



ISSA • AISS • IVSS

**Internationale Forschungskonferenz 2000
über soziale Sicherheit**
Helsinki, 25. - 27. September 2000



“Die soziale Sicherheit im globalen Dorf”

**Wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer:
Soziale Sicherung als Brücke oder Hemmnis
für Beschäftigung?**

Ulrich WALWEI

***Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Deutschland***

INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT (IVSS)
FORSCHUNGSPROGRAMM

GASTGEBENDE ORGANISATIONEN: FINNISCHE MITGLIEDSORGANISATIONEN DER IVSS

Wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer: Soziale Sicherung als Brücke oder Hemmnis für Beschäftigung?¹

von Ulrich Walwei

(Beitrag für die internationale Forschungskonferenz 2000 über soziale Sicherheit vom 25.-27.9.2000 in Helsinki mit dem Titel "Die soziale Sicherheit im globalen Dorf")

Gliederung:

1. Einleitung: Konsequenzen der Globalisierung für sozialen Schutz
2. Arbeitsmärkte in Industrieländern: Problemfälle und Erfolgsgeschichten
3. Wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer: Verlierer der Modernisierung?
4. Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Schwervermittelbare: Optionen und Zielkonflikte
5. Fazit: Aktivierung als Aufgabe des Sozialstaats

Literaturverzeichnis

Zusammenfassung

Für westliche Industrieländer hat die Schaffung von Arbeitsplätzen auch und gerade für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer hohe Priorität. Dabei gibt es zu Maßnahmen der Aktivierung von Erwerbslosen in Richtung reguläre Beschäftigung im Grunde keine dauerhaft tragfähige Alternative. Eine behutsame Lohnspreizung nach unten kann zur Erschließung arbeitsintensiver Produkte und Dienste und zur Erhaltung einfacher Tätigkeiten beitragen. Würde diese - unterstützt durch verteilungspolitische Maßnahmen (z.B. einer Verringerung des in vielen Ländern zu groß gewordenen Keils zwischen Brutto- und Nettolohn v.a. am unteren Ende der Lohnskala) - realisiert, könnten sich zumindest für den leistungsfähigeren Teil der wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmer Einstiegspositionen ergeben. Allerdings ist vor dem Einstieg in eine massive Lohnsubventionierung (als denkbare Alternative zu einer Senkung der Transferleistungen und einer dann vom Arbeitsmarkt ausgehenden Lohnspreizung nach unten) wegen hoher fiskalischer Risiken und zu befürchtender Fehlanreize (z.B. Gewöhnungseffekte) nur zu warnen. Insofern steht man vor einem Dilemma: Großzügige Hilfe- und Lohnersatzleistungen auf der einen Seite und wirksame Arbeitsanreize auf der anderen Seite sind mit Blick auf die Erschließung eines niedrig produktiven Beschäftigungssektors inkompatible Ziele.

¹ Das Manuskript ist als erste Fassung eines demnächst in der Internationalen Revue für soziale Sicherheit erscheinenden Beitrags zu sehen. Änderungen sind daher noch möglich. Kommentare sind durchaus erwünscht.

1. Einleitung: Konsequenzen der Globalisierung für sozialen Schutz

Seit Anfang der 90er Jahre ist Globalisierung das Schlagwort geworden. Die Bedeutung des Begriffs und seine Reichweite sind aber umstritten. So wird mitunter die Meinung vertreten, dass die internationale Dimension der Wirtschaft eigentlich nichts Neues ist. Doch steht wohl außer Frage, dass das immer stärkere Netz von Handelsbeziehungen, Finanzströmen und Direktinvestitionen die nationalen Volkswirtschaften immer enger zusammen rücken lässt.

Drei Faktoren haben den Prozess der Globalisierung vorangetrieben. Eingeleitet wurde er durch die Liberalisierung der Märkte für Güter, Dienstleistungen und Kapital. Von Bedeutung sind dabei zum einen der zunehmende Abbau von Handelsbeschränkungen und zum anderen das Entstehen globaler Finanzmärkte. Letzteres hat insbesondere die grenzüberschreitende Mobilität des Kapitals erhöht. Unternehmensfinanzierungen und Vermögensanlagen erfolgen viel stärker unter einem internationalen Blickwinkel. Darüber hinaus haben der technologische Fortschritt in der Informations- und Kommunikationstechnologie und der Ausbau der Verkehrssysteme zu deutlichen Kosteneinsparungen beim Transport von Gütern, Personen und Informationen geführt. Schließlich sorgten politische Umwälzungen (vor allem in Osteuropa) zu einer weltweit noch stärkeren Orientierung hin zu marktwirtschaftlichen Ansätzen.

Eine sich im Zuge der Globalisierung von Produkt- und Kapitalmärkten vollziehende, intensivere weltwirtschaftliche Arbeitsteilung geht selbstverständlich nicht spurlos an nationalen Arbeitsmärkten vorüber. Angesichts globaler Konkurrenz geraten vor allem (kontinentaleuropäische) Länder mit ausgebauten Systemen der sozialen Sicherung unter Druck. Hohe Arbeitskosten und/oder hohe Unternehmenssteuern zur Finanzierung sozialer Sicherung könnten sich als Standortnachteil erweisen, wenn diese nicht durch eine entsprechend hohe Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft zu rechtfertigen sind bzw. unter Kostenaspekten den Steuern und Abgaben kein hinreichender Nutzen (z.B. der Bereitstellung notwendiger öffentlicher Güter oder der erhöhten Risikobereitschaft von Individuen in einem sozialen Netz) gegenübersteht. Neben der Globalisierung ist die Zukunft des Sozialstaats aber auch aus Gründen der sich in den Industrieländern vollziehenden demographischen Entwicklung (Stichworte: Alterung, geringe

Geburtenrate) und der zum Teil hohen Arbeitslosigkeit ein zentrales Thema der öffentlichen Diskussion.

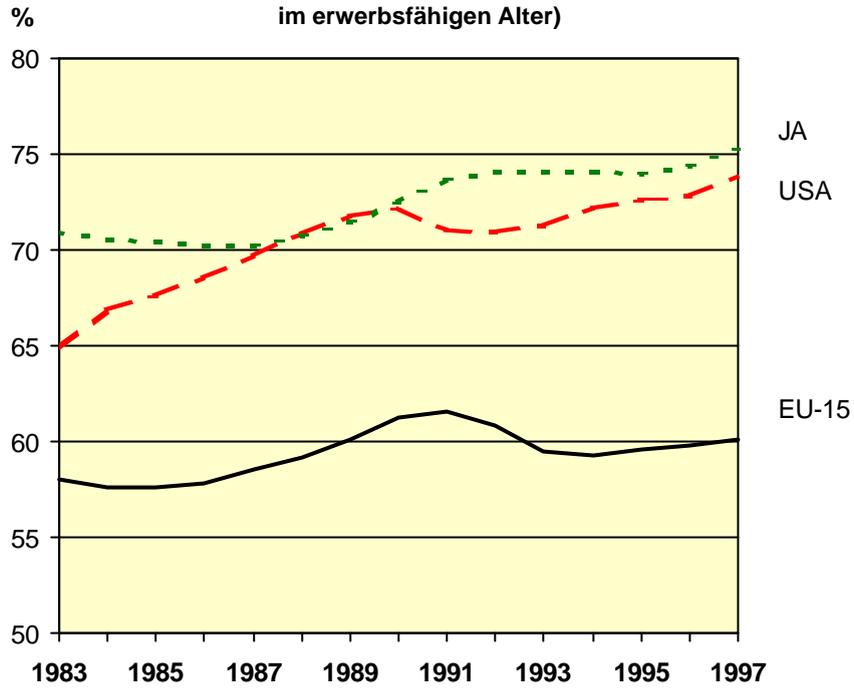
Zwei Fragen stehen bei diesen Reformdebatten im Vordergrund und sollen in diesem Beitrag erörtert werden: Erstens, sind in Zeiten der Globalisierung beschäftigungspolitischer Erfolg auf der einen Seite und sozialer Ausgleich auf der anderen Seite vereinbare Ziele? Zweitens, wie kann man die in vielen Industrieländern ungünstige Beschäftigungssituation wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer, namentlich der Geringqualifizierten, verbessern? Welche Rolle käme dabei der sozialen Sicherung zu? Ist sie mehr als Motor oder aber als Bremse für die Arbeitsmarktintegration von Problemgruppen zu sehen?

