

Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Grundlinien im inter- nationalen Vergleich

Nach einer mehrjährigen Schwächephase hat der wirtschaftliche Aufschwung in Deutschland nun auch den Arbeitsmarkt erfasst. Die Arbeitsnachfrage der Unternehmen nimmt zu, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung steigt, und die Arbeitslosigkeit geht zurück. Trotzdem stellt die Arbeitsmarktlage weiterhin die größte wirtschaftspolitische Herausforderung dar. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob ausländische Erfahrungen helfen können, einen Weg zu mehr Beschäftigung zu weisen.

Der vorliegende Beitrag zeichnet einige Entwicklungslinien in den Ländern des Euro-Gebiets sowie in Großbritannien und den USA nach. Es zeigt sich, dass die deutsche Position in den vergangenen zehn Jahren weniger absolut als vielmehr relativ schlechter geworden ist, dies aber deutlich. Während einige europäische Partnerländer bemerkenswerte Fortschritte am Arbeitsmarkt verzeichnen konnten, blieben diese in Deutschland lange Zeit aus. Dabei hat auch eine Rolle gespielt, dass die wirtschaftliche Dynamik in Deutschland im betrachteten Zeitraum insgesamt eher schwach war. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu beachten, dass von einem hinreichend flexiblen Arbeitsmarkt selbst positive Impulse auf die wirtschaftliche Dynamik ausgehen, während Starrheiten ökonomische Schwächephasen verlängern.

Vergleich der Arbeitsmarktpformance

*Deutschland
mit verschlech-
terter Position*

Die Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarktes einer Volkswirtschaft lässt sich vor allem daran messen, inwieweit es gelingt, den Erwerbswünschen der Bevölkerung ein nach Art und Umfang hinreichendes Angebot an wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen eines internationalen Vergleichs bieten die Arbeitslosenquote sowie der Beschäftigungsgrad hierfür erste wichtige Hinweise.¹⁾ Ein günstiges Verlaufsbild (mehr Beschäftigte, weniger Arbeitslose) zeigt sich in dem hier betrachteten Zeitraum von 1995 bis 2005 besonders eindrucksvoll für Finnland, Irland und Spanien, in eingeschränktem Maß aber auch für einige andere Länder und für das Euro-Gebiet insgesamt (siehe Schaubild auf S. 35). Eine deutlich verbesserte Beschäftigungslage, aber auch eine gewisse Zunahme der Arbeitslosigkeit bei steigendem Arbeitsangebot charakterisieren dagegen die Entwicklung in Luxemburg, Portugal und Griechenland. Die USA und Österreich bilden Ausnahmen von diesen beiden Mustern. In den USA ging die Verringerung der Arbeitslosigkeit mit einer leicht abnehmenden Beschäftigungsquote einher, in Österreich stieg die Arbeitslosenquote bei einer gleichzeitig praktisch unveränderten Beschäftigungsquote. Für beide Länder ist allerdings in den Jahren 1995 und 2005 eine sehr ähnliche, überdurchschnittlich vorteilhafte Arbeitsmarktkonstellation festzustellen, wobei die USA noch günstiger als Österreich abschneiden.

In Deutschland haben sich, gemessen an den beiden Kriterien, in dem betrachteten Zeit-

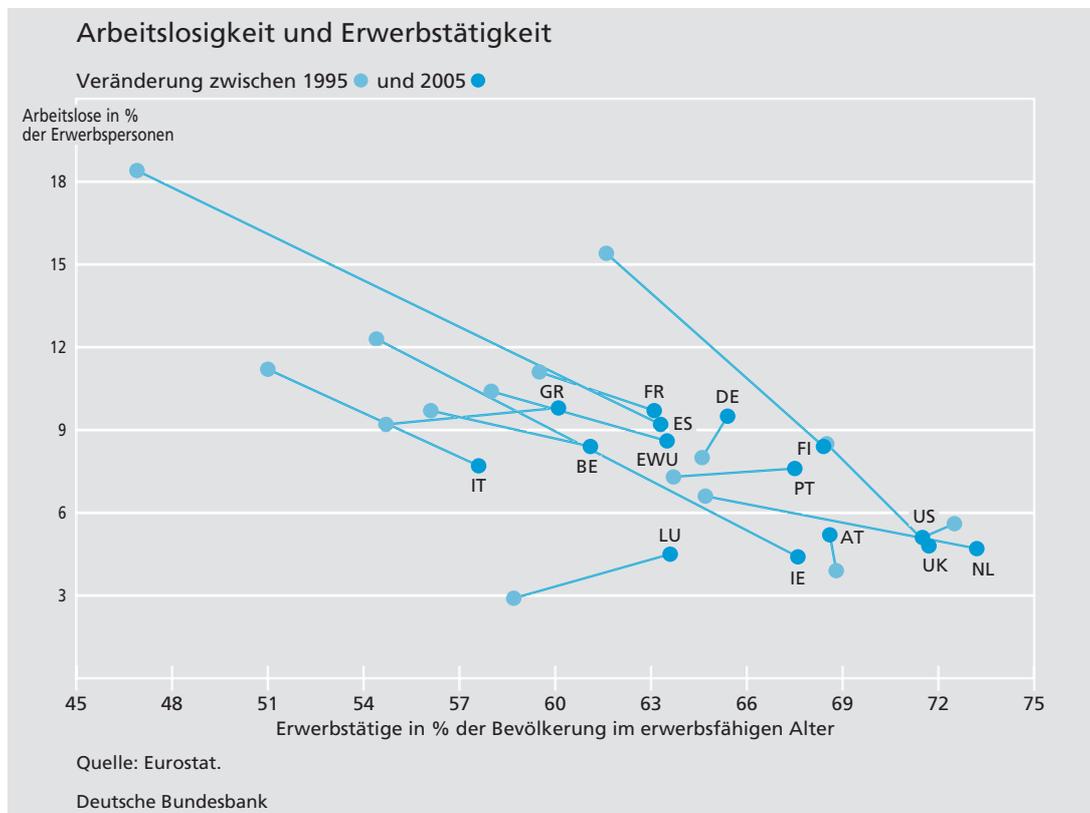
raum nur relativ geringe Veränderungen ergeben. Sowohl die Beschäftigung als auch die Arbeitslosigkeit nahmen moderat zu.²⁾ Wegen der deutlichen Verbesserung der Arbeitsmarktlage in einer Reihe von Partnerländern des Euro-Gebiets hat sich die relative Position Deutschlands allerdings erheblich verschlechtert. Während die deutsche Arbeitslosenquote 1995 noch 2 ½ Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der Länder des Euro-Raums gelegen hatte, übertraf sie den Mittelwert 2005 um einen Prozentpunkt. Gemessen an der Beschäftigtenquote lag Deutschland 1995 noch 6 ½ Prozentpunkte über dem Durchschnitt des Euro-Raums, 2005 waren es aber nur noch zwei Prozentpunkte. Auch gegenüber Großbritannien hat sich die deutsche Arbeitsmarktsituation verschlechtert.

Da sich die Arbeitsmarktlage vor allem in den Ländern des Euro-Raums verbesserte, in denen sie Mitte der neunziger Jahre besonders ungünstig gewesen war, verringerte sich die Bandbreite der länderspezifischen Arbeitslosenquoten im Euro-Raum merklich von 3 % bis 18 ½ % im Jahr 1995 auf 4 ½ % bis 10 % im Jahr 2005. Auch bei den Beschäftigungsquoten gab es bei einem allgemeinen Anstieg zugleich eine Bewegung aufeinander zu; die Spannweite zwischen den Ländern mit der höchsten und der geringsten Arbeitsplatzausstattung verringerte sich von 22 auf 15 ½ Pro-

*Konvergenz der
Arbeitsmarkt-
lagen im Euro-
Gebiet*

¹ Zu den Datenquellen siehe die Erläuterungen auf S. 36f.

² Die mit den Daten der Arbeitskräfteerhebung berechnete Arbeitslosenquote ist in dem Zehnjahresabschnitt zwar um drei Prozentpunkte gestiegen. Dies hängt aber auch mit dem statistischen Bruch von 2004 auf 2005 zusammen. Die bereinigte, harmonisierte Quote hat in dem betrachteten Zeitraum „lediglich“ um knapp 1 ½ Prozentpunkte zugenommen.



zentpunkte. Hinter dieser starken Angleichung der Arbeitsmarktlagen stand eine deutliche Divergenz des Beschäftigungswachstums. Während in Irland die Beschäftigung im betrachteten Zeitraum den Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zufolge insgesamt um nicht weniger als 55 % zunahm – das sind rund 4 ½ % pro Jahr –, waren es in Deutschland lediglich 1 ½ % (oder ¼ % pro Jahr). Im Euro-Raum insgesamt legte die Beschäftigung mit 1 ¼ % jährlich ebenso schnell zu wie in den USA. Vor allem in der Zeit seit dem konjunkturellen Tiefpunkt im Frühjahr 2003 wurde die Beschäftigungsentwicklung im Euro-Raum dadurch gestützt, dass die Arbeitskosten nur moderat stiegen (siehe Erläuterungen auf S. 40 f.). Allerdings war die europäische Ausgangslage mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von

10 ½ % und einer Beschäftigtenquote von 58 % im Jahr 1995 deutlich schlechter als in den USA (5 ½ % und 72 ½ %). Die entsprechenden Abstände haben sich bis zum Jahr 2005 zwar verringert, blieben aber immer noch beträchtlich (Arbeitslosenquote 8 ½ % gegenüber 5 %, Beschäftigtenquote 63 ½ % verglichen mit 71 ½ %).

Eine auf die Zahl der Erwerbstätigen beschränkte Analyse ist aber nur begrenzt aussagefähig. So ist etwa die relativ günstige Entwicklung Deutschlands bei der Beschäftigung nach Köpfen ausschließlich einer auch im internationalen Vergleich starken Expansion der Arbeitsplätze mit reduzierter Arbeitszeit zuzuschreiben, insbesondere der Ausweitung der Minijobs in zwei Schüben von 1997 bis 1999 und von 2003 bis 2004. Dieser Son-

Vor allem in Deutschland zunehmende Teilzeitarbeit

Daten und Methoden

Eine internationale Gegenüberstellung der Lage und Entwicklung von nationalen Arbeitsmärkten setzt eine weitgehende Vergleichbarkeit der entsprechenden Daten voraus. Für Arbeitslosenquoten gibt es Zahlen nach dem Standard der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Angaben zur Beschäftigung im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen müssen den Mindestanforderungen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG '95) genügen, das sich an das System of National Accounts (SNA 1993) anlehnt. Diese Daten beruhen zumeist auf regelmäßigen Arbeitskräfteumfragen, bei denen Erwerbstätige gemäß den ILO-Kriterien von Erwerbslosen und Nichterwerbspersonen unterschieden werden. Danach gelten Personen als erwerbstätig, wenn sie in der Berichtsperiode als Arbeitnehmer oder als Selbständige einem Erwerb nachgegangen sind; als erwerbslos gelten Personen, die nicht erwerbstätig waren, aber aktiv eine Stelle gesucht haben und dem Arbeitsmarkt sofort zur Verfügung standen. Die verbleibenden Personen werden zu den Nichterwerbspersonen gezählt.

