

JÖRN KLEINERT • AXEL SCHIMMELPFENNIG
KLAUS SCHRADER • JÜRGEN STEHN

Globalisierung, Strukturwandel und Beschäftigung

KIELER STUDIEN 308

Herausgegeben von Horst Siebert
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Mohr Siebeck

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kleinert, Jörn:

Globalisierung, Strukturwandel und Beschäftigung / Jörn Kleinert ;
Axel Schimmelpfennig ; Klaus Schrader. - 1. Aufl. - Tübingen : Mohr
Siebeck, 2000

(Kieler Studien ; 308)

ISBN 3-16-147470-8

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel; Mohr Siebeck Tübingen 2000

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

Printed in Germany

ISSN 0340-6989

Vorwort

Die Herausforderungen, die die Globalisierung an den Standort Deutschland stellt, haben in der öffentlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion vielfältige Ängste ausgelöst. Vor allem wird befürchtet, dass die Globalisierung von Märkten, die sich in einer zunehmenden interindustriellen und intraindustriellen Arbeitsteilung im internationalen Handel äußert, und die Globalisierung von Unternehmensstrukturen, die ihren Ausdruck in einer dynamischen Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen findet, die Beschäftigungschancen inländischer Arbeitnehmer nachhaltig beeinträchtigen. In der Tat gingen die Intensivierung des interindustriellen und intraindustriellen Handels und die Ausweitung der grenzüberschreitenden Investitionen deutscher Unternehmen in den neunziger Jahren mit erheblichen Arbeitsmarktproblemen in Deutschland einher. Es wäre jedoch vorschnell, aus der Koinzidenz dieser Entwicklungen auf eine eindeutige Ursache-Wirkung-Beziehung zu schließen. Um die Beschäftigungswirkungen der Globalisierung abzuschätzen, bedarf es tiefergehender theoretischer und empirischer Analysen. Im Rahmen der siebenten Berichtsrunde zur Strukturberichterstattung hat der Bundesminister für Wirtschaft dem Institut für Weltwirtschaft im August 1997 einen Forschungsauftrag zum Thema „Strukturelle Anpassungserfordernisse der deutschen Wirtschaft durch neue globale weltwirtschaftliche Konstellationen — wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen und Anpassungsstrategien“ erteilt. Teil dieses Forschungsauftrages ist ein Endbericht zum Thema „Globalisierung der deutschen Wirtschaft — Anpassung der Unternehmensstrukturen, Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und wirtschaftspolitische Konsequenzen“, den das Institut für Weltwirtschaft hiermit vorlegt.

Diese Studie ist eine Gemeinschaftsarbeit mit folgender Aufgabenteilung: Jörn Kleinert hat die Beschäftigungswirkungen der Globalisierung von Unternehmensstrukturen untersucht, Axel Schimmelpfennig hat den Einfluss des Strukturwandels im Produktionsprozess auf die Dauer der Arbeitslosigkeit in Deutschland analysiert, Klaus Schrader hat die beschäftigungspolitischen Antworten des Auslands auf die Herausforderungen der Globalisierung und des Strukturwandels herausgearbeitet, und Jürgen Stehn hat im Kapitel „Globalisierung von Märkten“ die wichtigsten Ergebnisse des Zwischenberichts zur Strukturberichterstattung zum Zusammenhang zwischen Handel und Beschäftigung zusammengefaßt und die Leitlinien für eine problemorientierte Beschäftigungspolitik in Deutschland skizziert. Jürgen Stehn war darüber hinaus für die Projektleitung verantwortlich.

IV *Vorwort*

Die Autoren danken Regina Arnhold und Almut Hahn-Mieth für die Erstellung des Manuskripts, Jutta Stribny für die Datenverarbeitung, Estelle Charron und Anke Rojahn für die Unterstützung bei den Recherchen sowie Itta Schulte, Kerstin Stark und Korinna Werner-Schwarz für die redaktionelle Bearbeitung.

Kiel, im August 2000

Horst Siebert

Inhalt

A. Einführung	1
B. Globalisierung von Märkten	4
I. Interindustrieller Handel und nationale Beschäftigungsstruktur	4
1. Theoretische Wirkungsketten	4
2. Eine empirische Analyse für Deutschland	12
II. Intraindustrieller Handel und nationale Beschäftigungsstruktur	25
1. Theoretische Wirkungsketten	25
2. Eine empirische Analyse für Deutschland	29
C. Globalisierung von Unternehmensstrukturen	37
I. Determinanten der Unternehmensglobalisierung: Eine theoretische Analyse.....	37
1. Multinationale Unternehmen in der Weltwirtschaft	37
2. Faktorpreistheorien	38
3. „Proximity-concentration“-Ansätze	41
4. Ansätze zur Erklärung der vertikalen Integration von Unternehmen.....	49
II. Internationale Direktinvestitionen und Beschäftigungsstruktur ...	52
1. Beschäftigungswirkungen in den theoretischen Modellen	52
2. Deutsche Direktinvestitionen im internationalen Vergleich ...	54
3. Direktinvestitionen und Außenhandel	59
4. Die regionale Struktur der deutschen Direktinvestitionen	63
5. Die sektorale Struktur der deutschen Direktinvestitionen	66
D. Strukturwandel und Beschäftigung	71
I. Arbeitslosigkeit und Qualifikationsstruktur	72
II. Der Strukturwandel des Produktionsprozesses als Determinante der Arbeitslosigkeit	77
1. Ein Überblick über bestehende Studien.....	78
2. Die Datenbasis	81

3. Eine kurze Einführung in die Methodik der Verweildaueranalyse	87
4. Schätzergebnisse	89
III. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	95
E. Globalisierung und Strukturwandel: Beschäftigungspolitische Antworten des Auslandes	97
I. Dänemark und die Niederlande: Eine „aktive“ Variante staatlicher Arbeitsmarktpolitik	97
1. Dänemarks Weg aus der Arbeitslosigkeit.....	98
2. Die Niederlande auf dem Weg aus der Arbeitslosigkeit.....	116
II. Eine „passive“ Variante staatlicher Arbeitsmarktpolitik	143
1. Reformen für mehr Beschäftigung in Neuseeland.....	143
2. Die Gesundung des britischen Patienten.....	155
3. Der amerikanische Beschäftigungsboom.....	172
III. Eine beschäftigungspolitische Bilanz.....	181
F. Leitlinien einer problemorientierten Beschäftigungspolitik für Deutschland	185
I. Bildungspolitik und Lohndifferenzierung	185
II. Qualifizierung und aktive Arbeitsmarktpolitik.....	190
G. Zusammenfassung.....	204
Anhang.....	212
I. Tabellen.....	212
II. Schaubilder.....	220
III. Übersichten.....	226
Literatur.....	230
Schlagwortregister	246

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	— Anteil der Nichtfacharbeiter an den Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands 1970–1995	15
Tabelle 2	— Trend der relativen Preise im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands 1970–1995.....	16
Tabelle 3	— Korrelation zwischen den jährlichen Qualifikationsstrukturen der Beschäftigten und den Entwicklungen der relativen Preise 1970–1995	19
Tabelle 4	— Effektive Zollprotektion im verarbeitenden Gewerbe 1978 und 1985	21
Tabelle 5	— Technischer Fortschritt und relative Preisentwicklung im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands 1970–1995	24
Tabelle 6	— Die intra- und interindustrielle Arbeitsteilung Deutschlands mit wichtigen westlichen Industrieländern 1988 und 1996	33
Tabelle 7	— Qualitätsstruktur 1996 und relative Preisentwicklung 1988–1996 im vertikalen Intrahandel Deutschlands	35
Tabelle 8	— Korrelation zwischen Exporten und ausländischen Direktinvestitionen 1990–1997	60
Tabelle 9	— Ausländische Direktinvestitionen nach dem Wirtschaftszweig des investierenden Unternehmens und des Investitionsobjektes 1997	67
Tabelle 10	— Veränderung der Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen nach Sektoren 1984–1997	74
Tabelle 11	— Veränderung der Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen nach Tätigkeiten 1984–1997	75
Tabelle 12	— Deskriptive Statistiken der Arbeitslosigkeitsdauer.....	82
Tabelle 13	— Schätzergebnisse der Verweildaueranalyse: Gütemaße.....	89
Tabelle 14	— Schätzergebnisse der Verweildaueranalyse: Koeffizienten der Strukturwandel-Kovariablen	91
Tabelle 15	— Schätzergebnisse der Verweildaueranalyse: Koeffizienten der anderen Kovariablen.....	92
Tabelle 16	— Veränderungen auf dem dänischen Arbeitsmarkt 1994–1998.....	99

VIII *Verzeichnis der Tabellen*

Tabelle 17 —	Registrierte Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitischer Korrekturumfang in Dänemark 1994–1998	108
Tabelle 18 —	Veränderungen auf dem niederländischen Arbeitsmarkt 1990–1998	118
Tabelle 19 —	Teilzeitbeschäftigung im internationalen Vergleich 1990–1998	120
Tabelle 20 —	Struktur der breiten Arbeitslosigkeit in den Niederlanden 1987–1997	124
Tabelle 21 —	Erwerbstätigkeit älterer Menschen im internationalen Vergleich 1990–1998	130
Tabelle 22 —	Struktur der Arbeitsplatzbeschaffung in den Niederlanden 1990–1998	134
Tabelle 23 —	Der Umfang unfreiwilliger Teilzeitarbeit im internationalen Vergleich 1997	141
Tabelle 24 —	Veränderungen auf dem neuseeländischen Arbeitsmarkt 1987–1997	148
Tabelle 25 —	Veränderungen auf dem britischen Arbeitsmarkt 1990–1998	156
Tabelle 26 —	Veränderungen auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt 1990–1997	173
Tabelle 27 —	Entwicklung der sektoralen Arbeitsmarktstrukturen in den Vereinigten Staaten 1990–1997.....	175
Tabelle 28 —	Die Entwicklung der Lohnstreuung in westlichen Industrieländern 1980–1994.....	177
Tabelle 29 —	Staatliche Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme im internationalen Vergleich 1998.....	182
Tabelle A1 —	Qualifikation und effektive Protektion im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands 1975–1985	212
Tabelle A2 —	Technischer Fortschritt im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands 1970–1995	213
Tabelle A3 —	Deskriptive Statistiken der Kovariablen.....	215
Tabelle A4 —	Schätzergebnisse der Einkommensverlustgleichung.....	216

Tabelle A5 — Gewicht der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Dänemark 1994–1998	216
Tabelle A6 — Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung in den Niederlanden 1988–1998	217
Tabelle A7 — Das Gewicht der Einzelprogramme im Rahmen der Arbeitslosenunterstützung in den Niederlanden 1987–1998.....	217
Tabelle A8 — Strukturmerkmale von „New Deal“-Programmen in Großbritannien Juni 1999.....	218
Tabelle A9 — Einkommensdifferenzierung nach Qualifikation in Großbritannien 1973, 1976, 1979 und 1990.....	219
Tabelle A10 — Die sektorale Einkommensverteilung in den Vereinigten Staaten 1996	219

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	— Interindustrieller Handel und relative Güterpreise	5
Schaubild 2	— Interindustrieller Handel und relative Faktorpreise.....	7
Schaubild 3	— Interindustrieller Handel und arbeitssparender technologischer Fortschritt.....	9
Schaubild 4	— Interindustrieller Handel und sektorspezifischer technologischer Fortschritt	11
Schaubild 5	— Anteil der Nichtfacharbeiter an den Beschäftigten und relative Erzeugerpreisentwicklung 1970–1995	18
Schaubild 6	— Qualifikation und effektive Zollprotektion im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands 1978 und 1985	22
Schaubild 7	— Alternative Messkonzepte für den Intrahandel	31
Schaubild 8	— Integriertes Weltmarktgleichgewicht	39
Schaubild 9	— Multinationale Unternehmen im Heckscher-Ohlin-Modell	40
Schaubild 10	— Wohlfahrtseffekte durch die Internationalisierung der Produktion.....	44
Schaubild 11	— Unternehmen und ihre Produktionsfaktoren	46
Schaubild 12	— Profitabilität der Auslandsproduktion im Zeitablauf.....	47
Schaubild 13	— Profitabilität der Auslandsproduktion von Unternehmen in unterschiedlich großen Volkswirtschaften	49
Schaubild 14	— Preisdifferenzierung durch Promotion	51
Schaubild 15	— Deutsche Direktinvestitionen nach der Zahlungsbilanzstatistik 1970–1997	55
Schaubild 16	— Fusionen mit Beteiligung deutscher Unternehmen 1990–1997.....	56
Schaubild 17	— Ausländische Direktinvestitionen ausgewählter Industrieländer 1980–1997	56
Schaubild 18	— Saldo der Direktinvestitionsbilanzen im internationalen Vergleich 1980–1997	57
Schaubild 19	— Ausgangsniveau und jährliche Wachstumsrate der inländischen Direktinvestitionsquoten 1984–1996	58
Schaubild 20	— Exporte und auswärtige Direktinvestitionsbestände 1997	60
Schaubild 21	— Importe und auswärtige Direktinvestitionsbestände 1997	61

Schaubild 22 — Die regionale Struktur der Exporte und auswärtigen Direktinvestitionen Deutschlands 1997	63
Schaubild 23 — Die regionale Struktur der Importe und inwärtigen Direktinvestitionen in Deutschland 1997	64
Schaubild 24 — Die Entwicklung der Regionalstruktur der Direktinvestitionen 1990–1997	65
Schaubild 25 — Die sektorale Struktur der Direktinvestitionsbestände 1997	67
Schaubild 26 — Bestand an Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland 1995 und längerfristige Beschäftigungsentwicklung 1980–1995	68
Schaubild 27 — Relative Beschäftigungs- und Umsatzentwicklung 1976–1996	70
Schaubild 28 — Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten in Westdeutschland 1983–1997	73
Schaubild 29 — Jährliche Eintritte in Arbeitslosigkeit 1985–1996	83
Schaubild 30 — Die dänische Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich 1990–1998	98
Schaubild 31 — Erweiterte Arbeitslosenquoten Dänemarks 1990–1998	106
Schaubild 32 — Struktur der erweiterten Arbeitslosigkeit in Dänemark 1994–1998	107
Schaubild 33 — Das relative Pro-Kopf-Einkommen Dänemarks 1980–1997	115
Schaubild 34 — Die niederländische Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich 1990–1998	117
Schaubild 35 — Standardisierte und breite Arbeitslosenquoten im Vergleich 1987–1997	122
Schaubild 36 — Struktur der breiten Arbeitslosigkeit in den Niederlanden 1987–1997	123
Schaubild 37 — Das relative Pro-Kopf-Einkommen der Niederlande 1980–1997	139
Schaubild 38 — Die neuseeländische Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich 1985–1998	144
Schaubild 39 — Alternative Arbeitslosenquoten für Neuseeland 1992–1997	151
Schaubild 40 — Relatives Pro-Kopf-Einkommen Neuseelands 1980–1997	153

Schaubild 41 — Die britische Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich 1990–1998.....	155
Schaubild 42 — Alternative Arbeitslosenquoten für das Vereinigte Königreich 1990–1998.....	159
Schaubild 43 — Die Struktur der breiten Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich 1990–1998.....	160
Schaubild 44 — Die amerikanische Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich 1990–1998.....	173
Schaubild 45 — Das relative Pro-Kopf-Einkommen der Vereinigten Staaten 1980–1997.....	176
Schaubild A1 — Anteil der dänischen Langzeitarbeitslosen im internationalen Vergleich 1994 und 1997.....	220
Schaubild A2 — Beschäftigungsentwicklung in den Niederlanden 1980–1998.....	220
Schaubild A3 — Standardisierte und nationale Arbeitslosenquoten in den Niederlanden im Vergleich 1987–1998.....	221
Schaubild A4 — Standardisierte Arbeitslosenquote und Arbeitslosenquoten nach Arbeitsmarktbindung in den Niederlanden im Vergleich 1990–1998.....	221
Schaubild A5 — Einkommensentwicklung in den Niederlanden 1977–1997.....	222
Schaubild A6 — Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in Neuseeland 1985–1996.....	222
Schaubild A7 — Streikbedingter Arbeitszeitverlust in Neuseeland 1985–1996.....	223
Schaubild A8 — Entwicklung der sektoralen Beschäftigung in Neuseeland 1987–1997.....	223
Schaubild A9 — Entwicklung der realen Familieneinkommen in Neuseeland 1981–1996.....	224
Schaubild A10 — Steuerbelastung im internationalen Vergleich 1997.....	225

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1 — Die erklärenden Variablen: Strukturwandel des Produktionsprozesses	85
Übersicht 2 — Die erklärenden Variablen: Arbeitsmarktinstitutionen, individuelle Eigenschaften, makroökonomische Anspannungsindikatoren	85
Übersicht 3 — Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Dänemark	101
Übersicht 4 — Arbeitsmarktrelevante Transferprogramme in den Niederlanden	125
Übersicht 5 — Beschäftigungsprogramme in den Niederlanden.....	132
Übersicht 6 — Aktivierungsmaßnahmen im Vereinigten Königreich.....	162
Übersicht A1 — Kernelemente des neuseeländischen Reformprozesses 1984–1994	226
Übersicht A2 — Die „New Deal“-Programme im Überblick	227
Übersicht A3 — Wichtige Maßnahmen zur Deregulierung der Güter- und Dienstleistungsmärkte im Vereinigten Königreich 1980–1994	229
Übersicht A4 — Wichtige Arbeitsmarktgesetze im Vereinigten Königreich.....	229

A. Einführung

In den Wirtschaftsstrukturen der Industrieländer vollzieht sich derzeit ein tiefgreifender Umbruch. Veränderungen des globalen Faktorangebots, dynamische Entwicklungen in den internationalen Marktstrukturen, das Entstehen weltweiter Produktionsnetzwerke und technologische Umwälzungen stellen die Anpassungsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften vor völlig neuartige Herausforderungen. Der hieraus resultierende Anpassungsdruck lastet dabei sowohl auf den Unternehmen als auch auf den Arbeitnehmern. So gibt es kaum einen Unternehmensbereich, in dem kein Umstrukturierungsbedarf besteht: Organisationsstrukturen dezentralisieren sich, geographische Entfernung verliert an Bedeutung, die Beziehungen zu Kunden, Lieferanten und Wettbewerbern werden umgestaltet, der Produktionsprozess erfährt sowohl technologisch als auch organisatorisch grundlegende Veränderungen, und die Erhöhung der Effizienz des Innovationsprozesses wird zu einer Überlebensnotwendigkeit.

