

Der Weg zur Vollbeschäftigung

Sozialdemokratische Arbeitsmarktpolitik unter den Bedingungen globaler Konjunkturschwäche*

Nach einer kurzen Phase der Erholung haben sich die Arbeitsmarktdaten der Bundesrepublik trotz aller Bemühungen der Regierung, die Zahl der Arbeitslosen zu senken, wieder deutlich verschlechtert. Dieser Beitrag untersucht in vergleichender Sicht die Arbeitsmarktentwicklung in vier weiteren Ländern, die wie Deutschland von sozialdemokratischen Parteien (mit)regiert werden, und versucht Gründe zu finden, die die großen Varianzen der Arbeitsmarktdaten zwischen den Ländern erklären können. Das Argument lautet, dass den Regierungen ungeachtet aller nationalen und internationalen Zwänge, die sich u.a. aus engen Budgetspielräumen, internationalen Verpflichtungen und nicht zuletzt aus globalen Konjunkturschwankungen ergeben, politische Mittel zur Verfügung stehen, die bei konsequenter Anwendung die Arbeitsmarktentwicklung positiv beeinflussen können. Nach einem Blick auf einzelne Politikansätze folgen eine vergleichende Erfolgsbewertung der Regierungsmaßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit und ein Ausblick auf notwendige Reformschritte in Deutschland.

1. Einleitung

Die monatlich von der Bundesanstalt für Arbeit veröffentlichten Zahlen zur Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt verschaffen der Bundesregierung und insbesondere dem Kanzler, der den Erfolg seiner Arbeit an die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen geknüpft hat, ein beständig wiederkehrendes Problem. Seit Mitte 2001 stagniert der Abbau der Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau und der Regierung wird nicht nur von Opposition, Wirtschaftsinstituten und aus dem Arbeitgeberlager, sondern auch von den Gewerkschaften und mittlerweile auch aus den eigenen Reihen¹ vorgeworfen, entweder die falschen Hebel in Bewegung gesetzt oder seit Verabschiedung der Steuerreform im Sommer 2000 gar nichts mehr zum Abbau der Arbeitslosigkeit getan zu haben, außer auf die positiven Folgen eines – allerdings nur kurzzeitigen – anhaltenden Wirtschaftswachstums zu hoffen. Dass das Anwachsen der Arbeitslosenquoten nicht ausschließlich mit globalen Entwicklungen – neben dem

hinreichend erörterten Problem der hohen Kapitalmobilität z.B. auch der Zusammenbruch des „Neuen Marktes“, die vorübergehende Rezession in den USA oder die gegenwärtige Konjunkturdelle in Westeuropa – erklärt werden kann, zeigt ein Blick auf die Nachbarländer, die unter den gleichen globalen Bedingungen agieren wie die Bundesrepublik, jedoch wesentlich günstigere Arbeitsmarktdaten vorlegen können (Tabelle 1).

Um einen fairen und sinnvollen Vergleich zu ermöglichen, schränke ich den nachfolgenden Blick auf die Arbeitsmarktpolitik und -entwicklung auf industriell hochentwickelte EU-Länder ein, die, wie die Bundesrepublik, eine hohe internationale wirtschaftliche Verflechtung² haben und entsprechend anfällig gegenüber den Schwankungen der Weltmärkte sind und die, ebenso wie Deutschland, zum gegenwärtigen Zeitpunkt (März 2002) von Sozialdemokraten bzw. Sozialisten (mit)regiert werden. Derart eingeschränkt betrachtet diese Studie die Arbeitsmarktpfomanz in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen eines Forschungsvorhabens an der Humboldt-Universität zu Berlin, das sich mit Arbeitsmarktpolitik sozialdemokratisch regierter Länder in Westeuropa beschäftigt. Dieses Projekt wird von der Fritz Thyssen Stiftung finanziell unterstützt, wofür ich mich an dieser Stelle herzlich bedanken möchte.

Tabelle 1: Entwicklung und durchschnittliche Veränderungen der Arbeitslosenquoten (in Prozent)

	1990	...	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	$\Delta 1$	$\Delta 2$
Deutschland	4,9		9,4	10,1	11,5	11,1	10,5	9,6	9,8	-1,3	-1,3
Frankreich	9		11,6	12,4	12,5	11,9	11,3	9,7	9,7	-2,8	-2,2
Großbritannien	6,8		8,6	8,2	7	6,3	6	5,4	5,1	-3,1	-1,2
Niederlande	7,5		6,3	6,3	5,5	4,1	3,1	2,6	2,0	-4,4	-2,1
Schweden	1,5		9,2	9,6	8	6,5	5,6	4,7	4,0	-5,2	-2,5
EU	8,3		10,9	11	10,5	9,8	9,7	9	8,5		-1,87*

$\Delta 1$ = Veränderung seit letzter ununterbrochener sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung: Deutschland 1998, Frankreich 1997, UK 1996, Niederlande 1994, Schweden 1994

$\Delta 2$ = Veränderung seit 1998

* durchschnittliche Veränderung der Arbeitslosenquoten in den fünf Ländern seit 1998

Quellen: OECD 2000a; The Economist, 26. Januar 2002, S. 100f.

jeweils seit letzter ununterbrochener Regierungsbeteiligung der Sozialdemokraten. Dabei stehen folgende Fragen im Mittelpunkt: Warum sind einige Regierungen in der Arbeitslosigkeitsbekämpfung erfolgreicher als andere? Gibt es in den untersuchten Ländern (noch) ein gemeinsames Muster sozialdemokratischer Arbeitsmarktpolitik? Welcher Policy-Mix trägt am meisten zum Abbau der Arbeitslosigkeit bei? Welche Reformen müssten in Deutschland durchgeführt werden, um die Zahl der Arbeitslosen zu senken?

Diese Fragen sollen im Folgenden anhand einer theoretisch angeleiteten Variablenauswahl beantwortet werden. Sie richtet den Blick zunächst auf den Zusammenhang zwischen Haushalts- und Steuerpolitik einerseits und den zwischen Steuersenkungen für private Investoren, Investitionssteigerungen und Beschäftigungswachstum andererseits. Dann folgt ein Blick auf Schwerpunkte der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Reformen der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung, auf gesetzliche Regelungen von Arbeits- und Arbeitszeitvorschriften sowie auf die Entwicklung der Löhne und Lohnnebenkosten in den fünf Ländern. Mein Argument lautet, dass den Regierungen ungeachtet aller globaler Entwicklungen und Zwänge durchaus Steuerungsinstrumente zur Verfügung stehen, die – konsequent eingesetzt – zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen; selbst dann, wenn dieser Erfolg mit einer vorüber-

gehenden Verschlechterung der Arbeitsmarktzahlen oder aber mit einer teilweisen Verschlechterung individueller Arbeitsbedingungen bezahlt werden muss und insofern von traditionellen sozialdemokratischen Beschäftigungszielen abweicht. Der Darstellung und Diskussion der gewählten Politikansätze in den Ländern möchte ich einen Abschnitt voranstellen, der in kurzer Form Gründe für die Arbeitslosigkeit in Industriegesellschaften zusammenfasst und Lösungsansätze benennt. Diese Ansätze sollen einerseits als Bezugsrahmen für zur Wahl stehende Politikoptionen dienen und andererseits eine Bilanz ermöglichen, welche Ansätze in welchem Maße von den Regierungen verfolgt wurden.

2. Ursachen der Arbeitslosigkeit und Vorschläge zu deren Senkung

Mitte der 90er Jahre erreichten die Arbeitslosenquoten der untersuchten Länder Rekordniveaus (Tabelle 1). Neben länderspezifischen Ursachen, wie den Folgen der Stabilitätspolitik der bürgerlichen Regierungen in Frankreich und in den Niederlanden zu Beginn der 90er Jahre, der Bindung der schwedischen Krone an den ECU und dem daraus folgenden Beschäftigungseinbruch in der Exportwirtschaft oder den struktur- und beschäftigungspolitischen Folgen der deut-

schen Vereinigung wurden in der Arbeitsmarktforschung mindestens vier allgemeine Gründe für die Beschäftigungsmisere westlicher Industriegesellschaften ausgemacht. Erstens strukturelle Ursachen, zweitens Kosten und Strukturen des Wohlfahrtsstaates kontinentaler und erst recht skandinavischer Prägung, drittens Lohnpolitik und die Institutionen der Lohnbildung und viertens die Regulierung von Arbeitszeiten und -bedingungen (Eichengreen 1996; Sneesens 1996; Scharpf 1997). Strukturell orientierte Erklärungen verbinden das Verhältnis zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage mit der Lohnstruktur und meinen, dass ein Missverhältnis (ein so genanntes „mismatch“) zwischen dem über Löhne ausgehandelten Preis des vorhandenen Arbeitskräfteangebots (oder zumindest eines Teils) und dessen Produktivität besteht. Ein Missverhältnis besteht auch dann, wenn das Arbeitskräfteangebot die Erwartungen der Arbeitskräftenachfrage an das Qualifikationsprofil nicht befriedigt (skill-mismatch). Die Folge ist, dass Arbeitskräfte nicht mehr zu den ausgehandelten Preisen beschäftigt werden und entweder durch preiswertere (z.B. ausländische) oder produktivere (z.B. besser qualifizierte Arbeitskräfte oder Maschinen) Produktionsfaktoren ersetzt werden (Paqué 1996). Das Problem ist also ein Missverhältnis zwischen Preis und Produktivität bzw. Qualifikationsprofil, dem sich entweder durch Preissenkungen oder Produktivitätssteigerungen, d.h. durch Lohnabbau einerseits oder Aus- und Weiterbildung, Umschulungen oder Qualifizierung von Arbeitskräften andererseits begegnen ließe.

Geht es um den Wohlfahrtsstaat, dann werden vor allem die hohen Kosten in Form von Lohnnebenkosten und Steuerabgaben zur Finanzierung als Ursache hoher Arbeitslosigkeit gesehen oder argumentiert, ein umfassender Wohlfahrtsstaat aktiviere nicht zur Arbeitsuche, weil er Lohnersatzleistungen gewährt, die höher sind, als durch reguläre Arbeit erzielt werden kann (Minford 1996; Nickell 1998). Lösungen müssten demnach einerseits in einer Kostenreduzierung, d.h. Steuer- und Beitragssenkung liegen, die den Faktor Arbeit von Kosten befreit und preiswerter bzw. gegenüber weniger kosteninten-

siver Konkurrenz wettbewerbsfähiger macht. Weniger Steuern und Abgaben bedeuten gleichzeitig bessere Angebotsbedingungen für Unternehmen und könnten sich günstig auf private Investitionsentscheidungen auswirken. Andererseits müsste der Bezug wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, insbesondere der Sozial- und Arbeitslosenhilfe, stärker konditioniert werden, damit Empfänger von Sozial- und Arbeitslosenhilfe stärker als bisher zur Arbeitsuche angeregt oder gar um den Preis der öffentlichen Unterstützung zur Annahme angebotener Arbeit gezwungen werden können (vgl. Ifo 2002: 84f.).

Neben Überlegungen zur flexiblen Entlohnung, d.h. einer, die sich an betrieblichen Gegebenheiten orientiert, zielt die Forschung beim Abbau von Arbeitslosigkeit schließlich auf die Entbürokratisierung bzw. De-Regulierung des Arbeitsmarktes, insbesondere auf eine Lockerung der Arbeitszeit- und arbeitsrechtlichen Regelungen. Die bestehenden Regelungen zum Kündigungsschutz, zur befristeten Beschäftigung oder zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle stellen vergleichsweise hohe Entlassungshürden dar und schützen in der Regel die Inhaber fester Arbeitsverträge, sie erschweren jedoch den Zugang von Arbeitsuchenden in so genannte Normalarbeitsverhältnisse. In der Lockerung der Insider-Rechte bei gleichzeitiger Verbesserung der Outsider-Chancen sieht die Forschung eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und eine Möglichkeit, neue Arbeitsplätze einzurichten (z.B. Eichhorst et al. 2001: 164f.).

Im Bestreben, die Politik ihrer Parteien veränderten Wählermilieus sowie den Zwängen eines immer schärfer geführten internationalen Standortwettbewerbs anzupassen, haben sozialdemokratische Strategen aus den skizzierten und teilweise bereits angewendeten Überlegungen in den späten 1990er Jahren die Strategie der so genannten „Dritten Wege“ entwickelt (Giddens 1999; Merkel 2000a; Cuperus/Duffek/Kandel 2001). Bei allen nationalen Eigenarten (Merkel 2000b) geht es in der tendenziell dominierenden, liberalen Spielart dieses Konzepts nicht mehr um ideologisch abgeleitete Grundsätze der politischen Steuerung bzw. Kontrolle von Märkten (angefangen z.B. von Staatseigen-

tum über expansive Finanz- und gelegentlich auch Geldpolitik, Expansion des öffentlichen Sektors bis hin zum Erhalt eines umfassenden Wohlfahrtsstaates), sondern um pragmatische Lösungen der anstehenden Probleme unter der Prämisse restriktiver Finanzpolitik. Dabei bleibt für eine weitere Steigerung wohlfahrtsstaatlicher und anderer öffentlicher Ausgaben nur noch ein geringer Spielraum. Stattdessen steht der Versuch im Mittelpunkt, die Verwertungs- und Angebotsbedingungen des (einheimischen) Kapitals durch Senkungen von Steuern und anderen Abgaben zu verbessern, ohne dabei alle bisher erreichten wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und Arbeitnehmerrechte komplett über Bord zu werfen. Die Sozial- und Beschäftigungspolitik des liberalen Dritten Weges britischen Vorbilds hat u.a. den Anspruch, die sozialpolitischen Leistungen des Staates mit Gegenleistungen der Empfänger zu verbinden und diese durch eine Kombination aus Zwang und Anreiz in selbsttragende Beschäftigungsverhältnisse zurückzubringen („[from] welfare to work“, vgl. Großbritannien 2001a: 9; Dingeldey 1999). Aufgrund seiner sozial- und finanzpolitischen Orientierung stellt das liberale Konzept des Dritten Weges gegenüber sozialdemokratischer Politik bis in die späten 80er Jahre einen deutlichen Bruch dar. Inwieweit dieser Bruch in den Ansätzen der Regierungen sichtbar wird, die Arbeitslosigkeit in den jeweiligen Ländern zu senken, soll in den nachstehenden Abschnitten dargelegt und am Ende zusammenfassend diskutiert werden.

