

IZA Research Report No. 13

Wachstumsaspekte der Arbeitsmarktpolitik – Von den Nachbarn lernen

Werner Eichhorst (Hrsg.)

April 2007

BEAUFTRAGT VOM:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Technologie

Vorwort

Der vorliegende Forschungsbericht (IZA Research Report) Nr. 13 stellt den Endbericht des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie geförderten Forschungsprojektes „Wachstumsaspekte der Arbeitsmarktpolitik – Von den Nachbarn lernen“ dar, welches zwischen Januar und April 2007 durchgeführt worden ist.

Ziel dieses Projektes war es, durch den Vergleich Deutschlands mit drei im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung deutlich erfolgreicherer Nachbarstaaten Hinweise auf wirksame beschäftigungspolitische Reformstrategien zu gewinnen. Dabei standen die Fragen der arbeitsrechtlichen Regulierung, der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Gewährung von Lohnersatzleistungen sowie die Lohn- und Tarifpolitik und die Steuer- bzw. Abgabenbelastung im Mittelpunkt. Die vorliegenden Länderstudien Dänemarks, der Schweiz und Österreichs zeigen, dass sich eine gute Bilanz am Arbeitsmarkt mit einem ausgebauten System der sozialen Absicherung vereinbaren lässt, wenn im Bereich der Regulierung des Arbeitsmarktes ausreichende Flexibilität gegeben ist und bei den Lohnersatzleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit eine konsequente Aktivierungsstrategie umgesetzt wird.

Das IZA hat das Forschungsprojekt in Zusammenarbeit mit renommierten ausländischen Wissenschaftlern realisiert. Die Analyse des dänischen Beschäftigungssystems wurde von Professor Per K. Madsen von der Universität Aalborg verfasst, der Länderbericht zur Schweiz von Professor Michael Gerfin, Universität Bern, und die Studie zum österreichischen Arbeitsmarkt von Professor Rudolf Winter-Ebmer, Johannes Kepler Universität Linz und Institut für Höhere Studien Wien, sowie von Herrn Dr. Helmut Hofer, ebenfalls vom Institut für Höhere Studien Wien.

Die Ergebnisse der gemeinsamen Arbeit des IZA und der ausländischen Wissenschaftler wurden im Rahmen einer internationalen Konferenz am 20. März 2007 im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Berlin der Öffentlichkeit vorgestellt und mit in- und ausländischen Experten sowie politischen Akteuren diskutiert. Die Dokumentation dieser Veranstaltung findet sich auf den Internetseiten des Ministeriums.

Das IZA dankt dem Ministerium für die Beauftragung mit diesem Forschungsprojekt und den ausländischen Wissenschaftlern für die Mitarbeit an diesem gemeinsamen Vorhaben.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Vorwort | 3 |
| Inhaltsverzeichnis | 4 |
| Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse | 8 |
| Executive Summary | 14 |
| Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz | 20 |
| 1. Einleitung | 21 |
| 2. Beschäftigung in der Schweiz | 22 |
| 3. Arbeitslosigkeit in der Schweiz | 23 |
| 4. Entwicklung der Arbeitslosenversicherung | 25 |
| 5. Sozialhilfe | 32 |
| 6. Lohnpolitik | 36 |
| 7. Steuerbelastung in der Schweiz | 38 |
| 8. Immigrationspolitik | 40 |
| 9. Schlussfolgerungen | 42 |
| Literatur | 44 |

| | |
|--|---------------|
| Regulierung am österreichischen Arbeitsmarkt | 46 |
| 1. Einleitung | 47 |
| 2. Der österreichische Arbeitsmarkt in internationaler Perspektive | 48 |
| 3. Institutionen des österreichischen Arbeitsmarkts | 53 |
| 3.1 Lohnbildung in Österreich | 53 |
| 3.2 Kündigungsschutzregelungen | 54 |
| 3.3 Arbeitsmarktpolitik | 56 |
| 3.4 Beschäftigungssituation der Älteren und Pensionsreformen | 63 |
| 3.5 Steuern und Sozialversicherungsbeiträge | 64 |
| 4. Schlussfolgerungen | 68 |
| Literatur | 69 |
| Dänemark – Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigungsergebnisse | 72 |
| 1. Arbeitsmarktpolitik | 73 |
| 1.1 Materielle Unterstützung Arbeitsloser | 73 |
| 1.2 Aktive Arbeitsmarktprogramme | 78 |
| 2. Regulierung des Arbeitsmarktes | 82 |
| 3. Lohn- und Tarifverhandlungen | 85 |
| 4. Besteuerung | 87 |
| 5. Arbeitsmarktergebnisse | 89 |
| 6. Flexicurity auf Dänisch: das Zusammenspiel von Arbeitslosenversicherung, aktiver Arbeitsmarktpolitik und Kündigungsschutz | 97 |
| Literatur | 101 |

| | |
|---|------------|
| Handlungsbedarf in Deutschland | 102 |
| Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik | 102 |
| 1. Wesentliche Probleme des deutschen Arbeitsmarktes | 103 |
| 2. Zentrale Befunde aus den drei Länderstudien | 106 |
| 3. Handlungsfelder | 108 |
| 3.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik und Transferleistungen | 108 |
| 3.2 Steuern und Abgaben | 111 |
| 3.3 Lohn- und Tarifverhandlungen | 111 |
| 4. Schlussfolgerungen | 117 |
| Literatur | 119 |

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Einleitung

Der vorliegende Projektbericht basiert auf den Kurzexpertisen zur Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz, in Österreich und Dänemark, welche unter Federführung des Forschungsinstitutes zur Zukunft der Arbeit (IZA) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) erstellt und im Hinblick auf mögliche Ableitungen für die Gestaltung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ausgewertet worden sind. Diese drei Referenzländer zeichnen sich im Vergleich zu Deutschland durch ein höheres Beschäftigungsniveau und niedrigere Arbeitslosigkeit aus. Da diese Unterschiede langfristiger Natur sind, ist es folgerichtig, nicht zyklische, sondern strukturelle Erklärungen zu suchen. Das Geschehen auf dem Arbeitsmarkt lässt sich, das hat die vergleichende empirische Forschung gezeigt, im Wesentlichen durch folgende Parameter erklären:

1. Steuer- und Abgabenlasten
2. Regulierung des Arbeitsmarktes (z.B. Kündigungsschutz)
3. Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit
4. aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik

Die vergleichende Forschung weist jedoch auch darauf hin, dass unterschiedliche Modelle mit ähnlicher Funktionstüchtigkeit bestehen können und dass die jeweiligen institutionellen Regelungen nur im komplexen Arrangement ihres Zusammenwirkens adäquat verstanden werden können. Von daher sind Bewertungen ausländischer Erfahrungen immer kontextabhängig.

Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich

Die drei Länderstudien aus der Schweiz, Österreich und Dänemark zeigen in verschiedenen Dimensionen eine deutlich günstigere beschäftigungspolitische Bilanz als Deutschland. Zwar zeigt sich seit Mitte 2006 sich eine deutliche Belebung des deutschen Arbeitsmarktes. Dies schlägt sich einerseits in einem deutlichen Rückgang der saisonbereinigten, registrierten Arbeitslosigkeit nieder; andererseits steigt nach mehreren Jahren des Rückgangs auch die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mittlerweile wieder an.

Die jüngste Verbesserung der Arbeitsmarktlage sollte jedoch nicht den Blick auf die nach wie vor bestehenden strukturellen Probleme verstellen. Zunächst ist das geringe durchschnittliche Wachstum von BIP und Beschäftigung in Deutschland während der laufenden Dekade auffällig. Die Beschäftigung hat über die letzten Jahre hinweg stagniert. Es zeigt sich beim Anteil der Erwerbstätigen an allen Personen im erwerbsfähigen Alter ein Niveau, das zwar dem Durchschnitt der EU-15 entspricht, aber hinter den drei Referenzländern zurückbleibt. Am deutlichsten ist der Rückstand gegenüber der Schweiz mit knapp zwölf und gegenüber Dänemark mit etwas mehr als zehn Prozentpunkten, wenngleich diese beiden Länder leichte Rückgänge zu verzeichnen hatten. Besondere Defizite bestehen dabei nach wie vor bei der Beschäftigung von Personen mit geringer formaler Qualifikation. Hier weist Deutschland das mit Abstand niedrigste Niveau auf. Deutliche Rückstände bestehen auch bei der Erwerbsintegration von Frauen sowie bei den Jugendlichen. Bei den älteren Erwerbspersonen nimmt das Beschäftigungsniveau - ausgehend von einem niedrigen Stand - mittlerweile recht deutlich zu, erreicht aber noch nicht den Wert der Schweiz oder Dänemarks. Gleichzeitig weist Deutschland noch immer eine der höchsten Arbeitslosenquoten und einen der höchsten Anteile an Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen auf.

Nicht nur ist die Arbeitsmarktintegration in Deutschland weniger ausgeprägt als in den Vergleichsländern, auch zeigt sich eine ausgeprägte Segmentierung des Arbeitsmarktes zu Lasten bestimmter Personengruppen und zwischen verschiedenen Formen der Beschäftigung. So lässt sich zeigen, dass der Anteil unbefristeter Vollzeitbeschäftigter an allen Erwerbstätigen langsam, aber stetig schrumpft, während abgabenrechtlich begünstigte, subventionierte oder arbeitsrechtlich flexiblere Beschäftigungsformen an Boden gewinnen. Gleichzeitig ist es noch nicht gelungen, die Transferabhängigkeit insbesondere im Bereich der Langzeitarbeitslosen zu vermindern.

Wichtige Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich

Ohne die Kohärenz der ausländischen „Erfolgsmodelle“ zu überschätzen, sind folgende Punkte im Hinblick auf institutionelle Faktoren gleichwohl bemerkenswert:

1. Alle drei Vergleichsländer sind beschäftigungspolitisch erfolgreich, obgleich sie durchaus ähnlich großzügige Sozialleistungen im Fall der Arbeitslosigkeit gewähren wie Deutschland. Zwar ist die Versicherungsleistung in Österreich nur von relativ kurzer Dauer und etwas geringerer Höhe, jedoch besteht bei längerer Dauer der Arbeitslosigkeit Anspruch auf relativ hohe Transferleistungen. Auch in der Schweiz sind relativ großzügige Leistungen der Arbeitslosenversicherung verfügbar. Gleiches gilt für Dänemark, wo allerdings nur Geringverdiener eine sehr hohe Lohnersatzrate aufweisen. Österreich, mit gewissen Abstrichen auch Dänemark, haben Einkommensersatzleistungen auch zum Zwecke der Frühverrentung genutzt (Vorruhestand in Dänemark, Erwerbsunfähigkeitsrenten und Pensionsleistungen in Österreich). Vergleichsweise großzügige Transferleistungen generieren jedoch Anreizprobleme, wenn sie für längere Zeit gewährt werden und nicht mit einer strikten Aktivierung verbunden werden.
2. Alle drei Staaten verfolgen deshalb eine klare Strategie der Aktivierung von Leistungsbeziehern. Der Bezug von Einkommensersatzleistungen wurde in den letzten Jahren formal und in der praktischen Umsetzung stärker als in der Vergangenheit von der Mitwirkung der Arbeitsuchenden abhängig gemacht, Zumutbarkeits- und Verfügbarkeitskriterien wurden verschärft, Sanktionen häufiger verhängt, wobei der Vergleich der relativen „Striktheit“ von Aktivierungsstrategien nach wie vor schwer möglich ist. Grundsätzlich ist es jedoch so, dass der Bezug von Einkommenser-

satzleistungen von der aktiven Mitwirkung der Transferbezieher abhängt. Insgesamt spricht die verfügbare Evidenz dafür, dass konsequentes „Fördern und Fordern“ Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung unterstützt - die Belege hierfür sind auch eindeutiger als für allein „fördernde“ Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Zielgruppen der Aktivierung wurden über die Zeit erweitert, insbesondere im Bereich der Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfebezieher. Auch Anreize zur Frühverrentung wurden in Dänemark und Österreich abgebaut. Dies fällt zusammen mit einer Reorganisation der zuständigen Träger und dem Übergang zu einer zielorientierten Steuerung (vor allem in der Schweiz und Österreich).

3. Im Unterschied zu den angelsächsischen Ländern spielen in allen drei hier untersuchten Arbeitsmärkten mit relativ hohem Sicherungsniveau arbeitnehmerseitige Kombilöhne - im Unterschied zu befristeten Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber - nur eine geringe Rolle. Eine bemerkenswerte Ausnahme davon ist der Zwischenverdienst in der Schweiz, welcher für eine partielle Aufstockung niedriger Verdienste während Phasen der Arbeitsuche bzw. Arbeitslosigkeit sorgt.
4. Die Vergleichsländer profitieren von verschiedenen Mustern der Arbeitsmarktflexibilität, die in der Summe für mehr Flexibilität sorgen als in Deutschland. Dies zeigt, dass alternative Mechanismen der Flexibilität zu ähnlich guten Ergebnissen auf dem Arbeitsmarkt beitragen können - vorausgesetzt, die Flexibilität ist insgesamt ausreichend.
5. Alle drei Länder besitzen im Bereich des Kündigungsschutzes weniger strikte Regelungen als Deutschland. Besonders liberal ist die Regulierung des Arbeitsmarktes in Dänemark und der Schweiz; das vor kurzem eingeführte Modell der „Abfertigung Neu“ in Österreich stellt jedoch ebenfalls eine Vereinfachung der Kündigung dar.
6. Hinzu kommt in Österreich eine ausgeprägte makroökonomische Reallohnflexibilität innerhalb eines koordinierten Verhandlungssystems bei gleichzeitig ausgeprägter Lohndifferenzierung nach Geschlecht, Alter oder Ausbildung. Ähnlich anpassungsfähig an externe oder interne Schocks sind das schweizerische Arrangement dezentraler, betrieblicher Lohnverhandlungen und das dänische System „koordinierter Dezentralität“. Alle drei Länder verzichten auf gesetzliche Mindestlöhne. Aufgrund der nahezu vollständigen Tarifbindung ergeben sich jedoch in Dänemark und Österreich faktisch verbindliche Untergrenzen der Entlohnung, während in der Schweiz ein Teil des Arbeitsmarktes von allgemeinverbindlichen tariflichen Mindestlöhnen erfasst wird. Insgesamt wird damit die Flexibilität der jeweiligen Arbeitsmärkte nicht nennenswert eingeschränkt.
7. Die Finanzierung des Sozialstaates ist in Dänemark und der Schweiz mit deutlich niedrigeren Abgabenbelastungen auf den Faktor Arbeit verbunden, während Deutschland und Österreich auf ein beitragsfinanziertes Sozialversicherungssystem zurückgreifen. In Dänemark bedeutet dies einen überwiegend über Einkommen- und Konsumsteuern finanzierten Sozialstaat, der neben Transferleistungen vor allem Dienstleistungen anbietet. In der Schweiz spielt die betriebliche und private Vorsorge eine zentrale Rolle, so bei den Kopfpauschalen in der Krankenversicherung oder der ergänzenden Vorsorge für das Alter.

Schlussfolgerungen für die Reformdiskussion in Deutschland und weiterer Forschungsbedarf

Bemerkenswert ist vor allem die Erkenntnis, dass ein vergleichsweise großzügiges Sicherungsniveau bei Arbeitslosigkeit dann keine negativen Arbeitsanreize schafft und Langzeitarbeitslosigkeit begünstigt, wenn dies mit einer konsequenten Aktivierung verbunden ist und der Arbeitsmarkt insgesamt aufnahmefähig und flexibel genug ist. Hier besteht in Deutschland noch Anpassungsbedarf.

Obschon die drei Vergleichsländer wesentlich kleiner sind als die Bundesrepublik, lassen sich die Erkenntnisse über das Zusammenwirken der verschiedenen Sicherungsmechanismen und der Finanzierungsform des Sozialstaates für die Reform des deutschen Arbeitsmarktes nutzen. Dabei geht es nicht um eine einfache Übertragung ausländischer Modelle oder „guter Praktiken“, sondern um die Formulierung von Grundprinzipien einer funktionstüchtigen Beschäftigungspolitik und von Reformbausteinen, die miteinander vereinbar sind und im Hinblick auf Beschäftigung und Wachstum eine Verbesserung erwarten lassen. Dabei müssen die institutionellen Voraussetzungen in Deutschland jedoch stets berücksichtigt werden.

Die Länderanalysen zeigen, wie Sicherungsmechanismen gegen Arbeitsmarktrisiken - Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarktpolitik und Regulierung des Arbeitsmarktes - die Funktionsweise des Arbeitsmarktes beeinflussen und sich auf die Strukturen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit auswirken. Die Beispiele Dänemarks, der Schweiz und Österreichs betonen jedoch die Bedeutung einer ausreichenden Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes an strukturelle und konjunkturelle Schwankungen. Eine geeignete Kombination von institutionellen Rahmensetzungen kann Sicherungsziele einerseits realisieren, ohne auf der anderen Seite die Flexibilität des Arbeitsmarktes zu behindern. Dies erlaubt es, dauerhafte strukturelle Ungleichgewichte auf

dem Arbeitsmarkt zu vermeiden. Zentrale Herausforderung ist es, aus Leistungsbeziehern Steuer- und Beitragszahler werden zu lassen.

Die weitere Forschung sollte sich mit folgenden vier Punkten befassen, welche im Rahmen der hier vorgelegten Studie nicht geklärt werden konnten:

1. mit dem internationalen Vergleich der tatsächlichen Handhabung des Kündigungsschutzes,
2. mit der faktischen Umsetzung von Aktivierung durch verpflichtende Arbeits- oder Maßnahmenangebote,
3. mit institutionellen Regelungen, welche die Mobilität und den Wiedereinstieg von Arbeitnehmern in neue Beschäftigungsverhältnisse unterstützen,
4. mit der politischen Umsetzung von aufeinander abgestimmten Reformschritten, welche zu einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts und einer Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in Ländern mit stark regulierten Arbeitsmärkten geführt haben.

Executive Summary

Introduction

The following project report is based on expert opinions on labor market policy in Switzerland, Austria and Denmark. These studies, prepared under the direction of the Institute for the Study of Labor (IZA) on behalf of the German Federal Ministry of Economics and Technology, have been analyzed with regard to possible lessons for German labor market and employment policy. Compared to Germany, the labor markets of the other three countries are characterized by higher levels of employment and lower unemployment rates. The longterm persistence of these differences warrants a search for structural rather than cyclical explanations. Comparative empirical research has revealed that processes on the labor market are primarily determined by the following parameters:

1. the burden of taxes and social security contributions
2. labor market regulation (e.g. dismissal protection)
3. wage replacement transfers to the unemployed
4. active and activating labor market policies

However, comparative research also suggests that different models may be similarly effective and that the particular institutional arrangements can only be understood in terms of their complex interactions. Therefore, any assessment of experiences in other countries is dependent on the context.

The German Labor Market in Comparison

Over the last several months, a significant improvement has taken place in the German labor market. On the one hand, this means a clear reduction of seasonally adjusted, registered unemployment. On the other hand, though, the number of employees subject to social insurance contributions rose after several years of decline. The recent improvement of the labor market situation should not, however, distract from existing structural problems. First of all, the low average growth of GDP and employment in Germany during the last decade is noticeable. Employment has stagnated over recent years. The percentage of employed people in the working age population reveals a level similar to the average of the EU-15, but it lags behind compared to the figures from the individual countries. The gap in employment is most notable when compared to Switzerland with just under 12 percentage points and Denmark with a little more than 10 percentage points, even though both countries registered a slight decrease in employment. Particular deficits still exist with regard to the employment of lowskilled workers. In this area, Germany has the lowest level of employment by far. The economic integration of women and young persons exhibits significant shortfalls as well. The employment rate of older people shows – coming from a low starting point – quite significant increases, but still does not reach the level of Switzerland or Denmark. At the same time, Germany still has one of the highest levels of unemployment and one of the highest shares of long-term unemployed. An unemployed individual counts as longterm unemployed after being jobless for more than a year.

Not only is the integration into the German labor market less pronounced than in the reference countries, but there also exists a distinctive segmentation of the labor market at the expense of certain groups of persons and between different forms of employment. With data from the German Socio-Economic Panel, one can show that the ratio of fulltime

employees with an openended contract compared to all members of the labor force declines slowly, but steadily. Employment forms that benefit from tax law, subsidies or less stringent labor law regulations become more important.

Major Findings from International Comparisons

The three reports from Switzerland, Austria and Denmark show a more favorable balance concerning labor market policies in multiple aspects. Without overestimating the coherence of the foreign “Success Models,” the following points are nevertheless remarkable:

1. All three of the comparison countries are successful regarding labor market policy, even though the generosity of their social benefit programs in the case of unemployment is similar to Germany's. Indeed, Austrian unemployment insurance benefits have a relatively short duration and are somewhat smaller. In the case of longer unemployment, though, the benefits last for a longer duration and recipients can demand relatively high subsidy payments. In Switzerland, relatively high benefits from unemployment insurance can be obtained as well. The same holds true for Denmark, even though only low-income earners can expect a high wage replacement rate. Austria, and with some reservations Denmark, have also used income replacement benefits for the purpose of early retirement (early retirement in Denmark, disability pensions and oldage pensions in Austria). Comparatively large transfer payments generate incentive problems, though, if they are granted for extended periods and are not combined with a strict activation scheme.
2. For this reason, the three states follow a clear strategy of activating their benefit recipients. During recent years, receipt of wage replacement benefits was made more dependent on the participation of jobseekers, both in theory and in practice. Criteria for reasonability and availability were tightened; sanctions were imposed more often, even though a comparison of the relative “strictness” of activation

strategies is still difficult. But in principle, receiving wage replacement benefits is dependent on the active participation of the benefit recipients. On the whole, available evidence points to the conclusion that a policy of consistent “support and demand” helps to make the switch from unemployment to employment. The evidence for this is also more clearcut than for purely “supporting” measures of active labor market policy. Target groups for activation were expanded over time, especially including groups of longterm unemployed and welfare recipients. Incentives for early retirement in Denmark and Austria were reduced as well. This coincides with a reorganization of the responsible agencies and the change to goaloriented governance (especially in Switzerland and Austria).

3. Unlike in AngloSaxon countries, all three of the examined countries’ inwork benefits – in contrast to temporary wage subsidies for employers – play only a marginal role. A remarkable exception is the “subsidized temporary employment” (Zwischenverdienst) in Switzerland, which is responsible for a partial increase of low earnings during periods of job search or unemployment.
4. The comparison countries benefit from different patterns of labor market flexibility, which, when evaluated together, result in a more flexible labor market than in Germany. This shows that an alternative mechanism of flexibility can lead to similar results in the labor market – assuming the overall flexibility is sufficient.
5. Regarding dismissal protection, all three countries have less strict laws than Germany. The regulation of the labor market is especially liberal in Denmark and Switzerland. In Austria, the recently introduced severance pay model makes a layoff by the employer easier as well.
6. Additionally, Austria has a distinct macroeconomic real wage flexibility within a coordinated negotiation system. At the same time, there exists a pronounced wage differentiation by age, sex or education. The Swiss arrangement of decentralized, internal wage negotiations and the Danish system of “coordinated decentralization” are similarly adaptable to internal or external shocks. The almost universally binding collective wage agreements in Denmark and Austria result in virtual minimum wages, whereas in Switzerland part of the labor market is affected by generallybinding agreed minimum wages. On the whole, however, this does not constitute a noteworthy restriction of the flexibility of the respective labor markets.
7. Financing the welfare state leaves a much lower burden on employers in Denmark and Switzerland than in Germany and Austria, which use a social security system that is financed by contributions. The Danish welfare system is funded mostly by income and consumption taxes, which, apart from transfer payments, primarily provide services to the public. In Switzerland, company pension plans and private savings are the most important, for example financing health insurance via a “percapita fee” (Kopfpauschale) or the supplemental payments for oldage provisions.

Lessons and Need for Further Research

It is especially noteworthy that a somewhat generous unemployment insurance scheme does not create any negative incentives to work or foster unemployment if it is linked to a forceful activation scheme. In addition, the labor market on the whole has to be sufficiently receptive and flexible. That aspect of the labor market still needs adjustment in Germany.

Even though the three comparison countries are significantly smaller than Germany, one can use insights about the interactions of the different safety mechanisms and the funding of the welfare state for a labor market reform in Germany. This does not mean that a foreign welfare state model or “good practices” should simply be copied, but it should help formulate first principles of a functional employment policy and reform elements that are compatible with each other and promise an improvement in employment and growth. Nonetheless, Germany’s institutional requirements must always be kept in mind.

The country analyses demonstrate how safety mechanisms against labor market risks (e.g. unemployment insurance, employment policies and labor market regulation) affect the functionality of the labor market and their effects on employment and unemployment structures. Further proof can be obtained from international studies. The examples of Denmark, Switzerland and Austria, however, emphasize the importance of a sufficient adaptability of the labor market to structural and cyclical fluctuations. An appropriate combination of institutional frameworks can realize social security objectives without having an impact on the flexibility of the labor market. This allows for the prevention of longlasting structural imbalances in the labor market. The main challenge is to turn welfare recipients into taxpayers and contributors to the welfare state.

Further research should address the following four issues, which could not be resolved within the scope of the presented studies:

1. an international comparison of dismissal protection in practice
2. the actual implementation of activation through binding job offers or program participation
3. the institutional arrangements that support the mobility of workers and their reentry into employment
4. the political implementation of coordinated reform efforts, which have led to more flexible labor legislation and a redesign of labor market policy in countries with heavily regulated labor markets.

Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz

Michael Gerfin

Universität Bern
IZA Bonn

1. Einleitung

Die Schweiz hat im internationalen Vergleich eine hohe Erwerbstätigenquote, eine geringe Arbeitslosenquote und ein hohes Lohnniveau. Gleichzeitig hat die Schweiz im Schnitt der letzten 20 Jahre eine der geringsten Wachstumsraten im OECD-Raum. Welche Eigenschaften der Arbeitsmarktpolitik sind für diesen Erfolg trotz geringen Wachstums verantwortlich? Dieser Frage soll in diesem Beitrag nachgegangen werden.

Der Schlüssel zum Erfolg liegt, wie sich zeigen wird, in der Flexibilität des schweizerischen Arbeitsmarktes. Hauptgründe für diese Flexibilität sind dezentrale Lohnverhandlungen (oft auf Firmenebene), ein minimaler Kündigungsschutz sowie vergleichsweise geringe Lohnnebenkosten. Unterstützt wird die Flexibilität durch eine Arbeitslosenpolitik (Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe), die verstärkt unter dem Motto „Fördern und Fordern“ operiert. Interessant ist dabei, dass die Arbeitslosenpolitik innerhalb eines Rahmens, den der Bund vorgibt, ebenfalls dezentral umgesetzt wird.

Neben diesen direkten arbeitsmarktpolitischen Faktoren spielen auch eine Reihe indirekter Faktoren eine wichtige Rolle: die vergleichsweise geringe steuerliche Belastung sowohl von Unternehmen als auch von Erwerbstätigen, die Immigrationspolitik sowie die dezentrale Organisation der Politik, der Wirtschaft und der Gesellschaft. Diese dezentrale Organisation drückt sich aus in einem sehr föderalistischen Steuersystem (nur etwa ein Sechstel der Steuern werden auf Bundesebene erhoben) und in einer Unternehmensstruktur, die von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) dominiert wird. 99% aller Unternehmen haben weniger als 250 Beschäftigte und rund 75% aller Beschäftigten arbeiten in einem KMU (eine weiterführende Diskussion der Bedeutung des polit-ökonomischen Rahmens ist bei Straubhaar und Werner (2003) zu finden).

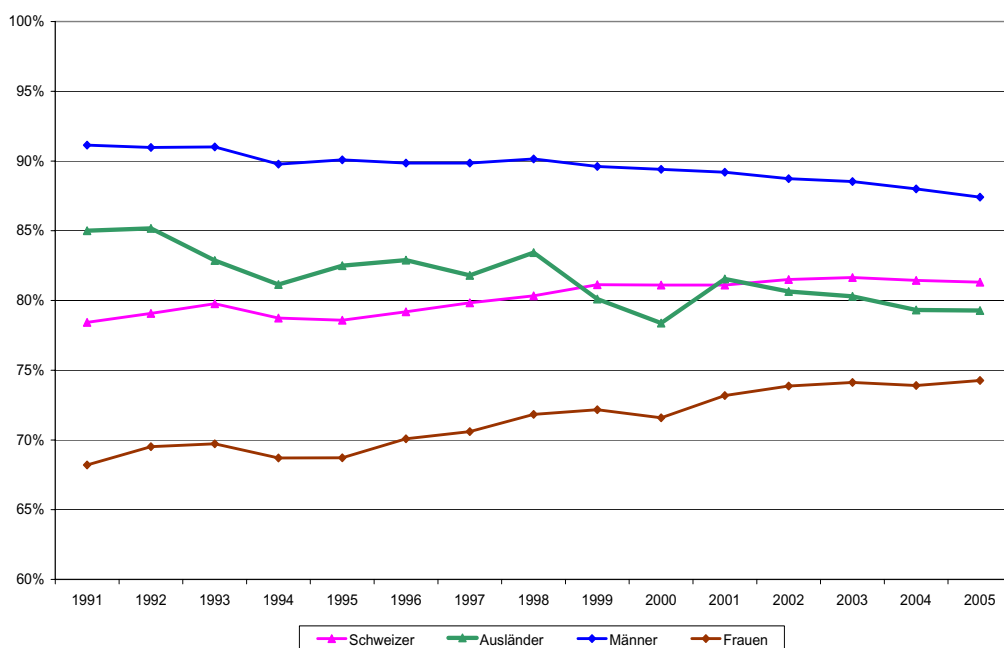
Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Zunächst wird in den Abschnitten 2 und 3 die Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit in der Schweiz illustriert. Abschnitt 4 stellt das schweizerische System der Arbeitslosenversicherung vor. Insbesondere werden die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und vorliegende Evaluationen dieser Maßnahmen diskutiert. Abschnitt 5 beschreibt die der Arbeitslosenversicherung nachgelagerte Sozialhilfe und deren Reform. Die schweizerische Lohnpolitik wird in Abschnitt 6 analysiert, Abschnitt 7 ist dem Steuersystem gewidmet. Die Immigrationspolitik wird in Abschnitt 8 diskutiert. In Abschnitt 9 erfolgt eine Schlussfolgerungen der Determinanten des Erfolgs der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik.

2. Beschäftigung in der Schweiz

Im Jahr 2005 lag die Erwerbstätigenquote der erwerbsfähigen Bevölkerung (15 - 64 Jahre) in der Schweiz insgesamt bei 80,9%¹. Bei den Männern betrug die Erwerbstätigenquote 87,4%, während sie sich bei den Frauen auf 74,3% belief. Besonders beachtenswert ist, dass rund 55% der Frauen in Teilzeit erwerbstätig sind. Der Anteil der ausländischen Erwerbstätigen betrug 21%, derjenige von selbständig Erwerbstätigen rund 15%. Abbildung 1 fasst die Entwicklung der Erwerbstätigenquote zusammen.

¹ Wenn nicht anders vermerkt, stammen die statistischen Angaben vom Bundesamt für Statistik (BFS).

Abbildung 1: Erwerbstätigenquote in der Schweiz



Quelle: Bundesamt für Statistik.

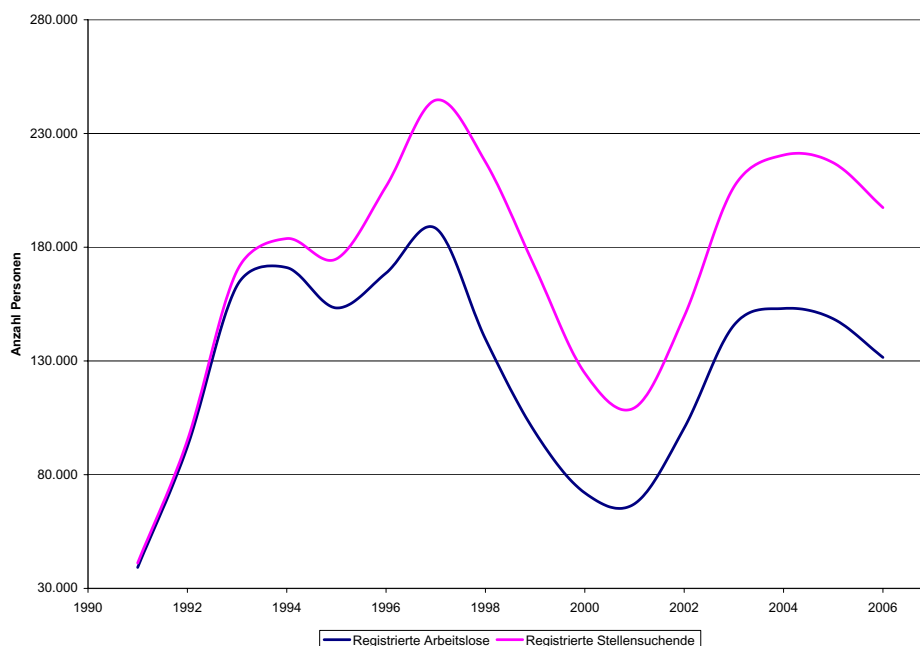
3. Arbeitslosigkeit in der Schweiz

Die Rezession zu Beginn der 1990er Jahre löste in der Schweiz eine bis dato nicht gekannte Zunahme der Arbeitslosigkeit aus (vgl. Abbildung 2). Die Arbeitslosenquote stieg von 0,5% im Jahr 1990 auf 4,5% im Jahr 1993. In den Jahren 1994 bis 1997 verharrte die Arbeitslosigkeit auf einem Niveau von deutlich über vier Prozent. Zwischen 1998 und 2001 sank sie von 3,9% auf 1,7% und begann im Zuge der Rezession ab 2002 wieder zu steigen. Für das Jahr 2004 weist das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von 3,9% aus. Auf diesem Niveau ist die Arbeitslosigkeit seither relativ konstant geblieben. Abbildung 2 zeigt sowohl die Zahl der Arbeitslosen und Stellensuchenden in der Schweiz. Der Unterschied zwischen diesen Gruppen besteht darin, dass die Stellensuchenden auch die Teilnehmer an den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen enthalten, die nicht zu den registrierten Arbeitslosen zählen. Es wird deutlich, dass diese Unterscheidung erst mit der Revision des Arbeitslosengesetzes Mitte der 1990er Jahre relevant geworden ist.

Die höchste Arbeitslosenquote - differenziert nach Alter - weist die Altersgruppe der 20-24-Jährigen mit 6,1% auf, die niedrigste Quote ist in der Altersgruppe der 50-54-Jährigen mit 2,8% anzutreffen. Ausländer haben mit 6,1% eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote (2,9% für Schweizer). Dies ist unter anderem auch eine Folge der Ausländerpolitik der Schweiz, die dazu geführt hat, dass bis Anfang der 1990er Jahre ein beträchtlicher Teil der Immigranten geringqualifiziert war (Abschnitt 8). Ebenfalls überdurchschnittlich ist die Arbeitslosenquote in der Westschweiz, dem französischsprachigen Teil des Landes, mit 5,1%. Diese strukturellen Unterschiede der Arbeitslosigkeit sind aber in allen Ländern festzustellen und somit keine Besonderheit der Schweiz.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen hat sich im Zeitverlauf stark verändert. Im Jahr 1997, als die Arbeitslosigkeit ihr Maximum erreicht hatte, betrug dieser Anteil rund 31%. Bis 2002 sank er auf 12%, stieg dann allerdings wieder auf rund 20% im Jahr 2005 an. Einen über-

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Schweiz, 1991 - 2006



Quelle: Bundesamt für Statistik.

durchschnittlich hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen hat die Altersgruppe ab 50 Jahren mit 34%. Diese Altersgruppe weist somit zwar eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf, ist aber mit einer überdurchschnittlichen Wahrscheinlichkeit konfrontiert, langfristig arbeitslos zu sein.

Hinter den beschriebenen Bestandszahlen steht eine erhebliche Dynamik der Arbeitslosigkeit. Lalive et al. (2006) schätzen, dass die Wahrscheinlichkeit, im nächsten Quartal wieder wieder beschäftigt zu sein, im Zeitraum zwischen 1998 und 2003 im Schnitt 34% betrug, mit Spitzenwerten von über 40%. Dies impliziert eine erwartete Dauer der Arbeitslosigkeit von durchschnittlich drei Quartalen². Ebenso wie die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit zu verlassen, ist auch das Risiko, arbeitslos zu werden, konjunkturabhängig. Im selben Zeitraum variierte dieses Risiko zwischen 0,8% im Jahr 2000 und 1,6% im Jahr 2002.

² Unter bestimmten Annahmen ist die erwartete Dauer umgekehrt proportional zur Abgangswahrscheinlichkeit.

4. Entwicklung der Arbeitslosenversicherung

4.1 Juristische Grundlagen

Die schweizerische Arbeitslosenversicherung (ALV) ist im Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) geregelt. Gemäß AVIG erhält die versicherte Person bei Arbeitslosigkeit eine Arbeitslosenentschädigung (A-LE) von 70% oder 80% des versicherten Verdiensts, wenn sie die Anspruchsbedingungen erfüllt (z.B. minimale Beitragszeit, Vermittlungsfähigkeit). Die Dauer, während der eine versicherte Person Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen kann, ist durch die Rahmenfrist für den Leistungsbezug des AVIG auf zwei Jahre begrenzt. Bis zum Ende des Jahres 1996 hing das Maximum der ausbezahlten Taggelder von der Beitragszeit ab. Die Beitragszeit ist die Dauer, während der die versicherte Person in der zweijährigen Rahmenfrist für die Beitragszeit Beiträge an die Arbeitslosenversicherung entrichtet hat. Die Rahmenfrist für die Beitragszeit beginnt zwei Jahre vor dem Tag, an dem alle Voraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung erfüllt sind.

Im Zuge der zweiten Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes wurde zum 1. Januar 1997 das System der passiven Absicherung von Einkommensrisiken auf ein System der aktiven Unterstützung stellensuchender Personen umgestellt. Die wichtigsten Kernelemente der Revision umfassten die Konzentration der Gemeindearbeitsämter in sogenannte regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV), die Förderung von Kontakten zwischen dem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum und den Unternehmen, die Schaffung eines Angebotes an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die Verpflichtung aller Kantone, ein Mindestangebot an Maßnahmenplätzen anzubieten, sowie die Verpflichtung von Stellensuchenden, angebotene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu besuchen. Den Kantonen kommt bei der Durchführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine zentrale Rolle zu (Art. 76 Abs. 2 AVIG).

Im Zuge der dritten Revision des AVIG wurden zum 1. Juli 2003 wesentliche Aspekte der passiven Elemente des Versicherungssystems geändert. Zunächst wurde die Dauer des Bezugs von 520 Taggeldern auf 400 Taggelder gekürzt. Von dieser Kürzung bleiben seither jedoch Stellensuchende, welche das 55. Altersjahr überschritten haben und mindestens 18 Monate Beitragszeit aufweisen, verschont. Zweitens können Kantone, die in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind, um eine Verlängerung der Bezugsdauer auf 520 Tage nachsuchen, vorausgesetzt sie tragen 20% der zusätzlichen Kosten. Eine derartige Verlängerung ist jedoch auf sechs Monate befristet. Drittens wurde die Anforderung bezüglich der Beitragszeit von sechs Monaten innerhalb der zwei Jahre vor dem Eintreten in Arbeitslosigkeit auf 12 Monate verlängert. Seit 2003 wird durch das seco ebenfalls eine Zielvereinbarung zwischen Anbietern von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und den Kantonen gefordert. Kantone können über alle Maßnahmen mit voraussichtlichen Kosten bis 5 Millionen Franken (3 Mio. Euro) in Eigenregie entscheiden. Über Projekte, deren Finanzrahmen diese Obergrenze übersteigen, entscheidet das seco. Tabelle 1 fasst die Entwicklung des Arbeitslosengesetzes zusammen.

4.2 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Die Kantone sind für ein bedarfsgerechtes Angebot an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verantwortlich (Rz A11 Kreisschreiben arbeitsmarktliche Maßnahmen (KAMM)). Ihnen obliegt mit der Weisung vom 19. Juni 2003 die Entscheidungskompetenz für alle kollektiven Maßnahmen, deren anrechenbare Projektkosten unter 5 Millionen Franken (3 Mio. €) liegen (Rz. A12 KAMM). Über Projekte, deren anrechenbare Kosten diese Grenze überschreiten, entscheidet die zentrale Ausgleichsstelle der ALV. Die Kantone erarbeiten gemeinsam mit den Organisatoren jeder arbeitsmarktpolitischen Maßnahme eine

Tabelle 1: Entwicklung des Arbeitslosengesetzes

| Erlass | | Höhe des Taggeldes | Höchstzahl der Taggelder |
|------------------|--|--------------------|---|
| 22. Juni 1951 | Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung (ALV) | 60% | 90 Taggelder pro Jahr |
| 08. Oktober 1976 | Bundesbeschluss zur Einführung der obligatorischen ALV | 60% | 90 Taggelder pro Jahr |
| | | 65% ¹ | Maximal 315 Taggelder in 4 Jahren |
| 25. Juni 1982 | Bundesgesetz AVIG[3] (ALV und Insolvenz) | 60% | 90 Taggelder pro Jahr |
| | | 65% ¹ | Maximal 315 Taggelder in 4 Jahren |
| | | 70% | 85 Taggelder |
| 05. Oktober 1990 | 1. Teilrevision des AVIG | 80% ² | 170 Taggelder |
| | | Degression | 250 Taggelder |
| | | 80% ² | 85 Taggelder |
| 19. März 1993 | Dringlicher Bundesbeschluss | Degression | 170 Taggelder |
| | | | 250 Taggelder |
| | | 70% | Höchstzahl der ausbezahlten Taggelder von der Beitragszeit abhängig: |
| | | 80% ² | 6 Monate Beitragszeit: 170 Taggelder 12 Monate Beitragszeit: 250 Taggelder |
| 23. Juni 1995 | 2. Teilrevision des AVIG: In Kraft gesetzt in 2 Stufen: 1. Januar 1996 und neues Taggeldregime ab 1. Januar 1997 | | 6 Monate Beitragszeit: 400 Taggelder |
| | | 70% | 520 Taggelder bis Ende der Rahmenfrist bei Bereitschaft zur Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen |
| | | | Ohne Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen: Höchstzahl der Taggelder nicht mehr von der Beitragszeit, sondern vom Alter des Versicherten abhängig: |
| | | 80% ² | 150 Taggelder: bis 50-Jährige 250 Taggelder: 50-60-Jährige 400 Taggelder: über 60-Jährige |
| | | | 520 Taggelder: für IV Bezüger |
| 01. Juli 2003 | 3. Teilrevision des AVIG | 70% | Beitragszeit und Alter massgebend: |
| | | 80% ² | 400 Taggelder: Beitragszeit ³ 12 Monate, zusätzlich 120 Taggelder möglich, falls wohnhaft in Region mit ALO > 5% ⁴ |
| | | | 520 Taggelder: Beitragszeit 18 Monate und älter als 55-jährig oder IV Bezüger |

¹ bei Unterstützungspflichten, aber max. 85% mit Zulage² Versicherte mit Unterstützungspflichten³ Innerhalb von 2 Jahren vor der Arbeitslosigkeit⁴ ab dem Jahr 2005 entscheidet der Bundesrat, welche Alterskategorien die zusätzlichen 120 Taggelder beziehen können⁵ Zusätzlich maximal 120 Taggelder für Versicherte, deren Rahmenfrist innerhalb der letzten 4 Jahre vor Erreichung des AHV-Alters beginnt

Leistungsvereinbarung. Diese regelt die Dauer und die Ziele einer Maßnahme, die Zielwerte und die Indikatoren sowie die Art und den Beitrag der Subvention (Rz. A13 KAMM). Organisatoren vereinbaren mit jedem Maßnahmenteilnehmer eine individuelle Zielvereinbarung (Rz. A14 KAMM). Die RAV-Berater werden über die Zielerreichung fortlaufend informiert. Das Nicht-Antreten oder ein vorzeitiger Abbruch einer Maßnahme werden durch Einstellung der Taggeldzahlung sanktioniert (Rz. A26-A29bis KAMM).

Weiterbildungskurse sollen die Vermittlungsfähigkeit der stellensuchenden Personen in tatsächlichem und erheblichem Maß erhöhen (Rz. C32 KAMM). Dieses Ziel wird z.B. dann erreicht, wenn ein Kurs Schlüsselqualifikationen vermittelt. Die Bildungsmaßnahmen im schweizerischen System unterstützen insbesondere das Erlernen von persönlichkeitsorientierten Qualifikationen, Sprachfertigkeiten und Informatikkenntnissen sowie eine kaufmännische Weiterbildung oder die Erweiterung handwerklicher und technischer Fertigkeiten und Qualifikationen im Gesundheits- und Sozialbereich (Rz. A2 KAMM). Umschulungen in gesättigte Branchen werden nicht gefördert. Auch das Aneignen von Qualifikationen, welche nicht unmittelbar am Arbeitsmarkt verwertbar sind (z.B. Vorbereitungskurs für die Fachhochschule), wird nicht unterstützt. Kurse können entweder als Zuweisung oder als Bewilligung auf Antrag verfügt werden (Rz. C39 KAMM). Die Dauer und Intensität der Weiterbildungskurse kann sehr unterschiedlich sein. Teilnehmer werden für die Dauer des Kursbesuches von der Anforderung der Vermittlungsfähigkeit befreit.