Diese Anpassungserfordernisse in den Unternehmen führen gleichzeitig zu neuen Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte in den Industrieländern. Geringer qualifizierte Arbeitnehmer werden immer weniger benötigt. Gefragt sind in zunehmendem Maße gut ausgebildete, flexibel einsatzfähige und zu selbstständiger Entscheidung befähigte Mitarbeiter. Die Notwendigkeit einer stetigen Akkumulation neuen Humankapitals nimmt ständig zu.

Diese Herausforderungen, die häufig unter dem Stichwort „Globalisierung“ subsumiert werden, haben in der öffentlichen Diskussion, wie sie in Deutschland, aber auch in anderen Industrieländern, geführt wird, vielfältige Ängste ausgelöst. Vor allem wird befürchtet, dass die Globalisierung von Märkten, die sich in einer zunehmenden interindustriellen und intraindustriellen Arbeitsteilung im internationalen Handel äußert, und die Globalisierung von Unternehmensstrukturen, die ihren Ausdruck in einer dynamischen Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen findet, die Beschäftigungschancen inländischer Arbeitnehmer nachhaltig beeinträchtigt.

In der Tat geht die Intensivierung des interindustriellen und intraindustriellen Handels und die Ausweitung der grenzüberschreitenden Investitionen deutscher Unternehmen in den neunziger Jahren mit erheblichen Arbeitsmarktproblemen in Deutschland einher, die sich insbesondere in einer hohen Mismatch-Arbeitslosigkeit äußern. Es wäre jedoch vorschnell, aus der Koinzidenz dieser Entwicklungen auf eine eindeutige Ursache-Wirkung-Beziehung zu schließen. Denn zum einen zeigen die Erfahrungen der fünfziger und sechziger Jahre, dass der Abbau von Marktsegmentierungen wesentlich zur Erzielung hoher Wachstumsraten beiträgt und somit den beteiligten Ländern die Möglichkeit eröffnet, beträchtliche

Wohlfahrtsgewinne zu verbuchen. Zum anderen ist es einer Vielzahl von Industrieländern — wie etwa dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden, Dänemark, den Vereinigten Staaten oder Neuseeland — in den neunziger Jahren gelungen, ihre Arbeitslosenquoten trotz der vielfältigen weltwirtschaftlichen Herausforderungen zu senken. Eindeutige wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen erfordern daher eine detaillierte Analyse des Zusammenhangs zwischen Globalisierung, Strukturwandel und Beschäftigung.

Das Ziel der vorliegenden Studie ist es daher, aus einschlägigen theoretischen Modellen Hypothesen über den Wirkungszusammenhang zwischen Globalisierung, Strukturwandel und Beschäftigung abzuleiten und mit der empirischen Evidenz zu konfrontieren, um dann mit Hilfe einer ausführlichen Analyse der arbeitsmarktpolitischen Anpassungsreaktionen in anderen Industrieländern Leitlinien für eine problemorientierte Beschäftigungspolitik in Deutschland zu entwerfen.

Im anschließenden Kapitel B wird zunächst der Zusammenhang zwischen der Globalisierung von Märkten und der inländischen Beschäftigungsstruktur untersucht. Es wird gezeigt, dass in den traditionellen neoklassischen Außenhandlungstheorien sowohl eine Ausweitung des interindustriellen Handels als auch eine Intensivierung der intraindustriellen Arbeitsteilung — unter bestimmten Bedingungen — zu einer zunehmenden Arbeitslosigkeit geringer qualifizierter Arbeitskräfte im Inland führen kann. Als zentraler Transmissionsmechanismus zwischen dem interindustriellen Handel und der inländischen Beschäftigungsstruktur werden die relativen Güterpreise identifiziert. Der intraindustrielle Handel hat insbesondere dann Rückwirkungen auf die inländischen Arbeitsmärkte, wenn er vorrangig auf einem Austausch vertikal differenzierter Ausprägungen ähnlicher Güter beruht. Empirische Analysen der relativen Preisentwicklung im deutschen Außenhandel lassen keinen wesentlichen Einfluss der zunehmenden interindustriellen Arbeitsteilung auf die Beschäftigungsstruktur in Deutschland erkennen. Aufgrund der Spezialisierung Deutschlands auf die Produktion vertikal differenzierter Güter ist es allerdings nicht ausgeschlossen, dass der intraindustrielle Handel zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit geringer qualifizierter Arbeitskräfte beigetragen hat. Weitergehende empirische Analysen der relativen Güterpreisentwicklung im intraindustriellen Handel stützen diese Hypothese jedoch nicht.

In Kapitel C wird der Frage nachgegangen, ob die in den neunziger Jahren stark angestiegenen Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen mit einer Verlagerung von Arbeitsplätzen in das Ausland einhergingen. Zunächst wird gezeigt, dass „proximity-concentration“-Modelle, die die Entstehung von multinationalen Unternehmen vorrangig auf die Möglichkeit zur Erzielung von Skalenerträgen auf Unternehmens- und Werksebenen sowie auf sinkende Distanzkosten zurückführen, besser geeignet sind, die wechselseitigen Direktinvesti-

tionsströme zwischen hoch entwickelten Industrieländern zu erklären, als die traditionellen Faktorproportionsmodelle, die als Investitionsmotiv vornehmlich Faktorpreisdifferenzen zwischen dem In- und Ausland identifizieren. Eine empirische Analyse des Zusammenhangs zwischen Außenhandel und Direktinvestitionen sowie der regionalen und sektoralen Struktur der deutschen Auslandsinvestitionen deutet darauf hin, dass sich deutsche Unternehmen bei ihrem Auslandsengagement eher vom Absatzmotiv als vom Kostenmotiv leiten lassen und die zunehmende Unternehmensglobalisierung daher eher einen positiven als einen negativen Einfluss auf die Beschäftigung im Inland ausübt.

Das Kapitel D widmet sich den indirekten Wirkungen der Globalisierung. Es wird analysiert, ob die relativ geringen direkt messbaren Auswirkungen der Globalisierung auf die inländische Beschäftigung darauf zurückzuführen sind, dass die deutschen Unternehmen angesichts des weltwirtschaftlichen Anpassungsdrucks ihre Produktpalette von standardisierten Produkten auf höherwertige Produkte mit einer relativ niedrigen Substitutionselastizität der Nachfrage verlagert haben. Inwieweit ein solcher Strukturwandel des Produktionsprozesses eine Verschiebung der relativen Arbeitsnachfrage von geringer qualifizierten hin zu höher qualifizierten Arbeitskräften bewirkt hat, wird anhand einer empirischen Analyse der Verweildauer in Arbeitslosigkeit untersucht. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Arbeitslosigkeitsdauer signifikant von Einflussgrößen bestimmt wird, die den Strukturwandel des Produktionsprozesses abbilden.

In den Kapiteln E und F stehen die beschäftigungspolitischen Implikationen der Globalisierung und des Strukturwandels im Mittelpunkt. In Kapitel E wird untersucht, mit welchen beschäftigungspolitischen Instrumenten Länder, die — wie Neuseeland, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten, die Niederlande und Dänemark — in den neunziger Jahren eine sinkende Arbeitslosenquote aufweisen, auf die Herausforderungen der Globalisierung und des Strukturwandels reagiert haben. Während in den angelsächsischen Ländern vornehmlich die Rahmenbedingungen für einen knappheits- und produktivitätsorientierten Lohnfindungsprozess und für ein hohes Maß an Anpassungsflexibilität auf dem Arbeitsmarkt verbessert wurden, zeichnet sich die Beschäftigungspolitik in Dänemark und den Niederlanden durch umfangreiche Vorruhestands- und Erwerbsunfähigkeitsprogramme aus, die die offizielle Arbeitslosenquote auf Kosten einer hohen „versteckten“ Arbeitslosigkeit verringert haben.

Das Kapitel F skizziert dann auf der Grundlage der vorstehenden Analysen Leitlinien für eine problemorientierte Beschäftigungspolitik in Deutschland. Dabei werden insbesondere die Grundzüge einer Reform der Bildungspolitik und die Bedingungen für eine möglichst effiziente Ausgestaltung von Qualifizierungsprogrammen für Arbeitslose herausgearbeitet.

Das abschließende Kapitel G fasst die wichtigsten Ergebnisse der Studie zusammen.

B. Globalisierung von Märkten

I. Interindustrieller Handel und nationale Beschäftigungsstruktur

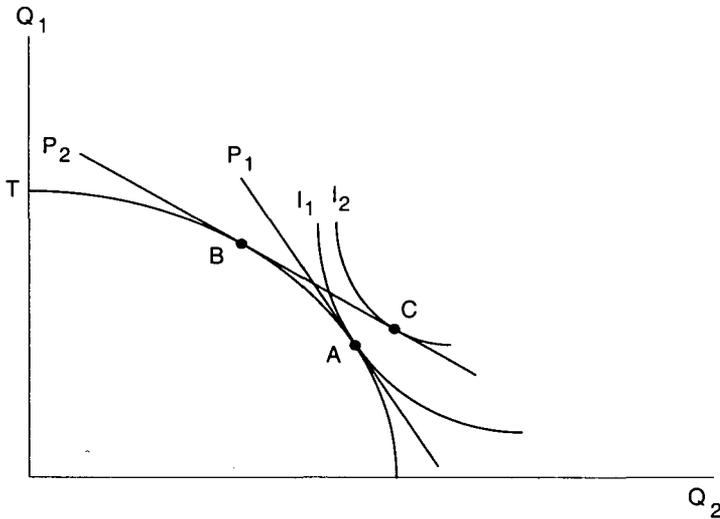
Es ist weitgehend unstrittig, dass eine verstärkte interindustrielle Arbeitsteilung, ausgelöst durch eine tiefere Integration weniger entwickelter Länder in die Weltwirtschaft, unter bestimmten Bedingungen die relative Faktorentlohnung oder die relative Faktorbeschäftigung in Industrieländern beeinflussen kann. Im Rahmen der traditionellen, neoklassischen Heckscher-Ohlin-Theorie kann die Integration weniger entwickelter Länder in die Weltwirtschaft als Übergang von der Autarkie zum Freihandel, also als eine Handelsliberalisierung, modelliert werden.¹

1. Theoretische Wirkungsketten

Es wird unterstellt, dass ein typisches hoch entwickeltes Industrieland durch zwei Produktionsfaktoren, höher qualifizierte Arbeitskräfte und geringer qualifizierte Arbeitskräfte, und zwei Sektoren, einen relativ humankapitalintensiven Sektor und einen relativ arbeitsintensiven Sektor, die die Güter Q_1 bzw. Q_2 produzieren, abgebildet werden kann. Darüber hinaus wird realistischerweise unterstellt, dass hoch entwickelte Industrieländer wie die Bundesrepublik Deutschland relativ reich mit Humankapital und weniger entwickelte Länder relativ reich mit einfacher Arbeit ausgestattet sind. Die möglichen Mengenkombinationen zwischen den Gütern Q_1 und Q_2 werden in Schaubild 1 durch die Transformationskurve T angegeben. Unter Autarkiebedingungen wird die Höhe der Produktion beider Güter durch den Punkt A , den Tangentialpunkt der Transformationskurve und der Preisgeraden P_1 , angegeben. Im Autarkiezustand ist der Punkt A gleichzeitig Produktions- und Konsumpunkt, da alle Güter im Inland hergestellt werden; die Indifferenzkurve I_1 tangiert die Transformationskurve im Punkt A .

¹ Dieser Abschnitt fasst die Ergebnisse des Zwischenberichts des Instituts für Weltwirtschaft zur siebenten Runde der Strukturberichterstattung zusammen (vgl. dazu Heitger et al. 1999).

Schaubild 1 — Interindustrieller Handel und relative Güterpreise



Eine Aufnahme des Handels mit arbeitsreichen Volkswirtschaften, etwa durch eine Integration vormals segmentierter Märkte in die Weltwirtschaft, erhöht das im Inland verfügbare Angebot an arbeitsintensiven Gütern. Als Folge sinkt der relative Preis dieser Güter in humankapitalreichen Volkswirtschaften. In Schaubild 1 gibt die Steigung der Preisgeraden P_1 den relativen Preis der produzierten Güter an. Die Aufnahme des Handels mit arbeitsreichen Volkswirtschaften verschiebt die Preisgerade von P_1 nach P_2 ; der Relativpreis humankapitalintensiver Güter erhöht sich gegenüber dem Autarkiezustand. Als Folge der Relativpreisänderung steigt die Produktion des Sektors, der den relativ reichlichen Faktor intensiv nutzt. Das humankapitalreiche Industrieland spezialisiert sich auf die Produktion humankapitalintensiver Güter (Q_1); der Produktionspunkt in Schaubild 1 verschiebt sich von A nach B . Aufgrund dieser durch die Änderung der relativen Güterpreise ausgelösten Spezialisierung gemäß der komparativen Vorteile erhöhen sich die Konsummöglichkeiten im repräsentativen Industrieland von A auf C , dem Tangentialpunkt der Indifferenzkurve I_2 und der neuen Preisgeraden P_2 . Die Aufnahme des Handels mit arbeitsreichen Volkswirtschaften führt so das humankapitalintensive Industrieland auf ein höheres gesamtgesellschaftliches Wohlfahrtsniveau.²

² Wählt man anstelle des Autarkiezustands ein Gleichgewicht unter Freihandel als Ausgangspunkt der Analyse und betrachtet dann die Wirkungen einer Öffnung vor-

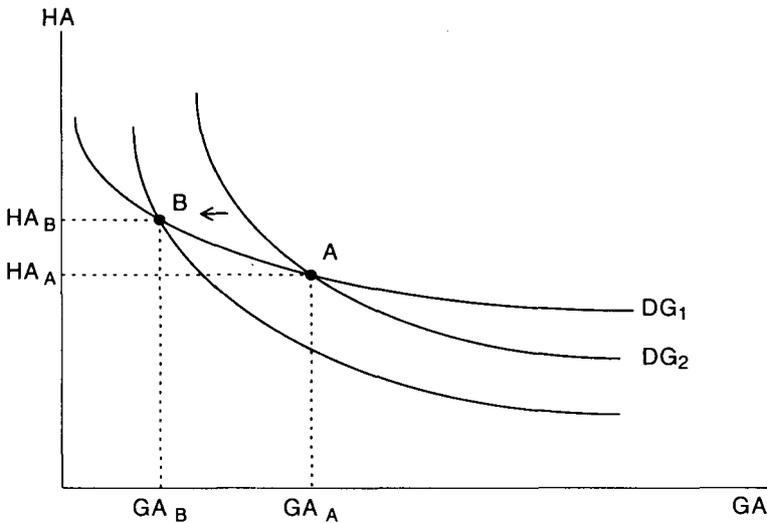
Die Realisierung eines höheren gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsniveaus aufgrund einer Liberalisierung des interindustriellen Handels geht mit einer Einkommensumverteilung in humankapitalintensiven Volkswirtschaften einher. Die durch die Handelsliberalisierung ausgelöste Erhöhung der relativen Preise für humankapitalintensive Güter führt zu einer Expansion des humankapitalintensiven Sektors, während der arbeitsintensive Sektor schrumpft (Bewegung auf der Transformationskurve von A nach B). Da im schrumpfenden Sektor relativ mehr einfache Arbeit freigesetzt wird, als im expandierenden Sektor nachgefragt wird, verringert sich bei gegebenem Lohnniveau die Nachfrage nach einfacher Arbeit. Spiegelbildlich erhöht sich die Nachfrage nach qualifizierter Arbeit. Um Vollbeschäftigung zu sichern, muss daher die relative Entlohnung für geringer qualifizierte Arbeitnehmer sinken (Stolper-Samuelson-Theorem).