3. Finanzpolitik, Unternehmensbesteuerung und Entwicklung privater Investitionen

Die Maastrichter Stabilitätskriterien zwingen die europäischen Regierungen zum Sparen. Sparen ist jedoch nicht a priori populär (besonders in Wahljahren) und erfordert von den Regierungen gleichsam Mut und Geduld, da eine Reduzierung öffentlicher Ausgaben zum Teil gegen die Interessen der eigenen Klientel durchgesetzt werden muss (z.B. Beschäftigte im öffentlichen Dienst und de-

ren Gewerkschaften) und die erhofften Ergebnisse nicht sofort sichtbar werden. Zudem zählte restriktive Finanzpolitik bis weit in die 1980er Jahre kaum zu den typisch sozialdemokratischen Regierungstugenden (Notermans 2000: Kap. 5). Im Gegenteil: Ein Schwerpunkt traditioneller sozialdemokratischer Arbeitsmarktpolitik (in den 1960er bis 1980er Jahren) lag im Ausbau des öffentlichen Dienstes (Merkel 1993: Kap. 6.2; Rothstein 1996: Kap. 2). Ein hochentwickelter öffentlicher Dienst, z.B. im Bildungs- und Gesundheitswesen, in Wohlfahrts- und Verwaltungseinrichtungen entsprach nicht nur dem paternalistischen Staatsverständnis der traditionellen Sozialdemokratie (Kitschelt 1994: Kap. 2), er war gleichsam ein Instrument, möglichst viele Erwerbspersonen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese Politik ist jedoch kostspielig, da die notwendigen Mittel über Steuern eingenommen werden müssen. Das Gleiche gilt für wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen, die ebenfalls durch Steuereinnahmen sowie Sozialversicherungsbeiträge finanziert wurden bzw. werden und gegenwärtig, angesichts demographischer Veränderungen und anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, die Gefahr wachsender Defizite bergen.

Heute ist der Spielraum expansiver Politik jedoch stark eingeschränkt. Zum einen limitieren die Maastrichter Stabilitätskriterien defizitfinanzierte Wirtschafts- und Sozialpolitik. Darüber hinaus konkurrieren die Länder als Wirtschaftsstandorte – neben den Fertigkeiten der Erwerbspersonen und der Höhe der Arbeitskosten – auch über die Unternehmensbesteuerung um die Ansiedlung von potenziellen Investoren und Arbeitgebern. Das heißt, angesichts von Standortkonkurrenz und hoher Kapitalmobilität sind die Regierungen mehr und mehr gezwungen, Investitionsvertrauen durch günstige fiskalische Rahmenbedingungen herzustellen (Cameron 1984; Ferner 1998; Kreile 1999).

Ein Blick auf den Zusammenhang zwischen Finanz- und Steuerpolitik zeigt, dass die Regierungen der Länder mit der günstigsten Arbeitsmarktentwicklung (Niederlande, Schweden, Großbritannien) im Zuge einer konsequent durchgeführten Sparpolitik, die durchaus zu Lasten traditioneller sozialde-

Tabelle 2: Haushaltsbilanz der Staaten gegenüber BIP (in Prozent)

	1990	...	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	$\Delta 1$	$\Delta 2$
Deutschland	-2,1		-3,3	-3,4	-2,6	-2,0	-2,0	-1,5	-2,6	-0,6	-0,6
Frankreich	-1,6		-4,9	-4,0	-3,0	-2,9	-2,5	-2,0	-2,0	+1,0	+0,9
Großbritannien	-1,5		-5,8	-4,7	-1,7	0,4	-0,2	-0,4	1,1	+5,8	+0,7
Niederlande	-5,1		-3,7	-2,3	-1,4	-0,7	-1,4	-1,7	1,1	+4,8	+1,8
Schweden	4,2		-7,0	-3,5	-0,8	1,9	0,7	2,0	3,8	+10,8	+1,9

$\Delta 1$ = Veränderung seit letzter ununterbrochener sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung (vgl. Tabelle 1)

$\Delta 2$ = Veränderung seit 1998

Quellen: Sachverständigenrat 2001: 1; The Economist, 26. Januar 2002: 100f.

mokratischer Beschäftigungsschwerpunkte (öffentlicher Dienst, passive Arbeitsmarktleistungen) ging,³ Steuersenkungen zu Gunsten privater Investoren und potentieller Arbeitgeber sowie Konsumenten vorgenommen haben. Nach einer gewissen Reaktionszeit haben diese tatsächlich zu beschäftigungswirksamen Investitionssteigerungen geführt (Abbildung 1), wovon wiederum besonders der privatwirtschaftliche Dienstleistungsbereich profitiert hat.⁴ Umgekehrt stehen Länder, deren Regierungen später bzw. halbherziger auf einen konsequent restriktiven Kurs eingeschwenkt sind, heute hinsichtlich der Arbeitsmarktdaten schlechter da, weil sie – bedingt durch den später eingeschlagenen Sparkurs – investitionsfördernde

Steuer- und Abgabensenkungen später bzw. gar nicht vorgenommen haben.

Tabelle 3 veranschaulicht nicht nur, dass die einkommens- und kapitalbelastenden Steuersätze von Land zu Land erheblich variieren, sondern vor allem, dass in den drei Ländern mit der geringsten Arbeitslosenquote Kapital- und Personengesellschaften in den Genuss von vergleichsweise günstigen Steuersätzen kommen. So liegt beispielsweise der Körperschaftssteuersatz in Schweden bereits seit 1991 bei nur 28%. Gewerbliche Einkommen werden mit 25% (staatliche Einkommenssteuer) vergleichsweise gering besteuert. Die SAP-Regierung hat darüber hinaus 1998 ein umfassendes Steuersenkungsprogramm aufgelegt (durchschnittliche Entlastung pro Jahr ca. 16 Mrd. Kronen bzw.

Tabelle 3: Kapital- und einkommensbelastende Steuersätze im Vergleich (standardisierte Auswahl)

	Körperschaftssteuer	Einkommenssteuer Eingangs- und Spitzensatz	Kapitalertragssteuer	Gewerbesteuer
Deutschland	25 ^{a)}	19,9 bis 43 ^{b)} + 2,37 ^{c)}	25	5
Frankreich	33,33	bis 60 + 7,5 ^{d)} + 2 ^{e)}	25 + 7,5 ^{d)} + 2 ^{e)}	/
Großbritannien	30/20/10	20 bis 40	20 bis 40	/
Niederlande	30	6,35 bis 52	25	/
Schweden	28	20 - 25 ^{f)}	pauschal 30	/

a) seit 2001 in Kraft, vorher 40%

b) gewerbliche Einkommen, s. Anm. 7 für Bemessungsgrenzen

c) Solidaritätszuschlag für gewerbliche Einkommen

d) CSG auf alle Einkommensarten

e) Sozialabgabe bei Einkünften aus Vermögen und Kapitalanlagen

f) staatliche Einkommenssteuer (wird erhoben bei jährlichen Einkommen über SEK 240.000, sonst lokale flat tax zwischen 28 und 34%)

Quelle: EU-Kommission 2001; Eichhorst et al. 2001: 244f.

Gesamtumfang bis Ende 2001 40 Mrd. Kronen), das einen Anstieg der privaten Konsumtion um durchschnittlich gut 2% pro Jahr begünstigte (OECD 2001a: 105ff.). Die PvdA-geführte Regierung in den Niederlanden senkte den Körperschaftssteuersatz 1998 um 5 Prozentpunkte auf 30%, den Spitzensteuersatz auf Einkommen von ehemals 70% (1996) über 60% auf nunmehr 52%, während der Eingangssteuersatz von 14% auf 6,35% fiel. Am deutlichsten fielen die Steuersenkungen für Unternehmen in Großbritannien aus. Seit Labours Amtsantritt 1997 fiel der allgemeine Körperschaftssteuersatz von 31 auf 30%, während die Steuersätze für mittelständische Unternehmen (mit ausgewiesenen Gewinnen bis 300.000 £/Jahr) schrittweise von 23 auf 20% gesenkt wurden – kleinere Unternehmen mit Gewinnen bis zu 50.000 £/Jahr genießen einen noch günstigeren Satz und werden mit 10% belangt (OECD 2000b: 71ff.). Auch untere Einkommensgruppen wurden mit dem Effekt entlastet, dass durch die Absenkung des Eingangssteuersatzes von 23 auf 20% auch deren reale Einkommen ohne nominelle Lohnsteigerungen stiegen.

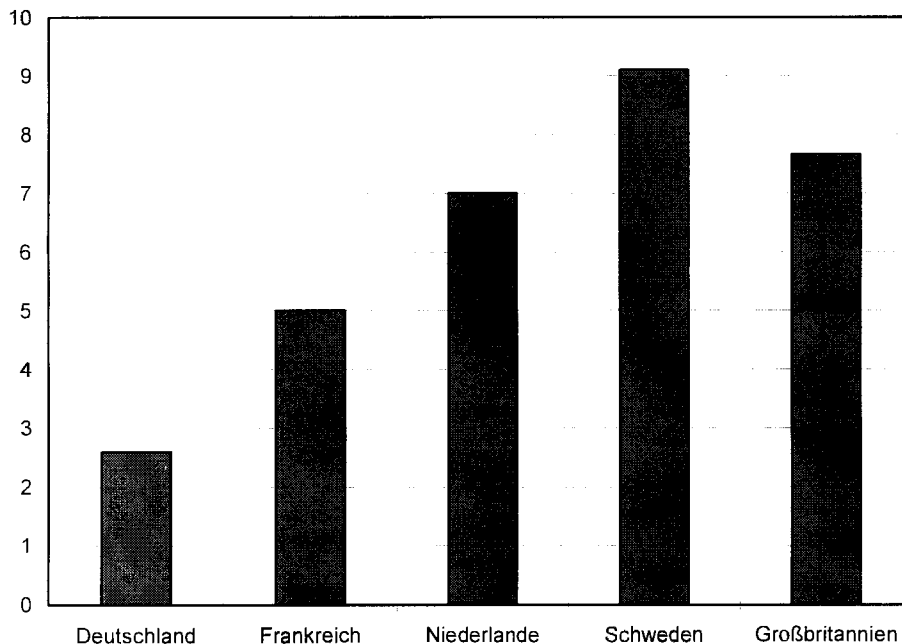
Demgegenüber gab es in Frankreich aufgrund des in den ersten Amtsjahren überdurchschnittlich hohen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Engagements der Regierung und des daraus resultierenden Defizits weniger Spielraum für umfassende Steuersenkungen. Im Gegenteil, abgesehen vom ohnehin höchsten allgemeinen Körperschaftssteuersatz (33,33%) wurde dieser für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 50 Mio. Francs von 36,6 auf 41,6% angehoben. Die Steuersätze auf Kapitalgewinne stiegen von 20,9% auf 25%, der Spitzensteuersatz von 54% auf den Höchstwert im Sample von 60% (Schneider 1998: 789). Darüber hinaus werden alle Einkommensarten mit einer Sozialversicherungsabgabe von 7,5% belegt,⁵ und Arbeitgeber (mit mehr als 10 Beschäftigten) haben eine weitere „Abgabe der Arbeitgeber zugunsten des Wohnungsbaus“ von 2% ihres Einkommens sowie eine „Lehrlingsabgabe“ von 0,5% der gezahlten Löhne und Gehälter zu entrichten (EU-Kommission 2001: 224f.).

Die vergleichsweise hohe Unternehmensbesteuerung brachte der französischen Re-

gierung zwar steigende Einnahmen, die u.a. für staatliche Arbeitsmarktprogramme verwendet wurden. Die hohe Unternehmensbesteuerung erwies sich jedoch auch als Investitionshemmnis, wie ein Blick auf die Entwicklung privater Investitionen in die betrachteten Volkswirtschaften veranschaulicht (Abbildung 1). Während Schweden, die Niederlande und Großbritannien eine rege Investitionsbereitschaft erlebten, die sowohl mit der Senkung von Unternehmenssteuern als auch mit der Abnahme der Arbeitslosenquote korreliert, lag die durchschnittliche Quote privater Investitionen in Frankreich deutlich niedriger⁶ und erklärt zumindest partiell die noch immer überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote. Dass diese jedoch seit Amtsantritt der Jospin-Regierung deutlich gefallen ist, hat – neben einer günstigen konjunkturellen Lage bis Ende 2000 – mit staatlichen Arbeitsmarktprogrammen zu tun. Diese Programme, die insbesondere auf die Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen abzielen, sehen u.a. vor, insgesamt 700.000 Stellen zu schaffen, die entweder direkt im öffentlichen Sektor oder aber, verbunden mit staatlichen Lohnsubventionen, im privaten Sektor angesiedelt sind (Cavallé 1998: ix; Merkel 2000b: 115).