2. Arbeitsmärkte in Industrieländern: Problemfälle und Erfolgsgeschichten

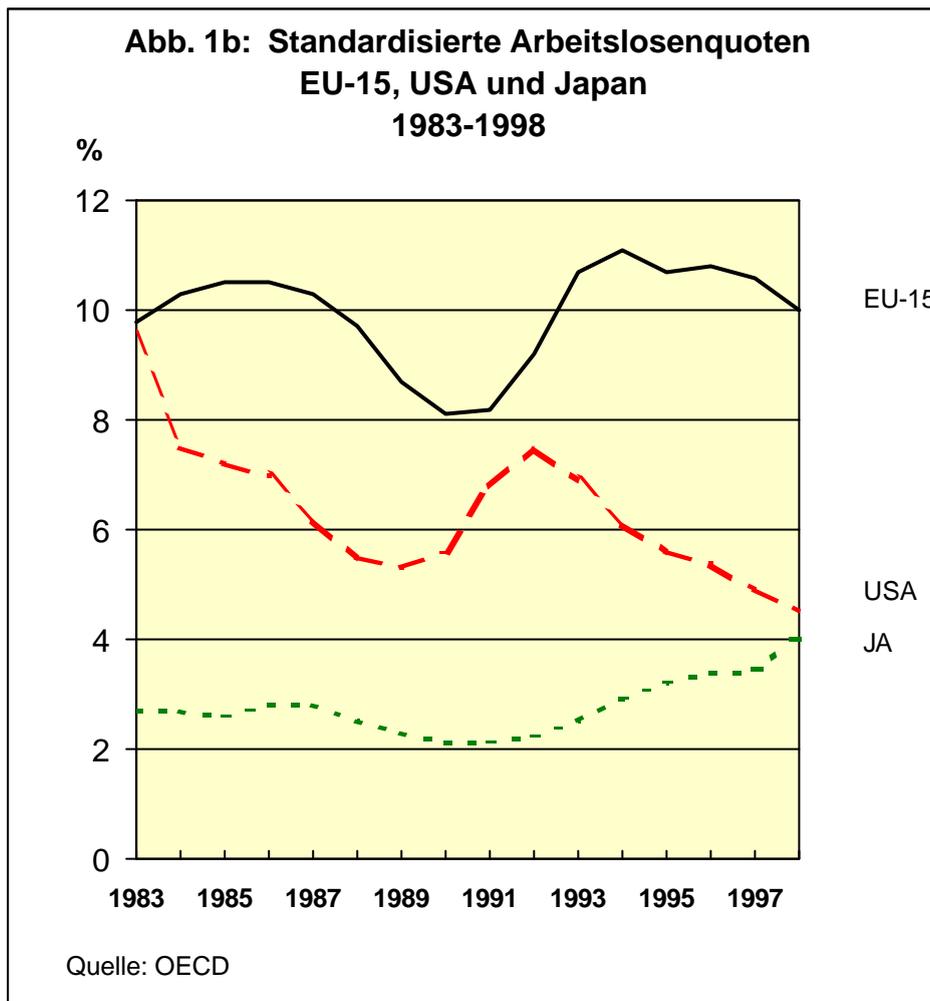
Wichtige Arbeitsmarktindikatoren signalisieren eines ganz deutlich: das „Europa der 15“ hat im Vergleich zu großen Welthandelspartnern ein massives Beschäftigungsproblem. Gemessen an den Erwerbstätigenquoten sind weniger Europäer in Arbeit als dies bei Nordamerikanern oder Japanern der Fall ist. Auch bei einem Vergleich der Arbeitslosigkeit schneidet Europa um einiges schlechter ab als die USA oder auch Japan (vgl. hierzu die Abbildungen 1a und 1b).

**Abb. 1a: Erwerbstätigenquoten EU-15, USA und Japan
1983-1997**

(Zivile Erwerbstätige in % der Bevölkerung
im erwerbsfähigen Alter)

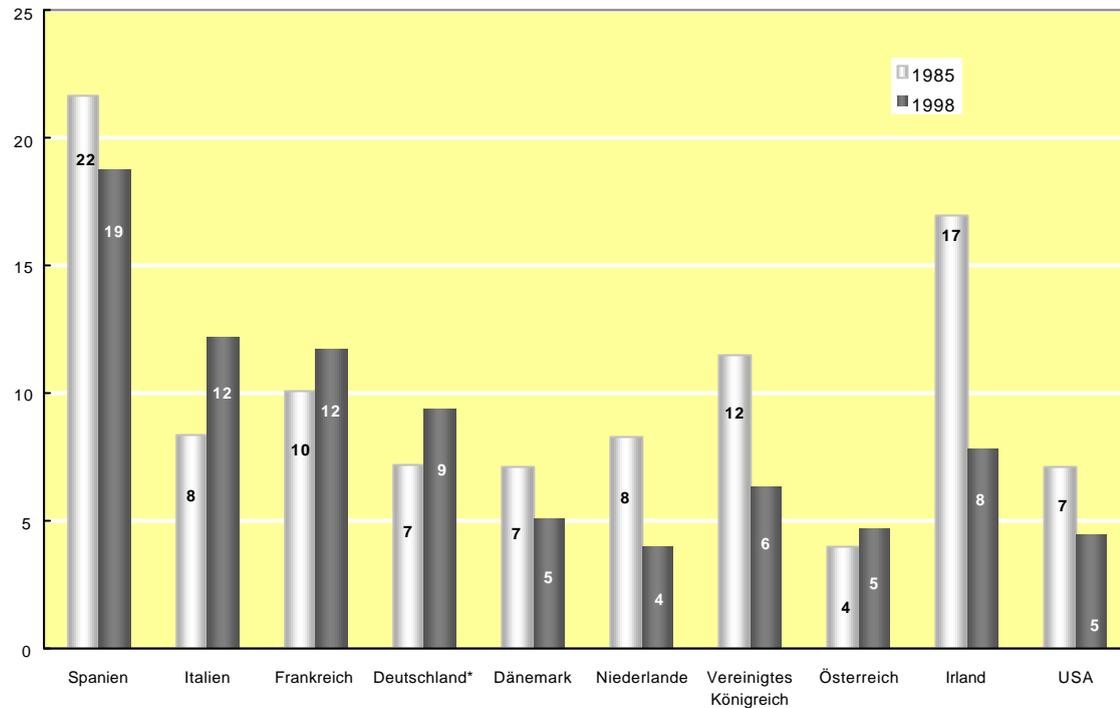


Quelle: OECD (1999): Labour Force Statistics 1977-1997



Jedoch wird bei solchen Vergleichen häufig verdeckt, dass die Arbeitsmarktsituation für die Länder der Europäischen Union alles andere als homogen ist. Die Abbildung 2 illustriert die erheblichen Niveauunterschiede zwischen den Arbeitslosenquoten im Jahre 1998 in Spanien (18,8 %) einerseits und den Niederlanden (4,0 %) andererseits. Sie zeigt darüber hinaus unterschiedliche Entwicklungstendenzen. So hat die Arbeitslosigkeit zwischen 1985 und 1998 in Frankreich, Italien und Deutschland (einschl. des „Wiedervereinigungseffekts“) auf Quoten von fast 10 % und mehr zugenommen. Erst zuletzt zeigen sich in diesen Ländern gewisse Besserungstendenzen. Dagegen verzeichneten Dänemark, die Niederlande und das Vereinigte Königreich eine Abnahme der Arbeitslosigkeit auf Quoten von 4-6 %, also auf Werte, die nicht weit von denen der USA entfernt liegen. Bemerkenswert ist auch die Halbierung der Arbeitslosigkeit in Irland von 17 % in 1985 auf knapp 8 % in 1998.

in % **Abb. 2: Standardisierte Arbeitslosenquoten in Industrieländern 1985 und 1998**



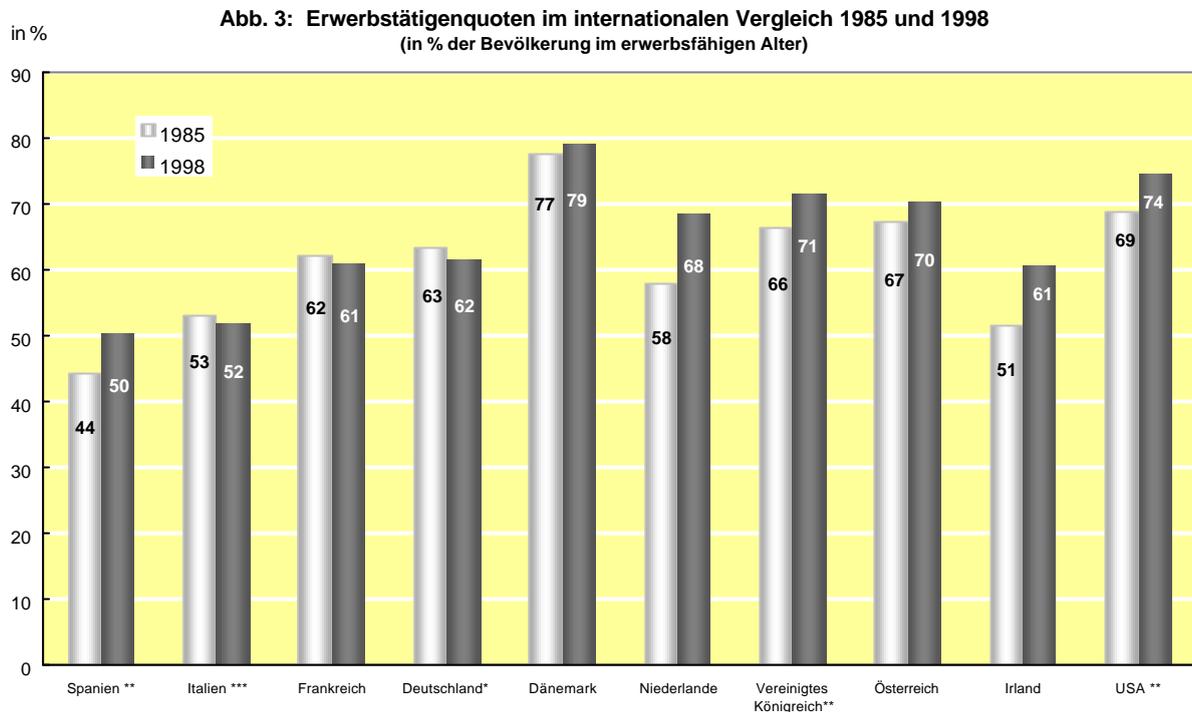
*1985 alte Bundesländer, 198 Bundesgebiet insgesamt