Dieser Zusammenhang lässt sich graphisch in einem Lerner-Pearce-Diagramm veranschaulichen (Schaubild 2). Das Lerner-Pearce-Diagramm bildet die dem oben abgeleiteten Handelsgleichgewicht entsprechenden Isogewinnkurven der beiden Sektoren ab. DG_1 ist die Isogewinnkurve des humankapitalintensiven Sektors, DG_2 die des arbeitsintensiven Sektors. Die Isogewinnkurven geben alle Faktorpreiskombinationen an, in diesem Fall alle Kombinationen der Entlohnung höher qualifizierter (HA) und geringer qualifizierter Arbeit (GA), die mit einem konstanten Gewinn in dem jeweiligen Sektor vereinbar sind. Der Verlauf der beiden Kurven wird wesentlich durch den jeweiligen Güterpreis bestimmt. Das Autarkiegleichgewicht wird durch den Schnittpunkt A der Isogewinnkurven angegeben. Sinkt aufgrund der Liberalisierung des interindustriellen Handels der Preis arbeitsintensiver Güter, so verschiebt sich die Isogewinnkurve des arbeitsintensiven Sektors nach innen. Im neuen Gleichgewichtspunkt B fällt die reale Entlohnung für höher qualifizierte Arbeit höher, die für geringer qualifizierte Arbeit niedriger aus als im Autarkiegleichgewicht.

Mit Hilfe der traditionellen neoklassischen Heckscher-Ohlin-Theorie lässt sich also ein ursächlicher Zusammenhang zwischen einer Ausweitung des interindustriellen Handels und der relativen Faktorentlohnung in humankapitalreichen Volkswirtschaften wie der Bundesrepublik Deutschland theoretisch begründen. Nun äußert sich die sinkende Nachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitskräften in Deutschland und vielen anderen europäischen Industrieländern jedoch mehr in einem Mengen- als in einem Preiseffekt, nämlich in einer Zunahme der Arbeitslosigkeit geringer qualifizierter Arbeitskräfte. Ein solcher Mengeneffekt tritt im Rahmen des hier diskutierten Modellrahmens auf, wenn die Faktorpreise im Inland nicht auf eine Veränderung der relativen Güterpreise reagieren. Diese „Starrheit“ der Lohnstruktur kann insbesondere dann auftreten,

mals abgeschotteter arbeitsreicher Volkswirtschaften, so spiegeln sich diese „Gewinne aus Handel“ in einer Verbesserung der Terms of Trade wider.

Schaubild 2 — Interindustrieller Handel und relative Faktorpreise



wenn die reale Faktorentlohnung wesentlich durch institutionelle Regelungen determiniert wird, die eine Anpassung der realen Entlohnung für einfache Arbeit nach unten verhindern. In diesem Fall führt eine durch die Liberalisierung des interindustriellen Handels ausgelöste Veränderung der Produktionsstruktur in humankapitalintensiven Volkswirtschaften zu einer Arbeitslosigkeit geringer qualifizierter Arbeitnehmer, da diese bei der gegebenen realen Faktorentlohnung keine Beschäftigung im expandierenden (humankapitalintensiven) Sektor finden.³

Die bisherige Analyse hat verdeutlicht, dass eine Ausweitung des interindustriellen Handels nur dann die relativen Faktoreinkommen im Inland beeinflusst, wenn sie mit einer Veränderung der relativen Güterpreise auf den Weltmärkten einhergeht. Eine Liberalisierung des Handels zwischen höher entwickelten, humankapitalreichen Ländern und weniger entwickelten, arbeitsreichen Ländern erfüllt diese Bedingung. Es liegt daher nahe, aus einer zu beobachtenden Abnahme der relativen Preise arbeitsintensiver Güter auf eine resultierende Verringerung der relativen Faktorentlohnung für einfache Arbeit in humankapitalreichen Volkswirtschaften zu schließen. Der Umkehrschluss ist hingegen nicht eindeutig, denn es ist offensichtlich, dass eine zu beobachtende Verschlechterung der relativen Einkommensposition geringer qualifizierter Arbeitnehmer nicht

³ Vgl. zu den Anpassungsprozessen bei „starren“ Löhnen Siebert (1997a).

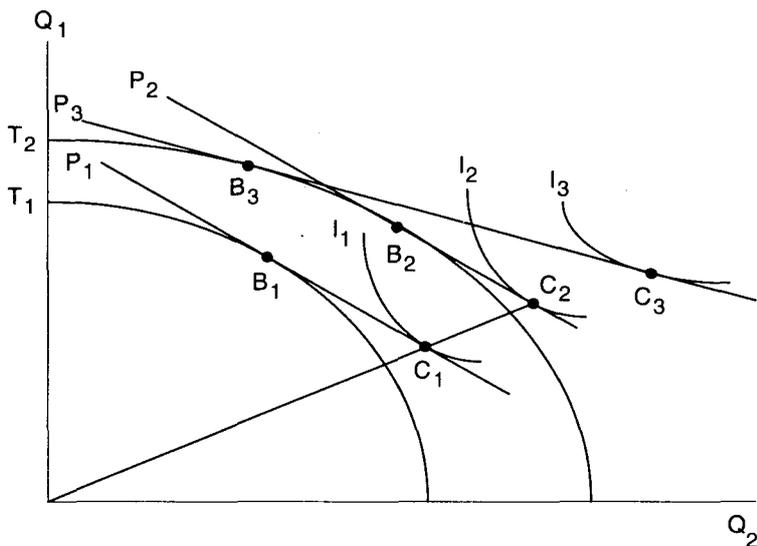
notwendigerweise auf einer Ausdehnung des interindustriellen Handels und der daraus resultierenden Veränderung der relativen Güterpreise beruhen muss.

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion wird insbesondere auf die Bedeutung des technologischen Fortschritts für die relative Faktorentlohnung und -beschäftigung verwiesen. Es wird vermutet, dass der immer raschere technologische Fortschritt in hoch entwickelten Industrieländern die Nachfrage nach einfacher Arbeit und damit das Einkommens- und Beschäftigungsniveau geringer qualifizierter Arbeitnehmer ständig verringert. Auch in der wissenschaftlichen Diskussion ist eine heftige Debatte darüber entbrannt, ob die in vielen Industrieländern zu beobachtende abnehmende Nachfrage nach einfacher Arbeit vorrangig auf eine Ausdehnung des interindustriellen Handels oder auf die Wirkungen des technologischen Fortschritts zurückzuführen ist. Zwei Ausprägungen des technologischen Fortschritts sind im Rahmen der Debatte von besonderer Bedeutung: der faktorspezifische und der sektorspezifische technologische Fortschritt.

Ein faktorspezifischer technologischer Fortschritt, der in allen Sektoren einer humankapitalreichen Volkswirtschaft zu einer gleichmäßigen Substitution geringer qualifizierter Arbeitskräfte durch höher qualifizierte Arbeitskräfte führt,⁴ bewirkt neben diesem intraindustriellen Einfluss auf die relative Nachfrage nach einfacher Arbeit auch interindustrielle Anpassungsprozesse. Denn durch die abnehmende Nachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitskräften wird dieser Faktor relativ reichlicher und die Produktion des Gutes, die den freigesetzten Faktor relativ intensiv nutzt, wird ausgedehnt. Schaubild 3 verdeutlicht diesen Anpassungsprozess. Der arbeitssparende technologische Fortschritt erhöht — bei gegebener Faktorausstattung — die Produktionsmöglichkeiten im humankapitalintensiven Sektor (Q_1) und im arbeitsintensiven Sektor (Q_2). Die Transformationskurve verschiebt sich von T_1 auf T_2 . Verglichen mit dem alten Produktionspunkt B_1 fällt im neuen Produktionspunkt B_2 die relative Produktion des arbeitsintensiven Gutes höher aus. Reagiert die Weltnachfrage auf die relative Produktionsverlagerung im Inland unendlich elastisch (Kleines-Land-Annahme), so bleiben die relativen Güterpreise auf den Weltmärkten konstant. Die Steigungen der Preisgeraden P_1 und P_2 sind identisch. Aufgrund der Konstanz der relativen Güterpreise bleibt auch die relative Faktorentlohnung im Inland vom arbeitssparenden technologischen Fortschritt unberührt. Die Anpassung vollzieht sich ausschließlich über intersektorale Faktorwanderungen und Anpassungen der Produktionsstruktur.

⁴ „Gleichmäßige Substitution“ ist hier in dem Sinne zu verstehen, dass bei gegebenen Faktorpreisen die relative Verringerung der Stückkosten in allen betrachteten Sektoren gleich ist.

Schaubild 3 — Interindustrieller Handel und arbeitssparender technologischer Fortschritt



Ist dagegen das Inland hinreichend groß, um seine Terms of Trade zu beeinflussen, oder ist der arbeitssparende technologische Fortschritt in der hier skizzierten Form ein weltweites (oder zumindest ein in der Mehrzahl hoch entwickelter Industrieländer zu beobachtendes) Phänomen, so führt die relative Ausweitung der Produktion des arbeitsintensiven Gutes zu einer Verringerung des relativen Weltmarktpreises für dieses Gut. In Schaubild 3 wird die Veränderung der relativen Güterpreise durch die flachere Steigung der Preisgeraden P_3 verdeutlicht. Das veränderte Güterpreisverhältnis führt zu entsprechenden Anpassungen der relativen Faktorpreise. Ein arbeitssparender technologischer Fortschritt in der hier skizzierten Form hat also nur dann einen Einfluss auf die relative Faktorentlohnung in hoch entwickelten Industrieländern, wenn diese technologische Entwicklung ein länderübergreifendes Phänomen ist (bzw. das betroffene Land einen Einfluss auf die internationalen Güterpreise ausübt). Unter diesen Bedingungen beeinflusst er — wie auch eine Liberalisierung des interindustriellen Handels — die reale Faktorentlohnung über eine Veränderung der relativen Güterpreise.

Auch eine sektoral unterschiedliche Rate des technologischen Fortschritts in humankapitalreichen Volkswirtschaften kann die relative Faktorentlohnung im Inland beeinflussen. So kann im humankapitalreichen Land die relative Entlohnung für einfache Arbeit sinken, wenn der neutrale technologische Fortschritt im

humankapitalintensiven Sektor rascher voranschreitet als im arbeitsintensiven Sektor. Ein neutraler technologischer Fortschritt lässt — bei gegebener realer Faktorentlohnung — das kostenminimierende Faktoreinsatzverhältnis zwischen geringer und höher qualifizierter Arbeit unverändert. Er äußert sich unter diesen Bedingungen in einer Erhöhung der totalen Faktorproduktivität. Ist die Rate des neutralen technologischen Fortschritts im humankapitalintensiven Sektor höher als im arbeitsintensiven Sektor, so verringern sich die Stückkosten der Produktion humankapitalintensiver Güter im Vergleich zu arbeitsintensiven Gütern. Der hieraus resultierende Anreiz zu Produktionsverlagerungen führt zu einem Strukturwandel in Richtung auf die Produktion humankapitalintensiver Güter.

Dieses Ergebnis ähnelt den im Rybczynski-Theorem beschriebenen Wirkungsketten: Ein neutraler technologischer Fortschritt im humankapitalintensiven Sektor erhöht die Produktion dieses Sektors zu Lasten der Produktion arbeitsintensiver Güter. Schaubild 4 veranschaulicht den Anpassungsprozess graphisch. Unterstellt man, dass ein neutraler technologischer Fortschritt ausschließlich im humankapitalintensiven Sektor Q_1 auftritt, so verschiebt sich die Transformationskurve nach oben. Bei gegebenen relativen Güterpreisen geht im neuen Produktionspunkt B_2 die Produktion arbeitsintensiver Güter zu Gunsten der Produktion humankapitalintensiver Güter zurück. Da die Konsumenten im neuen Gleichgewicht ihre Nachfrage nach humankapitalintensiven und arbeitsintensiven Gütern erhöhen (Bewegung von C_1 nach C_2) nimmt das Handelsvolumen mit weniger entwickelten Ländern zu. Aufgrund des Strukturwandels erhöht sich die Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften und das relative Einkommen für einfache Arbeit sinkt.

Ist die weltweite Nachfrage nach den humankapitalintensiven Gütern des Inlands unendlich elastisch — wie es etwa beim Übergang vom Produktionspunkt B_1 auf B_2 in Schaubild 4 unterstellt wurde, so bleiben die relativen Güterpreise auf den Weltmärkten vom nationalen Strukturwandel unberührt. Unter dieser Bedingung hat eine Erhöhung der totalen Faktorproduktivität im humankapitalintensiven Sektor die gleichen Auswirkungen auf die relative Faktorentlohnung wie eine Liberalisierung des Handels mit weniger entwickelten Ländern. Allerdings wirkt der Handelseffekt indirekt über eine Veränderung der relativen Güterpreise auf die relativen Faktoreinkommen, während der hier skizzierte Technologieeffekt einen direkten Einfluss auf die relative Faktorentlohnung ausübt. Reagiert die Güternachfrage auf den Weltmärkten nicht unendlich elastisch auf eine Ausweitung der Produktion humankapitalintensiver Güter im Inland (Großes-Land-Annahme) oder ist ein relativ rascherer neutraler technologischer Fortschritt im humankapitalintensiven Sektor ein in allen hoch entwickelten Industrieländern zu beobachtendes Phänomen, so sinken aufgrund des Strukturwandels die relativen Preise humankapitalintensiver Güter, und die relative Entlohnung für humankapitalintensive Arbeit sinkt (Stolper-Samuelson-Effekt). In

Schaubild 4 — Interindustrieller Handel und sektorspezifischer technologischer Fortschritt

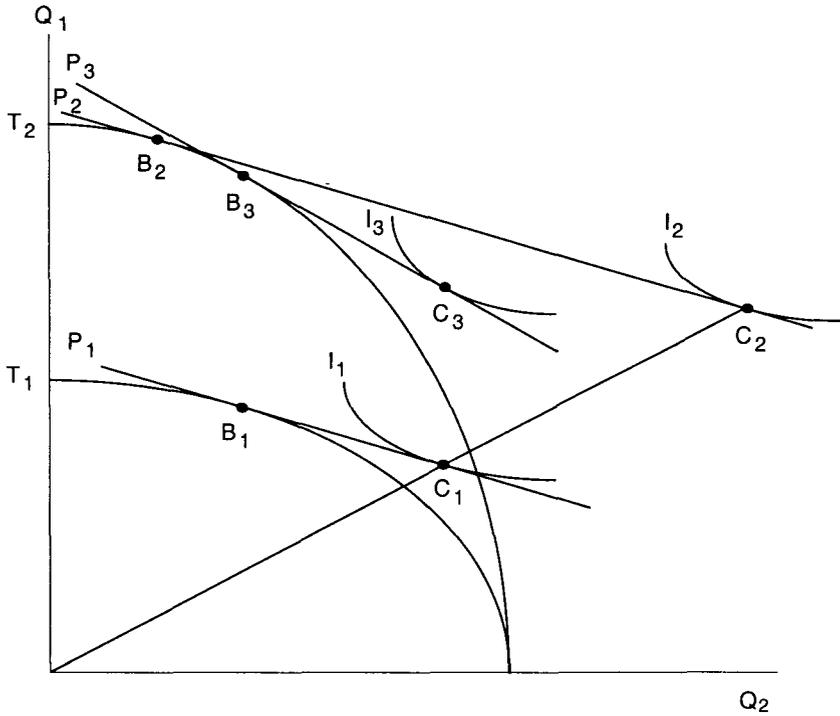


Schaubild 4 spiegelt dann die Steigung der Preisgeraden P_3 die relativen Güterpreise wider. Der neue Produktionspunkt B_3 liegt unterhalb von B_2 . In diesem Fall wirken zwei entgegengesetzte Effekte auf die relative Entlohnung für einfache Arbeit: Der Strukturwandel senkt die Einkommen geringer qualifizierter Arbeitnehmer, während die Veränderung der relativen Güterpreise ihre Einkommen erhöht. Der Gesamteffekt bleibt unter diesen Bedingungen unbestimmt.