In Deutschland sank zwar im Zuge der ersten Stufe der Steuerreform der Körperschaftssteuersatz 2001 von 40% auf einheitlich 25% (BMFi 2000, EU-Kommission 2001), womit nun, neben der größten Senkung, auch der geringste Körperschaftssteuersatz in diesem Sample erhoben wird. Hinsichtlich der gewerblichen Einkommensbesteuerung nimmt die Bundesrepublik zudem nach der Absenkung des Spitzensteuersatzes auf 43% einen mittleren Platz ein – rechnet man aber Bemessungsgrenze,⁷ Solidaritätszuschlag und Gewerbesteuer hinzu, werden gewerbliche Einkommen bzw. unternehmerische Aktivitäten noch immer vergleichsweise hoch besteuert. Beschäftigungswirksame Impulse, die auf die 2001 in Kraft getretenen Steuerentlastungen zurückzuführen wären, sind gegenwärtig kaum sichtbar. Zum einen, weil Steuersenkungen in der Regel eine Wartezeit von ca. zwei Jahren erfordern bis sie überhaupt eine Wirkung entfalten können, zum anderen,

Abbildung 1: Entwicklung privater Investitionen in die jeweiligen Volkswirtschaften*



* Durchschnittliche Veränderung der Bruttoanlageinvestitionen in Prozent gegenüber dem Vorjahr für die Jahre: Deutschland: 1999, 2000; Frankreich: 1998, 1999, 2000; Niederlande: 1996-2000; Schweden: 1996-2000; Großbritannien: 1998-2000

Quellen: Statistisches Bundesamt 2001; OECD 2000b: 37, 2000c: 42, 2000e: 19, 32f., 2001a: 29; Großbritannien 2001b.

weil sie nicht – wie in den drei erfolgreichen Ländern – von zum Teil weitreichenden Arbeitsmarktreformen begleitet wurden und schließlich, weil sie in eine deutliche globale Konjunkturabkühlung fielen. Darum befindet sich die Bundesrepublik gegenwärtig in einer Art „Haushaltsfalle“, weil die Einnahmen der öffentlichen Hand aufgrund der 2001 vorgenommenen Steuersenkungen, vor allem aber aufgrund des geringen Wirtschaftswachstums sowie der ansteigenden Arbeitslosigkeit sinken, gleichzeitig aber genau deswegen mehr Lohnersatzleistungen auch aus dem Etat des Bundesarbeitsministeriums erbracht werden müssen. Dies stellt für den Bundeshaushalt, der zu Beginn des Jahres knapp einer drohenden Defizitwarnung der Europäischen Kommission entkommen ist, eine enorme Belastung dar und nimmt den Spielraum sowohl für konjunkturstützende bzw. weitere beschäftigungspoliti-

sche Maßnahmen als auch für Beitragssenkungen zur gesetzlichen Sozialversicherung.

4. Aktive Arbeitsmarktpolitik

Ungeachtet aller Sparzwänge verfügen Regierungen mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen über Instrumente, die Entwicklungen auf den nationalen Arbeitsmärkten zu beeinflussen. Während passive Arbeitsmarktpolitik der materiellen Unterstützung im Bedarfsfall (Arbeitslosengeld bzw. -hilfe) sowie der Verknappung des Arbeitskräfteangebots durch kostspielige Vorruhestandsregelungen dient, zielt aktive (bzw. aktivierende) Arbeitsmarktpolitik auf staatlich geförderte Arbeit (z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) einerseits, andererseits auf so genannte „inklusive Maßnahmen“ zur Stei-

gerung der Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbstätigen. Hierzu zählen wiederum gezielte Programme zur (Wieder)Eingliederung von Problemgruppen wie Langzeitarbeitslose und Jugendliche, gering qualifizierte Erwerbspersonen und Frauen auf der einen Seite und öffentlich geförderte Umschulungen, Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitsuchende und auch Erwerbstätige auf der anderen. Dabei gehen die Regierungen der fünf Länder ganz unterschiedlich vor. Diese Unterschiede spiegeln sich u.a. in der Höhe der Ausgaben für allgemeine und insbesondere aktive Arbeitsmarktpolitik, der Zielgenauigkeit konkreter Programme zur Eingliederung der so genannten Problemgruppen, der verstärkten Konditionierung des Leistungsempfangs für Betroffene oder der staatlichen Subventionierung von Niedriglohnsektoren wider.

Die unterschiedlichen Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit können jedoch nicht auf die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik zurückgeführt werden. Zwar verwendeten Schweden, die Niederlande und Frankreich in Relation zum Bruttoinlandprodukt mehr Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik als die Bundesrepublik,⁸ aber sowohl die Länder mit einem höheren Ausgabenanteil als auch das mit einem geringeren Anteil (Großbritannien) haben eine bessere Arbeitsmarktbilanz als die Bundesrepublik. Zudem ist der Anteil der Arbeitsmarktausgaben gegenüber dem BIP mit Ausnahme Frankreichs in allen betrachteten Ländern im Zuge der restriktiven Finanzpolitik der Regierungen zum Teil deutlich gefallen (OECD 2001b: 233ff.; Grabow 2002). Viel mehr als Geld fallen bei der Senkung von Arbeitslosigkeit die Zielgenauigkeit der Programme, ein gewisser Zwang zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie eine stärkere Konditionierung des Bezugs der Lohnkompensationsleistungen ins Gewicht. So hat die britische Regierung mit Amsantritt 1997 drei so genannte „New Deal“-Programme zur Beschäftigung Jugendlicher bis 25 Jahre, Langzeitarbeitsloser und allein Erziehender (im Wesentlichen Frauen) aufgelegt, an denen bis Ende 2001 ca. 772.800 Personen bzw. 2,7 % der Erwerbspersonen teilnahmen. Mit Eingliederungsquoten von 84% bei

Alleinerziehenden, 47% bei Jugendlichen und immerhin noch 16% Langzeitarbeitslosen (OECD 2000b: 102) waren diese Maßnahmen bisher überaus erfolgreich. Die französische Regierung hat ein ähnliches Programm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit mit dem Ziel aufgelegt, insgesamt 700.000 Arbeitsplätze entweder im öffentlichen oder – durch öffentliche Lohnsubventionen gefördert – im privaten Sektor zu schaffen (Merkel 2000b: 115). Bis Ende 2000 fanden durch diese Programme ca. 170.000 Jugendliche eine staatlich geförderte Beschäftigung (OECD 2000c: 32ff.).

Die schwedische (in den Jahren 1994, 1996), die niederländische (1991, 1994) und die britische Regierung (1997) haben außerdem den Bezug von öffentlichen Lohnersatzleistungen stärker konditioniert und so den Zwang zur Arbeitssuche bzw. -aufnahme erhöht. So wurden beispielsweise die Zumutbarkeitskriterien bei der ohnehin obligatorischen Teilnahme an den Angeboten der staatlichen Arbeitsvermittlung verschärft (z.B. Erhöhung des Radius für Pendler, höhere „Jobmobilität“, d.h. auch ggf. größere Qualifikationssprünge „nach unten“) bzw. mit einem unweigerlichen Leistungsentzug nach wiederholter Verweigerung der Arbeitsannahme gedroht. Das Prinzip „Fördern und Fordern“ wird besonders in Schweden sichtbar, wo Langzeitarbeitslose um den Preis der Arbeitslosenunterstützung verpflichtet sind, an unbefristet laufenden Weiterbildungsmaßnahmen der staatlichen Arbeitsvermittlung teilzunehmen („activity guarantee“, s. Schweden 2001a: 9ff., OECD 2001a: 90f.). Darüber hinaus erhalten Arbeitgeber, die Langzeitarbeitslose beschäftigen, im Rahmen der Aktivitätsgarantie mit bis zu 75% der Lohnnebenkosten und einer Laufzeit bis zu zwei Jahren großzügige Lohnsubventionen vom Staat. Insgesamt, d.h. durch verbindliche Teilnahme an den Weiterbildungsmaßnahmen und der Lohnkostensubventionierung, finden derzeit knapp 43.000 Personen bzw. 1,1% der schwedischen Erwerbspersonen eine vom Staat geförderte Beschäftigung (Schweden 2001a: 11). „Kombilöhne“ ähnlicher Art gibt es auch in den Niederlanden, Großbritannien sowie Frankreich, wo Arbeitgeber für Be-

schäftigte im Niedriglohnbereich staatliche Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen erhalten (Uterwedde 2000: 114; Ifo 2002: 80ff.) bzw. davon – wie in Großbritannien – ganz befreit sind (s.u. und Anm. 14).

Demgegenüber haben sich insbesondere die Gewerkschaften in Deutschland noch bis Ende 2001 gegenüber der Einrichtung staatlich subventionierter Niedriglohnsektoren, die in den Nachbarländern nicht nur seit langem Anwendung finden, sondern auch bereits seit Jahren für Deutschland ins Spiel gebracht werden (z.B. Scharpf 1997, 1999), gesperrt. Das Argument war, dass Kombilöhne die Gefahr bergen, von Arbeitgeberseite missbraucht zu werden, indem vollwertige Arbeitsplätze in mehrere Niedriglohnjobs aufgegliedert werden, um in den Genuss der Subventionen zu kommen. Dieser Standpunkt mag theoretisch stichhaltig sein, es fehlt jedoch ein empirischer Beleg. Die anderen Länder haben jedoch mit subventionierten Niedriglohnbereichen positive Erfahrungen gemacht und ein deutliches Stellenwachstum in diesem Arbeitsmarktsegment erlebt. Auch eine stärkere Konditionierung des Leistungsbezugs für Arbeitslose wurde trotz einer Reform des SGB III von den Arbeitsämtern kaum angewendet (Eichhorst et al. 2001: 211). Stattdessen fielen sie mit manipulierten Vermittlungsquoten auf und stürzten die Bundesanstalt für Arbeit in eine tiefe Glaubwürdigkeitskrise. Ob die beiden zu Jahresbeginn verabschiedeten Gesetze an den Problemen auf dem deutschen Arbeitsmarkt etwas ändern, ist gegenwärtig noch ungewiss. Das so genannte „Job-Aktiv-Gesetz“ sieht u.a. eine „verbindliche Eingliederungsvereinbarung“ zwischen Arbeitsamt und Arbeitssuchenden vor, darüber hinaus eine Stärkung von Jobrotation nach skandinavischem Vorbild sowie die Zulassung privater Arbeitsplatzvermittler (BMA 2002b). Die bundesweite Ausdehnung des Mainzer Kombilohnmodells vom April 2002 erlaubt eine degressive Bezuschussung zu den Sozialversicherungsbeiträgen aus Bundesmitteln für Einkommen bis zu 897 € für Ledige und bis zu 1707 € für Verheiratete. Dies soll den Anreiz zur Arbeitsaufnahme für Arbeitslose bzw. zur Einrichtung von gering bezahlten Stellen steigern.

5. Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitregulierungen

Das Spektrum der Arbeits- und Arbeitsmarktregulierungen ist äußerst umfangreich. Es umfasst neben tariflichen Vereinbarungen, beispielsweise zur Regulierung der wöchentlichen Arbeitszeiten, arbeitsrechtliche Vorschriften, die in den Kompetenzbereich des Gesetzgebers fallen und folglich auch von den Regierungen beeinflusst werden können, und nicht zuletzt Regulierungen, die, wie Mindestlöhne, entweder von den Tarifpartnern (Deutschland, Schweden) ausgehandelt oder vom Gesetzgeber (Frankreich, Großbritannien, Niederlande) festgelegt werden. In diesem Abschnitt stehen mit einem Blick auf Kündigungsschutzbestimmungen, befristete Beschäftigungsverhältnisse und deren Regulierung, Teilzeit- und Zeitarbeit arbeitsrechtliche Normen im Vordergrund, die die Beschäftigungsdynamik in den Ländern entscheidend beeinflussen können.

Strikte Regeln zum Kündigungsschutz, d.h. lange Verfahrensdauer und Kündigungsfristen, hohe Abfindungen u.ä., sind ein Vorteil für Beschäftigte, sie haben jedoch nach Ansicht der liberalen Arbeitsmarktwirtschaft (Nickell 1998; Nickell/Layard 1999) einen entscheidenden Nachteil. Sie stellen eine hohe formale Hürde für Arbeitgeber dar, (neue) Arbeitnehmer in so genannten „Normalarbeitsverhältnissen“ (sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung im Rahmen tariflicher Entlohnung) zu beschäftigen, da im Falle einer eventuellen Kündigung hohe Entlassungskosten für Arbeitgeber anfallen. Unter diesen Bedingungen haben es bereits Arbeitslose wiederum schwer, ein Normalarbeitsverhältnis zu finden, d.h., strikte Kündigungsschutzbestimmungen bergen letztlich die Gefahr, Arbeitsmärkte in geschützte Insider einerseits (Arbeitnehmer in Normalarbeitsverhältnissen) und aussichtslose Outsider (Arbeitslose) andererseits zu teilen.