Programme der vorübergehenden Beschäftigung (PvB) haben zum Ziel, die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Stellensuchenden zu fördern. Dies soll durch berufsnahe Tätigkeiten erreicht werden, welche der Ausbildung und den Fähigkeiten der Versicherten möglichst entsprechen, sowie durch integrierte Bildungsanteile, die auf die

Bedürfnisse der Person und auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet sind (Rz. G1 KAMM). Die Dauer der Teilnahme an PvB ist auf 6 Monate beschränkt. Stellensuchende müssen ihre Bemühungen, eine reguläre Arbeitsstelle zu finden, fortsetzen. Die Teilnahme an einem Programm der vorübergehenden Beschäftigung wird in der Regel durch das RAV verfügt.

Beim Zwischenverdienst kompensiert die Arbeitslosenversicherung die Lohneinbußen von Stellensuchenden, welche zeitlich befristete aber unzumutbare Arbeitsstellen annehmen. Eine Arbeitsstelle ist u.a. unzumutbar, wenn das erzielbare Einkommen weniger als 70% des versicherten Verdienstes beträgt (Art. 16 Abs. 2 lit. i AVIG). Die Arbeitslosenversicherung bezahlt den Verdienstausschlag, d.h. die Differenz zwischen dem im Kalendermonat erzielten Einkommen und dem versicherten Verdienst, mit dem anzuwendenden Entschädigungssatz (Art 24 Abs. 1 und 3. AVIG). Der Anspruch auf Ersatz von Verdienstausschlag besteht längstens während der ersten zwölf Monate einer Erwerbstätigkeit (Art. 24 Abs. 4 AVIG). Bei Personen mit Unterhaltspflichten gegenüber Kindern und Personen, die über 45 Jahre alt sind, beträgt die zeitliche Befristung 24 Monate. Einkommen aus Zwischenverdiensten sowie die Kompensationszahlungen werden zur Bestimmung des versicherten Verdienstes angerechnet (Art. 23 Abs. 4 AVIG). Ebenfalls werden die Zeiten mit Zwischenverdienst an eine neue Beitragszeit angerechnet, sofern beitragspflichtiges Einkommen generiert wurde. Stellensuchende mit Zwischenverdienst suchen weiterhin nach einer regulären Arbeitsstelle. Diese Regelung bedeutet, dass Stellensuchende, die einen Zwischenverdienst annehmen, ein höheres Einkommen erzielen können - verglichen mit der Situation weiterer Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig wird durch diese Regelung erreicht, dass das Einkommen aus Zwischenverdienst zuzüglich Kompensation unter dem versicherten Verdienst liegt. Es bestehen also Anreize, sich weiterhin um eine reguläre Arbeitsstelle zu bemühen.

Ein Beispiel soll die Funktionsweise des Zwischenverdiensts erklären. Im hier exemplarisch angenommenen Fall hat ein Arbeitsloser einen versicherten Verdienst von 5.000 Franken (3.086 €) pro Monat. Sein Taggeld (Arbeitslosengeld) beträgt dann 3.500 Franken (2.160 €; 70% des versicherten Verdiensts). Nun wird ihm eine Zwischenverdienststelle angeboten mit einem Lohn von 3.200 Franken (1.975 €). Der Arbeitslose verdient in diesem Zwischenverdienst den Lohn von 3.200 Franken (1.975 €) plus die Kompensationszahlung, die sich ergibt als 70% der Differenz des versicherten Verdiensts und des Lohns im Zwischenverdienst, d.h. 70% von 1.800 Franken (1.111 €) gleich 1.260 Franken (777 €). Somit verdient der Arbeitslose im Zwischenverdienst 4.460 Franken (2.753 €). Es ist offensichtlich, dass der Zwischenverdienst sowohl für den Arbeitslosen als auch für die Arbeitslosenversicherung einen finanziellen Vorteil bietet.

Wie verteilen sich die Teilnehmer auf die einzelnen Maßnahmen? Im Jahr 1999 lag die Teilnahmequote an Beschäftigungsprogrammen bei nahezu zehn Prozent. In der Folge ist diese Quote kontinuierlich gesunken und beträgt gegenwärtig rund fünf Prozent. An Weiterbildungskursen nahmen 1999 rund 16% der Stellensuchenden teil. Dieser Anteil beträgt inzwischen 25%. An Zwischenverdiensten haben 1999 rund 20% der Stellensuchenden teilgenommen. Dieser Anteil stieg bis 2001 auf rund 25% und nahm dann wieder ab auf rund 20%. Insgesamt werden zu jedem Zeitpunkt mindestens 50% aller Stellensuchenden durch mindestens eine Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik betroffen. Die Schweiz besitzt somit ein System der aktiven Arbeitsmarktpolitik, welches an das weltweit größte System Schwedens heranreicht (vgl. Lalive et al. 2006).

Das primäre Ziel der RAV ist die Unterstützung der gemeldeten Stellensuchenden bei der Wiedereingliederung. Dabei wird grundsätzlich eine rasche und möglichst nachhaltige Wiederbeschäftigung angestrebt, wobei

die RAV unterschiedliche Schwerpunkte setzen: Während ein Teil der RAV in erster Linie auf eine möglichst rasche Integration der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt abzielt, verfolgt ein anderer Teil der RAV zudem das Ziel einer möglichst dauerhaften Wiedereingliederung.

Die Strategien der RAV zur Erreichung der vorgegebenen Ziele sind in der Regel nicht explizit definiert. Es kann davon ausgegangen werden, dass die RAV den Personalberatenden vor allem organisatorische Vorgaben betreffend Strukturen, Prozesse und Instrumente machen und inhaltlich lediglich grobe Stoßrichtungen vorgeben. Die Beratungsstrategie wird in erster Linie auf der Ebene der Personalberatenden definiert. Von den Stoßrichtungen, die von den RAV verfolgt werden, bildet die Beratung der Stellensuchenden einen klaren Schwerpunkt. Die Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern bildet einen zweiten Schwerpunkt. Diese beiden Hauptstoßrichtungen werden durch die interinstitutionelle Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit mit privaten Stellenvermittlern ergänzt.

Insofern gibt es keine einheitliche aktive Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz. Der Bund legt den Rahmen fest, innerhalb dessen die Kantone und sogar die regionalen Arbeitsvermittlungszentren eine beträchtliche Freiheit haben, die Arbeitslosenpolitik zu gestalten.

4.3 Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Eine Studie von Gerfin und Lechner (2000) untersucht die Effekte der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die Beschäftigungsquote in einer Stichprobe, welche Personen umfasst, die am 31. Dezember 1997 arbeitslos gemeldet waren. Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass Basiskurse, Sprachkurse und Beschäftigungsprogramme die Wahrscheinlichkeit, ein Jahr nach Programmbeginn beschäftigt zu sein, signifikant reduzieren. Der zeitliche Verlauf der Effekte legt wiederum

nahe, dass ein stark negativer Effekt der Maßnahme auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit während der Programmteilnahme von einem schwächeren positiven Effekt nach Beendigung der Maßnahme abgelöst wird.

Gerfin und Lechner (2000) weisen auch den Effekt der Zwischenverdienstregelung auf die Beschäftigungschancen ein Jahr nach Beginn der Maßnahme aus. Laut den Ergebnissen liegt die Beschäftigungsquote bei Zwischenverdienstteilnehmenden rund 6,4 Prozentpunkte höher im Vergleich zu den Nichtteilnehmenden. Diese positive Einschätzung des Zwischenverdienstes wird in Gerfin et al. (2005) bestätigt. Lalive et al. (2002) weisen nach, dass Zwischenverdienstteilnehmer eine um sieben Prozentpunkte höhere Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit aufweisen. Tendenziell zeichnen diese Studien ein positives Bild des Zwischenverdienstes. Die Möglichkeit, eine reguläre Arbeitsstelle anzutreten, wird im Vergleich mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht geschmälert. Dies erstaunt a priori, da Personen mit Zwischenverdienst arbeitsstelle im Prinzip auch weniger Zeit aufwenden können, eine zumutbare Arbeitsstelle zu suchen. Offenbar kann die Effektivität der Arbeitssuche durch das Antreten einer Zwischenverdienst arbeitsstelle positiv beeinflusst werden. Zwei mögliche Erklärungen für eine höhere Effektivität der Arbeitssuche sind: (i) bessere Kontakte zur Arbeitswelt oder (ii) direkte Anstellung durch die Unternehmung, welche den Zwischenverdienst angeboten hat.

Lalive et al. (2006) untersuchen die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die Hauptergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Beschäftigungsprogramme reduzieren sowohl die Arbeitslosenquote als auch die Quote der Stellensuchenden. Gemäß der Basissimulation senken Beschäftigungsprogramme die Arbeitslosenquote um

0,4 Prozentpunkte, jene der Stellensuchenden um 0,1 Prozentpunkte. Dies kann folgendermaßen erklärt werden: Um zu vermeiden, einem Beschäftigungsprogramm zugewiesen zu werden, suchen Arbeitslose intensiver nach Jobs als in einem System ohne Beschäftigungsprogramme. Selbst wenn der Effekt dieser Programme auf die Teilnehmer negativ ist (wie das in mikroökonomischen Evaluationsstudien für die Schweiz festgestellt wurde), ergibt sich eine Reduktion der aggregierten Arbeitslosigkeit. Die Reduktion der Anzahl Arbeitsloser durch die Existenz von Beschäftigungsprogrammen wird durch den Droheffekt von Beschäftigungsprogrammen erzeugt. Weil arbeitslose Individuen vermeiden wollen, einem Beschäftigungsprogramm zugewiesen zu werden, werden sie intensiver nach einer regulären Stelle suchen. Studien über vergleichbare Programme für die USA sowie für Australien zeigen, dass ein solcher Droheffekt quantitativ von Bedeutung ist.

- Der Zwischenverdienst führt zu einer deutlichen Reduktion der Arbeitslosenquote, und zwar von 4,4% in der (hypothetischen) Situation einer Abwesenheit dieses Programms auf 3,5% mit Zwischenverdienst. Die Stellensuchendenquote (in der temporär auf Zwischenverdienststellen Beschäftigte enthalten sind) steigt jedoch deutlich an, und zwar auf 5,1%. Der Grund ist eine Verdrängung von regulären Stellen durch Zwischenverdienststellen. Demzufolge würde die aggregierte Beschäftigung (Zwischenverdienststellen plus reguläre Stellen) zwar um 0,9 Punkte zunehmen, die Anzahl der Personen auf regulären (Vollzeit-) Stellen jedoch um 0,7 Punkte abnehmen.
- Bezüglich Weiterbildungskursen ergibt sich in Übereinstimmung mit bisherigen mikroökonomischen Evaluationsstudien für die Schweiz, dass die Teilnahme an einem Kurs den Absolventen nicht unbedingt rascher zu einem Job verhilft.

Beschäftigungsprogramme werden von den RAV auch zugewiesen, um die Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen zu prüfen. Dieser Umstand mag auch dazu beitragen, die Ergebnisse zu verstehen. Zwischenverdienste hingegen werden nicht zu diesem Zweck eingesetzt. Vielmehr entsteht ein beträchtlicher Teil der Zwischenverdienste auf Initiative der Arbeitslosen (Lalive et al. 2006, S. 36).

4.4 Evaluation der RAV

Aufgrund mehrerer Evaluationen des öffentlichen Arbeitsvermittlungssystems in den Jahren 1998 und 1999 durch externe Experten wurde der damals bestehende Leistungsauftrag zwischen dem seco und den kantonalen Arbeitsmarktbehörden durch eine wirkungsorientierte Vereinbarung ersetzt (erstmalig in Kraft gesetzt zum 1.1.2000; revidiert zum 1.1.2003). Diese sah vor, die RAV nicht mehr aufgrund der Menge und Qualität der erbrachten Leistungen und den hierfür aufgewendeten Ressourcen zu beurteilen, sondern den Erfolg der RAV nur noch an der erzielten Wirkung zu messen: Wie rasch und dauerhaft integrieren die RAV ihre Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt? Zusätzlich wurde in dieser wirkungsorientierten Vereinbarung festgelegt, die Wirkungen der RAV auf der Basis eines Benchmarkings zu vergleichen und zu publizieren. Dieses Benchmarking sollte den RAV zusätzliche Anreize verschaffen, bestmögliche Wirkungen zu erzielen. Als weiteres Anreizinstrument sah die ursprüngliche Vereinbarung des Jahres 2000 vor, überdurchschnittlich wirksame RAV mit einer Bonusentschädigung zu belohnen und umgekehrt den unterdurchschnittlich erfolgreichen RAV eine Kostenbeteiligung (Malus) aufzuerlegen. Diese Bonus-Malus-Regelung wurde in der revidierten Vereinbarung des Jahres 2003 jedoch wieder beseitigt.

Die Wirkungen der RAV werden anhand von vier Wirkungszielen beurteilt:

- Wirkungsziel 1: Rasche Wiedereingliederung
- Wirkungsziel 2: Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden
- Wirkungsziel 3: Aussteuerungen vermeiden
- Wirkungsziel 4: Wiederanmeldungen der Stellensuchenden vermeiden

In der Vereinbarung ist eine unterschiedliche Gewichtung der vier Wirkungsziele definiert: Der Wirkungsindikator 1 wird mit 50% am stärksten gewichtet. Die Wirkungsziele 2 und 3 haben ein Gewicht von je 20% und der Wirkungsindikator 4 wird mit 10% gewichtet. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die RAV der raschen Integration (Wirkungsziele 1 bis 3) die höhere Bedeutung beimessen sollen als der nachhaltigen Eingliederung in den Arbeitsmarkt (Wirkungsziel 4).

Egger und Lenz (2006) evaluieren die Performance der 137 RAV bezüglich dieser vier Ziele in den Jahren 2000 bis 2004, wobei sie für exogene Unterschiede zwischen den RAV (Anteil ausländische Stellensuchende, Region etc.) kontrollieren. Ihre Hauptergebnisse lauten wie folgt:

Unter Ausklammerung der besten und schlechtesten 10% der RAV unterscheiden sich die Wirkungen der RAV hinsichtlich der durchschnittlichen Dauer der Stellensuche (Indikator 1) nach Korrektur exogener Faktoren um +/- 10%. Die entsprechenden Wirkungsunterschiede in Bezug auf die Zugänge zur Langzeitarbeitslosigkeit, der Aussteuerungsquote und der Wiederanmeldequote sind größer: Hier variieren die Wirkungen der RAV um rund +/- 30%. Diese relativen Wirkungsunterschiede zwischen den jeweils besten und schlechtesten RAV sind in den letzten Jahren weitgehend konstant geblieben.

Die neue Steuerung hat nicht zu einer Angleichung der Wirkung der schlechteren RAV an diejenige der besseren RAV geführt, sondern

alle RAV haben sich mehr oder weniger stark verbessert. Dabei haben sich jene in der Rangliste nach vorn gearbeitet, die ihre Wirkungen im Vergleich zu den andern RAV stärker verbessert haben.

Weiter identifiziert die Studie folgende zentrale Erfolgsfaktoren:

- frühzeitige und konsequente Aktivierung der Stellensuchenden. Dabei sind ein rascher Start des Wiedereingliederungsprozesses, eine konsequente Haltung der Personalberater gegenüber dem Stellensuchenden sowie ein gezieltes Fördern und Fordern mit Hilfe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen besonders notwendig.
- Vermittlungsaktivitäten und Arbeitgeberkontakte. Durch persönliche Kontakte zu Arbeitgebern können die Berater ihre Arbeitsmarktkenntnisse und Branchenkenntnisse verbessern. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Arbeitgeberkontakte liegt darin, den Arbeitgebern das Angebot der RAV bekannt zu machen.

Eine weitere aktuelle Evaluation der RAV (Frölich et al. 2007) ergibt folgende Hauptergebnisse, die weitgehend mit den bereits genannten übereinstimmen. Personalberatende können durch eine forderndere Haltung gegenüber Stellensuchenden sowie eine klare Ausrichtung auf ein (schnelles) Beschäftigungsziel höhere Beschäftigungschancen für die Stellensuchenden erzielen. Das Aktivieren der Stellensuchenden und die Vermittlung scheinen für den Beschäftigungserfolg wichtiger zu sein als der Einsatz von qualifizierenden Maßnahmen. Generell deutet die empirische Analyse darauf hin, dass eine behutsame, auf Konfliktfreiheit bedachte Umgangsweise mit den Stellensuchenden im Durchschnitt weniger förderlich ist und eine stärker aktivierende und vielleicht auch stärker weisende Haltung angemessener sein kann.

Für die Gruppe der geringqualifizierten Stellensuchenden ist ein (rasches) Beschäftigungsziel wichtig. Personalberatende, die weniger Wert auf rasche Beschäftigung legen, erzielen im Durchschnitt geringere Beschäftigungserfolge. Zudem ist eine Strategie, die großen Wert auf qualifizierende Maßnahmen legt, weniger erfolgreich als ein konsequentes Festhalten am Beschäftigungsziel, das auch temporäre Zwischenlösungen, z.B. Zwischenverdienste, mit berücksichtigen kann. Ein konsequentes Aktivieren und allfälliges Zwingen zur Stellensuche und zur Stellenannahme scheinen wichtig zu sein, wobei auch hier Sanktionen oder das Androhen von Sanktionen unterstützend wirken können.

5. Sozialhilfe

Wenn der Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung erlischt, werden die Arbeitslosen aus- gesteuert. Für ihre finanzielle Unterstützung ist dann die Sozialhilfe zuständig. Die kan- tonal ausgestalteten Sozialhilfegesetze regeln die Höhe des Existenzminimums und bestim- men damit das verfügbare Einkommen der Sozialhilfebeziehenden. Die von der Schwei- zerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) publizierten Richtlinien stellen Empfehlungen an die Kantone und Gemeinden für eine inter- kantonal harmonisierte Sozialhilfepraxis dar (SKOS-Richtlinien 2005). Ein gutes Drittel al- ler Sozialhilfebeziehenden über 15 Jahren ist erwerbslos, während ein knappes Drittel eine voll- oder teilzeitliche Erwerbstätigkeit ausübt (Bundesamt für Statistik, 2006). Insgesamt beträgt die Sozialhilfequote drei Prozent. Ta- belle 2 fasst die wichtigsten Kennzahlen zu- sammen.

Die größte Gruppe innerhalb der Sozialhilfe- beziehenden sind Alleinstehende (58%), ge- folgt von Alleinerziehenden (22%) und Paaren mit Kindern (14%). Die stärkste Betroffenheit ist bei den Alleinerziehenden zu beobachten, von denen insgesamt 13% von der Sozialhilfe abhängig sind. Auffällig ist zudem die wach- sende Zahl von 15-24-Jährigen in der Sozial- hilfe. Gegenwärtig beträgt die Sozialhilfequo- te dieser Altersgruppe vier Prozent.

Die SKOS-Richtlinien wurden 2005 revidiert und bilden die Grundlage für eine aktivieren- de Sozialpolitik nach dem Motto „Fördern und Fordern“. Wichtiger Bestandteil der Emp- fehlungen ist ein ausdifferenziertes Anreizsys- tem, das die Erhaltung der Erwerbstätigkeit, die Erwerbsaufnahme und die Ausdehnung der Erwerbstätigkeit materiell honoriert. Die SKOS-Richtlinien empfehlen diesbezüglich die Gewährung von Einkommensfreibeträgen in einer Bandbreite von 400 bis 700 Franken (247 bis 432 €) pro Monat, abgestuft je nach Pensum der Erwerbstätigkeit oder in Abhän- gigkeit vom Einkommen³. Daneben sollen aber auch Aktivitäten nicht Erwerbstätiger, von denen eine Verbesserung der beruflichen und/oder sozialen Integration erwartet wird, durch spezifische Geldleistungen in einer Bandbreite von monatlich 100 bis 300 Fran- ken (62 bis 185 €) unterstützt werden. Per- sonen, die sich um ihre Integration bemühen, auf Grund spezifischer Lebensumstände dazu aber nicht in der Lage sind bzw. denen vom Gemeinwesen keine für sie geeignete Integrati- onsaktivität angeboten wird, erhalten gemäß SKOS-Richtlinien eine minimale Integrati- onszulage (MIZ) von monatlich 100 Franken (62 €). Da diese Anreizleistungen personen-

³ Ein Einkommensfreibetrag von beispielsweise 500 Fr. bedeutet, dass diese 500 Fr. nicht berücksichtigt werden bei der Berechnung der Sozialhilfeleistung.

Tabelle 2: Sozialhilfeempfänger nach Nationalität und Geschlecht 2004

| | Sozialhilfeempfänger in % | Sozialhilfequote |
|-----------|---------------------------|------------------|
| Total | 100 | 3 |
| Schweizer | 56.3 | 1.9 |
| Ausländer | 43.7 | 5.8 |
| Schweizer | | |
| Männer | 48.5 | 2 |
| Frauen | 51.5 | 1.9 |
| Ausländer | | |
| Männer | 52.3 | 5.7 |
| Frauen | 47.7 | 6 |

Anmerkungen: Berücksichtigt sind Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen auf Kantonsniveau, bei weiteren Mitgliedern der Unterstützungseinheit nur reguläre Fälle der Sozialhilfe. Die Sozialhil- fequote ist definiert als der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der entsprechenden Wohnbevölkerungsgruppe. Quellen: BFS, Sozialhilfestatistik 2004, Volkszählung 2000.

bezogen sind, können in einem Mehrpersonenhaushalt mehrere Personen für Integrationszulagen und/oder Einkommensfreibeträge bezugsberechtigt sein. Insofern kann hier von aktivierender Sozialhilfe gesprochen werden. Zusätzliche Leistungen in Form von Freibeträgen oder Integrationszulagen werden nur bei einer entsprechenden Gegenleistung gewährt. Inwieweit von diesen Instrumenten tatsächlich eine Anreizwirkung ausgeht, ist gegenwärtig noch unklar, weil noch keine Evaluationsstudien vorliegen.

Gleichzeitig wurden Sanktionen für den Fall festgelegt, dass Sozialhilfebeziehende nicht kooperationswillig sind, d.h. Stellenangebote ablehnen oder die Teilnahme an Integrationsprogrammen verweigern. Die Grundsicherung kann in diesen Fällen um rund 20% gekürzt werden. Inzwischen gibt es auch Urteile vom Schweizer Bundesgericht, wonach die Unterstützung bis zur Nothilfe gekürzt werden kann, wenn nachweislich jeglicher Kooperationswillen fehlt.

Die Richtlinien der SKOS sind nicht verbindlich. Dementsprechend unterscheidet sich die konkrete Ausgestaltung der Sozialhilfe beträchtlich zwischen den Kantonen. Als Beispiel sei die Situation in der Stadt Zürich beschrieben. Dort kommen Sozialhilfebeziehende, die eine unselbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, in den Genuss von Erwerbsfreibeträgen, deren Höhe nach Maßgabe des Beschäftigungsgrades ausgestaltet ist: Bei einem Beschäftigungsgrad bis 17 Prozent wird ein monatlicher Einkommensfreibetrag von 100 Franken (62 €) gewährt, bei höherem Beschäftigungsgrad bezieht sich dieser auf den entsprechenden Anteil des Höchstbetrages von monatlich 600 Franken (370 €) für eine volle Erwerbstätigkeit. Die regelmäßige Teilnahme an einem Projekt zur sozialen Integration, an Arbeits- und Qualifizierungsprogrammen, an Motivationsseminaren, berufs- oder ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen, an selbst organisierter Freiwilligenarbeit sowie die regelmäßige Pflege von Angehörigen und

der Schulbesuch eröffnen einen Anspruch auf eine Integrationszulage. Diese beträgt 100 Franken (62 €) pro Monat bei einer Tätigkeit von weniger als 14 Wochenstunden, 300 Franken (185 €) bei einer vollzeitlich ausgeübten Integrationsaktivität sowie den entsprechenden Anteil davon bei einer Tätigkeit zwischen 15 und 40 Stunden pro Woche. Als Voraussetzungen für die Gewährung einer minimalen Integrationszulage gelten die nachweisbare, begleitete Stellensuche (in Zusammenarbeit mit dem Team „Arbeit“), eine bewilligte selbstständige Erwerbstätigkeit, die Kooperation in der Zusammenarbeit mit dem RAV, die Kooperation in der Zusammenarbeit mit der IV, die Teilnahme an über die medizinisch notwendigen Leistungen hinausgehenden Aktivitäten bei belegtem Vorliegen von Krankheit sowie bei Wartefristen begründet durch interne Vollzugsschwierigkeiten, die den Zugang zu Integrationsmaßnahmen verhindern.

Neben den kantonal spezifisch ausgestalteten Anreizsystemen unterscheidet sich die Sozialhilfe für die betrachteten Falltypen ebenfalls durch die kantonalen Eigenheiten in der Ausgestaltung der Grundsicherung. Diese setzt sich gemäß SKOS-Richtlinien aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt, den Wohnkosten, den Kosten für die medizinische Grundsicherung sowie den Lohngestehungskosten (v.a. Essensspesen und Kosten für die Kinderbetreuung) zusammen.

Die Kosten für die Wohnungsmiete werden von der Sozialhilfe übernommen, sofern sie die im entsprechenden Mietzinsreglement festgelegten Höchstmieten nicht überschreiten. Die BfS-Median-Miete wird in den meisten Fällen und betrachteten Hauptstädten zumindest bis zum Erreichen des nächsten Kündigungstermins von der Sozialhilfe übernommen. Die Kosten für die medizinische Grundversorgung werden von der Sozialhilfe in allen Kantonen getragen.

Tabelle 3 zeigt das Niveau der Grundsicherung in der Stadt Zürich für drei Haushaltstypen. Es wird klar, dass das Niveau der Grundsicherung in der Schweiz vergleichsweise hoch ist. Zum Vergleich beträgt der Medianlohn eines Vollerwerbstätigen rund 67.000 Franken (41.358 €) pro Jahr.

Aus ökonomischer Sicht sind die Belastungssätze, die durch das geltende Steuer- und Transfersystem generiert werden, von zentraler Bedeutung. Zwei Kennzahlen stehen dabei im Vordergrund: der Partizipationssteuersatz und der Grenzbelastungssatz (Tabelle 4). Der Partizipationssteuersatz misst die Steuerbelastung (Einkommenssteuer plus Reduktion der Transferleistungen), die sich ergibt, wenn eine bisher nicht erwerbstätige Person eine Erwerbsarbeit aufnimmt und dabei ein bestimmtes Bruttoeinkommen erzielt. Formal ist er definiert als *1-(verfügbares Einkommen bei Erwerbstätigkeit - verfügbares Einkommen ohne Erwerbstätigkeit)/Bruttoeinkommen*. Ein Partizipationssteuersatz von 0,8 bedeutet beispielsweise, dass das verfügbare Haushaltseinkommen

nur um 20% des Bruttolohnes ansteigt, wenn der Transferempfänger eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. 80% werden von der Steuer abgeschöpft oder kompensieren lediglich den Wegfall von Transferleistungen.

Der Grenzbelastungssatz gibt demgegenüber an, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Frankens durch den Fiskus und die Transferreduktionsrate abgeschöpft werden. Im Gegensatz zum Partizipationssteuersatz, der die durchschnittliche Belastung durch Steuern und Reduktion von Transfers für ein gegebenes Bruttoeinkommen ausdrückt, zeigt der Grenzbelastungssatz, wie groß der Anteil am Verdienst einer zusätzlichen Arbeitsstunde ist, der für den Lohnempfänger nicht einkommenswirksam wird. Der Grenzbelastungssatz ist somit ein Indikator für den Anreiz, eine bereits bestehende Erwerbstätigkeit auszuweiten.

Aus den Tabellen wird klar, dass die steuerliche Belastung von geringen Einkommen in Zürich (und auch in den meisten anderen Kanto-

Tabelle 3: Niveau der Grundsicherung in der Stadt Zürich

| | Alleinstehend | Alleinerziehend, 1 Kind | Paar, 2 Kinder |
|-------------|---------------|-------------------------|----------------|
| SFR | 30.576 | 39.496 | 55.650 |
| Euro | 18.957 | 24.488 | 34.503 |

Die Werte beziehen sich auf das Einkommen, das ein Haushalt ohne Erwerbseinkommen zur Verfügung hat, um den Grundbedarf gemäß SKOS, Miete und Krankenkassenprämien zu bezahlen.

Quelle: Gerfin et al. (2007).

Tabelle 4: Partizipations- und Grenzbelastungssätze in Zürich in Prozent

| Bruttoeinkommen | Alleinstehend | Alleinerziehend | Ehepaar mit 2 Kindern |
|---------------------------------|---------------|-----------------|-----------------------|
| Partizipationssteuersatz | 0,97 | 0,92 | 0,97 |
| 12000 | 0,97 | 0,92 | 0,97 |
| 24000 | 0,91 | 0,87 | 0,91 |
| 36000 | 0,9 | 0,88 | 0,79 |
| 48000 | 0,75 | 0,71 | 0,86 |
| 60000 | 0,65 | 0,75 | 0,95 |
| Grenzbelastungssätze | | | |
| 26000 | 1,03 | 1,05 | 1 |
| 36000 | 0,21 | 0,19 | 1,06 |
| 48000 | 0,22 | 0,22 | 1,09 |
| 60000 | 0,5 | 0,25 | 0,37 |
| 100000 | 0,31 | 0,28 | 0,26 |

Quelle: Gerfin et al. (2007).

nen) sehr hoch ist. Die hohen Partizipationssteuersätze sind eine direkte Folge der hohen Grundsicherung. Die hohen Grenzbelastungen bei tiefen Erwerbseinkommen treten dort auf, wo die entsprechenden Haushalte noch berechtigt sind, Sozialhilfe zu beziehen.

6. Lohnpolitik

Im Prinzip gibt es in der Schweiz keine Lohn- oder Tarifpolitik. Der Staat hält sich aus dem Lohnfindungsprozess heraus und überlässt diese Aufgabe den Sozialpartnern (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften). Darüber hinaus sind die einzelnen Unternehmen in weiten Teilen frei, nach ihren einzelbetrieblichen Voraussetzungen die jeweils nur für diese Firma geltenden Löhne mit ihrer eigenen Belegschaft auszuhandeln. Dies führt zu einem äußerst dezentralen Lohnbildungsprozess.

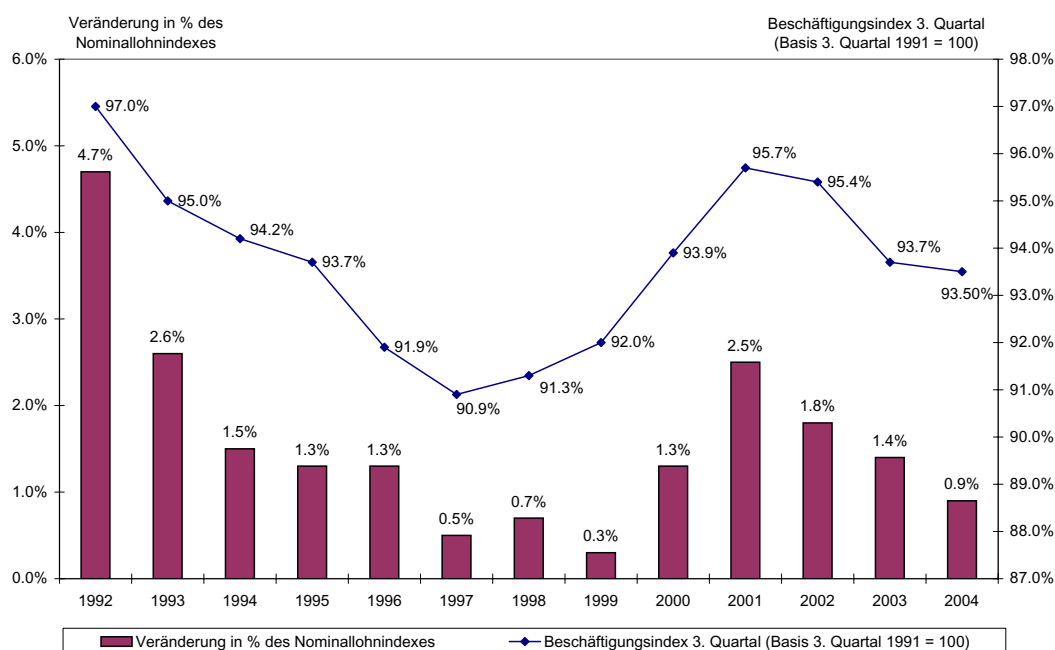
Flächentarifverträge existieren nicht, weder für Branchen noch für Regionen. Es gibt hingegen sogenannte Gesamtarbeitsverträge (GAV), die in etwa den Manteltarifverträgen in Deutschland entsprechen. Im Jahr 2005 gab es insgesamt 611 GAV, denen rund 1,5 Mio. Arbeitnehmende unterstellt waren (rund 37% der Beschäftigten in der Schweiz). Ein Teil der GAV ist allgemeinverbindlich (z.B. im Gast- und Baugewerbe). Allgemeinverbindliche GAV gelten für rund 550.000 Beschäftigte.

Mindestlöhne werden in 480 der GAV festgelegt, wovon rund 1,2 Mio. Erwerbstätige betroffen sind. Diese Mindestlöhne variieren

beträchtlich nach Branchen: die niedrigsten Mindestlöhne für Ungelernte betragen 2.281 Fr. (1.408 €) bzw. 2.520 Fr. (1.555 €) in den Branchen „Herstellung von Bekleidung“ und „Gastgewerbe“. Der Mindestlohn für Ungelernte in der Baubranche beträgt hingegen 4.110 Fr. (2.537 €) pro Monat. Die Medianlöhne in diesen Branchen sind 3.727 Fr. (2.300 €), 3.825 Fr. (2.361 €) bzw. 5.411 Fr. (3.340 €) pro Monat. Somit reflektieren die Niveauunterschiede in den Mindestlöhnen die Lohnunterschiede zwischen den Branchen. Über die arbeitsmarktpolitischen Effekte der Mindestlöhne in der Schweiz liegen bislang keine empirischen Analysen vor.

Die dezentrale Lohnbildung gibt den Unternehmen eine vergleichsweise große Flexibilität, Personalkosten auch kurzfristig zu beeinflussen. Diese Möglichkeit wird genutzt, was sich in einer relativ hohen Lohnflexibilität ausdrückt. Dies kann mit Abbildung 3 illustriert werden, die die Entwicklung der Nominallöhne und des Beschäftigungsindex zeigt. Es wird deutlich, dass sich beide Indikatoren praktisch parallel entwickeln.

Abbildung 3: Entwicklung der Nominallöhne und des Beschäftigungsindex, 1992-2004



Quelle: Bundesamt für Statistik (2005).

Die dezentrale Lohnfindung hat auch zur Folge, dass der wirtschaftspolitische Einfluss der Gewerkschaften in der Schweiz weitaus geringer ist als beispielsweise in Deutschland. Er beschränkt sich auf übergeordnete Themen der Arbeitsmarktpolitik. Die Bedeutung der Gewerkschaften hat auch in Folge der Beschäftigungsprobleme der 1990er Jahre nicht zu-, sondern sogar abgenommen. Waren 1990 noch rund 960.000 Erwerbstätige in Gewerkschaften organisiert, waren es im Jahr 2005 noch 770.000.

Trotz dieser dezentralen Lohnfindung ist die Dispersion der Löhne in der Schweiz nicht höher als in ihren Nachbarländern. Gemäß Auswertungen der OECD ist das Verhältnis des 9. Dezils der Lohnverteilung zum 1. Dezil der Lohnverteilung in der Schweiz und in Deutschland praktisch gleich groß (OECD 2004). Eine deutlich höhere Dispersion ist in Ländern wie den USA und Großbritannien zu beobachten. Zudem gibt es keine Evidenz dafür, dass die Dispersion in der Schweiz in den letzten 10 Jahren zugenommen hat.

Eine sozialpolitisch wichtige Konsequenz der Lohnpolitik ist eine zunehmende Akzentuierung der Problematik von Armut unter Erwerbstätigen. Gemäß Auswertungen des Bundesamts für Statistik ist der Anteil der Erwerbstätigen, deren verfügbare Einkommen unter der Armutsgrenze liegen, rund sieben Prozent⁴. Diese Entwicklung wird mit Besorgnis verfolgt, zumal bislang kein sozialpolitisches geeignetes Instrument besteht. Die existierende Sozialhilfe ist nach Meinung der Experten nicht ideal zur finanziellen Unterstützung von erwerbstätigen Armen. Diese Problematik wird im nächsten Abschnitt nochmals aufgegriffen.

Ein weiterer bemerkenswerter Aspekt bezüglich der Löhne betrifft das Lohnniveau, das auf den ersten Blick sehr hoch erscheint.

Wenn aber das Preisniveau mitberücksichtigt wird, relativiert sich die Höhe der Löhne in der Schweiz. Während das Schweizer Lohnniveau in Euro deutlich höher ist als in den Nachbarländern, ist es kaufkraftbereinigt vergleichbar mit demjenigen in Österreich und deutlich geringer als das Lohnniveau in Deutschland.

⁴ Betrachtet werden dabei Erwerbstätige, die mindestens 36 Stunden pro Woche arbeiten. Als Armutsgrenze werden die Richtlinien für die Sozialhilfe verwendet.

7. Steuerbelastung in der Schweiz

Das Steuersystem der Schweiz ist föderalistisch. Nur rund 28% der gesamten Einkommensteuern werden auf Bundesebene erhoben. Demgegenüber wird die Mehrwertsteuer (in der Regel 7,5%) nur auf Bundesebene erhoben. Die Kantonssteuern variieren beträchtlich zwischen den Kantonen, und auch innerhalb jedes Kantons bestehen große Unterschiede. Es kann deshalb nicht von einem schweizerischen Einkommensteuersystem gesprochen werden. Tabelle 5 zeigt die durchschnittliche Einkommenssteuerbelastung für drei verschiedene Einkommen für die Stadt Zürich. Der durchschnittliche Steuersatz am Durchschnittseinkommen beträgt 10,7%. Dazu kommen insgesamt 11,1% Sozialabgaben (Arbeitslosenversicherung 1,0%, Alters- und Hinterbliebenenversicherung AHV 5,05%, zweite Säule der Alterssicherung, die sogenannte Pensionskasse, 5,0%)⁵, die einkommensunabhängig und ohne Obergrenze sind. Zudem wird deutlich, dass die Arbeitgeberbeiträge ebenfalls 11,1% betragen; formal teilen sich also Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Beiträge zur sozialen Sicherheit. Die umlagefinanzierte und mit Umverteilung gekoppelte staatliche Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) gewährleistet nur eine relativ bescheidene Grundsicherung. Die zweite Säule besteht in einer kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge ohne sozialpolitische Komponenten. Eine dritte freiwillige Absicherung erfolgt in Form eines steuerlich privilegierten privaten Alterssparens.

Insgesamt führt dieses System dazu, dass der „tax wedge“, also die kombinierte Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbelastung relativ zu

⁵ Diese Zahlen stammen von der OECD. Der Beitrag für die Pensionskasse variiert kantonal.

den Arbeitskosten, in der Schweiz mit rund 30% im internationalen Vergleich gering ist. In Österreich beträgt dieser Anteil 47%, in Dänemark 41% und in Deutschland 52% (OECD 2006)⁶.

Die Kosten für die Krankenversicherung fallen ausschließlich bei den Beschäftigten an, die eine obligatorische Grundversicherung bei einer von rund 80 Krankenkassen abschliessen müssen. Die Prämien in der Grundversicherung sind einkommensunabhängig. Die Prämienbelastung ist in den letzten Jahren massiv gestiegen (durchschnittlich um sechs Prozent pro Jahr). Dies hat zur Folge, dass die Krankenversicherung für viele Haushalte zu einem finanziellen Problem geworden ist. Gegenwärtig erhalten über 30% der Bevölkerung aus diesem Grund Transfers in Form von Prämienverbilligungen, d.h. der Staat übernimmt einen Teil der Prämien.

Ein wichtiger Aspekt der Einkommensteuer in der Schweiz betrifft die Besteuerung von Ehepaaren. Gegenwärtig wird das gemeinsame Einkommen besteuert, ohne Möglichkeit eines Ehegattensplittings. Dies hat eine vergleichsweise hohe Grenzbelastung des Einkommens des Zweitverdieners (in der Regel die Ehefrau) zur Folge. Mögliche Reformen in Richtung Individualbesteuerung oder Splitting-Modelle werden gegenwärtig politisch diskutiert.

Die durchschnittliche Einkommensteuerbelastung bei einem Bruttoeinkommen von 70.000 Franken (43.209 €) variiert zwischen den Kantonen von 6,9% bis 15,9%. Dieser Unterschied in der Steuerbelastung wird von vie-

⁶ Jeweils berechnet beim Durchschnittseinkommen im jeweiligen Land.

Tabelle 5: Durchschnittliche Belastung, Stadt Zürich

| | 67% | 100% | 133% |
|-----------------------------|------------|-------------|-------------|
| Bundessteuer | 0.50% | 1.20% | 2.10% |
| Kantons- und Gemeindesteuer | 7.00% | 9.50% | 11.30% |
| Total | 7.60% | 10.70% | 13.50% |
| Arbeitnehmer Sozialabgaben | 11.10% | 11.10% | 11.10% |

Anmerkung: Einkommen in Prozent des Durchschnitts, 100% = 71.595 SFR (44.194 €)

Quelle: OECD (2006).

len Seiten als einer der Vorteile der Schweizer Wirtschaft gesehen (Stichwort Steuerwettbewerb). Er drückt sich auch - und eher wichtiger - in der Unternehmensbesteuerung aus. In diesem Bereich ist die Steuerbelastung im internationalen Vergleich niedrig (Eichler et al. 2005), so dass die Schweiz insgesamt über ein beträchtliches Maß an Standortattraktivität verfügt.

Es gibt eine Reihe von empirischen Untersuchungen über den Einfluss der Steuern auf das Arbeitsangebot in der Schweiz (z.B. Gerfin et al. 2002, Nyffeler 2006). Diese Studien finden, dass einzig für verheiratete Frauen eine signifikante Elastizität des Arbeitsangebots besteht, diese aber immer noch relativ gering ist. Insgesamt deutet die empirische Evidenz nicht darauf hin, dass vom Steuersystem nennenswerte negative Arbeitsanreize ausgehen.

Eine weitere Reformoption, die gegenwärtig geprüft wird, ist die Einführung von erwerbsabhängigen Steuergutschriften nach dem Modell des Earned Income Tax Credit in den USA oder des Working Tax Credit in Großbritannien. Solche Modelle können einerseits dazu dienen, die Anreize zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit zu stärken, und andererseits zur Einkommenssicherung von Erwerbstätigen mit ungenügendem Einkommen beitragen. Die erwarteten Wirkungen erwerbsabhängiger Steuergutschriften für die Schweiz wurden in zwei Studien basierend auf Simulationsrechnungen untersucht. In beiden Studien wurden mögliche Verhaltensänderungen der betroffenen Haushalte und somit die Anreizwirkungen der Steuergutschriften berücksichtigt. Gerfin et al. (2002) analysieren die Wirksamkeit von erwerbsabhängigen Steuergutschriften bei der Bekämpfung von Armut unter Erwerbstätigen. Das Hauptergebnis der Analyse lautet, dass erwerbsabhängige Steuergutschriften zwar relativ effektiv Armut unter Erwerbstätigen bekämpfen können, die Arbeitsangebotseffekte aber negativ sind. Zudem ist mit einer deutlichen Mehrbelastung der öffentlichen Hand zu rechnen.

Gerfin et al. (2007) erweitern die Analyse, indem neben partialanalytischen Simulationen auch Simulationen in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell durchgeführt und so die Abhängigkeiten zwischen Arbeitsmarkt und übriger Wirtschaft berücksichtigt werden. Die Ergebnisse bestätigen diejenigen von Gerfin et al. (2002): erwerbsabhängige Steuergutschriften entfalten in der Schweiz auch im allgemeinen Gleichgewicht negative Beschäftigungswirkungen.

Neben erwerbsabhängigen Steuergutschriften wird in Gerfin et al. (2007) ein Lohnsubventionsmodell analysiert. Dieses sieht vor, dass der Arbeitgeberanteil an den Sozialabgaben für Monatslöhne unter 3000 Franken (1.851 €) vollumfänglich vom Staat getragen wird. Dadurch sinken die Arbeitskosten für die Unternehmen um 15%. Für Löhne zwischen 3.000 und 4.000 Franken (1.851 und 2.469 €) gehen die Lohnsubventionen progressiv auf null zurück. Diese Maßnahme erhöht theoretisch die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich. Die Simulationsergebnisse im allgemeinen Gleichgewicht weisen allerdings einen Nulleffekt in Beschäftigung und Wachstum aus, verbunden mit einer zusätzlichen Steuerbelastung von 2,6%.

8. Immigrationspolitik

Die Immigrationspolitik spielt für das Funktionieren des Arbeitsmarkts in der Schweiz eine zentrale Rolle. Seit 1970 wird die Zuwanderung durch Kontingente reguliert, seit dem Inkrafttreten der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU liegt der Fokus Zuwanderungspolitik nur noch bei den sogenannten Drittstaaten (Nicht-EU-/EFTA-Staaten). Mit den Ländern der EU und der EFTA besteht ein Freizügigkeitsabkommen, das es den Bürgern dieser Staaten erlaubt, sich beim Vorliegen eines Arbeitsvertrags in der Schweiz aufzuhalten. Bezüglich der Bürger der Drittstaaten wird die Politik verfolgt, dass nur dann Arbeitsbewilligungen ausgestellt werden, wenn keine Schweizer oder Ausländer aus dem EU-/EFTA-Raum gefunden werden können. Dabei können ausschließlich hochqualifizierte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus den Drittstaaten berücksichtigt werden.