Diese auf die Personenzahl bezogenen Indikatoren sind insofern problematisch, als Erwerbstätige mit einer geringen Stundenzahl möglicherweise darüber hinausgehende Erwerbswünsche haben. Auch kann ein reduzierter

Arbeitseinsatz die Folge von Fehlanreizen sein, die von Steuern und Sozialabgaben sowie von Sozialleistungen ausgehen. Deshalb sind auch Daten zu Arbeitsstunden und Arbeitszeitwünschen in einen Vergleich einzubeziehen.¹⁾

Die diesem Bericht zugrunde liegenden Angaben entsprechen weitgehend den bereinigten Ergebnissen der Arbeitskräfteerhebungen, wie sie von Eurostat veröffentlicht werden.²⁾ Ergänzend wurde die LFS-Datenbank (Labour Force Survey: Arbeitskräfteerhebung) der OECD herangezogen. Diese Angaben sind jedoch wegen diverser statistischer Brüche und nur zum Teil standardisierter Erhebungsmethoden nicht vollständig über die Zeit und über die Länder hinweg vergleichbar.³⁾ Ihr Vorteil liegt in der tieferen Untergliederung der Ergebnisse.

Unter den Arbeitsmarktindikatoren finden zumeist die Zahl der Arbeitslosen und die entsprechende Quote – bezogen auf die Erwerbspersonen – in der Öffentlichkeit die größte Beachtung. Eine bestimmte Arbeitslosenquote kann jedoch mit einer hohen oder einer niedrigen Erwerbsbeteiligung einhergehen, die als Quotient der Zahl der Erwerbspersonen und der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (üblicherweise von 15 bis 64 Jahre) berechnet wird.⁴⁾ Die Zahl der Erwerbspersonen wiederum hängt auch

1 Unter Wachstumsaspekten wäre darüber hinaus die Qualität des Arbeitsangebots hinsichtlich der Ausbildung zu berücksichtigen. Siehe dazu: G. Schwert und J. Turunen, Growth in Euro Area Labour Quality, ECB Working Paper Nr. 575, Januar 2006. — 2 Die entsprechende Arbeitslosenquote für Deutschland unterscheidet sich allerdings von der Erwerbslosenquote nach dem ILO-Konzept, welche das Statisti-

sche Bundesamt veröffentlicht, durch eine andere Bezugsgröße. Die Arbeitslosenquote der Bundesagentur für Arbeit, auf die in dieser Untersuchung kein Bezug genommen wird, gibt im Zähler die registrierte Arbeitslosigkeit an und ist deshalb nicht direkt mit den umfragebasierten Quoten vergleichbar. — 3 Beispielsweise gibt es in den Zeitreihen für Deutschland wegen einer Umstellung des Mikrozensus

vom jeweiligen Abgaben- und Transfersystem ab. Eine das Fernbleiben vom Arbeitsmarkt fördernde Politik könnte möglicherweise die Arbeitslosenquote über eine gedrückte Erwerbsquote niedrig halten – beispielsweise durch großzügige Regelungen zur Frühverrentung oder Invaliditätsabsicherung. Ebenso kann die Abgabepolitik einer höheren Erwerbsbeteiligung im Weg stehen. Ein auf die Arbeitslosigkeit im hier definierten Sinn angelegter Vergleich bliebe deshalb unvollständig.

Während bei den Arbeitslosen vor allem die aktuelle Quote – im Sinne eines Ungleichgewichtsindikators – große Beachtung findet, ist es bei den Beschäftigten in erster Linie die prozentuale Veränderung im Vorjahresvergleich. Analog zur Arbeitslosenquote und zur Erwerbsquote lassen sich aber auch entsprechende Erwerbstätigen- oder Beschäftigtenquoten (Erwerbstätige im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) berechnen, und diese Quoten können im Zeitablauf verfolgt werden. Eine solche Verbindung von Niveau- und Verlaufsbetrachtung bietet sich vor allem für internationale Vergleiche an. Ein starkes Wachstum der Erwerbstätigenzahl in einem Land kann beispielsweise durch eine kräftige Zunahme der Bevölkerung bedingt sein und mit einer unveränderten Erwerbstätigenquote einhergehen. Sie kann auch das

Ergebnis einer erfolgreichen Reform der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sein. Dann würde sie von einer steigenden Beschäftigungsquote begleitet. Umgekehrt ist in einem Land mit schwacher Bevölkerungsdynamik, aber mit traditionell erfolgreicher Arbeitsmarktpolitik (niedrige Arbeitslosenquote, hohe Erwerbstätigenquote) kaum mit einem starken Beschäftigungswachstum zu rechnen.

Als Bezugsjahr für den intertemporalen Vergleich wird das Jahr 1995 gewählt. Im Jahr zuvor hatte die Veröffentlichung der OECD-Beschäftigungsstudie eine internationale Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik angezeigt, die auf eine Deregulierung von Arbeits- und Produktmärkten sowie auf eine Reform der sozialen Sicherungssysteme zielte. Auch waren im Fall Deutschlands die Sondereffekte der Wiedervereinigung 1995 bereits weniger ausgeprägt als noch in den Jahren zuvor. Die gegenwärtig vorliegenden Daten aus den Arbeitskräfteerhebungen reichen bis 2005. Neben den Ländern des Euro-Gebiets (in der Zusammensetzung von 2005) werden auch Großbritannien und die USA in den Vergleich einbezogen, die im Gegensatz zu den meisten kontinentaleuropäischen Ländern durch eine geringe Regulierungsdichte auf den Arbeits- und Gütermärkten und einen „schlanken“ Sozialstaat gekennzeichnet sind.

– der deutschen Arbeitskräfteerhebung – zwischen den Jahren 2004 und 2005 einen statistischen Bruch, durch den manche Entwicklungen etwas überzeichnet werden, der aber die Tendenzen nicht grundlegend verzerrt. Für die bereinigten Reihen von Eurostat wurden die früheren Ergebnisse des Mikrozensus aufgrund der neueren Umfrageergebnisse rückwirkend angepasst. Siehe dazu: M. Rengers,

Die monatliche Erwerbslosenzeitreihe der ILO-Arbeitsmarktstatistik, *Wirtschaft und Statistik*, Heft 10/2005, S. 1049–1070. — 4 Zudem ist bei der Erwerbsbeteiligung zwischen der prinzipiellen Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme einerseits und dem Umfang (Stundenzahl) andererseits zu unterscheiden.

dereffekt schlägt sich auch in der jahresdurchschnittlichen Arbeitszeit der Teilzeitkräfte nieder, die in Deutschland in den letzten Jahren rückläufig war und nun deutlich unter dem Durchschnitt des Euro-Gebiets liegt. Außerdem ist der Anteil jener Teilzeitkräfte, die eigentlich eine längere bezahlte Arbeitszeit vorzögen, in Deutschland besonders kräftig gestiegen.³⁾ Insofern deutet die starke Zunahme der Stellen mit geringen Arbeitszeiten in Deutschland auf Strukturprobleme am Arbeitsmarkt hin. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen als umfassendes Maß des Arbeitseinsatzes zeigt für Deutschland in dem betrachteten Zeitraum denn auch einen relativ kräftigen Rückgang ($-3\frac{1}{4}\%$) an. In den europäischen Partnerländern ist das Arbeitsvolumen Schätzungen der OECD zufolge hingegen gestiegen (zwischen $3\frac{1}{4}\%$ in Frankreich und 37% in Irland). In den USA nahm es um $9\frac{1}{2}\%$ zu, in Großbritannien um immerhin 7% .

Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit

Die Erwerbsquote, verstanden als der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der entweder tatsächlich erwerbstätig ist oder sich aktiv um eine bezahlte Tätigkeit bemüht (Erwerbspersonen), drückt im Sinne einer Bereitschaft zur Erwerbsbeteiligung die relative Nähe der Bevölkerung zum Arbeitsmarkt aus. Allerdings stellt die Unterscheidung zwischen Erwerbspersonen und Nichterwerbspersonen eine nur wenig trennscharfe Augenblicksaufnahme dar, da sich in Abhängigkeit von der allgemeinen Arbeitsmarktlage mehr oder weniger Personen mit unterschiedlicher Intensität um eine bezahlte Beschäftigung bemühen. Zudem variiert die Erwerbsquote mit der Altersstruktur der Bevölkerung.

In allen berücksichtigten Ländern – mit den bemerkenswerten Ausnahmen USA und Großbritannien, in denen die Erwerbsbeteiligung allerdings traditionell schon wesentlich höher war als im Durchschnitt des Euro-Gebiets – ist die Erwerbsneigung im betrachteten Zeitraum deutlich gestiegen, und zwar in beinahe allen Altersgruppen. Damit nähert sich die Erwerbsbeteiligung in den Ländern des Euro-Raums im Trend den hohen Quoten der USA und Großbritanniens an. In Deutschland hat die Erwerbsneigung in diesem Zeitabschnitt eher unterdurchschnittlich zugenommen, allerdings hatte sie auch 1995 schon deutlich über dem Mittel des Euro-Raums gelegen. Dieser Vorsprung hat sich in den folgenden Jahren leicht vermindert.

Im Zeitablauf war der Zuwachs in den Ländern besonders ausgeprägt, die ein kräftiges Wachstum der Beschäftigung bei einem gleichzeitigen Rückgang der Arbeitslosigkeit verzeichnen konnten, beispielsweise in Spanien, in Irland und in den Niederlanden. Auch im Ländervergleich findet man einen statistisch signifikanten negativen Zusammenhang zwischen der Erwerbsneigung und der jeweiligen Arbeitslosenrate. Wenn man angesichts der gegenseitigen Bedingtheiten auch vorschnelle Schlüsse über Kausalitäten vermeiden sollte, so zeigt sich doch, dass ein zunehmendes Arbeitsangebot nicht in steigende Arbeitslosigkeit münden muss; ebenso spricht nicht viel dafür, dass eine Politik, die auf eine Verminderung des Arbeitsangebots zielt, die Arbeitslosigkeit wirksam bekämpfen kann.