Empirisch lässt sich ein Zusammenhang zwischen strikten Kündigungsschutzregeln und hoher Arbeitslosigkeit jedoch nicht nachweisen. In Schweden und in den Nie-

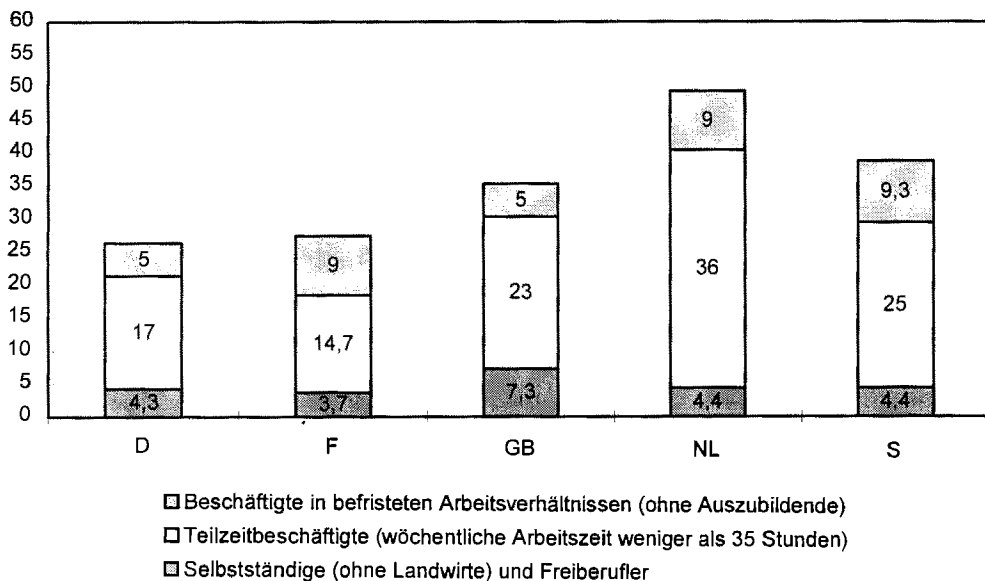
derlanden sind Arbeitnehmer in Bezug auf Verfahrensdauer, Kündigungsfristen, – gründen und Abfindungen besser geschützt⁹ als in Großbritannien, Frankreich und teilweise auch Deutschland (OECD 1999a; Eichhorst et al. 2001: 169ff.), die Arbeitsmarktbilanz der beiden zuletzt genannten Länder ist jedoch weitaus schlechter als die Schwedens und Hollands. Der Abbau der Arbeitslosigkeit lässt sich demnach nicht mit lockeren Kündigungsschutzbestimmungen erklären. Die Arbeitsmärkte in den drei erfolgreichen Ländern profitierten jedoch von weniger Vorschriften gegenüber atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Während es in Großbritannien für atypische Beschäftigungsformen, d.h. für befristete Beschäftigung, Teilzeit- oder Zeitarbeit, keinerlei gesetzliche Beschränkungen gibt, sind die Vorschriften in den Niederlanden und Schweden weitaus großzügiger als in der Bundesrepublik und Frankreich. Das betrifft z.B. Regelungen zur Teilzeitarbeit, die maximale Dauer für befristete Beschäftigung sowie die Zulässigkeit von Zeitarbeit. In den Niederlanden und Schweden können befristete Arbeitsverträge nicht nur leichter geschlossen werden, sie haben auch eine längere Laufzeit als in Frankreich oder der Bundesrepublik, wo die maximale Dauer solcher Verträge per Gesetz auf eineinhalb bzw. zwei Jahre begrenzt ist, und sie können in der Regel öfter verlängert werden.¹⁰ Auch für Zeitarbeit gelten in Schweden und den Niederlanden weniger Beschränkungen als in Frankreich und in Deutschland, wenngleich die Bundesregierung die Entleihdauer mit dem „Job-Aktiv-Gesetz“ auf mittlerweile 2 Jahre erhöht hat.

Aufgrund der weniger regulierten Arbeitsmärkte arbeiten in den drei Ländern mit der gegenwärtig günstigsten Arbeitsmarktbilanz viel mehr Erwerbstätige in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (Abbildung 2). Die Quoten variieren von 49,4% in den Niederlanden über 38,7% in Schweden und 35,3% in Großbritannien bis zu 27,4% in Frankreich und 26,3% in Deutschland. Beachtlich ist vor allem der hohe Anteil von Beschäftigten in freiwilliger Teilzeitarbeit (wöchentliche Arbeitszeit unter 35 Stunden) in den Niederlanden, Schweden und Großbritannien. Diese Form der Beschäftigung ist

für beide Seiten, Arbeitgeber wie Arbeitnehmer, gleichermaßen attraktiv. Verglichen mit Vollzeitstellen haben Arbeitgeber geringere Lohn- und Lohnnebenkosten zu zahlen, Arbeitnehmer müssen zwar gegenüber Vollzeitstellen Einkommenseinbußen hinnehmen, aber sie kommen in den Genuss von mehr Freizeit, die wiederum für Familie, Kinderbetreuung und Weiterbildung genutzt werden kann. Zudem wird Teilzeitarbeit in Schweden und in den Niederlanden staatlich gefördert. In Schweden haben Teilzeitbeschäftigte den gleichen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung wie Vollzeitbeschäftigte, so dass während Phasen von Teilzeitarbeit keine Leistungs- bzw. Versorgungslücken entstehen (OECD 2001a: 91f.). In den Niederlanden wird mit Teilzeitarbeit ein breit gefächertes Berufsspektrum abgedeckt. Im Unterschied zu Frankreich (und auch Deutschland) sind Teilzeitstellen hier nicht primär so genannte „bad jobs“ (gering bezahlte Stellen bzw. solche mit geringen Qualifikationsanforderungen und entsprechender Bezahlung), sondern erreichen alle Berufsgruppen. Ein genauerer Blick auf die Geschlechterstruktur von Teilzeitarbeit veranschaulicht zudem Unterschiede in der Teilzeitbeschäftigungsquote für Männer, die letztlich auch Varianzen in der Beschäftigungsdynamik bzw. der Arbeitslosenquote mit erklären können. Die drei Länder mit den besten Arbeitsmarktbilanzen haben auch deutlich höhere Teilzeitquoten für Männer: Schweden: 7,4%; Großbritannien 8,4%, Niederlande 14% – verglichen mit 5,3% in Frankreich und 4,8% in Deutschland (Eichhorst et al. 2001: 293). Teilzeitarbeit galt zwar besonders als Integrationsmechanismus für Frauen,¹¹ in der Regel in öffentlichen (Gesundheitswesen, Bildungseinrichtungen) wie privaten Dienstleistungsberufen (z.B. Einzelhandel, Bürotätigkeiten), dennoch können auch die mittlerweile relativ hohen Teilzeitquoten für Männer als wichtige Erklärung für die positive Beschäftigungsentwicklung in Großbritannien und Schweden bzw. die annähernde Vollbeschäftigung in den Niederlanden angesehen werden.

Eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit als Instrument der Beschäftigungssteigerung steht außerhalb Frankreichs nicht

Abbildung 2: Struktur atypischer Beschäftigungsformen (in Prozent aller Erwerbstätigen)



Quellen: Eichhorst et al. 2001: 180; OECD 2001a: 91f.

ernsthaft zur Diskussion. Die vom Parlament beschlossene Einführung der 35-Stunden-Woche im Januar 2000 war ein Versuch, Kapazitäten für die „stille Reserve“ zu schaffen. Hier setzt der französische Staat auf relativ großzügige Subventionen. So werden Arbeitgeber, die die wöchentliche Arbeitszeit verkürzen und Neueinstellungen vornehmen, hohe Anteile an den gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträgen (9.000 Francs pro Arbeitnehmer im ersten Jahr) erlassen und vom Staat getragen (Ifo 2002: 82). Dieses Anreizsystem war durchaus nicht wirkungslos, denn erste Befunde gehen von ca. 40.000 Stellen aus, die im Zuge der Arbeitszeitverkürzung eingerichtet worden sind (Uterwedde 2000: 114). Es ist aber auch kostspielig, da der Staat die Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen aus Steuermitteln sowie durch die Einführung des allgemeinen Sozialbeitrags (Contribution Sociale Généralisée, CSG) zu Lasten aller Einkommensarten finanziert und so gleichzeitig Einkommen ebenso wie den Staatshaushalt stark belastet. Ein größerer beschäftigungssteigernder Effekt wurde jedoch dadurch verhindert, dass die Verkürzung der Wochenarbeitszeit nicht mit entsprechender Lohnanpassung

einherging, so dass im Zuge der Arbeitszeitverkürzung die Stundenlöhne regelrecht explodiert sind (OECD 2000c: 38). Eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit ist daher bestenfalls ein weiteres Mittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen, wenn gleichzeitig Lohnanpassung und umfangreichere De-Regulierungen von Arbeits- und Arbeitszeitvorschriften durchgeführt werden. Frankreich und die Bundesrepublik weisen diesbezüglich relativ hoch regulierte Arbeitsmärkte auf, womit in Verbindung mit den anderen Faktoren die vergleichsweise geringe Beschäftigungsdynamik bzw. die noch immer hohe Arbeitslosenquote in beiden Ländern erklärt werden kann.

6. Lohn- und Lohnnebenkosten im Vergleich

Die Höhe der Lohn- bzw. Lohnnebenkosten beeinflusst bei vergleichbarer Produktivität die internationale Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Volkswirtschaften erheblich. Allerdings haben die Regierungen auf die Lohnpolitik nur wenig Einfluss, zumindest

dann, wenn – wie in der Bundesrepublik – Löhne, Gehälter und andere tarifliche Leistungen von den Tarifpartnern ausgehandelt werden. Die Frage der Lohnnebenkosten, d.h. die der gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge fällt jedoch in den Verantwortungsbereich der Regierungen und lässt ihnen in Abhängigkeit der Arbeitsmarktentwicklung, der volkswirtschaftlichen sowie demographischen Rahmenbedingungen eigenen Gestaltungsspielraum.

Die Bundesrepublik hat sich über Jahrzehnte zu einem Wirtschaftsstandort mit einem hochentwickelten industriellen Sektor mit hoher Produktivität und entsprechender Lohnstruktur herausgebildet. Die Lohn- und Gehaltsverhandlungen zwischen den Tarifpartnern wurden bei Verhandlungsführerschaft einer Industriegewerkschaft (in der Regel IG Metall) bzw. eines Arbeitgeberverbandes mit informeller Vorbildfunktion für andere Wirtschaftszweige geführt und waren ungeachtet aller Erosionsprozesse der vergangenen Jahre stets relativ hoch koordiniert. Die von den Tarifpartnern ausgehandelten Flächentarifverträge hatten noch Mitte der 90er Jahre mit einer Deckungsrate in Westdeutschland von gut 90% eine hohe Reichweite (Eichhorst et al. 2001: 138). Zur Absicherung gegenüber Arbeitsunfähigkeit bei Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter sowie zur Gewährleistung eines leistungsfähigen öffentlichen Gesundheitswesens kommen zu den von den Tarifpartnern ausgehandelten Abschlüssen Lohnnebenkosten hinzu, die in Deutschland paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragen werden. Beides, direkte Personal- sowie alle Nebenkosten sind Lohnbestandteile, wobei die Regierungen in Abhängigkeit der oben genannten Faktoren die Höhe der Lohnnebenkosten beeinflussen können.

Ein Blick auf die Lohn- und Einkommensentwicklung seit 1998 zeigt, dass die Steigerungen in Deutschland relativ moderat waren. Im Durchschnitt stiegen die Einkommen abhängig Beschäftigter nominell nur um 2,3%. Damit lag die Bundesrepublik hinter den Niederlande (+2,7%), Frankreich (+3), Schweden (+3,8) und Großbritannien (+4%) am unteren Ende der Einkommenssteigerungen. Diese gelten in der (liberalen) Arbeits-

marktökonomie – sofern sie nicht im Einklang mit der Produktivitätsentwicklung stehen – als eine Ursache steigender Arbeitslosigkeit (Minford 1996; Sneesens 1996; Nickell 1998), aber allein kann die Höhe der Einkommenssteigerungen die schlechte Arbeitsmarktpfomanz in Deutschland kaum erklären. Allerdings sind die über Jahre entsprechend der industriellen Struktur gewachsenen und über Tarifverträge und gesetzliche Regelungen fixierten absoluten Lohn- und Lohnnebenkosten in der Bundesrepublik am höchsten. Eine Arbeitsstunde in Deutschland (alte Länder) kostet brutto, d.h. inklusive aller Personalzusatzkosten (neben Sozialversicherungsbeiträgen auch Aufwendungen für die Lohnfortzahlung bei Krankheit und Urlaubsgeld), im Schnitt für die Gesamtwirtschaft knapp 23 €, gegenüber 21,80 € in Frankreich, 20,5 € in Schweden, 19,5 € in Großbritannien und 19,3 € in den Niederlanden (Eichhorst et al. 2001: 321, eigene Umrechnung). Obwohl zur Finanzierung des nach wie vor umfangreichen Wohlfahrtsstaates die Lohnnebenkosten beispielsweise in Schweden mit insgesamt 47,29% höher sind als in der Bundesrepublik (vgl. Anm. 14), korrespondieren die absoluten Kosten des Faktors Arbeit mit den (positiven wie negativen) Arbeitsmarktdaten der betrachteten Länder. Alle Versuche der Bundesregierung, durch eine Senkung der Lohnnebenkosten die Arbeitskosten insgesamt zu senken, sind angesichts der wieder steigenden Arbeitslosenzahlen sowie der angeschlagenen öffentlichen Krankenkassen bisher gescheitert. Durch die Einführung der Ökosteuer konnte zwar der Rentenversicherungsanteil an den Bruttoeinkommen wieder unter die 20%-Marke gesenkt werden. Dadurch fielen die Sozialversicherungsbeiträge von 42,1% (1.1.1999) über 41% (1.1.2000) auf 40,8% (1.1.2001) des Bruttoeinkommens, doch nach den Beitragserhöhungen der finanziell angeschlagenen Ersatzkassen im Sommer 2001 stiegen sie wieder auf 41%, d.h. auf das Niveau des Jahres 2000, ohne dass die ursprünglich zur Senkung der Lohnnebenkosten eingeführte Ökosteuer entfallen ist.