Abbildung 4 illustriert die Entwicklung der Einwanderung von 1991 bis 2005. Zunächst wird offensichtlich, dass sich die Immigration insgesamt der Wirtschaftsentwicklung anpasst und in den Rezessionsjahren 1991 bis 1997

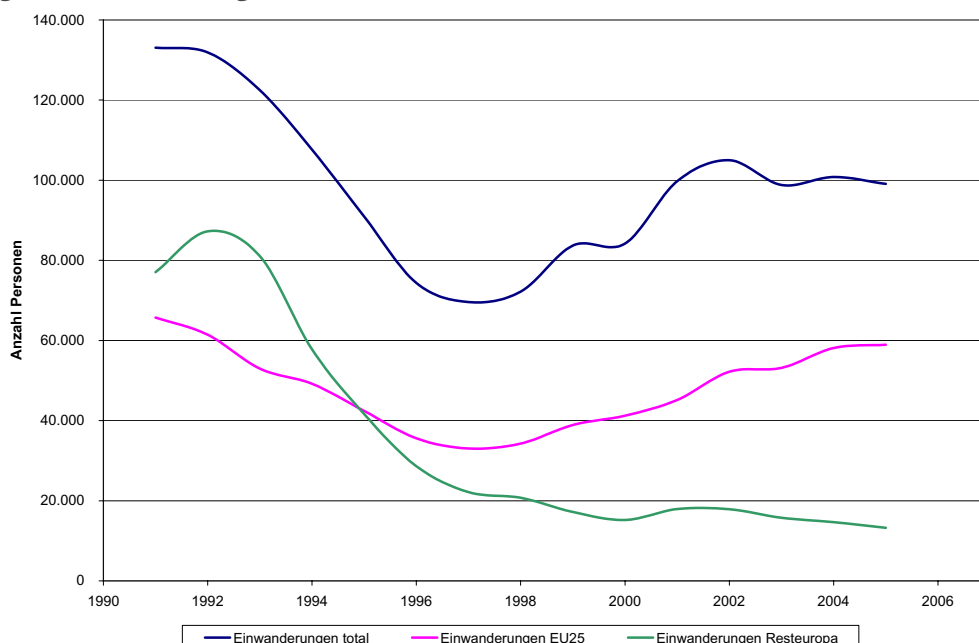
und 2002 abnahm. Zudem zeigt sich deutlich die Veränderung in der Zuwanderungspolitik. Die Zuwanderung aus dem Nicht-EU-Raum hat kontinuierlich abgenommen, während jene aus dem EU-Raum seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich zugenommen hat.

Die Änderungen der Zuwanderungspolitik machen sich langsam in der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer bemerkbar. Im Jahr 2000 verfügten insgesamt 18,5% der ausländischen Bevölkerung über eine Tertiärausbildung (Flückiger und Falter 2004). In den Jahren 1980 und 1990 betrug dieser Anteil noch konstant 12%. Besonders deutlich wird diese Veränderung der Politik darin, dass im Jahr 2000 der Anteil der Ausländer mit Tertiärausbildung unter denjenigen, die in den letzten fünf Jahren eingewandert waren, 39% betrug. 1990 belief sich dieser Anteil noch auf 15%.

Das Spiegelbild dieser Entwicklung stellt die Abnahme des Anteils der Geringqualifizierten⁷ unter den Ausländern dar, der von 62%

⁷ Unter geringqualifiziert wird hier verstanden, dass das Bildungsniveau nicht über die Sekundarstufe I hinausgeht.

Abbildung 4: Einwanderung in die Schweiz, 1991-2005



Quelle: Bundesamt für Statistik (2006c).

im Jahr 1980 auf 52% im Jahr 2000 gesunken ist. Diese Abnahme ist darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Geringqualifizierten an den Ausländern, die zwischen 1995 und 2000 eingewandert sind, rund 39% betragen hat. Dieser Anteil war 1980 und 1990 mit über 60% deutlich höher. Dennoch bleibt festzuhalten, dass a) der Anteil der Geringqualifizierten in der Gruppe der Ausländer des Jahres 2000 nahezu doppelt so hoch war wie der entsprechende Anteil bei den Schweizern (29%), und b) der Anteil bei den Neueinwanderern mit 39% immer noch deutlich über dem Niveau bei den Inländern lag. Dies illustriert, dass die Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Zuwanderung stark begrenzt sind. Erstens kann der Bundesrat nur noch im Bereich der Drittstaaten die Zuwanderung steuern, aus denen aber nur rund 40% der im Jahr 2000 in der Schweiz lebenden Ausländer stammten. Zweitens erfolgten 43% der Zuwanderung über den Familiennachzug.

Diese deskriptive Analyse der Migration zeigt auf, dass die Einwanderungspolitik bis Anfang der 1990er Jahre zu einem strukturellen Arbeitsmarktproblem in der Schweiz geführt hat. Der Bestand an permanent niedergelassenen Ausländern enthält einen überproportional großen Anteil Geringqualifizierter. Dies hat zur Folge, dass der Anteil der Ausländer in der Arbeitslosigkeit und der Sozialhilfe überproportional groß ist. Dieses Problem, das sich in Zukunft nur langsam abschwächen wird, stellt eine der großen Herausforderungen an die schweizerische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dar.

9. Schlussfolgerungen

Im Folgenden werden nochmals die wesentlichen Determinanten des Erfolgs des Schweizer Arbeitsmarkts zusammengefasst. Diese tragen entscheidend zur Anpassungsfähigkeit des schweizerischen Arbeitsmarktes an strukturelle Veränderungen bei.

Dezentrale Lohnfindung

Die dezentrale Lohnfindung gibt den einzelnen Unternehmen erheblichen Spielraum, Personalkosten auch kurzfristig zu beeinflussen. Die Unternehmen sind weitgehend frei, nach ihren spezifischen Voraussetzungen, die jeweils nur für ihren Betrieb geltenden Löhne mit der eigenen Belegschaft auszuhandeln. Zur dezentralen Lohnfestsetzung gehört auch, dass Arbeitskonflikte zuerst im Unternehmen geregelt werden. Nur wenn eine innerbetriebliche Lösung scheitern sollte, kommt es zu einem mehrstufigen externen Verfahren. Dabei sind zunächst die Verbände am Zuge, dann eine Streitschlichtungsstelle, und schließlich wird eine Schiedsstelle angerufen.

Geringe Kündigungsfristen

Die Kündigungsfrist beträgt in der Schweiz je nach Betriebszugehörigkeit ein bis maximal drei Monate. Der Unternehmer braucht in der Regel keine weitere Begründung bei Entlassungen zu geben. Langwierige Arbeitsgerichtsprozesse oder teure Abfindungen entfallen in der Regel. Abfindungen gibt es nur für langjährig Beschäftigte auf der Grundlage einer klaren gesetzlichen Regelung. Im Ranking der OECD-Länder bei der Strenge des Kündigungsschutzes zählt die Schweiz zu den liberalsten Ländern. Dies gilt auch für andere Indikatoren des Beschäftigungsschutzes, die von der OECD berechnet werden. So gibt es praktisch keine gesetzlichen Einschränkungen bei Zeitverträgen und Zeitarbeit-Vermittlungsagenturen (OECD 2004).

Niedrige Lohnnebenkosten

In der Schweiz werden die sozialstaatlichen Aufgaben durch direkte Beiträge nach dem Versicherungsprinzip finanziert. Deshalb werden weniger als in anderen Ländern die Löhne als Berechnungsgrundlage für gesetzliche Vorsorgesysteme verwendet. Vielmehr muss man sich in vielen Fällen aus seinem Gesamteinkommen bei privaten Versicherungen gegen Altersrisiken, Krankheit, Invalidität, Unfall usw. versichern. Dies führt zu geringen Lohnnebenkosten. Der Preis dafür ist allerdings, dass diese Versicherungen für viele Haushalte in den letzten Jahren zu einer beträchtlichen finanziellen Belastung geworden sind.

Fordern und Fördern

Die Reform der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsvermittlung und die Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stellt auf das Prinzip der Aktivierung der Arbeitslosen ab. Die Höhe des Arbeitslosengeldes ist im internationalen Vergleich hoch, wird aber nur bis zu einem halben Jahr bedingungslos gewährt. Danach muss eine subventionierte Beschäftigung oder eine Qualifizierungsmaßnahme angenommen werden, damit das Arbeitslosengeld weiter bezahlt wird (insgesamt höchstens 18 Monate). Dieses „Fordern und Fördern“-Prinzip wird seit 2006 auch in der Sozialhilfe zunehmend eingesetzt.

Zusammengefasst zeigt sich, dass in der Schweiz der Arbeitsmarkt in beträchtlichem Maß als Markt funktioniert. Die Entscheidungsfindung bezüglich der Löhne erfolgt weitgehend dezentral auf der Ebene der einzelnen Unternehmung. Bei der sozialen Sicherheit wird das Äquivalenzprinzip verfolgt, d.h. es besteht eine klare Trennung von sozialpolitisch begründeter Umverteilung und Versicherungszielen. Gerechtigkeitsziele sollen durch direkte steuerfinanzierte Leistungen an

die Bedürftigen erreicht werden, während Sicherheitsziele eher durch individuelle beitragsfinanzierte Vorsorgemaßnahmen bei privaten Versicherungen erreicht werden. Dies hat allerdings in jüngster Zeit auch vermehrt zu sozialen Problemen geführt, so dass z.B. die Krankenversicherung inzwischen für über 30% der Bevölkerung durch staatliche Leistungen (teilweise) übernommen wird.

Insgesamt basiert die Arbeitsmarktpolitik der Schweiz auf dem Grundsatz, dass der Arbeitsmarkt so wenig wie möglich reguliert werden soll. Gleichzeitig ist die staatliche Aufgabe, Personen zu unterstützen, die entweder keine Arbeit oder zu geringes Einkommen haben, relativ unbestritten. Diese Eigenschaft trägt wesentlich zur Erfolgsbilanz des Schweizer Arbeitsmarkts bei.

Literatur

Bundesamt für Statistik (2005), Lohnentwicklung 2004, Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2006a), Sozialhilfestatistik 2004, Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2006b), Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2004: Resultate auf nationaler Ebene, Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2006c), „Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz: Bericht 2006, Neuenburg.

Egger, M./C. Lenz (2006), „Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung“, Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 18, Bern.

Eichler, M./C. Elschner/M. Overesch (2005): «IBC Taxation Index 2005: Effective Tax Burden of Companies and on Highly Qualified Manpower», Basel, BAK Basel Economics research report, www.bakbasel.com.

Flückiger, Y./J.M. Falter (2004), „Bildung und Arbeitsmarkt“, Volkszählung 2000, Bundesamt für Statistik, 2004, Neuenburg.

Frölich, M. et al. (2007), „Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden“, Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr 20, Bern.

Gerfin, M./M. Lechner (2002), “A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policies in Switzerland”, *Economic Journal* 854-893, 112, 2002.

Gerfin, M./M. Lechner/H. Steiger (2005), “Does Subsidised Temporary Employment bring the Unemployed back to work?”, *Labour Economics: An International Journal*, 12, 807-835, 2005.

Gerfin, M. et al. (2002), „Steuergutschriften, Mindestlöhne und Armut unter Erwerbstätigen in der Schweiz“, seco, Grundlagen der Wirtschaftspolitik 5, Bern, 2002.

Gerfin, M. et al. (2007), „Erwerbsabhängige Steuergutschriften für die Schweiz“, mimeo, Universität Bern.

Lalive, R./J. C. van Ours/J. Zweimüller (2002). The Impact of Active Labor Market Programs on the Duration of Unemployment. Mimeo, University of Zurich.

Lalive, R./T. Zehnder/J. Zweimüller (2006), „Makroökonomische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz“, Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 19, Bern.

Lalive, R./J. Zweimüller (2000). Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarktliche Maßnahmen und Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 6, seco.

Nyffeler, R. (2006), „Female Labour Supply and Taxes in Switzerland“, Dissertation, Universität Bern.

OECD (2004), Employment Outlook 2004, Paris.

OECD (2006), OECD Tax Data Base 2006.

Straubhaar, T./H. Werner (2003), „Arbeitsmarkt Schweiz - ein Erfolgsmodell?“, Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 60 - 75.

Regulierung am österreichischen Arbeitsmarkt

Helmut Hofer

Institut für Höhere Studien Wien

Rudolf Winter-Ebmer

Institut für Höhere Studien Wien
Johannes Kepler Universität Linz
IZA Bonn

1. Einleitung

Die hohen und persistenten Arbeitslosenquoten in Europa seit Beginn der 1980er Jahre haben den Arbeitsmarkt ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Aufmerksamkeit gerückt. Hierbei zeigt sich, dass nicht alle Staaten Europas vom „Europäischen Arbeitslosigkeitsproblem“ gleich betroffen sind. So werden beispielsweise Großbritannien, die Niederlande und Dänemark als Beispiele für Länder angeführt, die es - ausgehend von hohen Arbeitslosenquoten - geschafft haben, die Arbeitslosigkeit deutlich zu reduzieren. Österreich zählt ebenfalls zu den Staaten mit einer vergleichsweise günstigen Arbeitsmarktpartenance; im Gegensatz zu den genannten Ländern konnte Österreich, so wie die Schweiz, seine Arbeitslosenquote immer auf einem relativ niedrigen Niveau halten.

Im folgenden werden die Institutionen des österreichischen Arbeitsmarkts und deren Beitrag zu der vergleichsweise günstigen Arbeitsmarktsituation analysiert. Nicht explizit behandelt werden wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen (etwa die makroökonomische Stabilitätsorientierung der Wirtschaftspolitik, die standortorientierte Steuerpolitik etc.), die zur guten Wachstums- und Arbeitsmarktentwicklung beigetragen haben. Ebenfalls nicht näher untersucht wird die (konjunkturelle) Reaktion des Arbeitskräfteangebots auf Veränderungen der Beschäftigungschancen; diese hat im Zeitverlauf zwar abgenommen, bleibt aber im internationalen Vergleich immer noch hoch (Hofer 2006a).

Im internationalen Vergleich zeichnet sich Österreich durch die hohe Qualität der Arbeitsbeziehungen aus, die signifikant zur niedrigen Arbeitslosigkeit beiträgt (Blanchard und Philippon 2006). Typisch für Österreich ist die starke Einbindung der Sozialpartner, die sich insbesondere in der Lohnpolitik, aber auch in der Arbeitsmarktpolitik, zeigt. Fundamentale Reformen am Arbeitsmarkt gab es in Österreich nicht, vielmehr kleine Reformschritte („Abfertigung Neu“, Verschärfung der Zumutbarkeitsbedingungen, verstärkte Aktivierung

der Arbeitslosen, Maßnahmen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters, usw.). Insgesamt gesehen besteht eine gute Balance zwischen notwendiger Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt (Europäische Kommission 2006).

Neben dem Lohnbildungsprozess werden in diesem Beitrag die Ausgestaltung der Kündigungsschutzregulierungen, die aktive und passive Arbeitsmarktpolitik, sowie die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit diskutiert. Aufgrund der ungünstigen Situation der älteren Arbeitskräfte in Österreich werden auch Reformen im Pensionsbereich behandelt. Im letzten Abschnitt wird zusammenfassend auf die Erfolgsfaktoren des österreichischen Arbeitsmarktes und auf allfällige Lehren für andere Länder eingegangen.

2. Der österreichische Arbeitsmarkt in internationaler Perspektive

Österreich ist eine hochentwickelte Volkswirtschaft: Das Bruttosozialprodukt pro Kopf betrug 2004 27.666 € (in Kaufkraftstandards); damit liegt Österreich im Spitzenfeld der Staaten der Europäischen Union. Seit Mitte der 1990er Jahre ist Österreich etwas rascher als der Durchschnitt der Eurozone gewachsen (vgl. Abbildung 1). Im internationalen Vergleich stellt sich die aktuelle Situation am österreichischen Arbeitsmarkt günstig dar. Zieht man die Arbeitslosigkeit als Indikator heran, weist Österreich im Jahresdurchschnitt 2006 laut Eurostat eine Arbeitslosenquote von 4,8% aus, was deutlich unter dem Schnitt der EU-Staaten liegt. Tabelle 1 zeigt ausgewählte Indikatoren für die Arbeitsmarktlage 2005 für Österreich und den Durchschnitt der EU-15. Mit knapp 69% liegt die Beschäftigungsquote um rund fünf Prozentpunkte über dem Schnitt der EU. Vergleichsweise ungünstig stellt sich die Beschäftigungssituation bei den Älteren dar.

Aufgrund der Lehrlingsausbildung konnte die Jugendarbeitslosigkeit in Österreich traditionell niedrig gehalten werden. In den letzten

Jahren zeigten sich aber immer größere Probleme am Arbeitsmarkt der Jugendlichen. Dies ist teilweise konjunkturell bedingt, reflektiert aber auch Strukturschwächen im Bildungssystem und damit zusammenhängend Integrationsprobleme von Migranten bzw. von Personen mit Migrationshintergrund. Die Zahl der Lehrbetriebe ist trotz nicht unbedeutender Förderungen rückläufig, die Unternehmen klagen über Defizite hinsichtlich der persönlichen und fachlichen Qualifikationen der Jugendlichen.

Langzeitarbeitslosigkeit stellt zwar auch für Österreich ein Problem dar, die Arbeitslosenquote der Langzeitarbeitslosen beträgt aber nur 1,3%. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den gesamten Arbeitslosen beträgt damit rund 25%, im Vergleich zu 41% im EU-Schnitt. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen haben sicherlich dazu beigetragen, die Langzeitarbeitslosigkeit vergleichsweise niedrig zu halten.

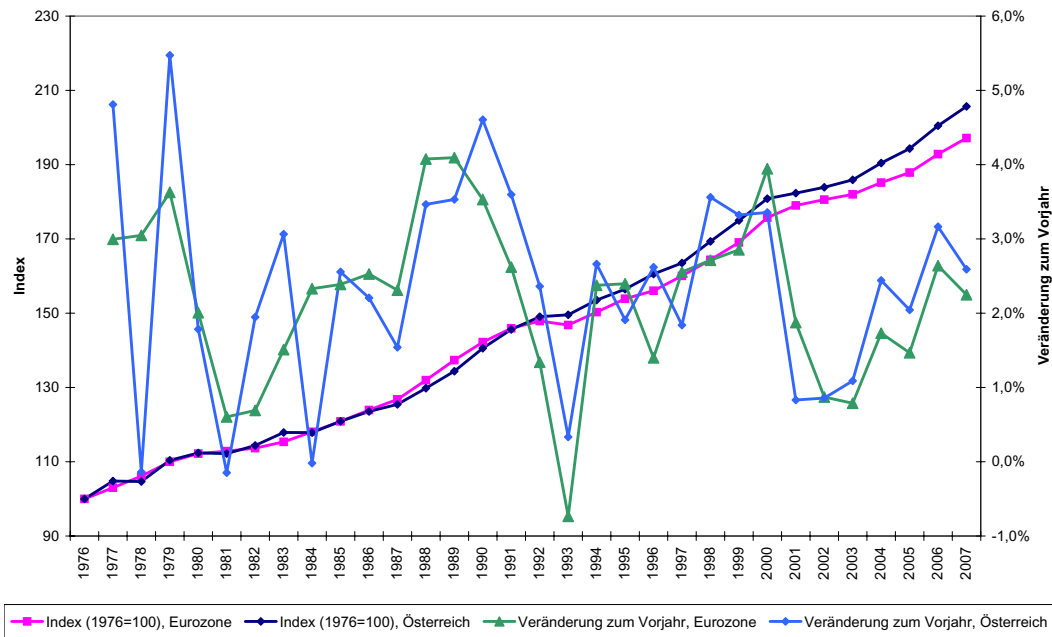
In Einklang mit der internationalen Evidenz zeigt sich auch in Österreich ein klarer nega-

Tabelle 1: Arbeitsmarktindikatoren, Österreich und EU-15

| | Österreich | | EU-15 | |
|-----------------------------|------------|-------|-------|-------|
| | 1995 | 2005 | 1995 | 2005 |
| Arbeitslosenquote | 3.9% | 5.2% | 10.1% | 7.9% |
| -Jugendliche 15-24 | 5.6% | 10.3% | 21.1% | 16.7% |
| Erwerbsquote | 71.4% | 72.4% | 67.2% | 71.0% |
| Beschäftigungsquote | 68.8% | 68.6% | 60.1% | 65.2% |
| - Ältere 55-64 | 29.7% | 31.8% | 36.0% | 44.1% |
| Teilzeitbeschäftigungsquote | 13.6% | 21.1% | 15.8% | 20.2% |
| Langzeitarbeitslosenquote | 1.0% | 1.3% | 4.9% | 3.3% |
| Frauen | | | | |
| Arbeitslosenquote | 5.0% | 5.5% | 12.0% | 8.9% |
| -Jugendliche 15-24 | 6.8% | 9.9% | 23.5% | 17.1% |
| Erwerbsquote | 61.7% | 65.6% | 56.6% | 63.2% |
| Beschäftigungsquote | 59.0% | 62.0% | 49.7% | 57.4% |
| - Ältere 55-64 | 18.2% | 22.9% | 25.3% | 35.4% |
| Teilzeitbeschäftigungsquote | 26.8% | 39.3% | 31.0% | 36.2% |
| Langzeitarbeitslosenquote | 1.5% | 1.4% | 6.1% | 3.7% |
| Männer | | | | |
| Arbeitslosenquote | 3.1% | 4.9% | 8.7% | 7.0% |
| -Jugendliche 15-24 | 4.5% | 10.7% | 18.9% | 16.4% |
| Erwerbsquote | 81.1% | 79.3% | 77.8% | 78.9% |
| Beschäftigungsquote | 78.5% | 75.4% | 70.5% | 72.9% |
| - Ältere 55-64 | 42.2% | 41.3% | 47.2% | 53.1% |
| Teilzeitbeschäftigungsquote | 3.8% | 6.1% | 5.2% | 7.7% |
| Langzeitarbeitslosenquote | 0.7% | 1.3% | 4.1% | 2.9% |

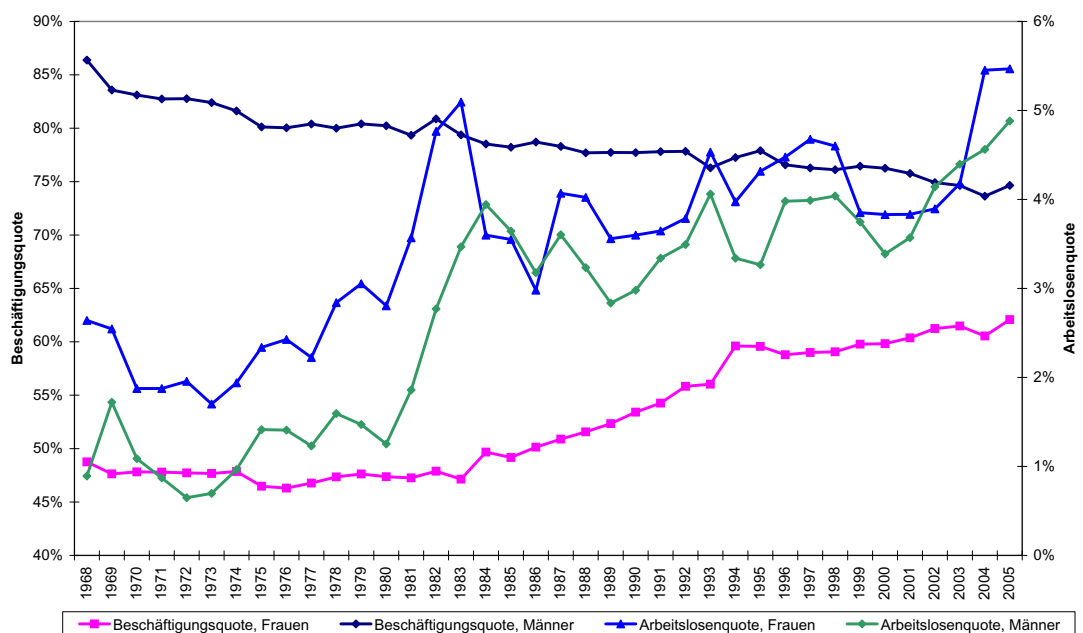
Quelle: Employment in Europe 2006.

Abbildung 1: Wirtschaftswachstum Österreich und Eurozone



Quelle: OECD Economic Outlook, eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Beschäftigungsquote und Arbeitslosenquote nach Geschlecht



Quelle: OECD Labour Force Statistics Database.

tiver Zusammenhang zwischen Qualifikationsniveau, gemessen am höchsten Bildungsabschluss, und Arbeitslosigkeitsrisiko. In längerfristiger Betrachtung hat insbesondere die Arbeitslosenquote bei den geringqualifizierten Personen deutlich zugenommen (vgl. Hofer 2006a).

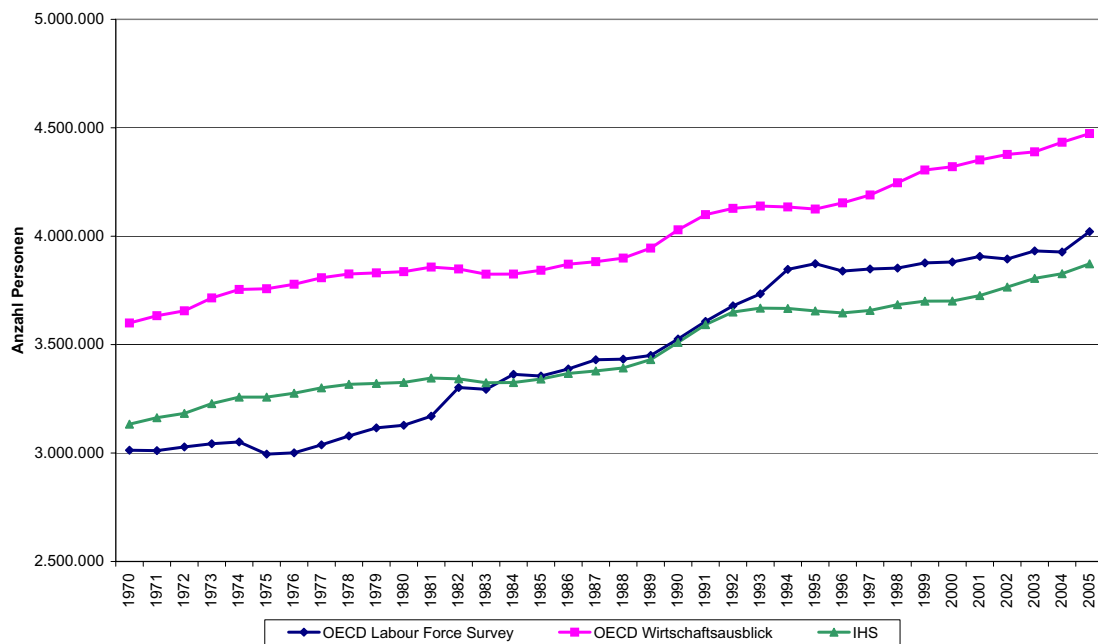
Die Arbeitslosenquote der Frauen fällt dabei geringfügig höher aus, während die Beschäftigungsquote deutlich hinter den Männern zurückbleibt (siehe Abbildung 2). Längerfristig gesehen hat die Frauenbeschäftigung kräftig expandiert, während die Männerbeschäftigung stagnierte (Hofer et al. 2005). Die von Frauen besetzten neu geschaffenen Arbeitsplätze entfallen überwiegend auf Teilzeijobs im Dienstleistungsbereich.

In den 1980er Jahren konnte die Beschäftigung in Österreich deutlich ausgeweitet werden. Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich das Tempo der Beschäftigungsexpansion aber verlangsamt. Es entstanden primär (Teilzeit-) Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor, Vollzeitarbeitsplätze im Industriebereich gingen hingegen verloren. Aufgrund der zunehmenden Bevölkerung (Migration) blieb die Beschäftigungsquote seit Mitte der 1990er Jahre etwa konstant. Im längerfristigen Vergleich ist eine Zunahme der Arbeitslosigkeit zu bemerken, die Arbeitslosenquote in Österreich blieb aber immer deutlich hinter Werten wie etwa in Deutschland zurück. Der starke Anstieg der Arbeitslosenquote 2004 dürfte durch die statistische Umstellung des Mikrozensus (Arbeitskräfteerhebung) bedingt sein, wobei die Arbeitslosigkeit (laut Eurostat) seit Mitte der 1990er Jahre bis 2003 etwa um einen halben Prozentpunkt zu niedrig eingeschätzt wird.

Die Abbildungen 3 bis 6 (folgende Seiten) bieten einen Überblick über die Entwicklungen am österreichischen Arbeitsmarkt (Arbeitsangebot, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit) für den Zeitraum 1970 bis 2005. Für einen so langen Zeitraum sind statistische Brüche (z. B. bei Definitionen und Stichproben) nicht zu ver-

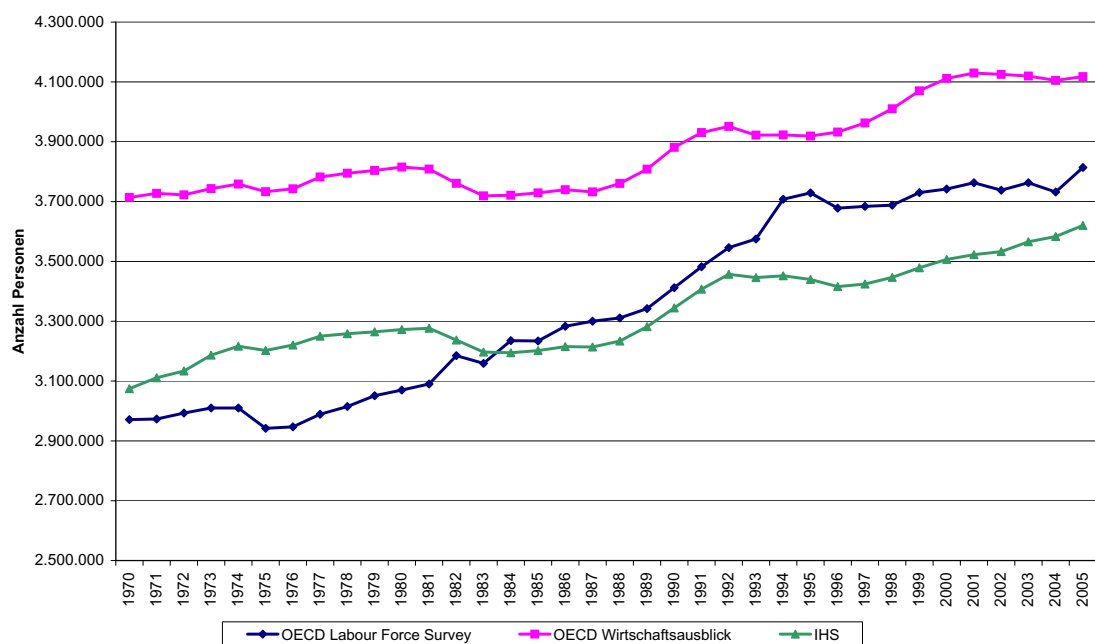
meiden. So wurde beispielsweise der Mikrozensus (Labour Force Survey) 1994 und 2004 umgestellt. Wie bereits erwähnt, erklärt diese Umstellung den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2004. Um einen einigermaßen konsistenten Überblick zu liefern, werden drei verschiedene Datenquellen herangezogen. Die folgenden Grafiken greifen auf die Labour Force Survey-Datenbank der OECD - diese enthält die Daten der Arbeitskräfteerhebung und liegt damit den Arbeitsmarktindikatoren der Europäischen Union zugrunde - auf die Daten des Wirtschaftsausblicks der OECD und auf nationale Datenquellen zurück. Abgesehen von Niveauunterschieden zeigen die Daten aber meist eine recht ähnliche Entwicklung.

Abbildung 3: Entwicklung des Arbeitsangebots (verschiedene Berechnungen)



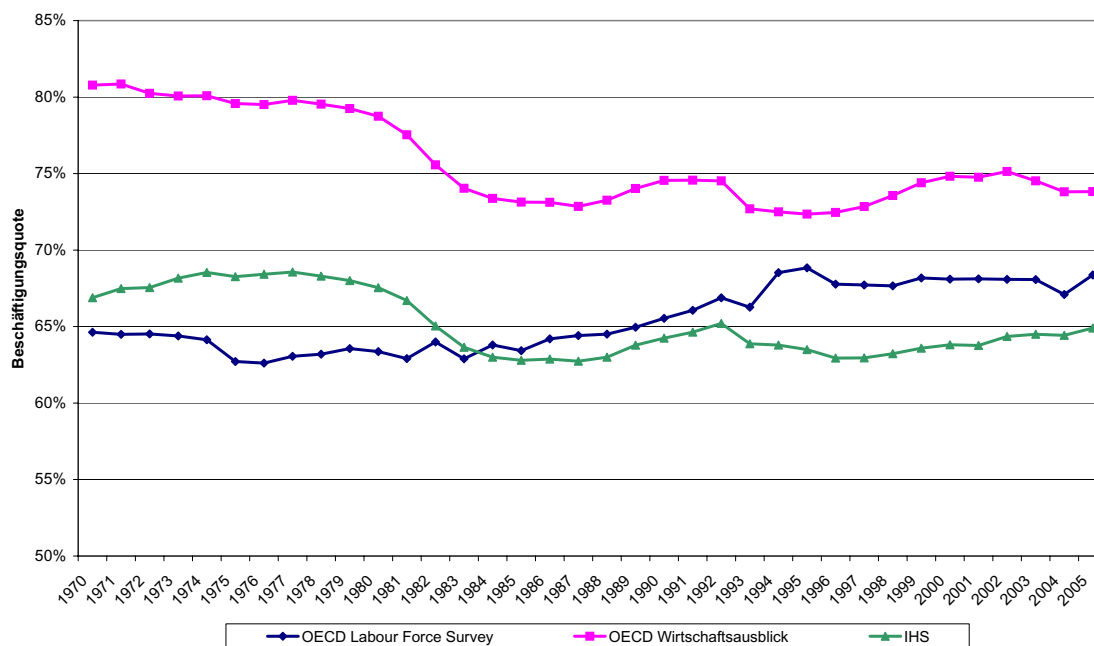
Quelle: OECD Labour Force Statistics, OECD Economic Outlook, eigene Berechnungen.

Abbildung 4: Entwicklung der Beschäftigung



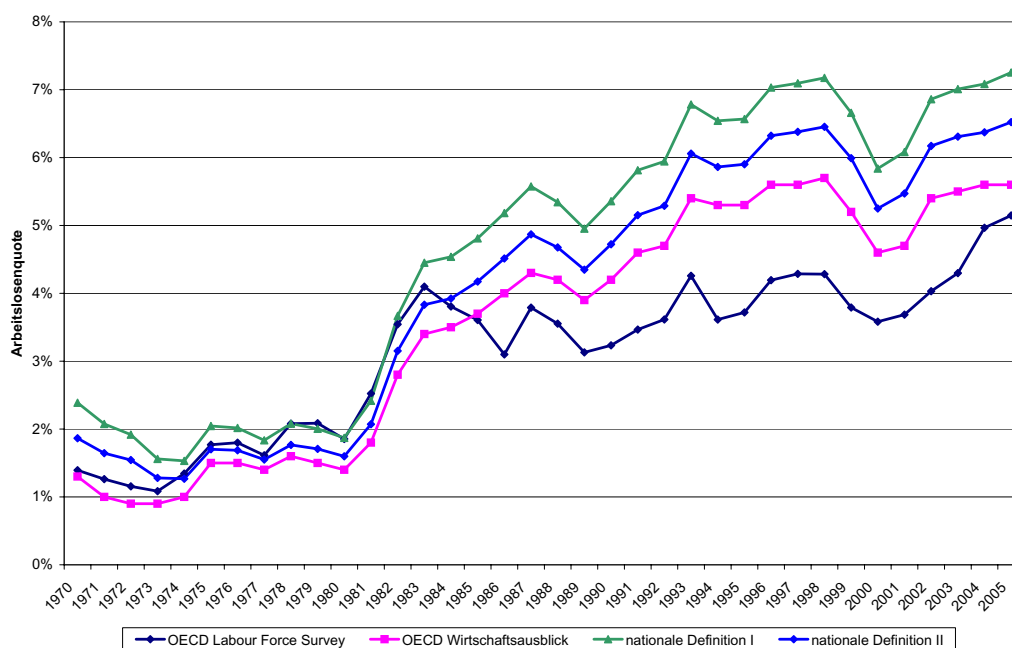
Quelle: OECD Labour Force Statistics, OECD Economic Outlook, eigene Berechnungen.

Abbildung 5: Beschäftigungsquoten



Quelle: OECD Labour Force Statistics, OECD Economic Outlook, eigene Berechnungen.

Abbildung 6: Arbeitslosenquoten



Quelle: OECD Labour Force Statistics, OECD Economic Outlook, eigene Berechnungen.

3. Institutionen des österreichischen Arbeitsmarkts

3.1 Lohnbildung in Österreich

Die österreichische Lohnpolitik orientiert sich stark an makroökonomischen Rahmenbedingungen und ist nur unter Berücksichtigung ihrer Verankerung in der Sozialpartnerschaft zu verstehen. Getragen wird die Lohnpolitik sowohl auf Seiten der Arbeitnehmer als auch auf Seiten der Unternehmer von großen, zentral organisierten Interessensvertretungen mit umfassendem Vertretungsanspruch.

Die Lohnverhandlungen erfolgen auf sektoraler Ebene, wobei die Arbeitnehmerseite von der jeweiligen Fachgewerkschaft des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) und die Arbeitgeberseite von der betroffenen Sektion der Wirtschaftskammer vertreten wird. Lohnverhandlungen finden im Allgemeinen jährlich statt, wobei sowohl die Erhöhung der Kollektivvertragslöhne als auch die der Ist-Löhne (tatsächlich bezahlte Löhne) vereinbart wird. Kollektivverträge sind bindend für alle Unternehmen und für alle Beschäftigten. Der Grad der Tarifbindung wird (im privaten Sektor) auf 98% geschätzt (Eiro 2002)¹. In den Unternehmen können, individuell oder zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung, weitere Erhöhungen (Überzahlungen) der Ist-Löhne ausgehandelt werden. Aufgrund der engen Verbindungen zwischen Betriebsräten und der Gewerkschaft erfolgt auch auf Unternehmensebene eine gewisse Koordinierung der Lohnpolitik. Einen gesetzlichen Mindestlohn gibt es in Österreich nicht. Die in den einzelnen Kollektivverträgen festgelegten Löhne dürfen allerdings nicht unterschritten werden.

Traditionell orientieren sich die Tarifpartner am Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und der Inflationsentwicklung, weiters fließen die aktuelle Arbeitsmarktlage sowie die internationale Wettbewerbsfähigkeit in die Betrachtungen ein. Pro Jahr wer-

den rund 400 Lohnabkommen (Pollan 2005) abgeschlossen, trotz dieser hohen Anzahl an Lohnabschlüssen ist die österreichische Lohnpolitik de facto hoch koordiniert. Die relativ uniformen Lohnabschlüsse können durch die informelle Koordinierung auf der Ebene des ÖGB und der Wirtschaftskammer und die Lohnführerschaft der Metallarbeitergewerkschaft erklärt werden. Der Metallerabschluss im Zuge der Herbstlohnrunde dient den anderen Branchen als informelle Lohnleitlinie.

Im Gegensatz zu den skandinavischen Ländern wurde in Österreich keine solidarische Lohnpolitik verfolgt. Es bestehen deutliche Lohnunterschiede nach Geschlecht, Alter und Ausbildung. Im internationalen Vergleich dürfte die Lohndifferenzierung in Österreich relativ hoch ausfallen (vgl. etwa Pollan 2005).

Die Flexibilität, mit der die Reallohnentwicklung in einer Ökonomie auf externe oder interne Angebotsschocks reagiert, bildet eine essentielle Determinante der makroökonomischen Performanz einer Volkswirtschaft. Im internationalen Vergleich zählt Österreich zu den Ländern mit dem höchsten Grad an makroökonomischer Reallohnflexibilität (Pichelmann und Hofer 1999). Die flexible Lohn- und Einkommenspolitik basierend auf der Konsenspolitik der Sozialpartner ist in Österreich traditionell ein wichtiger Eckpfeiler der Verhinderung von Arbeitslosigkeit gewesen. Während bis Mitte der 1990er Jahre die Reallöhne in Einklang mit der Produktivität gestiegen sind, bleibt seither das Lohnwachstum hinter der Produktivität deutlich zurück (siehe Abbildung 7). Der nur geringe Anstieg der Lohnstückkosten hat zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft beigetragen. Kritisch ist allerdings die relative Starrheit der Lohnstrukturen (Erträge der Schulbildung, geschlechtsspezifische Lohndifferenzierung, Branchenlohndifferentiale siehe etwa Hofer et al. 2001) und die geringe Lohnmobilität (Hofer und Weber 2002) zu sehen. Darüber hinaus trägt die hohe Senioritätskomponente in der Entlohnung signifikant zu den Proble-

¹ Innerhalb der 30 untersuchten OECD-Staaten liegt Österreich mit einer Gewerkschaftsdichte von 37% auf den achten Rang und weist die höchste Tarifbindung auf (CESifo DICE Report 4/2004).

men der älteren Beschäftigten in Österreich bei (OECD 2005).

3.2 Kündigungsschutzregelungen

In Österreich sind unbefristete Arbeitsverhältnisse die Regel. Der Anteil von befristeten Arbeitsverhältnissen liegt unter 10% (Statistik Austria 2006), wobei knapp die Hälfte auf Lehrverträge entfällt. Wird ein befristetes Arbeitsverhältnis nach Ablauf fortgesetzt, so geht es in ein unbefristetes über. Werden mehrere befristete Arbeitsverhältnisse aneinander gereiht, spricht man von Kettenverträgen; solche wiederholten Befristungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt sind, andernfalls werden sie wie unbefristete Arbeitsverhältnisse behandelt. Man beachte, dass befristete Arbeitsverhältnisse nur einvernehmlich oder aus besonderem Grund aufgelöst werden können. Die Probezeit, innerhalb derer beide Seiten das Arbeitsverhältnis sofort und ohne Angabe von Gründen auflösen können, beträgt einen Monat.

Kündigungen können nur dann angefochten werden, wenn sie diskriminierend (etwa ge-

schlechtsspezifische Kündigungen oder wegen Mitgliedschaft in der Gewerkschaft) oder sozial ungerechtfertigt sind. Letztes wäre etwa dann der Fall, wenn der gekündigte Mitarbeiter negativer von der Kündigung betroffen wäre als ein Kollege in einer gleichwertigen Position. Stimmt der Betriebsrat der Kündigung zu, dann ist eine Anfechtung wegen sozialer Ungerechtigkeit nicht mehr möglich.

Vor der Kündigung muss der Betriebsrat informiert werden, dieser muss innerhalb der nächsten fünf Tage die Kündigung akzeptieren, keine Stellungnahme abgeben oder ausdrücklichen Widerspruch erheben. Nach dieser Frist wird der gekündigte Mitarbeiter informiert. Im Falle von Massenkündigungen innerhalb der nächsten 30 Tage muss das Arbeitsmarktservice informiert und ein Sozialplan ausgearbeitet werden.

Die Kündigungsfristen unterscheiden sich zwischen Arbeitern und Angestellten. Angestellte können zu jedem Ende des Kalendervierteljahres gekündigt werden, wobei die Kündigungsfrist von der Betriebszugehörigkeitsdauer abhängt und zwischen sechs Wochen und fünf

Abbildung 7: Lohnstückkosten, Reallöhne und Produktivität (1995 = 100)



Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Monaten beträgt. Die Kündigungsfrist von Arbeitern ist in den Kollektivverträgen geregelt, gibt es keine solche Regelung, beträgt sie 14 Tage.

Zieht man den Indikator der OECD über die Stärke des Kündigungsschutzes heran, findet sich Österreich im Mittelfeld der OECD-Staaten. Der Teilindikator für reguläre Beschäftigungsverhältnisse erfasst die dafür geltenden Kündigungsfristen, die Höhe allfälliger Abfertigungen, die zu erwartenden Prozesskosten und Entschädigungszahlungen im Falle einer ungerechtfertigten Kündigung sowie eventuelle verfahrensrechtliche Schwierigkeiten bei der Durchführung einer Kündigung. Aufgrund der relativ langen Kündigungsfristen für Angestellte (nicht für Arbeiter) bewegt sich Österreich bei diesem Teilindikator nur im Mittelfeld der OECD-Staaten. Dies ist insofern bemerkenswert, als die neuere Arbeitsmarktliteratur Beschäftigungsverluste durch strengeren Kündigungsschutz hauptsächlich auf verfahrensrechtliche Kosten der Kündigung zurückführt: Unsicherheit über lange Prozesswege, Probleme einer allfälligen Verpflichtung zur Wiedereinstellung, etc. (Büttner et al. 2006). Hohe Verfahrenskosten und die damit verbundene höhere Unsicherheit bei den Unternehmen können einen negativen Beschäftigungseffekt auslösen, hingegen können Abfertigungszahlungen im Rahmen von Lohnverhandlungen bereits berücksichtigt werden.

Internationale Aufmerksamkeit hat die Reform der Abfertigungsregelungen im Jahre 2002 erregt (OECD 2006a, Europäische Kommission 2006). Im alten System erwarben Arbeitnehmer nach drei Jahren Betriebszugehörigkeit einen Abfertigungsanspruch, dessen Höhe von der Betriebszugehörigkeit abhing (von zwei Monatsgehältern bis zwölf Monatsgehältern nach 25 Dienstjahren). Die Abfertigung wurde bei Pensionierung, einvernehmlicher Auflösung und Kündigung durch den Arbeitgeber ausbezahlt, im Fall der Selbstkündigung durch den Arbeitnehmer entstand kein Abfertigungsanspruch (Card

et al. 2006 zu den Arbeitsmarkteffekten). Im neuen System (Abfertigung Neu) zahlen die Arbeitgeber monatlich 1,53% des Bruttolohns in sogenannte Abfertigungskassen, die am Kapitalmarkt veranlagen. Bei Pensionsantritt besteht die Wahlmöglichkeit, die Abfertigung ausbezahlt zu bekommen oder in eine Pension umzuwandeln. Wechselt der Arbeitnehmer den Betrieb, wird der Abfertigungsanspruch mitgenommen. Die Abfertigung kann bei dreijähriger Dauer des Arbeitsverhältnisses im Falle der Kündigung durch den Arbeitgeber bzw. einvernehmlicher Auflösung auf Wunsch des Beschäftigten auch bar ausbezahlt werden. Das neue Abfertigungssystem impliziert geringere Abfertigungszahlungen und erhöht die Mobilitätsanreize für Arbeitnehmer (Koman et al. 2006, Hofer 2006b).