Es wird deutlich, dass eine exakte Quantifizierung der Auswirkungen einer zunehmenden interindustriellen Arbeitsteilung mit erheblichen Identifikationsproblemen behaftet ist. Eindeutig ist lediglich, dass eine Ausweitung des interindustriellen Handelsvolumens nur über die Veränderung der relativen Güterpreise einen direkten Einfluss auf die relative Faktorentlohnung ausübt. Schwieriger ist es hingegen, die Wirkungen des interindustriellen Handels auf die relative Faktorentlohnung von denen des technologischen Fortschritts zu trennen. Ist die Weltnachfrage nach den im Inland produzierten Gütern unendlich preis-

elastisch und der technologische Fortschritt ein nationales Phänomen, so wirkt ein sektorspezifischer technologischer Fortschritt direkt auf die Faktorentlohnung im Inland. Ein faktorspezifischer technologischer Fortschritt hat dagegen unter diesen Bedingungen keinen Einfluss auf die relative Einkommensposition. In diesem Fall ist lediglich eine Aussage darüber möglich, ob der zunehmende interindustrielle Handel die Faktorentlohnung im Inland beeinflusst oder nicht. Das relative Ausmaß des Handelseffekts im Vergleich zum Technologieeffekt bleibt unbestimmt.

Ist die Weltnachfrage nach den inländischen Gütern nicht unendlich preiselastisch oder ist der technologische Fortschritt ein länderübergreifendes Phänomen, so senkt ein neutraler technologischer Fortschritt im humankapitalintensiven Sektor den relativen Preis der in diesem Sektor hergestellten Güter. Eine Messung der Handelseffekte an der Veränderung der relativen Güterpreise führt dann zu einer Unterschätzung der Auswirkungen der interindustriellen Arbeitsteilung. Ein arbeitssparender technologischer Fortschritt wirkt unter diesen Bedingungen in die entgegengesetzte Richtung, da er den relativen Preis humankapitalintensiver Güter erhöht. Als Folge werden die an der relativen Güterpreisentwicklung gemessenen Handelseffekte überschätzt.

2. Eine empirische Analyse für Deutschland

Ziel dieses Abschnitts ist es, empirisch zu untersuchen, ob und inwieweit tatsächlich ein ursächlicher Zusammenhang zwischen einer verstärkten interindustriellen Arbeitsteilung und der Struktur der Beschäftigung in Deutschland besteht. Als Untersuchungszeitraum wird durchgehend die Periode 1970–1995 gewählt, da sowohl die Intensivierung der Arbeitsteilung zwischen Deutschland und weniger entwickelten Ländern als auch die Veränderungen in der intrasektoralen Qualifikationsstruktur der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands ihren Ausgangspunkt in den siebziger Jahren hatten.

Da eine handelsinduzierte Veränderung der relativen Güterpreise gleichsam der Motor für Anpassungen in der relativen Beschäftigungsstruktur ist, muss eine empirische Überprüfung bei der Entwicklung der relativen Güterpreise in Deutschland ansetzen. Für eine hoch entwickelte Volkswirtschaft wie Deutschland ist zu erwarten, dass eine sich verstärkende interindustrielle Arbeitsteilung zu einem Anstieg des relativen Preises für jene Güter führt, bei deren Produktion höher qualifizierte Arbeitskräfte intensiv eingesetzt werden, und eine Verringerung des relativen Preises für Güter aus Produktionen verursacht, die den Faktor „einfache Arbeit“ intensiv nutzen. Geeignete ökonometrische Tests müssen daher bei der Korrelation zwischen der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten und der Entwicklung der relativen Preise ansetzen. Darüber hinaus ist zu über-

prüfen, inwieweit die Außenhandelsprotektion Deutschlands und ein (arbeits-sparender) technologischer Fortschritt die Entwicklung der relativen Güterpreise beeinflusst haben.

a. *Qualifikationsstruktur und relative Güterpreise*

Eine empirische Analyse des Zusammenhangs zwischen der Humankapitalintensität der Produktion und der Entwicklung der relativen Güterpreise setzt zunächst eine Katalogisierung der einzelnen Wirtschaftsbranchen nach der Humankapitalintensität voraus. Als Indikator bietet sich insbesondere der Anteil der Nichtfacharbeiter an der Gesamtbeschäftigung in den einzelnen Branchen an. Für Westdeutschland liegen seit Anfang der sechziger Jahre vergleichsweise detaillierte Angaben zur Qualifikation und zu den Löhnen und Gehältern der beschäftigten Arbeitnehmer vor. Die verfügbaren Angaben basieren auf einer repräsentativen Stichprobe des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt, *Fachserie 16, Reihe 2.3*, lfd. Jgg.).

Im Einzelnen stehen Angaben zur Qualifikationsstruktur sowohl der Angestellten als auch der Arbeiter zur Verfügung. Bei den Angestellten werden vier Qualifikationsklassen unterschieden. In Leistungsgruppe II sind jene Angestellte erfasst, die über besondere Erfahrungen verfügen und die selbstständige Leistungen erbringen. Gruppe III repräsentiert Angestellte mit besonderen Fachkenntnissen, die aber in der Regel keine Verantwortung für die Tätigkeit anderer haben. Angestellte mit abgeschlossener Berufsausbildung in einfacher Tätigkeit ohne eigene Entscheidungsbefugnis sind in Leistungsgruppe IV erfasst. Angestellte ohne Berufsausbildung in einfacher Tätigkeit sind in Leistungsgruppe V ausgewiesen.

Bei den Arbeitern werden drei Leistungsgruppen unterschieden. Leistungsgruppe 1 enthält die Facharbeiter. Angelehrte Arbeiter sind in Leistungsgruppe 2 zusammengefasst. Leistungsgruppe 3 umfasst die ungelerten Arbeiter. Die offiziellen Angaben zur Qualifikationsstruktur liegen jeweils in Form von Anteilen an der Gesamtbeschäftigung vor. Mit Hilfe zusätzlicher, interner Angaben des Statistischen Bundesamtes zur Gesamtbeschäftigung von Angestellten und Arbeitern innerhalb der Untersuchungsstichprobe kann man auf die Zahl der Beschäftigten in den einzelnen Qualifikationsklassen schließen.

Da in der vorliegenden Untersuchung die Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit von Arbeitskräften mit vergleichsweise geringer Qualifikation näher untersucht werden soll, wird im Folgenden eine Unterscheidung der Beschäftigten in Nichtfacharbeiter, Facharbeiter und höher qualifizierte Beschäftigte vorgenommen. Nach dieser Unterteilung besteht die Gruppe der Nichtfacharbeiter aus angelehrten und ungelerten Arbeitern (Leistungsgruppen 2 und 3) sowie Angestellten der Leistungsgruppen IV und V. Die Nichtfacharbeiter sollen im weite-

ren Verlauf der Analyse den Produktionsfaktor „einfache Arbeit“ repräsentieren. Die Gruppe der höher qualifizierten Beschäftigten besteht aus den Angestellten der Leistungsgruppen II und III.

Eine entsprechende Eingruppierung verdeutlicht, dass sich der Nichtfacharbeiteranteil im Industriedurchschnitt von 56 Prozent im Jahr 1970 auf 40 Prozent im Jahr 1995 verringert hat (Tabelle 1). Das Investitionsgüter produzierende Gewerbe weist durchweg den niedrigsten Nichtfacharbeiteranteil auf, während das Verbrauchsgüter produzierende Gewerbe den höchsten Beschäftigungsanteil in dieser Berufsgruppe verzeichnet. Beide Hauptgruppen weisen einen im Zeitablauf sinkenden Nichtfacharbeiteranteil auf. Innerhalb der Hauptgruppen ist im Bekleidungs-gewerbe und in der Feinkeramik der Anteil der Nichtfacharbeiter nach wie vor am größten, obwohl auch in diesen Wirtschaftszweigen die Beschäftigung von Nichtfacharbeitern zurückgegangen ist. Die höchste Humankapitalintensität mit einem Nichtfacharbeiteranteil von unter 10 Prozent im Jahr 1995 weisen der Schiffbau sowie der Luft- und Raumfahrzeugbau auf.

Der Trend der relativen Preisentwicklung in den einzelnen Wirtschaftszweigen kann für die westdeutsche Wirtschaft sowohl aus den Preisindices für den Außenhandel (Ein- und Ausführpreise) als auch aus denen für die Produktion (Erzeuger- und Wertschöpfungspreise) geschätzt werden. Um einen umfassenden Test zu gewährleisten, werden alle Preisindikatoren in die empirische Analyse einbezogen.

Im Einzelnen wurde für jeden Gewerbe-zweig des verarbeitenden Gewerbes eine separate Trendschätzung des relativen Preises im Untersuchungszeitraum 1970–1995 vorgenommen. Die Ergebnisse dieser Schätzungen für den jeweiligen relativen Preistrend der einzelnen Gewerbe-zweige, ausgedrückt in Prozentpunkten pro Jahr, sind in Tabelle 2 ausgewiesen. Ein signifikant positiver (negativer) Schätzkoeffizient gibt an, dass der Preis des Industrie-zweiges stärker (weniger stark) als der Preis für Industriegüter insgesamt gestiegen ist. Ein insignifikanter Koeffizient bringt zum Ausdruck, dass die längerfristige Preisentwicklung genauso wie für Industriegüter insgesamt verlaufen ist.

Aus den Trendschätzungen geht hervor, dass es im Untersuchungszeitraum zu signifikanten relativen Preisveränderungen gekommen ist. Dies ergibt sich aus der Vielzahl von Koeffizienten, die sich als statistisch signifikant erweisen. Es zeigt sich, dass die humankapitalintensiven Gewerbe-zweige Maschinenbau, Stahl- und Leichtmetallbau und Straßenfahrzeugbau — wie erwartet — einen steigenden Relativpreis aufweisen; das arbeitsintensive Textilgewerbe musste dagegen sinkende relative Preise hinnehmen.

Es gibt aber auch mehrere Ausnahmen von dem erwarteten Muster der relativen Preisentwicklung. Das Bekleidungs-gewerbe, das einen der höchsten Nicht-facharbeiteranteile aufweist, hatte keinen sinkenden Preistrend zu verzeichnen; in den arbeitsintensiven Industrien Ledergewerbe, Feinkeramik und Musikwaren

Tabelle 1 — Anteil der Nichtfacharbeiter^a an den Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands 1970–1995 (Prozent)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Verarbeitendes Gewerbe	56,3	49,6	47,5	44,8	43,5	39,6
Grundstoff produzierendes Gewerbe	60,0	51,8	49,2	46,3	44,8	41,0
Mineralölverarbeitung	39,4	25,2	20,8	18,1	17,2	11,9
Steine und Erden	58,7	50,8	49,7	48,0	48,2	46,7
Eisenschaffende Industrie	58,7	49,7	45,8	41,9	38,6	30,6
NE-Metallerzeugung und -bearbeitung	64,7	54,8	51,9	51,0	49,6	47,1
Gießereien	62,7	57,0	55,1	53,4	53,7	49,3
Ziehereien, Kaltwalzwerke	72,8	64,0	62,9	60,1	58,7	56,6
Chemische Industrie	57,0	49,8	45,9	42,7	40,0	35,7
Holzbearbeitung	61,6	55,1	56,7	54,7	51,2	53,5
Zellstoff- und Papiererzeugung	61,0	53,2	51,2	47,3	44,7	43,7
Gummiverarbeitung	66,7	60,6	61,3	60,6	62,5	60,1
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	50,9	43,6	41,6	39,2	38,1	33,6
Stahl- und Leichtmetallbau	33,3	28,7	24,7	22,8	22,2	23,2
Maschinenbau	43,0	35,5	31,7	28,0	27,2	23,5
Straßenfahrzeugbau	47,8	38,6	42,7	44,1	42,6	37,6
Schiffbau	21,8	17,1	10,7	9,3	8,9	9,9
Luft- und Raumfahrzeugbau	29,8	20,2	15,6	12,6	10,7	8,1
Elektrotechnik	58,6	50,9	46,9	44,0	42,3	34,8
Feinmechanik, Optik	61,7	53,8	50,5	47,0	44,1	40,5
EBM-Waren	64,9	59,8	58,5	54,9	54,7	52,2
Büromaschinen, ADV		46,8	40,3	32,0	26,9	20,7
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	64,3	60,4	59,3	57,4	56,5	52,9
Musikinstrumente, Spielwaren	63,9	64,3	61,0	60,7	59,6	55,3
Feinkeramik	73,9	70,0	70,6	72,0	71,0	65,7
Glasgewerbe	65,8	58,7	56,5	53,9	49,8	50,1
Holzverarbeitung	49,6	49,6	48,3	47,9	51,7	51,6
Papierverarbeitung	72,1	64,0	62,7	59,8	60,9	54,2
Druckerei	40,5	38,4	38,8	34,0	32,3	31,9
Kunststoffwaren	67,6	63,2	60,8	59,0	60,1	58,1
Ledergewerbe	63,8	65,4	68,0	65,7	62,0	56,4
Textilgewerbe	70,3	65,7	65,2	64,6	61,9	57,1
Bekleidungs-gewerbe	74,8	71,1	72,0	70,2	68,3	62,5
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	55,2	51,9	50,6	48,2	48,2	48,8

^aNichtfacharbeiter sind Arbeiter der Qualifikationsklassen L1 und L2 sowie Angestellte der Qualifikationsklassen LIV und LV.