In Bezug auf die Arbeitskosten muss jedoch eingeschränkt werden, dass auch deren absolute Höhe allein die Varianz der Ar-

beitslosenquoten der untersuchten Länder nicht überzeugend erklären kann. Denn Ostdeutschland ist im internationalen Vergleich mit einem Durchschnittswert von 14,35 €/Stunde ein „Niedriglohnland“, leidet aber unter einer extrem hohen Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus gilt, dass umfangreiche Einkommensenkungen weder politisch durchsetzbar noch ökonomisch sinnvoll sind, weil sie einerseits gegen die Mehrheit der Wähler durchgesetzt werden müssten, andererseits die aggregierte Kaufkraft senken und damit der Binnennachfrage schaden könnten. Auch eine Minderung der Sozialversicherungsbeiträge zur Senkung der Lohnnebenkosten ist nicht ohne weiteres möglich, da sie augenblicklich eine Versorgungslücke in der öffentlichen Sozialversicherung verursachen würde, die der Bundeshaushalt in Anbetracht des wieder anwachsenden Defizits nicht kompensieren könnte.

Ungeachtet dieser Einschränkung gilt jedoch, dass in Verbindung mit den relativ hohen Steuerbelastungen für potenzielle Arbeitgeber, den relativ hoch regulierten Arbeitsmärkten und Arbeitsbedingungen (z.B. Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigung), die auch in den neuen Ländern gelten, letztlich auch in der tariflich wie gesetzlich fixierten Höhe der Arbeitskosten ein zentraler Aspekt für die Erklärung der Varianzen in der Arbeitslosigkeit in den untersuchten Ländern liegt. Selbst dann, wenn umfassende Einkommensenkungen bzw. Senkungen der Lohnnebenkosten nicht oder nicht kurzfristig durchgeführt werden können, bleibt dennoch mit staatlichen Subventionen zur Sozialversicherung für untere Lohngruppen nach dem Vorbild der anderen Länder, einer weiteren Stärkung der privaten Vorsorge zur Senkung der gesetzlich festgelegten Lohnnebenkosten und weit reichenden Arbeitsmarktreformen eine ausreichend große Palette an politischen Maßnahmen, mit denen die Regierungen die Entwicklung auf den nationalen Arbeitsmärkten positiv beeinflussen können. Denn während die Bundesregierung 1999 gering bezahlte Arbeit zur Stützung der gesetzlichen Alterssicherung mit Abgaben belegt hat, haben die Regierungen in den anderen Ländern durch Lohnsubventionen oder Zuschüsse zu den Sozialversicherungs-

beiträgen bereits frühzeitig Anreize zur Schaffung gering bezahlter Arbeitsplätze geschaffen. So sind Geringverdiener mit Einkommen bis 106 €/Woche in Großbritannien von Beitragszahlungen befreit, liegt das wöchentliche Einkommen darüber, zahlen sie 10% ihres Verdienstes ein. Arbeitgeber sind bis zu wöchentlichen Lohnzahlungen von 133 € ganz von Beiträgen befreit, erst danach werden 12,2% wirksam. Auch in den Niederlanden übernimmt der Staat die Sozialversicherung für Geringverdiener. Arbeitgeber, die gering qualifizierte Personen oder Langzeitarbeitslose beschäftigen, sind für die Dauer von zunächst vier Jahren von Beitragszahlungen befreit und kommen über die so genannten SPECifieke Afdrachts Korting-Regelungen (SPAK) in den Genuss von Steuererleichterungen (Niederlande 2001; Ifo 2002: 82). Dies gilt, wie oben gesehen, in ähnlicher Weise auch in Schweden. Hier erstattet der Staat Arbeitgebern, die Langzeitarbeitslose beschäftigen, bis zu drei Viertel der Lohnnebenkosten (OECD 2001a: 90f.).

Subventionierung für den Niedriglohnbereich belasten zwar einerseits die öffentlichen Haushalte, sie haben jedoch recht erfolgreich zum Beschäftigungswachstum beigetragen. Darüber hinaus erlauben sie eine zumindest teilweise Re-Finanzierung, da die Beschäftigten bezuschusster Arbeitsplätze selbst Steuer- und Beitragszahler sowie in Abhängigkeit ihrer Einkommen mehr oder weniger kaufkräftige Konsumenten sind. Derart angeregt kann eine positive Wechselwirkung zwischen Lohnsubventionen auf der einen Seite, Beitrags- und Steuereinnahmen sowie Stärkung der Binnennachfrage auf der anderen erzeugt werden, die auch zu Wirtschafts- und letztlich Beschäftigungswachstum beiträgt.

7. „Beste Praktiken“

Unter der Fragestellung, welcher der von den jeweiligen Regierungen gewählte Policy-Mix am meisten zur Senkung der Arbeitslosigkeit beigetragen hat, sollen nun die Einzelbefunde zusammengefasst werden. Auf der Grundlage einer Indizierung folgt

dann der Versuch einer vergleichenden Erfolgsbewertung der von den Regierungen durchgeführten Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit sowie ein Ausblick auf notwendige Reformschritte in Deutschland.

Als erfolgreiche Strategie zum Abbau der Arbeitslosigkeit erwies sich folgende Kombination:

1. *Haushaltsdisziplin*, d.h. restriktive Finanzpolitik und anschließende Steuersenkungen vor allem für potenzielle Arbeitgeber und private Investoren, selbst wenn dieser Kurs zu Lasten traditioneller Politikschwerpunkte oder der traditionellen sozialdemokratischen Klientel geht (z.B. Reduzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, Abbau der Beschäftigung im öffentlichen Dienst, Senkung der öffentlichen Investitionen und/oder Auftragsvergabe,) oder gar zu einem kurzfristigen Anstieg der Arbeitslosenzahlen führt (Notermans 2000: 171ff.; Grabow 2002). Aber die Erfahrungen aus Großbritannien, den Niederlanden und Schweden haben gezeigt, dass die Sparpolitik Raum für einkommens- und kapitalbelastende Steuersenkungen ließ, auf die private Investoren bzw. potenzielle Arbeitgeber tatsächlich mit deutlichen Investitionssteigerungen reagiert haben (Abb. 1), die zu einem Beschäftigungszuwachs in den drei Ländern führten. Motor dieses Beschäftigungswachstums war im Besonderen der private Dienstleistungssektor, der von Steuersenkungen, Lockerungen der Arbeits(zeit)regulierungen und gesenkten Lohnnebenkosten (s.o. sowie Punkte 3 und 4) profitiert und mit hohen Zuwachsraten in den vergangenen Jahren Arbeitsplatzverluste im industriellen Sektor mehr als kompensiert hat (OECD 2000d: 148ff.). Demgegenüber verzeichneten Frankreich und die Bundesrepublik angesichts höherer Haushaltsdefizite nach wesentlich später oder gar nicht vorgenommenen Steuererleichterungen für private Investoren und potenzielle private Arbeitgeber auch weniger Investitionszuwachs, geringere Beschäftigungswachstumsraten im Allgemeinen und besonders im privaten Dienstleistungssektor, und beide Länder leiden nach wie vor an einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit.

2. *Aktive Beschäftigungspolitik*: Dazu zählen zum einen gezielte Programme zur (Wie-

der)Eingliederung von Problemgruppen, d.h. von Jugendlichen, Alleinerziehenden, Frauen und Langzeitarbeitslosen nach dem Vorbild der so genannten „New Deals“. Zum anderen zählen staatlich geförderte Aus- und Weiterbildung von Arbeitsuchenden und Beschäftigten dazu, z.B. durch Zuschüsse an aus- und weiterbildungsbereite Unternehmen sowie durch Aus-, Weiterbildung und Arbeitsplatzvermittlung privater Anbieter sowie durch Angebote der staatlichen Arbeitsämter. In Verbindung mit einer verstärkten Konditionierung des Leistungsempfangers der staatlichen Arbeitsvermittlung nach dem Grundsatz „Förderung von Arbeit statt Verwaltung von Arbeitslosigkeit“ (vgl. Punkt 5) zählen zur aktiven Beschäftigungspolitik schließlich auch Lohnsubventionen für Geringverdiener, so genannte „Kombilöhne“ bzw. staatliche Zuschüsse zu den Lohnnebenkosten.

3. *De-Regulierung von Arbeits- und Arbeitszeitvorschriften*: Hierzu zählt in erster Linie eine Förderung atypischer Beschäftigungsverhältnisse, die an gesamtwirtschaftliche ebenso wie an innerbetriebliche Situationen angepasst werden müssen. Dies kann, wie oben am Beispiel Schwedens dargestellt, durch staatliche Zuschüsse zu Sozialversicherungsbeiträgen für Teilzeitbeschäftigte erfolgen, durch eine Rücknahme gesetzlicher Vorschriften für befristete Beschäftigung oder die Lockerung von Leiharbeitsverhältnissen. Atypische Beschäftigungsformen und gelockerte arbeitsrechtliche Regelungen mögen für derart Beschäftigte gegenüber Inhabern sogenannter „Normalarbeitsverhältnisse“ individuelle Nachteile mit sich bringen, z.B. geringe Einkommen. Die Erfahrungen aus den Niederlanden und Schweden haben jedoch gezeigt, dass der Staat entweder mit einer Bezuschussung zu den Sozialversicherungsbeiträgen oder Lockerung der gesetzlichen Arbeitsregulierungen deren Attraktivität erhöhen kann. Gesamtwirtschaftlich gesehen sind Teilzeitarbeit sowie die anderen Formen atypischer Beschäftigung vorteilhaft, weil Teilzeit- und anderweitig atypisch Beschäftigte wiederum Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge entrichten, die in öffentliche Kassen zurückfließen.

4. *Umfassende Reform der Sozialversicherungssysteme:* Die Absicherung gegenüber den Risiken des (Arbeits)Marktes durch öffentliche Sozialversicherungssysteme zählt zu den wichtigen Errungenschaften westlicher Industrienationen. Dennoch sind – teilweise durch demographische und technische Entwicklungen (beständig steigender Anteil älterer Menschen, medizinisch-technischer Fortschritt), teilweise aufgrund von Arbeitsmarktentwicklungen (hohe Arbeitslosenzahlen) – Kosten sowohl in der Versorgung als auch in der Beitragshöhe für Beschäftigte und Arbeitgeber entstanden, die eine Aufrechterhaltung bestehender Standards nicht länger erlaubt. Zu den notwendigen Reformmaßnahmen der öffentlichen Sozialversicherung zählt deshalb entweder eine Senkung der obligatorischen Beiträge, oder – da eine Beitragssenkung zwangsläufig auch eine Versorgungslücke nach sich ziehen würde – die Stärkung der privaten Vorsorge der Arbeitnehmer. Dies kann je nach betrieblichen Gegebenheiten in Form der bestehenden betrieblichen Altersvorsorge oder durch staatliche Zuschüsse zu Anlagenfonds nach der Idee der so genannte „Riester-Rente“ geschehen, die in ihrer jetzigen Form jedoch als „viel zu kompliziert und nicht durchschaubar“ kritisiert wird und noch nicht die erhoffte Breitenwirkung erzielt hat.¹² Eine andere Möglichkeit liegt in der Auszahlung der Bruttoeinkommen an Arbeitnehmer, die sich dann in Eigenverantwortung gegenüber allen Risiken versichern (Kommission für Zukunftsfragen 1998). Das kann jedoch nur dann beschäftigungswirksam werden, wenn die Bruttozahlungen der Arbeitgeber insgesamt sinken. Problematisch dabei ist, dass durch eine – wenn überhaupt nur sehr langfristig mögliche – vollständige private Vorsorge das System der öffentlichen Sozialversicherung, das selbst ein Beschäftigungssektor ist, angegriffen wird. Eine gegenüber dem zuletzt genannten Modell praktikablere Möglichkeit liegt in staatlichen Zuschüssen zu Sozialversicherungsbeiträgen für Geringverdiener oder atypisch Beschäftigte. Wie die Beispiele Großbritanniens, der Niederlande und Schwedens zeigen, konnte hierdurch ein Anreiz zur Schaffung von Niedriglohn- bzw. hinsichtlich der Arbeitszeit

atypischen Arbeitsplätzen durch private Arbeitgeber hergestellt werden (Ifo 2002: Kap. 6). Die von deutschen Arbeitgebern zu tragenden Gesamtkosten für den Faktor Arbeit (Lohn- und Lohnnebenkosten) sind im Vergleich zu den anderen Ländern nach wie vor relativ hoch und können zusammen mit den vergleichsweise strengen arbeitsrechtlichen Vorschriften sowie den anderen hier skizzierten Faktoren die geringe Beschäftigungsdynamik in der Bundesrepublik erklären.

5. *Stärkere Konditionierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen:* Hier steht vor allem eine Erhöhung des Drucks auf Leistungsempfänger (Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose), angebotene Tätigkeiten anzunehmen bzw. selbst Beschäftigung zu suchen im Mittelpunkt. Maßnahmen des Prinzips „Wohlfahrt durch Arbeit“ („from welfare to work“, „workfare“, vgl. Giddens 1999) sind u.a. die Streichung von Lohnersatzleistungen nach in der Regel zweimaliger Ablehnung angebotener Stellen, eine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien für die Annahme angebotener Arbeitsplätze (z.B. Erhöhung des Radius für Pendler, Arbeitsannahme auch unterhalb erworbener Berufsabschlüsse) oder aber eine Verpflichtung von (Langzeit)Arbeitslosen, an Weiterbildungsmaßnahmen der staatlichen Arbeitsvermittlung teilzunehmen. Auch hier haben die Länder, die eine Konditionierung des Leistungsempfanges bereits seit längerem praktizieren, positive Bilanzen der Arbeitsmarkt-Re-Integration vorzuweisen.