Empirische Befunde über die Wirkung der Abfertigung Neu liegen noch nicht vor. Aus theoretischen Überlegungen folgt, dass die neue Abfertigungsregelung die Mobilität am Arbeitsmarkt erhöht. Aus Sicht der Arbeitgeber sind die (zu erwartenden) Entlassungskosten bereits bei Aufnahme des Beschäftigungsverhältnisses bekannt und geringer als bei der alten Regelung. Bei den Arbeitnehmern fällt der mobilitätshemmende Verlust der Abfertigung bei Selbstkündigung weg. Kritisch ist aber zu anzumerken, dass die Art der Beendigung des Beschäftigungsverhältnis keinen Einfluss auf Höhe und Entstehung des Abfertigungsanspruchs hat, also die Abfertigung Neu keine Elemente einer „Layoff Tax“ mehr beinhaltet.

Der zweite Teilindikator der Kündigungsschutzregulierungen erfasst Regelungen zur Anwendung von befristeten Arbeitsverträgen und zur Leiharbeit. In Österreich wird keine spezielle Rechtfertigung für den Abschluss eines befristeten Arbeitsvertrages verlangt. Leiharbeit ist prinzipiell in allen Wirtschaftsbereichen erlaubt. Der dritte Teilindikator betrifft die Regulierung von Massenentlassungen. Strenge Kriterien, nach denen die Kündigung mehrerer Beschäftigungsverhältnisse bereits als Massenkündigung gilt, bedingen für Ös-

terreich einen vergleichsweise hohen Wert bei diesem Indikator.

Der österreichische Arbeitsmarkt weist auf den ersten Blick eine hohe Beschäftigungsdynamik auf (kritisch Stiglbauer 2006). So wurden im Jahr 2004 1,422 Mio. (unselbstständige) Beschäftigungsverhältnisse aufgelöst und 1,336 Mio. Beschäftigungsverhältnisse neu eingegangen (BMWA 2005b). Diese Dynamik erklärt sich zu einem nicht unbeträchtlichen Teil durch die vergleichsweise sehr hohe Saisonalität der Beschäftigung in Österreich (Del Bono und Weber 2006). Es dominieren die Branchen Bau (35%) und Fremdenverkehr (24%). Die stärksten saisonalen Nachfrageschwankungen finden sich in der Bauwirtschaft und im Tourismus.

Diese durch Saisonalität hervorgerufene Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes wird noch verstärkt durch die Ausgestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems. Die Prämien zur Arbeitslosenversicherung sind für alle Branchen gleich: es existiert kein Experience Rating; dadurch werden die Saisonbranchen stark subventioniert, mit entsprechender Erhöhung der Saisonamplitude und höherem Arbeitsplatzumschlag. Laut Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2005c) waren 2004 576.000 bzw. knapp 40% aller Beschäftigungsaufnahmen Wiedereinstellungen beim selben Arbeitgeber. Fasst man den Begriff enger und betrachtet nur Episoden mit der unmittelbaren Abfolge Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Wiedereinstellung beim selben Arbeitgeber, finden sich immer noch 170.000 Fälle. Aggregierte Zahlen deuten darauf hin, dass der Arbeitsplatzumschlag in Österreich amerikanischen Werten entspricht. Kontrolliert man aber um Sektorzusammensetzung und für die in Österreich deutlich geringere Betriebsgröße, so fallen die Werte Österreichs deutlich geringer aus (Stiglbauer et al. 2003).

Während die Kündigungsschutzregeln auf dem Papier noch relativ strikt erscheinen, spricht die verfahrensrechtliche Praxis eine andere Sprache: Nach Auskunft von Arbeitsrechtlern² werden nur relativ wenige Fälle vor einem Arbeitsgericht verhandelt; diese enden meist mit einem Vergleich, der im Bezahlen einer Abfindung besteht. Anfechtungen gibt es insbesondere dann, wenn ältere Beschäftigte in einer Firma mit Betriebsrat von Kündigungen betroffen sind, ansonsten sind sie sehr selten. Insgesamt gesehen erscheinen die arbeitsrechtlichen Regelungen vor dem Hintergrund der hohen Dynamik am österreichischen Arbeitsmarkt hinreichend flexibel, um die erforderlichen Reallokationsprozesse nicht mit prohibitiv hohen Kosten zu belasten. Die Folgen von Betriebsschließungen für die betroffenen Arbeitnehmer sind außerordentlich stark: In den ersten fünf Jahren nach einer Betriebsschließung (Konkurs) verzeichnen die dort beschäftigten Arbeitnehmer eine um 20 Prozentpunkte niedrigere Beschäftigungsrate und etwa um fünf Prozent geringere Einkommen (Ichino et al. 2007). Diese hohen Einbußen deuten auf zu wenig flexible Arbeitsmärkte entweder hinsichtlich der Lohnforderungen oder hinsichtlich der Art der angestrebten Arbeitsplätze hin.

3.3 Arbeitsmarktpolitik

Laut Arbeitsmarktförderungsgesetz hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die Aufgabe, zur Erreichung und Aufrechterhaltung von Vollbeschäftigung und zur optimalen Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes beizutragen (BMWA 2005a). Träger der Arbeitsmarktpolitik ist primär der Arbeitsmarktservice (AMS), wobei das Arbeitsmarktservicegesetz die gesetzliche Grundlage darstellt. Das BMWA gibt dem AMS arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben vor. Ferner sind die Sozialpartner in einer Vielzahl von Gremien in die Entwicklung und Umsetzung von Gesetzen und politischen Maßnahmen eingebunden.

² Persönliches Gespräch mit Prof. Reinhard Resch (Universität Linz).

Ein Merkmal der österreichischen Arbeitsmarktpolitik stellt zudem eine gewisse Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen dar. Sichtbarster Ausdruck ist die Ausgliederung des AMS aus der hoheitlichen Arbeitsmarktverwaltung seit 1994. Das AMS ist in eine Bundes-, neun Landes- und 104 Regionalorganisationen gegliedert und beschäftigt gegenwärtig rund 4.500 Personen.

Das AMS ist mit folgenden Aufgaben betraut (BMWA 2005a):

- Vermittlung von geeigneten Arbeitskräften auf Arbeitsplätze;
- Unterstützung bei der Beseitigung von Vermittlungshindernissen;
- Setzung von Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz am Arbeitsmarkt;
- Verringerung der qualitativen Ungleichgewichte durch arbeitsmarktbezogene Um- und Nachschulungen sowie Höherqualifizierung;
- Existenzsicherung der Arbeitslosen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung.

Die Aufgabe der Vermittlung von Arbeitskräften und die Auszahlung der passiven Arbeitslosenversicherungsleistungen im Rahmen einer funktionellen und institutionellen Einheit soll sicherstellen, dass der Grundsatz „Aktivierung vor passiver Leistungsgewährung“ zum Tragen kommt. Die österreichische Arbeitsmarktpolitik steht in Einklang mit der Beschäftigungsstrategie der Europäischen Kommission bzw. dem Lissabon-Prozess.

Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik sind von einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu Beginn der 1990er Jahre auf gegenwärtig knapp zwei Prozent angestiegen. Für aktive Arbeitsmarktpolitik werden rund 0,6 Prozent des BIP ausgegeben (OECD 2006). Dieser Anstieg reflektiert primär die gestiegene Arbeitslosigkeit, seit Ende der 1990er Jahre sind aber auch die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik deutlich ausgeweitet worden (Hofer und

Weber 2006). Im internationalen Vergleich liegt Österreich beim Anteil der passiven Leistungen am Bruttoinlandsprodukt deutlich über dem (ungewichteten) Durchschnitt der OECD Länder, der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (AMP) entspricht dem OECD-Durchschnitt. Normiert man den Anteil der Ausgaben für ALMP auf ein Prozent Arbeitslosenquote, liegt Österreich im oberen Mittelfeld aller OECD-Staaten (BMWA 2005a).

Passive Arbeitsmarktpolitik

Laut den Daten der OECD hat Österreich 2004 rund 1,1% des Bruttoinlandsproduktes für passive Arbeitsmarktleistungen ausgegeben. Der Großteil (0,94%) entfiel dabei auf Ausgaben für das Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe (OECD 2006).

Als Lohnersatzleistungen erhalten Arbeitslose für die Dauer ihrer Beschäftigungslosigkeit das Arbeitslosengeld und daran anschließend, bei Vorliegen eines „Notstandes“, die Notstandshilfe. Die generellen Anspruchsvoraussetzungen sind neben dem Vorliegen von Arbeitslosigkeit und -fähigkeit, Verfügbarkeit und Arbeitswilligkeit, eine Mindestdauer an unselbständiger, arbeitslosenversicherungspflichtiger Beschäftigung.

Für den Bezug von Arbeitslosengeld beträgt die Mindestdauer an arbeitslosenversicherungspflichtiger Beschäftigung (bei erstmaliger Inanspruchnahme) 52 Wochen innerhalb der letzten zwei Jahre. Bei Jugendlichen (unter 25 Jahre) ist die erforderliche Beschäftigungsdauer auf 26 Wochen innerhalb eines Jahres verkürzt. Bei wiederholter Inanspruchnahme beträgt die erforderliche Beschäftigungsdauer 28 Wochen innerhalb des letzten Jahres oder 52 Wochen während der letzten zwei Jahre. Die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld hängt von der vorherigen Beschäftigungsdauer und vom Alter ab. Prinzipiell wird das Arbeitslosengeld für 20 Wochen zuerkannt, bei 156 Beschäftigungswochen innerhalb der

letzten fünf Jahre steigt die Bezugsdauer auf 30 Wochen. Diese Bezugsdauer erhöht sich auf 39 Wochen, wenn der Arbeitslose das 40. Lebensjahr vollendet hat und innerhalb der letzten 10 Jahre 312 Wochen beschäftigt war. Hat er das 50. Lebensjahr vollendet und war in den letzten 15 Jahren 468 Wochen beschäftigt, erhöht sich die Bezugsdauer auf 52 Wochen.

Die Höhe des Arbeitslosengeldes ist abhängig vom letzten Erwerbseinkommen und von allfälligen Familienzuschlägen und setzt sich aus Grundbetrag, Familienzuschlägen und Ergänzungsbetrag zusammen. Die Nettoersatzrate beträgt 55% des Nettoeinkommens und ist mit 39,31 € pro Tag gedeckelt (Grundbetrag). Liegt das so berechnete monatliche Arbeitslosengeld unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz, so besteht Anspruch auf die Auszahlung des Differenzbetrags als Ergänzungsbetrag. Die Höhe des Arbeitslosengeldes darf aber 60% des Nettoeinkommens bzw. 80% inklusive Familienzuschläge nicht übersteigen. Als Anreiz für die Aufnahme von geringer bezahlten Arbeitsverhältnissen wird bei Arbeitslosen über 45 Jahren bei mehrmaliger Arbeitslosigkeit immer das höchste Erwerbseinkommen zur Berechnung des Arbeitslosengeldes herangezogen.

Nach Erschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld kann die Notstandshilfe beantragt werden. Die Notstandshilfe wird jeweils für ein Jahr zuerkannt und kann, sofern die Voraussetzungen vorliegen, unbegrenzt oft verlängert werden. Außer der Arbeitsfähigkeit, Arbeitswilligkeit und Arbeitslosigkeit muss eine Notlage vorliegen. Bei der Beurteilung der Notlage werden die wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragstellers und das Einkommen eines im gemeinsamen Haushalt lebenden Partners unter Berücksichtigung gewisser Freigrenzen herangezogen und der Grundbetrag der Notstandshilfe entsprechend verringert. Die Höhe der Notstandshilfe orientiert sich am vorherigen Arbeitslosengeld und beträgt maximal 92% des vorherigen Arbeitslosengel-

des (bzw. 95% bei niedrigem Arbeitslosengeld unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz). Nach sechs Monaten Notstandshilfebezug erfolgt abhängig von der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (die von Beschäftigungsdauer und Alter abhängen) eine Deckelung. Bei Arbeitslosengeldbezug von 20 Monaten wird die Notstandshilfe auf Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes gedeckelt, bei einer maximalen Bezugsdauer von 30 Wochen, erhöht sich der Betrag um rund 17%. Bestand ein Anspruch auf Arbeitslosengeldbezug von 39 bzw. 52 Wochen, erfolgt keine Deckelung. Zusätzlich gibt es noch allfällige Familienzuschläge.

Bei Vorliegen von Hilfsbedürftigkeit kann in Österreich Sozialhilfe gewährt werden. Diese umfasst Geld-, Sach- oder Dienstleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Typisch für die Sozialhilfe ist die Kostenersatzpflicht des ehemaligen Hilfsempfängers, wenn er wieder zu hinreichendem Einkommen und Vermögen gelangt (BMSGK 2006). In Österreich sind die Länder für die Sozialhilfe zuständig, was sich in zum Teil erheblichen Unterschieden in der Anspruchsvoraussetzung, im Leistungsbereich und in der Organisations- und Finanzierungsstruktur widerspiegelt. Die monatlichen Geldleistungen werden auf Basis von Richtsätzen bemessen und in Form von laufenden („Dauerunterstützungen“) oder einmaligen Unterstützungen („Aushilfen“) gewährt. der Richtsatz (für Alleinunterstützte) variierte 2005 in einem Bereich von monatlich 404 € (Salzburg) bis 630 € (Wien). Neben den richtsatzgemäßen Leistungen werden noch andere Leistungen wie Krankenhilfe und die Übernahme des Wohnaufwands gewährt.

Zahlungen an Arbeitslose weisen zwei wichtige Dimensionen auf: Die Dauer und - häufig danach abgestuft - die Höhe des gewährten Leistungsbezugs. Internationale Vergleiche der Struktur der Lohnersatzleistungen erlauben die Berechnung von sogenannten Nettolohnersatzraten für einen vormaligen Industriearbeiter mit Durchschnittsverdienst (OECD

2004). Diese Nettoersatzraten variieren nach Dauer der Arbeitslosigkeit und Haushaltstyp. Mit einer Nettoersatzrate von 73% für ein Einverdienerehepaar mit zwei Kindern liegt Österreich im Mittelfeld der OECD Länder. Je nach Haushaltstyp variiert die Rate dabei zwischen 55% (Single) und 81% (Doppelverdienerhaushalt mit zwei Kindern). Hinsichtlich der Dauer des Arbeitslosengeldbezugs (für 40-jährige Arbeitnehmer mit voller Versicherungszeit: neun Monate) liegt Österreich sogar in der unteren Hälfte der OECD-Staaten. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Höhe der Lohnersatzleistung langfristig nur wenig zurückgeht. Nach neun Monaten Arbeitslosigkeit sinkt das Leistungsniveau auf 69% ab und verharrt in der Folgezeit auf diesem Niveau. Nach Ablauf von fünf Jahren wird das Niveau der Lohnersatzleistung von keinem EU-15-Land übertroffen (bei diesen Berechnungen wird unterstellt, dass Anspruch auf Notstandshilfe besteht).

Die vorhandene empirische Literatur deutet auf einen positiven Zusammenhang zwischen Höhe und Dauer der Leistungen an Arbeitslose und Arbeitslosenquote hin. Dieser Zusammenhang scheint auch für Österreich zu bestehen. Anhand von Mikrodaten wurden die Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit von Variationen hinsichtlich der Höhe und Dauer der Leistungen an Arbeitslose untersucht, die eine Ausdehnung der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld in Regionen mit sich brachten, welche von Stahlkrisen in den späten 1980er Jahren betroffen waren (Lalive et al. 2005 und 2006, Lalive und Zweimüller 2004, Winter-Ebmer 2003). Dabei zeigte sich, dass von einer Ausdehnung der Anspruchsdauer relativ hohe negative Effekte auf ältere Arbeitnehmer ausgehen: In Interaktion mit dem (Früh-)Pensionssystem steigt die Arbeitslosigkeitsdauer relativ stark an; negative Effekte einer Erhöhung der Ersatzrate (das Verhältnis von Arbeitslosengeldleistung und vorangegangenen Marktlohn) auf die Suchintensität und somit die Arbeitslosigkeitsdauer sind hingegen eher gering (Lalive et al. 2006).

Bei Arbeitsunwilligkeit wird der Bezug von Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe für die Dauer von sechs Wochen bzw. bei neuerlicher Weigerung von acht Wochen ausgesetzt. Gründe hierfür sind die Weigerung, eine vom AMS zugewiesene und zumutbare Stelle anzunehmen, ebenso die Verweigerung einer Nach- bzw. Umschulung, die Verweigerung der Teilnahme an einer Maßnahme zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bzw. bei nicht ausreichender Eigeninitiative zur Erlangung einer neuen Beschäftigung. Im Jahr 2004 wurden aus diesem Grund rund 15.500 Sanktionen (4,8% der Leistungsbezieher) verhängt. Im Rahmen des Arbeitsmarktreformgesetzes 2004 wurde eine Verschärfung der Zumutbarkeitsbestimmungen beschlossen. Die Dauer des Berufsschutzes - Arbeitsplätze, die keinen Bezug zum vorherigen Beruf aufweisen, können abgelehnt werden - wurde auf 100 Tage verkürzt. Laut der vorherigen Regelung war die Dauer des Berufsschutzes an den Anspruch auf Arbeitslosengeld geknüpft, bei Notstandshilfebezug bestand kein Berufsschutz. Anstelle des Berufsschutzes wurde ein Entgeltschutz eingeführt. Während des Arbeitslosengeldbezugs ist bei einem erforderlichen Berufswechsel darauf zu achten, dass das Einkommen in der neuen Tätigkeit zumindest 75% (in den ersten 120 Tagen 80%) des früheren Entgelts beträgt. Wenn das frühere Entgelt zumindest zur Hälfte auf Teilzeitbeschäftigung mit weniger als drei Viertel der Normalarbeitszeit beruht, beträgt der Entgeltschutz 100%. Geregelt wurde zudem, dass die zumutbare Wegzeit für Hin- und Rückweg bis zu zwei Stunden (bzw. 90 Minuten bei Teilzeitarbeit) betragen kann. Festgelegt wurde im Arbeitsmarktreformpaket 2004 auch die gesetzliche Verpflichtung zur Verfassung eines individuellen Betreuungsplans durch das AMS. Dieser ist nach Möglichkeit einvernehmlich zu erstellen und soll die auf dem Arbeitsmarkt verwertbaren Qualifikationen, deren Erhaltung und bei Bedarf deren Erweiterung berücksichtigen.

Hasselpflug (2005) entwickelt einen vergleichenden Indikator über die Strenge der Regelungen hinsichtlich der Verfügbarkeit der Arbeitskräfte für 25 Staaten. Dieser Indikator umfasst acht Teilindikatoren (Verpflichtung zur Arbeitsplatzsuche, Verfügbarkeit zur Jobannahme bei Teilnahme am ALMP-Maßnahme, Verpflichtung zur beruflichen und geographischen Mobilität, Ablehnungsgründe, Sanktionen bei Selbstkündigung, Sanktionen bei Arbeitsunwilligkeit und bei mehrmaliger Ablehnung). Der Indikator und alle seine Komponenten sind dabei kardinal mit 1 bis 5 skaliert, wobei höhere Werte eine strengere Verfügbarkeit anzeigen. Mit einem Indexwert von 3.5 liegt Österreich, gemeinsam mit Portugal, an sechster Stelle der untersuchten Länder. Vor Österreich befinden sich die Niederlande (4.4), die Tschechien (4), Slowenien (3.8), Norwegen (3.7) und Estland (w). Hinter Österreich finden sich etwa die USA (3.4), Dänemark (3.2), Frankreich (3.1), Finnland und Spanien (3), Schweden (2.9), Deutschland, Italien (2.9), Belgien (2.7), Irland (2.6) und Großbritannien (2.4). Innerhalb der EU-15-Staaten nimmt Österreich folglich Rang zwei ein. Fasst man die Teilindikatoren 1 bis 5 als Maßstab für die Strenge der Zumutbarkeitsbestimmungen und 6 bis 8 als Maß für Sanktionshärte zusammen, zeigt sich für Österreich ein relativ unterschiedliches Bild. Hinsichtlich der Zumutbarkeit weist Österreich die strengsten Regelungen von allen untersuchten Ländern auf. Hingegen liegt Österreich am unteren Ende der EU-15-Länder hinsichtlich der Sanktionen.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Das AMS wurde 1994 aus dem Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales ausgegliedert und als Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts konstituiert. Die Aufgaben des AMS liegen in der Auszahlung der existenzsichernden Leistungen (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe), der Jobvermittlung und der Zuweisung von Arbeitssuchenden zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpoli-

tik. Die Entlohnung der Mitarbeiter des AMS hängt auch von der Erfüllung der im voraus genau spezifizierten arbeitsmarktpolitischen Ziele ab. Die Struktur des AMS zeichnet sich durch eine starke Dezentralisierung und die Verwendung moderner betriebswirtschaftlicher Steuerungstechniken („management by objectives“) aus. Zielvereinbarungen werden für alle regionalen Einheiten entwickelt. Es existiert ein an die regionale Situation angepasstes Benchmarking für den Instrumenteneinsatz und eine entsprechende regionalisierte Ressourcenzuteilung. Es werden Maßnahmen zur Messung und insbesondere zur Hebung der Kundenzufriedenheit gesetzt. Die Mehrzahl der Leistungsempfänger wird nach dem sogenannten „one-stop shop“-Prinzip betreut. Die regionalen Einrichtungen des AMS sind räumlich nach dem „Drei-Zonen-Modell“ aufgebaut. Dies soll gewährleisten, dass die Arbeitssuchenden abhängig von den Arbeitsmarktchancen mehr oder weniger intensiv beraten werden können. In der Infozone erhalten die Arbeitssuchenden allgemeine Auskünfte über den Arbeitsmarkt, offene Stellen und über Berufe und Ausbildungsmöglichkeiten. In dieser Zone gibt es auch einen Internetzugang, damit die Arbeitssuchenden selbstständig offene Stellen recherchieren können. Die Gewährung von Leistungen zur Existenzsicherung, Vermittlungstätigkeit und Beratung über allfällige Förderungen sind in der Servicezone zusammengefasst. In der Vermittlung werden die Personen während des gesamten Prozesses durch einen Fallmanager betreut, der alle Dienstleistungsangebote des AMS in einer Person vereinigt. Die intensivste Form der Betreuung erfolgt in der Beratungszone, wo Arbeitslose bzw. Lehrstellensuchende mit besonderem Unterstützungswunsch bzw. Vermittlungshindernissen betreut werden. Im Jahr 2005 wurde für rund vier Fünftel der Arbeitslosen ein individueller Betreuungsplan erstellt. Die durchschnittliche Vormerkungszeit in Arbeitslosigkeit bis zur Erstellung des Betreuungsplans betrug 2004 50 Tage, bei Jugendlichen nur 10 Tage.

Tabelle 2 vergleicht die Struktur der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik von Österreich mit der EU-15. Für Österreich zeigt sich eine klare Schwerpunktsetzung auf Ausgaben für Aus- und Weiterbildung. Diese machen rund 65% der gesamten Ausgaben aus, der EU-Durchschnitt beträgt hingegen nur 40%. Für die Schaffung von Beschäftigungsanreizen im privaten (Eingliederungsbeihilfen, Kinderbetreuungsbeihilfen) und im öffentlichen Sektor (direkte Arbeitsplatzschaffung in sozialökonomischen Betrieben und gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten) wurden in Österreich 13% bzw. 9% aufgewandt. Für die Eingliederung von behinderten Personen wurden in der EU-15 rund 16% der Mittel aufgewendet, in Österreich lag der Anteil bei 12%. Für die Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit wurden hingegen nur 0,9% ausgegeben, das liegt deutlich unter dem EU-Durchschnittswert von 6,6%. Diese Vernachlässigung von Firmengründungen ist unangebracht: Es zeigt sich, dass Arbeitsplätze, die in Österreich von neuen Firmen geschaffen wurden, eine etwa doppelt so lange Dauer aufweisen als Jobs, die in bestehenden Firmen neu geschaffen wurden (Böheim et. al 2007). Keine Bedeutung kommt in Österreich den Ausgaben für Arbeitsplatztausch und Job-Sharing zu.

Teilnehmer von Aktive-Maßnahmen-Programmen werden durch die Betreuer des AMS zu den einzelnen Kursmaßnahmen zugewiesen. Die meisten Kurse werden von privaten Anbietern durchgeführt. Voraussetzung für den Kursbesuch ist die Arbeitslosigkeit oder das Risiko arbeitslos zu werden. Gemäß den Leitlinien sollen die Fallmanager des AMS Arbeitslosen mit mangelnden Qualifikationen

sowie insbesondere Personen mit Vermittlungshindernissen (Schulabbrecher, Langzeitarbeitslose und Wiedereinsteigerinnen) aktiv Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen anbieten. Während der Teilnahme erhalten die Personen eine finanzielle Unterstützung in Höhe des Arbeitslosengeldes. Die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs wird durch die Maßnahmenteilnahme verlängert.

Laut österreichischer Terminologie gliedern sich die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Qualifizierungs-, Beschäftigungs- und Unterstützungsmaßnahmen auf. Bei Beschäftigungsmaßnahmen handelt es sich primär um Lohnsubventionen im privaten und öffentlichen Sektor. Die Unterstützungsmaßnahmen entfallen auf die Förderung von Beratungs- und Betreuungseinrichtungen sowie Kinderbetreuungsbeihilfe und Beihilfen zu Unternehmensgründungen. Legt man die Zahl der beteiligten Personen zugrunde, dominieren eindeutig Qualifizierungsprogramme (81% in 2004), an 13% wurden Lohnsubventionen ausgezahlt und 20% erhielten Unterstützungsmaßnahmen. Aufgrund von Mehrfachteilnahmen ergänzen sich die Zahlen nicht auf 100% (Weber und Hofer 2006). Zieht man den Mitteleinsatz für die einzelnen Programmtypen heran, zeigt sich ein leicht anderes Bild; auch hier dominieren Qualifizierungsmaßnahmen mit einem Anteil von 64%, gefolgt von Beschäftigungsmaßnahmen mit 27%, auf Unterstützungsmaßnahmen entfallen hingegen nur 9% der Ausgaben (BMWA 2005a).

In internationaler Perspektive kann die Effizienz der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung als gut betrachtet werden (etwa Büttner

Tabelle 2: Struktur der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik Österreich und EU-15, 2004

| | Österreich | EU-15 |
|---|------------|-------|
| Aus- und Weiterbildung | 64.8 | 40.6 |
| Beschäftigungsanreize im privaten und öffentlichen Sektor | 22.4 | 34.5 |
| Eingliederung von behinderten Personen | 11.9 | 18.0 |
| Arbeitsplatztausch und Job-Sharing | 0.0 | 0.4 |
| Gründungsinitiativen | 0.9 | 6.6 |

Quelle: Weber und Hofer (2006).

et al. 2006). So hat das AMS in einem internationalen Ländervergleich bei neun von zwölf Indikatoren Bestwerte erreicht, etwa bei der raschen Aufnahme von Beschäftigung, Aufnahme von Beschäftigung nach Qualifizierungsmaßnahmen, erfolgreiche und rasche Stellenbesetzung durch das AMS Personal und hinsichtlich der Zufriedenheit der Arbeitssuchenden (BMWA 2005a).

Die Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich fußt primär auf der Befragung von Teilnehmern über die Maßnahme, deren Qualität und Brauchbarkeit. Darüber hinaus untersuchen BMWA und AMS die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen von ausgewählten Maßnahmen, wobei primär Vor- und Nachkarrieren der geförderten Personen verglichen werden. In diesem Zusammenhang ist das Data Warehouse im AMS zu erwähnen. Dabei handelt es sich um ein Dokumentations-, Planungs- und Controllinginstrument, das sowohl strategische Planungsfunktionen (Management by Objectives) als auch arbeitsmarktstatistische Funktionen unterstützt. Dabei werden Daten über arbeitsmarktrelevante Informationen (Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsepisoden, Personenregister der Arbeitslosen, Informationen über Arbeitsmarktförderungen und passive Leistungen der Arbeitsmarktpolitik, Daten über Betriebe und offene Stellen usw.) in einer Datenbank zusammengeführt und stehen allen AMS-Mitarbeitern für schnelle und standardisierte Auswertungen zur Verfügung (BMWA 2005b).

Für Österreich liegen bisher nur wenige wissenschaftliche Evaluationen unter Nutzung von mikroökonomischen Techniken vor (Weber und Hofer 2006), die Bedeutung und Wichtigkeit solcher Evaluation wird aber von den zuständigen Stellen vermehrt anerkannt. Kurz zusammengefasst deuten die vorliegenden Studien darauf hin, dass von den aktiven Maßnahmen positive, aber doch eher geringe Wirkungen ausgehen dürften. In Einklang mit der internationalen Literatur streuen aber die Effekte relativ stark in Hinblick auf Maßnah-

menttyp und Struktur der Teilnehmer. Maßnahmen zur Förderung der aktiven Arbeitsplatzsuche erhöhen die Wahrscheinlichkeit, aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung abzugehen. Aufgrund von lock-in-Effekten scheinen von Qualifizierungsprogrammen hingegen eher geringe bzw. negative Beschäftigungseffekte auszugehen, wobei allerdings über längerfristige Auswirkungen von Qualifizierungsprogrammen noch keine Befunde vorliegen. Im Gegensatz zur internationalen Literatur finden sich für Österreich Hinweise, dass von öffentlichen Beschäftigungsprogrammen positive Auswirkungen auf die Arbeitsmarktkarrieren von schwervermittelbaren Personen ausgehen könnten (Weber und Hofer 2006). Eine Besonderheit der aktiven Arbeitsmarktpolitik stellen für Österreich so genannte Stiftungen dar: In expliziter Zusammenarbeit der Sozialpartner und der regionalen Regierungen werden im Falle von Massenentlassungen (oder auch im Falle von gemeinsamen Problemen von Arbeitnehmern mehrerer Firmen einer Region, z.B. während des EU-Beitritts das Transportgewerbe und die Nahrungsmittelindustrie) Sozialpläne gestaltet. Diese Pläne erlauben relativ großzügige Umschulungen, die über Berufsfindung, schulische und außerschulische Weiterbildung bis zur Vermittlungsunterstützung und der Unterstützung einer Firmengründung gehen. Winter-Ebmer (2006) findet relativ positive Wirkung der Stahlstiftung auf Beschäftigung und Einkommen der betroffenen früheren Stahlarbeiter.

Eine Besonderheit des österreichischen Systems besteht darin, dass Arbeitslose bis zur Höhe der Geringfügigkeitsgrenze von gegenwärtig 343 € pro Monat ohne Kürzung des Arbeitslosengeldes hinzuverdienen können. Weber und Böheim (2006) finden allerdings negative Arbeitsmarkteffekte (höhere Arbeitslosigkeit, weniger Beschäftigung, geringere Löhne) für Arbeitslose, die während der Arbeitslosigkeit eine geringfügige Beschäftigung ausüben.

3.4 Beschäftigungssituation der Älteren und Pensionsreformen

Eine klar erkennbare Schwäche des österreichischen Arbeitsmarktes liegt in der geringen Beschäftigungsquote älterer Personen. Gegenwärtig liegt die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-jährigen bei 31,8% im Vergleich zum EU-15-Durchschnitt von 44,1%. Österreich zählt damit zu den Ländern mit der geringsten Beschäftigung älterer Personen innerhalb der OECD. Es bestehen eine Reihe von Ursachen für diesen geringen Wert. In den 1970er und 1980er Jahren wurde das Instrument der Frühpensionierung zur Reduktion des Arbeitsangebots, insbesondere in Regionen mit Strukturproblemen, eingesetzt. Die vergleichsweise hohe Senioritätskomponente in der Entlohnung verschlechtert die Arbeitsmarktchancen der Älteren (OECD 2005). Wesentliche Anreize gehen auch vom Pensionssystem aus. Österreich zählt zu den Ländern mit den höchsten (öffentlichen) Pensionsausgaben in Europa. Mit einer Nettoersatzrate von über 90% gehört Österreich zu den Spitzenreitern in der OECD. Das gesetzliche Pensionsantrittsalter beträgt 65 für Männer und 60 für Frauen. Vom Pensionssystem gingen deutliche Anreize aus, möglichst früh aus dem Erwerbsleben auszusteigen (Hofer und Koman 2006). Im Zeitraum von 1970 bis Mitte der 1990er Jahre ist das durchschnittliche Antrittsalter (exklusive Beamte) von 62 auf 58 Jahre (Männer) bzw. von 60 auf 57 Jahre (Frauen) zurückgegangen.

Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich die Haltung der Politik geändert (OECD 2005): statt sozialer Absicherung steht nun die Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit im Mittelpunkt. Eine Reihe von Reformen des Pensionssystems wurde mit dem Ziel durchgeführt, dessen Finanzierbarkeit und Nachhaltigkeit zu sichern. Die Pensionsreformen 2000 und 2003 zielten darauf ab, die Verbindung zwischen individuellen Einzahlungen und Pensionsleistungen zu stärken und das effektive Pensionsantrittsalter anzuheben. Im Rahmen der Reform 2005

wurden sogenannte Pensionskonten eingeführt und die Pensionssysteme von Beschäftigten im privaten und öffentlichen Sektor sowie von Selbstständigen und Landwirten für Personen unter 50 Jahren harmonisiert. Allerdings gab es auch Rückschritte, z.B. die Wiedereinführung einer vorzeitigen Alterspension (ab 62) - allerdings mit finanzmathematisch korrekten Abschlägen - und den erleichterten Zugang in Invaliditätspension.

Traditionellerweise erfolgte der Zugang in die Frühpension über die vorzeitige Alterspension wegen langer Versicherungsdauer (bzw. Langzeitarbeitslosigkeit, verringerte Arbeitskapazität) und über die Invaliditätspension. Im OECD-Vergleich weist Österreich mit Abstand die stärkste Konzentration beim Zugang in die Invaliditätspension in der Altersgruppe der 55-59-Jährigen auf, während die Zugangsraten bei den Jüngeren deutlich geringer als im OECD-Durchschnitt ausfallen (OECD 2005). Aufgrund der Pensionsreformen nimmt die Bedeutung der vorzeitigen Alterspension ab, hingegen erfolgt ein verstärkter Pensionszugang über die Invaliditätspension. Im Jahr 2005 entfielen rund 62% der Pensionsantritte auf die Alterspension, davon 56% vor Erreichen des gesetzlichen Pensionsantrittsalters von 60 von 65, und 38% auf die Invaliditätspension.

Zusätzlich wurde eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Unterstützung der Pensionsreform beschlossen. So wurden etwa die Lohnnebenkosten für alle weiblichen (männlichen) Beschäftigten ab 56 (58) Jahren reduziert, für Arbeitnehmer ab 60 sind die Lohnnebenkosten um 12,7 Prozentpunkte geringer. Auch im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik finden ältere Arbeitnehmer verstärkt Berücksichtigung. Das AMS hat eine Langzeitstrategie für ältere Arbeitnehmer (ab 45 Jahren) entwickelt, mit deren Hilfe die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer gehoben und Langzeitarbeitslosigkeit verhindert werden soll. Vom AMS wird größerer Wert auf die Weiterbildung älterer Arbeits-

loser gelegt und intensive Beratungsleistungen bereits in den ersten Monaten geleistet, so wird beispielsweise bereits im ersten Monat ein individueller Aktionsplan erstellt. Wie bereits erwähnt, erhalten Arbeitslose ab 45 Jahren bei mehrfacher Arbeitslosigkeit das Arbeitslosengeld entsprechend der besser bezahlten Beschäftigung.

Trotz dieser Reformen hat sich die Einstellung von Beschäftigten und Arbeitgebern kaum geändert. Erstere erwarten weiterhin, bald nach Erreichung des 55. Altersjahres in Pension gehen zu können, Arbeitgeber teilen diese Erwartungen. Bestehende Möglichkeiten, in Frühpension zu gehen, etwa aufgrund von Invalidität, werden weiterhin extensiv genutzt. Daher erklärt sich auch, dass trotz der Reformen das durchschnittliche Pensionsantrittsalter nur auf 59 bzw. 57 Jahre stabilisiert werden konnte. Die Beschäftigungschancen verschlechtern sich in Österreich signifikant ab dem Alter von 50 Jahren: ältere Arbeitskräfte über 50 Jahren, die nach einem Firmenzusammenbruch einen neuen Job suchen müssen, weisen eine um drei Prozentpunkte geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als Personen unter 50 Jahren (Ichino et al. 2007).

3.5 Steuern und Sozialversicherungsbeiträge

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Struktur der Steuern und Abgaben in Österreich. Die Daten basieren auf der OECD Revenue Statistics. Insgesamt beliefen sich 2005 die Abgaben auf 100,9 Mrd. € bzw. 42,6% des

BIP. Ein Drittel der Abgaben entfällt dabei auf Sozialversicherungsbeiträge. Die aufkommensstärkste Steuer stellt die Umsatzsteuer (18,6 Mrd. €), knapp gefolgt von der Lohnsteuer (18 Mrd. €) dar. Dann folgen mit deutlichem Abstand Körperschaftsteuer (5 Mrd. €) und Mineralölsteuer (3,6 Mrd. €). Vergleicht man die Struktur der Abgaben mit dem Durchschnitt der EU-15, zeigen sich einige Abweichungen. In Österreich entfällt ein größerer Teil der Abgaben auf die Sozialversicherungsbeiträge. Überdurchschnittlich fällt auch der Anteil der lohnsummenabhängigen Steuern aus. Bei den Verbrauchsteuern liegt der Anteil um rund zwei Prozentpunkte unter dem EU-Schnitt. Vergleichsweise gering fällt die Besteuerung von Einkommen und insbesondere von Vermögen aus.

Die Steuerpolitik Österreichs hat sich im Unternehmensteuerbereich an der Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit orientiert und einige Reformen in diesem Bereich durchgeführt. So wurden etwa bereits in den 1990er Jahren die Gewerbesteuer und die Vermögensteuer abgeschafft, die Endbesteuerung von Zinseinkünften eingeführt und im Rahmen der Steuerreform 2005 der Körperschaftsteuersatz von 34% auf 25% gesenkt. Gemessen am effektiven durchschnittlichen Körperschaftsteuersatz (EATR) ist die effektive Steuerbelastung der Unternehmen in Österreich im Vergleich mit den westlichen Nachbarstaaten deutlich geringer (Overesch 2005). Geringere Sätze weisen lediglich Irland und die Schweiz auf. Betrachtet man daneben auch die östlichen Nachbarstaaten, dann zeigt sich, dass der effektive Steuersatz doch

Tabelle 3: Struktur der Steuern und Abgaben in Österreich und EU-15, 2004

| | Österreich | | EU-15 | |
|------------------------------|--------------|--------|--------------|--------|
| | in % des BIP | Anteil | in % des BIP | Anteil |
| Einkommen- und Gewinnsteuern | 12.5 | 29.4% | 13.4 | 33.1% |
| Sozialversicherungsbeiträge | 14.4 | 33.9% | 11.3 | 28.7% |
| Lohnsummenabhängige Abgaben | 2.6 | 6.1% | 0.4 | 1.0% |
| Vermögenssteuern | 0.6 | 1.3% | 2.1 | 5.3% |
| Verbrauchssteuern | 12 | 28.2% | 12.1 | 30.7% |
| sonstige Abgaben | 0.4 | 0.9% | 0.3 | 0.8% |
| Gesamt | 42.5 | | 39.6 | |

Quelle: OECD Revenue Statistics (2006).

über demjenigen dieser Staaten liegt (Beer et al. 2004).

Die Einkommen aus unselbstständiger Beschäftigung unterliegen in Österreich der Lohnsteuer. Über die Zeit ist das Aufkommen dieser Steuer deutlich gestiegen. Im Zuge der Steuerreform 2004/5 wurde die durchschnittliche Belastung abgesenkt und ein neues Tarifsysteem eingeführt. Wesentlich war insbesondere die Ausweitung der Grenze, ab der die Steuerpflicht einsetzt, sodass aufgrund der Reform für rund 350.000 Niedrigeinkommensbezieher keine Lohnsteuer mehr anfällt. Einkommen bis zu jährlich 10.000 € unterliegen nicht der Lohnsteuer. Man beachtete, dass die Sozialversicherungsbeiträge Abzugsposten darstellen und damit das steuerpflichtige Einkommen vermindern. Im Bereich zwischen 10.000 € und 25.000 € beträgt der marginale Steuersatz 38,3%, im Bereich von 25.000 € bis 51.000 € 43,6% und bei einem Einkommen von über 51.000 € 50%. Hierbei ist allerdings noch die steuerliche Sonderbehandlung des 13. und 14. Gehalts (Urlaubs- und Weihnachtsgeld), das in Österreich standardmäßig bezahlt wird, zu beachten; dieses wird mit einem Durchschnittssatz von nur sechs Prozent belastet. Für einen unselbstständig Beschäftigten mit einem Einkommen von über 51.000 € beträgt der effektive marginale Steuersatz daher nur 43,7%. Zudem existiert für Geringverdiener eine Negativsteuer.

Das österreichische Sozialversicherungssystem deckt primär die Risiken Alter, Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit ab. Tabelle 4 gibt einen Überblick über Höhe und Struktur der

Sozialabgaben. Diese sind von allen unselbstständig Beschäftigten mit einem monatlichen Einkommen über der Geringfügigkeitsgrenze (343,26 € in 2005) zu leisten, die Höchstbeitragsgrundlage beläuft sich auf 3.630 €. Nicht in diesen Zahlen inkludiert sind der Arbeitgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), der 4,5% der Beitragsgrundlage (ohne Höchstbeitragsgrundlage) beträgt, sowie der Beitrag zur betrieblichen Mitarbeitervorsorge (Abfertigung Neu) von 1,53%.

Arbeitnehmerbeiträge mindern die Nettoentgelte der Arbeitnehmer, während Arbeitgeberbeiträge die Lohnkosten über die Bruttolöhne hinaus erhöhen. In der Mehrzahl der Fälle erfolgt eine Aufteilung zu gleichen Teilen. Eine Ausnahme stellt aber die Pensionsversicherung dar, wo der Arbeitgeberanteil mit 12,25% über dem Arbeitnehmeranteil von 10,55% liegt. Eine kleine Differenz gibt es auch beim Beitragssatz zur Krankenversicherung bei den Arbeitern, der gesamte Beitragssatz entspricht jedoch dem der Angestellten. Insgesamt gesehen beläuft sich der Beitragssatz für Arbeitgeber auf 21,6% und liegt damit merklich über dem Beitragssatz für Arbeitnehmer von 18,3%; die gesamte Belastung der Arbeitskosten mit Sozialbeiträgen beträgt daher 39,9%. Zieht man noch zusätzlich den Arbeitgeberbeitrag zum FLAF und den Beitrag zur betrieblichen Mitarbeitervorsorge ein, summiert sich die Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialbeiträgen auf rund 45%. Hierbei sollte auch beachtet werden, dass die Unterscheidung in Arbeitgeber und -nehmerbeiträge vornehmlich eine juristische ist. Aus ökonomischer Sicht sollte sie nur kurzfristig eine

Tabelle 4: Struktur und Höhe der Sozialabgaben (Angestellte), 2005

| | Arbeitgeber | Arbeitnehmer | Gesamt |
|--------------------------|-------------|--------------|--------|
| Arbeitslosenversicherung | 3.00% | 3.00% | 6.00% |
| Krankenversicherung* | 3.75% | 3.75% | 7.50% |
| Pensionsversicherung | 12.25% | 10.55% | 22.80% |
| Unfallversicherung | 1.40% | 0.00% | 1.40% |
| Insolvenzentgeltzuschlag | 0.70% | 0.00% | 0.70% |
| Arbeiterkammerumlage | 0.00% | 0.50% | 0.50% |
| Wohnbauförderungsbeitrag | 0.50% | 0.50% | 1.00% |
| Insgesamt | 21.60% | 18.30% | 39.90% |

* Arbeiter 3.55% bzw. 3.95%

Rolle spielen, insofern die faktische Inzidenz unterschiedlich sein kann. Langfristig zählt die kumulierte Belastung des Faktors Arbeit für die Arbeitskosten, natürlich unter Berücksichtigung etwaiger Überwälzungen im Rahmen von Lohnverhandlungen.

Die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit ist in Österreich relativ hoch. Dies geht hauptsächlich auf die relativ hohen Sozialbeiträge zurück. In Österreich beträgt der „Tax Wedge“ (Summe aus Einkommensteuer, Arbeitnehmer und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in Prozent der Arbeitskosten) für einen Durchschnittsverdiener (ohne Kinder) 47,4%. Im Vergleich dazu beträgt der EU-15-Durchschnitt 42,1%. Höhere Werte als Österreich weisen von den EU-15-Ländern nur Belgien (55,4%), Deutschland (51,8%), Frankreich (50,1%) und Schweden (47,9%) aus (OECD 2006b). Bei Personen mit zwei Drittel des Einkommens eines Durchschnittsverdieners beträgt der Steuerkeil 42,5% und steigt beim 1,5-fachen Einkommen auf 50,8%. Der marginale Steuersatz beläuft sich für den Gering- und Durchschnittsverdiener auf 57,3% und fällt, wegen der Deckelung der Sozialversicherungsbeiträge, beim Gutverdiener auf 41,9%. Tabelle 5 gibt einen Überblick über den Steuer-Keil für Geringverdiener und dessen Entwicklung seit 1997 für die Länder in der

EU-15. Österreich findet sich dabei im oberen Mittelfeld der untersuchten Länder. Darüberhinaus zeigt sich eine relativ konstante steuerliche Belastung über die Zeit.