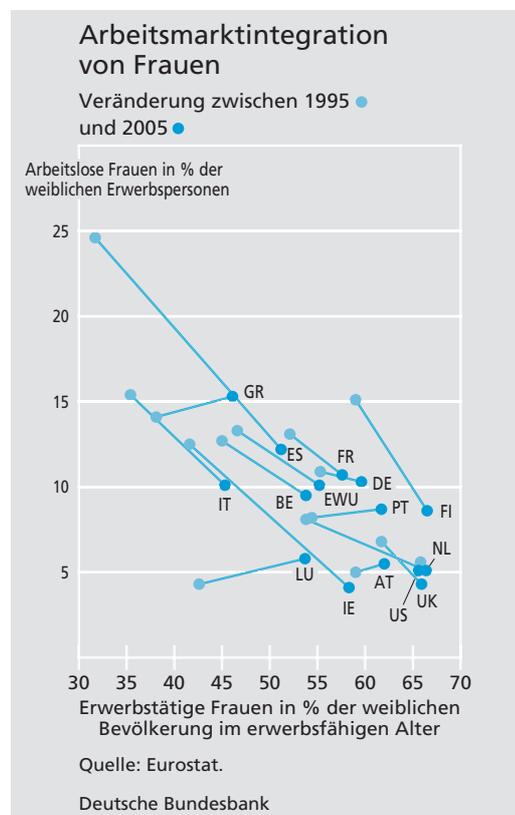
³ Sie war den Angaben der OECD zufolge allerdings auch im Jahr 2005 noch niedriger als im Mittel des Euro-Gebiets.

Arbeitsmarkt-
erfolg nach Per-
sonengruppen

Die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes einer Volkswirtschaft zeigt sich vor allem daran, wie leicht bestimmte Personengruppen Zugang zu bezahlter Erwerbstätigkeit finden. In praktisch allen Industrieländern gelingt dies Männern mittleren Alters mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung vergleichsweise gut. Das gleiche gilt inzwischen zunehmend auch für Frauen mit einer kontinuierlichen Erwerbsbiographie. Hingegen stehen Berufsanfänger und Wiedereinsteiger häufig vor besonderen Problemen. Am Ende des Berufslebens können besonders großzügige Lohnersatzleistungen – wie beispielsweise eine überdurchschnittlich ausgedehnte Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld oder Frühverrentungsprogramme – negative Anreize für eine aktive Teilhabe am Berufsleben setzen. An der Seniorität anstelle der Produktivität orientierte Lohnstrukturen können Unternehmen Anlass geben, etwa im Rahmen eines Personalabbaus vorzugsweise ältere Beschäftigte zu entlassen. Personen ohne oder mit entwerteter Berufsausbildung sind oft wechselnden Beschäftigungsverhältnissen mit häufigen Phasen von Unterbeschäftigung ausgesetzt. Von einer stärkeren Aktivierung und einer Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für diese Personengruppen verspricht man sich neben einer Steigerung des Wohlstands im Allgemeinen eine Reduzierung fiskalischer Lasten sowie eine leichtere Bewältigung des demographischen Wandels im Besonderen.

Steigende
Erwerbsbeteili-
gung von
Frauen

Der Anstieg der durchschnittlichen Erwerbsquote, der in den vergangenen Jahren in allen Ländern des Euro-Gebiets zu beobachten war, ging im Wesentlichen auf das stärkere



berufliche Engagement der Frauen zurück. Deren Erwerbsbeteiligung stieg von durchschnittlich 54 % im Jahr 1995 auf 61½ % im Jahr 2005, während bei den Männern von einem deutlich höheren Niveau aus nur eine leichte Zunahme von 76½ % auf 78 % zu verzeichnen war. Zugleich kam es im Ländervergleich zu einer gewissen Konvergenz im Erwerbsverhalten der Frauen. Die Zunahme der Erwerbsneigung fiel der Tendenz nach in den Ländern relativ kräftig aus, in denen sie zu Beginn des Untersuchungszeitraums besonders schwach gewesen war. Sehr stark war der Zuwachs in Spanien, wo 1995 dem Arbeitsmarkt nur 43½ % der Frauen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren zur Verfügung standen, im Jahr 2005 hingegen 58½ %. Die Erwerbsneigung der Frauen in Deutschland nahm im betrachteten Zehnjahreszeitraum

Zur Dynamik auf dem EWU-Arbeitsmarkt im aktuellen Konjunkturzyklus

Nach der schwungvollen Aufwärtsbewegung um die Jahrtausendwende durchlief die Wirtschaft des Euro-Raums eine längere Phase schwachen Wachstums. So legte das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den Jahren 2002 und 2003 jeweils nur um ¾ % gegenüber dem Vorjahr zu. In den beiden Folgejahren zog das Expansionstempo zwar an, aber nicht über die Potenzialrate hinaus. Erst 2006 nahm die gesamtwirtschaftliche Aktivität mit einem Zuwachs von schätzungsweise gut 2½ % spürbar stärker zu als das Produktionspotenzial. Hiervon profitierte auch der Arbeitsmarkt, wobei die Beschäftigung um etwa 1¼ % gestiegen sein dürfte. Ob und inwieweit sich die gegenwärtige Aufwärtsbewegung von vorangegangenen Aufschwungphasen unterscheidet, soll im Folgenden geklärt werden.

Ein solcher Vergleich erfordert zunächst eine genaue Datierung der Konjunkturzyklen im Euro-Raum. Ein eigens hierzu eingerichteter Ausschuss des Centre for Economic Policy Research (CEPR) hat seit 1970 drei Rezessionen identifiziert und als zyklische Tiefpunkte das erste Quartal 1975, das dritte Vierteljahr 1982 und den Sommer 1993 benannt.¹⁾ Aufgrund des geringen zeitlichen Abstandes hatte der Ausschuss im September 2003 den letzten konjunkturellen Tiefpunkt zwar noch nicht fixiert. Es liegt aber nahe, ihn in das Frühjahr 2003 zu legen.²⁾ Die anschließende Erholung wird hier mit dem Durchschnitt der drei vorherigen konjunkturellen Aufwärtsbewegungen verglichen, die das CEPR Business Cycle Dating Committee bestimmt hat.³⁾

Dabei zeigt sich, dass die Entwicklung des realen BIP in den letzten Jahren merklich hinter denen früherer Aufschwungphasen zurückgeblieben ist. Erst im Verlauf von 2006 kam es zu einer spürbaren Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Gangart. Die schwache Aufwärtsbewegung in den Jahren zuvor ist freilich auch vor dem Hintergrund des vergleichsweise milden Abschwungs zu sehen. Während das reale BIP im Tiefpunkt der vorangegangenen Zyklen durchschnittlich um 1 % niedriger ausfiel als ein Jahr zuvor, legte es zwischen dem zweiten Quartal 2002 und dem Frühjahr 2003 noch um ½ % zu.⁴⁾

1 Das Generaldirektorat für Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission geht zum Teil von anderen Abgrenzungen der Konjunkturzyklen im Euro-Raum aus. Vgl.: European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Annual Report on the Euro Area – 2006, S. 7 ff. sowie <http://www.cepr.org/data/Dating/>. — 2 Zwischen dem dritten Quartal 2002 und dem zweiten Jahresviertel 2003 veränderte sich das saisonbereinigte reale BIP des Euro-Raums kaum. Auch der Hodrick-Prescott-Filter identifiziert das Frühjahr 2003 als zyklisches Tief. — 3 Soweit verfügbar, wurde auf saisonbereinigte Eurostat-Daten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die EWU zurückgegriffen. Zum Teil, insbesondere für weiter zurückliegende Perioden, mussten jedoch auch eigene Schätzungen verwendet

Deutsche Bundesbank

Auffällig sind auch die unterschiedlichen Verläufe der Erwerbstätigenzahlen. In früheren Abschwungphasen sank die Beschäftigung deutlich und begann im Aufschwung erst mit einiger Verzögerung wieder langsam zu steigen. Demgegenüber war im letzten Zyklus praktisch kein Rückgang der Erwerbstätigkeit im Euro-Raum zu verzeichnen. Zwar geriet der Beschäftigungsaufbau im Zuge der konjunkturellen Abkühlung vorübergehend ins Stocken, seit dem Frühjahr 2003 hat er sich aber fühlbar beschleunigt. Insgesamt hat sich damit die Erwerbstätigkeit erheblich günstiger entwickelt als in vorangegangenen Zyklen.

Um die Gründe für den stärkeren Beschäftigungsaufbau näher bestimmen zu können, wird eine einfache Arbeitsnachfragefunktion (in Veränderungsraten) für ein Aggregat aus den vier größten Volkswirtschaften des Euro-Raums über den Beobachtungszeitraum III/1980 bis III/2006 geschätzt:

$$l_t = 0,72l_{t-1} + 0,18y_t - 0,16w_t$$

(14,80) (6,89) (-4,74)

Demnach hängt die Expansionsrate der Erwerbstätigenzahl (l) positiv von der zeitgleichen prozentualen Zunahme des realen BIP (y) und von sich selbst verzögert ab. Dagegen wird sie durch eine Erhöhung der realen Arbeitskosten je Erwerbstätigen⁵⁾ (w) in der gleichen Periode gedämpft.⁶⁾ In Anbetracht der relativ schwachen Wachstumsdynamik wurde die Beschäftigungsentwicklung in den vergangenen Jahren daher insbesondere durch die Zurückhaltung bei Lohnsteigerungen unterstützt. Tatsächlich blieben die realen Arbeitskosten je Erwerbstätigen nahezu konstant, während sie in vorangegangenen Aufschwungphasen deutlich anstiegen.

Die gedämpfte Entwicklung der Arbeitskosten dürfte dabei im Zusammenhang stehen mit der Arbeitsproduktivität, hier berechnet als das Verhältnis von realem BIP je Erwerbstätigen. Sie stagnierte im letzten Abschwung, wobei sich ihr Verlaufsmuster nahezu vollständig mit dem vergleichbarer Konjunktur-

werden. — 4 Insofern lässt sich nicht eindeutig sagen, ob es sich hier tatsächlich um eine Rezession oder vielmehr um eine ausgeprägte, längere Phase schwachen Wachstums gehandelt hat. Lediglich im zweiten Vierteljahr 2003 war das reale BIP gegenüber dem Vorquartal geringfügig zurückgegangen. — 5 Die nominalen Arbeitskosten wurden mit Hilfe des BIP-Deflators bereinigt. — 6 Die geschätzten Koeffizienten sind alle statistisch hoch signifikant (t-Werte in Klammern). Lässt man die vorangegangene Wachstumsrate der Erwerbstätigenzahl als erklärende Größe fallen, werden zudem Lags des realen BIP und der realen Arbeitskosten je Erwerbstätigen signifikant. Ihr Einfluss ist in der verzögerten endogenen Variablen zusammengefasst. Der einfache Zusammenhang beschreibt über den gesamten Schätzzeit-