Abgesehen von Punkt 2 stellen die angesprochenen Maßnahmen deutliche Brüche mit traditionellen Politikansätzen der Sozialdemokratie dar. Denn weder Sparpolitik (zu Lasten des Sozialbudgets und der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes), noch Steuersenkungen für Unternehmen und private Arbeitgeber oder die stärkere Konditionierung des Bezugs von Lohnersatzleistungen zählen zum Repertoire ihrer traditionellen Beschäftigungspolitik. Die „besten Praktiken“ zum Abbau von Arbeitslosigkeit korrespondieren am ehesten mit der liberalen Variante des Dritten Weges nach britischem und niederländischem Vorbild. Wie oben skizziert, orientiert sich diese Variante beschäftigungspolitisch an einer Verbesserung

der Angebots- bzw. Kapitalverwertungsbedingungen durch Senkungen von Steuern und Abgaben im Anschluss an restriktive Haushaltspolitik sowie an der Kombination aus Zwang und Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Aber auch einer aktiven bzw. aktivierenden Arbeitsmarktpolitik nach schwedischem Vorbild kann in Verbindung mit den Maßnahmen zur Verbesserung der Angebotsbedingungen eine erfolgreiche Wirkung attestiert werden. Deutlich wird dabei jedoch, dass die quantitativen Erfolge, d.h. die Senkung der Arbeitslosenzahlen bzw. -quoten, zum Teil mit einer Verschlechterung qualitativer Standards (etwa Einkommseinbußen bei Teilzeitbeschäftigung, befristete statt unbefristete Beschäftigung, Leiharbeit statt feste Anstellung, Zwang zur Annahme von Arbeit, zum Teil unter dem erworbenen Berufsabschluss) „erkauft“ werden, während traditionelle sozialdemokratische Beschäftigungs- und Sozialpolitik darauf zielte, Quantität (geringe Arbeitslosigkeit) mit Qualität (Vollzeit- bzw. Standard-

beschäftigung mit hoher sozialer Absicherung) zu verbinden. Dennoch zeigt ein Blick auf die Arbeitsmarktbilanzen, einschließlich der allgemeinen Erwerbsquote sowie der für Frauen,¹³ dass die drei in Bezug auf die Senkung der Arbeitslosigkeit erfolgreichen Länder dem Ziel traditioneller sozialdemokratischer Beschäftigungspolitik „Vollbeschäftigung mit hoher Erwerbsquote“ deutlich näher kommen als Frankreich und die Bundesrepublik – dies allerdings mit den am wenigsten traditionell sozialdemokratischen Politikansätzen, wie die folgende Übersicht veranschaulicht. Sie fasst nicht nur die Befunde dieser Arbeit zusammen, sondern versucht, die betrachteten Faktoren mit Hilfe einer Indizierung vergleichbar zu machen. So kann eine Bewertung vorgenommen werden, die zum einen zeigt, welche Maßnahmen in welcher Intensität in den jeweiligen Ländern durchgeführt wurden und zum anderen, welcher Policy-Mix am meisten zur Senkung der Arbeitslosigkeit beigetragen hat bzw. beiträgt.

Tabelle 4: Bedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Vergleich

Arbeitslosenquote → Indikator ↓	Deutschland (9,8%)	Frankreich (9,7%)	Groß- britannien (5,1%)	Niederlande (2,0%)	Schweden (4,0%)
1. Unternehmenssteuern	0,25	0	1	0,75	0,75
2. aktive Arbeitsmarktpolitik	0,75	0,75	0,5	1	1
3. staatl. Lohnsubventionen	0,25	0,75	0,75	0,75	1
4. Konditionierung von Sozialleistungen	0,25	0,25	1	1	1
5. flexible Arbeits- und Arbeitszeitregulierungen					
a) Kündigungsschutz	0,5	0,5	0,75	0,25	0,25
b) befristete Beschäftigung	0,5	0,25	1	0,75	1
c) Förderung von Teilzeitarbeit	0,5	0,25	0,75	0,75	1
6. Lohnnebenkosten	0,25	0,75	1	0,75	0
7. Lohnsteigerungen	0,75	0,25	0	0,5	0
8. absolute Arbeitskosten	0,25/1*	0,5	0,75	0,75	0,75
Summe	4,25/5*	4,25	7,5	7,25	6,75
Quotient**	0,425/0,5*	0,425	0,75	0,725	0,675

Legende: günstig für die Schaffung neuer Arbeitsplätze (durch private Arbeitgeber) bzw. Anreiz zur Arbeitsaufnahme = 1; eher günstig = 0,75; mittel = 0,5; eher ungünstig = 0,25; ungünstig bzw. geringer Anreiz zur Arbeitsaufnahme = 0

* neue Bundesländer

** Summe/Anzahl der Indikatoren (10)

Erläuterungen im Anhang

8. Deutschland auch auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik nur Mittelmaß? Ausblick auf notwendige Reformschritte

Die Übersicht zeigt, dass Deutschland nicht in jedem der gewählten Indikatoren ungünstig abschneidet. So lagen beispielsweise die durchschnittlichen nominellen Lohnsteigerungen der zurückliegenden vier Jahre klar unter denen in Großbritannien und Schweden. Darüber hinaus kann aufgrund der deutlich niedrigeren Stundenlöhne in den neuen Bundesländern keinesfalls zwingend ein allgemeiner Zusammenhang zwischen geringer Lohnhöhe und Beschäftigungswachstum hergestellt werden. Auch in der Höhe der gesetzlichen Lohnnebenkosten liegt die Bundesrepublik nicht an der Spitze.¹⁴ Schließlich sind, wie oben dargelegt, die Kündigungsschutzregeln in Deutschland zwar relativ strikt aber nicht strikter als in den Niederlanden und Schweden. Aber in der Summe bzw. im Quotienten aller Indikatoren werden sehr deutliche Unterschiede zwischen den Ländern sichtbar (Tabelle 4, unterste Zeile), die belegen, dass die Bedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen durch (private) Arbeitgeber sowie der Zwang bzw. der Anreiz zur Arbeitsaufnahme in Deutschland und Frankreich relativ schwach entwickelt bzw. kaum gegeben sind. Das betrifft neben der Unternehmensbesteuerung, die nach der Reform im Sommer 2000 noch nicht beschäftigungswirksam nachweisbar ist, vor allem die Zielgenauigkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik, die Subventionierung geringer Einkommen, eine stärkere Konditionierung des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsempfangs und die Förderung atypischer Beschäftigungsformen. Hier sind die anderen Länder, trotz partiell ungünstigerer Bedingungen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze, weiter entwickelt und können heute – dank der früheren und konsequenteren Umsetzung auch schmerzhafter Arbeitsmarktreformen – bessere Arbeitsmarktdaten vorweisen.

Die Bundesregierung hat in Anbetracht der hohen Arbeitslosigkeit mit dem „Job-Aktiv-Gesetz“ und der bundesweiten Ausdehnung des „Mainzer Kombilohnmodells“

zwei Maßnahmen in die Wege geleitet, die in einer Mischung aus Zwang und Anreiz zur Arbeitsaufnahme motivieren und so zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen sollen. Die Initiativen zielen – ähnlich wie in den anderen Ländern – auf die Arbeitsmarktklusion von Erwerbspersonen, deren erzielbares Arbeitseinkommen aufgrund ihrer geringen individuellen Produktivität unter den bisher aus öffentlichen Mitteln gewährten Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfezahlungen liegen würde. Deshalb können Arbeitnehmer mit geringen Einkommen nach dem Kombilohnmodell Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen erhalten. Ergebnisse dieser Maßnahmen sind aufgrund der kurzen Zeit seit ihrem Inkrafttreten noch nicht nachweisbar. Experten warnen jedoch vor überzogenen Erwartungen, sofern nicht auch umfangreichere Arbeitsmarktreformen in Angriff genommen werden (Zimmermann 2002). Im Lichte der Befunde dieser Untersuchung (Tabelle 4) zählen dazu die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien bei der Arbeitsvermittlung, neben indirekten auch direkte Lohnsubventionen sowie Vereinfachungen der bisherigen rechtlichen Regelungen der Lohnkostenzuschüsse.¹⁵ Aus den eingangs skizzierten Vorschlägen zur Senkung der Arbeitslosigkeit ergibt sich des Weiteren, dass neben der Bezuschussung für untere Lohngruppen eine generelle Senkung der Personal- bzw. Arbeitskosten dringend geboten ist. Zwar sind die Lohnnebenkosten in Deutschland nicht die höchsten im Sample, doch zusammen summieren sich die Lohn- und Lohnnebenkosten in der Bundesrepublik zu den höchsten Gesamtkosten des Faktors Arbeit. Da nominelle Löhne jedoch praktisch nicht gesenkt werden können, kann eine Kostenreduzierung über weitere Einkommenssteuersenkungen erreicht werden sowie dadurch, dass in langfristiger Sicht das bisherige, hauptsächlich beitragsfinanzierte System der Arbeitslosen-, Kranken-, und Rentenversicherung umgestaltet wird. Niedrigere Einkommenssteuersätze wirken für Arbeitgeber insgesamt kostensenkend und für Beschäftigte real wie (wiederum nachfragefördernde) Einkommenssteigerungen ohne nominelle Lohnerhöhungen. Für den Staat bedeuten Steuersenkungen zwar kurzfristig

reale Einnahmeeinbußen und weniger öffentliche Ausgaben. Dies kann sich u.a. in einem Beschäftigungsabbau im öffentlichen Dienst oder Einschnitten bei wohlfahrtsstaatlichen Leistungen einschließlich der Versorgungsdauer oder -höhe von Arbeitslosen ausdrücken und kurz- bis mittelfristig durchaus schmerzhaft sein. Doch auch hier haben die Erfahrungen aus den anderen Ländern gezeigt, dass die Zurückhaltung des Staates als Arbeitgeber und Träger öffentlicher Transferleistungen Kapazitäten für weitere Steuerensenkungen geschaffen hat, die sich nach ein- bis zweijähriger Wartezeit tatsächlich in einem Anstieg privater Investitionen, mehr Wirtschaftswachstum und letztlich in der Schaffung von Arbeitsplätzen ausgezahlt haben. Die von der Bundesregierung vorgenommenen Steuererleichterungen für potenzielle Investoren und private Arbeitgeber gingen zumindest in die gleiche Richtung wie jene in Großbritannien, den Niederlanden und Schweden. Hier gilt es, die Wirkung abzuwarten, denn auch in den drei Ländern folgte eine Erholung auf dem Arbeitsmarkt im Anschluss an vermehrte private Investitionen mit einiger Verzögerung. Die Bundesregierung, die die anderen hier skizzierten Arbeitsmarktreformen entweder gar nicht oder nur zögerlich bzw. verspätet durchgeführt hat, hatte jedoch insofern „Pech“, dass die im Sommer 2000 verabschiedete Steuerreform in eine Phase der globalen Konjunkturschwäche fiel, die die erwünschten Effekte größtenteils tilgte.

Mit Blick auf die Lohnnebenkosten bietet die Kombination aus beitrags- und steuerfinanzierter Grundsicherung, privater und betrieblicher Zusatzversorgung, die sich seit Jahren auf dem Vormarsch befindet, durchaus Potenzial, das gestärkt und entbürokratisiert werden muss, auch wenn dieser Weg einen Bruch mit bisherigen wohlfahrtsstaatlichen Grundsätzen bedeuten mag und gegen den Widerstand der öffentlichen Krankenkassen, Arbeitnehmer- und Wohlfahrtsverbände durchgesetzt werden muss.

Potenzial liegt darüber hinaus in der aktiven Beschäftigungspolitik. Die reine Ausgabenseite ist zwar durch sinkende Steuereinnahmen infolge des geringen Wirtschaftswachstums, die Verpflichtungen der Bundes-

regierung zu restriktiver Finanzpolitik und durch die Folgen der Steuerreform begrenzt. Die Untersuchung hat jedoch sichtbar gemacht, dass der Erfolg aktiver Beschäftigungspolitik nicht primär eine Frage der Ausgaben ist, sondern von der Zielgenauigkeit der Programme und der Verbindlichkeit der Teilnahme abhängt. Deshalb muss auch die staatliche Arbeitsplatzvermittlung gestrafft und durch private Anbieter ergänzt werden. Das „Job-Aktiv-Gesetz“ hat hier eine Lücke erkannt und versucht, die private Arbeitsvermittlung mit der Vergabe von Vermittlungsgutscheinen zu forcieren. Wenn Langzeitarbeitslose darüber hinaus nach schwedischem Vorbild der „Aktivitätsgarantie“ obligatorisch an staatlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, können sie ihre Fertigkeiten steigern oder wenigstens erhalten. Werden die dabei gewährten Einkommen entsprechend versteuert sowie mit anteiligen Sozialversicherungsabgaben belegt, erzielen auch öffentliche Kassen Einnahmen, wodurch zumindest eine anteilige Gegenfinanzierung gewährleistet wird.

Neben diesen Maßnahmen liegt in der staatlichen Förderung von atypischen Beschäftigungsformen ein weiteres Mittel zur Senkung der Arbeitslosigkeit, wie die Erfahrungen aus Großbritannien, den Niederlanden und Schweden zeigen. Das kann wie bei der Teilzeitarbeit durch Zuschüsse zur Sozialversicherung oder steuerliche Förderung der privaten Vorsorge geschehen oder durch die Lockerung der Beschäftigungsvorschriften, z.B. bei befristeter Beschäftigung. Schließlich könnte der Gesetzgeber wie in Großbritannien und Schweden ganz auf Beschränkungen verzichten und die Vereinbarung der Dauer einer Beschäftigung den Vertragsparteien überlassen. Die Erfahrungen der Nachbarländer haben gezeigt, dass weniger Regulierung auf die Beschäftigungsdynamik durchaus positiv wirkt.