Entscheidend für die Wirkungen von Sozialbeiträgen auf die Beschäftigungsnachfrage ist, ob eine allfällige Erhöhung der Beiträge durch eine Überwälzung auf die Nettolöhne kompensiert wird. Eine Erhöhung des Steuerkeils, also der Differenz zwischen dem für die Unternehmen relevanten Arbeitskosten und dem für die Arbeitnehmer relevanten Nettolohn, sollte laut ökonomischer Theorie die Beschäftigungsnachfrage reduzieren bzw. die strukturelle Arbeitslosenquote erhöhen. Empirische Arbeiten für Österreich aus den 1990er Jahren deuten darauf hin, dass zumindest ein Teil des Anstiegs der Sozialversicherungsbeiträge auf die Arbeitskosten überwälzt wurde und somit, neben der steigenden Langzeitarbeitslosigkeit, zur Erhöhung der gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit in der ersten Hälfte der 1990er Jahre beigetragen hat (Pichelmann und Hofer 1997). Fernerhin ist die relative hohe (marginale) Abgabenbelastung im Niedriglohnbereich, vor allem die Sozialversicherungsbeiträge und der hohe marginale Einstiegssteuersatz der Lohnsteuer, kritisch zu hinterfragen, da dadurch die Arbeitsangebotsentscheidung insbesondere bei

Tabelle 5: Steuerlast auf Arbeitskosten für Geringverdiener in Prozent der Arbeitskosten, 1997 und 2005

| | 1997 | 2005 |
|----------------|------|------|
| Belgien | 49.5 | 49.1 |
| Deutschland | 47.7 | 46.7 |
| Schweden | 49.2 | 46.5 |
| Österreich | 41.1 | 42.5 |
| Italien | 48.8 | 41.7 |
| Frankreich | 41.6 | 41.4 |
| Niederlande | 38.8 | 41.3 |
| Finnland | 44.2 | 39.5 |
| Dänemark | 41.7 | 39.3 |
| Spanien | 34.8 | 35.7 |
| Griechenland | 35.0 | 34.4 |
| Portugal | 30.8 | 31.7 |
| United Kingdom | 28.4 | 29.9 |
| Luxemburg | 29.7 | 29.8 |
| Irland | 24.9 | 19.9 |
| EU-15 | 40.0 | 39.4 |

Quelle: Eurostat.

Personen mit anderen Zeitverwendungsalternativen (Marginale Arbeitskräfte, Frauen mit Betreuungspflichten, Studierende) negativ beeinflusst werden kann. Die volle Belastung der Einkommen über der Geringfügigkeitsgrenze mit Sozialversicherungsbeiträgen impliziert einen Sprung im marginalen Steuersatz, so dass in diesem Bereich kaum Arbeitsplätze entstehen.

4. Schlussfolgerungen

Was sind nun die Stärken und Schwächen des österreichischen Arbeitsmarktes, die es Österreich erlaubt haben, die Strukturbrüche der 1980er und 1990er Jahre mit einem relativ geringen Anstieg an Arbeitslosigkeit durchzustehen, sodass Österreich immer noch im europäischen Spitzenfeld anzutreffen ist? Die wettbewerbsorientierte Lohnpolitik profitiert zweifellos von der starken Einbindung der Sozialpartner in viele Bereiche der Wirtschaftspolitik: insbesondere in der Lohnpolitik führt ein sehr hoher Organisationsgrad auf Seiten der Arbeitnehmer - aber insbesondere auch auf Seiten der Arbeitgeber - zu eher maßvollen Lohnerhöhungen und zu einer im internationalen Vergleich absolut niedrigen Anzahl von Streikfällen und industriellen Konflikten. Die starke Bedeutung der Sozialpartnerschaft hat zwar in letzter Zeit etwas abgenommen, für umfassende Reformen von Arbeits- und Sozialrecht wäre möglicherweise ein großer gesellschaftlicher Konsens von Vorteil. Österreich kommt hier die Kombination von starker Koordination der Lohnverhandlungen mit einem hohen Organisationsgrad zugute, die laut Nickell et al. (2005) in der OECD zu niedrigeren Arbeitslosenraten geführt hat.

Die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt ist relativ hoch: Personen im Haupterwerbsalter können in der Regel relativ einfach gekündigt werden, dies gilt insbesondere für Arbeiter, die geringeren Kündigungsfristen unterliegen. Weiters führt ein steigender Anteil von Leiharbeitskräften zu mehr Flexibilität. Die Einführung von „Abfertigung Neu“ sowie die Organisation der Arbeitslosenversicherung erleichtern die Arbeitskräftefluktuation nochmals: es fehlen aber Elemente einer „Layoff Tax“, die die negativen externen Effekte von Entlassungen den Betrieben anlasten würde. Im Arbeitslosenversicherungsgesetz führen gleiche Beiträge aller Branchen zu einer starken Quersubvention von Saisonbranchen und damit zu einer erhöhten Saisonschwankung. Darüber hinaus ist die Höhe der Arbeitslosenunterstützung im internationalen Vergleich eher gering, die Dauer einer potenziellen Un-

terstützung ist hingegen lang, was zu reduzierten Suchanstrengungen führen kann. Die Arbeitsmarktpolitik versuchte in den letzten Jahren, dem durch verstärkte Aktivierung der Arbeitslosen durch Kursmaßnahmen und verschärfte Zumutbarkeitsbestimmungen gegenzusteuern.

Das größte Problem Österreichs stellt wahrscheinlich die (früher) gern geübte Praxis von Frühpensionierungen dar. Dies führte zu sehr geringen Beschäftigungsquoten älterer Personen, größeren Wiedereinstiegsproblemen von Älteren, einer Frühpensionsmentalität seitens der Beschäftigten und eher zurückhaltenden Bemühungen der Unternehmen um eine bessere Integration Älterer in die Betriebe. Mehrere Pensionsreformen in den letzten Jahren hatten große Mühe, eine kleine Trendwende in diesen Tendenzen herbeizuführen. In der Vergangenheit hat das Lehrlingssystem zu der äußerst geringen Jugendarbeitslosigkeit beigetragen; aktuelle Entwicklungen deuten aber auf eine mangelnde Innovationskraft des Systems, die zusammen mit einer unzureichenden Basisausbildung und Integrationsproblemen eine weitere Verschärfung der Arbeitsmarktp Probleme für die Geringqualifizierten befürchten lassen. Österreich hat in den letzten Jahren keine fundamentalen Reformen im Arbeits- und Sozialrecht durchgeführt - es wurde auch nicht durch fundamentale makroökonomische Störungen dazu gezwungen. Damit bleibt ungeklärt, wie erfolgreich das österreichische System auf externe Schocks, wie sie andere Staaten erfahren haben (z.B. deutsche Wiedervereinigung, finnische Konjunkturkrise), reagieren würde.

Literatur

- Blanchard, O./T. Philippon (2006)**, The Quality of Labor Relations and Unemployment, mimeo, MIT.
- BMSGK (Bundesministerium für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz) (2006)**, Sozialschutz in Österreich, Wien.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) (2005a)**, Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2004 -2005, Wien.
- BMWA (2005b)**, Arbeitsmarktmonitoring 2005 mit dem Data Warehouse des Arbeitsmarktservices, Wien.
- BMWA (2005c)**, Der Arbeitsmarkt im Jahr 2005, Wien.
- Böheim, R./A. Stiglbauer/R. Winter-Ebmer (2007)**, Creating or Expanding a Firm: On the Persistence of Job Creation, mimeo, Linz.
- Böheim, R./A. Weber (2006)**, The effects of marginal employment on subsequent labour market outcomes, IZA WP 2221, Bonn.
- Büttner, T. et. al (2006)**, Tu felix Austria: Wachstums- und Beschäftigungspolitik in Österreich und Deutschland im Vergleich, ifo-Studie, München.
- Card, D./R. Chetty/A. Weber (2006)**, Cash-on-Hand and Competing Models of Intertemporal Behaviour: New Evidence from the Labour Market, NBER Working Paper 12639, forthcoming in Quarterly Journal of Economics.
- CESifo (2004)**, Wage Setting Institutions, CESifo DICE Report 4/2004, 65-66.
- Beer, C./B. Felderer/L. Strohner (2004)**, Effektive Körperschaftsteuersätze in Mitteleuropa, HIS, Projektbericht, Wien.
- Del Bono, E./A. Weber (2006)**, Do Wages Compensate for Anticipated Working Time Restrictions? Evidence from Seasonal Employment in Austria, IZA WP 2242, Bonn.
- Eiro (2002)**, Collective bargaining coverage and extension procedures, available at <http://eurofound.europa.eu/eiro/2002/12/study/index.html>
- Europäische Kommission (2006)**, Beschäftigung in Europa 2006, Brüssel.
- Hasselpflug, S. (2005)**, Availability criteria in 25 countries, Danish Ministry of Finance, Working Paper 12/2005.
- Hofer, H. (2006a)**, The Austrian Labor Market: Model of Success or Increased Need for Reforms? in: OeNB (ed.), Strategies for Employment and Growth in Austria, Workshop Proceedings No. 10, 113-136, Vienna.
- Hofer, H. (2006b)**, Reform of severance pay law in Austria, Discussion Paper, Peer Review: reform of severance pay law in Austria, Vienna.
- Hofer, H./K. Pichelmann/U. Schuh (2001)**, Price and Quantity Adjustments in the Austrian Labour Market, Applied Economics, 33, 581-592
- Hofer, H./A. Weber (2002)**, Wage Mobility in Austria 1986-1996, Labour Economics, 9, 563-577.
- Hofer, H. et al. (2005)**, Frauen am Arbeitsmarkt: Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Jahr 2004, Studie im Auftrag BMGF, Wien.
- Hofer, H./A. Weber (2006)**, Active Labor Market Policy in Austria: Practice and Evaluation Results, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, DIW, 75, 155-167.
- Hofer, H./R. Koman (2006)**, Social security and retirement incentives in Austria', Empirica, 33, 285-313.
- Ichino, A. et al. (2007)**, Too Old to Work, Too Young to Retire, mimeo, University of Linz.
- Koman, R./U. Schuh/A. Weber (2005)**: The Austrian Severance Pay Reform: Toward a Funded Pension Pillar, Empirica, 32, 255-274.
- Lalive, R./J. van Ours/J. Zweimüller (2006)**, How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment, Review of Economic Studies, forthcoming.
- Lalive, R./J. van Ours/J. Zweimüller (2005)**, The Impact of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment, Journal of the European Economic Association, 3(6), 1386-1417.
- Lalive, R./J. Zweimüller (2004)**, Benefit Entitlement and Unemployment Duration: The Role of Policy Endogeneity, Journal of Public Economics, 88, 2587-2616.
- Nickell, S./L. Nunziata/W. Ochel (2005)**, Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know? Economic Journal 115/1, 1-27.
- OECD (2004)**, Benefits and Wages, Paris.
- OECD (2005)**, Ageing and Employment Policies: Austria, OECD, Paris.

OECD (2006), Employment Outlook 2006, Paris.

OECD (2006b), Taxing Wages 2004-2005, Paris.

Overesch, M. (2005), The Effective Tax Burden of Companies in Europe, CESifo DICE Report 4/2005, 56-63.

Pichelmann, K./H. Hofer (1999), Country Employment Policy Reviews: Austria, Draft "Social Dialogue and Employment Succession", ILO Symposium, Geneva.

Pollan, W. (2005), How Large are Wage Differentials in Austria, WIFO Working Paper 265.

Statistik Austria (2006), Arbeitskräfteerhebung 2005, Wien

Stiglbauer, A. (2006), Wie "dynamisch" ist der österreichische Arbeitsmarkt? Wirtschaftspolitische Blätter, 53, 143-160.

Stiglbauer, A. et al. (2003), Job Creation and Job Destruction in a Regulated Labor Market: The Case of Austria, Empirica, 30, 127-148.

Winter-Ebmer, R. (2003), Benefit Duration and Unemployment Entry: Quasi-Experimental Evidence for Austria, in: European Economic Review, 47, 259-273.

Winter-Ebmer, R. (2006), Coping with a Structural Crisis: Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project, International Journal of Manpower, 27/8, 700-721.

Dänemark - Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigungsergebnisse

Per Kongshøj Madsen

Universität Aalborg

1. Arbeitsmarktpolitik

Das dänische Beschäftigungssystem hat in den letzten Jahren ein erhebliches Maß an Aufmerksamkeit in der internationalen Diskussion um erfolgreiche Arbeitsmärkte gefunden. Es wird oft als „flexicurity“-Modell mit großzügiger Arbeitslosenunterstützung, aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik sowie einer flexiblen Regulierung des Arbeitsmarktes bezeichnet. Der vorliegende Beitrag untersucht die zentralen Politikfelder, welche für die Leistungsfähigkeit des dänischen Arbeitsmarktes verantwortlich gemacht werden können. Er zeigt, dass diese Faktoren für ein hohes Beschäftigungsniveau und eine ausgeprägte Dynamik auf einem Arbeitsmarkt gesorgt haben, der kaum Langzeitarbeitslosigkeit kennt. Der Beitrag unterstreicht darüber hinaus die für die Beschäftigung günstige Struktur eines steuerfinanzierten Sozialstaates.

Sowohl in Bezug auf die materielle Unterstützung Arbeitsloser als auch mit Hinblick auf die aktive Arbeitsmarktpolitik wird im dänischen System zwischen versicherten und unversicherten Arbeitslosen unterschieden. Nicht versicherte Arbeitslose können bedarfsorientierte Unterstützungszahlungen erhalten, die von den Kommunen verwaltet werden. Auch die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für die Nichtversicherten werden von den Kommunen verwaltet, während die Arbeitslosen mit Arbeitslosenversicherung durch das öffentliche System, das von der Landesregierung in Kopenhagen verwaltet wird, unterstützt werden. Ab 2007 werden beide Systeme in die neuen lokalen „Jobzentren“ integriert werden. Die rechtliche Unterscheidung zwischen versicherten und unversicherten Arbeitslosen wird bezüglich der Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktpolitikprogrammen und dem Erhalt von Unterstützungszahlungen jedoch weiterhin Bestand haben.

1.1 Materielle Unterstützung Arbeitsloser

Das dänische Arbeitslosenversicherungssystem basiert auf dem so genannten Ghent-Sys-

tem, welches aus 31 staatlich anerkannten Arbeitslosenversicherungen besteht. Vier dieser Versicherungen nehmen sowohl Angestellte als auch Selbstständige auf; es gibt eine Arbeitslosenversicherung, die nur Selbstständige aufnimmt. Wechselt ein Versicherter die Arbeitslosenversicherung, weil er oder sie eine andere Beschäftigung aufnimmt oder sich bewusst für einen Versicherungswechsel entscheidet, so wird gleichzeitig das Recht auf Bezug von Erwerbslosenunterstützung transferiert.

Die meisten Arbeitslosenversicherungen sind einer oder mehrerer Gewerkschaften angegliedert. Obwohl der Beitritt zu einer Versicherung unabhängig von der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft ist, wird dieser Schritt von vielen Arbeitnehmern als Einheit verstanden. Bedingt ist dies durch die lange historische Verknüpfung der beiden Institutionen und durch die Tatsache, dass die Gewerkschaften wenig tun, um den formalen Unterschied zwischen den beiden Mitgliedschaften öffentlich bekannt zu machen.

Die aktuelle Form der Lohnersatzleistungen für Arbeitslose geht auf die letzte große Reform der Arbeitslosenunterstützung aus dem Jahr 1970 zurück, als der Staat die Verantwortung für die Finanzierung der durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit entstandenen Zusatzkosten übernahm. Die Mitglieder der Arbeitslosenversicherung sind daher nur verpflichtet, festgelegte Mitgliedsbeiträge zu bezahlen - unabhängig vom tatsächlichen Stand der Arbeitslosigkeit. Diese Finanzierungsform der Arbeitslosenversicherung impliziert, dass der Anteil der öffentlichen Finanzierung von der Zahl der Arbeitslosen abhängt. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit wie zu Beginn der 1990er Jahre stieg der Anteil öffentlicher Zuweisungen auf 80%, während er bei einem Aufschwung auf unter 50% fallen kann.

Abgesehen von denjenigen, deren Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgelaufen ist, besteht die Gruppe der un-

versicherten Arbeitslosen aus denen, die von vornherein die Bezugskriterien für Arbeitslosenunterstützung nicht erfüllt haben. Diese Gruppe der Arbeitslosen kann Geldleistungen bei den Kommunen beantragen. Wie weiter unten detaillierter erläutert, ist die Höhe dieser Zahlung bedarfsorientiert und richtet sich auch nach der Familiensituation des Arbeitslosen.

Mitgliedschaftsbedingungen

Die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherung ist freiwillig. Mitglieder müssen folgende Kriterien erfüllen:

- Mitglieder müssen ihren Wohnsitz in Dänemark haben. Es gibt Ausnahmen von dieser Regelung, wenn die betroffene Person ihren Wohnsitz in einem anderen EWR-Land hat.
- Mitglieder müssen bei Eintritt in die Versicherung zwischen 18 und 63 Jahren alt sein. Die Obergrenze von 63 Jahren ergibt sich aufgrund der Tatsache, dass nur Versicherte mit einer Mitgliedschaft von mehr als einem Jahr ein Anrecht auf Bezüge aus der Arbeitslosenversicherung haben und Unterstützungszahlungen nur an Personen unter 65 Jahren geleistet werden, was dem Ruhestandsalter der gesetzlichen Rentenversicherung entspricht.
- Sie müssen eine Beschäftigung als Angestellter oder Selbstständiger bzw. als mithelfender Familienangehöriger haben.
- Eine Person kann auch als Mitglied aufgenommen werden, nachdem sie eine mindestens 18 Monate dauernde Berufsausbildung absolviert hat und sich innerhalb von zwei Wochen nach Abschluss der Ausbildung um Mitgliedschaft bewirbt.

Sowohl Vollzeit- als auch Teilzeitangestellte können Mitglieder einer Arbeitslosenversicherung werden. Die Teilzeit-Versicherung ist eine Möglichkeit für Personen, die weniger als 30 Stunden in der Woche arbeiten. Mit-

gliedsbeitrag und Arbeitslosenunterstützung sind für diese Personengruppe geringer. Die Unterstützungszahlungen fallen dabei nicht höher aus als zwei Drittel der Zahlungen an eine vollzeitversicherte Person.

Mitgliedsbeiträge

Der jeweilige Mitgliedsbeitrag kann wie folgt aufgeschlüsselt werden:

- ein vorgeschriebener Einheitsbeitrag an die Arbeitslosenversicherung, der für alle Mitglieder gleich ist und 2006 3.204 DKK pro Jahr (430 €) betrug.
- eine Pauschalgebühr, um die so genannte Ergänzende Altersvorsorge zu finanzieren (das ATP- Programm)
- eine Verwaltungsgebühr, deren Höhe stark zwischen den einzelnen Versicherungen schwankt
- Ein freiwilliger Vorruhestandsbeitrag für Leistungen im Falle des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt. Der Vorruhestandsbeitrag belief sich im Jahr 2006 auf 4.668 DKK (626 €) für Vollversicherte. Diese Beiträge sind nur zu zahlen, falls eine Abdeckung durch das Vorruhestandsprogramm gewünscht ist. Die Höhe dieser Bezüge ist abhängig von der Höhe der Arbeitslosenunterstützung und spiegelt nicht die individuelle Beitragshöhe wider. Die Bezugskriterien verlangen, dass der Versicherte für eine bestimmte Mindestdauer Beiträge geleistet hat (zurzeit 25 Jahre). Der Versicherte kann dann ab einem Alter von 60 Jahren in den Vorruhestand gehen.

Alle Beitragszahlungen sind steuerlich absetzbar, was dazu führt, dass die Nettokosten für die Versicherten ca. zwei Drittel der Bruttokosten betragen. Die Beiträge werden jeweils zum Jahreswechsel angepasst (in Übereinstimmung mit dem Lohnindex). Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Höhe der Beitragszahlungen nicht auf dem Arbeitslo-

sigkeitsrisiko verschiedener Individuen oder Gruppen basiert, sondern für alle Mitglieder einheitlich ist - unabhängig davon bei welcher Versicherung sie Mitglied sind.

Höhe der Arbeitslosenunterstützung

Um anspruchsberechtigt zu sein, müssen Arbeitslose im Allgemeinen folgende Bedingungen erfüllen:

- Die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherung muss seit mehr als einem Jahr bestehen.
- Personen, die auf Vollzeitbasis versichert sind, müssen in den drei der Arbeitslosigkeit vorausgehenden Jahren mindestens 52 Wochen in einem solchen Umfang beschäftigt gewesen sein, wie es einer Vollzeitbeschäftigung in ihrer Branche oder ihrem Beruf entsprechen würde. Falls eine Vollzeitbeschäftigung 37 Wochenstunden entspricht, müssen auf Vollzeitbasis versicherte Mitglieder demnach mindestens 1.924 Stunden in den drei, der Arbeitslosigkeit vorausgehenden Jahren gearbeitet haben.

Weiterhin ist der Arbeitslose verpflichtet, eine aktive Arbeitssuche zu betreiben und unterliegt den Regeln der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Prinzipiell muss ein Arbeitsloser, der mehr als drei Monate nicht beschäftigt ist, jede Arbeit, die ihm von der Arbeitsverwaltung angeboten wird und die er ausüben kann, annehmen. In der Praxis wird diese Regelung von der Öffentlichen Arbeitsverwaltung jedoch nicht sehr strikt umgesetzt. Die Teilnahme an einer aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahme bedingt keine Verlängerung der Förderungsdauer.

Die Höhe der jeweiligen Arbeitslosenunterstützung ist individuell verschieden und hängt unter anderem von der Höhe des vorherigen Einkommens ab. Das Arbeitslosengeld kann bis zu 90% der früheren Einnahmen betragen.

Im Jahr 2006 lag der Höchstsatz für Vollversicherte bei 667 DKK (90 €) pro Tag. Die Unterstützung wird für fünf Tage in der Woche ausbezahlt; das maximale jährliche Einkommen durch Arbeitslosenunterstützung beträgt demnach 173.420 DKK (23.278 €).

Erfüllt ein Arbeitsloser die Voraussetzungen, kann er Arbeitslosenunterstützung bis zu einer Dauer von vier Jahren beziehen, wenn er die Vorschriften betreffend die aktive Arbeitssuche und die Teilnahme an aktivierenden Arbeitsmarktmaßnahmen beachtet. Nach Ablauf der vier Jahre verliert der Arbeitslose den Anspruch auf Versicherungsleistungen und muss sich - wie unversicherte Arbeitslose - um bedarfsorientierte Unterstützungszahlungen bewerben. Die Anspruchsberechtigung endet in jedem Fall mit Erreichen des Alters von 65 Jahren, ab dem die Person in der Rentenversicherung anspruchsberechtigt wird.

Personen, die unberechtigt Leistungen beziehen, indem sie beispielsweise keine aktive Arbeitssuche betreiben oder für einen angebotenen Arbeitsplatz nicht zur Verfügung stehen, können von den Versicherungen Sanktionen auferlegt werden. In einem solchen Fall ist die übliche Sanktion eine Einstellung der Unterstützungszahlungen für einen kurzen Zeitraum. Eine Statistik des dänischen Arbeitsdirektorates zeigt, dass im Jahr 2005 bei ca. 13.800 Personen die Zahlungen vorübergehend eingestellt wurden. Bei 3.200 dieser Personen wurden die Zahlungen mehr als drei Wochen eingestellt. (Arbejdsdirektoratet 2007a). Diese Zahl hat sich über die vergangenen Jahren recht stabil gehalten.

Die Gruppe der unversicherten Arbeitslosen

Abgesehen von denjenigen, deren Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgelaufen ist, besteht die Gruppe der unversicherten Arbeitslosen aus denen, die von vornherein die Bezugskriterien für Arbeitslosenunterstützung nicht erfüllt haben. Diese Gruppe der Arbeitslosen muss sich um Geld-

leistungen bei den Kommunen bemühen. Die Höhe der Zahlung ist bedarfsorientiert und richtet sich unter anderem auch nach der Familiensituation des Arbeitslosen. So erhält beispielsweise eine Person, die älter als 25 Jahre ist und Kinder hat, einen jährlichen Betrag von 139.500 DKK (18.725 €), wohingegen eine 24-jährige, alleinstehende Person im gleichen Zeitraum 67.656 DKK (9.081 €) erhalten würde. Die Dauer dieser Form der Unterstützung ist nicht begrenzt, jedoch müssen Bezieher der Leistungen Angebote der Kommunen zur Teilnahme an Maßnahmen annehmen. Wird die Teilnahme verweigert, so werden die Zahlungen reduziert bzw. eingestellt. Im Jahr 2005 wurden 2.700 Bezieher dieser Unterstützungszahlungen sanktioniert (Arbejdsdirektoratet 2007b).

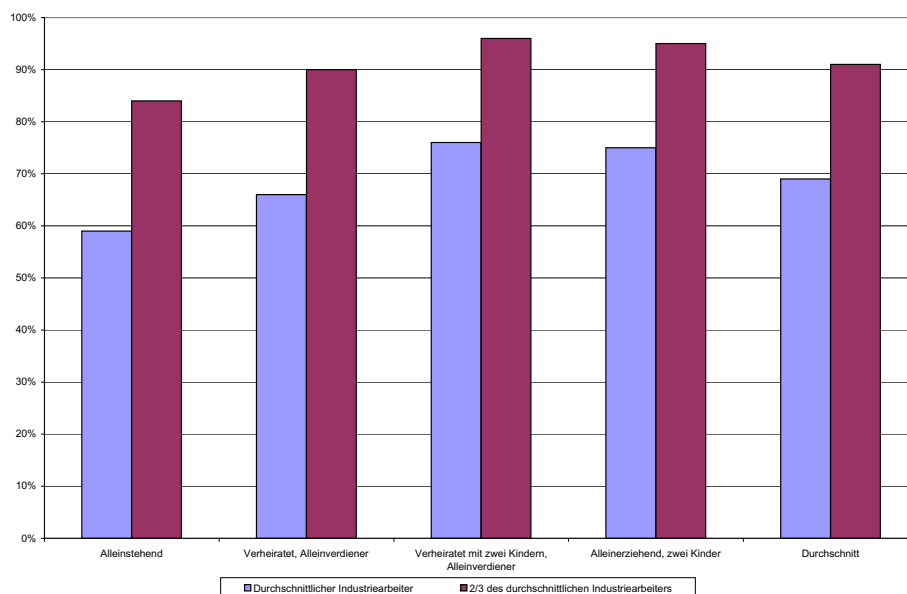
Diese Beihilfen werden als Teil der Sozialpolitik angesehen und von einem gesonderten Gesetz unter Aufsicht des Arbeitsministeriums reguliert. Die Finanzierung wird zwischen den Kommunen und dem dänischen Staat aufgeteilt.

Lohnersatzraten

Wie in der Beschreibung der Berechnung des Arbeitslosengeldes erläutert, kann dieses bis zu 90% des vorherigen Einkommens betragen (im Normalfall richtet sich die Höhe der Unterstützung nach dem Einkommen im Dreimonatszeitraum vor der Arbeitslosigkeit). Der Maximalbetrag beträgt zurzeit ca. 14.500 DKK (1.946 €) im Monat. Dies impliziert, dass die Bruttohöhe der Ausgleichszahlungen mit steigendem, vorherigem Einkommen rapide abnimmt - falls das Einkommen eine Grenze von ca. 200.000 DKK (26.800 €) im Jahr überschreitet.

Um diese Zahlen bewerten zu können, ist es hilfreich zu wissen, dass im Jahr 2005 ein Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich des Privatsektors ca. 175.000 DKK, d.h. 23.500 €, (ausgenommen Rentenzahlungen) pro Jahr erhielt, wohingegen ein Angestellter im Einzelhandel 235.000 DKK (31.500 €) im Jahr vergütet bekam. Ein hoch qualifizierter Angestellter bekam 457.000 DKK (61.300 €) im Jahr (Dansk Arbejdsgiverforening, 2006, Tabelle 5.28).

Abbildung 1: Nettolohnersatzraten für zwei verschiedene Einkommenshöhen und vier Familientypen im ersten Monat des Bezugs, 2002



Quelle: OECD (2004a), Tabellen 3.1b und 3.3b.

Von der OECD wurde die Nettohöhe der Ausgleichszahlungen beispielhaft für verschiedene Familientypen und Einkommenshöhen berechnet. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, bekommen Arbeitnehmer, die zwei Drittel des Einkommens eines durchschnittlichen Produktionsarbeiters verdienen, einen wesentlich höheren Anteil ihres vorherigen Einkommens ausbezahlt als ein durchschnittlicher Arbeiter. Im Übrigen spielt die Familiensituation eine (begrenzte) Rolle, was jedoch nicht auf das Versicherungssystem an sich zurückzuführen ist, sondern von anderen Transferzahlungen (z.B. Wohngeld) abhängt, die auch in die OECD-Berechnungen eingehen.

Es gab in den vergangenen Jahrzehnten eine Tendenz zum Rückgang der Höhe der Unterstützungszahlungen, was auch Gegenstand öffentlicher Debatte war. Der Hauptgrund für den Rückgang liegt in dem besonderen und recht komplizierten System, die Entwicklung der Arbeitslosenunterstützung (und anderer Transfereinkommen) an den Zuwachs der Durchschnittslöhne zu koppeln. Hauptelement dieser Indizierung ist die Regulierung der Unterstützungszahlungen durch den prozentualen Anstieg der Löhne (ausgenommen Renten und Lohnfortzahlungen) zwei Jahre vor dem aktuellen Berechnungszeitpunkt unter Abzug von 0,3% der Lohnsumme. Mit diesem Abschlag werden gezielte Maßnahmen für bestimmte Gruppen innerhalb der Arbeitslosen und für andere „schwache“ Gruppen finanziert.

Ferner hat die Einführung einer kollektiven Altersversorgung zu einem Rückgang der Kompensationsraten geführt, da die Beiträge hierzu nicht in die Berechnung der Arbeitslosenunterstützung einfließen. Daraus resultierend haben die Kompensationsraten (Rentenbeiträge eingeschlossen) seit 1982 schrittweise abgenommen.

Kosten und Finanzierung des Systems

Der Großteil der Arbeitslosenversicherung wird durch den Staat finanziert. Die Gesamtausgaben für Arbeitslosenunterstützung betrugen im Jahr 2005 20.405 Mio. DKK (2,7 Mrd. €). Ein anderer großer Ausgabeposten der Arbeitslosenversicherungen sind die Zahlungen für Vorruhestandsregelungen, die sich im selben Jahr sogar auf 24.656 Mio. DKK (3,3 Mrd. €) beliefen. Die Kosten werden aus drei Quellen gedeckt: die Pflichtbeiträge der Versicherungsmitglieder, die freiwilligen Beiträge für die Vorruhestandskasse und den Staatsanteil. Tabelle 1 gibt hierzu einen Überblick.

Zu den Kosten aus Tabelle 1 müssen die Verwaltungskosten der Arbeitsmarktdirektion in Höhe von ca. 180 Mio. DKK (24 Mio. €) hinzugefügt werden sowie die Verwaltungskosten der einzelnen Versicherungen, die durch die Mitgliedsbeiträge gedeckt werden. Im Jahr 2004 betrugen die gesamten Verwaltungskosten der Arbeitslosenversicherungen 3.300 Mio. DKK (440 Mio. €) (Arbejdsdirektoratet 2005, S. 15). Zudem müssen die Kosten für aktive Arbeitsmarktprogramme für versicherte Arbeitslose hinzuaddiert werden, die 7.518 Mio. DKK (1,0 Mrd. €) betrugen. Daraus ergibt sich, dass 20% der gesamten Beitragseinnahmen für Verwaltungskosten der Versicherungen aufgewendet wurden, 44% als Pflichtbeitrag für die Arbeitslosenunterstützung verwendet wurden und die restlichen 36% Beiträge zur freiwilligen Vorruhestandskasse sind.

Da der Staat alle Schwankungen in den Ausgaben durch den Staatshaushalt finanziert, kann kein Kapital bei den Versicherungen akkumuliert werden. Die Mitgliedsbeiträge richten sich nicht nach dem allgemeinen Niveau der Arbeitslosigkeit und auch nicht nach dem individuellen bzw. gruppenspezifischen Risiko der Mitglieder, arbeitslos zu werden. Der Unterschied in den Mitgliedsbeiträgen wird allein durch die unterschiedlichen Verwaltungskosten der Versicherungen bedingt.

Die Zahl der Angestellten der Arbeitsverwaltung beträgt ca. 2.000. Hinzu kommen die 5.000 Angestellten der Arbeitslosenversicherungen. Die Gesamtzahl der Angestellten in den Sozialversorgungsabteilungen der Kommunen liegt bei 6.200. Daraus ergibt sich eine Gesamtzahl von 13.000 Vollzeitbeschäftigten, die im Bereich der Verwaltung der Arbeitsmarktpolitik beschäftigt sind. Die Zahl der Personen aus der Zielgruppe für Arbeitsmarktmaßnahmen wurde im Jahr 2002 auf 450.000 geschätzt (Finansministeriet 2004, Kapitel 6).

1.2 Aktive Arbeitsmarktprogramme

Die Organisation der aktiven Arbeitsmarktprogramme

Wie bereits erwähnt, ist ein wichtiges Kennzeichen des aktuellen Systems der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark seine zweistufige Beschaffenheit, bei dem die Trennlinie durch das Arbeitslosenversicherungssystem vorgegeben wird. Auf individueller Ebene wird zwischen versicherten Arbeitslosen und Arbeitslosen, die nur Anspruch auf bedarfsorientierte Unterstützung durch den Staat haben, unterschieden.

In Zahlen ausgedrückt, übernehmen die Kommunen Verantwortung für ungefähr die Hälfte aller Arbeitslosen in aktiven Maßnahmen und spielen daher eine Schlüsselrolle bei der Implementierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Dies ist auch der Hauptgrund für die aktuellen Anstrengungen, das staatliche System für die versicherten Arbeitslosen in die Aktivitäten der Gemeinden einzubinden.

Die so genannte „Strukturreform“ wird 2007 große Veränderungen des öffentlichen Sektors in Dänemark mit sich bringen. Die Zahl der Stadtverwaltungen wird von derzeit 271 auf 98 reduziert werden. Die derzeit 14 Arbeitsmarktregionen (jeweils von einem Direktor und einem dreiköpfigen Beirat verwaltet) werden durch 5 Arbeitsmarktregionen ersetzt werden - die weiterhin von einem dreiköpfigen Beirat verwaltet werden sollen. Die Beiräte werden jedoch, im Vergleich zur Zeit der Reform, weniger Verantwortung innehaben. Die Reform wird also zwei bedeutende Veränderungen herbeiführen:

- Die Rolle der Gemeinden bei der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik wird wichtiger werden.
- Der Einfluss der Sozialpartner wird reduziert.

Auf kommunaler Ebene werden durch die Reform neue Jobzentren geschaffen - jeweils eines pro Gemeinde. Diese Zentren sind sowohl für die versicherten als auch für die unversicherten Arbeitslosen verantwortlich und werden die bisherigen Aufgaben der Sozialversorgungsabteilungen der Gemeinden und der Arbeitsvermittlung übernehmen. Den-

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben des dänischen Arbeitslosenversicherungs-Systems, 2005

| Posten | Betrag (Mio. DKK) | Betrag (Mio. €) |
|--|-------------------|-----------------|
| Arbeitslosenunterstützung | 20.405 | 2.738 |
| Vorruhestandsgelder | 24.656 | 3.309 |
| Ausgaben insgesamt | 45.061 | 6.048 |
| <i>Gedeckt durch:</i> | | |
| Pflichtbeiträge zur Arbeitslosenversicherung | 7.068 | 949 |
| Freiwillige Beiträge zur Vorruhestandskasse | 5.712 | 767 |
| Staatsanteil | 32.281 | 4332 |

Quelle: Die Daten wurden dem Autor vom dänischen Arbeitsdirektorat zur Verfügung gestellt.

noch wird, abgesehen von 14 Pilot-Zentren, die formale rechtliche Verantwortung für die Arbeitslosen nach wie vor zwischen einer staatlichen und einer kommunalen Abteilung in jedem Jobzentrum aufgeteilt bleiben. Dieses Modell kann also als Mischform zwischen einem ein- und einem zweistufigen Ansatz verstanden werden¹.

Arbeitsmarktprogramme und Teilnehmer

Abbildung 2 zeigt die Zahl der Teilnehmer aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen für den Zeitraum von 1995 bis 2005. Die Zahlen beinhalten nicht die so genannten ‚flexi-jobs‘, welche Arbeitsplätze mit laufender Lohnsubventionierung für Personen mit anhaltend reduzierter Arbeitsfähigkeit sind.

Die Abbildung beinhaltet Informationen über wichtige Programme der dänischen aktiven Arbeitsmarktpolitik:

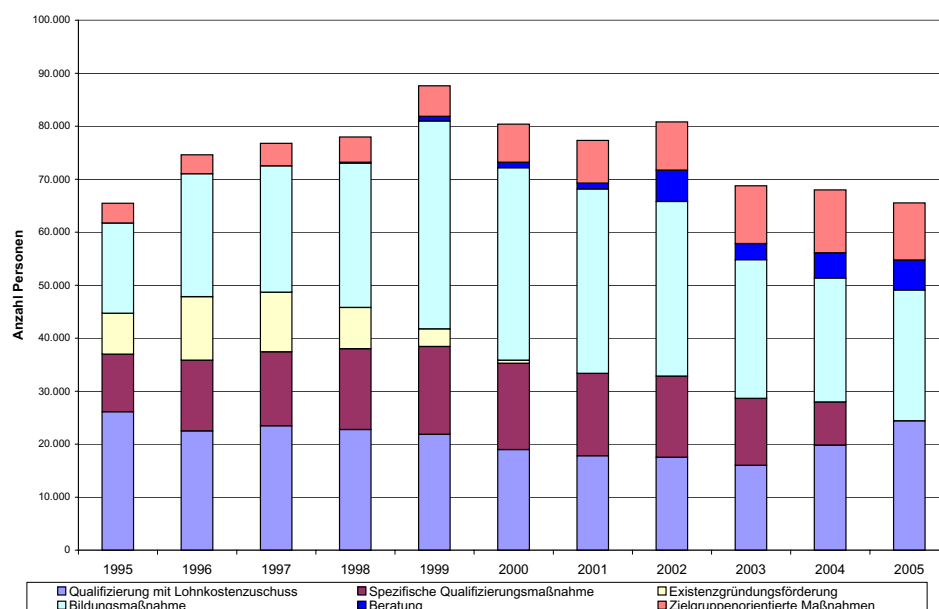
- ‚Job training with a wage subsidy‘ (Qualifizierungsmaßnahme mit Lohnkostenzuschuss)

schuss) impliziert, dass dem Arbeitslosen für eine begrenzte Dauer ein regulärer Lohn von einem privaten oder öffentlichen Arbeitgeber bezahlt wird.

- ‚Special job training‘ (spezielle Qualifizierung) ist ein Programm für schwächere Gruppen unter den Arbeitslosen und findet typischerweise in speziellen Projekten im öffentlichen Sektor statt.
- ‚Support to self-employment‘ (Förderung der Existenzgründung, eine drei Jahre dauernde Subventionierung in Höhe von 50% der Arbeitslosenunterstützung) ist ein Programm, das 1998 ausgelaufen ist.
- Unter ‚Education‘ fällt eine Vielzahl von Bildungs- und Arbeitsmarkttrainingsmaßnahmen mit Dauer von bis zu einem Jahr.
- Zu ‚Counselling‘ (Beratung) werden u.a. Aktivitäten der Arbeitssuche gezählt.
- ‚Targeted measures‘ sind Programme, die gezielt auf bestimmte Gruppen wie Immigranten oder ältere Arbeitnehmer ausgerichtet sind.

Hauptsächlich als Reaktion auf die verbesserten Bedingungen am dänischen Arbeitsmarkt

Abbildung 2: Anzahl der Teilnehmer (Vollzeit-Äquivalente) in aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, 1995-2005



Quelle: Databanks of Statistics Denmark.

ist die Anzahl der Teilnehmer solcher Maßnahmen in den vergangenen Jahren gefallen. Gleichzeitig - und als Folge eines Politikwechsels der aktuellen Regierung - wurde dem Arbeitsplatztraining bei privaten Arbeitgebern und der Beratung unter dem Stichwort „Arbeit zuerst“ („work first“) mehr Bedeutung zugemessen. Bildungsmaßnahmen wird nun eine geringere Priorität zugestanden. Aufgrund der gewachsenen Bedeutung der Integration von Immigranten der ersten und der folgenden Generationen sind gezielte Maßnahmen wichtiger geworden.

Auswirkungen der aktiven Arbeitsmarktprogramme

Wie in vielen anderen Ländern sind auch in Dänemark die Nettoeffekte der aktiven Arbeitsmarktprogramme umstritten. Ein Grund dafür ist, dass aktive Programme sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die zukünftigen Beschäftigungsaussichten der einzelnen Teilnehmer haben:

- Ein Motivationseffekt impliziert, dass ein Arbeitsloser unmittelbar vor Teilnahme an einem aktivierenden Pflichtprogramm intensiver nach einem neuen Arbeitsplatz suchen wird. Das Ausmaß dieses Effekts wird durch die veränderte Wahrscheinlichkeit eines Ausstiegs aus der Arbeitslosigkeit in der Periode unmittelbar vor Programmteilnahme angezeigt.
- Der „lock-in“-Effekt beschreibt den Umstand, dass Suchaktivitäten während einer Periode, in der ein Arbeitsloser an einem Aktivierungsprogramm teilnimmt, geringer werden.
- Der Qualifikationseffekt rührt von dem gestiegenen Niveau der Qualifizierung während der Aktivierung her und sollte die Möglichkeiten der Teilnehmer, einen Arbeitsplatz zu finden, erhöhen.

In einer im Jahr 2000 veröffentlichten Studie wurden durch das Arbeitsministerium einige

erste Ergebnisse basierend auf einer neuen Datenbasis vorgestellt. Die Datenbasis enthält Informationen über die Arbeitsmarktsituation aller Individuen - auch deren Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen und ihre Kontakte mit dem Sozialversicherungssystem. Daher konnten hoch entwickelte statistische Methoden auf die individuellen Arbeitsmarkthistorien der Untersuchungssubjekte angewendet werden.

Zunächst konnte durch die Studie ein signifikanter Motivationseffekt nachgewiesen werden, gemessen an der gestiegenen Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz in der einem Pflichtprogramm unmittelbar vorausgehenden Periode aufzunehmen. Solche Effekte wurden durch nachfolgende Studien bestätigt (Geerdsen 2003; Rosholm und Svarer 2004) und spielen für Befürworter aktiver Maßnahmen eine große Rolle. Jedoch sollte ein diesen Untersuchungen inhärentes Dilemma bedacht werden: Wenn gewünscht ist, den Motivationseffekt zu steigern, wird es die Verlockung geben, die Programme so zu verändern, dass sie für die Teilnehmer unattraktiver werden. Dies würde jedoch wahrscheinlich auch die Qualität der Programme an sich verringern, was dazu führen würde, dass der Gesamteffekt für Personen, die vor Teilnahme keine Möglichkeit hatten, einen Arbeitsplatz zu finden, weniger positiv ausfallen würde.

Ein anderer potenzieller Effekt für Teilnehmer an Aktivierungsprogrammen könnte sein, dass sie aufgrund ihrer daraus resultierenden gestiegenen Arbeitsfähigkeit ihre Möglichkeiten, einen Arbeitsplatz zu bekommen, verbessern. In der Studie des Arbeitsministeriums wird dieser Effekt durch die Reduktion des Jahresanteils, in welchem die betroffenen Personen Transfereinkommen erhielten (so z.B. Arbeitslosengeld, Sozialhilfe oder Krankengeld), gemessen. Eine Reduktion dieses Anteils ist ein verlässlicher Indikator für eine tatsächliche Verbesserung der Beschäftigungssituation eines Individuums.

Derartige Qualifikationseffekte der unterschiedlichen Arten von Arbeitsmarktprogrammen sind von großem Interesse. In dieser Beziehung konnte die größte Verbesserung in der Beschäftigungssituation (gemessen an einer gestiegenen wirtschaftlichen Selbstständigkeit des Teilnehmers) in der Studie bei Teilnehmern von Qualifikationsmaßnahmen im privaten Sektor gefunden werden. Die Effekte von Qualifizierungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor sind positiv, fallen jedoch geringer aus. Diese Resultate stehen im Einklang mit anderen internationalen Untersuchungen (Martin 2000).