Quelle: Statistisches Bundesamt, *Fachserie 16, Reihe 2.3* (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Tabelle 2 — Trend der relativen Preise im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands 1970–1995^a (Schätzkoeffizienten)

	Importpreise	Erzeugerpreise	Wertschöpfungspreise	Exportpreise
Grundstoff produzierendes Gewerbe	-0,07 (-0,20)	-0,23 (-1,27)	-0,12 (-1,95 ⁺)	-0,70 (-3,57 ^{**})
Mineralölverarbeitung	0,49 (0,28)	1,02 (1,58)	2,88 (7,00 ^{**})	0,51 (0,31)
Steine und Erden	1,31 (9,46 ^{**})	0,46 (2,89 ^{**})	-0,26 (-0,84)	0,34 (6,47 ^{**})
Eisenschaffende Industrie	-0,76 (-5,66 ^{**})	-1,55 (-10,16 ^{**})	-2,51 (-5,15 ^{**})	-1,38 (-6,11 ^{**})
NE-Metallerzeugung und -bearbeitung	-0,41 (-1,04)	-1,59 (-4,47 ^{**})	-1,27 (-2,19 [*])	-1,39 (-4,60 ^{**})
Gießereien	-0,68 (-1,91 ⁺)	0,88 (13,48 ^{**})	0,71 (5,76 ^{**})	-0,54 (-3,32 ^{**})
Ziehereien, Kaltwalzwerke	-0,65 (-6,62 ^{**})	-0,50 (-4,18 ^{**})	-0,37 (-6,23 ^{**})	-1,30 (-8,90 ^{**})
Chemische Industrie	-0,17 (-1,28)	-0,66 (-4,20 ^{**})	-1,38 (-9,15 ^{**})	-0,60 (-4,88 ^{**})
Holzbearbeitung	0,27 (1,86 ⁺)	-0,99 (-6,00 ^{**})	-1,23 (-4,16 ^{**})	0,44 (0,99)
Zellstoff- und Papiererzeugung	-0,02 (-0,07)	-0,92 (-2,74 ^{**})	-1,36 (-3,25 ^{**})	-0,66 (-2,39 ^{**})
Gummiverarbeitung	-0,30 (-1,36)	0,74 (4,23 ^{**})	0,18 (1,07)	-0,68 (-6,41 ^{**})
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	-0,13 (-0,42)	0,30 (3,65 ^{**})	0,06 (0,96)	0,41 (5,01 ^{**})
Stahl- und Leichtmetallbau	1,18 (5,22 ^{**})	1,01 (10,22 ^{**})	0,89 (6,41 ^{**})	1,00 (9,97 ^{**})
Maschinenbau	1,13 (4,57 ^{**})	1,26 (19,41 ^{**})	1,30 (27,08 ^{**})	1,17 (10,41 ^{**})
Straßenfahrzeugbau	0,62 (1,82 ⁺)	0,84 (9,54 ^{**})	0,29 (3,89 ^{**})	0,81 (11,94 ^{**})
Schiffbau	.	.	0,43 (2,07 ^{**})	.
Luft- und Raumfahrzeugbau	.	.	0,61 (1,46)	.
Elektrotechnik	-1,13 (-3,19 ^{**})	-0,93 (-6,55 ^{**})	-1,45 (-22,34 ^{**})	-0,74 (-4,36 ^{**})
Feinmechanik, Optik	-0,89 (-2,97 ^{**})	0,14 (1,14)	0,03 (0,44)	0,30 (1,85 ⁺)
EBM-Waren	0,33 (1,25)	0,50 (13,39 ^{**})	0,34 (8,08 ^{**})	0,84 (14,55 ^{**})
Büromaschinen, ADV	-2,79 (-4,04 ^{**})	-4,43 (-19,21 ^{**})	-8,23 (-22,03 ^{**})	-5,09 (-36,03 ^{**})

noch Tabelle 2

	Importpreise	Erzeugerpreise	Wertschöpfungspreise	Exportpreise
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	0,29 (2,63**)	0,25 (4,65**)	0,11 (2,58*)	0,01 (0,10)
Musikinstrumente, Spielwaren	2,56 (9,66**)	1,42 (7,53**)	1,17 (3,99**)	0,52 (1,64)
Feinkeramik	1,13 (3,48**)	0,94 (10,24**)	0,97 (16,75**)	1,59 (14,33**)
Glasgewerbe	0,06 (0,28)	-0,50 (-8,75**)	-1,52 (-26,53**)	-0,04 (-0,25)
Holzverarbeitung	1,03 (7,57**)	1,17 (7,24**)	1,58 (10,58**)	1,14 (4,78**)
Papierverarbeitung	-0,25 (-2,42*)	0,38 (3,83**)	0,39 (5,32**)	-0,10 (-1,40)
Druckerei	0,21 (1,00)	0,74 (15,96**)	0,56 (11,80**)	0,88 (15,85**)
Kunststoffwaren	-0,61 (-3,33**)	-0,24 (-3,45**)	-0,78 (-4,93**)	-0,61 (-9,58**)
Ledergewerbe	1,08 (6,12**)	0,88 (12,46**)	0,66 (4,83**)	0,66 (7,16**)
Textilgewerbe	-0,25 (-1,81 ⁺)	-0,60 (-6,86**)	-1,32 (-19,96**)	-0,94 (-5,43**)
Bekleidungs-gewerbe	0,04 (0,28)	0,11 (0,95)	-0,25 (-13,84**)	0,53 (3,41**)
Nahrungs- und Genussmittel-gewerbe	-1,27 (-7,59**)	-0,84 (-13,59**)	0,30 (2,10*)	-1,21 (-10,94**)

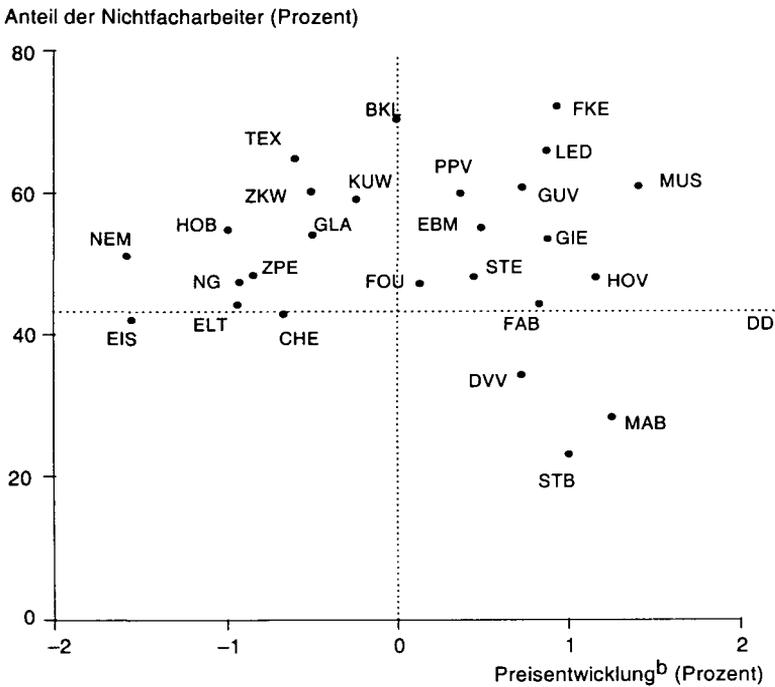
^aPreisentwicklung im jeweiligen Gewerbe im Verhältnis zur Preisentwicklung im verarbeitenden Gewerbe insgesamt.
Autokorrelationskonsistente t-Werte (nach Newey-West) in Klammern (). +, * bzw. ** bedeutet signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von <10 Prozent, <5 Prozent bzw. <1 Prozent.

Quelle: Statistisches Bundesamt, *Fachserie 17, Reihe 2* (lfd. Jgg.) und *Reihe 8* (lfd. Jgg.) sowie *Fachserie 18, Reihe 1* (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

kam es sogar zu nachhaltigen relativen Preiserhöhungen. Aufgrund dieser ersten Überprüfung per Augenschein kann man vermuten, dass die Entwicklung der relativen Preise — relative Preiserhöhungen für humankapitalintensive Produktionen, bei denen die deutsche Wirtschaft komparative Vorteile zu besitzen scheint, und relative Preissenkungen bei arbeitsintensiven Produktionen, bei denen komparative Nachteile vorzuliegen scheinen — nicht so eindeutig ausfällt, wie angenommen.

Schaubild 5 verdeutlicht den angesprochenen Zusammenhang exemplarisch anhand des Nichtfacharbeiteranteils (im Jahr 1985) und der relativen Erzeugerpreisentwicklung in den einzelnen Industriezweigen. Die Linie *DD* gibt den Mittelwert des Nichtfacharbeiteranteils an; zusätzlich ist eine senkrechte Linie markiert, die Preisänderungen in Höhe von 0 widerspiegelt. Den Hypothesen entsprechend wäre zu erwarten, dass sich die Ausgangsdaten für die relative Beschäftigung und die relative Preisentwicklung mehr oder weniger auf einer Linie von links oben nach rechts unten durch den Koordinatenursprung des markierten Koordinatensystems befinden. Es zeigt sich jedoch, dass die Ausgangsdaten eine starke Streuung aufweisen, was darauf schließen lässt, dass keine statistisch signifikanten Zusammenhänge vorliegen.

Schaubild 5 — Anteil der Nichtfacharbeiter an den Beschäftigten^a und relative Erzeugerpreisentwicklung^b 1970–1995



^a1985. — ^bRelativ zum verarbeitenden Gewerbe insgesamt.

Quelle: Tabellen 1 und 2; eigene Berechnungen.

Um die Beziehungen genauer zu überprüfen, werden partielle Korrelations-schätzungen zwischen dem Nichtfacharbeiteranteil in verschiedenen Stichjahren im Zeitraum 1970–1995 und der relativen Entwicklung der Import-, Erzeuger- und Wertschöpfungspreise (sowie Exportpreise) durchgeführt (Tabelle 3). Es zeigt sich, dass lediglich ein Korrelationskoeffizient eine (vergleichsweise schwache) statistische Signifikanz von 10 Prozent aufweist.

Die Analyse der relativen Güterpreisentwicklung deutet somit darauf hin, dass die Struktur der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland nicht oder lediglich in geringem Maße auf eine sich verstärkende interindustrielle Arbeitsteilung zurückzuführen ist. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit anderen einschlägigen Studien zu den Ursachen der zunehmenden Arbeitslosigkeit geringer qualifizierter Arbeitskräfte in Deutschland.⁵ Auch die überwiegende Zahl der empirischen Untersuchungen zu den Determinanten der relativen Faktorentlohnung in den Vereinigten Staaten kommt zu dem Ergebnis, dass die Intensivierung des interindustriellen Handels nur geringfügige Auswirkungen auf die relative Entlohnung geringer qualifizierter Arbeitskräfte hat.⁶

Tabelle 3 — Korrelation^a zwischen den jährlichen Qualifikationsstrukturen^b der Beschäftigten und den Entwicklungen der relativen Preise 1970–1995^c

	RIMPP	REP	RWP	REXPP
SHNF70	-0,232	-0,288	-0,303	-0,342 ⁺
SHNF75	-0,096	-0,132	-0,136	-0,209
SHNF80	-0,064	-0,078	-0,087	-0,137
SHNF85	-0,007	-0,034	-0,045	-0,102
SHNF90	0,013	0,037	0,042	-0,080
SHNF95	0,036	0,039	0,073	-0,054

^aPartielle Korrelationskoeffizienten. — ^bGemessen am Anteil der Nichtfacharbeiter (SHNF) an den Beschäftigten insgesamt; die Zahl der Beobachtungen beträgt N=29. —

^cRIMP: Trend der relativen Importpreisentwicklung; REP: Trend der relativen Erzeugerpreisentwicklung; RWP: Trend der Entwicklung der relativen Wertschöpfungspreise; REXPP: Trend der relativen Exportpreisentwicklung.

⁺ bedeutet signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von <10 Prozent.

Quelle: Tabellen 1 und 2; eigene Berechnungen.

⁵ Vgl. insbesondere Neven und Wyplosz (1996) sowie Lücke (1997).

⁶ Vgl. u.a. Lawrence und Slaughter (1993), Berman et al. (1994), Revenga (1992) sowie Freeman und Revenga (1995). Zu einem anderen Ergebnis kommen Sachs und Shatz (1996).

Allerdings ist es nicht ausgeschlossen, dass die Entwicklung der relativen Güterpreise in Deutschland durch andere Faktoren (mit)beeinflusst wurde und daher der anhand der Preisentwicklung gewonnene Handelseffekt unterschätzt wird. Denkbar ist vor allem, dass Hemmnisse im Außenhandel die Anpassung der relativen Güterpreise beeinträchtigt haben. Auch könnte der technologische Fortschritt die relative Preisentwicklung mitbestimmt oder dominiert haben.

b. *Protektion, technologischer Fortschritt und relative Güterpreise*

Ein relativ hoher Außenschutz für einzelne Wirtschaftszweige des verarbeitenden Gewerbes kann verhindern, dass Veränderungen in der Struktur der Weltmarktpreise auf die inländische Preisstruktur durchschlagen. Dies gilt insbesondere, wenn die Protektion selektiv ausgewählter Wirtschaftszweige überdurchschnittlich stark vor Auslandskonkurrenz schützt. So könnten überdurchschnittlich hohe Handelsbarrieren in arbeitsintensiven Branchen eine außenhandelsbedingte Verringerung der Güterpreise in diesen Gewerbebezügen abschwächen und so zu einer Unterschätzung der an der relativen Güterpreisentwicklung gemessenen Wirkungen des interindustriellen Handels auf die Struktur der Arbeitslosigkeit führen.

Zumindest grobe Anhaltspunkte darüber, welche Industriezweige durch protektionistische Maßnahmen in besonderem Maße geschützt werden, können Kennziffern zur effektiven Zollprotektion liefern. Die Messziffern geben an, in welchem Maße der inländische Wertschöpfungsanteil durch tarifäre Maßnahmen vor ausländischer Konkurrenz geschützt wird. Da die Zölle an den Grenzen der Europäischen Union erhoben werden, sind diese tarifären Maßnahmen insbesondere im Handel mit Entwicklungsländern von Bedeutung. Es ist aber zu beachten, dass die Zölle nur einen Teil der tatsächlich gewährten Protektion ausmachen, denn die ausländische Importkonkurrenz wird noch zusätzlich durch nichttarifäre Hemmnisse eingeschränkt. Mengenmäßige Beschränkungen in so genannten „sensiblen“ Bereichen — also in Produktionszweigen, die „einfache Arbeit“ intensiv nutzen — verringern direkt das ausländische Importangebot. Außerdem kommt es als Reaktion auf mengenmäßige Beschränkungen häufig zu einem qualitativen und hiermit verbunden auch zu einem wertmäßigen „upgrading“ der importierten Güter. Auch dies dürfte mit dazu beitragen, dass die relativen Preise für jene Güter, bei denen komparative Nachteile bestehen, nicht in dem Maße sinken, wie dies sonst der Fall wäre.

Aufschluss über einen Teil der tatsächlichen Protektion liefert Tabelle 4 für die Jahre 1978 und 1985.⁷ Die Angaben verdeutlichen, dass der Außenschutz zwischen den Industriezweigen sehr stark variiert. Den höchsten effekti-

⁷ Aktuellere Angaben sind leider nicht verfügbar.

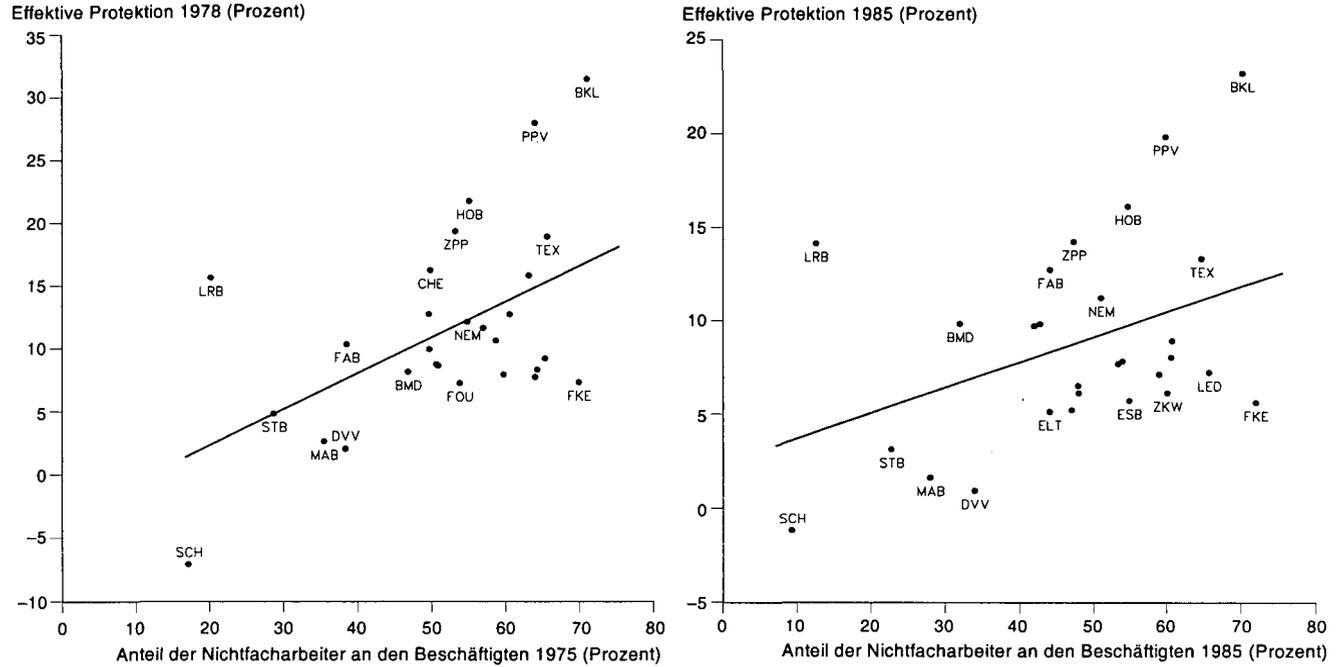
ven Zollschutz hatte jeweils das Bekleidungsgerbe zu verzeichnen. Schaubild 6, in dem sowohl die Kennziffern zum effektiven Zollschutz als auch der jeweilige Anteil der Nichtfacharbeiter an den Beschäftigten insgesamt dargestellt ist, verdeutlicht, dass jene Gewerbebezüge, die „einfache Arbeit“ intensiv nutzen, besonders stark geschützt werden. Die Schätzgleichungen zu den dargestellten Regressionsgeraden sind in Tabelle A1 wiedergegeben. Dabei erweist sich der Nichtfacharbeiteranteil bei der Erklärung der Struktur der Protektion in beiden Untersuchungsjahren als statistisch signifikant.