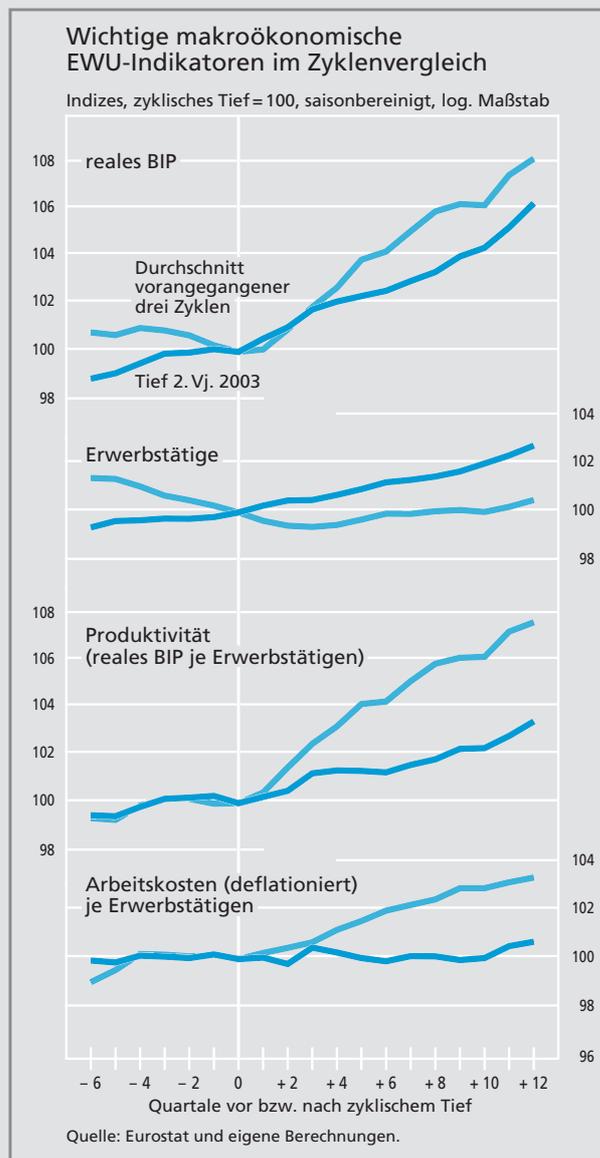
abschnitte deckt. Die robuste Entwicklung der Erwerbstätigkeit in dieser Phase reflektiert also primär die milde zyklische Abschwächung. Aber auch nachdem die konjunkturelle Talsohle durchschritten war, wurden in den vergangenen Jahren – anders als in früheren Zyklen – nur verhaltene Produktivitätsfortschritte erzielt.

Diese Entwicklung könnte darauf schließen lassen, dass der Anstieg der Erwerbstätigenzahl zu einem großen Teil auf die Zunahme der Teilzeit und der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen ist. In diesem Fall müsste die Zahl der geleisteten Stunden je Erwerbstätigen deutlich gesunken sein. Eigenen Schätzungen für das Arbeitsvolumen im Euro-Raum zufolge veränderte sich die Zahl der von einem Erwerbstätigen im Durchschnitt erbrachten Arbeitsstunden trotz der tendenziell steigenden Teilzeitquote in den zurückliegenden Jahren jedoch kaum.⁷⁾ Demgegenüber hatte sie in früheren Zyklen fast kontinuierlich abgenommen.⁸⁾

Diese Überlegungen sprechen dafür, dass hinter dem Befund eine relativ schwache Entwicklung der Stundenproduktivität steht, die nicht allein mit zyklischen Faktoren erklärt werden kann.

Hierbei könnten sich auf Seiten des Arbeitsangebots auch exogene Einflüsse niedergeschlagen haben. So gab es in einigen Ländern des Euro-Raums, insbesondere in Spanien und Italien, in den letzten Jahren einen recht starken Zustrom an Einwanderern. Darüber hinaus sind in einigen Mitgliedsländern Arbeitsmarktreformen eingeführt worden, vor allem auch mit dem Ziel, die Erwerbstätigkeit von Niedrigqualifizierten zu steigern. Dadurch könnte die Zuwachsrates der gesamtwirtschaftlichen Produktivität gedämpft beziehungsweise die Beschäftigungsintensität des BIP-Wachstums erhöht worden sein. Dies hat aber – zumindest in der kurzen Frist – das Wachstum des realen Verteilungsspielraums vermindert.⁹⁾

raum hinweg die prozentuale Zunahme der Erwerbstätigenzahl recht genau, wobei ihre Variabilität insgesamt zu gut drei Vierteln erklärt wird. Eine ähnliche Regression lässt sich im Übrigen auch für die Änderungsrate des Arbeitsvolumens schätzen. — ⁷ Schätzungen der EZB gelangen zu einem ähnlichen Ergebnis. Vgl.: EZB, Jüngste Entwicklung der geleisteten Gesamtarbeitsstunden im Euro-Währungsgebiet, Monatsbericht, September 2006, S. 63 ff. — ⁸ Bei genauerer Betrachtung sank die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden je Erwerbstätigen in den Abschwungphasen der siebziger, achtziger und neunziger Jahre relativ stark, während sie in den ersten Quartalen der jeweiligen Aufschwungsperioden annähernd stagnierte. Dies dürfte ein Anzeichen für das „Horten“ von Arbeitskräften im Abschwung sein. Dabei



wird die Stundenzahl stärker reduziert als die Beschäftigtenzahl, um etwa Entlassungskosten (und später Anstellungskosten) zu vermeiden. Im beginnenden Aufschwung werden dann die Arbeitskräfte wieder intensiver eingesetzt. — ⁹ Das Generaldirektorat Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission hat eine ökonomische Schätzung für die Arbeitsnachfrage im Euro-Raum vorgestellt, die einen Strukturbruch in Form einer Niveaueverschiebung nach oben in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre enthält. Zur Erklärung dieses Bruchs wird ebenfalls auf Arbeitsmarktreformen verwiesen. Vgl.: European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Quarterly Report on the Euro Area – III/2006, S. 30 ff.

zwar etwas schwächer zu als im Durchschnitt des Euro-Raums, sie lag aber sowohl im Jahr 1995 als auch im Jahr 2005 deutlich über dem Mittelwert. Durch die weitere Zunahme der Frauenerwerbsquote hat Deutschland unter diesem Aspekt inzwischen weitgehend zu den Vergleichsländern Großbritannien und USA aufgeschlossen.

Es ist in den vergangenen Jahren gelungen, das zusätzliche Arbeitsangebot von Frauen in den Erwerbsprozess zu integrieren. Zwar fiel die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Frauen im Euro-Gebiet auch im Jahr 2005 mit 10% noch höher aus als die der Männer (7 ½%), der Abstand hat sich aber gegenüber 1995 halbiert (von 5 auf 2 ½ Prozentpunkte). Noch deutlicher war die Verbesserung in Deutschland: Die Differenz der geschlechtsspezifischen Arbeitslosenquoten verringerte sich von fünf auf 1 ½ Prozentpunkte. Allerdings ist in Deutschland der Anteil der Frauen in Beschäftigungsverhältnissen mit reduzierter Arbeitszeit besonders hoch, und ein zunehmender Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen hat darüber hinausgehende Arbeitszeitwünsche. In den USA gibt es hingegen schon lange keine ausgeprägten Unterschiede im Arbeitslosigkeitsrisiko von Frauen und Männern mehr; in Österreich, Großbritannien und neuerdings auch Irland liegen die Arbeitslosenquoten für Frauen sogar niedriger als die für Männer. Demgegenüber suchen Frauen in Griechenland, Frankreich und Italien länger nach bezahlter Arbeit als Männer.

Für Jugendliche stellen die Übergänge von der Schule zur Berufsausbildung und danach

in den Arbeitsmarkt hohe Schwellen dar. Das Entdecken und Entwickeln der eigenen Fähigkeiten, die Abstimmung der eigenen Vorstellungen mit den Bedingungen des Arbeitsmarktes und das Finden eines ersten, geeigneten und einstellungsbereiten Arbeitgebers nehmen mitunter viel Zeit in Anspruch. Entsprechend ist die Jugendarbeitslosigkeit typischerweise überdurchschnittlich hoch. In Ländern mit einem dualen Berufsausbildungssystem (wie in Deutschland) konnten diese Übergangsprobleme lange Zeit abgemildert und der Eintritt in das Berufsleben erleichtert werden. Im Jahr 1995 lag die Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen in Deutschland mit 15% zwar unter dem Durchschnitt des Euro-Raums (23%), näherungsweise gleichauf mit Großbritannien und nur wenig höher als in den USA.⁴⁾ Während sich die Jugendarbeitslosigkeit im Euro-Gebiet seitdem aber auf (immer noch hohe) 17 ½% zurückgebildet hat, hat sich in Deutschland keine Besserung ergeben. Der traditionelle Vorteil Deutschlands bei der Arbeitsmarktengliederung jüngerer Personen ist also weitgehend verloren gegangen. Zudem hat sich gegenüber Großbritannien und den USA ein Rückstand herausgebildet.

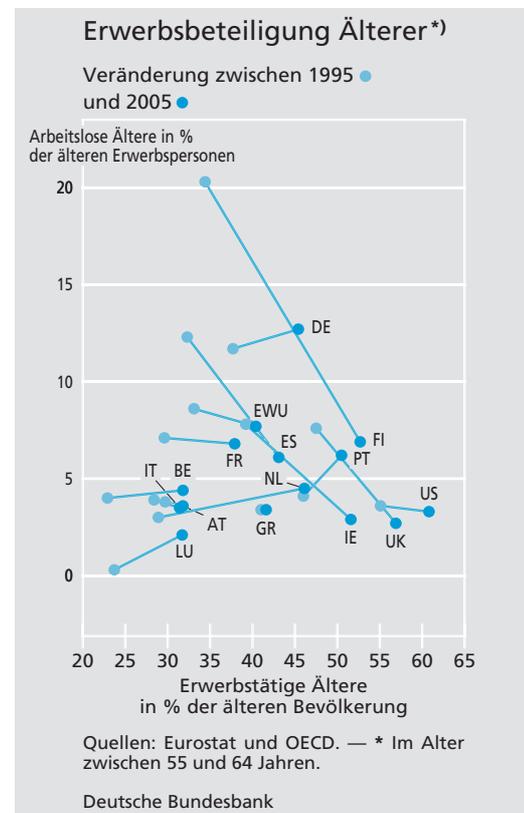
*Arbeitsmarkt-
probleme zu
Beginn des
Berufslebens*

⁴ Aus den Angaben der OECD – abgeleitet aus den Ursprungsdaten der Arbeitskräfteerhebungen – ergibt sich bezüglich der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland ein etwas anderes Bild. Danach lag sie 1995 noch bei nur 8%, verdoppelte sich dann aber fast bis 2005. Die Ursache für die starken Abweichungen in den neunziger Jahren ist darin zu sehen, dass die Eurostat-Reihen aufgrund von Berechnungen des Statistischen Bundesamtes nachträglich nach oben angepasst wurden, weil neuere Umfragen auf eine Untererfassung der Jugendarbeitslosigkeit im früheren Mikrozensus hindeuten. Siehe dazu: M. Rengers, Die monatliche Erwerbslosenzeitreihe der ILO-Arbeitsmarktstatistik, Wirtschaft und Statistik, Heft 10/2005, S. 1049–1070.