In der jüngsten Studie des Arbeitsministeriums (Beskæftigelsesministeriet, 2005b) werden bezüglich der Qualifikationseffekte folgende Schlüsse gezogen:

- Positive Effekte durch die Teilnahme an Aktivierungsprogrammen werden sowohl für versicherte als auch für unversicherte Arbeitslose gefunden, und die geschätzte Größe der Effekte ist ungefähr gleich.
- Arbeitsplatztraining mit Lohnsubventionierung führt zu den größten positiven Effekten, insbesondere Training im Privatssektor.
- Positive Effekte konnten auch bei Bildungsmaßnahmen festgestellt werden, insbesondere wenn diese zielgenau auf Branchen mit Arbeitsknappheit ausgerichtet waren.
- Vor allem bei Nichtversicherten kann ein größerer Effekt von Bildungsmaßnahmen festgestellt werden, dies besonders bei Messung nach einem Jahr im Vergleich zu sechs Monaten nach Teilnahme, was auf langfristige Auswirkungen schließen lässt.
- Schließlich konnte auch beobachtet werden, dass Kombinationen verschiedener Programme (z.B. Bildungsmaßnahmen kombiniert mit Arbeitsplatztraining) größere Effekte hervorrufen als die Teilnahme an einzelnen Programmen, wobei dies auch angesichts der längeren Dauer solcher kombinierter Programme nahe liegt.

Einige Studien sind sehr skeptisch hinsichtlich positiver Nettoeffekte von aktivierenden Programmen. Beispielsweise führt der „Economic Council“ in seinem Bericht vom Dezember 2002 etwa ein Drittel des Rückgangs der Arbeitslosigkeit seit 1993 auf die verbesserte strukturelle Entwicklung des dänischen Arbeitsmarktes zurück und schreibt einen Teil dieses Rückgangs der verbesserten Arbeitsmarktpolitik zu (Det økonomiske Råds formandskab 2002). Jedoch liefert dieser Bericht eine eher kritische Darstellung der Mehrzahl der innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik angewendeten Instrumente und weist insbesondere auf signifikante „lock-in“-Effekte einiger Maßnahmen hin. Nur Arbeitsplatztraining in privaten Firmen scheint große positive Nettoeffekte zu haben und darüber hinaus auch kosteneffektiv zu sein. Arbeitsplatztraining im öffentlichen Sektor und auch viele Formen von Bildungsmaßnahmen haben unklare oder negative Effekte für die Teilnehmer. Vor diesem Hintergrund schlagen die Autoren Verbesserungen beim Einsatz der aktivierenden Maßnahmen vor (u.a. das Einräumen höherer Priorität für Arbeitsplatzsuche und privates Arbeitsplatztraining).

2. Regulierung des Arbeitsmarktes

In der aktuellen Diskussion über das dänische Beschäftigungssystem (oft dänisches „flexicurity-Modell“ genannt) wird im Allgemeinen betont, dass das Niveau des Kündigungsschutzes in Dänemark gering ist und mit liberalen Arbeitsmärkten wie z.B. in Großbritannien verglichen werden kann (Abbildung 3).

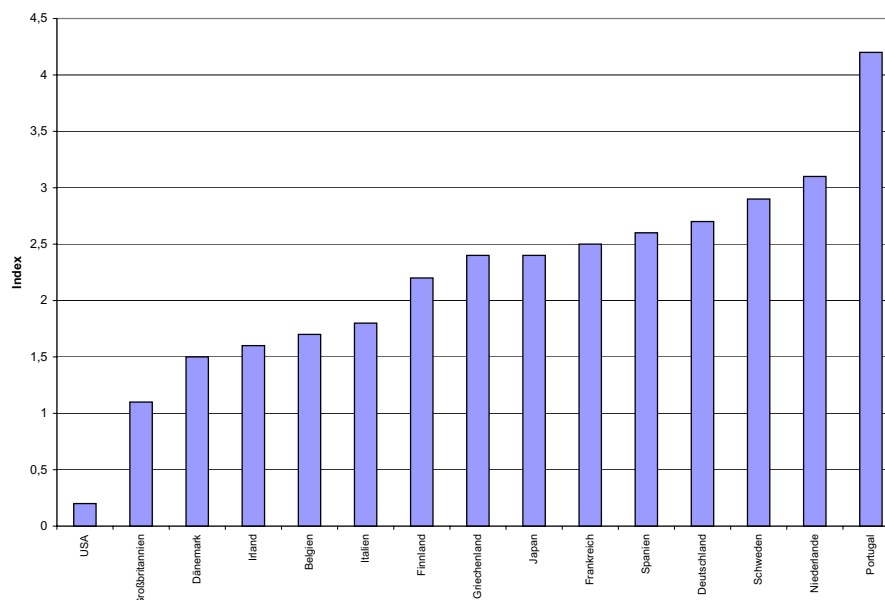
Obwohl das Gesamtbild zunächst ein niedriges Kündigungsschutzniveau nahe zu legen scheint, ist die tatsächliche Situation in gewisser Weise komplexer und impliziert unterschiedliche Schutzniveaus für unterschiedliche Gruppen. Zunächst muss darauf hingewiesen werden, dass Kündigungsschutz in Dänemark zu einem Großteil als Angelegenheit der Sozialpartner im Rahmen der allgemeinen Verhandlungen über Arbeits- und Lohnbedingungen angesehen wird. Daher ist die Gesetzgebung in diesem Bereich nicht sehr umfangreich; stattdessen gibt es in die einzelnen Tarifverträge eingebundene Regelungen.

Eine wichtige Ausnahme ist das „Gesetz über festangestellte Arbeitnehmer“, welches die Arbeitsbedingungen für viele Angestellte festlegt. Im Gesetz selbst wird ein Festangestellter

als Person definiert, die Büroarbeit bzw. klinische Arbeit oder ähnliche Aufgaben erledigt oder die Arbeit von anderen überwacht. Weiterhin wird in vielen Tarifverträgen festgelegt, dass die von dem Tarifvertrag betroffenen Arbeitnehmer dieselben Rechte haben wie Festangestellte, auch wenn sie gesetzlich nicht als solche eingeordnet werden. Die Mehrheit der Angestellten im öffentlichen Sektor und ca. die Hälfte aller Angestellten im Privatsektor wird von Tarifverträgen oder anderen Vereinbarungen abgedeckt, die sich nach dem „Gesetz über Festangestellte“ richten.

Das Gesetz legt u.a. eine Reihe von Regelungen für Kündigungen fest, insbesondere das Verhältnis der Kündigungsfrist zur Dauer der Beschäftigung. Eine größer werdende Anzahl von nicht fest angestellten Beschäftigten im privaten Sektor wird als Ergebnis der Verhandlungen der Sozialpartner inzwischen als „quasi fest angestellte Arbeitnehmer“ klassifiziert und genießt daher einen ähnlichen Kündigungsschutz wie die vom Gesetz geschützten Arbeitnehmer. Arbeitgeber, die die Kündigungsschutzregelungen für (quasi) fest angestellte Arbeitnehmer missachten, müssen

Abbildung 3: Kündigungsschutz für Angestellte mit unbefristeten Verträgen im internationalen Vergleich



Quelle: OECD (2004b).

Kompensationszahlungen an den früheren Angestellten leisten. Jedoch kann der Arbeitgeber nicht dazu gezwungen werden, den früheren Beschäftigten wieder anzustellen. Abgesehen von diesen Gruppen gibt es in den Tarifverträgen eine Vielzahl von den Kündigungsschutz betreffenden Regulierungen für verschiedene Gruppen und Sektoren. Das geringste Schutzniveau gilt in der Baubranche, wo Kündigungsfristen von einem oder wenigen Tagen an der Tagesordnung sind.

Es gibt keine besonderen Regelungen für Teilzeitbeschäftigte, die daher denselben Schutz genießen wie Vollzeitbeschäftigte - dies ist eine weit verbreitete Eigenart des dänischen Arbeitsmarktes. Aufgrund des niedrigen Niveaus des Kündigungsschutzes auf dem dänischen Arbeitsmarkt ist der Anteil der Personen mit Zeitverträgen gering. Der Einsatz solcher Verträge wird durch EU-Richtlinien in diesem Bereich reguliert.

Eine interessante Charakteristik ist ferner, dass es keine spezifischen Regelungen für Angestellte des öffentlichen Sektors gibt, diese also denselben Regelungen unterliegen wie Angestellte des Privatsektors. Eine Minderheit der Angestellten im öffentlichen Dienst, die einen Sonderstatus als Beamte haben, bildet eine Ausnahme; jedoch gab es in den vergangenen Jahrzehnten eine Tendenz dazu, diese Form der Beschäftigung allmählich auslaufen zu lassen.

Schließlich sollte erwähnt werden, dass es Gesetze gibt, die die Diskriminierung von schwangeren Frauen bei Kündigungen verhindern soll: Arbeitgeber, die schwangere Frauen entlassen, müssen nachweisen, dass die Kündigung völlig unabhängig von der Schwangerschaft ausgesprochen wurde und müssen eine Strafzahlung an die frühere Angestellte leisten, falls dies nicht nachgewiesen werden kann.

Fälle, in denen Arbeitgeber angeklagt werden, da sie Regelungen bezüglich des Kündigungsschutzes missachtet haben, werden von einem gesonderten Rechtssystem für die Arbeitsgerichtsbarkeit behandelt. In Tabelle 2 werden einige Beispiele für Kündigungsfristen unterschiedlicher Arbeitnehmergruppen gegeben.

Wie bereits erwähnt, wird geschätzt, dass die Mehrheit der Angestellten im öffentlichen Dienst und ca. die Hälfte der Angestellten im Privatsektor von Regelungen geschützt werden, die äquivalent zu denen von festangestellten Arbeitnehmern aus Tabelle 2 sind. In Tabelle 3 werden die Abfindungszahlungen gezeigt, die an Festangestellte mit längerer Beschäftigungsdauer gezahlt werden, jedoch in den seltensten Fällen auch an andere Arbeitnehmer. Leider ist es schwer, einen statistischen Überblick über die Funktionsweise des Kündigungsschutzes als Ganzem zu geben, da die meisten Auseinandersetzungen durch Schiedsverfahren auf Firmenebene unter Ein-

Tabelle 2: Kündigungsfristen in Abhängigkeit von der Dauer der Beschäftigung für verschiedene Angestelltengruppen

| Dauer der Beschäftigung | 1 Jahr | 5 Jahre | 10 Jahre |
|--|----------|----------|----------|
| Bauarbeiter | 3 Tage | 5 Tage | 5 Tage |
| Industriearbeiter | 21 Tage | 2 Monate | 3 Monate |
| Festangestellte und Angestellte im öffentlichen Dienst | 3 Monate | 4 Monate | 6 Monate |

Quelle: Westerlund (2006), Tabelle 5.

Tabelle 3: Abfindungszahlungen in Abhängigkeit der Dauer der Beschäftigung für verschiedene Angestelltengruppen

| | 12 Jahre | 15 Jahre | 18 Jahre |
|------------------------------|--|------------------|------------------|
| Festangestellte Arbeitnehmer | 1 Monatsgehalt | 2 Monatsgehälter | 3 Monatsgehälter |
| Einfache Angestellte | Nur in einigen Tarifverträgen festgelegt | | |

Quelle: Die Daten wurden dem Autor vom dänischen Arbeitsdirektorat zur Verfügung gestellt.

beziehung des lokalen Gewerkschaftsvertreters und des lokalen Vertreters der Arbeitgeberorganisation gelöst werden. Nur wenige Kündigungsfälle werden daher vor dem Arbeitsgericht behandelt (siehe www.arbejdsretten.dk).

3. Lohn- und Tarifverhandlungen

Die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen

Von den 2,656 Mio. Personen, die 2004 in Dänemark beschäftigt waren, waren 2,120 Mio. Gewerkschaftsmitglieder, was 80% aller Arbeitnehmer entspricht. Zwei Drittel aller in Gewerkschaften organisierten Arbeitnehmer sind Mitglieder der Danish Confederation of Trade Unions (LO); der Rest teilt sich auf verschiedene Angestelltengewerkschaften auf. Aus einer detaillierten Studie zu Gewerkschaftsmitgliedschaften aus dem Jahr 2000 geht hervor, dass im öffentlichen Dienst ca. 90% aller Angestellten und im privaten Sektor 77% aller Angestellten gewerkschaftlich organisiert sind. Frauen sind relativ häufiger Gewerkschaftsmitglieder als Männer (83% bzw. 80%) und Arbeitnehmer unter 30 Jahren seltener in Gewerkschaften anzutreffen als ihre älteren Kollegen (69% bzw. 85%). Der Anteil von Gewerkschaftsmitgliedern ist unter Facharbeitern und Arbeitern mit geringer und mittlerer Ausbildung am höchsten.

Bis vor kurzem waren ca. 10% aller dänischen Arbeitnehmer in gewerkschaftspflichtigen Betrieben angestellt. Diese Gewerkschaftspflicht

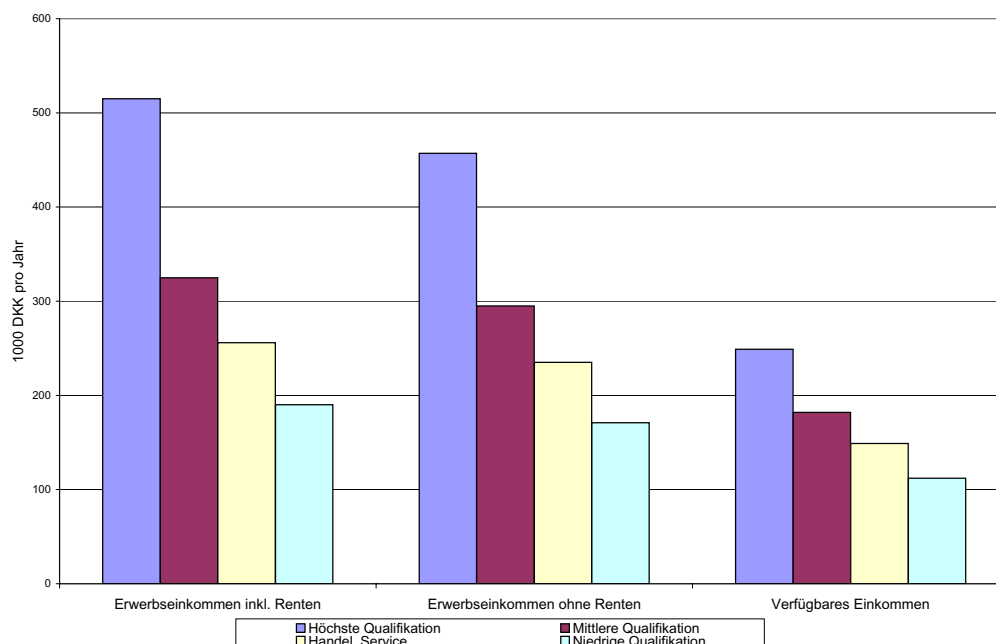
ist inzwischen illegal und die Gewerkschaftsmitgliedschaft daher freiwillig; dennoch gibt es in vielen Betrieben einen starken Druck der Arbeitnehmer untereinander, Gewerkschaftsmitglied zu werden. Ein weiterer starker Anreiz dazu, Gewerkschaftsmitglied zu werden, ist durch den dezentralen Charakter der Lohnverhandlungen und die starke Rolle der betrieblichen Gewerkschaftsvertreter im Verhandlungsprozess und darüber hinaus durch die enge Verquickung von Gewerkschaften und Arbeitslosenversicherungen gegeben.

Im öffentlichen Dienst sind 100% aller Angestellten und im Privatsektor 77% der Arbeitnehmer von Tarifverträgen betroffen (Dansk Arbejdsgiverforening, 2005, Tabelle 6.1).

Lohnverhandlungen

In einer gemeinsamen Erklärung bekundeten die Tarifpartner 1987, dass sie angesichts der gesamtwirtschaftlichen Lage geringere als international übliche Lohnsteigerungen vereinbaren würden, um die Wettbewerbsfähigkeit der dänischen Wirtschaft zu verbessern. Diese Erklärung bildet seither das Fundament

Abbildung 4: Jahreslöhne bei unterschiedlichen Qualifikationsniveaus, 2004



Quelle: Dansk Arbejdsgiverforening (2005).

für die allgemeinen Lohnverhandlungen. Die dänischen Lohnverhandlungen wurden in wachsendem Ausmaß auf die Firmenebene verlagert. So legten im Jahr 2004 nur 16% aller Tarifverträge (gemessen am Anteil der betroffenen Arbeitnehmer) einen so genannten Standardlohnsatz fest. In 62% der Abschlüsse wurde ein Mindestlohnsatz festgeschrieben, jedoch die einzelnen Lohnverhandlungen auf die lokale Ebene verlagert. In den restlichen 22% der Tarifverträge wurden keine Löhne benannt. Dies ist ein starker Anstieg, da 1999 nur 4% aller Tarifabschlüsse „lohnlos“ waren. Es gibt keinen gesetzlichen Mindestlohn in Dänemark.

Wenn man die Bedingungen für Lohnverhandlungen auf zentraler und dezentraler Ebene vergleicht, kann folgende Entwicklung beobachtet werden: Die Akteure auf zentraler Ebene werben für Lohnzurückhaltung, während es auf betrieblicher Ebene für diese Zurückhaltung eine größere Akzeptanz gibt, um die eigenen Firmen im Vergleich zur internationalen Konkurrenz wettbewerbsfähig zu halten. Diese Veränderungen heben die potenziellen Inflationswirkungen der Anstrengungen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit auf, die seit 1993 beobachtet werden können.

Abbildung 4 gibt zu Lohnhöhe und -verteilung einigen Aufschluss. Wie aus der Abbildung hervorgeht, kann die größte Lohnstreuung bei den Bruttolöhnen gefunden werden, wo das Verhältnis von höchstem zu niedrigstem Niveau 2,7 beträgt. Für das frei verfügbare Einkommen beträgt diese Maßzahl 2,2. Abgesehen von der geringen Lohnstreuung gibt es noch einige andere Eigenschaften, die der dänische mit den anderen nordeuropäischen Arbeitsmärkten gemeinsam hat. So gibt es eine unverkennbare Lohnlücke zwischen Männern und Frauen, die auf zwischen 12% und 19% geschätzt wird (Deding und Wong, 2004). Im Privatsektor gibt es einen Unterschied von ca. 10%, der nicht auf andere Faktoren wie Alter oder Bildung zurückgeführt werden kann. Im öffentlichen Sektor ist dieser Lohnunterschied

zwischen den Geschlechtern fast nicht zu beobachten.

4. Besteuerung

Das im Vergleich zu anderen EU-Staaten eigentümlichste Merkmal des dänischen Besteuerungssystems ist der geringe Anteil der Sozialbeiträge am gesamten Abgabenaufkommen des Staates. Ungefähr die Hälfte der Staatseinnahmen aus Steuern und Abgaben liefert die Einkommenssteuer und ungefähr ein Drittel die Umsatzsteuer und andere indirekte Steuern. Ein Anteil von nur 2,2% rührte im Jahr 2005 aus Sozialabgaben der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer her. Das dänische Steuer- und Abgabensystem zeichnet sich daher durch folgende Eigenschaften aus:

- Direkte Besteuerung herrscht vor; wenige Sozialabgaben werden durch die Arbeitgeber abgeführt.
- Es gibt relativ hohe durchschnittliche Einkommenssteuern und insbesondere eine hohe Grenzbesteuerung auch mittlerer Einkommen.

Teilweise werden die geringeren Sozialabgaben, die die Arbeitgeber abführen müssen, durch die höheren direkten Lohnkosten wettgemacht, wodurch der scheinbare Kostenvorteil durch das geringere Sozialabgabenniveau nicht mehr so groß erscheint. Vielfach wurden Bedenken geäußert, dass - als Konsequenz auf die hohe Grenzbesteuerung in Verbindung mit einkommensbezogenen Sozialleistungen (Kinder- oder Wohnungsgeld etc.) - Fehlanreize für das Arbeitsangebot entstehen, insbesondere am unteren Ende der Einkommensskala. Jedoch wird die Relevanz dieser Beobachtung

bezüglich der höheren Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter oftmals in Frage gestellt, da hier auch andere Faktoren (z.B. veränderte Qualifikationsanforderungen) eine Rolle spielen könnten.

Ein Überblick über die Steuerstruktur 2005 kann aus Tabelle 4 gewonnen werden. Steuern und Abgaben stellten 2005 einen Anteil von 50,1% des dänischen BIP. Dies war ein geringer Anstieg von 49,0% im Jahr 2003 bzw. 47,8% in 2004.

Wie in vielen anderen Ländern steht auch in Dänemark die Frage der Grenzbesteuerung und deren Einfluss auf das Arbeitsangebot weit oben auf der politischen Agenda. Im vergangenen Jahrzehnt gab es eine Reihe von Steuerreformen mit der Intention, die Grenzbesteuerung der Einkommen zu reduzieren. Seit 1999 hat es einen beständigen - wenn auch recht moderaten - Rückgang der Grenzbesteuerung aller Einkommensklassen gegeben. Für Geringverdiener ist die Grenzbesteuerung von 45,5% im Jahr 1999 auf 42,9% im Jahr 2006 gefallen; im gleichen Zeitraum ist die Rate der Grenzbesteuerung für Großverdiener nur um 0,3 Prozentpunkte auf 63,0% gefallen.

Teil der Steuerreform des Jahres 2004 war die Einführung eines so genannten Arbeitsplatzabschlags: 2,5% des Einkommens - abgesehen von Transfereinkommen - sind abzugsfähig. Der Maximalbetrag ist jedoch auf 6.800 DKK pro Jahr (913 €) begrenzt, was einem durch-

Tabelle 4: Die dänische Fiskalstruktur, 2005

| | Mio. DKK | Mio. € | Prozent |
|---|----------|--------|---------|
| 1.1. Persönliche Einkommenssteuer | 381.469 | 51.196 | 48.7 |
| 1.2. Körperschaftsteuer, etc. | 59.275 | 7.955 | 7.6 |
| 1.3. Zinsbesteuerung | 37.038 | 4.971 | 4.7 |
| 2. Sozialabgaben | 17.138 | 2.3 | 2.2 |
| 3. andere Arbeitsabgaben | 2.907 | 390 | 0.4 |
| 4. Steuern auf Vermögen, Grundbesitz, etc. | 29.955 | 4.02 | 3.8 |
| 5. Besteuerung von Waren und Dienstleistungen | 254.747 | 34.189 | 32.5 |
| 6. Andere Produktionsabgaben | 144 | 19 | 0 |
| Steuern und Abgaben, insgesamt | 782.673 | 105.04 | 100 |

Quelle: Databanks of Statistics Denmark.

schnittlichen Besteuerungswert von 2.265 DKK (304 €) entspricht, da die Abzugsfähigkeit nur für lokale und regionale Steuern gilt. Zweck dieses Arbeitsplatzabschlags war die Vergrößerung der Arbeitsanreize für Geringverdiener.

Eine beständige Streitfrage unter Arbeitsökonomern ist die Auswirkung dieser und anderer Steuerkürzungen auf das Arbeitsangebot. Haben Steuerkürzungen am oberen Ende der Einkommensskala einen größeren oder einen geringeren Einfluss als Kürzungen für Geringverdiener? Angesichts der wenigen verfügbaren empirischen Daten ist die Antwort auf diese Frage noch unklar. Übereinstimmend wird jedoch festgestellt, dass die Elastizität des Arbeitsangebotes gering ist.

Schließlich sollte noch erwähnt werden, dass, abgesehen von den allgemeinen Anstrengungen, die Grenzbesteuerung zu senken, besonderes Augenmerk auf die Vermeidung Fehlreizen beim Arbeitsangebot für besondere Gruppen gelegt wird. Beispiele für solche gezielten Maßnahmen sind die Deckelung der Sozialabgaben für Ehepaare und die Einführung von geringeren „Starthilfe-Abgaben“ für Immigranten.

5. Arbeitsmarktergebnisse

In diesem Abschnitt werden zunächst einige Standardindikatoren für die Arbeitsmarktentwicklung betrachtet. Danach wird das Zusammenspiel von Arbeitslosenversicherung, aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen und Arbeitsmarktdynamik unter Anwendung des dänischen „flexicurity-Modells“ diskutiert.

5.1 Beschäftigungsquoten

Eine Besonderheit des dänischen Arbeitsmarktes ist die hohe Beschäftigungsquote sowohl für Frauen als auch für Männer aller Altersgruppen (Abbildung 5).

Außer der Altersgruppe von 25 bis 34 Jahren, in der sich auch die Kindesfürsorge in einer geringeren Beschäftigungsquote für Frauen niederschlägt, ist die Beschäftigungsquote der Frauen fast so hoch wie die der Männer. Innerhalb der EU ist die Beschäftigungsquote für Frauen - auch mit kleinen Kindern - in Dänemark mit am höchsten.

5.2 Arbeitslosenquote und Fluktuation bei der Beschäftigung

Eine andere Besonderheit des dänischen Arbeitsmarktes ist das hohe Ausmaß der Fluktuation in und aus Arbeitslosigkeit. Abbildung 6 zeigt die Zahl der Personen, die für kürzere bzw. längere Zeit im Zeitraum von 1995 bis 2004 arbeitslos waren. 1995 war eine Gesamtzahl von 800.000 Personen oder ein Drittel der Erwerbsbevölkerung im Ablauf des Jahres einmal oder mehrfach arbeitslos. 323.000 Personen waren weniger als 20% des Jahres arbeitslos, wohingegen 114.000 mehr als 80% des Jahres arbeitslos waren und daher nach der Standarddefinition der dänischen Statistik als Langzeitarbeitslose eingestuft werden¹. Die Abbildung verdeutlicht den Rückgang der Arbeitslosigkeit im Aufschwung der 1990er Jahre und den leichten Anstieg in den Jahren 2003 und 2004. Seit 2005 fällt die Arbeitslosigkeit wieder. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist von über 100.000 Personen 1995 auf weniger als 50.000 in der jüngsten

Vergangenheit gefallen. Die Zahlen müssen in Relation zur Anzahl der Erwerbspersonen gesehen werden, die 1995 2.895.950 und 2004 2.854.100 betrug.

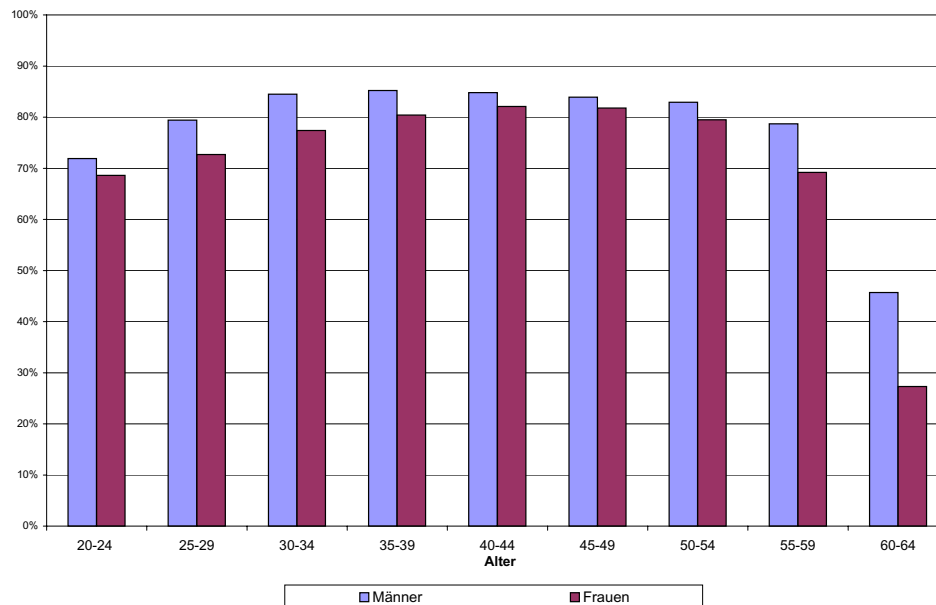
Das Vorherrschen von Kurzeitarbeitslosigkeit wird durch die Verbleibskurve („survival curve“) dargestellt, die den Ausgang aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung (auch staatlich geförderte Bildungsmaßnahmen) bzw. Rente für die 130.000 neuen Arbeitslosen, die in der Periode vom 3. Quartal 2002 bis zum 2. Quartal 2003 arbeitslos geworden sind, anzeigt. Nach 6 Monaten waren ungefähr 68% wieder in Beschäftigung, nach einem Jahr sogar 80% (Beskæftigelsesministeriet 2005a). Die Abbildung berücksichtigt auch den Unterschied zwischen versicherten und unversicherten Arbeitslosen. Die Unversicherten finden zunächst weniger schnell zurück in die Beschäftigung; nach einem Jahr ist der Anteil für beide Gruppen jedoch ungefähr gleich.

Die registrierte Arbeitslosigkeit nach Geschlecht wird in Abbildung 7 dargestellt, die eine etwas höhere Arbeitslosigkeit für Frauen als für Männer dokumentiert². Im Jahr 2005 betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote 5,0% für Männer und 6,5% für Frauen. Auf ähnliche Art und Weise werden in Abbildung 8 die Arbeitslosenquoten für verschiedene Altersgruppen dargestellt. Das Verhältnis der Altersgruppen ist recht stabil. Arbeitslosenquoten über 6% wurden 2005 für die Altersgruppen von 24 bis 34 Jahren und für 55 Jahre und mehr festgestellt. Bemerkens-

¹ Das wichtigste Konzept der dänischen Arbeitslosenstatistik ist der „Grad der Arbeitslosigkeit“, der den Anteil des Jahres misst, den ein Arbeitsloser als arbeitslos registriert ist. Als Langzeitarbeitsloser wird derjenige definiert, der mehr als 80% eines Jahres arbeitslos ist. Dies unterscheidet sich von anderen Definitionen, wo Personen als Langzeitarbeitslose klassifiziert werden, wenn sie länger als 12 Monate arbeitslos waren.

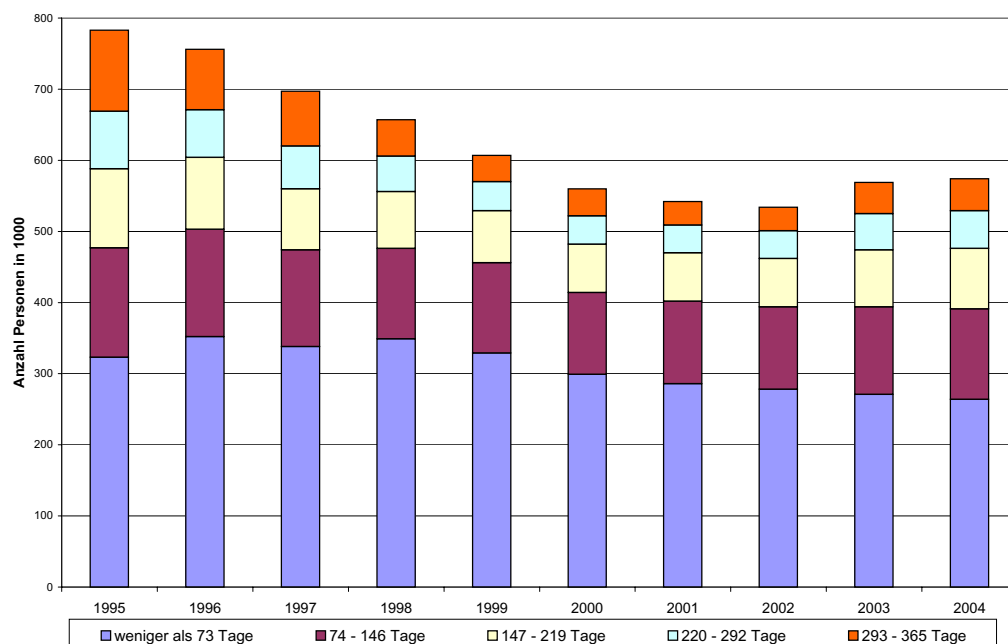
² Die registrierte Arbeitslosenquote hat die Meldungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung als Grundlage und unterscheidet sich daher etwas von den Zahlen, die auf Basis von Befragungen ermittelt werden.

Abbildung 5: Beschäftigungsquoten für Männer und Frauen in Prozent, 2004



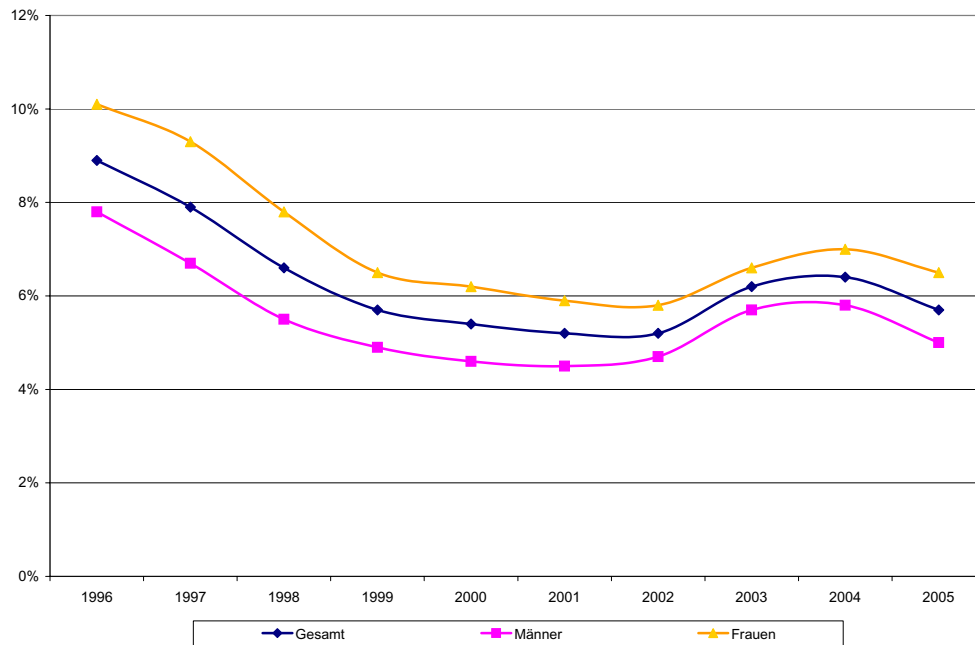
Quelle: Databank of Statistics Denmark.

Abbildung 6: Zahl der Personen, die für bestimmte Zeitperioden im jeweiligen Jahr arbeitslos waren, 1995 - 2004



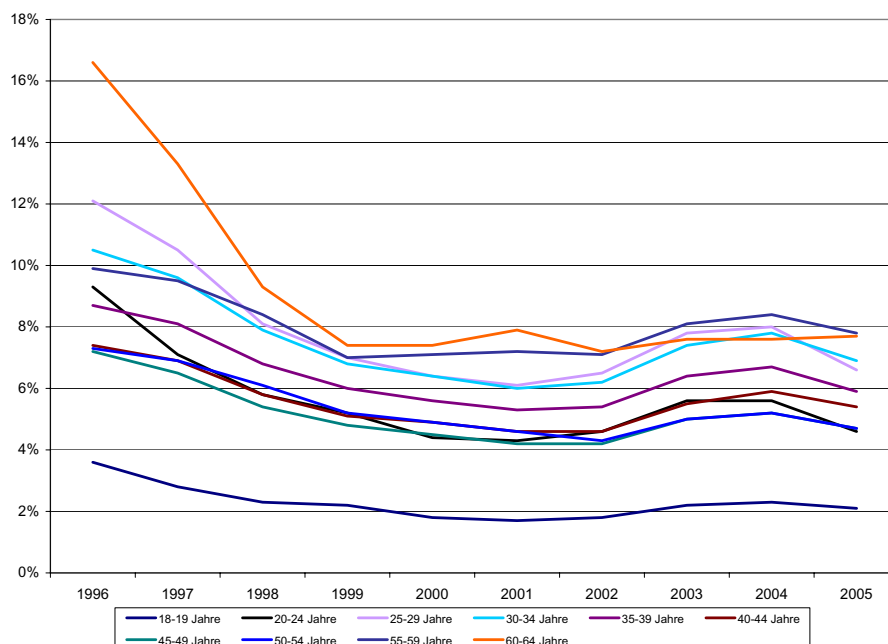
Quelle: Databank of Statistics Denmark.

Abbildung 7: Arbeitslosenquote für Männer und Frauen, 1996-2005



Quelle: Databank of Statistics Denmark.

Abbildung 8: Arbeitslosenquoten für verschiedene Altersgruppen, 1996-2005



Quelle: Databank of Statistics Denmark.

wert ist die niedrige Jugendarbeitslosigkeit, die oftmals auf die 1995 eingeführten besonderen Jugendmaßnahmen zurückgeführt wird. Mit diesen Programmen sollten für arbeitslose, gering qualifizierte Jugendliche Anreize geschaffen werden, einen Arbeitsplatz aufzunehmen oder an Bildungsmaßnahmen teilzunehmen. Umstritten ist jedoch, ob der Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit nicht auch auf andere Faktoren zurückzuführen ist, wie z.B. den allgemeinen Wirtschaftsaufschwung der frühen 1990er Jahre (Bredgaard und Jørgensen, 2000).

Ein anderer wichtiger Faktor, der mit der Arbeitslosenquoten in Verbindung gebracht wird, ist der Bildungshintergrund, der natürlich auch zu einem gewissen Grad mit Alter und Geschlecht korreliert ist. Wie in Abbildung 9 gezeigt wird, gibt es diesbezüglich eine stabile Abstufung, wobei die höchste Arbeitslosigkeit bei den Gruppen ohne Berufsausbildung und die niedrigste bei Gruppen mit Berufsausbildung mittlerer Dauer gefunden wird.

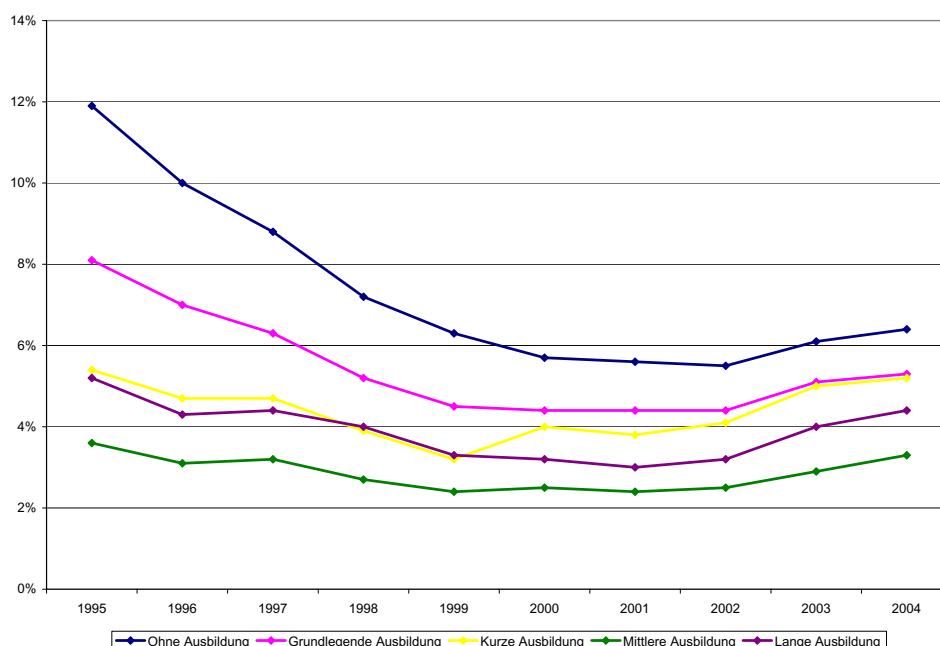
Ein wichtiges Thema im Hinblick auf den dänischen Arbeitsmarkt ist die schwierige Beschäf-

tigungssituation der Immigranten, die nicht aus Ländern der westlichen Welt stammen. Eine Übersicht über deren Arbeitslosenraten liefert Abbildung 10. Insbesondere die Einwanderer der ersten Generation fallen durch eine besonders hohe Arbeitslosenquote auf.

Verschiedene, in einer Wechselbeziehung zueinander stehende Gründe können genannt werden, um die Schranken, die Einwanderer und deren Nachkommen im dänischen Arbeitsmarkt begegnen, zu erklären:

- ein geringes durchschnittliches Bildungsniveau,
- Sprachbarrieren,
- Diskriminierung,
- eine geringe Lohnspreizung, die es Personen mit geringer Produktivität erschwert, in den Arbeitsmarkt einzutreten (beispielsweise gering qualifizierte Einwanderer mit unzureichenden Sprachkenntnissen),
- Arbeitslosigkeitsfallen aufgrund von relativ hohen Sozialleistungen (obwohl besondere Niedrigleistungen für bestimmte Einwanderergruppen geschaffen wurden),
- die Tatsache, dass viele Einwanderer aus

Abbildung 9: Arbeitslosenquoten für verschiedene Bildungsgruppen, 1995-2004



Quelle: Statistical Ten-year Survey 2005, Statistics Denmark.

anderen Gründen als der Arbeitsplatzsuche nach Dänemark kommen (z.B. politisches Asyl oder Familienvereinigung).

Die ersten drei genannten Gründe treffen wahrscheinlich auf fast alle europäischen Länder zu, wohingegen die drei zuletzt genannten Gründe wahrscheinlich auf dem dänischen Arbeitsmarkt vorherrschender sind, als in zentral- oder südeuropäischen Ländern.

5.3 „Job-to-job-Mobilitätsmuster“ im Zeitvergleich für verschiedene Gruppen

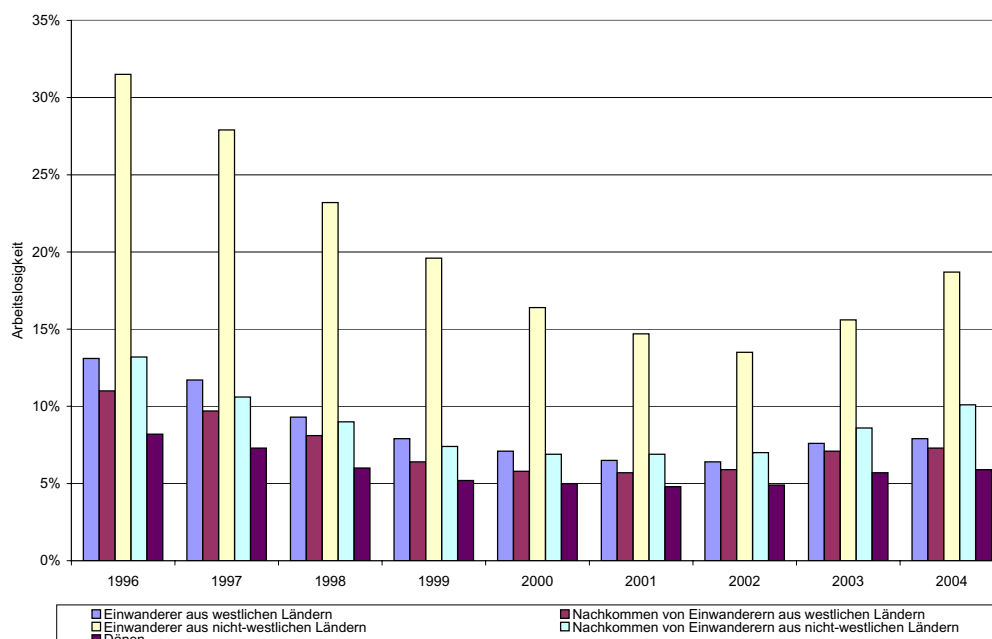
Verfügbare Registerdaten ermöglichen eine detaillierte Analyse der Mobilitätsmuster in einer langfristigen Perspektive (1980 bis 2003)³.

Betrachtet man das Mobilitätsniveau auf dem dänischen Arbeitsmarkt für den Zeitraum von 1982 bis 2002, so ergibt sich eine recht kontinuierliche Entwicklung. Nach Ablauf eines

Jahres sind nach den drei untersuchten Perioden (1982, 1992 und 2002) fast drei Viertel aller Beschäftigten noch am selben Arbeitsplatz beschäftigt (Tabelle 5). Das verbleibende Viertel aller Beschäftigten hat innerhalb eines Jahres den Arbeitsplatz gewechselt. Die Mehrzahl der Wechsel erfolgt in andere Firmen. Diese Flexibilität hat sich im Untersuchungszeitraum leicht verstärkt (von 10,2% 1982 zu 12,9% 2002). 1982 wurden 6% aller Beschäftigten arbeitslos im Vergleich zu 2,9% im Jahr 2002. Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der Personen, die den Arbeitsmarkt verlassen, von 3,9% auf 4,8% erhöht. Dies könnte an einer Zunahme von Vorruhestandsleistungen liegen. Aus den Daten können daher zwei Schlüsse gezogen werden: Erstens gibt es eine erstaunlich hohe Kontinuität des Anteils der Arbeitnehmer, die am selben Arbeitsplatz bleiben oder den Arbeitsplatz wechseln. Zwei-

³ In diesem Abschnitt werden Ergebnisse von laufender Forschungsarbeit des Autors zusammen mit Flemming Larsen und Thomas Bredgaard von CARMA verwendet. Das Forschungsvorhaben wird durch das dänische Arbeitsministerium gefördert.

Abbildung 10: Arbeitslosenquoten verschiedener ethnischer Gruppen, 1996-2004



Quelle: Databank of Statistics Denmark.

tens ist das Flexibilitätsniveau (gemessen in Wechseln zu anderen Arbeitgebern) im Untersuchungszeitraum konstant hoch.