Tabelle 4 — Effektive Zollprotektion im verarbeitenden Gewerbe 1978 und 1985

	1978	1985
Grundstoff produzierendes Gewerbe		
Mineralölverarbeitung	10,7	10,7
Steine und Erden	8,7	6,1
Eisenschaffende Industrie	9,9	9,7
NE-Metallerzeugung und -bearbeitung	12,1	11,2
Gießereien	11,6	7,6
Ziehereien, Kaltwalzwerke	7,7	6,1
Chemische Industrie	16,2	9,8
Holzbearbeitung	21,7	16,1
Zellstoff- und Papiererzeugung	19,3	14,2
Gummiverarbeitung	12,7	8,0
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe		
Stahl- und Leichtmetallbau	4,8	3,1
Maschinenbau	2,6	1,6
Straßenfahrzeugbau	10,3	12,7
Schiffbau	-7,1	-1,2
Luft- und Raumfahrzeugbau	15,6	14,1
Elektrotechnik	8,6	5,1
Feinmechanik, Optik	7,2	5,2
EBM-Waren	7,9	5,7
Büromaschinen, ADV	8,1	9,8
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe		
Musikinstrumente, Spielwaren	8,3	8,9
Feinkeramik	7,3	5,6
Glasgewerbe	10,6	7,8
Holzverarbeitung	12,7	6,5
Papierverarbeitung	27,9	19,8
Druckerei	2,0	0,9
Kunststoffwaren	15,8	7,1
Ledergewerbe	9,2	7,2
Textilgewerbe	18,9	13,3
Bekleidungsgerbe	31,4	23,2
Nahrungs- und Genussmittelgerbe	.	.

Quelle: Weiss et al. (1988).

Schaubild 6 — Qualifikation und effektive Zollprotektion im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands 1978 und 1985



Quelle: Tabellen 1 und 4; eigene Berechnungen.

Diese Zusammenhänge machen deutlich, dass protektionistische Maßnahmen ein Grund dafür sein könnten, dass es in Deutschland nicht in dem Maße zu den vom Modell her erwarteten relativen Preissenkungen für arbeitsintensive Güter gekommen ist. Im Zuge der anstehenden Liberalisierungsrunden im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) könnte daher der außenwirtschaftliche Druck auf die Beschäftigung geringer qualifizierter Arbeitnehmer erheblich zunehmen. Ein weiterer Grund dafür, dass in Deutschland in diesem Zusammenhang keine eindeutige Entwicklung der relativen Preise zu beobachten ist, könnte darin begründet sein, dass auch der technologische Fortschritt einen Einfluss auf die Entwicklung der relativen Preise hatte.

Um den Zusammenhang zwischen technologischem Fortschritt und relativer Preisentwicklung überprüfen zu können, müssen zunächst Kennziffern zum technologischen Fortschritt der einzelnen Gewerbezweige ermittelt werden. Zu diesem Zweck kann man von einer neoklassischen Produktionsfunktion ausgehen und für jeden einzelnen Industriezweig die Arbeitsproduktivität in Abhängigkeit von der Kapitalintensität und einem Zeittrend ermitteln. Der Schätzkoeffizient des Trendkoeffizienten gibt die Höhe des jeweiligen autonomen technologischen Fortschritts des Gewerbezweiges an. Entsprechende Schätzungen enthält Tabelle A2. Im Untersuchungszeitraum 1970–1995 betrug der technologische Fortschritt im verarbeitenden Gewerbe insgesamt etwa 1,8 Prozent pro Jahr. Dabei verzeichneten das Nahrungs- und Genussmittelgewerbe und das Investitionsgütergewerbe mit etwa 2,5 bzw. 2,3 Prozent überdurchschnittliche Werte. Im Verbrauchsgütergewerbe sowie im Grundstoff produzierenden Gewerbe war der technologische Fortschritt mit nur 1,3 bzw. 1,6 Prozent pro Jahr unterdurchschnittlich. Bei den einzelnen Industriegewerben weist der Bereich Büromaschinen und Datenverarbeitung mit einer jährliche Rate von 12,6 Prozent den mit Abstand höchsten Wert auf. Der niedrigste Wert ergibt sich für den Schiffbau.

Vergleicht man die Höhe des technologischen Fortschritts mit der Entwicklung der relativen Preise im Querschnitt der Industriebranchen (Tabelle 5), so ergeben sich negative Schätzkoeffizienten. Ein relativ hoher technologischer Fortschritt scheint also in sinkenden relativen Preisen weitergegeben worden zu sein. Es ist jedoch zu beachten, dass in drei der vier Schätzgleichungen die Residuen heteroskedastisch sind. Die mit Heteroskedastizität konsistenten Werte des (zweiseitigen) t-Tests verdeutlichen, dass die Schätzkoeffizienten der Gleichungen für die relativen Erzeugerpreise und die relativen Wertschöpfungspreise lediglich bei einer vergleichsweise hohen Irrtumswahrscheinlichkeit von 10 Prozent signifikant von null abweichen. Die Schätzkoeffizienten der Gleichungen für die relativen Exportpreise und die relativen Importpreise erreichen dagegen ein Signifikanzniveau von 95 Prozent. Diese Schätzergebnisse deuten darauf hin, dass es nicht ausgeschlossen ist, dass der technologische Fortschritt die tatsächliche Preisentwicklung im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands mitbestimmt

Tabelle 5 — Technischer Fortschritt (Totale Faktorproduktivität) und relative Preisentwicklung im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands 1970–1995 (Regressionsergebnisse)^a

Endogene Variable ^b	Konstante	Exogene Variable ^c	\bar{R}^2	F-Test	Jarque-Bera-Test	White-Test
Relative Erzeugerpreise	0,00 (1,62) [1,25]	-0,25 (3,09**) [1,79+]	0,25	9,53**	0,61	7,20 ^d
Relative Wertschöpfungspreise	0,00 (1,02) [0,89]	-0,38 (-3,78**) [-1,81+]	0,32	14,3**	1,23	20,47 ^d
Relative Exportpreise	0,00 (1,64) [1,26]	-0,30 (-3,66**) [-2,15*]	0,32	13,42**	0,91	10,06 ^d
Relative Importpreise	0,00 (1,57) [1,85+]	-0,16 (-2,11*) [-1,57]	0,12	4,44*	8,27 ^e	3,51

^aAnalysen im Branchenquerschnitt. Die Zahl der Beobachtungen beträgt N=27 (REP, REXP und RIMP) bzw. N=29 (RWP). — ^bEntwicklung des jeweiligen Preisindex. — ^cTFP: Technischer Fortschritt (Totale Faktorproduktivität). — ^dDie Residuen der Schätzfunktionen sind bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von <5 Prozent heteroskedastisch. — ^eDie Residuen der Schätzfunktion sind bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von <5 Prozent nicht normalverteilt.

t-Werte (unter den Schätzkoeffizienten) in Klammern (); heteroskedastizitätskonsistente t-Werte (nach White) in eckigen Klammern []. +, * bzw. ** bedeutet signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von <10 Prozent, <5 Prozent bzw. <1 Prozent.

Quelle: Tabellen 2 und A2; eigene Berechnungen.

hat. Es ist somit nicht ausgeschlossen, dass der technologische Fortschritt die aus der interindustriellen Arbeitsteilung resultierende Veränderung der relativen Güterpreise überlagert hat und daher die an einer Veränderung der relativen Güterpreise gemessenen Beschäftigungseffekte des interindustriellen Handels unterschätzt werden.

II. Intraindustrieller Handel und nationale Beschäftigungsstruktur

Ein Einfluss des intraindustriellen Handels auf die relative Faktorentlohnung und -beschäftigung wird von den einschlägigen Theorien der intraindustriellen Arbeitsteilung grundsätzlich verneint. Da es sich beim intraindustriellen Handel um den Austausch ähnlicher, mit identischen Faktorintensitäten hergestellten Güter handele — so die Argumentation —, bliebe die relative Faktorentlohnung von einer Ausweitung der intraindustriellen Arbeitsteilung unberührt.⁸ Die in den letzten Jahren zu beobachtende rasche Expansion des intraindustriellen Handels stünde daher in keinem Zusammenhang mit der abnehmenden Nachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitskräften.

Die Ergebnisse neuerer empirischer Untersuchungen des intraindustriellen Handels haben diese grundsätzliche Position in Frage gestellt. Sie zeigen, dass ein beträchtlicher, wenn nicht gar überwiegender Teil des reziproken Handels in einzelnen Produktgruppen auf dem Austausch von Gütern unterschiedlicher Qualität beruht (vgl. vor allem Fontagné und Freudenberg 1997). So beruhen die Unterschiede zwischen einem Lada und einem Volkswagen oder auf einer niedrigeren Produktebene zwischen einem Motor mit Spulenzündung und einem Motor mit elektronischer Zündung überwiegend auf vertikal, also qualitativ differenzierten Produktcharakteristika. Da die Produktion solcher vertikal differenzierter Güter unterschiedliche Faktoreinsatzverhältnisse erfordern dürfte, ist ein Einfluss des intraindustriellen Handels auf die relative Faktorentlohnung und -beschäftigung nicht ausgeschlossen.⁹

1. Theoretische Wirkungsketten

Differierende Faktoreinsatzverhältnisse in der Produktion vertikal differenzierter Güter legen es nahe, in Anlehnung an Falvey (1981) und Falvey und Kierzkowski (1984) den reziproken Handel innerhalb eng definierter Produktgruppen mit Hilfe eines modifizierten Heckscher-Ohlin-Modells zu erklären.

⁸ Vgl. hierzu die Theorieansätze zur Erklärung der horizontalen Produktdifferenzierung bei K. Lancaster (1966, 1980), Helpman (1981), Dixit und Stiglitz (1977), Krugman (1979, 1980, 1982) sowie Dixit und Norman (1980).

⁹ Dieser Abschnitt fasst die Ergebnisse des Zwischenberichts des Instituts für Weltwirtschaft zur siebenten Runde der Strukturberichterstattung zusammen (vgl. dazu Heitger et al. 1999).

Der Ausgangspunkt ist ein klassisches Heckscher-Ohlin-Modell, in dem die Produktionsfaktoren einfache Arbeit und Humankapital zur Produktion zweier Güter im In- und Ausland eingesetzt werden. Es wird unterstellt, dass das Inland im Vergleich zum Ausland relativ reichlich mit Humankapital ausgestattet ist, so dass die zentralen Heckscher-Ohlin-Annahmen im Hinblick auf die Faktorpreisdifferenzen im Autarkiezustand gelten. Abweichend von den Grundannahmen der traditionellen Heckscher-Ohlin-Modelle wird davon ausgegangen, dass zumindest einer der beiden Sektoren ein vertikal differenziertes Gut produziert. Die vertikale Differenzierung beruht auf Qualitätsunterschieden in den verschiedenen Ausprägungen des in diesem Sektor produzierten Gutes. Diese Qualitätsdifferenzen sind wiederum auf unterschiedliche Humankapitalintensitäten in der Produktion der Gütervarianten zurückzuführen. Realistischerweise wird angenommen, dass die Wahl zwischen unterschiedlichen Qualitäten einkommensabhängig ist. Zwar präferieren die Konsumenten grundsätzlich eine höhere Qualität gegenüber einer niedrigeren Qualität, aber diese Wahl ist durch die Einkommensposition des jeweiligen Konsumenten eng begrenzt, so dass ein breites Spektrum von Produktvarianten unterschiedlicher Qualität nachgefragt wird.

Im Rahmen dieses Neo-Heckscher-Ohlin-Modells lässt sich der vertikale Intrahandel durch die relative Faktorausstattung der Handelspartnerländer erklären. Bezeichnet W_A die Entlohnung für einfache Arbeit, W_{HK} die Entlohnung für Humankapital und α die Produktqualität, so gilt für die inländischen (K) und ausländischen Produktionskosten (K^*):

$$[1] \quad K(\alpha) = W_A + \alpha W_{HK} \text{ und}$$

$$[2] \quad K^*(\alpha) = W_A^* + \alpha W_{HK}^* .$$

Aufgrund der unterschiedlichen Faktorausstattung in beiden Ländern gilt:

$$W_A^* < W_A \text{ und } W_{HK}^* > W_{HK} .$$

Da „Qualität“ eine kontinuierliche Variable darstellt, die durch marginale Unterschiede in der Humankapitalintensität der Produktion bestimmt wird, existiert eine marginale Qualität (α^0), bei der die Produktionskosten im In- und Ausland identisch sind, bei der also gilt:

$$[3] \quad K(\alpha^0) - K^*(\alpha^0) = 0 .$$

Nach Einsetzen von [1] und [2] in [3] ergibt sich:

$$[4] \quad W_A + \alpha^0 W_{HK} - (W_A^* + \alpha^0 W_{HK}^*) = 0 .$$

Nach Umformen erhält man die marginale Qualität:

$$[5] \quad \alpha^0 = \frac{W_A - W_A^*}{W_{HK}^* - W_{HK}}.$$

Bei allen von der marginalen Qualität abweichenden Güterausprägungen gilt für die Produktionskosten:

$$[6] \quad K(\alpha) - K^*(\alpha) = W_A - W_A^* - \alpha(W_{HK}^* - W_{HK}) \text{ oder}$$

$$[7] \quad \frac{K(\alpha) - K^*(\alpha)}{W_{HK}^* - W_{HK}} = \frac{W_A - W_A^*}{W_{HK}^* - W_{HK}} - \alpha.$$

Nach Einsetzen von [5] in [7] und Umformung erhält man:

$$[8] \quad K(\alpha) - K^*(\alpha) = (W_{HK}^* - W_{HK})(\alpha^0 - \alpha).$$

Aus [8] lässt sich die Bedingung ableiten, unter der die Produktionskosten im Inland geringer ausfallen als im Ausland, unter der das Inland also einen komparativen Kostenvorteil hat. Da aufgrund der Unterschiede in der Faktorausstattung die Entlohnung für Humankapital im Autarkiezustand im Ausland höher als im Inland ausfällt, ist der Term $(W_{HK}^* - W_{HK})$ stets positiv. Unter diesen Bedingungen hat das Inland einen komparativen Kostenvorteil bei der Produktion von Güterausprägungen, deren Qualitätsniveau (α) über der marginalen Qualität (α^0) liegt, und einen komparativen Kostennachteil bei der Produktion von qualitativ unterdurchschnittlichen Produktvarianten. Allgemein gilt:

$$[9] \quad K(\alpha) - K^*(\alpha) < 0, \text{ wenn } \alpha > \alpha^0 \text{ und}$$

$$[10] \quad K(\alpha) - K^*(\alpha) > 0, \text{ wenn } \alpha < \alpha^0.$$

Aufgrund der Einkommensunterschiede zwischen den Konsumenten innerhalb der Handelspartnerländer werden in beiden Ländern sowohl hochwertige als auch geringerwertige Qualitätsausprägungen nachgefragt. Nach einer Öffnung des Handels spezialisiert sich das relativ humankapitalreiche Land auf die Herstellung hochwertiger und das relativ arbeitsreiche Land auf die Herstellung geringerwertiger Produktvarianten. Der reziproke Handel mit vertikal differenzierten Gütern innerhalb einer Produktkategorie beruht, ähnlich wie der interindustrielle Handel, auf Unterschieden in der Faktorausstattung.