Gleichzeitig ist die Erwerbsbeteiligung junger Erwachsener in Deutschland zurückgegangen, und zwar von 52 % im Jahr 1995 auf 49 ½ % im Jahr 2005. Dies kann als Hinweis auf die mittel- bis langfristig sinkende Bedeutung des dualen Berufsausbildungssystems verstanden werden. Mit dem sektoralen Wandel weg von industrieller Produktion und Handwerk in Richtung Dienstleistungen gewinnen Berufsfachschulen sowie Fachhochschulen und Universitäten mehr und mehr an Bedeutung. Eine längere schulische oder universitäre Ausbildung bedeutet in der Regel auch eine sinkende Erwerbsbeteiligung jüngerer Personen. Bemerkenswerterweise sind aber die Erwerbsbeteiligung und auch die tatsächliche Beschäftigtenquote in Großbritannien und den USA, zwei Ländern mit vorwiegend schulischer und universitärer Berufsausbildung, höher als in Deutschland sowie in den meisten anderen Ländern des Euro-Raums. Dabei dürften die dort üblichen kürzeren Ausbildungszeiten eine Rolle spielen. Dies kann aber auch als ein Hinweis darauf verstanden werden, dass die niedrige Erwerbsbeteiligung junger Menschen in einigen europäischen Ländern möglicherweise einen Reflex der schwierigen Arbeitsmarktbedingungen darstellt.

*Arbeitsmarkt-
probleme am
Ende des
Berufslebens*

Wie am Beginn des Berufslebens mehren sich auch zu dessen Ende die arbeitsmarktpolitischen Probleme. Zum einen fällt es älteren Personen im Allgemeinen schwerer, nach einem Arbeitsplatzverlust wieder eine neue, reguläre Beschäftigung zu finden. Zudem gehen von den sozialen Sicherungssystemen häufig Anreize für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Berufsleben aus. Vor dem Hin-



tergrund der damit verbundenen fiskalischen Belastungen und der steigenden Lebenserwartung wird es darauf ankommen, auch Personen in der Altersklasse von 55 bis 64 Jahren und angesichts der demographischen Entwicklung zukünftig sogar darüber hinaus wieder stärker am Erwerbsleben zu beteiligen. Entsprechende Schritte sind in den vergangenen Jahren in einer Reihe von Ländern, darunter Deutschland, eingeleitet worden. In der Folge sind die Erwerbsbeteiligung und die Beschäftigungsquote der Älteren in allen betrachteten Ländern gestiegen. Die Zunahme war in den Niederlanden und in Finnland besonders stark, in Deutschland lag sie etwas über dem Mittel des Euro-Raums.

Betrachtet man die altersspezifischen Arbeitslosenraten, so scheint Deutschland hinsicht-

Ist in Deutschland die Arbeitsmarktlage von formal gering qualifizierten Personen außergewöhnlich ungünstig?

Die Arbeitsmarktlage der sogenannten gering qualifizierten Personen wird in Deutschland üblicherweise als besonders ungünstig eingeschätzt. Dies würde eine Konzentration der arbeitsmarktpolitischen Aufmerksamkeit auf diese Bevölkerungsgruppe nahelegen. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit der statistische Befund derartige Überlegungen stützt.

Als „gering qualifiziert“ gelten in international vergleichenden Untersuchungen diejenigen Personen, die höchstens eine Ausbildung gemäß der Stufe 2 auf der sechsstufigen ISCED-Skala (International Standard Classification of Education, „lower secondary education“) abgeschlossen haben. In Deutschland fallen darunter alle Personen ohne allgemeinen Schulabschluss, Personen mit einem Hauptschul- beziehungsweise Realschulabschluss oder gymnasialer Mittelstufe, aber ohne Berufsausbildung oder eine weiterführende Schulausbildung. Dieses rein formale Kri-

terium sagt für sich zwar nur wenig über die tatsächliche Qualifikation beziehungsweise Produktivität dieser Personengruppe aus, eine Berufsausbildung oder eine weiterführende Schulbildung erhöhen aber aller Erfahrung nach die Arbeitsmarktchancen und Erwerbsperspektiven, zum Teil beträchtlich.

In der Tat fiel die spezifische Arbeitslosenquote des so abgegrenzten Personenbereichs in der Altersgruppe 25 bis 64 Jahre in Deutschland mit 20½ % nach Angaben der OECD im Jahr 2004 weit höher aus als in den meisten OECD-Ländern (siehe auch das Schaubild auf S. 47).²⁾ Auch ging in Deutschland ein geringerer Anteil dieser Bevölkerungsgruppe einer bezahlten Beschäftigung nach als in anderen Ländern.

Wie ist dieser Sachverhalt zu erklären? Zum einen könnte die hohe spezifische Arbeitslosenquote der Personen mit höchstens mittlerem Schulabschluss, aber ohne Berufsausbildung ein Reflex der insgesamt überdurchschnittlich hohen Unterbeschäftigung in Deutschland sein. Dies würde die Unterschiede zu beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern wie beispielsweise den USA erklären. Dann sollte man aber auch erwarten, dass in Ländern mit gleichfalls problematischer allgemeiner Arbeitsmarktlage das Unterbeschäftigungsrisiko dieser Personengruppe ebenso hoch ist wie in Deutschland.

In Frankreich und Spanien, zwei Ländern mit einer ähnlich hohen Gesamtarbeitslosigkeit wie Deutschland, scheint die Lage der gering Qualifizierten aber wesentlich günstiger zu sein. Jedenfalls sind dort die spezifischen Arbeitslosenquoten mit 12 % beziehungsweise 11 % nicht nur deutlich niedriger als in Deutschland, sondern trotz allgemein schlechterer Arbeitsmarktlage auch kaum höher als in den USA (10½ %).

Während aber nach Angaben der OECD im Jahr 2003 in den USA gerade einmal 10 % der Erwerbspersonen einen Bildungsstand von höchstens ISCED 2 angaben, waren es

bildung häufig noch nicht abgeschlossen ist. Das spezielle Problem der Jugendlichen ohne Ausbildung wird im Haupttext unter dem Thema Jugendarbeitslosigkeit abgehandelt. — 3 Dies lässt sich auch in forma-



1 Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren mit Qualifikationsstufe ISCED 2. Angaben für 2003 (2002); Euro-Raum, Großbritannien und USA. Quelle: OECD-LFS-Datenbank. — 2 Die Untersuchung beschränkt sich auf die Gruppe der 25- bis 64-Jährigen, weil bei jüngeren Personen die Aus-

in Deutschland mit 13 % zwar etwas mehr, aber dennoch deutlich weniger als in Frankreich (30 %) und Spanien (50%). In Deutschland und in den USA handelt es sich bei den formal gering Qualifizierten also um eine relativ kleine Gruppe, während in Frankreich knapp ein Drittel und in Spanien die Hälfte der Erwerbspersonen auf diese Kategorie entfällt.

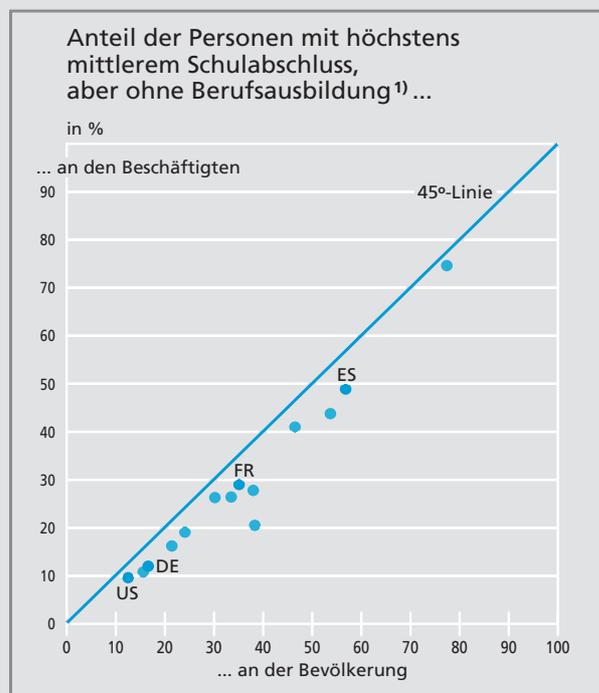
Aus dieser Sicht relativiert sich die ungünstige Position Deutschlands gegenüber Frankreich und Spanien: Da anzunehmen ist, dass die Übergänge im Arbeitsmarktrisiko zwischen den einzelnen Qualifikationsgruppen fließend sind und dass sich die Fähigkeiten in den verschiedenen Ländern ähnlich verteilen, dürfte die Gruppe der Personen mit höchstens mittlerer Schulbildung in Frankreich und Spanien relativ mehr Personen mit einer vergleichsweise hohen Produktivität und einem geringeren Arbeitsmarktrisiko enthalten als in Deutschland oder in den USA.

Zur Klärung der Frage, ob die Arbeitsmarktlage dieser Personengruppe in Deutschland besonders ungünstig ist, wird deshalb deren Anteil an den Arbeitslosen (bzw. den Beschäftigten) ihrem Anteil an der Erwerbspersonen im Alter von 25 bis 64 Jahren beziehungsweise der Bevölkerung in dieser Altersgruppe gegenübergestellt. Damit wird die unterschiedliche Höhe der Gesamtarbeitslosigkeit ausgeblendet.

Ein Blick auf die entsprechenden Kennziffern zeigt den erwarteten überdurchschnittlichen (unterdurchschnittlichen) relativen Beitrag der formal weniger Qualifizierten zur Gesamtarbeitslosigkeit (zur Gesamtbeschäftigung) sowie den ebenso erwarteten unterproportionalen Anstieg dieses Beitrags mit dem Anteil formal weniger Qualifizierter an den Erwerbspersonen (bzw. an der Bevölkerung). Die Lage Deutschlands in den Schaubildern lässt vermuten, dass der relative Beitrag der Personen mit höchstens mittlerer Schulbildung, aber ohne Berufsausbildung zur Gesamtarbeitslosigkeit (Gesamtbeschäftigung) zwar hoch (niedrig), aber nicht außergewöhnlich ist.³⁾

len Schätzungen nachweisen. Das Bild für Deutschland fällt noch etwas günstiger aus, wenn beachtet wird, dass in Deutschland ein besonders großer Teil der in den Arbeitskräfteerhebungen befragten Personen

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Behauptung, in Deutschland sei die Arbeitsmarktlage der häufig als „gering qualifiziert“ eingestuften Personen außergewöhnlich schlecht, empirisch nicht klar belegbar ist. Zwar übertrifft die spezifische Arbeitslosenquote dieser Gruppe fast alle internationalen Vergleichswerte, und die entsprechende Beschäftigtenquote ist unterdurchschnittlich hoch; der Anteil dieser Personengruppe an den Erwerbspersonen beziehungsweise der Bevölkerung ist aber zugleich außergewöhnlich gering. Zudem ist die Arbeitslosigkeit in Deutschland generell höher als in vielen Vergleichsländern. Kontrolliert man für diese beiden Faktoren, findet man im Rahmen einer vergleichenden Länderanalyse kaum noch Hinweise auf eine besonders ungünstige Situation im unteren Qualifikationssegment des deutschen Arbeitsmarktes.