Zusammengefasst heißt das, dass in der Kombination aus Kostensenkung für den Faktor Arbeit durch (Einkommens)Steuerensenkungen im Zuge einer konsequent restriktiven Haushaltspolitik, Reduzierung von obligatorischen Sozialabgaben mit begleitendem Umbau wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, De-Regulierung von Arbeitsbezie-

hungen sowie verstärktem Zwang zur Wiederaufnahme von Erwerbsarbeit bei gleichzeitiger Förderung von Arbeitsuchenden wie Beschäftigten der Schlüssel für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik liegt, weil somit das oben skizzierte Missverhältnis zwischen dem vorhandenen Arbeitskräfteangebot und seinem Preis sowie der Arbeitskräftenachfrage am ehesten in ein Gleichgewicht zurückgeführt werden kann. Mit Ausnahme des letzten Punktes, der aktiven bzw. aktivierenden Beschäftigungspolitik, stellt dieses Programm einen deutlichen Bruch mit traditionellen sozialdemokratischen Politikansätzen dar, die – mit nationalen Varianzen – bis Mitte der 80er Jahre auf der Agenda standen. Blickt man auf die Arbeitsmarktbilanzen der untersuchten Länder, dann haben jene, die die liberale Variante des oben umrissenen „Dritten Weges“ eingeschlagen (Großbritannien, Niederlande) bzw. diese Variante mit gezielten aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen verbunden haben (Schweden), die günstigsten Daten vorzuweisen. Die Regierungen der drei genannten Länder folgten am ehesten der Erkenntnis der (liberalen) Arbeitsmarktökonomie, dass in Zeiten sich verschärfender globaler Standortkonkurrenz die Verbesserung der Angebotsbedingungen (hier die Kostenseite des Faktors Arbeit, die neben realen materiellen Kosten auch zunächst immaterielle wie administrative Regelungen umfasst) Arbeitsplätze schafft und zum Abbau der Arbeitslosigkeit beiträgt.

Das Einschwenken auf die liberale Spielart des „Dritten Weges“ erfordert jedoch gleichsam Mut und Geduld, weil Erfolge auf dem Arbeitsmarkt nicht garantiert sind bzw. sich nicht sofort einstellen und darüber hinaus die Gefahr bergen, von den (betroffenen) Wählerinnen und Wählern (z.B. Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, bes. im staatlichen Wohlfahrtsbereich) mit Stimmenentzug bestraft zu werden. Angesichts der positiven Beschäftigungsentwicklung in Großbritannien, den Niederlanden und Schweden – ja zum Teil selbst der in Frankreich, wo zumindest die kostspielige Mischung aus Erhalt der Beschäftigungsquote im öffentlichen Sektor, hohen Ausgaben für staatliche Arbeitsmarktpprogramme und öffentlichen Lohnsubventionen zum Abbau der allerdings nach wie

vor hohen Arbeitslosigkeit beigetragen hat – sind umfangreichere Reformen nach dem Vorbild der Nachbarländer gleichsam notwendig und erfolgversprechend für alle, die sich zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verpflichtet haben, und vor allem für diejenigen, die eine dauerhafte Re-Integration in den ersten Arbeitsmarkt suchen.

Anhang: Erläuterungen zu Tabelle 4

1. Körperschafts- und (gewerbliche) Einkommenssteuer

- Körperschaftssteuersatz seit mindestens 3 Jahren $\leq 30\%$, (gewerblicher) Einkommensspitzensteuersatz $\leq 40\%$, Bemessungsgrenze $\geq 45.000 \text{ €}$ = 1;
- Körperschaftssteuersatz seit mindestens 3 Jahren $\leq 30\%$ und eines der anderen beiden Kriterien erfüllt = 0,75;
- Körperschaftssteuersatz seit mindestens 3 Jahren $\leq 30\%$, (gewerblicher) Einkommensspitzensteuersatz $\leq 45\%$, Bemessungsgrenze $< 45.000 \text{ €}$ = 0,5;
- Körperschaftssteuersatz seit weniger als 3 Jahren $\leq 30\%$, (gewerblicher) Einkommensspitzensteuersatz $\leq 45\%$, Bemessungsgrenze $< 45.000 \text{ €}$ = 0,25;
- Körperschaftssteuersatz $> 30\%$, (gewerblicher) Einkommensspitzensteuersatz $> 50\%$, Bemessungsgrenze $< 45.000 \text{ €}$ = 0

2. Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP):

- durchschnittlicher Anteil (1998/2001) für aktive Arbeitsmarktpolitik/BIP $> 1,5\%$ = 1;
- durchschnittlicher Anteil für aktive Arbeitsmarktpolitik/BIP 1 bis 1,5% = 0,75
- durchschnittlicher Anteil für aktive Arbeitsmarktpolitik/BIP $> 0,5\%$ = 0,5
- durchschnittlicher Anteil für aktive Arbeitsmarktpolitik/BIP $> 0,25\%$ = 0,25
- durchschnittlicher Anteil für aktive Arbeitsmarktpolitik/BIP $< 0,25\%$ = 0

3. Existenz eines staatlich subventionierten Niedriglohnbereichs

- staatliche Zuschüsse zu Lohnnebenkosten seit mehr als vier Jahren ununterbrochen vorhanden = 1
- seit mehr als drei Jahren ununterbrochen vorhanden = 0,75
- seit weniger als drei Jahren vorhanden = 0,5
- in Modellversuchen getestet bzw. Einführung vor weniger als 6 Monaten = 0,25
- nicht vorhanden = 0

4. Konditionierung von Sozialleistungen:

- a) Kopplung des Leistungsempfangs an verbindliche Verpflichtung zur Teilnahme an Weiterbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, b) Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien der Arbeitsvermittlung und c) Zulassung privater Arbeitsvermittler seit mehr als drei Jahren = 1
- Zweierkombination daraus, d.h. ab oder ac oder bc seit mehr als drei Jahren = 0,75
- alle drei seit weniger als drei Jahren = 0,5
- Zweierkombination ab oder ac oder bc seit weniger als drei Jahren = 0,25
- keine Konditionierung = 0

5. Flexible Arbeits- und Arbeitszeitregulierungen

a) Kündigungsschutz

- Verfahrensdauer und Kündigungsfristen weniger als 1 Woche, keine Einschaltung weiterer Instanzen, keine Abfindung = 1
- Verfahrensdauer und Kündigungsfristen mehr als eine Woche, keine Einschaltung weiterer Instanzen, Abfindungen in Abhängigkeit der Beschäftigungsdauer = 0,75
- Verfahrensdauer und Kündigungsfristen mehr als zwei Wochen, Einschaltung weiterer Instanzen und/oder Abfindungen in Abhängigkeit der Beschäftigungsdauer = 0,5
- Verfahrensdauer und Kündigungsfristen mehr als drei Wochen, Einschaltung weiterer Instanzen und/oder Abfindungen in Abhängigkeit der Beschäftigungsdauer = 0,25
- Verfahrensdauer und Kündigungsfristen mehr als 4 Wochen, Einschaltung weiterer Instanzen, hohe Abfindungen = 0

b) befristete Beschäftigung

- keine Regulierung/Beschränkung = 1
- befristete Beschäftigung möglich aber Laufzeit begrenzt:
- mehr als 2 Jahre = 0,75
- max. 2 Jahre = 0,5
- weniger als 2 Jahre = 0,25
- befristete Beschäftigung arbeitsrechtlich nicht zulässig = 0

c) Förderung von Teilzeitarbeit

- durch staatliche materielle Zuschüsse zur Sozialversicherung = 1
- Öffnung von Teilzeitarbeit für alle Berufsgruppen durch Abbau gesetzlicher Regulierung = 0,75
- relativ strikte arbeitsrechtliche Regulierung, generell aber offen für alle Berufsgruppen = 0,5
- Begrenzung von Teilzeitarbeit auf Niedriglohnbereiche, hohe arbeitsrechtliche Regulierung = 0,25
- keine Förderung = 0

6. Lohnnebenkosten (in Prozent der Bruttoarbeitskosten)

- weniger als 30% = 1
- 30 bis 35% = 0,75
- 35 bis 40% = 0,5
- 40 bis 45% = 0,25
- größer als 45% = 0

7. Durchschnittliche nominelle Lohnsteigerungen seit 1998

- kleiner 2% = 1
- 2 bis 2,5% = 0,75
- 2,5 bis 3% = 0,5
- 3 bis 3,5 = 0,25
- größer 3% = 0

8. Absolute Arbeitskosten/Stunde (Durchschnitt Gesamtwirtschaft in €, Stand 1999)

- € 17 bis 19 = 1
- € 19 bis 21 = 0,75
- € 21 bis 23 = 0,5
- € 23 bis 25 = 0,25
- mehr als € 25 = 0

Anmerkungen

- 1 So hat sich beispielsweise auch der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen in der SPD (AfA), Ottmar Schreiner, in die Riege der Kritiker eingereiht, indem er der Regierung vorgeworfen hat, die Arbeitsmarktpolitik kontinuierlich vernachlässigt und beschäftigungssteigernde Maßnahmen viel zu spät beschlossen zu haben (s. Berliner Zeitung, 22. Februar 2002: 6). Freilich ist auch Schreiners Kritik am Sparkurs der Regierung, der für „Arbeit und soziale Gerechtigkeit schädlich sei“, selbst Gegenstand kontroverser Diskussionen und Bewertungen, doch zeigt ein vergleichender Blick auf die Politikansätze der hier betrachteten Regierungen, dass ein restriktiver Kurs in der Finanzpolitik keineswegs schädlich für die Beschäftigungsentwicklung sein muss, wenn er mit Steuersenkungen und weit reichenden Arbeitsmarktreformen verbunden wird.
- 2 Deutschland nimmt mit einer Exportquote (Ausfuhr von Waren und Dienstleistungen gegenüber BIP) von 36,2% unter den untersuchten Ländern einen mittleren Platz ein. Darunter liegen die beiden „großen“ Volkswirtschaften Frankreich (30,4%) und Großbritannien (27,8%). Schweden und die Niederlande sind mit Quoten von 48,8% (S) bzw. 67,5% (NL) weitaus stärker exportorientiert bzw. -abhängig. Die gegenwärtig häufig zu hörende Argu-

- mentation aus Regierungskreisen, dass Deutschland als „Exportland“ besonders unter der globalen Konjunkturschwäche zu leiden hätte, überzeugt mit Blick auf die kleineren Ökonomien nicht, die unter den gleichen außenwirtschaftlichen Bedingungen eine wesentlich bessere Arbeitsmarktbilanz vorweisen können und auch in anderen volkswirtschaftlichen Indikatoren (z.B. Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, BIP-Entwicklung) besser abschneiden. Siehe dazu u.a. Eichhorst et al. (2001), Schroeder (2001), *The Economist*, 26. Januar 2002: 100f.
- 3 Das betrifft in erster Linie den Stellenabbau im öffentlichen Dienst. In Schweden ist die traditionell sehr hohe Beschäftigungsquote im öffentlichen Dienst (BQ/ÖD) zwischen 1997 und 2000 um 1,7% gesunken, in den Niederlanden um 1%. Labour senkte die BQ/ÖD im gleichen Zeitraum um 2,8%. Der Rückzug des Staates als Arbeitgeber wurde von der privaten Wirtschaft – insbesondere vom tertiären Sektor – mehr als kompensiert, denn die allgemeine Beschäftigungsentwicklung verlief in allen drei Ländern positiv (Tabelle 1 und Abb. 1). In Deutschland und Frankreich sank die BQ/ÖD mit jeweils 0,2% deutlich langsamer, u.a. deshalb, weil in Frankreich staatliche Arbeitsmarktpprogramme die Schaffung geförderter Stellen im öffentlichen Sektor beinhalten (vgl. OECD 2000c: 32ff.; Eichhorst et al. 2001: 204; Grabow 2002).
 - 4 Wachstumsbranchen in allen Ländern war der privatwirtschaftliche tertiäre Sektor im allgemeinen, zu dem nach der Klassifizierung der OECD die Bereiche (i) Einzelhandel, Hotels, Restaurants, Tourismus, (ii) Transport, Logistik, Kommunikation und (iii) Banken, Versicherungen und Finanzdienstleistungen zählen. Schweden erlebte hier in den vergangenen fünf Jahren den größten Stellenzuwachs, Großbritannien und die Niederlande haben mit Beschäftigungsquoten von knapp 35% gegenüber Frankreich (30%) und der Bundesrepublik (27%) einen deutlich höheren Beschäftigungsanteil im privaten Dienstleistungssektor (Grabow 2002). Zu den Arbeitsmarktbereichen, in denen Stellen geschaffen wurden, zählen nach Angaben der OECD (1999a, 2001b) auch gering bezahlte – teilweise subventionierte – Stellen (z.B. auch in Frankreich) in den Niedriglohnbereichen, z.B. in der Gastronomie, bei Transport- und Kurierdiensten, in Sicherheits- und Reinigungsfirmen u.a.
 - 5 Seit 1998 wird diese Sozialversicherungsabgabe (Contribution Sociale Généralisée, CSG) auf alle Einkommen zur Stützung des öffentlichen Gesundheitssystems erhoben (Merkel 2000b; Uterwedde 2000).
 - 6 Bei den ausländischen Direktinvestitionen (FDI) zeigt sich ein ähnliches Bild. In Großbritannien z.B. betrug der Zuwachs der FDI seit Labours Amtsantritt 40%, in Frankreich lag er mit 20% nur halb so hoch, aber noch immer weit vor Deutschland mit 5% (OECD 2000c: 30).
 - 7 Mit einem Spitzensteuersatz auf gewerbliche Einkommen von 45,37% (43 + 2,37% Solidaritätszuschlag) liegt die Bundesrepublik tatsächlich im Mittelfeld, jedoch wird dieser bereits bei jährlichen Einkünften von 43.375 € fällig, während er in den anderen Ländern erst bei höheren Einkommen – Frankreich (44.983), Niederlande (48.898), Großbritannien (45.929), Schweden (43.505) – angewendet wird (Eichhorst et al. 2001: 245).
 - 8 Zum Zwecke der Vergleichbarkeit der Daten wird in der Regel der Ausgabenanteil für aktive und passive Maßnahmen in Relation zum Bruttoinlandprodukt dargestellt (z.B. Merkel 1993: 207; OECD 2001b: 100; Eichhorst et al. 2001: 204). Die Ausgabenrelationen für aktive Maßnahmen gegenüber dem BIP betrugen in den Ländern im Schnitt zwischen 1998 und 2001: Deutschland: 1,26%; Frankreich: 1,33%; Großbritannien: 0,37%; Niederlande: 1,6%; Schweden: 1,76%. Die Aussagekraft dieses gängigen Indikators ist jedoch eingeschränkt. Gefallene Werte für aktive (a) und passive (p) Arbeitsmarktpolitik in Relation zum BIP sprechen nicht zwangsläufig für weniger absolute Ausgaben bzw. gesunkene Aktivität des Staates bei der (Wieder)Eingliederung Arbeitsuchender in den Arbeitsmarkt. Aber auch die tatsächliche Ausgabenentwicklung für aktive Maßnahmen liefert kein eindeutiges Bild. Beispielsweise sanken die tatsächlichen Ausgaben in Schweden im Zuge einer restriktiven Finanzpolitik und eines größtenteils von der Privatwirtschaft getragenen Beschäftigungswachstums von 48 Mrd. SEK im Jahr 1998 auf 43,4 Mrd. SEK im Jahr 2001 (-9,6%), während sie in Deutschland im gleichen Zeitraum um gut 5% auf nunmehr 21,1 Mrd. € (41,35 Mrd. DM) angehoben wurden (Schweden 2001b: 45; BMA 2002a).
 - 9 Zumindest ist in den Niederlanden und Schweden das Kündigungsverfahren mit 4-6 Wochen bzw. 3 Wochen länger als Frankreich (9 Tage) oder Großbritannien (1 Tag). Außerdem müssen Kündigungen im Unterschied zu Frankreich und Großbritannien mit Gewerkschaften und Arbeitsamt abgestimmt werden bzw. benötigen gar, wie in den Niederlanden, die Zustimmung des Arbeitsamtes (Eichhorst et al. 2001: 170f.).