Wie aus Abbildung 11 hervorgeht, ist die Flexibilität am dänischen Arbeitsmarkt nicht nur für gering qualifizierte, sondern auch für ausgebildete Arbeitnehmer, Festangestellte und Führungskräfte hoch, wobei die Mobilität am oberen Ende der Arbeitsplatzhierarchie etwas abnimmt. So berechnet, gibt es zwar eine nennenswerte Variation der Flexibilität zwischen den einzelnen Gruppen am Arbeitsmarkt. Die Flexibilität hängt von der Stellung in der Ar-

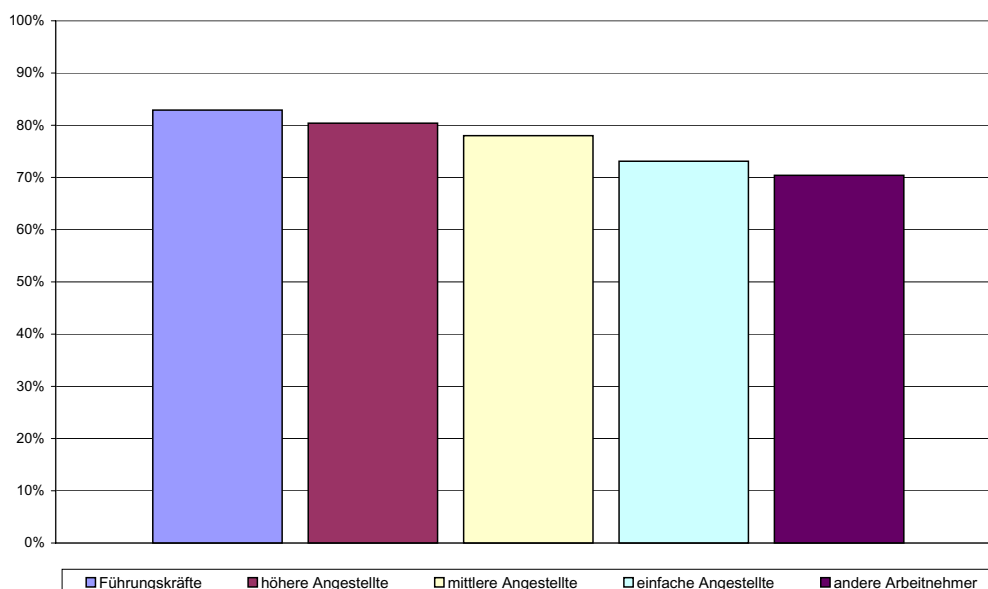
beitsplatzhierarchie ab, doch auch am oberen Ende dieser Skala existiert eine ziemlich hohe Mobilität.

Zwischen 2002 und 2003 haben 28% aller Beschäftigten ihre Position am Arbeitsmarkt gewechselt, wohingegen 72% beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt blieben. Das Mobilitätsniveau ist am unteren Ende der Arbeitsplatzhierarchie deutlich höher, wo ungefähr 30% aller Arbeitnehmer ohne Qualifikationen oder mit geringer Qualifikation den Arbeitsplatz gewechselt haben. Am anderen Ende der Skala wechselten nur 17% aller Füh-

Tabelle 5: Arbeitsplatzmobilität in Dänemark (Arbeitsplatzwechsel im folgenden Jahr, Prozentzahl aller Beschäftigten)

| | 1982-83 | 1992-93 | 2002-03 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| Keine Veränderung (gleicher Arbeitgeber) | 73.1 | 71.5 | 72.3 |
| Wechsel zu anderer Firma | 10.2 | 10.9 | 12.9 |
| Wechsel zu anderer Firma, da früherer Arbeitgeber nicht mehr existiert | 2.8 | 2.8 | 2.5 |
| Wechsel zu anderem Arbeitsplatz innerhalb der Firma | 3.1 | 3.8 | 3.4 |
| Wechsel zu nicht weiter spezifiziertem Arbeitsplatz innerhalb der Firma | 0.2 | 0.4 | 0.4 |
| Arbeitslosigkeit | 6 | 5.9 | 2.9 |
| Außerhalb des Arbeitsmarktes (Vorruhestand o.ä.) | 3.9 | 4.1 | 4.8 |
| Andere Veränderung (Beurlaubung, Emigration, Tod) | 0.6 | 0.7 | 0.8 |
| Insgesamt | 100 (2.004.212) | 100 (2.087.764) | 100 (2.284.315) |

Abbildung 11: Anteil der Personen, die nach einem Jahr noch beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt sind, nach sozioökonomischen Gruppen, 2002



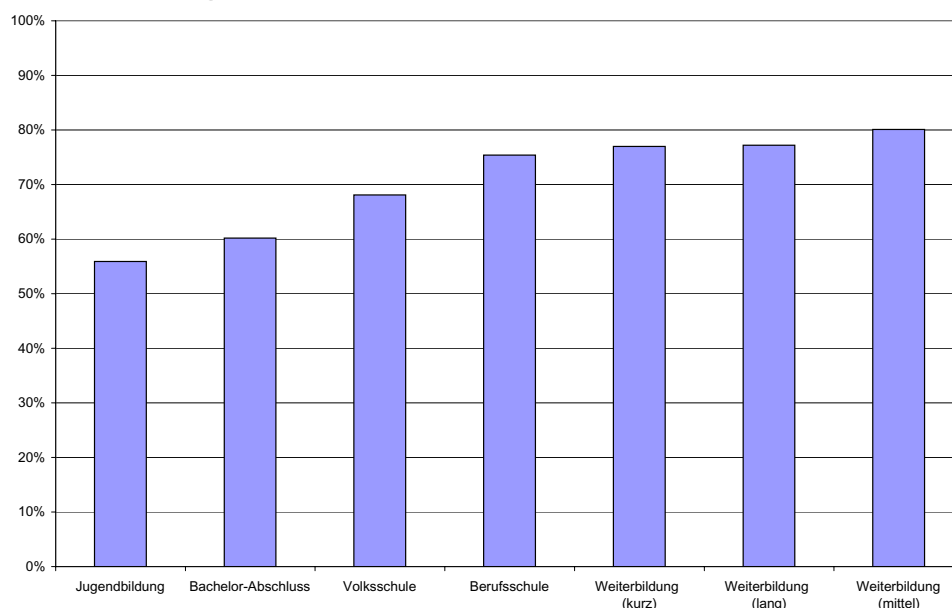
runungskräfte den Arbeitsplatz innerhalb eines Jahres. Es wird aus den Daten deutlich, dass ungelernte und gering qualifizierte Arbeitnehmer mobiler sind als hoch qualifizierte Arbeitnehmer. Dies bedeutet, dass die Mobilität klar mit dem Bildungsstatus korreliert ist, wie aus Abbildung 12 hervorgeht. Fast 45% aller Arbeitnehmer, die nur eine einfache Jugendausbildung genossen haben, wechselten innerhalb eines Jahres den Arbeitsplatz. Für besser Qualifizierte ist dies nur bei ca. 20% der Beschäftigten der Fall.

Trotz dieser Streuung ergibt sich das Gesamtbild hoher Mobilität für den Großteil des Arbeitsmarktes - ungeachtet der jeweiligen Beschäftigungs- und Bildungsgruppen oder sozioökonomischen Gruppen - und ein hohes Maß an Kontinuität über die Zeit. Weiterhin sollte darauf hingewiesen werden, dass es keine ausgeprägten Geschlechterunterschiede bezüglich der Daten für Arbeitsplatzmobilität gibt und nur geringe Unterschiede nach der Firmengröße (wobei Arbeitnehmer in Firmen mit weniger als 50 Angestellten etwas mobiler sind als diejenigen in mittelgroßen oder großen Firmen).

Der geringe Kündigungsschutz und die hohe Flexibilität wirken sich gleichwohl unterschiedlich auf die verschiedenen Gruppen am Arbeitsmarkt aus. Für junge Menschen auf der Suche nach einer Erstanstellung und Mütter, die in den Arbeitsmarkt zurückkehren wollen, ist es aufgrund der hohen Fluktuation einfacher, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. In den vergangenen Jahren war die Jugendarbeitslosigkeit gering, die Beschäftigungs- und Partizipationsquoten für Frauen fielen im europäischen Vergleich mit am höchsten aus.

Allgemein gesprochen reicht die Kombination eines flexiblen Arbeitsmarktes mit einem weit reichenden Sozialsystem hoch qualifizierten, mobilen und flexiblen Arbeitnehmern, denen Arbeitsplatz- und Arbeitsaufgabenwechsel leicht fallen, zum Vorteil. Wenn Unternehmen relativ einfach die Möglichkeit gegeben wird, Arbeitnehmer einzustellen oder zu entlassen, so werden sie unter Umständen zurückhaltender gegenüber bestimmten Arbeitnehmergruppen sein und auch unwilliger, die Fähigkeiten und Qualifikationen ihrer Angestellten zu verbessern. Mit gezielter öffentlicher Förderung können die mangelnden

Abbildung 12: Nach einem Jahr noch beim gleichen Arbeitgeber Beschäftigte, nach Bildungsstatus, 2002



Quelle: Databank of Statistics Denmark.

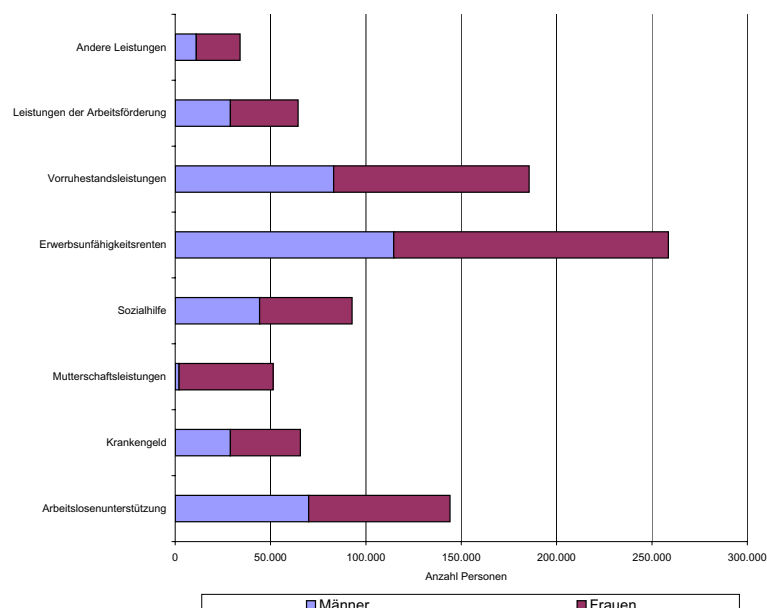
Investitionen in Bildung und Ausbildung ausgeglichen und die Firmen ermutigt werden, Arbeitnehmer weiterzubeschäftigen, die ansonsten Gefahr laufen würden, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu werden (z.B. alte, ungelernte oder behinderte Arbeitnehmer, Flüchtlinge oder Einwanderer; vgl. Bredgaard et. al. 2006).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die verfügbaren Daten zur Arbeitsplatzentstehung und -vernichtung eine hohe Dynamik des dänischen Arbeitsmarktes belegen: Schätzungen des „Economic Council of the Labour Movement“ legen Fluktuationsraten von 12% aller Arbeitsplätze nahe (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2004). Etwa zwei Drittel von sowohl den entstandenen als auch den zerstörten Arbeitsplätzen ergeben sich aufgrund von Zunahme oder Abnahme der Beschäftigung in bestehenden Firmen. Ähnliche Ergebnisse wurden auch in einem Bericht des Arbeitsministeriums 2005 veröffentlicht (Beskæftigelsesministeriet 2005c).

5.4 Die Inaktiven

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen bildet die Nichterwerbstätigkeit nur teilweise ab. Wie in Abbildung 13 dargestellt, wurde 2004 die Zahl der Arbeitslosen von der Zahl der Empfänger von Erwerbsunfähigkeitsrenten und Personen im Vorruhestand überschritten. Die Vorruhestandsregelung ermöglicht es Personen zwischen 60 und 65 Jahren in Ruhestand zu gehen und eine Rente - ungefähr in Höhe der Arbeitslosenunterstützung - zu beziehen. Die Gesamtzahl der Personen, die 2004 Transfereinkommen bezogen, betrug fast 900.000 (in Vollzeitäquivalenten) oder ca. 25% der Erwachsenenbevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren. Gleichzeitig waren 75% der erwachsenen Dänen erwerbstätig. Dies bedeutet, dass es im dänischen Sozialsystem nur zwei Alternativen gibt: entweder Erwerbstätigkeit oder Transferbezug. Dies unterscheidet Dänemark beispielsweise von Deutschland, wo ein erheblicher Teil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter weder erwerbstätig ist noch Transferleistungen bezieht.

Abbildung 13: Zahl der Erwachsenen (zwischen 15 und 65 Jahren, die Transfereinkommen beziehen, Vollzeitäquivalente, 2004



Quelle: Databanks of Statistics Denmark.

6. Flexicurity auf Dänisch: das Zusammenspiel von Arbeitslosenversicherung, aktiver Arbeitsmarktpolitik und Kündigungsschutz

Die Balance und das Wechselspiel zwischen Arbeitslosenversicherung, Kündigungsschutz und aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen werden oft als Hauptcharakteristika des dänischen „flexicurity-Modells“ genannt:

- ein flexibler Arbeitsmarkt mit einem hohen Niveau externer Flexibilität, erkennbar an einem hohen Fluktuationsniveau aus und in Beschäftigung;
- ein geringes Maß an Kündigungsschutz, welches es den Arbeitgebern ermöglicht, die Belegschaft an sich ändernde wirtschaftliche Begebenheiten anzupassen;
- ein großzügiges Unterstützungssystem für die Arbeitslosen;
- aktive Arbeitsmarktmaßnahmen, deren Ziel es ist, die Fähigkeiten derjenigen Arbeitslosen zu verbessern, denen es nicht möglich ist, direkt von der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt einzusteigen.

Es ist wichtig zu betonen, dass der Begriff „flexicurity“ erst seit kurzem mit dem dänischen Arbeitsmarkt in Verbindung gebracht wird, obwohl seine wesentlichen Eigenschaften schon seit langem dem dänischen System zu Grunde liegen. Obwohl das dänische Modell wegen der hohen Beschäftigungsquote und des Rückgangs der Arbeitslosigkeit seit 1993 zunehmend Beachtung gefunden hat, sollte dieser jüngste Erfolg nicht mit der Schaffung einer fundamental neuen Version des dänischen Beschäftigungssystems im letzten Jahrzehnt verwechselt werden. Im Gegenteil: das faszinierendste Element des dänischen Arbeitsmarktes ist die Tatsache, dass sich das Modell seit Schaffung des modernen dänischen Wohlfahrtsstaates in den 1960er Jahren gehalten hat - trotz der wirtschaftlichen Krisen der 1970er und 1980er Jahre. Des Weiteren hat es sogar dazu beigetragen, die fortwährenden strukturellen Veränderungen der Wirtschaft unterstützend zu flankieren. Dies hat dazu geführt, dass Dänemark nach wie vor zu den wohlhabendsten Ländern der Welt gehört.

Das dänische Arbeitsmarktmodell wird oft als „goldenes Dreieck“ bezeichnet (Abbildung 14). Das Modell kombiniert hohe Mobilität zwischen den Arbeitsplätzen mit einem ausgedehnten sozialen Sicherungsnetz für die Arbeitslosen und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Mobilität (gemessen an Arbeitsplatzmobilität, Arbeitsplatzschaffung, Arbeitsplatzzerstörung und durchschnittlicher Beschäftigungsdauer) ist im internationalen Vergleich erstaunlich hoch (Madsen 2006a). Die hohe Mobilität zwischen verschiedenen Arbeitgebern kann definitiv auf das relativ geringe Maß an Kündigungsschutz zurückgeführt werden. Ein anderer Grund könnte eine höhere Risikobereitschaft der Arbeitnehmer sein - bedingt durch das ausgedehnte soziale Sicherungsnetz und eine kaum vorhandene Stigmatisierung des Bezugs von Sozialleistungen in Dänemark.

Trotz eines im OECD-Vergleich sehr geringen Maßes an Kündigungsschutz (OECD 2004b), haben dänische Arbeitnehmer ein starkes Sicherheitsgefühl betreffend ihren Arbeitsplatz (Auer und Cazes 2003). Aus einer kürzlich veröffentlichten Befragung des Eurobarometers geht hervor, dass eine Mehrheit von 70% der Dänen einen Arbeitsplatzwechsel alle paar Jahre stark befürwortet.

Die Pfeile zwischen den Ecken des Dreiecks aus Abbildung 15 stellen Ströme von Personen dar. Obwohl die dänische Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich sehr niedrig ausfällt, ist Dänemark dennoch fast europäischer Spitzenreiter was den Anteil der Beschäftigten betrifft, die jedes Jahr von Arbeitslosigkeit betroffen sind oder Arbeitslosengeld bzw. Sozialhilfe beziehen (ca. 20%). Die Mehrzahl dieser Arbeitslosen schafft es selbst, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Diejenigen, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, werden gezielt durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefördert.

Das Modell stellt zwei der wichtigsten Effekte in dieser Beziehung dar (vgl. auch die Diskus-

sion in Abschnitt 1.2). Einerseits verbessern die Teilnehmer der verschiedenen Programme (z.B. Arbeitsplatztraining oder Bildungsmaßnahmen) ihre Chancen, einen Arbeitsplatz zu bekommen, indem ihre Fähigkeiten erweitert werden. Dies spiegelt sich im so genannten Qualifikationseffekt der aktiven Arbeitsmarktpolitik wieder.

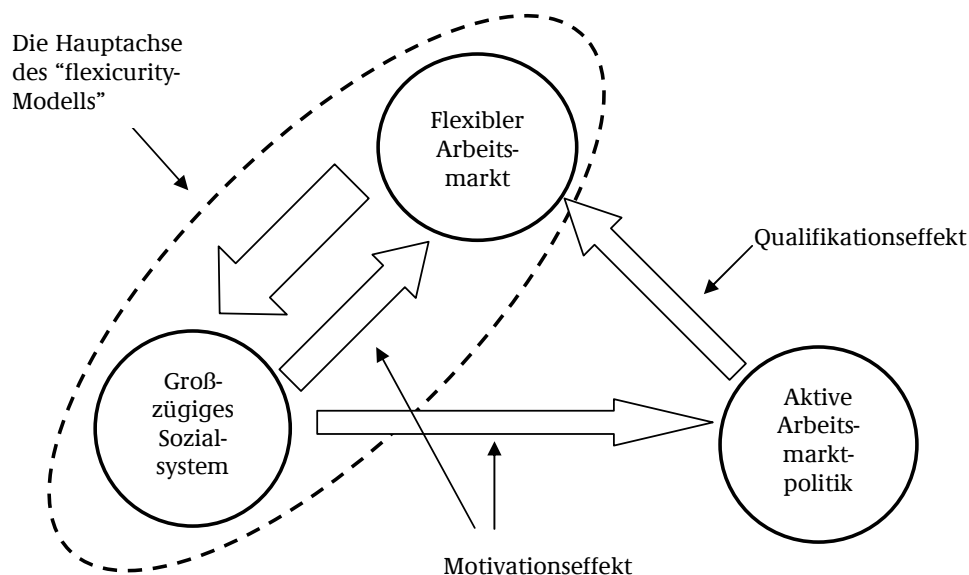
Andererseits haben die Maßnahmen einen motivierenden bzw. bedrohenden Effekt, da die Arbeitslosen, wenn sie in naher Zukunft Pflichtprogramme absolvieren müssten, ihre Suchaktivitäten verstärken für den Fall, dass sie die Aktivierungsmaßnahmen als negativ empfinden.

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik unterstützt den Abgang aus Arbeitslosigkeit und fördert die Aufnahme von Beschäftigung - auch bei Arbeitslosen, die nicht selbst an den aktiven Maßnahmen teilnehmen. Eine kürzlich veröffentlichte Studie argumentiert, dass dieser Motivationseffekt für den Großteil der Gesamtauswirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verantwortlich zu machen ist (Rosholm und Svarer 2004).

Das soziale Sicherungssystem in Form von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe für die Arbeitslosen in Verbindung mit der hohen Flexibilität bildet die Hauptachse des Modells in dem Sinne, dass beide Elemente seit Jahren typisch für den dänischen Arbeitsmarkt sind. Das Recht der Arbeitgeber, fast willkürlich einzustellen und zu entlassen, geht auf den „Septemberkompromiss“ von 1899 zurück. Die Parteien des dänischen Arbeitsmarktes vereinbarten, wie in Zukunft Streitfälle am Arbeitsmarkt entschieden würden und wie die angemessene Rolle der einzelnen Institutionen im System auszusehen habe. Dadurch wurden zentralisierte Verhandlungen und Konfliktlösungsmechanismen geschaffen, die den Grundstein für die Selbstregulierung der Arbeitsmarktparteien in fast allen wichtigen Fragen legte.

Wie in Abschnitt 1.1 beschrieben, basiert die dänische Arbeitslosenunterstützung auf dem so genannten Ghent-System. Dieses geht auf die Anfänge des vergangenen Jahrhunderts bzw. in seiner aktuellen Form auf die späten 1960er Jahre zurück. Ein - im internationalen Vergleich - großzügiges und hauptsächlich

Abbildung 14: Das dänische „flexicurity-Modell“



staatlich finanziertes Unterstützungssystem wurde 1969 eingerichtet. Die Arbeitslosenunterstützung wurde erhöht und die Rolle des Staats bei der Finanzierung vergrößert, die Anspruchskriterien für Versicherungsleistungen und Arbeitslosenunterstützung wurden gelockert und hohe Unterstützungsniveaus für alle Versicherten gesichert. Im Gegenzug wurden die Arbeitgeber von der Kompensationspflicht für entlassene Mitarbeiter weitgehend befreit, da diese Aufgabe vom Staat übernommen wurde. Daher blieben die Einstellungs- und Entlassungskosten der dänischen Unternehmen sehr niedrig. Die aktive Arbeitsmarktpolitik mit der starken Betonung von (Aus-)Bildungsmaßnahmen ist noch relativ neu. In seiner jetzigen Form geht sie auf die Arbeitsmarktreform von 1993 bis 1994 und darauf folgende Initiativen zurück (Madsen 2006a).

Die dänische Entwicklung des Wohlfahrtsstaates und des Arbeitsmarktes bildet eine interessante Mischform zwischen flexiblen liberalen Wohlfahrtsstaaten, die sich durch hohe Mobilität auszeichnen (liberale „hire-and-fire-Regelungen“), und großzügigeren skandinavischen Wohlfahrtsstaaten mit hohen Sozialleistungen. Diese Mischform schafft es, die dynamischen Kräfte einer freien Marktwirtschaft mit der sozialen Sicherung der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten in Einklang zu bringen. Das dänische Modell ist Ergebnis eines langen, evolutionären Prozesses und wird durch das relativ stabile Institutionengefüge unterstützt.

Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Haupteigenschaften des dänischen Systems und dessen Entwicklung in den Neunzigerjahren.

Tabelle 6: Ein Überblick über das dänische „flexicurity-Modell“

| | Grundzüge des dänischen „flexicurity-Modells“ | Besondere Entwicklungen der Neunzigerjahre |
|---|---|---|
| Politisches Umfeld | Starke korporatistische Strukturen Implizite soziale Vereinbarung betreffend das Maß an Flexibilität und Sicherheit | Starke politische Unterstützung für Arbeitsmarktreformen Verständnis der Tarifpartner für Lohnzurückhaltung Dezentralisierung der Lohnverhandlungen |
| Gesamtwirtschaftliches Umfeld | Sich verändernde weltwirtschaftliche Gegebenheiten Aktive Steuerpolitik, jedoch begrenzt durch weltwirtschaftliche Integration | Starke internationale Nachfrage Günstige Handelsbilanz Geringes Niveau internationaler Inflation |
| Beschäftigungssituation | Hohe Beschäftigungsquote (ca. 75 %) Sich veränderndes Maß offener Arbeitslosigkeit Steigender Anteil von Personen, die Transfereinkommen beziehen | Signifikanter Rückgang sowohl der offenen als auch der Bruttoarbeitslosigkeit Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit |
| Externe Mobilität der Arbeitnehmer | Hoch im internationalen Vergleich | Hoch im internationalen Vergleich |
| Kündigungsschutz | Schwach | schwach |
| Arbeitslosenunterstützung | Starker Anstieg der Höhe der Unterstützung durch die Reform der späten Sechzigerjahre Unterstützung auch für Nichtversicherte | Langsame Abnahme der Höhe der Unterstützung jedoch immer noch hoch im internationalen Vergleich Reduzierung der maximalen Bezugsdauer von 7 auf 4 Jahre |

Quelle: Madsen (2006a), Tabelle 1.

Sowohl in der internationalen als auch in der dänischen Debatte hat es von Zeit zu Zeit eine Tendenz gegeben, den wirtschaftlichen Erfolg des vergangenen Jahrzehnts als Resultat des spezifischen „flexicurity-Modells“ zu sehen. Es ist jedoch notwendig darauf hinzuweisen, dass die positive Entwicklung am dänischen Arbeitsmarkt seit den frühen 1990er Jahren nicht allein dem „flexicurity-Modell“ zuzuschreiben ist. Ohne ein erfolgreiches Agieren in der Wirtschaftspolitik und günstige Entwicklungen in der Weltwirtschaft wäre das Beschäftigungswachstum und der Rückgang der Arbeitslosigkeit nicht möglich gewesen. Das gleichzeitige Auftreten von geringer Inflation und die Halbierung der registrierten Arbeitslosenquote ist auch eine Begleiterscheinung der neuen Paradigmen bei den Tarif- und Lohnverhandlungen: Diese haben dazu beigetragen, dass sich der Arbeitsmarkt von hoher Arbeitslosigkeit hin zu Quasi-Vollbeschäftigung entwickeln konnte und gleichzeitig der internationale Trend hin zu weniger Inflation nicht unterbrochen wurde, indem Lohnzuwächse auf moderatem Niveau gehalten wurden. Diese Entwicklung hat sich in den 1980er Jahren abgezeichnet und wurde durch eine gemeinsame Erklärung der Tarifpartner 1987 offiziell gemacht, in der sie erläuterten, dass sie die Wettbewerbsfähigkeit und das Gleichgewicht der dänischen Wirtschaft bei den Lohnverhandlungen in Zukunft stärker in Betracht ziehen würden.

Literatur

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2004):** Jobsømsætning på arbejdsmarkedet, København.
- Arbejdsdirektoratet (2005):** Benchmarking af arbejdsløshedskasserne 2005, København.
- Arbejdsdirektoratet (2006):** Styring, planlægning og opfølgning i det nye beskæftigelsessystem, København.
- Arbejdsdirektoratet (2007a):** Rådighedsstatistikken 1. halvår 2006. Rådigheden hos forsikrede ledige, København.
- Arbejdsdirektoratet (2007b):** Rådighedsstatistikken 1. halvår 2006. Rådigheden hos kontant- og starthjælpsmodtagere, København.
- Auer, P./S. Cazes (2003):** Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries. Geneva: International Labour Organization.
- Beskæftigelsesministeriet (2005a):** Analysepapir 2 - Korttidsledigheden og afgang fra ledighed til beskæftigelse, København.
- Beskæftigelsesministeriet (2005b):** Analysepapir 6 - Effekter af aktiveringsindsatsen, København.
- Beskæftigelsesministeriet (2005c):** Analysepapir 1 - Større jobskabelser og jobnedlæggelser i Danmark 1980-2002, København.
- Bredgaard, T./H. Jørgensen (2000):** Was the problem solved? - Danish youth unemployment policies in the 1990s, Carma Working Paper No. 3.
- Bredgaard, T./F.Larsen/P. K. Madsen (2006):** "Opportunities and challenges for flexicurity - The Danish example", Transfer - European Review of Labour and Research, Volume 12(1), pp. 61-82.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2005):** ArbejdsMarkedsRapport 2005, København.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2006):** ArbejdsMarkedsRapport 2006, København.
- Deding, M./K. Wong (2004):** Mænds og kvinders løn, Socialforskningsinstituttet 04:10, København.
- Det Økonomiske Råds Formandskab (2002):** Dansk Økonomi, Efteråret 2002, København: Det Økonomiske Råd.
- Finansministeriet (2004):** Finansredegørelse 2004, København.
- Frederiksen, Anders/J. V. Hansen (2002):** Skattereformer: Dynamiske effekter og fordelingskonsekvenser, Arbejdspapir 2002:1, Det Økonomiske Råds sekretariat.
- Geerdsen, L. P. (2003):** Marginalisation Processes in the Danish Labour Market. København: Socialforskningsinstituttet.
- Madsen, M. (2000):** "Tendenser i lønmodtageres faglige organisering", i LO-Dokumentation - Hvervningstræf, København, pp. 5-34.
- Madsen, P. K. (2006a):** "How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state", in John A. Campbell, John A. Hall and Ove K. Pedersen (eds.): National Identity and the varieties of Capitalism: THE DANISH EXPERIENCE, McGill-Queen's University Press, Montreal, pp. 321-355 (also printed as CARMA Research Paper No. 2/2005 (www.carma.dk)).
- Madsen, P. K. (2006b):** Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy. Country Report: Denmark. Working Papers Number 07/51. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, University of Amsterdam.
- Martin, J. P. 2000:** "What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experience". OECD Economic Studies 30 (1): 79-112.
- Ministry of Labour (2000):** Effects of Danish Employability Enhancement Programs. København.
- OECD (2004a):** Benefits and wages. Country Chapter. Denmark 2004, Paris.
- OECD (2004b):** Employment Outlook, Paris.
- Rosholm, M./M. Svarer (2004):** "Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes", IZA Discussion Paper No. 1300.
- Westerlund, L. (2006):** Tryggare på andra sidan sundet? - Om flexicurity i Danmark, Landsorganisationen i Sverige.

Handlungsbedarf in Deutschland Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik

Werner Eichhorst
Hilmar Schneider

IZA Bonn

1. Wesentliche Probleme des deutschen Arbeitsmarktes

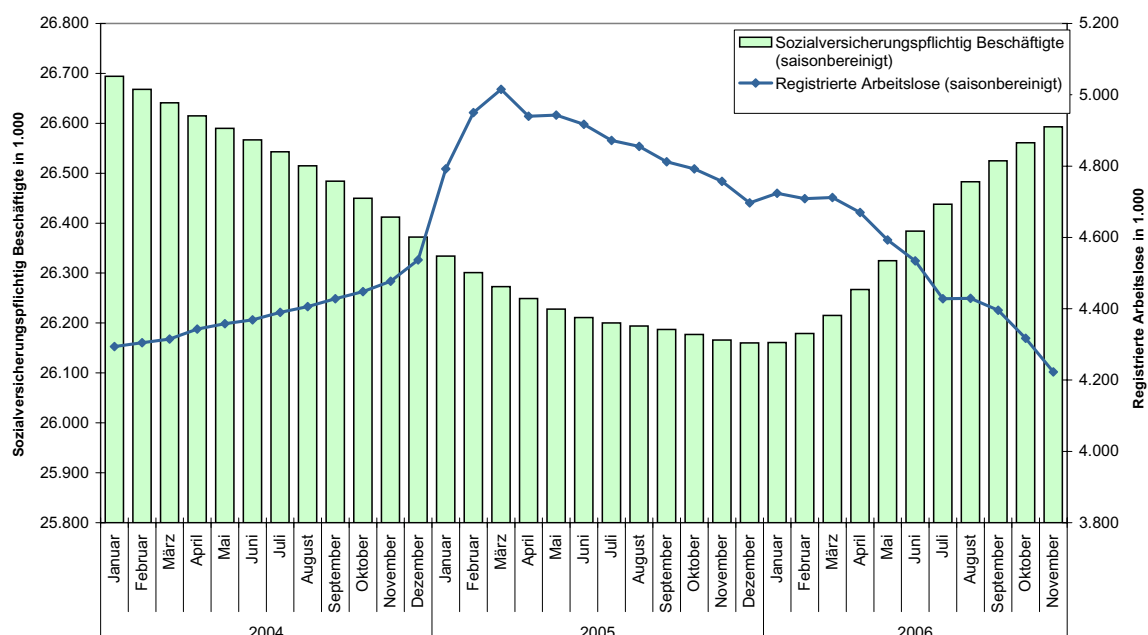
Seit Mitte 2006 zeigt sich eine deutliche Belebung des deutschen Arbeitsmarktes. Dies schlägt sich einerseits in einem deutlichen Rückgang der saisonbereinigten, registrierten Arbeitslosigkeit nieder; andererseits steigt nach mehreren Jahren des Rückgangs auch die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mittlerweile wieder an (Abbildung 1).

Die jüngste Verbesserung der Arbeitsmarktlage sollte jedoch nicht den Blick auf die nach wie vor bestehenden strukturellen Probleme verstellen. Tabelle 1 zeigt zentrale Indikatoren des Arbeitsmarktes. Zunächst ist das geringe durchschnittliche Wachstum von BIP und Beschäftigung in Deutschland während der laufenden Dekade auffällig. Die Beschäftigung hat über die letzten Jahre hinweg stagniert. Es zeigt sich beim Anteil der Erwerbstätigen an allen Personen im erwerbsfähigen Alter ein Niveau, das zwar dem Durchschnitt der EU-15 entspricht, aber hinter den drei Referenzländern zurückbleibt. Am deutlichsten ist der Rückstand gegenüber der Schweiz mit knapp zwölf und gegenüber Dänemark mit etwas

mehr als zehn Prozentpunkten, wenngleich diese beiden Länder leichte Rückgänge zu verzeichnen hatten. Besondere Defizite bestehen dabei nach wie vor bei der Beschäftigung von Personen mit geringer formaler Qualifikation. Hier weist Deutschland das mit Abstand niedrigste Niveau auf. Deutliche Rückstände bestehen auch bei der Erwerbsintegration von Frauen sowie bei den Jugendlichen. Bei den älteren Erwerbspersonen nimmt das Beschäftigungsniveau - ausgehend von einem niedrigen Stand - mittlerweile recht deutlich zu, erreicht aber noch nicht den Wert der Schweiz oder Dänemarks. Gleichzeitig weist Deutschland noch immer eine der höchsten Arbeitslosenquoten und einen der höchsten Anteile an Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen auf.

Nicht nur ist die Arbeitsmarktintegration in Deutschland weniger ausgeprägt als in den Vergleichsländern, auch zeigt sich eine ausgeprägte Segmentierung des Arbeitsmarktes zu Lasten bestimmter Personengruppen und zwischen verschiedenen Formen der Beschäftigung. So lässt sich mit Daten des Sozio-

Abbildung 1: Saisonbereinigte Arbeitslosigkeit und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, 2004 bis 2006



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

oekonomischen Panels (SOEP) zeigen, dass der Anteil unbefristeter Vollzeitbeschäftigter an allen Erwerbstätigen langsam, aber stetig schrumpft, während abgabenrechtlich begünstigte, subventionierte oder arbeitsrechtlich flexiblere Beschäftigungsformen an Boden gewinnen (Abbildung 2).

Gleichzeitig ist es noch nicht gelungen, die Transferabhängigkeit insbesondere im Bereich der Langzeitarbeitslosen zu vermindern. Abbildung 3 zeigt den gegenläufigen Trend bei der Anzahl der Bezieher von Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II. Während bei den kurzzeitig Arbeitslosen eine merkliche Verminderung der Bezieherzahlen zu verzeichnen ist, was insbesondere mit den veränderten Prozessen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit und der verbesserten ökonomischen Situation erklärt werden kann, profitieren die Bezieher von Arbeitslosengeld II weniger vom jüngsten Aufschwung. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass etwas mehr als eine Million der Bezieher von Grundsicherung nebenbei eine nicht existenzsichernde Erwerbstätigkeit bei aufstockendem Bezug von Arbeitslosen-

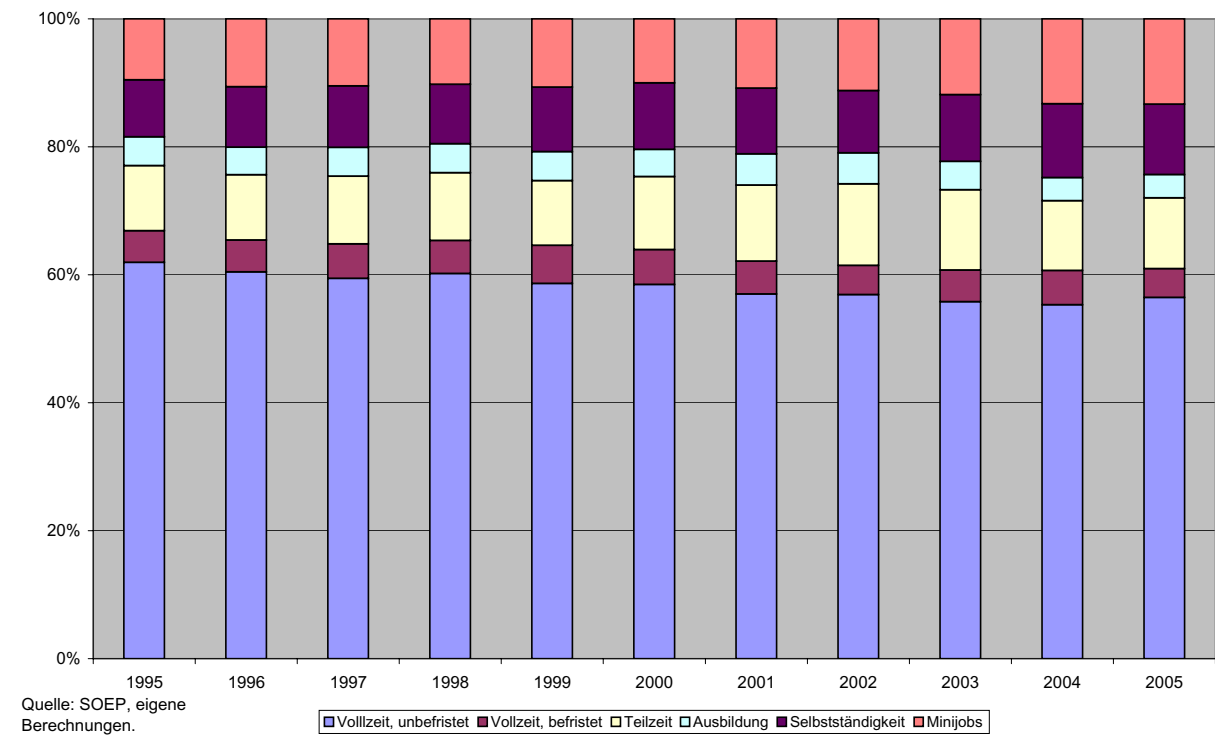
geld II ausüben (Bundesagentur für Arbeit 2007). Es bestehen aber immer noch massive Probleme bei der Erwerbsintegration von Langzeitarbeitslosen und von Personen mit geringer oder entwerteter beruflicher Qualifikation.

Tabelle 1: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, 2000 und 2005

| | Deutschland | Österreich | Schweiz | Dänemark | EU-15 |
|--|-------------|------------|---------|----------|--------|
| Durchschnittliches reales Wachstum des BIP 2000-2006 | 1,3 | 1,8 | 1,7 | 2,0 | 1,9 |
| Beschäftigung (2000 =100) | 99,3 | 101,0 | 103,2 | 100,9 | 106,4 |
| Erwerbstätige in % der erwerbsfähigen Bevölkerung | 65,4 | 68,6 | 77,2 | 75,9 | 65,2 |
| - Frauen | (65,6) | (68,5) | (78,3) | (76,3) | (63,4) |
| - Männer | 59,6 | 62,0 | 70,4 | 71,9 | 57,4 |
| - Ältere (55-64 J.) | (58,1) | (59,6) | (69,3) | (71,6) | (54,1) |
| - Jugendliche (15-24 J.) | 71,3 | 75,4 | 83,9 | 79,8 | 72,9 |
| - Geringqualifizierte | (72,9) | (77,3) | (87,3) | (80,8) | (72,8) |
| Durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter in Jahren | 45,4 | 31,8 | 65,0 | 59,5 | 44,1 |
| Standardisierte Arbeitslosenquote in % | (37,6) | (28,8) | (63,3) | (55,7) | (37,8) |
| Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in % | 42,6 | 53,1 | 59,9 | 62,0 | 39,7 |
| | (48,4) | (52,5) | (65,0) | (67,1) | (40,8) |
| | 48,6 | 52,2 | 66,1 | 62,0 | 57,5 |
| | (50,6) | (53,8) | (65,5) | (62,5) | (53,9) |
| | 61,3 | 59,8 | 62,5 | 60,9 | 61,1 |
| | (60,6) | (59,2) | (63,9) | (61,6) | (60,3) |
| | 9,5 | 5,2 | 4,5 | 4,8 | 7,9 |
| | (7,2) | (3,6) | (2,7) | (4,3) | (7,6) |
| | 54,0 | 25,3 | 38,8 | 25,9 | 44,3 |
| | (51,5) | (25,8) | (29,0) | (20,0) | (46,9) |

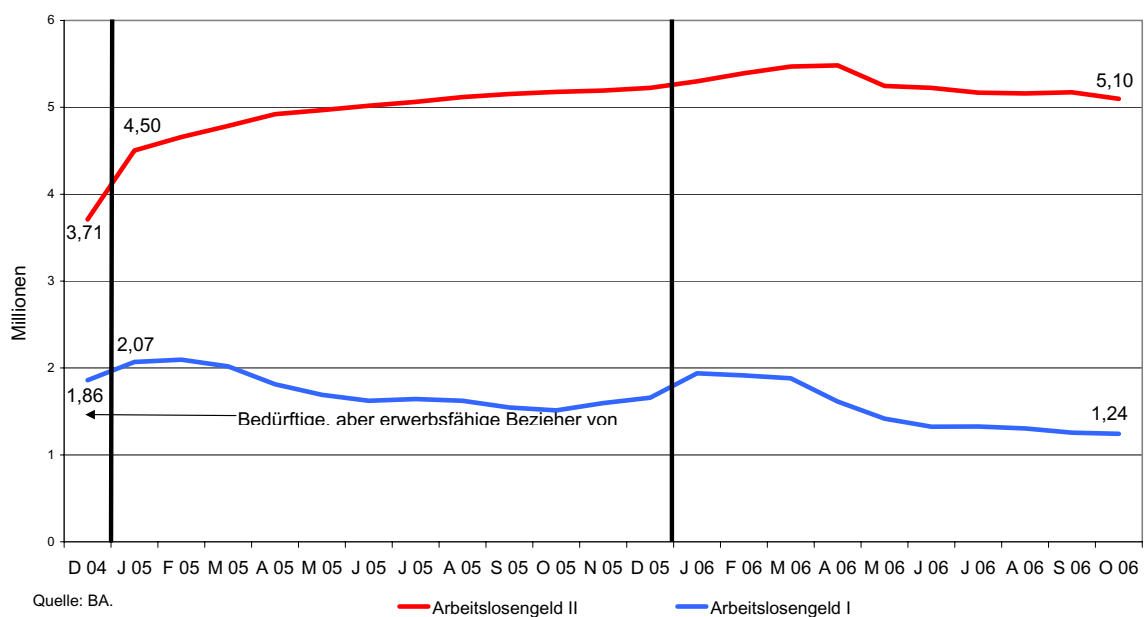
Anmerkungen: obere Werte für 2005 (untere Werte für 2000); BIP: Mittel aus jährlichen Änderungen von 2000 bis 2006; EU-Mittel hier auf Euro-Raum beschränkt; obere Werte bei Beschäftigung der Geringqualifizierten für 2004; ebenso bei Erwerbsaustrittsalter in Deutschland; untere Werte beim Erwerbsaustrittsalter beziehen sich auf das Jahr 2001. Quelle: OECD Employment Outlook, OECD Economic Outlook.

Abbildung 2: Struktur der Beschäftigungsformen in Deutschland, 1995-2005



Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

Abbildung 3: Bezieher von Arbeitslosengeld I und II in Millionen



Quelle: IZA Discussion Paper No. 2514, Bundesagentur für Arbeit (BA).

2. Zentrale Befunde aus den drei Länderstudien

Die drei vorliegenden Länderstudien aus der Schweiz, Österreich und Dänemark zeigen in verschiedenen Dimensionen eine günstigere beschäftigungspolitische Bilanz als Deutschland. Ohne die Kohärenz der ausländischen „Erfolgsmodelle“ zu überschätzen, sind folgende Punkte gleichwohl bemerkenswert:

1. Alle drei Vergleichsländer sind beschäftigungspolitisch erfolgreich, obgleich sie durchaus ähnlich großzügige Sozialleistungen im Fall der Arbeitslosigkeit gewähren wie Deutschland. Zwar ist die Versicherungsleistung in Österreich nur von relativ kurzer Dauer und etwas geringerer Höhe, jedoch besteht bei längerer Dauer der Arbeitslosigkeit Anspruch auf relativ hohe Transferleistungen. Auch in der Schweiz sind relativ großzügige Leistungen der Arbeitslosenversicherung verfügbar. Gleiches gilt für Dänemark, wo allerdings nur Geringverdiener eine sehr hohe Lohnersatzrate aufweisen. Österreich, mit gewissen Abstrichen auch Dänemark, haben Einkommensersatzleistungen auch zum Zwecke der Frühverrentung genutzt (Vorruhestand in Dänemark, Erwerbsunfähigkeitsrenten und Pensionsleistungen in Österreich). Vergleichsweise großzügige Transferleistungen generieren jedoch Anreizprobleme, wenn sie für längere Zeit gewährt werden und nicht mit einer strikten Aktivierung verbunden werden.
2. Alle drei Staaten verfolgen deshalb eine klare Strategie der Aktivierung von Leistungsbeziehern. Der Bezug von Einkommensersatzleistungen wurde in den letzten Jahren formal und in der praktischen Umsetzung stärker als in der Vergangenheit von der Mitwirkung der Arbeitsuchenden abhängig gemacht, Zumutbarkeits- und Verfügbarkeitskriterien wurden verschärft, Sanktionen häufiger verhängt, wobei der Vergleich der relativen „Striktheit“ von Aktivierungsstrategien nach wie vor schwer möglich ist. Grundsätzlich ist es jedoch so, dass der Bezug von Einkommensersatzleistungen von der aktiven Mitwirkung der Transferbezieher abhängt. Insgesamt spricht die verfügbare Evidenz dafür, dass konsequentes „Fördern und Fordern“ Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung unterstützt - die Belege hierfür sind auch eindeutiger als für allein „fördernde“ Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Zielgruppen der Aktivierung wurden über die Zeit erweitert, insbesondere im Bereich der Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfebezieher. Auch Anreize zur Frühverrentung wurden in Dänemark und Österreich abgebaut. Dies fällt zusammen mit einer Reorganisation der zuständigen Träger und dem Übergang zu einer zielorientierten Steuerung (vor allem in der Schweiz und Österreich).
3. Im Unterschied zu den angelsächsischen Ländern spielen in allen drei hier untersuchten Arbeitsmärkten mit relativ hohem Sicherungsniveau arbeitnehmerseitige Kombilöhne - im Unterschied zu befristeten Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber - nur eine geringe Rolle. Eine bemerkenswerte Ausnahme davon ist der Zwischenverdienst in der Schweiz, welcher für eine partielle Aufstockung niedriger Verdienste während Phasen der Arbeitsuche bzw. Arbeitslosigkeit sorgt.
4. Die Vergleichsländer profitieren von verschiedenen Mustern der Arbeitsmarktflexibilität, die in der Summe für mehr Flexibilität sorgen als in Deutschland. Dies zeigt, dass alternative Mechanismen der Flexibilität zu ähnlich guten Ergebnissen auf dem Arbeitsmarkt beitragen können - vorausgesetzt, die Flexibilität ist insgesamt ausreichend.
5. Alle drei Länder besitzen im Bereich des Kündigungsschutzes weniger strikte Regelungen als Deutschland. Besonders liberal ist die Regulierung des Arbeitsmarktes in Dänemark und der Schweiz; das vor kurzem eingeführte Modell der „Abfertigung

Neu“ in Österreich stellt jedoch ebenfalls eine Vereinfachung der Kündigung dar.

