutlichen die Statistiken der Jahre 1994 bis 2002, dass die Größe der Stillen Reserve bei stetig sinkenden Arbeitslosenzahlen weitgehend konstant geblieben ist. Die Arbeitsmarktreform »Mehr in Arbeit« (vgl. Beskæftigelsesministeriet 2002), setzt daher darauf, die Stille Reserve wieder in Kontakt zum Arbeitsmarkt zu bringen, unter anderem, indem benachteiligte Gruppen so unterstützt werden, dass sie am Arbeitsmarkt mithalten können. Hierzu dienen neue Instrumente wie der „Flexjob“ und der „Schonjob“, die älteren Arbeitnehmern eine flexiblere Beschäftigungsform bis zum Erreichen des Rentenalters ermöglicht.⁸

In Dänemark ist man sehr aufmerksam auf die Interdependenzen zwischen der Arbeitsmarktpolitik und angrenzenden

Politikressorts. Im Zuge eines Mainstreaming haben zentrale Politikbereiche über die Ressortgrenze hinaus richtungsbestimmende Funktion. Für den Arbeitsmarkt sind dies:

Integration: was sich primär in verstärkten Bemühungen um einen besseren Ausbildungsstand von Einwanderern und in verbesserten Aktivierungsangeboten widerspiegelt.

Gleichstellung: Die ausgesprochen hohe Frauenerwerbsquote (Ende 2004: 73,4%) darf nicht als ein Erfolg angesehen werden, der zur Tatenlosigkeit ermuntert. Im Geiste des Grundsatzes der dänischen Arbeitsmarktpolitik, einem jeden die bestmögliche Umsetzung der eigenen Fähigkeiten zu ermöglichen, ist es eine besondere Bestrebung der Arbeitsmarkt- und der Gleichstellungspolitik, die Präsenz von Frauen in leitenden Positionen zu verbessern.⁹

Familie: Die hohe Erwerbsquote unter Frauen und Männern stellt eine besondere Herausforderung für die Familienpolitik. Es ist Grundsatz der dänischen Familienpolitik, dass sich das Wohl der Familie in idealen Lebensumständen aller Familienmitglieder widerspiegeln sollte. Das bedeutet, dass es ein zentrales Ziel ist, die Vereinbarkeit von Familie und Arbeit zu ermöglichen. Sozioökonomische Untersuchungen zeigen, dass die Berufstätigkeiten von Müttern und die Geburtsraten nur bedingt positiv mit finanziellen Unterstützungen korreliert. Beide Größen verhalten sich hingegen äußerst positiv elastisch zu Verbesserungen der institutionellen Angebote. Folglich ist das Angebot an Krippen, Kindertagesstätten und Horteinrichtungen so ausgebaut worden, dass heute jedem Kind ab einem Alter von neun Monaten ein Betreuungsplatz garantiert wird.

Um die Chancen benachteiligter Gruppen zu verbessern, soll die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsmarkt- und sozialen Einrichtungen vor Ort verstärkt werden. Neben der engeren lokalen Koordinierung wird der Kontakt zwischen Arbeitssuchenden und Arbeitsvermittlung verstärkt. Die Anforderungen an die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt sind abermals erhöht worden.

Ein strukturelles Problem am dänischen Arbeitsmarkt, dass durch die Arbeitsmarktreform 1994 und die nachfolgenden Ergänzungen nicht gelöst worden ist, ist die geringe Staffe- lung zwischen regulären Einkommen, Arbeitslosengeld und Sozialhilfe – und die hieraus resultierende negative Anreizwirkung. Eine Darstellung der Wirtschaftsweisen im Umfeld der Reformen von 2002 hat verdeutlicht, dass insbesondere Familien mit geringen Arbeitseinkommen nur äußerst geringe Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, wenn Mitglieder der Familie in die Arbeitslosigkeit und schließlich in

⁷ Einen Überblick über kommunale Aktivierungsprojekte bietet Rosdahl (2006).

⁸ Für eine aktuelle Bewertung: Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006).