Quelle: Employment Outlook OECD, September 1988 und Juni 1999 (für USA); Employment in Europe 1999

Hinzuweisen ist aber darauf, dass die oben genannten Quoten lediglich die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitslosen erfassen, nicht aber Personen aus der sog. "Stillen Reserve" (wie z.B. "discouraged workers", Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen oder auch Vorrucheständler), die bei Vorliegen von Hochkonjunkturbedingungen auf dem Arbeitsmarkt als Arbeitsanbieter zu berücksichtigen wären. Das Arbeitsplatzdefizit ist also um einiges höher als dies die ausgewiesenen Arbeitslosenquoten zum Ausdruck bringen. So liegen für die Niederlande, das Vereinigte Königreich sowie Deutschland Schätzungen vor, die die Stille Reserve auf 6-8 % des Erwerbspersonenpotentials (bestehend aus Erwerbstätigen, Arbeitslosen und der Stillen Reserve) beziffern (vgl. Fuchs 1999).

Auch die Erwerbstätigenquoten in den EU-Ländern (Abb. 3) sind heterogen. Während in Spanien und Italien nur rund 50 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) einer Erwerbstätigkeit nachgeht, sind es in Österreich, dem Vereinigten Königreich und in Dänemark 70 % und mehr. Ähnlich wie bei der Arbeitslosigkeit weist auch die Entwicklung der Erwerbstätigkeit im Zwischenländervergleich markante Unterschiede auf. Im Zeitraum 1985 bis 1998 stehen dem deutlichen Anstieg der Erwerbstätigenquote in den Niederlanden und Irland (jeweils 10 Prozentpunkte) sowie in

Spanien (+6 Prozentpunkte) und dem Vereinigten Königreich (+5 Prozentpunkte), ein leichter Rückgang in Deutschland, Italien und Frankreich gegenüber.



* 1985 alte Bundesländer; ** Anteil in % bezogen auf 16-64jährige; 1997 anstatt 1998; *** bezogen auf 14-64jährige

Quelle: Employment in Europe 1999; Labour Force Statistics OECD, 1998 (USA)

Als Zwischenfazit lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass vor allem die großen EU-Länder (wie Deutschland, Frankreich und Italien; Ausnahme: Vereinigtes Königreich) mit gravierenden Beschäftigungsproblemen zu kämpfen haben. Angesichts des Gewichts dieser Länder in der EU machen sie den Kern der europäischen Arbeitsmarktmisere aus. Den drei Ländern fehlt es trotz erkennbarer Verbesserung noch an einer anhaltend positiven Beschäftigungsdynamik und es zeigt sich nach wie vor eine gewisse Persistenz der Arbeitslosigkeit, die in Schwierigkeiten bei der Reintegration von Langzeitarbeitslosen zum Ausdruck kommt (siehe hierzu auch Abschnitt 3).

Den genannten „Sorgenkindern“ in der Europäischen Union stehen aber auch bemerkenswerte Erfolgsgeschichten gegenüber. Einigen Ländern der Europäischen Union (z.B. Dänemark, Niederlande, Vereinigtes Königreich und Irland) ist es gelungen, Beschäftigung aufzubauen und Arbeitslosigkeit merklich zu verringern. Detaillierte

Länderanalysen zu diesen Erfolgsländern unterstreichen, dass ein Beschäftigungsaufschwung in Europa keine Illusion sein muss, sondern prinzipiell möglich ist. Genau so wenig wie die oben beschriebenen nachhaltigen Probleme lassen sich auch anhaltende Erfolge nicht monokausal erklären. Die Analysen zeigen aber, dass folgende Faktoren - mit mehr oder weniger Relevanz für die verschiedenen Länder - zum beschäftigungspolitischen Erfolg beigetragen haben (vgl. Werner 1999):

- ein umfassender, gesamtwirtschaftlicher Ansatz (zum Teil auf der Basis eines sozialen Dialogs);
- Steuerreformen mit zumindest teilweiser Nettoentlastung verbesserten die Rahmenbedingungen für Investitionen und Konsum;
- die Liberalisierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten förderte Produktinnovationen;
- stärker auf Dezentralisierung setzende Formen der Lohnfindung trugen den Problemen vor Ort besser Rechnung;
- eine längerfristig zurückhaltende Lohnzurückhaltung stützte den Beschäftigungsaufbau;
- Maßnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten entlasteten den Faktor Arbeit;
- durch eine stärkere Lohndifferenzierung nach Tätigkeiten wurden neue Märkte v.a. im Bereich arbeitsintensiver Dienstleistungen erschlossen;
- flexible Formen der Teilzeitbeschäftigung sorgten für eine höhere Erwerbsbeteiligung;
- arbeitsmarktpolitische Hilfen für Erwerbslose zielten stärker auf Aktivierung, d.h. die Maßnahmen zielen mehr auf Wiedereingliederung und erhielten einen stärker verpflichtenden Charakter (Prinzip von „Zuckerbrot und Peitsche“)

Die Ländererfahrungen unterstreichen ferner, dass den auf nationaler Ebene gesetzten Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt entscheidende Bedeutung zukommt. Den Analysen zufolge sind die beschäftigungspolitischen Erfolge der genannten Länder nicht zu Lasten anderer Länder gegangen (z.B. im Sinne einer „beggar-my-neighbour-policy“). In keinem der Erfolgsländer spielte etwa die Währungspolitik eine

herausragende Rolle als Erklärung für die deutliche Besserung auf dem Arbeitsmarkt. Die Strategien der "Erfolgsländer" können allerdings nicht einfach kopiert werden. Sie sind vor dem Hintergrund länderspezifischer Problemkonstellationen zu sehen und setzen z.T. andere institutionelle und gesellschaftliche Rahmenbedingungen voraus. Die "Erfolgsstories" können aber bei der Suche nach Lösungen als eine wichtige Orientierungshilfe dienen.

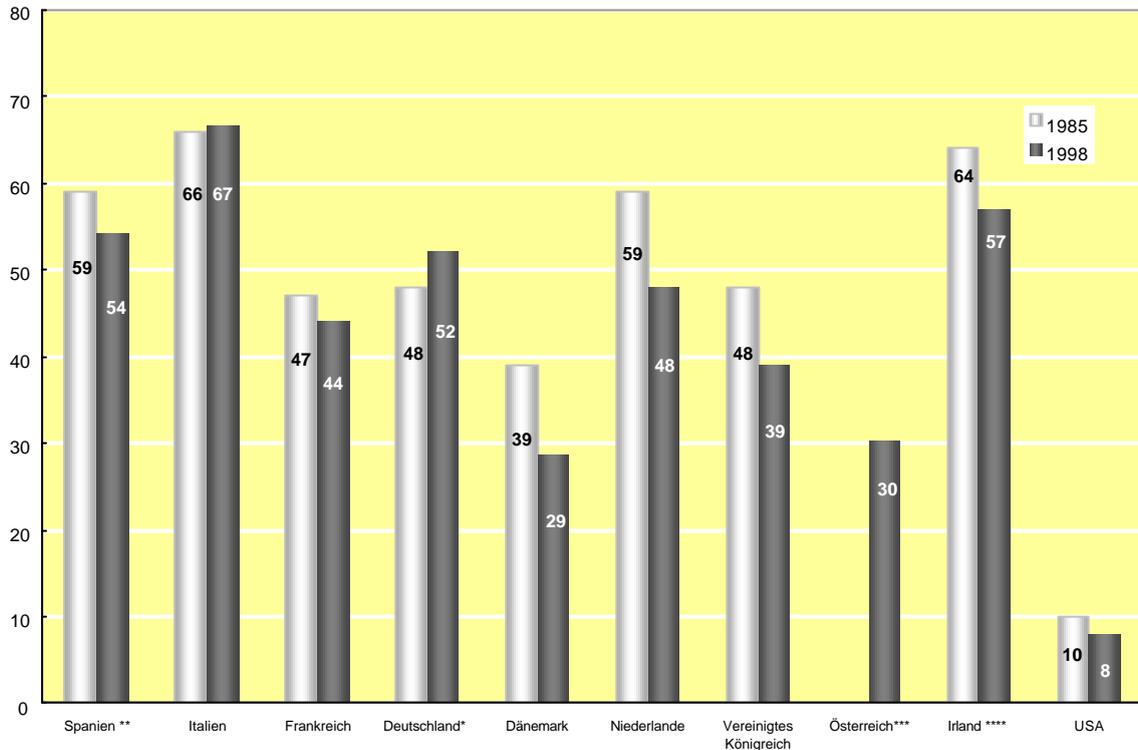
Vor allem die Beispiele der mit der Weltwirtschaft stark verflochtenen Länder wie Dänemark, Irland und die Niederlande dokumentieren, dass Staaten mit einem ausgebauten System der sozialen Sicherung sehr wohl einen nachhaltigen Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt realisieren können. Beschäftigungswachstum und sozialer Ausgleich können also unter bestimmten Rahmenbedingungen vereinbare Ziele sein. Hierzu ist es aber – wie in den genannten Ländern – erforderlich, die Rolle des Sozialstaats so zu definieren, dass Umverteilungspolitik, z.B. durch Steuern und Abgaben, nicht zu einer Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit und mangelnder Eigeninitiative führt. Der Sozialstaat ist in verschiedener Hinsicht unverzichtbar. Erstens ist er ein wirksames Instrument zur Bekämpfung der Armut und der Vermeidung von sozialer Ausgrenzung. Zweitens sorgt er für eine notwendige Grundsicherung gegen verschiedene Lebensrisiken. Drittens setzt er in mehr oder weniger starkem Umfang Arbeitsanreize für Erwerbsspersonen, die für die Bestreitung ihres Lebensunterhaltes auf Erwerbsarbeit angewiesen sind. Der letztgenannte Aspekt soll im folgenden vertieft werden.

3. Wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer: Verlierer der Modernisierung?

Beschäftigungspolitische Empfehlungen müssen nicht nur eine Antwort auf die Frage geben, wie das beträchtliche Defizit an Arbeitsplätzen wirksam abgebaut werden kann, sondern darüber hinaus, wie wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmern wieder eine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt eröffnet werden kann. Wettbewerbsschwäche auf dem Arbeitsmarkt kommt vor allem durch Langzeitarbeitslosigkeit zum Ausdruck. Obwohl der Anteil der Langzeitarbeitslosen (vgl. Abbildung 4) an allen Arbeitslosen zwischen 1985 und 1998 in vielen EU-Ländern (ausgehend von einem hohen Niveau)

leicht abgenommen hat, sind die aktuellen Werte nach wie vor besorgniserregend. Außerdem verbleiben große Unterschiede zwischen den Ländern (so z.B. in Dänemark mit 29 % einerseits und Italien mit 67 % andererseits).

in % **Abb. 4: Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen im internationalen Vergleich 1985 und 1998**
(auf der Basis von Arbeitskräfteerhebungen)



* 1985 ohne neue Bundesländer; ** 1986 anstatt 1985; *** 1985 keine Daten; **** 1997

Quelle: Employment Outlook OECD 1988 (für USA) und Employment in Europe 1998; 1999 für alle Länder aus: Employment Outlook 1999

Wie erklärt die Arbeitsökonomik die in diesen Zahlen zum Ausdruck kommende Persistenz der Arbeitslosigkeit? Einen Erklärungsansatz hierfür liefert die "Bewerberrangordnung" (vgl. Wagner/Jahn 1997). Ausgangspunkt dieses Ansatzes sind die von den Unternehmen angebotenen offenen Stellen, auf die sich u.a. erwerbslose Stellensuchende bewerben. Liegen die Bewerbungen einmal vor, bilden die Unternehmen eine Rangordnung, nach der sie den Bewerbern die Vakanzen anbieten. Die Unternehmen würden selbstverständlich, so sie denn könnten, die Bewerber nach deren Kenntnissen, Fähigkeiten und deren Arbeitsmotivation sortieren. Die für diese Sortierkriterien erforderlichen Informationen sind aber nicht kostenlos verfügbar. Anders stellt es sich bei der Dauer der Arbeitslosigkeit dar. Nach Erfahrung der Personalverantwortlichen in den Bereichen korreliert die Arbeitslosigkeitsdauer mit den

gewünschten Anforderungen an die einzustellende Person (z. B. fachliche Kenntnisse und arbeitsmarktrelevante Persönlichkeitsmerkmale). Weil die Unternehmen die (Dauer der) Arbeitslosigkeit als ein billiges Signal für direkt nicht messbare Charakteristika verwenden, finden sich vor allem die Langzeitarbeitslosen auf den unteren Rangplätzen. Der beschriebene Selektionsprozess führt auch dazu, dass Kurzfristarbeitslose, die infolge eines hinteren Rangplatzes ein oder mehrere Male abgewiesen werden, je nach Konjunktur und individuellen Merkmalen zu künftigen Langzeitarbeitslosen werden (können). Das globale Arbeitsplatzdefizit produziert somit auf immer wieder neue Weise eine Verfestigung der Arbeitslosenstruktur.

Verlierer in der sich globalisierenden Welt sind v.a. Geringqualifizierte. Nicht zuletzt aufgrund der rasanten technologischen Entwicklung und der zunehmenden weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung hat die Aufnahmefähigkeit bzw. -bereitschaft des Arbeitsmarktes für nicht formal Qualifizierte abgenommen. Berücksichtigt man das Niveau der formalen Qualifikation, also den Schulabschluss und den Berufsabschluss, ergibt sich ein eindeutiger Befund (Tabelle 1). Unabhängig von der jeweiligen Beschäftigungssituation eines Landes sind Erwerbspersonen in der untersten Qualifikationsstufe am häufigsten von Arbeitslosigkeit betroffen und weisen die geringste Erwerbstätigenquote auf.

**Tab. 1: Arbeitslosen- und Erwerbstätigenquoten nach Qualifikationsstufen
der 15- bis unter 65jährigen Bevölkerung in ausgewählten europäischen Ländern
jeweils in 1997 - Anteile in Prozent -**

	Arbeitslosenquote ¹⁾ nach Qualifikation ³⁾				Erwerbstätigenquote ²⁾ nach Qualifikation ³⁾			
	niedrig	mittel	hoch	insgesamt	niedrig	mittel	hoch	insgesamt
Deutschland	15,2	9,9	5,8	9,9	41,7	68,5	81,7	63,6
Frankreich	17,1	11,7	7,6	12,7	45,5	66,5	78,6	59,4
Schweden	14,6	11,4	4,5	10,5	51,5	73,8	82,5	68,3
Großbritannien	9,4	6,9	3,4	7,2	61,9	76,4	86,9	69,7
Niederlande	8,7	4,3	3,7	5,6	53,5	75,2	83,2	67,5
Dänemark	8,4	5,0	3,4	5,4	62,2	77,9	87,4	75,4
Österreich	7,9	4,6	2,8	5,2	49,2	73,6	86,9	67,2
EUROPA 15	14,0	10,3	6,5	10,9	47,9	66,8	81,1	60,1

1) Arbeitslosenquote: Anteil % der sofort verfügbaren Arbeitslosen an den Erwerbspersonen

2) Erwerbstätigenquote: Anteil % der Erwerbstätigen an der Bevölkerung

3) **Qualifikationsstufen**
niedrig: kein formaler beruflicher Bildungsabschluß/Berufspraktikum/
nur allgemeine schulische Bildung (max. Pflichtschulabschluß)/
sonstige allgemeine schulische oder berufliche Qualifikation
mittel: Abschluß einer beruflichen Ausbildung (Lehre) oder Berufsfachschule/
Abschluß einer beruflichen Schule mit mittlerer Reife oder Hochschulreife (Sekundarstufe)/
nur allgemeine Schulbildung mit Fachhochschul-/Hochschulreife (Sekundärbereich 2. Stufe)
hoch: Fachhochschul-/Hochschulabschluß/
Abschluß im nicht-universitären tertiären Bildungsbereich (z. B. in D: Meister-/Technikerabschluß)

Quelle: Eurostat 1997

Am günstigsten stellt sich die Beschäftigungssituation für Geringqualifizierte noch in Dänemark und dem Vereinigten Königreich dar, wo immerhin mehr als 60 % dieser Gruppe eine Erwerbstätigkeit nachgehen. Dies ist um so bemerkenswerter, weil beide Länder eine sehr unterschiedliche Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung nach Qualifikationen aufweisen. Während in Dänemark der Anteil der nicht formal Qualifizierten an der Erwerbsbevölkerung im europäischen Vergleich eher gering ausfällt, ist die Quote im Vereinigten Königreich vergleichsweise hoch. Im Vereinigten Königreich gibt es insofern einen wesentlich größeren Bedarf nicht formal Qualifizierte im Arbeitsmarkt unterzubringen als dies in Dänemark der Fall ist. Dass dies in beiden Ländern relativ gut gelingt, dürfte mit den institutionellen Rahmenbedingungen in beiden Ländern zu tun haben.