- 10 Während es in Schweden hinsichtlich der Anzahl von Folgeverträgen und maximaler Laufzeit keinerlei Einschränkungen gibt, ist eine befristete Beschäftigung in den Niederlanden mit 3 Jahren zumindest länger möglich als in Deutschland und Frankreich. Auch Zeitarbeit ist in Schweden unkonditioniert erlaubt, in den Niederlanden dagegen dreieinhalb Jahre möglich, danach erfolgt eine unbefristete Einstellung bei der Zeitarbeitsfirma. In Frankreich und der Bundesrepublik ist Zeitarbeit demgegenüber stärker reguliert, da sie maximal über einen Zeitraum von 18 (F) bzw. 24 Monaten (D) erlaubt ist, in Deutschland aber ab dem 13. Monat die vollständigen Arbeitsbedingungen des Entleihbetriebes einschließlich des Arbeitsentgeltes durch die Verleihfirma gewährleistet werden muss (Eichhorst et al. 2001: 175; OECD 2001a: 89ff.; BMA 2002b).
- 11 Trotz teilweise hoher Quoten für Männer machen Frauen noch immer den weitaus größeren Teil in Teilzeitbeschäftigung aus. Im Einzelnen liegen die Frauen-Teilzeitquoten bei: Deutschland 33,9%, Frankreich 24,3%, Großbritannien 40,8%, Niederlande 57,2%, Schweden 21,4% (Eichhorst et al. 2001: 293).
- 12 Zwei Monate nach Inkrafttreten der Reform, die von Vertretern der Versicherungswirtschaft aufgrund der komplizierten Regelungen der Förderfähigkeit als undurchschaubar für die potenziellen Kunden kritisiert wird (Berliner Zeitung, 28. Februar 2002: 33), war die Beteiligung an der zusätzlichen privaten Rentenversicherung recht gering. Bisher verzeichnen die Versicherer knapp 1,5 Mio. Versicherungsabschlüsse, das entspricht 4,9% der abhängig Beschäftigten.
- 13 In Großbritannien (71/68,1), den Niederlanden (72/63) und Schweden (74/76,3) sind nicht nur die allgemeinen Erwerbsquoten höher als in Deutschland (65/62,2) und Frankreich (61/60,8), sondern – vor allem in den protestantischen Ländern – auch die Erwerbsquote für Frauen (zweite Zahl in den Klammern, vgl. Eichhorst et al. 2001: 67).
- 14 Das britische Sozialversicherungssystem ist im Wesentlichen steuerfinanziert. Krankenversicherungsleistungen werden vom National Health Service erbracht, der sich nicht auf Beitragszahlungen, sondern auf öffentliche Zuschüsse stützt. Für die anderen Versicherungsleistungen – Arbeitslosenunterstützung und Altersrente – entrichten Arbeitgeber und Arbeitnehmer Globalbeiträge. Die gesamten gesetzlichen Lohnnebenkosten in den anderen Ländern summieren sich auf 41% in Deutschland, 35% in Frankreich, 37,25% in

den Niederlanden sowie 47,29% in Schweden (EU-Kommission 2000).

- 15 Seit Januar 1996 und bis Ablauf dieses Jahres können Arbeitgeber für die Dauer von 6 Monaten Lohnkostenzuschüsse bis zu 80% von der Bundesanstalt für Arbeit erhalten, wenn sie Personen beschäftigen, die vorher mindestens drei Jahre arbeitslos waren (BA 2002: 3). Danach sinken die Zuschüsse in Abhängigkeit der Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit auf maximal 40%. Allerdings bewegen sich diese Zuschüsse in einem relativ engen bürokratischen Korsett. Sie verlangen z.B. den Abschluss eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses und eine Rückzahlung der Förderung, sobald das Arbeitsverhältnis vom Arbeitgeber gelöst wird. Diese Maßnahmen haben nie die gewünschte Breitenwirkung erzielt.

Literatur

- Bundesanstalt für Arbeit (BA) (2002): Merkblatt für Arbeitgeber über Lohnkostenzuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit. www.arbeitsamt.de/laa_bb/aktuelles.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) (2002a): Mainzer Modell wird bundesweit ausgedehnt. Pressemitteilung 07.02.2002. www.bma.bund.de.
- BMA (2002b): Jobaktiv-Gesetz. www.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_56395_1499.htm.
- BMFi (2000): Finanzbericht 2001. Berlin.
- Cameron, David (1984): Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society. In: John H. Goldthorpe (Hrsg.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Oxford: Oxford University Press, S. 143-178.
- Cavallè, Carlos (1998): Preface. In: Jordi Gual (Hrsg.), Job Creation. The Role of Labor Market Institutions. Cheltenham: Edward Elgar 1998, S. ix-xii.
- Cuperus, René/Karl Duffek/Johannes Kandel (Red.) (2001): Multiple Third Ways. European Social Democracy facing the Twin Revolution of Globalisation and the Knowledge Society. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Dingeldey, Irene (1999): Zuckerbrot und Peitsche – Arbeitsmarktpolitik unter New Labour. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 3, S. 328-335.
- Eichengreen, Barry (1996): Unemployment and the Structure of Labor Markets. In: Herbert Giersch (Hrsg.), Fighting Europe's Unemploy-

- ment in the 1990s. Heidelberg: Springer, S. 3-22.
- Eichhorst, Werner et al. (2001): *Benchmarking Deutschland. Arbeitsmarkt und Beschäftigung*. Heidelberg: Springer.
- EU-Kommission (2000): *MISSOC: Gegenseitiges Informationssystem der sozialen Sicherheit in den Mitgliedsländern der EU und des EWR*. www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2000.
- EU-Kommission (2001): *Inventar der Steuern, die in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union erhoben werden*. Brüssel.
- Ferner, Anthony (1998): *Multinationals, „relocation“, and employment in Europe*. In: Jordi Gual (Hrsg.), *Job Creation. The Role of Labor Market Institutions*. Cheltenham: Edward Elgar, S. 165-196.
- Giddens, Anthony (1999): *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Großbritannien (2001a): *UK Employment Action Plan 2001*. www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html.
- Großbritannien (2001b): *Office of National Statistics. Business Investment*. 24. Mai 2001, www.statistics.gov.uk.
- Grabow, Karsten (2002): *The bitter cure of budget consolidation. Restrictive fiscal policies of the West European Left and their consequences for employment*. In: Frank Columbus (Hrsg.), *European Economic and Political Issues*. Huntington: Nova Science Publishers, S. 61-87.
- Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo) (2002): *Erster Jahresbericht der European Economic Advisory Group*. München, Februar 2002.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1998): *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland – Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage*. Bonn 1998.
- Kitschelt, Herbert (1994): *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kreile, Michael (1999): *Globalisierung und europäische Integration*. In: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 605-623.
- Merkel, Wolfgang (1993): *Ende der Sozialdemokratie?* Frankfurt a.M.: Campus.
- Merkel, Wolfgang (2000a): *Der ‚Dritte Weg‘ und der Revisionismusstreit der Sozialdemokratie am Ende des 20. Jahrhunderts*. In: Karl Hinrichs/Herbert Kitschelt/Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Kontingenz und Krise. Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*. Frankfurt a.M.: Campus, S. 263-290.
- Merkel, Wolfgang (2000b): *Die Dritten Wege der Sozialdemokratie ins 21. Jahrhundert*. In: *Berliner Journal für Soziologie* 10, S. 99-124.
- Minford, Patrick (1996): *Unemployment and its Remedies*. In: Herbert Giersch (Hrsg.), *Fighting Europe's Unemployment in the 1990s*. Heidelberg: Springer, S. 45-68.
- Nickell, Stephen (1998): *Employment dynamics and labor market institutions*. In: Jordi Gual (Hrsg.), *Job Creation. The Role of Labor Market Institutions*. Cheltenham: Edward Elgar, S. 34-48.
- Nickell, Stephen/Richard Layard (1999): *Labor Market Institutions and Economic Performance*. In: Orley Ashenfelter/David Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: Elsevier: S. 3019-3084.
- Niederlande (2001): *Targeted wage cost reduction in the Netherlands: the SPAK*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Notermans, Ton (2000): *Money, Markets, and the State. Social Democratic Economic Policies since 1918*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (1999a): *Employment Protection and Labour Market Performance*. In: *OECD: Employment Outlook 1999*. Paris: OECD.
- OECD (1999b): *Economic Surveys Germany*. Paris: OECD Publications, November 1999.
- OECD (2000a): *Main Economic Indicators*. Paris: Dezember 2000.
- OECD (2000b): *Economic Surveys United Kingdom*. Paris: OECD Publications, Juni 2000.
- OECD (2000c): *Economic Surveys France*. Paris: OECD Publications, Juli 2000.
- OECD (2000d): *Labour Force Statistics*. Paris: OECD Publications.
- OECD (2000e): *Economic Surveys Netherlands*. Paris: OECD Publications, März 2000.
- OECD (2001a): *Economic Surveys Sweden*. Paris: OECD Publications, März 2001.
- OECD (2001b): *Employment Outlook 2000*. Paris: OECD Publications.
- Paqué, Karl-Heinz (1996): *Unemployment and the Crisis of the German Model: A Long-Term Interpretation*. In: Herbert Giersch (Hrsg.), *Fighting Europe's Unemployment in the 1990s*. Heidelberg: Springer, S. 119-155.
- Rothstein, Bo (1996): *The Social Democratic State. The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

K. Grabow: Der Weg zur Vollbeschäftigung

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001): Für Stetigkeit – gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/02: Wiesbaden.
- Scharpf, Fritz W. (1997): Wege zu mehr Beschäftigung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 4, S. 203-216.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Der Arbeitsmarkt im internationalen Wettbewerb. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 7-8, S. 459-464.
- Schneider, Michael (1998): Kleinmut kommt vor dem Fall. Oder: Was wir von den Franzosen lernen können. Gewerkschaftliche Monatshefte 12, S. 786-794.
- Schroeder Wolfgang (Hrsg.) (2001): Neue Balance zwischen Markt und Staat? Sozialdemokratische Reformstrategien in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Schwalbach: Wochenschau Verlag.
- Schweden (2001a): Sweden's Action Plan for Employment. Mai 2001, www.finans.regeringen.se.
- Schweden (2001b): Swedish Government Offices Yearbook. Stockholm: Regierungskanzlei.
- Sneesens, Henri R. (1996): Lessons for Employment and Growth in Western Europe. In Herbert Giersch (Hrsg.), Fighting Europe's Unemployment in the 1990s. Heidelberg: Springer, S. 183-211.
- Statistisches Bundesamt (2001): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, www.statistik-bund.de/basis/d/vgr/vgrtab1.htm.
- Uterwedde, Henrik (2000): Linker Pragmatismus. Die Wirtschaftspolitik der französischen Sozialisten seit 1997. In: Eckhard Hein/Achim Truger (Hrsg.), Perspektiven sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik in Europa. Marburg: Metropolis, S. 89-123.
- Zimmermann, Klaus F. (2002): Mehr Druck machen. In: Der Spiegel Nr. 3, 14. Januar 2002.