keine Angaben zur Ausbildung macht. Die spezifische Arbeitslosenquote dieser Gruppe ist zwar niedriger als die der sog. gering Qualifizierten, aber höher als die der nächsten Qualifikationsstufe.

lich der Arbeitsmarktlage der Älteren besonders schlecht abzuschneiden. Die Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen ist in Deutschland mit gut 12 % seit 1995 zwar weitgehend unverändert geblieben, sie liegt damit aber deutlich über dem gegenwärtigen Durchschnitt des Euro-Raums (7 ½ %) und weit über dem Stand der angelsächsischen Vergleichsländer (jeweils rd. 3 %). Zugleich sind aber die Erwerbsbeteiligung und die Beschäftigtenquote der Älteren in Deutschland mit 52 % beziehungsweise 45 ½ % im Vergleich zum Euro-Raum überdurchschnittlich hoch. Während bei der Erwerbsbevölkerung insgesamt Arbeitslosenquoten und Beschäftigungsquoten negativ korreliert sind, findet sich bei den Älteren kein entsprechender Zusammenhang. Dies dürfte daran liegen, dass in vielen Ländern der Bezug von Sozialleistungen etwa in Form der Invaliden- oder vorgezogenen Altersrente eine durchaus erwägenswerte Alternative zu Erwerbstätigkeit oder Arbeitssuche darstellt. Von den europäischen Partnerländern übertreffen nur Finnland, Irland und Portugal die deutschen Quoten. In den beiden angelsächsischen Vergleichsländern waren dagegen zuletzt 57 % (Großbritannien) beziehungsweise 61 % (USA) der Bevölkerung in dieser Altersgruppe erwerbstätig.

*Gering
Qualifizierte
und Langzeit-
arbeitslose*

Weitere wichtige Indikatoren für die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes sind die Erwerbschancen von Personen mit unterdurchschnittlichen beruflichen Qualifikationen und von Langzeitarbeitslosen. In kollektiven Tarifverhandlungen gibt es eine Tendenz, die Löhne für einfache Tätigkeiten hoch zu halten. Auch können die vom Sozialsystem aus-

gehenden Fehlanreize bei solchen Personen stärker wirken, die aufgrund einer geringen Produktivität nur vergleichsweise niedrige Löhne erzielen können. Wenn Phasen der Erwerbslosigkeit lange andauern, fällt die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt wegen der zunehmenden Entwertung der bisher erworbenen Fähigkeiten immer schwerer.

Sowohl bei der Arbeitslosenquote der formal gering Qualifizierten (hier in der international üblichen Abgrenzung definiert als Personen in der Altersgruppe zwischen 25 und 64 Jahren, die höchstens einen mittleren Schulabschluss, aber keine Berufsausbildung aufweisen) als auch bei der Langzeitarbeitslosigkeit (Anteil der Arbeitslosen, die bereits seit mehr als einem Jahr ohne Erwerbsarbeit sind) schneidet Deutschland im Vergleich zu den meisten anderen Ländern des Euro-Gebiets außergewöhnlich schlecht ab. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Daten der OECD für das Jahr 2003 zufolge die Gruppe der Personen mit höchstens mittlerem Schulabschluss und ohne Berufsausbildung – bezogen auf die Erwerbsbevölkerung – in Deutschland deutlich kleiner ist als in allen anderen Ländern des Euro-Gebiets. Dann aber sollte es nicht überraschen, dass in dieser kleineren Teilgruppe die spezifische Arbeitslosenquote höher ist als in solchen Ländern, in denen ein größerer Teil der Bevölkerung in dieser Kategorie erfasst wird (siehe die näheren Erläuterungen auf S. 44 f.).

In Deutschland war 2005 jeder zweite Arbeitslose bereits mehr als ein Jahr erfolglos auf Stellensuche. Einen ähnlich hohen Anteil der Langzeitarbeitslosen findet man in Bel-

gien, Griechenland, Italien und Portugal. Während aber in diesen Ländern – von Griechenland abgesehen – das Ausmaß der Arbeitslosigkeit verringert werden konnte, hat es in Deutschland zugenommen. Damit stieg nicht nur die Zahl der Arbeitslosen in dem betrachteten Zehnjahresabschnitt, sondern darunter waren auch immer mehr Personen, die längere Zeit arbeitslos waren. Genau umgekehrt verlief die Entwicklung in Ländern wie Irland und Spanien: Parallel zum Abbau der Arbeitslosigkeit verkürzten sich dort die Erwerbslosigkeitsphasen. Auch im Hinblick auf die Dauer der Arbeitslosigkeit schneiden Großbritannien und vor allem die USA deutlich besser ab als die Länder des Euro-Raums.

Institutionen und Reformen

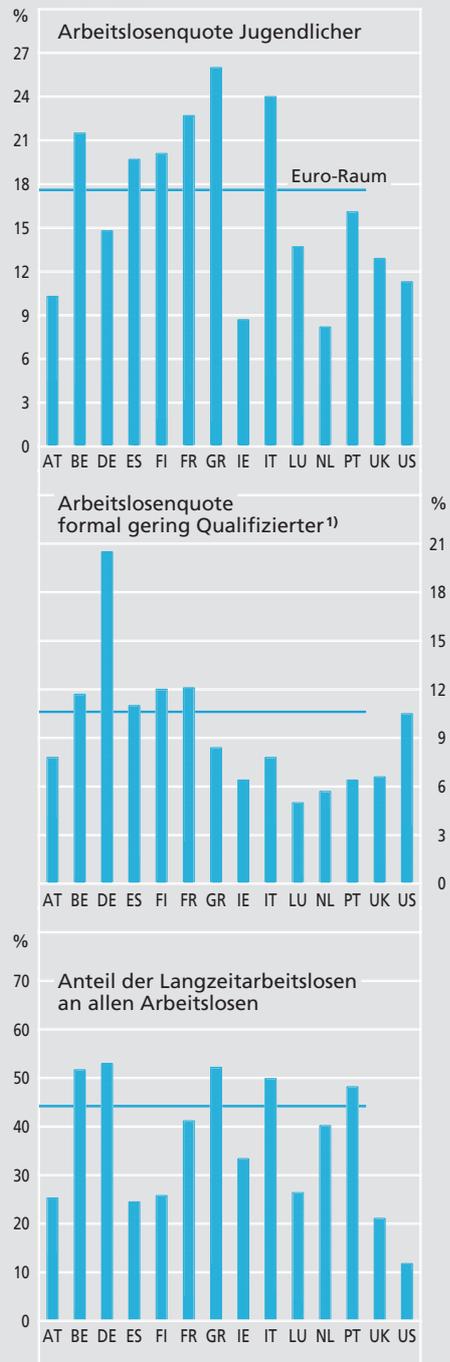
Kündigungsschutz

Praktisch alle hier verwendeten Kennziffern zeigen für Großbritannien und vor allem für die USA eine bessere Arbeitsmarktpformance an als für die Länder des Euro-Gebiets. Dabei zeichnet sich der angelsächsische Raum durch eine geringere Regelungsichte auf Arbeits- und Gütermärkten sowie eine „sparsamere“ soziale Absicherung aus. Beispielsweise herrscht dort auf dem Arbeitsmarkt näherungsweise Vertragsfreiheit.⁵⁾ Zwar reduziert das Fehlen eines weitgehenden Kündigungsschutzes vordergründig die Arbeitsplatzsicherheit, die geringere Flexibili-

5 Der von der OECD berechnete synthetische Indikator für die Strenge des gesetzlichen Kündigungsschutzes nimmt für die USA im Jahr 2003 den Wert 0,7 an. Für Großbritannien werden 1,1 angegeben. Die Länder des Euro-Gebiets liegen zwischen 1,3 (Irland) und 3,5 (Portugal). In Finnland beträgt der Wert 2,1, in Österreich 2,2, in den Niederlanden 2,3, in Italien 2,4, in Belgien und Deutschland 2,5 und in Spanien 3,1.

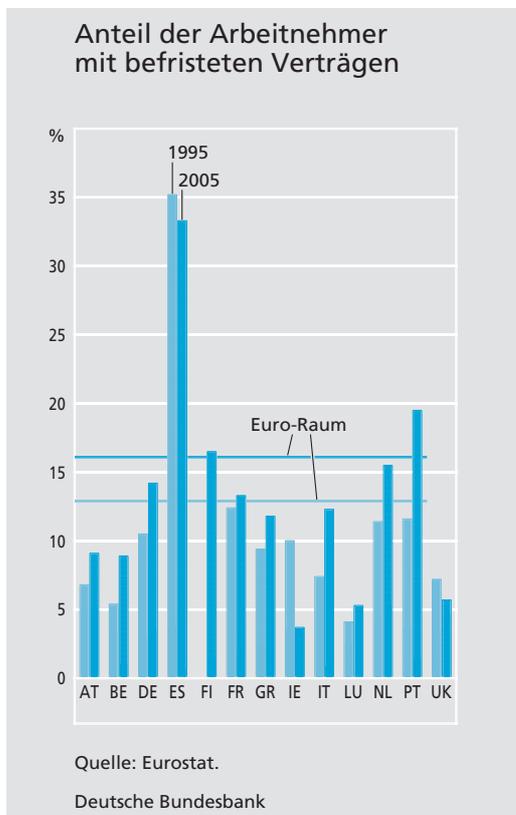
Arbeitslosigkeit ausgewählter Gruppen

Stand 2005



Quellen: Eurostat, OECD und eigene Schätzungen. — 1 Personen mit höchstens mittlerer Schulbildung, aber ohne Berufsausbildung. Stand 2004.