Mit Blick auf für den Arbeitsmarkt relevante Institutionen repräsentieren Dänemark und das Vereinigte Königreich zwei sehr unterschiedliche Regime. Das Hochlohnland Dänemark kombiniert eine im EU-Vergleich hohe Arbeitsmarktflexibilität (geringer Kündigungsschutz, kaum Beschränkungen hinsichtlich der Flexibilisierung von

Arbeitszeiten) mit einem relativ weitgehenden sozialen Schutz (z.B. hohe Lohnersatzleistungen bei Erwerbslosigkeit), umfangreichen Bildungs- und Weiterbildungsangeboten sowie einem starken Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (vgl. Tabelle 2).

**Tab. 2: Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik in ausgewählten OECD-Ländern
(in % des BIP, im Vergleich zu 1985)**

Länder	Ausgaben insgesamt		Passive Maßnahmen ⁶⁾		Aktive Maßnahmen ⁷⁾		Subventionierte Beschäftigung ⁸⁾	
	1998	1985	1998	1985	1998	1985	1998	1985
Deutschland ¹⁾	3.56	2.41	2.29	1.35	1.27	1.05	0.39	0.17
Dänemark ²⁾	5.63	5.00	3.74	3.92	1.89	1.08	0.30	0.01
Niederlande	4,90	4,15	3,14	3,04	1,76	1,11	0,50	0,07
Frankreich ³⁾	3.22	3.10	1.85	2.44	1.37	0.66	0.52	0.06
Großbritannien ⁴⁾	1.47	2.76	1.05	2.03	0.42	0.73	0.00	0.22
Vereinigte Staaten ^{5) 2)}	0.43	0.84	0.25	0.57	0.18	0.27	0.01	0.02

1) Angaben für 1998 beziehen sich auf Gesamtdeutschland

2) Angaben beziehen sich auf 1986

3) Angaben beziehen sich auf 1997

4) Angaben für 1996-97; Stichtag zum 1. April

5) Angaben für 1997-98; Stichtag zum 1. Oktober

6) Lohnersatzleistungen und Vorruhestandsgeld

7) Bildungsmaßnahmen, Aufwendungen für die Arbeitsverwaltung, subventionierte Beschäftigung, spezielle Maßnahmen für Jugendliche und Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen

8) Lohnkostenzuschüsse, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Hilfen für Existenzgründer

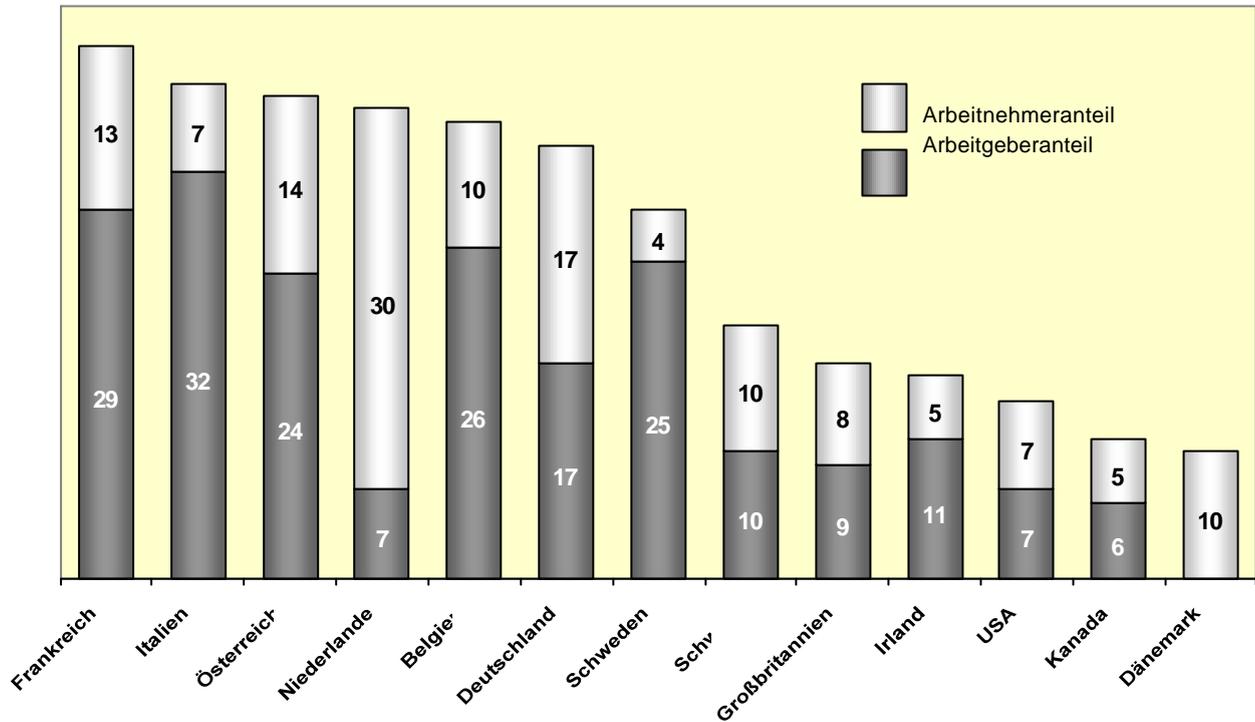
Quelle: OECD Employment Outlook 1989, 1998 und 1999

Charakteristisch für Dänemark ist ferner das sehr geringe Niveau der Lohnnebenkosten, weil der Sozialstaat weitgehend über Steuern finanziert wird (vgl. Abbildung 5). Dies könnte die Schaffung von Arbeitsplätzen (auch solchen mit geringeren Qualifikationsanforderungen) begünstigt haben. Dagegen sorgen in einigen anderen EU-Ländern (z.B. Deutschland) hohe Sozialabgaben auf der Seite der Arbeitskräftenachfrage – ohne Kompensation durch entsprechend moderatere Löhne – dafür, dass der Faktor Arbeit relativ teurer ist und unter sonst gleichen Bedingungen weniger nachgefragt wird. Entweder wird dann Arbeit durch Kapital substituiert oder die erwerbswirtschaftliche Aktivität verschwindet vom Markt und wird evtl. in Eigen- oder Schwarzarbeit erledigt. Auf der Seite des Arbeitsangebotes führen steigende Sozialabgaben zu einem größeren Abstand von Brutto- und Nettoeinkommen. Je weniger sich die Beschäftigten von hohen Sozialabgaben an Nutzen versprechen, desto mehr dürfte der Arbeitsanreiz sinken. Infolge dessen könnte das Arbeitsangebot zurückgehen bzw. zumindest teilweise auf Beschäftigungsformen ausweichen, die keine

oder geringe Beiträge zur Sozialversicherung vorsehen (z.B. geringfügige Beschäftigung, abhängige Formen der Selbständigkeit, Schwarzarbeit).

Abb. 5: Gesetzliche Lohnnebenkosten im internationalen Vergleich 1997

- Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in den jeweiligen Ländern -
 Anteile in % des durchschnittlichen Bruttoeinkommens (d.h. Bruttolohn zzgl. Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung)
 eines Arbeitnehmers im verarbeitenden Gewerbe



Quelle: OECD (1998, S. 14), Paris

Völlig anders stellen sich die institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes im Vereinigten Königreich dar. Dort hat sich - auch als Reaktion auf den relativ hohen Anteil nicht-formal Qualifizierter an der Erwerbsbevölkerung - eine starke Lohnspreizung herausgebildet, die in der letzten Dekade zugenommen hat und soziale Ungleichheiten aufkommen ließ (vgl. Tabelle 3). Die höhere Lohnspreizung geht einher mit geringen Transferleistungen für Erwerbslose. Das dortige Beschäftigungswachstum am unteren Rand der Lohnskala bestätigt empirische Befunde, wonach die Reallohnelastizität im Bereich gering qualifizierter Arbeit stärker ausgeprägt ist als bei qualifizierter Beschäftigung. Die demgegenüber geringere Lohnspreizung in kontinentaleuropäischen Ländern wird v.a. auf eine weniger starke Differenzierung der Entlohnungsstrukturen zwischen dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor zurückgeführt. Dies hat zur Folge, dass angesichts der unterschiedlichen Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung in den verschiedenen

Sektoren die relativen Preise für Dienstleistungen und Industrieprodukte immer weiter auseinander klaffen. Dadurch wird die Nachfrage nach Dienstleistungen – bei unterstellter hoher Preiselastizität der Nachfrage – begrenzt. Die arbeitsintensiven Dienste sind zu teuer, verschwinden ganz, erfolgen “schwarz” oder müssen öffentlich bereitgestellt bzw. subventioniert werden.