Es ist umstritten, ob ein auf unterschiedlichen Faktorausstattungen beruhender reziproker Handel mit vertikal differenzierten Gütern innerhalb einzelner Produktkategorien als intraindustrieller Handel im engeren Sinne charakterisiert

werden kann. Ausgehend von den Neo-Chamberlin- und Neo-Hotelling-Ansätzen subsumiert eine Vielzahl von Autoren ausschließlich den Handel mit horizontal differenzierten Gütern unter dem Begriff des intraindustriellen Handels. Dies ist insofern konsequent, als diese Ansätze gerade darauf abzielen, den Teil des internationalen Handels zu erklären, der nicht auf einer unterschiedlichen Ausstattung mit Produktionsfaktoren basiert. In dieser Sichtweise ist der intraindustrielle Handel ein Spezialfall des reziproken Handels („two-way-trade“) innerhalb einzelner Produktkategorien. Im Folgenden wird daher der Begriff „reziproker Handel“ als Oberbegriff für den Handel mit horizontal *und* vertikal differenzierten Gütern verwendet. Letztlich ist diese Diskussion über die zutreffende Begriffswahl jedoch rein akademisch. Wichtig ist lediglich, dass sich der wechselseitige Handel innerhalb einzelner Produktkategorien sowohl mit Skalenerträgen auf unvollkommenen Produktmärkten (Handel mit horizontal differenzierten Gütern) als auch mit Unterschieden in der Faktorausstattung (Handel mit vertikal differenzierten Gütern) erklären lässt.

Spielt der grenzüberschreitende Austausch von vertikal differenzierten Gütern eine relativ bedeutende Rolle, so kann der reziproke Handel innerhalb einzelner Produktkategorien — ähnlich wie der interindustrielle Handel — die Faktorentlohnung und -beschäftigung im Inland beeinflussen. Denn der Handel mit vertikal differenzierten Gütern führt im humankapitalreichen Land zu einer Spezialisierung auf „qualitätsintensive“ Produktvarianten, während die Produktion relativ arbeitsintensiver Güterausprägungen schrumpft. Die relative Nachfrage nach einfacher Arbeit nimmt ab und die Entlohnung für geringer qualifizierte Arbeitnehmer muss sinken, um deren Vollbeschäftigung zu sichern (Stolper-Samuelson-Theorem). Innerhalb von einzelnen Produktkategorien kommt es aufgrund des Handels mit vertikal differenzierten Produktvarianten zu ähnlichen Anpassungen der relativen Güter- und Faktorpreise wie beim interindustriellen Güter-austausch.

Die Auswirkungen auf die relative Faktorentlohnung werden durch den von einem reziproken Handel mit vertikal differenzierten Gütern ausgelösten Druck zur stetigen Produktinnovation und dem damit verbundenen ständigen Wandel der Anforderungsprofile an Arbeitnehmer noch verstärkt. Führt ein solches „upgrading“ der Produktvarianten zur Entwertung firmenspezifischer Wettbewerbsvorteile, so ist hiermit auch ein häufigerer Arbeitsplatzwechsel für die betroffenen Arbeitnehmer verbunden. Dieser durch eine Intensivierung des reziproken Handels innerhalb einzelner Produktkategorien ausgelöste und vor allem durch ständige Produktinnovationen getragene Prozess dürfte unterschiedliche Konsequenzen für geringer qualifizierte und höher qualifizierte Arbeitskräfte nach sich ziehen. Da geringer qualifizierte Arbeitskräfte ihre spezifischen Fähigkeiten überwiegend am Arbeitsplatz erwerben, führt jede Änderung im Anforderungsprofil und jeder Arbeitsplatzwechsel tendenziell zu einer Teilentwertung

ihrer erworbenen Fähigkeiten. Im Gegensatz dazu dürften die spezifischen Fähigkeiten von höher qualifizierten Arbeitnehmern vornehmlich auf ihrer schulischen und universitären Ausbildung beruhen. Variierende Anforderungsprofile am Arbeitsplatz führen daher bei ihnen nur in einem geringen Maße zu einer Entwertung ihres Humankapitals. Der Druck zu einer Ausweitung der Lohndifferenzierung zwischen höher und geringer qualifizierter Arbeit verstärkt sich, und im Falle institutionell fixierter relativer Faktoreinkommen kommt es zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit geringer qualifizierter Arbeitskräfte.

Neben diesen direkten Effekten kann der reziproke Handel innerhalb einzelner Produktkategorien auch indirekte Wirkungen auf die relative Faktorentlohnung ausüben. In der hier präsentierten Sichtweise produziert der humankapitalintensive Sektor in einer hoch entwickelten Volkswirtschaft grundsätzlich drei Arten von Gütern: „interindustrielle“ Güter, horizontal differenzierte Güter und vertikal (qualitativ) differenzierte Güter; während der arbeitsintensive Sektor lediglich „interindustrielle“ Güter herstellt. Der reziproke Handel innerhalb einzelner Produktkategorien und hier insbesondere der Handel mit vertikal differenzierten Gütern dürfte im humankapitalintensiven Sektor einen ständigen Druck zur Entwicklung von Produkt- und Prozessinnovationen auslösen. Es ist daher zu erwarten, dass die Rate des neutralen technologischen Fortschritts (das Wachstum der totalen Faktorproduktivität) aufgrund des Qualitätswettbewerbs im Handel mit vertikal differenzierten Gütern im humankapitalintensiven Sektor höher ausfällt als im arbeitsintensiven Sektor. Der hieraus resultierende Strukturwandel in Richtung auf die Produktion humankapitalintensiver Güter führt dann zu einer verringerten Nachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitskräften (vgl. hierzu Schaubild 4). Unter diesen Bedingungen übt der reziproke Handel mit differenzierten Gütern im humankapitalintensiven Sektor einen Einfluss auf den *intersektoralen* Strukturwandel aus und ein differierendes Wachstum der totalen Faktorproduktivität zwischen den beiden Sektoren kann zumindest in Teilen mit Handelseffekten begründet werden. Inwieweit die aktuelle Entwicklung der relativen Beschäftigung in der Tat auf intraindustrielle Handelseffekte zurückzuführen ist, ist jedoch eine empirische Frage. Ihre Beantwortung steht im Mittelpunkt des folgenden Abschnitts.

2. Eine empirische Analyse für Deutschland

Um den Einfluss des intraindustriellen Handels Deutschlands auf die nationale Beschäftigungsstruktur empirisch abzuschätzen, muss zunächst der Anteil des vertikalen Handels am gesamten Intrahandel Deutschlands bestimmt werden. Hierfür eignet sich insbesondere der „Handelsklassenansatz“ von Fontagné und Freudenberg (1997). Er beruht auf dem Gedanken, dass Intrahandel innerhalb

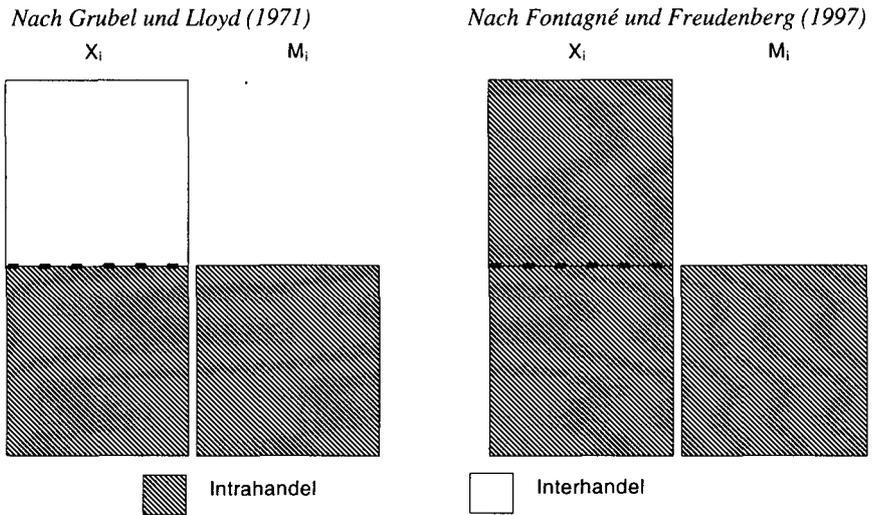
einer Industrie oder Produktkategorie nicht auf die Schnittmenge von Exporten und Importen beschränkt ist. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass in einer Produktkategorie in nennenswertem Umfang ein wechselseitiger Handel stattfindet. Als Selektionskriterium für die Wechselseitigkeit des Handels dient eine 10-Prozent-Schwelle: Der kleinere Handelsstrom muss mehr als 10 Prozent des größeren Handelsstroms einer Produktkategorie betragen, damit die gesamten Exporte und Importe dieser Kategorie zum wechselseitigen bzw. Intrahandel gezählt werden können. Wenn dieses Kriterium nicht erfüllt ist, werden die gesamten Handelsströme einer Produktkategorie dem einseitigen bzw. Interhandel zugeordnet. Denn es kann angenommen werden, dass unterhalb der 10-Prozent-Schwelle der kleinere Handelsstrom nicht länger die strukturellen Merkmale aufweist, mit denen Intrahandel begründet werden könnte.¹⁰ Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Handelsströme einer Produktkategorie entweder vollständig als Intra- oder Interhandel behandelt werden.

Hingegen fehlt diese eindeutige Unterscheidung bei „traditionellen“ Ansätzen, die auf Intrahandelsindikatoren basieren, wie sie vor allem von Grubel und Lloyd (1971, 1975) entwickelt wurden. Hier wird nur die Schnittmenge von Exporten und Importen einer Produktkategorie als Intrahandel angesehen (Schaubild 7). Dies hat zur Folge, dass für den größeren Handelsstrom auf zwei unterschiedliche theoretische Erklärungen zurückgegriffen werden muss, obwohl es sich hier um Bewegungen von Gütern derselben Produktkategorie handelt: Der Schnittmengenanteil wird als Intrahandel definiert und auf eine monopolistische Konkurrenz auf den relevanten Märkten zurückgeführt, der Überschussanteil wird hingegen als Interhandel angesehen, wie er bei vollkommenem Wettbewerb zustande kommt. Der Handelsklassenansatz weist dagegen den Vorzug einer eindeutigen theoretischen und empirischen Abgrenzung von Intra- und Interhandel auf.

Allerdings erfordert dieser Ansatz in noch höherem Maß als die traditionellen Ansätze, dass tatsächlich der Austausch von Produktvarianten, die in einer engen Substitutionsbeziehung zueinander stehen, statistisch erfasst wird. Denn ein zu hohes statistisches Aggregationsniveau wäre zu Recht dem schon klassischen Vorwurf ausgesetzt, dass der zu beobachtende Intrahandel ein „statistisches Artefakt“ (Finger 1975) sei: Beispielsweise umfasst eine Produktgruppe, wie sie auf der Ebene von SITC-Zweistellern definiert ist, eine Vielzahl unterschiedlicher Konsum-, Produktions- und Weiterverarbeitungsgüter. Um zu vermeiden, dass „Äpfel“ und „Birken“ miteinander verglichen werden, sollte daher eine möglichst tiefe Produktgruppenebene gewählt werden.

¹⁰ Letztlich ist ein solches Kriterium nicht frei von Willkür. Doch dürfte die 10-Prozent-Schwelle sicherstellen, dass die Produktkategorien, in denen ein signifikanter Austausch differenzierter Güter stattfindet, als intrahandelsrelevant berücksichtigt werden.

Schaubild 7 — Alternative Messkonzepte für den Intrahandel



mit X_i = Exporte in der Produktkategorie i , M_i = Importe in der Produktkategorie i und $M_i / X_i > 0,1$.

Geeignet erscheint die 8-Steller-Ebene der „Kombinierten Nomenklatur“ (KN), wie sie von Eurostat verwendet wird. Auf diesem Aggregationsniveau ist es zudem möglich, den erfassten Intrahandel nach horizontal und vertikal differenzierten Produkten zu unterscheiden.

Für die Unterscheidung nach horizontalem und vertikalem Intrahandel bedarf es jedoch eines weiteren Selektionskriteriums: Definitionsgemäß besteht sowohl bei horizontaler als auch bei vertikaler Produktdifferenzierung eine enge Substitutionsbeziehung zwischen den Produktvarianten. Jedoch weisen vertikal differenzierte Produkte Qualitätsunterschiede auf, die sich in entsprechenden Preisdifferenzen widerspiegeln sollten. Solche Preisdifferenzen dürften dagegen bei horizontal differenzierten Produkten nur eine untergeordnete Rolle spielen, da sich diese vornehmlich durch qualitätsneutrale Attribute unterscheiden. Daher dürften im horizontalen Intrahandel allenfalls geringe Differenzen zwischen Export- und Importpreisen auftreten. Berücksichtigt man mögliche Transport- und Frachtkosten, so kann man realistischerweise unterstellen, dass bei horizontal differenzierten Güterausprägungen die Relation von Export- zu Importpreisen einer Produktkategorie nur innerhalb eines Intervalls von 0,85 bis 1,15 schwankt — die Preisabweichung also höchstens ± 15 Prozent beträgt. Darüber hinausgehende Preisabweichungen werden dann als ein Indikator für eine vertikale Pro-

duktdifferenzierung gewertet. Auf diese Weise können die im ersten Untersuchungsschritt als Intrahandel identifizierten Handelsströme dem horizontalen oder dem vertikalen Intrahandel zugeordnet werden.¹¹ Die Export- und Importpreise in jeder Produktkategorie werden als „Unit Values“ ermittelt. Dabei können die „Unit Values“ lediglich pro Gewichtseinheit berechnet werden, da für viele Produktkategorien keine Stückzahlen verfügbar sind.¹²

Die Berechnungen auf Basis des skizzierten Handelsklassenansatzes zeigen, dass der überwiegende Teil des deutschen Intrahandels vertikaler Natur ist (Tabelle 6). So betrug sowohl im Jahr 1988 als auch im Jahr 1996 der durchschnittliche vertikale Anteil am Intrahandel mit den EU-Ländern mehr als 68 Prozent.

Ein vergleichbares Bild zeigt auch die intra- und interindustrielle Arbeitsteilung Deutschlands mit den Vereinigten Staaten als wichtigem außereuropäischem Handelspartner: Bis 1996 stieg der Intrahandelsanteil auf knapp zwei Drittel an, während dieser 1988 noch weniger als die Hälfte betragen hatte (Tabelle 6). Damit wird auch im Handel mit den Vereinigten Staaten mittlerweile ein Intrahandelswert erreicht, der dem hohen Niveau im Austausch mit den europäischen Partnern entspricht. Allerdings ist der deutsch-amerikanische Intrahandel im Vergleich zum deutsch-europäischen Intrahandel mit einem Anteil von drei Vierteln am Intrahandelsvolumen im Jahr 1996 nach wie vor wesentlich vertikaler geprägt. Der deutsche Intrahandel mit Japan beruht mit einem Anteil von mehr als 93 Prozent sogar fast ausschließlich auf einem Austausch vertikal (qualitativ) differenzierter Güter.

¹¹ Dieses Intervall zur Unterscheidung horizontal und vertikal differenzierter Produkte wurde bereits in empirischen Untersuchungen von Abd-el-Rahman (1991), Greenaway et al. (1994) und Fontagné et al. (1997) verwendet.

¹² Die Verwendung von Preisdifferenzen auf der Basis von „Unit Values“ als Qualitätsindikatoren ist sicherlich nicht völlig unproblematisch. Wenn die „Unit Values“ je Gewichtseinheit (z.B. Tonne) berechnet werden, kann das folgende Problem auftreten: Ein hochwertiges Produkt kann aus Material mit hohem spezifischem Gewicht hergestellt sein, während ein minderwertiges Produkt sehr leicht sein kann. In diesem Fall würde die schlechte Qualität einen höheren „Unit Value“ aufweisen als die gute. Aber auch die Berechnung von „Unit Values“ auf der Basis von Stückerheiten weist Schwächen auf: Ein großes, schlecht verarbeitetes Produkt (z.B. ein Pkw) kann einen höheren Wert aufweisen als ein kleines, aber hoch qualitatives Produkt. Die Schwächen des „Unit Value“-Konzepts schwinden allerdings mit der Tiefe des Aggregationsniveaus. Insofern ist eine Berechnung auf 8-Steller-Ebene, wie in der vorliegenden Untersuchung, weniger problematisch. „Unit Values“ werden auf der Basis von Gewichtseinheiten berechnet, da Stückerheiten nur für eine begrenzte Anzahl von Produktkategorien vorliegen. Zudem zeigen Untersuchungen eine hohe positive Korrelation zwischen diesen beiden Arten von „Unit Values“ (siehe zu dieser Problematik etwa Greenaway et al. (1994: 81) und Hansson (1994: 5)).