Deutsche Bundesbank



tät birgt aber höhere Risiken beim Eintritt oder bei der Rückkehr in den Arbeitsmarkt. Dies dürfte erklären, weshalb in den beiden angelsächsischen Ländern die spezifischen Arbeitslosenquoten vor allem der Älteren, aber auch der Jüngeren weniger stark von der allgemeinen Arbeitslosenquote abweichen als im Euro-Raum. Hingegen läuft ein eher strenger Kündigungsschutz Gefahr, Arbeitslosigkeit zu verfestigen.⁶⁾

In den vergangenen Jahren hat eine Reihe von Ländern des Euro-Gebiets, darunter auch Deutschland, den arbeitsrechtlichen Schutz bestehender oder neuer Beschäftigungsverhältnisse reduziert. Die Reformen richteten sich aber auf die Regulierung sogenannter atypischer Beschäftigungsformen wie die Leiharbeit, die befristete Beschäftigung oder

neue Formen der Selbständigkeit. Sie fördern zwar die Schaffung von Arbeitsplätzen, haben jedoch problematische Nebenwirkungen. Prominentes Beispiel ist die weitgehende Freigabe befristeter Verträge bei Fortbestehen der generellen Kündigungsschutzregeln in Spanien Mitte der achtziger Jahre. Trotz gewisser Eindämmungsversuche sind dort bis heute ein Drittel aller Beschäftigungsverhältnisse – und damit etwa doppelt so viele wie im Mittel des Euro-Raums – befristet. Da der Kündigungsschutz der unbefristet Beschäftigten weiterhin sehr strikt ist, finden Anpassungen vor allem im deregulierten Teilbereich statt. Dort wechseln sich dann Phasen der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit ab. Dadurch bleibt zwar die Langzeitarbeitslosigkeit verhältnismäßig niedrig, aber die Betroffenen sind einem hohen Grad an Einkommensunsicherheit ausgesetzt, und es kommt zu einer Unterinvestition in berufs- und betriebsspezifisches Humankapital.⁷⁾

Die wachsende Diskrepanz zwischen dem unveränderten Schutz der traditionellen, unbefristeten Vollzeitbeschäftigung und dem

⁶ Zu den bei strengen Kündigungsschutzbestimmungen verschlechterten Arbeitsmarktaussichten von Jugendlichen, Frauen, Migranten und Langzeitarbeitslosen siehe z. B.: G. Bertola, F. D. Blau und L. M. Kahn (2002), Labor Market Institutions and Demographic Employment Patterns, NBER Working Paper Nr. 9043; oder OECD, Employment Outlook, Paris, 2004. Ferner weisen empirische Untersuchungen darauf hin, dass in Ländern mit einem strikteren Kündigungsschutz Arbeitnehmer ihre Position am Arbeitsmarkt als unsicherer empfinden. Hier wirkt vermutlich die Wahrnehmung des erschwerten Zugangs bzw. der erschwerten Rückkehr in geschützte Stellen, siehe: A. E. Clark und F. Postel-Vinay (2005), Job Security and Job Protection, IZA-Discussion Paper No. 1489.

⁷ Einen Überblick über die Auswirkungen der isolierten Deregulierung der Befristung von Beschäftigungsverhältnissen in Spanien findet sich in: J. J. Dolado, C. Garcia-Serrano und J. F. Jimeno (2002), Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain, Economic Journal, 112, S. F270–F295.

nachlassenden Schutz sowie der steigenden Verbreitung anderer Beschäftigungsformen hat zu einer zunehmenden Segmentierung der Arbeitsmärkte beigetragen, die auch Anlass für die gegenwärtigen Konsultationen der EU-Kommission zur Modernisierung des Arbeitsrechtes war.⁸⁾ In Österreich hingegen, wo die Auflösung eines Arbeitsvertrages bei Einhaltung bestimmter Fristen ohnehin nicht an spezifische Gründe gebunden war, wurden im Jahr 2003 die bis dahin üblichen obligatorischen Abfindungen durch regelmäßige Zahlungen der Arbeitgeber an dem einzelnen Arbeitnehmer zugeordnete Fonds ersetzt, die bei einem eventuellen Arbeitsplatzverlust ausbezahlt werden können. Die angesparten Beträge werden spätestens beim Eintritt in den Ruhestand fällig. Die geringen Flexibilitätskosten dürften auch ein Grund dafür sein, weshalb Österreich bei vielen Kriterien nicht viel schlechter abschneidet als Großbritannien oder die USA.⁹⁾ Auch das vergleichsweise gute Abschneiden von Ländern wie Finnland, Irland und den Niederlanden ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

Lohnersatzleistungen

Sowohl die Höhe und die (maximale) Dauer der Arbeitslosenunterstützung als auch das Niveau der sozialen Grundsicherung sind in den USA und in Großbritannien weit niedriger als in den meisten Ländern des Euro-Raums. In den USA wird eine soziale Grundsicherung nur befristet gewährt. Gleichzeitig gibt es in beiden Ländern Kombilöhne, das heißt, Geringverdienern wird das Arbeitsentgelt durch Transfers aufgestockt und nicht durch Abgaben gemindert. Die Frage, wie hoch eine soziale Grundsicherung ausfallen sollte und in welcher Höhe sowie für welche

Dauer Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit gewährt werden sollten, führt zu Erwägungen unterschiedlicher Art. Dabei ist zu beachten, dass Lohnersatzleistungen und die soziale Grundsicherung mit Anreizeffekten verbunden sind: Auf individueller Ebene sinkt vor allem bei einem Anspruch auf lange Bezugsdauern die Suchintensität der Erwerbslosen.¹⁰⁾ Gleichzeitig steigt der Anspruchslohn, also das Entgelt, das ein neues Stellenangebot überschreiten muss, um akzeptiert zu werden. Je großzügiger diese Leistungen sind, desto schwieriger ist es, solche unbeabsichtigten Nebenwirkungen in Grenzen zu halten oder ihnen durch andere Maßnahmen, wie etwa die Pflicht, an Weiterbildungs- oder öffentlichen Arbeitsmaßnahmen teilzunehmen, entgegenzuwirken. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass in den Ländern des Euro-Raums mit vergleichsweise hohen sozialen Leistungsstandards der Tendenz nach

8 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, Grünbuch, Brüssel 2006.

9 Zum österreichischen „Rätsel“ siehe auch: A. Stiglbauer, Die (neue) OECD Jobs Study: eine Einführung und Bewertung, in: Geldpolitik und Wirtschaft Q3/06, S. 66–84.

10 Der die Arbeitslosigkeit steigernde Effekt von Transferleistungen wird in einer Vielzahl von Studien nachgewiesen, z. B.: A. Bassanini und R. Duval (2006), Employment Patterns in OECD Countries: Re-assessing the Role of Policies and Institutions, OECD Economics Department Working Paper No. 486; oder in: S. Nickell, L. Nunziata und W. Ochel (2005), Unemployment in the OECD Since the 1960s: What Do we Know?, Economic Journal, 115 (500), S. 1–27. Allerdings kann die verlängerte Dauer von Arbeitslosigkeitsphasen die Nebenwirkung haben, dass nachfolgende Beschäftigungsverhältnisse länger halten und höhere Einkommen erbringen, da die Leistungsbezieher mehr Zeit haben, ein passendes Arbeitsverhältnis zu finden. Siehe dazu: R. G. Ehrenberg und R. L. Oaxaca (1976), Unemployment Insurance, Duration Unemployment, and Subsequent Wage Gain, American Economic Review, Bd. 66, S. 754–766; sowie aktuell K. Tatsiramos, Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability, IZA Discussion Paper Nr. 2280, August 2006.

Ausgewählte Arbeitsmarktreformen in Ländern des Euro-Raums seit Mitte der neunziger Jahre

| Land | Jahr | Reform |
|-------------|----------------|--|
| Belgien | 1994 | Erleichterung befristeter Verträge und bei Leiharbeit |
| | 1999/2003 | Reduzierung der Wochenarbeitszeit bei Flexibilisierung der Arbeitszeitregelungen |
| Deutschland | 2003 bis 2005 | Hartz-Gesetze I–IV: Neuregelung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Förderung geringfügiger Beschäftigung, Liberalisierung von Teilzeit und Leiharbeit, Neuorganisation der Arbeitsverwaltung, Neuordnung der Grundsicherung, Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien |
| | 2006 | Verkürzung des Anspruchs aus Arbeitslosenversicherung |
| Finnland | 1995/2001 | Reform der Arbeitslosenversicherung: geringere Ersatzquote, strengere Zumutbarkeitskriterien, längere Anwartschaftszeiten, Einführung einer Wartezeit |
| Frankreich | 1998 bis 2002 | Reduzierung der Wochenarbeitszeit, gleichzeitig Liberalisierung der Regelungen zu Arbeitszeitkonten und Teilzeit |
| | 2000 | Reform der Arbeitslosenversicherung: faktische Anhebung der Lohnersatzquote bei längerer Arbeitslosigkeit, strengere Zumutbarkeitskriterien, Kombilohn |
| Irland | 2000 | Mindestlohn eingeführt |
| Italien | 1997 | Neuordnung der Arbeitsverwaltung, verstärkte Regulierung von Leiharbeit, Teilzeit und Befristung |
| | 2001 | Einführung beziehungsweise Erhöhung der Ansprüche aus Arbeitslosenversicherung |
| | 2003 | Rücknahme der Regulierung von 1997 |
| Niederlande | 1995 | Arbeitszeitgesetz zur Förderung der Teilzeitbeschäftigung |
| | 1999 | Reduktion des Kündigungsschutzes, Deregulierung befristeter Beschäftigung und Leiharbeit, Zugang zur Arbeitslosenversicherung verschärft, Zumutbarkeitskriterien strenger, Einführung eines Marktes für Vermittlung und Maßnahmenprogramme |
| Österreich | 2003 | Mitnahme von Abfindungsansprüchen zu neuem Arbeitgeber, Erleichterung befristeter Verträge, liberalisierte Arbeitszeitregelungen |
| | 2004/2005 | Strengere Zumutbarkeitskriterien in der Arbeitslosenversicherung, längere Anwartschaftszeiten, Wartezeiten eingeführt, Kombilohn |
| Portugal | Seit 1992 | Graduelle Liberalisierung von Arbeitszeitregelungen, Befristung von Arbeitsverträgen, Teilzeit, Möglichkeiten zur Frühverrentung |
| Spanien | 1994/1997/2001 | Begrenzung der Vergabe befristeter Arbeitsverträge, Reduzierung der Entlassungskosten und der Sozialversicherungsbeiträge für unbefristete Stellen, Leiharbeit mit Tarifentgelten der entsandten Branche |
| | 2001 | Legalisierung illegaler Immigranten und Integrationsmaßnahmen |
| | 2002 | Strengere Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose |

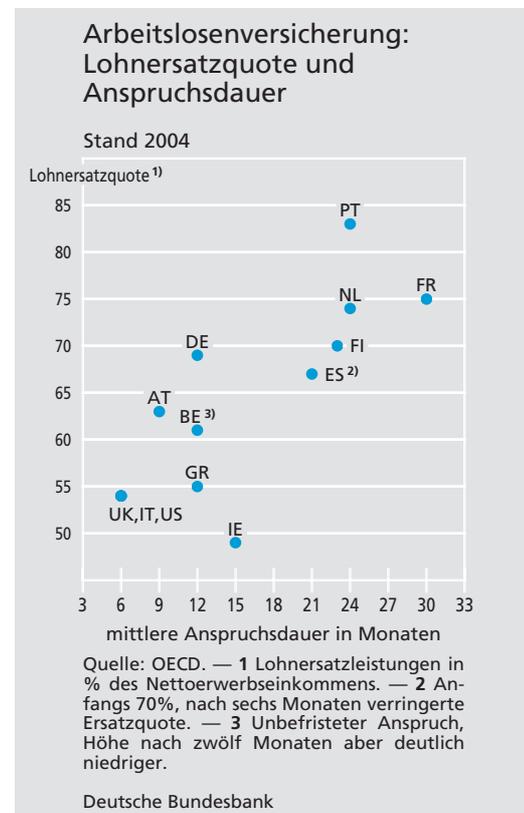
Deutsche Bundesbank

die Arbeitslosigkeit höher und die Erwerbsbeteiligung niedriger ist als in den angelsächsischen Vergleichsländern.