**Tab. 3: Lohndifferenzierung in ausgewählten Industrieländern
(Anfang der 80er und Mitte der 90er Jahre)**

Länder	Relativer Abstand des höchsten Dezils (D9) ¹⁾ vom Medianeinkommen (D5) ²⁾ D9/D5		Relativer Abstand des niedrigsten Dezils (D1) ³⁾ vom Medianeinkommen ²⁾ D1/D5	
	Anfang 80er Jahre	Mitte 90er Jahre	Anfang 80er Jahre	Mitte 90er Jahre
Belgien	1,65	1,57	0,68	0,70
Deutschland ⁴⁾	1,63	1,61	0,61	0,69
Frankreich	1,69	1,99	0,60	0,61
Niederlande	1,62	1,66	0,65	0,64
Schweden	1,57	1,59	0,77	0,75
Vereinigtes Königreich	1,67	1,87	0,66	0,55
Japan	1,76	1,85	0,58	0,61
USA	1,76	2,10	0,57	0,48

Anmerkungen zur Tabelle:

- 1) D9 ist das Einkommen, das von 10 % der Arbeitnehmer erreicht oder überschritten wird.
- 2) Der Wert des Medianeinkommens (D5) entspricht der üblichen Definition des Medians in statistischen Lehrbüchern. Er ist durch die Eigenschaft definiert, daß mindestens 50 % aller Arbeitnehmer ein Lohneinkommen beziehen, welches unterhalb des Medians liegt oder diesem genau entspricht und mindestens 50 % aller Arbeitnehmer ein Lohneinkommen beziehen, welches oberhalb des Medians liegt oder diesem genau entspricht.
- 3) D1 ist das Einkommen, das von 10 % der Arbeitnehmer gerade noch erreicht oder unterschritten wird.
- 4) Beispiel als Lesehilfe: In Deutschland verdienen die 10 % der Arbeitnehmer mit den höchsten Lohneinkommen mindestens 61 % mehr als das Medianeinkommen. Die 10 % mit den geringsten Lohneinkommen verdienen höchstens 69 % des Medianeinkommens.

Quelle: Employment Outlook, 1996, S. 62/63

Anhand der Beispiele Dänemark und Vereinigtes Königreich ergeben sich für die Reintegration wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer eine Reihe von Optionen (vgl. Tabelle 4). Im folgenden wird gezeigt, dass es aufgrund von Zielkonflikten auch bei der Förderung von Schwervermittelbaren keinen Königsweg gibt und deshalb nach „Second-best-Lösungen“ gesucht werden muss.

Tab. 4: Intendierte Wirkung ausgewählter Aktivierungsmaßnahmen¹⁾

Maßnahmen \ Effekte	Ausweitung des Kräftebedarfs	Ausweitung des Angebots	Höhere Fluktuation/ Veränderung der "Warteschlange"	Prävention von Mismatch und Humankapital- entwertung
Qualifizierungsprogramme		(x)	X	X
Weniger großzügige Transfer- leistungen		X		
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen/ Welfare-to-work-Programme	X	(x)		(x)
Allgemeine Lohnsubventionen	X	(x)		(x)
Negativeinkommensteuerkonzepte		X		
Deregulierung des Arbeitsrechts	(x)		X	
Befristete Lohnkostenzuschüsse für Zielgruppen		(x)	X	(x)

X = Gewünschter Haupteffekt

(x) = Erwünschter Nebeneffekt

1) Ohne Berücksichtigung der Wirkungen einer evtl. nötigen Mittelaufbringung

IAB-V/1

4. Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Schwervermittelbare: Optionen und Zielkonflikte

Qualifizierungsprogramme

Als Königsweg zur Integration schwervermittelbarer Personengruppen gelten häufig Bildungsmaßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Programmteilnehmer erhöhen sollen. Die Absolventen werden entweder auf neue berufliche Aufgaben vorbereitet oder ihr bereits vorhandenes Humankapital wird erweitert. Die Maßnahmen sind erfolgreich, wenn die Programmteilnehmer in eine möglichst qualifikationsadäquate Beschäftigung einmünden.

Qualifizierungsmaßnahmen sind differenziert zu beurteilen. Zunächst führen sie - abgesehen von den involvierten Bildungsträgern - nicht zu einem unmittelbaren Beschäftigungseffekt. Allerdings sorgt die Teilnahme an solchen Maßnahmen für eine

temporäre Entlastung auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes. Doch auch nach erfolgreicher Arbeitsmarkteingliederung des Maßnahmeteilnehmers ist keineswegs gewährleistet, dass dadurch zusätzliche Arbeitsplätze zustande kommen. Erfolgreiche Maßnahmeteilnehmer dürften in den meisten Fällen Nicht-Teilnehmer verdrängen. Dieser Substitutionseffekt ist aber in gewissen Grenzen tolerierbar, wenn schwervermittelbare Personen in der „Warteschlange“ vorrücken und durch Bildungsmaßnahmen Qualifikationsdefizite nachhaltig verringert werden.

Insbesondere zielgruppenorientierte und betriebsnahe Qualifizierungsmaßnahmen sind ein zweifellos unverzichtbarer Bestandteil aktiver Arbeitsmarktpolitiken. Gleichwohl sind in diesem Zusammenhang zwei kritische Aspekte anzusprechen: Erstens ist es kaum realistisch, auch bei einem hohen Beschäftigungsstand alle Arbeitswilligen auf Dauer nur in qualifizierter Beschäftigung unterbringen zu können. Zweitens muss gefragt werden, ob wirklich alle Arbeitswilligen und -fähigen so weit qualifizierbar sind, dass sie auch bei geringer Lohnspreizung nach unten uneingeschränkt beschäftigungsfähig wären. Zu letzterem gibt es Hinweise, wonach gerade bei Geringqualifizierten der Erwerb beruflicher Bildung außerhalb des Arbeitsprozesses nicht immer Erfolg verspricht. Für diese Zielgruppe käme es zunächst darauf an, dass zunächst Beschäftigung zustande kommt. Danach könnten gezielt auch berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen an tatsächliche Arbeitsvollzüge und -erfahrungen anschließen.

Senkung der Lohnersatzleistungen

Die Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen kann der Schaffung eines niedrig entlohnten Beschäftigungssektors entgegenstehen. Großzügige Lohnersatzleistungen können dafür sorgen, dass niedrig entlohnte Beschäftigung erst gar nicht entsteht bzw. sich nicht weiter aufbaut. Von Bedeutung ist dabei die Höhe des Abstands zwischen dem Lohn einerseits und den Lohnersatzleistungen andererseits. In Ländern mit relativ hohen Lohnersatzleistungen hat sich gezeigt, dass der Lohnabstand bei Alleinstehenden noch immer erheblich ist, bei größeren Haushalten (Alleinerziehende und Paare mit Kindern) aber sehr niedrig ausfallen kann.

Die Höhe der Lohnersatzleistungen wirkt zwar als eine Art "Mindestlohn" und kann negative Arbeitsanreize auslösen, sie ist aber nicht nur als ein "Fehlanreiz" einzustufen. Vielmehr steckt hinter der Höhe der Lohnersatzleistungen ein verteilungspolitisches Ziel, nämlich das Einkommen, was die Gesellschaft denjenigen zukommen lassen möchte, die aus individuellen Gründen (z.B. Krankheit, Benachteiligung) oder aufgrund der Arbeitsmarktlage keine Erwerbsarbeit ausüben können. Unabhängig davon wird sich eine Gesellschaft immer wieder fragen müssen, ob die einmal festgelegte Höhe von Lohnersatzleistungen mit den Verhältnissen und dem Wandel auf dem Arbeitsmarkt korrespondiert. Dabei sollte bedacht werden, dass eine drastische allgemeine Kürzung der Hilfeleistungen wohl gravierende Konsequenzen für die Gesellschaft und auf individueller Ebene hätte. Armutserscheinungen wie Gattobildung, höhere Kriminalität und Zurückhaltung beim Erwerb langlebiger Konsumgüter, müssten bei der scheinbar "einfachen" Lösung in Kauf genommen werden. Anstehende Reformen der Transfersysteme in den EU-Ländern werden also diesbezüglich eine sorgfältige Güterabwägung vornehmen müssen.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen/Welfare-to-work-Programme

Bei der öffentlich geförderten Beschäftigung sind zwei Arten zu unterscheiden: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Welfare-to-work-Programme. Bei den vor allem in kontinentaleuropäischen und skandinavischen Ländern verbreiteten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen besteht das Ziel darin, möglichst nicht mit der Privatwirtschaft in Konkurrenz stehende Arbeitsplätze für besonders schwervermittelbare Personengruppen bereitzustellen. Für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird während eines in der Regel befristeten Zeitraums ein relativ hoher Lohnkosten- und Sachmittelzuschuss gewährt. Die eher in angelsächsischen Ländern üblichen Welfare-to-work-Programmen versuchen dagegen den Bezug von Transfers arbeitsfähiger Personen an die Ausübung einer Arbeit zu binden. Häufig handelt es sich dabei um gemeinnützige Arbeitsgelegenheiten auf kommunaler Ebene. Dahinter steht der Gedanke, dass für den Bezug von Transferleistungen eine Gegenleistung für die Gesellschaft zu erbringen ist.