6. Hinzu kommt in Österreich eine ausgeprägte makroökonomische Reallohnflexibilität innerhalb eines koordinierten Verhandlungssystems bei gleichzeitig ausgeprägter Lohndifferenzierung nach Geschlecht, Alter oder Ausbildung. Ähnlich anpassungsfähig an externe oder interne Schocks sind das schweizerische Arrangement dezentraler, betrieblicher Lohnverhandlungen und das dänische System „koordinierter Dezentralität“. Alle drei Länder verzichten auf gesetzliche Mindestlöhne. Aufgrund der nahezu vollständigen Tarifbindung ergeben sich jedoch in Dänemark und Österreich faktisch verbindliche Untergrenzen der Entlohnung, während in der Schweiz ein Teil des Arbeitsmarktes von allgemeinverbindlichen tariflichen Mindestlöhnen erfasst wird. Insgesamt wird damit die Flexibilität der jeweiligen Arbeitsmärkte nicht nennenswert eingeschränkt.
7. Die Finanzierung des Sozialstaates ist in Dänemark und der Schweiz mit deutlich niedrigeren Abgabenbelastungen auf den Faktor Arbeit verbunden, während Deutschland und Österreich auf ein beitragsfinanziertes Sozialversicherungssystem zurückgreifen. In Dänemark bedeutet dies einen überwiegend über Einkommen- und Konsumsteuern finanzierten Sozialstaat, der neben Transferleistungen vor allem Dienstleistungen anbietet. In der Schweiz spielt die betriebliche und private Vorsorge eine zentrale Rolle, so bei den Kopfpauschalen in der Krankenversicherung oder der ergänzenden Vorsorge für das Alter.

Bemerkenswert ist vor allem, dass ein vergleichsweise großzügiges Sicherungsniveau bei Arbeitslosigkeit dann keine negativen Arbeitsanreize schafft und Langzeitarbeitslosigkeit begünstigt, wenn dies mit einer kon-

sequenten Aktivierung verbunden ist und der Arbeitsmarkt insgesamt aufnahmefähig und flexibel genug ist. Hier besteht in Deutschland noch Anpassungsbedarf.

Obschon die drei Vergleichsländer wesentlich kleiner sind als die Bundesrepublik, lassen sich die Erkenntnisse über das Zusammenwirken der verschiedenen Sicherungsmechanismen und der Finanzierungsform des Sozialstaates für die Reform des deutschen Arbeitsmarktes nutzen. Dabei geht es nicht um eine einfache Übertragung ausländischer Modelle oder „guter Praktiken“, sondern um die Formulierung von Grundprinzipien einer funktionstüchtigen Beschäftigungspolitik und von Reformbausteinen, die miteinander vereinbar sind und im Hinblick auf Beschäftigung und Wachstum eine Verbesserung erwarten lassen. Dabei müssen die institutionellen Voraussetzungen in Deutschland jedoch stets berücksichtigt werden.

3. Handlungsfelder

Die Länderanalysen zeigen, wie Sicherungsmechanismen gegen Arbeitsmarktrisiken - Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarktpolitik und Regulierung des Arbeitsmarktes - die Funktionsweise des Arbeitsmarktes beeinflussen und sich auf die Strukturen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit auswirken. Dies lässt sich auch in international vergleichenden quantitativen Analysen belegen (Bassanini/Duval 2006, OECD 2006).

Die Beispiele Dänemarks, der Schweiz und Österreichs betonen jedoch die Bedeutung einer ausreichenden Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes an strukturelle und konjunkturelle Schwankungen. Eine geeignete Kombination von institutionellen Rahmensetzungen kann Sicherungsziele einerseits realisieren, ohne auf der anderen Seite die Flexibilität des Arbeitsmarktes zu behindern. Dies erlaubt es, dauerhafte strukturelle Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt zu vermeiden. Zentrale Herausforderung ist es, aus Leistungsbeziehern Steuer- und Beitragszahler werden zu lassen.

3.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik und Transferleistungen

Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat Deutschland mit den Hartz-Reformen einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel vollzogen, der durchaus auf einer Linie mit den Entwicklungen in anderen europäischen Ländern, auch den drei hier ausgewählten, liegt. Über lange Zeit hatte die aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland vor allem dazu gedient, Probleme auf dem Arbeitsmarkt abzupuffern und offene Arbeitslosigkeit zu verstecken. Die Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Hinblick auf eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt war nicht das Hauptziel, deshalb wurde die Arbeitsmarktpolitik auch lange Zeit nicht systematisch evaluiert.

Mit den jüngsten Reformen hat sich das Bild fundamental gewandelt. Zum einen wurde das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik

verändert. Dies umfasste die stärkere Nutzung von privaten Dienstleistern und marktähnlichen Mechanismen (z.B. Bildungsgutschein und Vermittlungsgutschein) und den Ausbau der Förderung selbstständiger Tätigkeiten. Zum anderen wurde die Bundesagentur für Arbeit umgebaut und eine stärker zielorientierte Steuerung implementiert. Schließlich wurde das Prinzip der Aktivierung erstmals konkretisiert, etwa durch striktere Zumutbarkeit- und Verfügbarkeitskriterien, auch hierin den Beispielen anderer Länder folgend, wenngleich die Handhabung der Zumutbarkeit und der Sanktionen bislang eher zurückhaltend ausfiel. Mit „Hartz IV“ wurde eine im Vergleich zur Ausgangssituation von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stärker aktivierende Strategie eingeleitet, was mit der Ersetzung der einkommensbezogenen Arbeitslosenhilfe durch eine pauschalisierte Grundsicherung, das Arbeitslosengeld II, verbunden war. Dieser Schritt war in seiner Reichweite - gerade im Vergleich zu anderen Staaten - besonders bemerkenswert, da er alle erwerbsfähigen Beziehern von Grundsicherung gleichermaßen in die Aktivierung einbezog. Ein ähnlicher Schritt wird jetzt in Dänemark vollzogen. Dies ging mit der Veränderung der Verwaltungsstrukturen einher (Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen). Zum ersten Mal wurde auch festgelegt, dass die Reformen systematisch auf ihre Wirksamkeit hin untersucht werden sollten.

Mittlerweile liegen die Endberichte zur Evaluation der ersten drei Hartz-Gesetze vor, d.h. zu den Reformen im Bereich der Instrumente für Beziehern von Arbeitslosengeld I. Nun ist eine belastbarere Beurteilung der einzelnen Instrumente im Hinblick auf ihre Wirksamkeit möglich (zur Evaluation: Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006, Kaltenborn/Knerr/Schwarov 2006, Schneider 2006, Eichhorst/Zimmermann 2007, Eichhorst/Schneider/Zimmermann 2006, Jacobi/Kluve 2006). Es zeigt sich, dass vier Instrumente positive Effekte hatten: a) der Vermittlungsgutschein, b) die Förderung der beruflichen Weiterbil-

dung, c) die Förderung der Selbstständigkeit, d) die Eingliederungszuschüsse. Bei den letzten beiden Instrumenten ist jedoch von bedeutenden Mitnahmeeffekten auszugehen. Bei anderen Instrumenten konnten entweder keine Wirkung oder negative Effekte auf die Beschäftigungschancen festgestellt werden. Für einen größeren Teil der Arbeitsmarktpolitik liegen noch immer keine Evaluationsstudien vor. Im Bereich von „Hartz IV“ steht die wissenschaftliche Wirkungsanalyse noch am Anfang.

Vieles spricht dafür, den derzeit bestehenden Katalog von etwa 60 bis 90 arbeitsmarktpolitischen Instrumenten deutlich zu verkürzen und auf die wirksamen Maßnahmen zu konzentrieren. Dies lässt sich am besten mit einer Reorganisation der für die Arbeitsmarktpolitik im SGB II und im SGB III zuständigen Akteure verbinden. Eine konsequente Zielsteuerung, wie sie auch in Österreich und der Schweiz umgesetzt wird, sollte mit einer entsprechenden Verlagerung der Entscheidungskompetenz für den Ressourceneinsatz und den Instrumentenzuschnitt auf die regionale oder lokale Ebene verbunden sein. Dies muss gleichzeitig mit der Verantwortung für die Zielerreichung und die damit verbundenen budgetären Konsequenzen verbunden werden. In einem solchen System sind gesetzliche Detailregelungen zum Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik entbehrlich, da die Akteure ein unmittelbares Interesse am Einsatz effektiver und effizienter Maßnahmen oder Maßnahmenbündel haben (Eichhorst/Zimmermann 2007, Eichhorst/Schneider/Zimmermann 2006).

Im Bereich des SGB II, d.h. bei der Betreuung der Langzeitarbeitslosen und anderer Bezieher von Arbeitslosengeld II, ist eine solche dezentrale Struktur bereits angelegt. Auch macht das SGB II im Hinblick auf das Instrumentarium weniger Vorgaben als das SGB III. Gleichwohl bestehen hier gravierende Steuerungsprobleme, nicht nur innerhalb der Arbeitsgemeinschaften, sondern auch bei

den Optionskommunen, in erster Linie aber an der Schnittstelle zwischen Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II. Im gegenwärtigen System hat die Bundesagentur wenig Anreize, sich mit dem frühzeitigen Einsatz geeigneter Instrumente um die Integration potenzieller Langzeitarbeitsloser zu kümmern. Dies lässt sich durch die Abkopplung der Betreuungsstrukturen von der Art des Leistungsanspruches - Arbeitslosengeld I oder Arbeitslosengeld II - und die Schaffung von dezentralen Einheiten mit Handlungskompetenz und Budgetverantwortung lösen, die sich dem Leistungsvergleich im Hinblick auf Ziele (Benchmarking) stellen müssen.

Neben organisatorischen Fragen steht die konsequente Umsetzung der Aktivierung von Bezieher des Arbeitslosengeldes II an. Der Übergang von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II hat ein im internationalen Vergleich relativ großzügiges System der Einkommensabsicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit erhalten, gleichzeitig aber das Prinzip der Aktivierung und der möglichst raschen Beendigung der Hilfebedürftigkeit betont. Dabei bestehen vor allem bei größeren Bedarfsgemeinschaften und bei Personen mit begrenzten Verdienstmöglichkeiten erhebliche Anreizprobleme, da die Transferleistungen ähnlich hoch, wenn nicht höher als realistische Entlohnungsniveaus auf dem regulären Arbeitsmarkt ausfallen. Daneben bestehen aufgrund der vorhandenen Hinzuverdienstmöglichkeiten erhebliche Anreize zur Aufstockung des Transferanspruchs durch eine Erwerbstätigkeit mit geringer Entlohnung, d.h. niedrigen Stundenlöhnen und/oder geringer Stundenzahl. In diesem Bereich wirken sich Veränderungen des Verdienstes durch Erhöhung bzw. Senkung des Stundenlohnes oder die Ausweitung bzw. Verkürzung der Arbeitszeit kaum auf das verfügbare Einkommen aus. Dementsprechend groß ist die Indifferenz gegenüber Lohnkürzungen.

Diese Problematik lässt sich durch die bereits im SGB II angelegte Möglichkeit zum Einfordern einer Gegenleistung auf Vollzeitbasis als Voraussetzung für den Leistungsbezug - in unveränderter Höhe - beheben. Dieser Ansatz des „Workfare“ (Bonin/Schneider 2006) setzt an der Freizeit an und lässt aufgrund der Notwendigkeit, zum Erhalt des Transferanspruchs Vollzeit zu arbeiten, bislang nicht nachgefragte Tätigkeiten im niedrig entlohnenden Bereich attraktiv werden. Dieses Prinzip sollte auf alle erwerbsfähigen Personen in der Grundsicherung tatsächlich angewandt werden. „Workfare“ unter Nutzung öffentlicher Arbeitsgelegenheiten schafft damit keinen öffentlich finanzierten „dritten Arbeitsmarkt“, dem schwer vermittelbare Arbeitslose pauschal und dauerhaft zugewiesen werden, sondern basiert auf der Annahme, dass ein großer Teil der Personen eine Tätigkeit auf dem regulären, unsubventionierten Arbeitsmarkt finden werden. Nur ein kleiner Teil bleibt auf dauerhafte Unterstützung angewiesen - etwa 300.000 bei derzeit etwa 2,6 Mio. arbeitslos gemeldeten Beziehern von Arbeitslosengeld II.

Das Prinzip des „Workfare“ ist eine wirksame und für die öffentlichen Haushalte attraktive

Alternative zu Kombi- und Mindestlöhnen. Kombilöhne wirken nur bei einer Absenkung der Grundsicherung, wie sie von anderer Seite gelegentlich vorgeschlagen wird (Sachverständigenrat 2006, Sinn et al. 2006). Nur unter solchen verfassungsrechtlich eher bedenklichen Bedingungen könnte ein Kombilohn funktionieren, wie Berechnungen des IZA zeigen. Möchte man das Niveau der Grundsicherung aber nicht senken, so ist jeder Kombilohnvorschlag teuer und wirkungslos zugleich. Wird auf einen Kombilohn verzichtet und werden die bereits in der Grundsicherung angelegten Kombilohnelemente beseitigt, so ist auch die Einführung eines Mindestlohnes entbehrlich.

In eine Aktivierungsstrategie ist auch das Instrument des „Zwischenverdienstes“ in der Schweiz (Gerfin/Lechner/Steiger 2005) eingebettet, das für eine befristete Aufstockung niedrig entlohnter Tätigkeiten während der Arbeitslosigkeit sorgt. Dank der Kontakte zum Arbeitsmarkt und potenziellen Arbeitgebern finden Bezieher des Zwischenverdienstes leichter eine andere Beschäftigung als andere Arbeitslose. Dies unterscheidet den Zwischenverdienst von der Entgeltsicherung für Ältere in Deutschland, die ähnlich konzipiert ist,

Tabelle 2: Nettolohnersatzraten bei Arbeitslosigkeit, 2004

| | | Deutschland | Österreich | Schweiz | Dänemark |
|--|-------------------|-------------|------------|---------|----------|
| Durchschnittsverdiener, alleinstehend | 1. Monat | 61 | 55 | 70 | 61 |
| | 60. Monat | 60 | 51 | 55 | 59 |
| Durchschnittsverdiener, verheiratet, zwei Kinder | 1. Monat | | | | |
| | - Alleinverdiener | 77 | 71 | 81 | 73 |
| | - zwei Verdienner | 91 | 82 | 87 | 77 |
| | 60. Monat | | | | |
| | - Alleinverdiener | 67 | 77 | 78 | 75 |
| | - zwei Verdienner | 58 | 71 | 48 | 58 |
| Geringverdiener, alleinstehend | 1. Monat | 62 | 55 | 80 | 84 |
| | 60. Monat | 81 | 66 | 80 | 81 |
| Geringverdiener, verheiratet, zwei Kinder | 1. Monat | | | | |
| | - Alleinverdiener | 82 | 76 | 82 | 89 |
| | - zwei Verdienner | 93 | 86 | 88 | 94 |
| | 60. Monat | | | | |
| | - Alleinverdiener | 84 | 96 | 108 | 91 |
| | - zwei Verdienner | 66 | 74 | 58 | 71 |

Anmerkung: Angaben für Durchschnittsverdiener mit Verdienst in Höhe des Durchschnitts der verarbeitenden Industrie, Geringverdiener mit 67% des Durchschnittsverdienstes. Quelle: OECD.

aber kaum genutzt wird und keine signifikanten Effekte zeigt (Ammermüller et al. 2006).

In diesem Zusammenhang ist es auch richtig, das Erwerbsleben durch einen Abbau von Frühverrentungsmodellen, die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I und eine Verschiebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre zu verlängern. Dies vermindert die Belastung der Sozialsysteme und generiert über eine höhere Beschäftigung auch zusätzliche Beitrags- und Steuereinnahmen. Der Arbeitsmarkt wird sich an diese Veränderungen anpassen und zu einer „Normalisierung“ des Beschäftigungsniveaus Älterer führen, welches seit den 1980er Jahren gezielt gesenkt worden war (Eichhorst 2006). Wichtig wäre es, diese Reformen konsequent fortzusetzen und die noch vorhandenen Anreize zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt zu beseitigen, etwa die Altersteilzeit in ihrer bisherigen Form oder die Regelung, nach der ältere Arbeitslose dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen müssen.

3.2 Steuern und Abgaben

Im Bereich der Steuern und Abgaben zeigt Deutschland im Vergleich mit den anderen Staaten, aber auch im europäischen Kontext eine der höchsten Belastungen. Dies gilt für verschiedene Verdienstniveaus und Haushaltszusammensetzungen. Ein Schwergewicht der Abgabenbelastung liegt aufgrund der dominanten Struktur der Sozialversicherung im deutschen Sozialstaat nach wie vor in den Sozialbeiträgen. Hohe Steuer- und Abgabenbelastungen behindern tendenziell den Aufbau von Beschäftigung und verstärken damit die Probleme auf dem Arbeitsmarkt, die sich wiederum in höherer Arbeitslosigkeit und Transferabhängigkeit niederschlagen. Dies behindert Beschäftigung im Dienstleistungssektor und im Bereich einfach qualifizierter Tätigkeiten in besonderem Maße.

Gleichzeitig wurde über die letzten Jahre der Anteil der Aufwendungen aus Steuermitteln

für Zwecke der sozialen Sicherung erhöht. Von 1991 bis 2005 wuchs der steuerfinanzierte Anteil von 31,4 auf 38,7 Prozent. Markante Schritte in diese Richtung waren die Einführung der Ökosteuer, die Bezuschussung der Krankenversicherung und die letzte Erhöhung der Mehrwertsteuer; aber auch die Verlagerung des Schwerpunktes von Einkommenserstattungsleistungen und aktiver Arbeitsmarktpolitik vom SGB III in das SGB II verstärkt diese Entwicklung. Es gelang jedoch nicht, die Sozialversicherungsbeiträge nachhaltig zu vermindern. Immerhin konnte die Abgabenlast 2007 erstmals seit Ende der 1990er Jahre wieder unter 40 Prozent gesenkt werden. Dieses Problem hat mit der nach wie vor ungünstigen Relation zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern zu tun. Neben einer Fortsetzung des eingeschlagenen Pfades zu stärkerer Grundsicherung (mit privater oder betrieblicher Zusatzvorsorge) und vermehrter Steuerfinanzierung sowie strukturellen Reformen zur Effizienzsteigerung im Gesundheitswesen ist deshalb eine auf die Integration in Beschäftigung ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik zentral.

3.3 Lohn- und Tarifverhandlungen

Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes hat im hier diskutierten Zusammenhang zwei Dimensionen: zum einen die Flexibilität im Bereich der Löhne und Arbeitszeiten und zum anderen Flexibilität bei den Regeln zur Begründung und Beendigung eines Arbeitsverhältnisses.

Was den Bereich der Löhne und Arbeitszeiten angeht, so haben sich in Deutschland in einem Feld, das nach wie vor von den Tarifparteien auf sektoraler Ebene maßgeblich bestimmt wird, deutliche Zugewinne an Flexibilität ergeben. Dies gilt in mehrfacher Hinsicht:

1. In den letzten Jahren wurde ein wachsendes Maß an Flexibilität innerhalb des Tarifsystems realisiert, insbesondere durch die vermehrte Einräumung und Nutzung betrieblicher Gestaltungsspiel-

räume mittels Abweichung von tariflichen Vorgaben durch Öffnungsklauseln und „betriebliche Bündnisse für Arbeit“. Dies gilt sowohl bei der Entlohnung als auch bei der Gestaltung der Arbeitszeit. Gleichzeitig wurde im Rahmen der „Verbetrieblichung“ der Arbeitszeitpolitik der über mehrere Jahre anhaltende Trend zur Verkürzung der Arbeitszeiten gebrochen. Daten des IAB-Betriebspanels für 2005 zeigen, dass 13 Prozent der Betriebe mit Tarifbindung Öffnungsklauseln zur Verfügung standen. In diesen Betrieben arbeiteten 29 Prozent der westdeutschen und 21 Prozent der ostdeutschen Arbeitnehmer. Etwa die Hälfte dieser Betriebe nutzte die Öffnungsklauseln auch, und zwar vor allem bei betriebswirtschaftlichen Problemen und in erster Linie bei der Arbeitszeit, seltener bei den Entgel-

ten (Schnabel 2005, Kohaut/Schnabel 2007).

2. Nicht nur innerhalb der von Tarifverträgen erfassten Wirtschaftsbereiche hat die Flexibilität von Löhnen und Arbeitszeiten zugenommen - auch durch den anhaltenden Rückgang des tariflichen Deckungsgrades, d.h. des Anteils der von Tarifverträgen erfassten Beschäftigten an allen Arbeitnehmern, haben betriebliche Festlegungen an Bedeutung gewonnen. In Westdeutschland ging die Bindung durch Flächentarifverträge von 1995 bis 2005 von 72 Prozent der Beschäftigten auf 59 Prozent zurück, in Ostdeutschland von 1996 bis 2005 von 56 auf 42 Prozent. Für knapp die Hälfte der nicht in tariflich gebundenen Unternehmen arbeitenden Beschäftigten lässt sich jedoch eine Ori-

Tabelle 3: Abgabenlasten für Durchschnitts- und Geringverdiener, Einkommensteuer, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge in Prozent der Arbeitskosten, 2005

| | Deutschland | Österreich | Schweiz | Dänemark |
|--|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Durchschnittsverdiener, alleinstehend | | | | |
| Durchschnittsbelastung | 51,8 (-4,1) | 47,4 (+0,2) | 29,5 (-1,6) | 41,4 (-7,0) |
| 1. Einkommensteuer | 17,3 | 10,9 | 9,6 | 30,2 |
| 2. Beitrag zur Sozialversicherung, Arbeitnehmer | 17,3 | 14,0 | 10,0 | 10,6 |
| 3. Beitrag zur Sozialversicherung, Arbeitgeber | 17,3 | 22,6 | 10,0 | 0,5 |
| Marginale Belastung | 65,1 | 57,3 | 36,0 | 49,2 |
| Geringverdiener, alleinstehend | | | | |
| Durchschnittsbelastung | 46,7 (-4,1) | 42,5 (-1,6) | 26,7 (-2,2) | 39,3 (-4,8) |
| Marginale Belastung | 59,7 | 57,3 | 34,0 | 42,9 |
| Geringverdiener, allein erziehend, zwei Kinder | | | | |
| Durchschnittsbelastung | 33,8 (+0,0) | 24,6 (-2,0) | 13,1 (-1,5) | 13,8 (-10,9) |
| Marginale Belastung | 57,9 | 57,3 | 29,0 | 42,9 |
| Durchschnittsverdiener, verheiratet, zwei Kinder, Alleinverdiener | | | | |
| Durchschnittsbelastung | 35,7 (-4,5) | 35,5 (+0,8) | 18,6 (+0,5) | 29,6 (-4,7) |
| Marginale Belastung | 56,1 | 57,3 | 31,7 | 43,7 |
| Durchschnittsverdiener, verheiratet, zwei Kinder, zweiter Verdienst von 33% | | | | |
| Durchschnittsbelastung | 40,9 (-4,6) | 36,7 (+1,1) | 21,0 (-0,5) | 34,5 (-4,9) |
| Marginale Belastung | 59,6 | 57,3 | 33,3 | 43,7 |

Anmerkung: Angaben für Durchschnittsverdiener mit Verdienst in Höhe des Durchschnitts der verarbeitenden Industrie, Geringverdiener mit 67% des Durchschnittsverdienstes. Zahlen in Klammern geben Veränderungen gegenüber 2000 an. Quelle: OECD.

entierung an Tarifverträgen feststellen (Kohaut/Schnabel 2007).

3. Insgesamt verlief die Entwicklung der Reallohne in den letzten Jahren in Deutschland auch ohne explizite intersektorale Abstimmung sehr moderat, was zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit auch zur Stabilisierung der Beschäftigungssituation vor allem in der verarbeitenden Industrie beigetragen hat. Begünstigt wurde dies auch durch Arbeitszeitverlängerungen ohne Lohnausgleich.
4. Neben der insgesamt moderaten Lohnentwicklung lässt sich auch eine Zunahme der Lohnspreizung beobachten, insbesondere hat der Anteil niedriger Entlohnung in Deutschland zugenommen. Dieses Phänomen lässt sich vor allem außerhalb von Tarifvertragsstrukturen und bei Löhnen im Nebenverdienst (Minijobs) oder im Hinzuverdienst zu Leistungen der Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) beobachten (so genannte „Aufstocker“). Löhne unter 6,00 Euro pro Stunde betrafen 2005 nach einer Auswertung des SOEP drei Prozent der Vollzeittätigen, aber 21 Prozent der Minijobber (ohne Rentner, Arbeitslose, Schüler und Studenten) sowie 23 Prozent der erwerbstätigen Arbeitslosen (Brenke/Eichhorst 2007).

Mit Ausnahme der institutionell begünstigten Regelungen zum Neben- und Hinzuverdienst gehen diese Entwicklungen auf das Handeln der Unternehmen, der betrieblichen Verhandlungspartner und der Tarifparteien zurück. Sie vollziehen sich also ohne Zutun des Gesetzgebers. Aus Sicht der Beschäftigungspolitik sollten diese Entwicklungen sich fortsetzen und nicht durch politische Interventionen behindert werden. Die Tarifpartner haben in den letzten Jahren ein großes Maß an Beweglichkeit gezeigt. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die Notwendigkeit für gesetzliche Änderungen - etwa bei der Bestimmung des Günstigkeits-

prinzips oder bei der Durchsetzung von Öffnungsklauseln ohne Zustimmungsvorbehalt der Tarifpartner - geringer ist als noch vor wenigen Jahren.

Das gilt auch für die Frage der Lohnspreizung. In den letzten Monaten sind die politischen Bestrebungen zur Ausweitung des Anwendungsbereichs allgemeinverbindlicher tarifvertraglicher Mindestlöhne im Zuge des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes oder zur Schaffung eines generellen gesetzlichen Mindestlohnes deutlich stärker geworden. Angesichts einer nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten und einem hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen ist der deutsche Arbeitsmarkt darauf angewiesen, auch Einstiegsmöglichkeiten im Bereich niedrig entlohnter Jobs anzubieten. Andernfalls werden langfristige Nichterwerbstätigkeit und Transferabhängigkeit festgeschrieben. Deshalb sollte auf die Einführung eines verbindlichen Mindestlohnes verzichtet werden. Dies gilt vor allem für die Festschreibung sektoraler, tarifvertraglich bestimmter Mindestlöhne im Wege der Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Der Einstieg in eine Strategie der Arbeitsmarktintegration auch von Personen mit geringer oder durch längere Arbeitslosigkeit entwerteter Qualifikation, welcher mit „Hartz IV“ vollzogen wurde, ist nicht mit der Schaffung zusätzlicher Einstiegsbarrieren in den Arbeitsmarkt, etwa in Gestalt von Mindestlöhnen, vereinbar.

Gleichzeitig ist jedoch anzustreben, die im derzeitigen System der Grundsicherung und der abgabenrechtlichen Privilegierung der Minijobs angelegten Anreize zur Teilzeittätigkeit auch zu sehr niedrigen Stundenlöhnen zu beseitigen. Dies bedeutet die Abschaffung der Minijobs, die Beschneidung der Hinzuverdienstregelungen und die konsequente Durchsetzung des Prinzips von Leistung und Gegenleistung auf Vollzeitbasis („workfare“) bei allen erwerbsfähigen Beziehern von Ar-

beitslosengeld II. Hohe Mindestlöhne und verbesserte Einstiegsmöglichkeiten aus der Langzeitarbeitslosigkeit heraus sind miteinander unvereinbar.

3.4 Regulierung des Arbeitsmarktes

Bei der Regulierung des Arbeitsmarktes durch Arbeitsrecht zeigt sich ein differenziertes Bild. Auf der einen Seite besteht noch immer ein vergleichsweise stark auf die Stabilisierung von Beschäftigungsverhältnissen ausgerichtete Arbeitsrecht im Bereich des Kündigungsschutzes. Nach international vergleichenden Einschätzungen der OECD gehört der Kündigungsschutz in Deutschland zu den restriktiven Systemen, was vor allem mit der Aufwändigkeit des Verfahrens und der damit verbundenen Rechtsunsicherheit erklärt wird (OECD 2004). Hingegen gibt es in Deutschland im Gegensatz zu vielen anderen Staaten keinen gesetzlichen Abfindungsanspruch - mit Ausnahme des mit der letzten Reform eingeführten arbeitnehmerseitigen Wahlrechts zwischen Kündigungsschutzklage und Abfindung. Dieses zuletzt eingeführte arbeitnehmerseitige Wahlrecht zugunsten einer Abfindung dürfte den „Poker“ um Abfindungszahlungen als Preis für den Verzicht auf eine Klage eher verschärft haben. Der Kündigungsschutz ist ansonsten in den letzten Jahren nur marginal verändert worden, etwa durch mehrfache Modifikationen der Schwellenwerte bezüglich der Betriebsgröße und der Kriterien für die Sozialauswahl (Jahn 2005). Insgesamt schafft der Kündigungsschutz in Deutschland ein hohes Maß an Transaktionskosten in Gestalt von verfahrensbedingter Komplexität und Rechts-

unsicherheit. Dies kann die Bereitschaft zur Begründung von unbefristeten Arbeitsverhältnissen beeinträchtigen und begünstigt ein Ausweichen in alternative Beschäftigungsformen.

Stärkere Flexibilisierungstendenzen zeigten sich hingegen bei den befristeten Arbeitsverhältnissen und der Zeitarbeit, wenngleich beide Beschäftigungsformen auch von gegenläufigen Schritten einer „Re-Regulierung“ geprägt wurden. So sind die Restriktionen gegenüber befristeter Beschäftigung zwar langfristig abgeschwächt worden, die letzte Reform durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz hat jedoch die Erneuerung von sachgrundlosen Befristungen erschwert. Bei der Zeitarbeit sind mit den Hartz-Reformen einige wichtige Beschränkungen aufgehoben worden - gleichzeitig wurde jedoch das Prinzip der Gleichbehandlung eingeführt, von dem nur durch Tarifverträge abgewichen werden kann. Dies führte zur erstmaligen Durchdringung des Zeitarbeitssektors mit Tarifverträgen, die möglicherweise in naher Zukunft verbindlichen Charakter erhalten werden. Insgesamt resultiert auch bei den flexiblen Beschäftigungsformen in Deutschland ein überdurchschnittlicher Regulierungsgrad.

Die nationale und internationale Forschung zeigt, dass Veränderungen in der Regulierung des Arbeitsmarktes keinen bedeutenden Einfluss auf das Niveau von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung haben (OECD 2006, Bassanini/Duval 2006). Dies gilt auch für kleinere Modifikationen des Kündigungsschutzes (Bauer/Bender/Bonin 2004).

Tabelle 4: Regulierung des Arbeitsmarktes, 2003 und Ende der 1990er Jahre

| | Deutschland | Österreich | Schweiz | Dänemark |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Kündigungsschutz | 2,7 (2,7) | 2,4 (2,9) | 1,2 (1,2) | 1,5 (1,5) |
| Befristete Arbeitsverträge | 1,8 (1,8) | 1,8 (1,8) | 1,3 (1,3) | 2,3 (2,3) |
| Zeitarbeit | 1,8 (2,8) | 1,3 (1,3) | 1,0 (1,0) | 0,5 (0,5) |
| Gesamte Regulierungsintensität | 2,2 (2,5) | 1,9 (2,2) | 1,1 (1,1) | 1,4 (1,4) |

Anmerkung: Zahl in Klammern gibt Wert Ende der 1990er Jahre an. Quelle: OECD Employment Outlook 2004.

Allerdings ist es auch so, dass unterschiedliche Grade der Regulierung beim Kündigungsschutz, bei der befristeten Beschäftigung und der Zeitarbeit, aber auch von Minijobs oder selbstständiger Erwerbstätigkeit, einen Einfluss auf die Nutzung der jeweiligen Beschäftigungsformen haben. Je restriktiver eine Beschäftigungsform reguliert wird und je leichter alternative Beschäftigungsformen genutzt werden können, umso stärker werden die flexibleren Arbeitsverhältnisse expandieren. Dieser Zusammenhang lässt sich auch für Deutschland zeigen. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass die jeweiligen Beschäftigungsformen für einzelne Personengruppen unterschiedlich gut zugänglich sind und dass Übergänge zwischen den einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes problematisch sein können (z.B. Fertig/Klue 2006). Dies geht tendenziell zu Lasten von jüngeren Berufseinsteigern und von Frauen, die nach einer Phase der Erwerbsunterbrechung in den Arbeitsmarkt zurückkehren, aber auch von Personen, die aus der Nichterwerbstätigkeit oder Langzeitarbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt eintreten.

Ein stark regulierter Arbeitsmarkt geht mit längeren Beschäftigungsdauern im Kern des Arbeitsmarktes einher, allerdings sind Phasen der Arbeitslosigkeit und kurze Beschäftigungsperioden am Rand des Arbeitsmarktes konzentriert. Beschäftigungsstabilität im Kern wird mit Unsicherheit und einem größeren Risiko der Arbeitslosigkeit am Rand sowie einer größeren Wahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosigkeit erkauft. So lag im Jahr 2000 die durchschnittliche Beschäftigungsdauer in Dänemark bei 8,3 Jahren, in Deutschland bei 10,5 Jahren (Auer/Cazes 2002), der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit aber in Dänemark bei lediglich 20 Prozent, in Deutschland hingegen bei über 51 Prozent. Ein insgesamt flexiblerer Arbeitsmarkt verteilt das Risiko der Arbeitslosigkeit gleichmäßiger. In einer Situation des beschleunigten, durch technologische Entwicklungen und fortschreitende weltwirtschaftliche Integration getriebenen

Strukturwandels ist es besonders wichtig, die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes auszubauen und Arbeitsplatzwechsel sowie den Wiedereinstieg in Beschäftigung zu erleichtern.

Gegenüber einer Situation mit je nach Beschäftigungsform unterschiedlichem Regulierungs- und Flexibilitätsgrad ist ein einheitlicheres Arbeitsvertragsrecht zu bevorzugen. Das Arbeitsrecht sollte einheitlicher, aber gleichzeitig flexibler werden. Dies würde Wechsel auf dem Arbeitsmarkt erleichtern sowie Ein- und Aufstiegsprozesse begünstigen. Im Kern bedeutet dies eine systematische Reform des Kündigungsschutzes, um zu einer effizienten Lösung zu kommen, die sowohl die Sicherungsinteressen der Arbeitnehmer als auch das Interesse der Arbeitgeber an Rechtssicherheit gewährleistet.

Eine mögliche Lösung ist die Ersetzung des Bestandsschutzes durch einen Abfindungsanspruch in Abhängigkeit von Betriebszugehörigkeit und Entlohnungsniveau. Dabei sollte auch das österreichische Modell der umlagefinanzierten „Abfertigung Neu“ genauer unter die Lupe genommen werden. Kündigungsschutzklagen spielen dort eine wesentlich geringere Rolle als in Deutschland. Bemerkenswert ist auch die positive Erfahrung Österreichs mit den so genannten „Arbeitsstiftungen“ im Fall vom Massenentlassungen, welche den entlassenen Arbeitnehmern bei der Eingliederung in einen neuen Job helfen, etwa durch berufliche Weiterbildung, Umschulung, Unterstützung der Vermittlung oder Hilfe bei der Existenzgründung. Hier zeigen sich positive langfristige Effekte (Winter-Ebmer 2001) - im Gegensatz etwa zu den ähnlich strukturierten Transferleistungen in Deutschland, die zumindest innerhalb des kurzen Beobachtungszeitraums keine positiven Effekte auf die Arbeitsmarktintegration zeigten (IZA/DIW/infas 2006). Konzeptionell bedenkenswert erscheint eine Erleichterung beim Kündigungsschutz bei gleichzeitiger Bereitstellung von wirksamen Maßnahmen zum

beruflichen Wiedereinstieg, die (zum Teil) auch vom Arbeitgeber finanziert werden.

Eine solch systematische Reform ist gegenüber einer Lösung zu bevorzugen, welche den Kündigungsschutz während der ersten zwei Jahre einer Beschäftigung durch erweiterte Möglichkeiten der sachgrundlosen Befristung ersetzen soll. Dies würde bei den längerfristig Beschäftigten nichts ändern.

4. Schlussfolgerungen

Der internationale Vergleich zeigt, dass mit der Verbindung von konsequenter Aktivierung und größerer Flexibilität des Arbeitsmarktes strukturelle Verbesserungen bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung möglich sind. Auch in Deutschland wurden auf diesen Feldern Fortschritte erzielt, die es nun konsequent weiterzuführen gilt. Dies bedeutet Folgendes:

1. Der Bezug von Sozialtransfers durch erwerbsfähige Personen muss nicht nur formal, sondern auch in der Praxis an das Prinzip der Gegenleistung geknüpft werden („workfare“). Dies bedeutet die Pflicht zur Annahme von Arbeitsangeboten oder öffentlichen Arbeitsgelegenheiten sowie intensive Eigenbemühungen. Von diesem Prinzip sollte es für Personen im erwerbsfähigen Alter grundsätzlich keine Ausnahmen geben. Diese Strategie kann mit dem vorhandenen Instrumentarium umgesetzt werden.
2. Eine konsequente Aktivierung durch „workfare“ kann nur bei einem Verzicht auf ein groß angelegtes Kombilohnmodell gelingen. Deshalb müssen auch die in der Grundsicherung derzeit angelegten Anreize zur Teilzeitarbeit (Hinzuverdienstregelungen) abgebaut werden. Bei einem unveränderten Niveau der sozialen Mindestsicherung sind Kombilöhne wirkungslos und teuer.
3. Um Personen aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu bringen, ist ein flexibler Arbeitsmarkt vonnöten, der in ausreichendem Maße aufnahmefähig ist, um genügend Einstiegspositionen und Aufstiegsmöglichkeiten zu bieten. Dies bedeutet eine Vereinfachung des Kündigungsschutzes und den Übergang zu einer einheitlichen Regulierung aller Beschäftigungsformen, um weniger Anreize zur Nutzung bestimmter atypischer Erwerbsformen mit geringen Aufstiegchancen zu setzen. Dies impliziert auch den Verzicht auf neue Einstiegsbarrieren

wie einen verbindlichen Mindestlohn.

Jenseits der hier untersuchten Felder sind mindestens drei weitere Bereiche von großer Bedeutung für die mittel- und langfristige Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung in Deutschland:

1. Aus- und Weiterbildung: Eine gut qualifizierte Erwerbsbevölkerung ist für das langfristige Wachstum und die weitere Entwicklung der Beschäftigung von großer Bedeutung. Je besser ausgebildet jemand ist und je besser die erworbenen Qualifikationen im Verlauf des Erwerbslebens an veränderte Anforderungen angepasst werden, umso geringer sind Probleme im Bereich dauerhafter Arbeitslosigkeit. Es muss in Zukunft vor allem darum gehen, das Problem unzureichender beruflicher Qualifikationen von Berufseinsteigern und massiver Defizite bei der beruflichen Weiterbildung zu beheben. Dies hilft, Transferabhängigkeit zu vermeiden und vermindert den Druck auf die Sozialsysteme und in Richtung Kombilohn/Mindestlohn.
2. In Deutschland besteht nach wie vor ein Zielkonflikt zwischen beruflicher Karriere und Familiengründung. Auffällig im internationalen Vergleich ist insbesondere der deutliche Rückgang der Erwerbsbeteiligung von Müttern mit kleinen Kindern im Vergleich zu kinderlosen Frauen. Damit geht ein Verlust an qualifizierten Erwerbspersonen und von individuellen Karrierechancen einher. Um dies zu vermeiden, ist für eine bedarfsgerechte Betreuungsinfrastruktur einerseits und für ein Steuer- und Transfersystem andererseits zu sorgen, das die Erwerbsanreize für zweite Verdienner stärkt. Dies impliziert eine Reform des Ehegattensplittings und die Abschaffung der Minijobs.
3. Nicht zuletzt steht auch eine systematische, arbeitsmarktorientierte Zuwanderungspolitik nach wie vor auf der Agenda.

Sie kann einen Beitrag zur Linderung der bestehenden und künftig wachsenden Engpässe bei qualifizierten Arbeitskräften leisten.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass Deutschland mit den Hartz-Reformen deutliche Schritte in Richtung einer stärker auf Erwerbsintegration ausgerichteten und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik unternommen hat, die mit einer begrenzten Flexibilisierung des Arbeitsmarktes verbunden wurde. Dieser Weg sollte beharrlich weiter beschritten werden. Dies bedeutet im Bereich der Arbeitsmarktpolitik eine konsequente Umsetzung der vorhandenen Möglichkeiten zur Aktivierung („workfare“) einerseits, eine weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes andererseits.

Literatur

- Ammermüller, A. et al. (2006):** Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung für Ältere. DIW Vierteljahrsheft 3/2006, 49-66.
- Auer, P./S. Cazes (2002):** The resilience of the long-term employment relationship, in: Peter Auer/Sandrine Cazes (Hg.): Employment stability in an age of flexibility. Genf: ILO, 22-56.
- Bassanini, A./R. Duval (2006):** Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions. OECD Economics Department Working Paper 486. Paris: OECD.
- Bauer, T./S. Bender/H. Bonin (2004):** Dismissal Protection and Worker Flows in Small Establishments. IZA Discussion Paper 1105. Bonn: IZA.
- Bonin, H./H. Schneider (2006):** Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn. Wirtschaftsdienst 86 (10), 645-650.
- Brenke, K./W. Eichhorst (2007):** Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll. DIW Wochenbericht. 9/2007. Berlin: DIW.
- Bundesagentur für Arbeit (2007):** Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht Januar 2007. Nürnberg: BA.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006):** Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. 20. Dezember 2006. Berlin: BMAS.
- Eichhorst, W. (2006):** Beschäftigung Älterer in Deutschland: Der unvollständige Paradigmenwechsel. Zeitschrift für Sozialreform 52 (1), 101-123.
- Eichhorst, W./H. Schneider/K. F. Zimmermann (2006):** Konzentration statt Verzettlung: Die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 7 (3), 379-397.
- Eichhorst, W./K. F. Zimmermann (2007):** Dann waren's nur noch vier... Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch? IZA Discussion Paper 2605. Bonn: IZA.
- Fertig, M./J. Kluge (2006):** Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland: Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs. DIW Vierteljahrsheft 3/2006, 97-117.
- Gerfin, M./M. Lechner/H. Steiger (2005):** Does subsidized temporary employment get the unemployed back to work? Labour Economics 12 (6), 807-835.
- IZA/DIW/infas (2006):** Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bericht 2006. Bonn: IZA.
- Jacobi, L./J. Kluge (2006):** Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. IZA Discussion Paper 2100. Bonn: IZA.
- Jahn, E. J. (2005):** Wie wirkt der Kündigungsschutz? Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 38 (2-3), 284-304.
- Kaltenborn, B./P. Knerr/J. Schiwarov (2006):** Hartz: Bilanz der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 12/2006. Berlin.
- Kohaut, S./C. Schnabel (2007):** Tarifliche Öffnungsklauseln - Verbreitung, Inanspruchnahme und Bedeutung. Sozialer Fortschritt 56 (2), 33-40.
- OECD (2004):** Employment Outlook 2004. Paris: OECD.
- OECD (2006):** Employment Outlook 2006. Paris: OECD.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006):** Jahresgutachten 2006/07: Widerstreitende Interessen - Ungenutzte Chancen. Wiesbaden.
- Schnabel, C. (2005):** Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Organisationsgrade, Tarifbindung und Einflüsse auf Löhne und Beschäftigung. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 38 (2-3), 181-196.
- Schneider, H. (2006):** Die Förderung der beruflichen Weiterbildung und ihre Reform. DIW Vierteljahrsheft 3/2006, 85-96.
- Sinn, H.-W. et al. (2006):** Aktivierende Sozialhilfe 2006. Ifo Schnelldienst 59 (2), 6-27.
- Winter-Ebmer, R. (2001):** Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project: the Austrian Steel Foundation. IZA Discussion Paper 277. Bonn: IZA.