In den Ländern des Euro-Raums richteten sich die Reformbestrebungen der letzten Jahre darauf, die Gewährleistung eines hohen Maßes an sozialer Sicherheit mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes in Einklang zu bringen. Deshalb wurde beispielsweise in Deutschland auf der zweiten Stufe der sozialen Absicherung gegen Arbeitslosigkeit die bisherige, am früheren Erwerbseinkommen orientierte Leistung durch pauschalierte Zahlungen ersetzt.¹¹⁾ Das neue Arbeitslosengeld II kann als eine Art Kombilohn verstanden werden, wobei die Entzugsrate deutlich höher ausfällt als im amerikanischen oder britischen Modell. Eine abgeflachte Entzugsrate würde aber zwingend eine Reduzierung der Höhe der Grundsicherung voraussetzen, wenn die fiskalischen Belastungen begrenzt bleiben sollen. Wenn aus übergeordneten Gesichtspunkten – anders als beispielsweise in den USA – eine vergleichsweise hohe, unbefristete Grundsicherung gewährt werden soll, dann ergibt sich die Notwendigkeit, durch aktivierende Maßnahmen deren unerwünschten Anreizwirkungen entgegenzutreten.¹²⁾

„Flexicurity“ als
Ausweg?

Während im angelsächsischen Raum sowohl die soziale Absicherung als auch der Kündigungsschutz im internationalen Vergleich eher niedrig ausfallen, findet man in Kontinentaleuropa Kombinationen von vergleichsweise hohen Lohnersatzleistungen bei reduziertem Schutz bestehender Arbeitsverhältnisse (vor allem in Nordeuropa), von einem sehr strikten Beschäftigungsschutz und einer



schwachen sozialen Absicherung (vor allem in Südeuropa) sowie von einem mittleren Niveau des Kündigungsschutzes und der Lohnersatzleistungen (vor allem in West- und Mitteleuropa). Das nordeuropäische Modell hat in den letzten Jahren unter dem Begriff „Flexicurity“ zunehmend an Popularität gewonnen. Der besondere Charme dieses Ansatzes liegt darin, dass einerseits dem Arbeitsmarkt größere Flexibilität eingeräumt und andererseits der individuelle Arbeitnehmer durch öffentliche Transfers gegen gravierende Ein-

11 Allerdings gibt es in den ersten beiden Jahren des ALG II-Bezugs noch einen Zuschlag, der sich am früheren Erwerbseinkommen orientiert.

12 Siehe dazu beispielsweise: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Wiesbaden, 2006; und H. Bonin und H. Schneider, Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, Wirtschaftsdienst 10/2006, S. 645–650.

kommensverluste abgesichert wird. Ein solches System setzt allerdings voraus, dass sich die Leistungsempfänger mit allen Kräften darum bemühen, wieder eine bezahlte Arbeit zu finden und die entsprechenden Leistungen auch wirklich nur in Notlagen in Anspruch genommen werden. Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn eine missbräuchliche Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen als unfair angesehen wird. Umfragen zufolge ist dies in nordeuropäischen Ländern in hohem Maß der Fall, in den meisten west- und zentraleuropäischen Ländern aber nur eingeschränkt und in südeuropäischen Ländern eher in noch geringerem Maß. Damit fehlt in diesen Ländern eine wichtige Voraussetzung für die Implementierung des „Flexicurity“-Modells.¹³⁾ Aber selbst in den nordeuropäischen Ländern müssen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhebliche Mittel aufgewandt werden, um die Erwerbslosen wieder zurück in bezahlte Arbeit zu bringen.

Mindestlöhne

Eine weitere Gemeinsamkeit der USA und Großbritanniens ist die Existenz eines allgemeinen, staatlich abgesicherten Mindestlohns. In den kontinentaleuropäischen Ländern legen hingegen vielfach die Tarifvertragsparteien faktisch branchenspezifische Mindestlöhne fest. Daneben gibt es zum Teil auch meist recht hohe gesetzliche Mindestlöhne. Während der von der Bundesregierung festgelegte Mindestlohn in den USA lediglich 5,15 US-\$ (etwa 4 €) pro Stunde beträgt (einige Bundesstaaten setzen allerdings höhere Mindestlöhne an), sind es in Großbritannien immerhin 5,35 £ (etwa 8 €) (dort gibt es Ausnahmen für Berufsanfänger und Rückkehrer in den Arbeitsmarkt). Berechnungen der

OECD zufolge belief sich der reguläre Mindestlohn in den USA im Jahr 2003 auf rund ein Drittel und in Großbritannien auf 45 % des Medianlohnsatzes.¹⁴⁾ In Ländern des Euro-Gebiets mit obligatorischem Mindestlohn lag dieser meist höher (beispielsweise in Frankreich bei rd. 60 % des Medianlohns, in Belgien, Griechenland und den Niederlanden bei rd. 50 %; Ausnahmen sind Irland mit knapp 40 % und Spanien mit knapp 30 % des Medianlohns). Zudem treffen die Mindestlöhne in Kontinentaleuropa mit dem hier üblichen restriktiveren Kündigungsschutz zusammen, der die potenziell nachteiligen Wirkungen von Mindestlöhnen verstärkt: Bei einem zu hoch angesetzten Mindestlohn finden solche Personen keine Beschäftigung, deren Produktivität zu gering ist, um die Arbeitskosten zu decken. Kommt ein restriktiver Kündigungsschutz hinzu, verschlechtern sich die Beschäftigungschancen für all jene Personen, von denen erwartet wird, dass sie eine bestimmte Arbeitsleistung nicht erbringen können. In Deutschland belief sich der Medianlohn nach Berechnungen des DIW im Jahr 2003 auf 13,60 €/Stunde.¹⁵⁾ Ein Mindestlohn von 7,50 €/Stunde, wie er häufig gefordert wird, würde rund 55 % des Medianlohns

13 Y. Algan und P. Cahuc, *Civic Attitudes and the Design of Labour Market Institutions: Which Countries can Implement the Danish Flexicurity Model?*, IZA Discussion Paper Nr. 1928, Januar 2006.

14 Neuere Daten liegen von Seiten der OECD nicht vor. Der Median gibt den Lohnsatz in der Mitte der Verteilung der individuellen Lohnsätze an. Genau die Hälfte der Beschäftigten erhält niedrigere Löhne, die andere Hälfte höhere Löhne. Bei einem Medianlohn von 11,12 £ im Jahr 2006 (siehe National Statistics, 2006 Annual Survey of Hours and Earnings, First Release, 26. Oktober 2006) belief sich der Mindestlohn in Großbritannien zuletzt auf 48 % dieser Referenzgröße.

15 J. Göbel, P. Krause und J. Schupp, *Mehr Armut durch steigende Arbeitslosigkeit*, DIW Wochenbericht Nr. 10/2005.

ausmachen und läge damit im Vergleich zu den in Deutschland ansonsten üblichen Lohnsätzen deutlich höher als in den USA und in Großbritannien sowie in den meisten europäischen Ländern.¹⁶⁾

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik – das heißt für öffentliche Maßnahmen zur Aktivierung und Eingliederung von Erwerbslosen, wie beispielsweise Weiterbildungsmaßnahmen, Trainingskurse oder öffentliche Arbeitsbeschaffung – sind in den beiden angelsächsischen Ländern eher moderat. Großbritannien und die USA wenden nach Berechnungen der OECD weniger als 0,2 % des BIP für solche Maßnahmen auf.¹⁷⁾ In einer ganzen Reihe von Ländern des Euro-Gebiets sind es seit einigen Jahren hingegen zwischen ¾ % und 1¼ % (Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden).¹⁸⁾ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sinnvoll dieser Einsatz öffentlicher Mittel ist. Eine neuere Studie im Auftrag der EU-Kommission hat 137 Analysen zur Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgewertet.¹⁹⁾ Danach vermindert die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Bei traditionellen Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen wurden nur geringe positive Effekte gefunden. Besser schnitten die Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche, Sanktionen bei unzureichenden Eigenanstrengungen sowie die vergleichsweise teuren Lohnkostenzuschüsse ab. Diese Maßnahmen dienen zu einem erheblichen Teil dazu, die von einem restriktiven Kündigungsschutz und hohen Lohnersatzleis-

tungen ausgelösten nachteiligen Nebenwirkungen auszugleichen.

Zusammenfassung

Der wirtschaftliche Aufschwung in Deutschland hat nun auch den Arbeitsmarkt erfasst, und mit der fortschreitenden zyklischen Erholung dürfte sich auch die Arbeitsmarktlage in Deutschland – anders als in den Jahren zuvor – relativ zu den Partnerländern verbessern. Dabei kommt Deutschland zugute, dass die jahrelange Lohnzurückhaltung die Arbeitskosten relativ zum übrigen Euro-Raum deutlich verringert hat. Auch konnten durch die Reformen der letzten Jahre – etwa durch die Freigabe der Leiharbeit – die Anpassungskosten auf dem Arbeitsmarkt zumindest in Teilbereichen reduziert werden. Außerdem wurde der Anspruchslohn durch Kürzungen der Transferleistungen an Langzeitarbeitslose herabgenommen, es wurden ineffiziente Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zurückgeführt und die Anreize für eine aktive Erwerbsbeteiligung älterer Personen gestärkt. Dies alles sollte dazu beitragen, die Arbeitsmarktprobleme in Deutschland zu mildern. Trotzdem ist nicht zu erwarten, dass ohne weitere Reformschritte

16 Zudem deutet die höhere Arbeitslosigkeit in Deutschland darauf hin, dass die Löhne trotz jahrelanger Mäßigung bei den Steigerungsraten generell immer noch zu hoch liegen.

17 OECD Beschäftigungsausblick 2006: Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen, Paris, 2006, Anhang-Tabelle H, Aktive Maßnahmen.

18 Irland, Italien, Österreich und Portugal wenden rd. ½ % des BIP für aktive Arbeitsmarktpolitik auf, in Spanien ist es etwas mehr.

19 J. Kluve et al. (2005), Study on the Effectiveness of ALMPs, Research Project for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Final Report, RWI, Essen.

ähnlich geringe Arbeitslosenzahlen erreicht werden können wie im angelsächsischen Raum oder in einigen kontinentaleuropäischen Partnerländern. Bei der Übertragung erfolgreicher Reformen aus dem Ausland auf Deutschland kann es jedoch nicht darum ge-

hen, einzelne Elemente aus einem im Ausland insgesamt erfolgreichen Modell isoliert zu übernehmen, ohne deren gegenseitige Bedingtheit zu berücksichtigen. Dies gilt sowohl für Mindest- als auch für Kombilöhne.