Der unbestreitbare Nutzen solcher Maßnahmen (z.B. im Bereich sozialer Dienste oder ökologischer Projekte) wird aber durch negative Nebenwirkungen in Frage gestellt. Erstens erhöhen die Betroffenen ihre Wiedereingliederungschancen nicht oder nur selten, weil die Maßnahmen zu einer gewissen Stigmatisierung führen können. Bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird ein „zweiter Arbeitsmarkt“ etabliert, den Welfare-to-work Programmen haftet ein Zwangscharakter an. In beiden Fällen ist dadurch der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt unter Umständen schwierig. Zweitens sind bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Welfare-to-work-Programmen Verdrängungseffekte zu Lasten der Privatwirtschaft insbesondere dann nicht zu vermeiden, wenn sie in großem Stil durchgeführt werden. Generell wird die Rechtfertigung um so problematischer, je mehr es sich bei den Maßnahmen um Aufgaben handelt, die entweder auch von privaten Unternehmen wahrgenommen werden können oder eigentlich zu den Pflichtaufgaben des Staates gehören. Drittens könnte es durch einen massiven Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung zu Verzerrungen der Lohnstruktur kommen. So gäbe es weniger Druck auf kollektive oder individuelle Vereinbarungen, die Lohnstruktur so auszurichten, dass auch wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer zumindest Einstiegspositionen vorfinden.

Allgemeine Lohnsubventionen

Lohnsubventionen ohne Zielgruppenbeschränkung und auf unbefristete Dauer sind nur eine Scheinlösung. Sie würden zwar den Faktor Arbeit entlasten, allerdings wären sie im Falle unveränderter Transferleistungen und der aus Gründen der Gleichbehandlung notwendigen Einbeziehung bereits Beschäftigter mit hohen Kosten für den Fiskus und vermutlich mit massiven Mitnahmeeffekten von im Grunde nicht bedürftigen Haushalten verbunden.

Generell ist nicht damit zu rechnen, dass mit Hilfe einer Subventionierung im Niedriglohnbereich ein "Beschäftigungswunder" – etwa wie in den USA – zu erreichen wäre. Eine Bezuschussung von Löhnen durch öffentliche Mittel kann im besten Falle immer nur einen sehr begrenzten beschäftigungspolitischen Effekt hervorrufen, weil es durch den Finanzierungsbedarf der Subvention (z. B. Steuererhöhung oder Ausgabenkürzung) zu Entzugseffekten an anderer Stelle kommt (vgl. zu Simulationsergebnissen: Walwei / Zika 1997). Durch die Subvention bliebe also unter sonst gleichen Bedingungen die Abgabenbelastung in der Volkswirtschaft unverändert.

Allerdings führen die Zuschüsse direkt (bei Zuschüssen an den Arbeitgeber) oder indirekt (bei Zuschüssen an den Arbeitnehmer und einer aus dem wachsenden Arbeitsangebot resultierenden Lohnsenkung) zu einer Veränderung der relativen Preise für Güter und Dienste. Aufgrund der deshalb zu erwartenden Nachfrageverschiebungen können arbeitsintensive Produkte auf Kosten kapitalintensiver Produkte und schattenwirtschaftlicher Aktivitäten wachsen. Fehlanreize können aber selbst einen aus diesen Nachfrageverschiebungen resultierenden schwachpositiven Beschäftigungseffekt zunichte machen, wenn Arbeitgeber und/oder Arbeitnehmer an öffentliche Zuschüsse gewöhnt werden und sich Subventionsmentalität breit macht. Das Ergebnis wäre dann eine zunehmende Substitution von "nicht-subventionierten" durch "subventionierte" Beschäftigungsverhältnisse.

Negativeinkommensteuerkonzepte

Um eine stärkere Lohnspreizung sozialverträglich auszugestalten, werden häufig Negativeinkommensteuerkonzepte ins Spiel gebracht. Danach sollen alle Personen eine Steuergutschrift erhalten, die ein Einkommen unterhalb einer fixierten Schwelle verdienen. So existieren mit dem „Earned Income Tax Credit“ in den USA und dem „Family Credit“ im Vereinigten Königreich am Bedarf orientierte Zuschüsse für Familien und Alleinerziehende mit niedrigem Erwerbseinkommen. Zwar zielen die Zuschüsse in beiden Ländern auch darauf, den Arbeitsanreiz zu fördern. Im Ergebnis sorgen sie aber vor allem dafür, dass ausgehend von den dort relativ niedrigen Transferleistungen, Armut von Arbeitenden in Grenzen gehalten wird.

In eine ähnliche Richtung gehen Vorschläge in kontinentaleuropäischen Ländern, die die häufig restriktiven Zuverdienstmöglichkeiten der Empfänger von Sozialleistungen verbessern wollen. Negativeinkommensteuerkonzepte sorgen zwar dafür, dass Personen mit niedrigem Einkommen ihr Arbeitsangebot tendenziell ausweiten. Empirisch fundierte Untersuchungen legen aber nahe, dass allenfalls mit leicht positiven, aber evtl. sogar negativen Arbeitsmarkteffekten solcher Ansätze zu rechnen wäre (Bassanini / Rasmussen / Scarpetta 1999). Zwei Gründe sind hierfür verantwortlich: Wenn erstens die Existenzminima in kontinentaleuropäischen Ländern in Höhe der bisherigen Sozialhilfeniveaus festgelegt werden, führen verbesserte Zuverdienstmöglichkeiten zu hohen Belastungen der öffentlichen Haushalte und in Folge dessen auch tendenziell zu negativen Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitskräftenachfrage. Mehrkosten für die öffentlichen Haushalte würden vor allem deshalb entstehen, weil aus Gründen der Gleichbehandlung bisher nicht begünstigte Personengruppen Sozialtransfers beziehen können. Zweitens wird zwar für bestimmte Personengruppen (vor allem bisher nicht erwerbstätige Empfänger von Lohnersatzleistungen) der Arbeitsanreiz erhöht, für die anderen (von Sozialtransfers bisher nicht begünstigten Personengruppen) aber geschwächt.

Deregulierung des Arbeitsrechts

Internationale Vergleiche kommen hinsichtlich der arbeitsökonomischen Bewertung der die Beschäftigungssicherheit betreffenden Regelungen (Kündigungsschutz, befristete Beschäftigung und Leiharbeit) zu einem sehr differenzierten Ergebnis (vgl. OECD 1999). Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Wirkungen der genannten Regelungen auf Bestandsgrößen (wie z.B. das Niveau von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit) und auf Flussgrößen (wie z.B. Zu- und Abgänge von Beschäftigung sowie Arbeitslosigkeit). Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Den vorliegenden Befunden zufolge beeinflusst ein strikter Kündigungsschutz das Niveau der Arbeitslosigkeit kaum. Jedoch deuten die Ergebnisse daraufhin, dass sich die Zusammensetzung der Arbeitslosen durch stärkere Regulierung verändern kann. Die Arbeitslosigkeit von Männern „im besten Alter“ fiel geringer aus, allerdings zu Lasten Jüngerer. Auch das Beschäftigungsniveau wird nach den Ergebnissen kaum und allenfalls leicht negativ tangiert. Bedeutender sind allerdings auch hier die Strukturwirkungen, denn offenbar verbessert ein Kündigungsschutz die Beschäftigungschancen von Männern „im besten Alter“ und verschlechtert die von Jüngeren sowie von Frauen „im besten Alter“.

Mit Blick auf die Flussgrößen ergeben sich eindeutige Zusammenhänge. So mindert ein restriktiver Kündigungsschutz die Fluktuation am Arbeitsmarkt (und erhöht die Stabilität der Beschäftigung), senkt das Zugangsrisiko in Arbeitslosigkeit und erhöht aber gleichzeitig deren Dauer. Flexiblere Arbeitsmärkte reagieren dagegen wesentlich schneller und stärker auf ökonomisch veränderte Rahmenbedingungen, mit anderen Worten, zyklische Schwankungen fallen deutlicher aus und Verfestigungstendenzen z.B. bei der Arbeitslosigkeit nehmen ab (vgl. zu diesbezüglichen Befunden für Großbritannien: Beatson 1995).

Demnach erscheinen die Strukturwirkungen des Kündigungsschutzes (Verteilung von Beschäftigungschancen und Arbeitsloskeitsrisiken) wesentlich bedeutsamer als dessen Niveauwirkungen. Was arbeitsrechtlichen Revisionsbedarf angeht, wird damit ein - auch auf einzelwirtschaftlicher Ebene anzueselnder - Zielkonflikt deutlich. Deregulierung hätte damit vor allem den Zweck, die Beschäftigungschancen von Outsidern (Erwerbslose und Randbelegschaften) durch weniger Kündigungsschutz für

Insider (Stammebelegschaften) zu erhöhen. Bei weniger rechtlich abgesicherter Beschäftigungssicherheit wären allerdings auch negative Begleiterscheinungen auf einzel- und gesamtwirtschaftlicher Ebene zu bedenken, denn stabile Beschäftigungsverhältnisse unterstützen die Bereitschaft, in Humankapital zu investieren, fördern die Identifikation mit den Betriebszielen, erleichtern die betriebsinterne Mobilität, verbessern die Akzeptanz des technologischen Fortschritts und erleichtern die betriebsinterne Weitergabe von Kenntnissen und Fähigkeiten.