⁹ Für eine Beschreibung der aktuellen Rollenverteilungen am Arbeitsmarkt: Holt, Geerdsen, Christensen et al. (2006).

die Abhängigkeit von der Sozialhilfe geraten (vgl. Det Økonomiske Råd 2002). Ein Weg, der häufig nicht mehr in die entgegengesetzte Richtung beschritten wurde, weil die geringen Einkommensunterschiede die Rückkehr in die Arbeit nicht sonderlich attraktiv gemacht haben. Aus diesem Grund hat die Regierung eine Reformierung der Sozialhilfe-regelungen vorgenommen, um künftig den Weg aus der Sozialhilfe zurück in die Arbeit wieder lohnend zu gestalten.¹⁰

Ausblicke

Während die Reformen der neunziger Jahre das immer noch geltende Schlagwort der »Rechte und Pflichten« geprägt hatten, setzen die aktuellen Reformen einen neuen Schwerpunkt auf den Begriff des »geräumigen Arbeitsmarktes«. Was steckt hinter diesem Begriff? Primär der Wunsch, all jene am wirtschaftlichen Erfolg und am Wohlstand teilhaben zu lassen, die sich bislang nicht am Arbeitsmarkt hinreichend durchsetzen konnten. Der »geräumige Arbeitsmarkt« schafft neue »Arbeitsplätze unter besonderen Bedingungen« (vgl. Jørgensen, Holt, Hohnen et al. 2006).

Erste Erfolge zeichnen sich ab: Der Ausbildungsstand unter jungen Einwanderern hat sich binnen weniger Jahre signifikant verbessert. Der Beschäftigungsgrad unter Einwanderern hat sich deutlich erhöht (vgl. Møller und Rosdahl 2006). Die Arbeitslosigkeit unter den älteren Arbeitnehmern konnte deutlich gesenkt werden, und die Stellung der Frauen am Arbeitsmarkt konnte weiter gestärkt werden. Auch Behinderte können sich heute besser am Arbeitsmarkt behaupten.

Eine weitere Herausforderung wird das Lösen aktueller Engpässe am Arbeitsmarkt sein. Bei der aktuellen, niedrigen Arbeitslosigkeit tun sich verstärkt Teilarbeitsmärkte auf, in denen ein Nachfrageüberhang zu verzeichnen ist (vgl. Arbejds-markedstyrelsen 2003). Diese Tatsache stellt eine Herausforderung für verbesserte und zielgerichtete Ausbildungsangebote und für verbesserte Vermittlungsinstrumente dar.

Die Maßgabe der Regierung ist klar: Wirtschaftlich gute Zeiten sind der am besten geeignete Moment für Reformen. Langzeitindikatoren warnen davor, dass die glänzende Konjunkturlage in den kommenden Jahren kippen könnte. Auf die leichte Schulter sollte solch eine Gefahr nicht genommen werden. Dennoch: Der Staatshaushalt und der Arbeitsmarkt sind für eine solche Situation bestens gerüstet.

Literatur

- Andersen, J. und D. Etherington (2005), *Flexicurity, Workfare or Inclusion? The Politics of Welfare and Activation in the UK and Denmark*, CARMA, Aalborg.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2003), *Undersøgelse af flaskehalse på det danske arbejdsmarked 2003*, Arbejdsmarkedsstyrelsen, København.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2005), *Redegørelse om handicapindsatsen i arbejdsformidlingen 2004*, Arbejdsmarkedsstyrelsen, København.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006), *Førtidspensionister i løntilskudsjob*, Arbejdsmarkedsstyrelsen, København.
- Beskæftigelsesministeriet (2002), *Flere i arbejde*, Beskæftigelsesministeriet, København.
- Braun, T. (2003): »Ein neues Modell für Flexicurity – der dänische Arbeitsmarkt«, *WSI-Mitteilungen* (2), 92–99.
- Bredgaard, T., F. Larsen und P.K. Madsen (2005), *The Flexible Danish Labour Market – A Review*, CARNA, Aalborg.
- Due, J., J.S. Madsen, C.S. Jensen et al. (1994), *The Survival of the Danish Model. A Historical Sociological Analysis of the Danish System of Collective Bargaining*, DJØF, København.
- Graversen, B.K. und K. Tinggaard (2005), *Loft over ydelser*, SFI, København.
- Holt, H., L.P. Geerdsen, G. Christensen et al. (2006), *Det konsopdelte arbejdsmarked*, SFI, København.
- Ibsen, F. und J. Stamhus (1993), *Fra central til decentral lønfastsættelse – muligheder og konsekvenser*, DJØF, København.
- Jørgensen, M.S., H. Holt, P. Hohnen et al. (2006), *Job på særlige vilkår*, SFI, København.
- Møller, S.S. und A. Rosdahl (2006), *Indvandrere i job. Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere*, SFI, København.
- Det Økonomiske Råd (2002), *Vismandsrapporten. Dansk økonomi, efterår 2002*, Det Økonomiske Råd, København.
- Rosdahl, A. (2006), *Kommunale aktiveringsprojekter med produktion*, SFI, København.

¹⁰ Für eine Bewertung der Sozialhilfereform: Graversen und Tinggaard (2005).