Befristete Lohnkostenzuschüsse für Zielgruppen

Im Gegensatz zu den bereits erwähnten, allgemeinen Lohnsubventionen zielen Zuschüsse für einen befristeten Zeitraum und nur für bestimmte Personen vor allem darauf ab, die mangelnde Beschäftigungsfähigkeit der Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu verbessern. Durch gezielte Lohnsubventionen soll die niedrigere Produktivität des geförderten Personenkreises zumindest vorübergehend kompensiert werden. In Folge dessen würde durch on-the-job-training die Beschäftigungsfähigkeit wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer zunehmen. Ihr Humankapital wird aktiviert und die Arbeitgeber können darüber hinaus die befristete Beschäftigung als längere Probezeit nutzen. Als Resultat kann sich der Matching-Prozess verbessern, weil mehr konkurrenzfähige Arbeitskräfte zur Verfügung stehen.

Dennoch ist auch hier vor zu großen Erwartungen und einem evtl. überzogenen Mitteleinsatz nur zu warnen, denn auch bei dieser Variante werden sich die Netto-Beschäftigungseffekte in eher engen Grenzen halten (vgl. Martin 1998). Gründe hierfür sind:

- Mitnahmeeffekte bei Arbeitslosen, die auch ohne Förderung einen Arbeitsplatz gefunden hätten;
- bessere Wiedereinstiegschancen von Langzeitarbeitslosen können zu Lasten von Kurzfristerwerbslosen gehen (sog. Substitutionseffekt);
- da Arbeitgeber die zeitliche Begrenzung der Förderung antizipieren, entstehen allenfalls temporär zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten;
- Langzeitarbeitslose sind im Durchschnitt zunächst einmal auch weniger produktiv als

Kurzzeitarbeitslose. Trotz des Zuschusses fällt deshalb der Rückgang der Lohnstückkosten weniger stark aus als der Rückgang der Lohnkosten;

- die Produktivität der Langzeitarbeitslosen ist heterogen: wegen ihrer unterschiedlichen individuellen Voraussetzungen kann die Subvention allein nicht für alle Langzeitarbeitslosen eine Beschäftigungsfähigkeit begründen.

5. Fazit: Aktivierung als Aufgabe des Sozialstaats

Für kontinentaleuropäische Länder hat die Schaffung von Arbeitsplätzen auch und gerade für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer hohe Priorität. Sie befürchten aber eine mögliche Gefährdung des sozialen Ausgleichs bei einer dafür evtl. nötigen starken Lohnspreizung nach unten. Es gibt zwei Argumente, die in dieser Hinsicht alternative Wege aufzeigen. Erstens müsste man annehmen, dass es bei der in Westeuropa ohnehin notwendigen Schaffung zusätzlicher qualifizierter Jobs zu Mobilitätsketten käme. So könnten dann unter ihrem jeweiligen Qualifikationsniveau eingesetzte Arbeitnehmer evtl. eine höherwertige Beschäftigung finden. Von solchen Prozessen könnten dann am Ende der Mobilitätskette auch wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer profitieren. Zweitens wäre zu unterstellen, dass unterstützt durch zu verstärkende bildungspolitische Anstrengungen die nachwachsenden Kohorten qualifizierter sind und Zug um Zug weniger gut qualifizierten Kohorten ersetzen. Beide Überlegungen sind jedoch mehr perspektivischer Art. Den heute Arbeitslosen wäre damit allein noch nicht geholfen. Erschwerend kommt hinzu, dass passive Strategien der Ausgliederung (z.B. weitreichende Vorruhestandsprogramme) aus fiskalischen Gründen kaum in Erwägung gezogen werden können.

Von daher gibt es zu Maßnahmen der Aktivierung von Erwerbslosen in Richtung reguläre Beschäftigung im Grunde keine Alternative. Dabei kann eine behutsame Lohnspreizung nach unten in kontinentaleuropäischen Ländern zur Erschließung arbeitsintensiver Produkte und Dienste und zur Erhaltung einfacher Tätigkeiten beitragen. Würde diese - unterstützt durch verteilungspolitische Maßnahmen (z.B. einer Verringerung des in vielen Ländern zu groß gewordenen Keils zwischen Brutto- und Nettolohn v.a. am unteren Ende der Lohnskala) - realisiert, könnten sich zumindest für den leistungsfähigeren Teil der wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmer

Einstiegspositionen ergeben. Allerdings ist vor dem Einstieg in eine massive Lohnsubventionierung (als denkbare Alternative zu einer Senkung der Transferleistungen und einer dann vom Arbeitsmarkt ausgehenden Lohnspreizung nach unten) wegen hoher fiskalischer Risiken und zu befürchtender Gewöhnungseffekte nur zu warnen. Insofern steht man letztendlich vor dem Dilemma der Sozialpolitik: Großzügige Hilfe- und Lohnersatzleistungen auf der einen Seite und wirksame Arbeitsanreize auf der anderen Seite sind mit Blick auf die Erschließung eines niedrig produktiven Beschäftigungssektors inkompatible Ziele (vgl. Havemann 1996).

Zum Abbau der Beschäftigungsprobleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer wird man deshalb unabhängig von dem bisher Gesagten weiter auf ein ganzes Spektrum zielgerichteter Maßnahmen zurückgreifen müssen. Je mehr es bei diesen Maßnahmen gelingt, bei der individuellen Wiedereingliederung eine Verbesserung i.S. eines Nettoeffekts (gegenüber einer Nullsituation, d.h. einer Situation ohne Maßnahme) zu erzielen, ist davon auszugehen, dass die Maßnahmen die "richtigen" Personen und Aktivitäten fördern. Klar ist, dass es bei solchen vor allem auf Reintegration zielenden Maßnahmen nur um eine Optimierung des Mitteleinsatzes gehen kann. Gezielte Maßnahmen können immer nur in begrenztem Maße zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Beschäftigung wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer beitragen. So können befristete Lohnkostenzuschüsse eine evtl. notwendige stärkere Lohndifferenzierung nicht ersetzen, weil sie das Einstellungsverhalten der Betriebe nicht auf Dauer beeinflussen.

Gezielte Aktivierung und die Beibehaltung relativ großzügiger Transferleistungen schaffen aber gewisse Freiheitsgrade für arbeitsrechtliche Deregulierung. Weniger arbeitsrechtliche Beschränkungen im Bereich der Beschäftigungssicherheit erhöhen - den vorliegenden Befunden zufolge - die Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt. Relativ hohe Transferleistungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wirken in die selbe Richtung, weil durch ein „soziales Auffangnetz“ Mobilitätsrisiken verringert werden. Das Ergebnis eines solchen als „Flexicurity“ bezeichneten Regimes wäre eine bessere Allokation auf dem Arbeitsmarkt und eine Stärkung der Arbeitsmarktposition von Outsidern durch die Schaffung zusätzlicher Einstiegschancen.

Literaturhinweise

- Bassanini, A. / Rasmussen, Jørn H. / Scarpetta, S. (1999): The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid: An Illustration from a CGE Model applied to four OECD Countries, OECD: Economics Department Working Papers No. 224
- Beatson, M. (1995): Labour Market Flexibility, Employment Department, Research Series No. 48
- Europäische Kommission (1999): Beschäftigung in Europa, Paris
- Eurostat (1997): Erhebung über Arbeitskräfte. Statistisches Dokument. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Luxemburg
- Fuchs, J. / Schmidt, D. (1999): Stille Reserve in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich - Ein Beitrag zur Messung von Unterbeschäftigung – IABWerkstattbericht Nr. 10 / 23.6.
- Haveman, R. (1996): Reducing Poverty while Increasing Employment: A Primer on Alternative Strategies, and a Blueprint, in: OECD Economic Studies, No. 26/1, S. 7-42.
- Martin, J. P. (1998): What works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences, Labour Market and Social Policy – Occasional Papers No. 35
- OECD (1988): Employment Outlook, Paris
- OECD (1989): Employment Outlook, Paris
- OECD (1996): Employment Outlook, Paris
- OECD (1998a): Employment Outlook, Paris
- OECD (1998b): The Tax/Benefit Position of Employees, Paris
- OECD (1999a): Labour Force Statistics 1977-1997, Paris
- OECD (1999b): Quarterly Labour Force Statistics, Number 3, Paris
- OECD (1999c): Employment Outlook, Paris
- Wagner, Th. / Jahn, E. J. (1997): Neue Arbeitsmarkttheorien. Werner Verlag, Düsseldorf
- Walwei, U. / Zika, G. (1997): „Social protection: An obstacle to employment?, in: International Social Security Review, Vol. 50, Heft 4, S. 7-27
- Werner, H. (1999): Countries With Successful Employment Policy – What Is Behind Their Success? IABtopics No. 33