Tabelle 6 — Die intra- und interindustrielle Arbeitsteilung Deutschlands mit wichtigen westlichen Industrieländern 1988 und 1996

	Europäische Union		Vereinigte Staaten		Japan	
	1988	1996	1988	1996	1988	1996
Struktur des Außenhandelsvolumens ^a						
Interhandel	36,7	32,9	55,8	35,7	64,8	57,6
Intrahandel	63,3	67,1	44,2	64,3	35,3	42,4
Vertikal	43,2	45,4	37,9	47,6	32,3	38,9
Horizontal	19,7	21,3	5,6	16,1	2,4	2,9
Struktur des Intra-handels ^b						
Vertikal	68,7	68,1	87,2	74,7	93,2	93,1
Horizontal	31,3	31,9	12,8	25,3	6,8	6,9

^aAnteile der Handelsklassen in Prozent des bilateralen Außenhandelsvolumens; die Summe der Anteile pro Land ist aufgrund der fehlenden Zurechenbarkeit einiger KN-8-Steller zu einer Handelsklasse geringfügig kleiner als 100 Prozent; zur Methodik des verwendeten Handelsklassenansatzes siehe Erläuterungen im Text. — ^bAnteile der Intrahandelsklassen in Prozent des gesamten bilateralen Intrahandelsvolumens.

Quelle: Eurostat (1998a); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Die Analyse des deutschen Intrahandels mit westlichen Industrieländern verdeutlicht, dass der Austausch von Gütern mit erkennbaren Qualitätsunterschieden dominiert; der deutsche Intrahandel ist also vornehmlich vertikaler Natur. Da zu vermuten ist, dass die Produktion qualitativ differierender Güterausprägungen unterschiedliche Humankapitalintensitäten erfordert, dürfte der überwiegende Teil des Intrahandels im Rahmen eines modifizierten Heckscher-Ohlin-Modells zu erklären sein. Unter diesen Bedingungen ist nicht ausgeschlossen, dass der (vertikale) intraindustrielle Handel ähnliche Anpassungen in der inländischen Beschäftigungsstruktur auslöst wie der interindustrielle Handel. In diesem Fall wäre zu erwarten, dass sich ein relativ reich mit Humankapital ausgestattetes Land wie Deutschland im vertikalen Intrahandel auf die Produktion qualitativ höherwertiger Güter spezialisiert und der relative Preis qualitativ geringerwertiger Güter im Zeitablauf gesunken ist.

Um die Spezialisierung Deutschlands im vertikalen Intrahandel zu bestimmen, benötigt man einen Indikator für die Qualität der in den einzelnen KN-8-Steller-Produktkategorien exportierten Güter. Wie bereits bei der Berechnung des Anteils des vertikalen Intrahandels am gesamten Intrahandel kann auch bei der Bestimmung der Spezialisierungsrichtung der Quotient aus Export Unit

Value und Import Unit Value als Qualitätsindikator verwendet werden. In der bisherigen Analyse erfolgte eine Zuordnung des Handels innerhalb der KN-8-Steller zum vertikalen Intrahandel, wenn der Quotient aus Export Unit Value und Import Unit Value einen Wert außerhalb des Intervalls $[0,85; 1,15]$ annahm. Im Hinblick auf die Spezialisierung Deutschlands im vertikalen Intrahandel wird im Folgenden davon ausgegangen, dass Werte oberhalb dieses Intervalls signalisieren, dass Deutschland innerhalb einer Warengruppe die höherwertigen Güter exportiert. Liegen diese Werte unterhalb des Intervalls, ist Deutschland der Exporteur der geringerwertigen Güter. Auf diese Weise wird es möglich, alle zum vertikalen Intrahandel zählenden deutschen Exporte zwei Qualitätsgruppen zuzuordnen. Die Zuordnung für das Jahr 1996 zeigt, dass im vertikalen Intrahandel Deutschlands mit den EU-Ländern sowie mit Japan und den Vereinigten Staaten eindeutig der Export von höherwertigen Gütern gegenüber geringerwertigen Gütern dominiert (Tabelle 7): Über alle Partnerländer beträgt der Anteil höherwertiger Güter etwa 60 Prozent; ein Wert in fast gleicher Höhe ergibt sich bei alleiniger Betrachtung der Gruppe der EU-Länder. Ein Blick auf die Werte im Handel mit den einzelnen EU-Partnern zeigt zudem, dass die Dominanz der höherwertigen Güter vor allem auf das Gewicht der Haupthandelspartner Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich und Niederlande zurückzuführen ist, auf die fast zwei Drittel der deutschen Exporte im Rahmen des vertikalen Intrahandels mit der EU entfallen.¹³

Diese Qualitätsanalyse macht deutlich, dass sich Deutschland im vertikalen Intrahandel mit westlichen Industrieländern vornehmlich auf den Export höherwertiger Güter spezialisiert hat. Doch bleibt die Frage offen, welche Beschäftigungseffekte von dieser Art der Spezialisierung ausgegangen sind. Analog zu den theoretischen Überlegungen zum interindustriellen Handel kann auch beim Intrahandel die Hypothese aufgestellt werden, dass sich Deutschland auf den Export höherwertiger, humankapitalintensiver Güter spezialisiert hat, da deren Preise im Vergleich zu den Preisen der zunehmend reichlicher vorhandenen, geringerwertigen Güter im Zeitablauf gestiegen sind. Der Analogie zum Interhandel weiter folgend, würde aufgrund der gestiegenen relativen Preise für höherwertige Güter die Nachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitskräften gesunken sein. Eine empirische Überprüfung dieser Hypothese zu den Beschäftigungseffekten des vertikalen Intrahandels muss daher bei der Entwicklung der relativen Preise ansetzen. Zu diesem Zweck wird auf Basis von „Export Unit Values“ die Preisentwicklung bei höherwertigen Gütern und geringerwertigen

¹³ Lediglich im vertikalen Intrahandel mit den EU-Ländern Belgien/Luxemburg, Finnland und Schweden überwiegt der Export geringerwertiger Güter. Jedoch beträgt der Anteil dieser Länder an den deutschen Exporten im vertikalen Intrahandel mit der EU nur etwa 17 Prozent, wovon allein fast 12 Prozentpunkte auf Belgien/Luxemburg entfallen.

Tabelle 7 — Qualitätsstruktur 1996 und relative Preisentwicklung 1988–1996 im vertikalen Intrahandel Deutschlands

	Qualitätsstruktur ^a 1996		Relative Preisentwicklung ^b 1988–1996
	Höherwertige Güter	Geringerwertige Güter	
Belgien/Luxemburg	41,4	58,6	0,54
Dänemark	60,2	39,8	0,72
Finnland	47,8	52,2	0,55
Frankreich	60,8	39,2	0,26
Griechenland	68,8	31,2	0,04
Irland	46,5	53,5	0,51
Italien	71,9	28,1	0,20
Niederlande	61,8	38,2	0,35
Österreich	63,3	36,7	0,48
Portugal	68,4	31,6	0,14
Schweden	38,0	62,0	0,31
Spanien	74,0	26,0	0,19
Vereinigtes Königreich	60,7	39,3	0,26
Japan	77,6	22,4	0,43
Vereinigte Staaten	54,7	45,3	0,15

^aExportanteil höherwertiger Güter = $\left[\frac{\sum_i Ex_i^{VER1}}{\sum_i Ex_i^{VER}} \right] \cdot 100$;
 Gruppe 1, wenn $EUV_i / IUV_i > 1,15$;
 Exportanteil geringerwertiger Güter = $\left[\frac{\sum_i Ex_i^{VER2}}{\sum_i Ex_i^{VER}} \right] \cdot 100$;
 Gruppe 2, wenn $EUV_i / IUV_i < 0,85$.
 Es bedeuten Ex_i^{VER} = deutsche Industriegüterexporte auf Ebene i = 8-Steller-Warengruppen der Kombinierten Nomenklatur, die dem vertikalen Intrahandel zugerechnet werden (zur Methodik im Einzelnen siehe Abschnitt E.I.); Ex_i^{VER1} , Ex_i^{VER2} = deutsche Industriegüterexporte im vertikalen Intrahandel in den Gütergruppen 1 und 2; EUV = Export-, „Unit Value“, IUV = Import-, „Unit Value“.
 — ^bRelativer Preis = p^1/p^2 . Preisveränderungsraten p^1 für höherwertige Güter und p^2 für geringerwertige Güter: mit $p^{1,2} = \sum_i p_i^{1,2} = \sum_i (w_i^{1,2} \cdot g_i^{1,2})$,
 wobei $w_i^{1,2} = (EUV_i^{1996} / EUV_i^{1998}) - 1$; $g_i^{1,2} = Ex_i^{VER1,2} / \sum_i Ex_i^{VER}$.

Quelle: Eurostat (1998a); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Gütern gemessen. Dies geschieht für den bilateralen vertikalen Intrahandel Deutschlands mit den ausgewählten westlichen Industrieländern im Vergleich des Jahres 1988 mit dem Jahr 1996 (Tabelle 7). Für alle Partnerländer zeigt sich, dass — entgegen den Erwartungen — die relativen Preise der geringerwertigen Güter gesunken sind. Dies deutet darauf hin, dass der (vertikale) intraindustrielle Handel nicht zu einer Verringerung der Nachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitskräften beigetragen hat.

Doch sollten trotz der scheinbaren Eindeutigkeit dieses Ergebnisses die methodischen Probleme nicht übersehen werden, die auf eine nur unvollständige Datenbasis zurückzuführen sind: Das hier verwendete Messverfahren setzt voraus, dass auf Ebene der einzelnen KN-8-Steller für die Jahre 1988 und 1996 die „Export Unit Values“ in den einzelnen Gütergruppen miteinander verglichen werden können. Dies ist aber nur für einen Teil der zum vertikalen Intrahandel zählenden KN-8-Steller möglich (je nach Land zwischen 16 und 46 Prozent), da nicht in allen einschlägigen Gütergruppen in den beiden Vergleichsjahren 1988 und 1996 Handel betrieben wurde. Dies kann damit erklärt werden, dass auf der sehr tief disaggregierten 8-Steller-Ebene ständig neue Produkte hinzukommen und alte wegfallen — mit entsprechenden Folgen für die Zahl und Struktur der Gütergruppen. Auf diese Weise kann sich eine systematische Verzerrung der Art ergeben, dass ein Preisvergleich neuer, in der Regel höherwertiger Produkte nicht stattfindet. Geht man davon aus, dass gerade bei neuen Produkten aufgrund eines monopolistischen Preissetzungsspielraums Pioniergewinne möglich sind, wird die Preisentwicklung bei höherwertigen Produkten durch das hier angewandte Messverfahren systematisch unterschätzt. Darüber hinaus kann es sein, dass auch hier — wie beim interindustriellen Handel — der tatsächliche Handelseffekt durch einen Technologieeffekt überlagert wird. Datenrestriktionen lassen eine Überprüfung dieser Hypothese jedoch nicht zu. Angesichts dieser methodischen Probleme ist es — trotz der relativ eindeutigen empirischen Ergebnisse — nicht völlig ausgeschlossen, dass der vertikale interindustrielle Handel zu einem Rückgang der Nachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitskräften beigetragen hat. Allerdings gibt es hierfür im Rahmen der bestehenden Messverfahren keinen empirischen Beleg.

C. Globalisierung von Unternehmensstrukturen

I. Determinanten der Unternehmensglobalisierung: Eine theoretische Analyse

1. Multinationale Unternehmen in der Weltwirtschaft

Multinationale Unternehmen sind aus der heutigen Weltwirtschaft nicht mehr wegzudenken. Sie sind die treibende Kraft der Globalisierung. So findet derzeit rund 40 Prozent des Welthandels innerhalb multinationaler Unternehmen statt (Panič 1997). Der Umsatz ausländischer Tochterunternehmen übersteigt den Welthandel bereits seit Anfang der achtziger Jahre. Die Zahlungen für Lizenzen und Patente vervierfachte sich seit 1983. 80 Prozent dieser Zahlungen fließen zwischen Tochterunternehmen und ihren Muttergesellschaften (UNCTAD 1997). Die ausländischen Direktinvestitionen haben sich seit Mitte der achtziger Jahre weit dynamischer entwickelt als der Außenhandel.

Auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung ist das Interesse an multinationalen Unternehmen seit Beginn der achtziger Jahre sprunghaft angestiegen. Im Rahmen der traditionellen Außenhandelstheorie, die von vollkommenem Wettbewerb ausgeht, gestaltete sich die Behandlung multinationaler Unternehmen schwierig, da Unternehmen in diesem Modellrahmen nicht existieren. So kommt das auf der Faktorpreistheorie basierende Helpman-Modell (Helpman 1984, 1985) dem Phänomen des „Outsourcing“ deutlich näher als der Erklärung multinationaler Unternehmen, da es vornehmlich die Determinanten einer Trennung unterschiedlich kapitalintensiver Produktionsstufen eines Unternehmens abbildet und von der Produktion in mehreren Werken abstrahiert.

Die Modellierung des unvollkommenen Wettbewerbs, die aus der Industrieökonomik hervorging, ermöglichte seit Mitte der achtziger Jahre auch eine überzeugendere Modellierung multinationaler Unternehmen. Die Management-Literatur mit ihrem OLI-Paradigma¹⁴ hatte schon länger darauf hingewiesen, dass die Existenz multinationaler Unternehmen vorrangig mit Marktunvollkommen-

¹⁴ Für eine erfolgreiche Direktinvestition müssen danach drei Kriterien erfüllt sein: Ein multinationales Unternehmen muss gegenüber Unternehmen des Gastlandes spezifische Vorteile besitzen (O: Ownership), der Ort der Investition im Ausland muss Standortvorteile aufweisen (L: Location), und die Direktinvestition muss gegenüber der Lizenzvergabe oder Auftragsfertigung Vorteile haben (I: Internalisation). Vgl. dazu Dunning (1973, 1988).

heiten zu erklären ist. Unvollkommenheiten resultieren aus dem Einsatz fixer Einsatzfaktoren in der Produktion und dem Auftreten von Distanzkosten. Unter Distanzkosten werden dabei sämtliche Kosten verstanden, die durch die Überwindung räumlicher Segmentierungen wie Transport- und Kommunikationskosten, Zölle, Informationskosten oder auch nur ein „Nicht-Heimisch-Sein“ verursacht werden.

Im zweiten Abschnitt sollen zunächst die auf vollkommenem Wettbewerb basierenden Faktorpreistheorien kurz skizziert werden. Im dritten Abschnitt werden dann „proximity-concentration“-Ansätze vorgestellt, die die grenzüberschreitenden Aktivitäten multinationaler Unternehmen vorrangig mit der Existenz von Distanzkosten und Skalenerträgen begründen. Beide Theorieansätze konzentrieren sich auf die Erklärung horizontaler Globalisierungsaktivitäten. Gründe für eine vertikale Integration von Unternehmensstrukturen werden im vierten Abschnitt kurz skizziert.

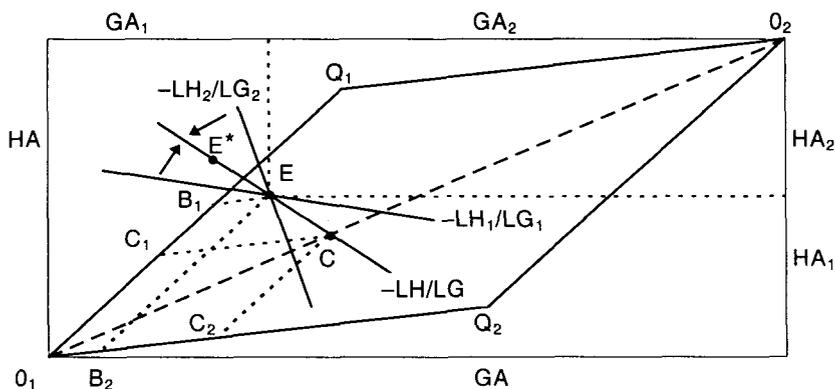
2. Faktorpreistheorien

Im Zuge der Globalisierung hat sich eine Annahme des in Kapitel B vorgestellten Heckscher-Ohlin-Ansatzes entschärft. Die grenzüberschreitende Mobilität der Produktionsfaktoren hat sich stark erhöht. Diese erhöhte Mobilität ermöglicht es den Unternehmen, zunehmend im Ausland produktiv tätig zu werden. Helpman (1984) hat die erhöhte Mobilität eines Produktionsfaktors, bei ihm Management genannt, erstmals in einem Heckscher-Ohlin-Ansatz berücksichtigt. Hier soll die etwas einfachere Version von Krugman (1995) in leicht abgewandelter Form vorgestellt werden.

Die Unternehmen produzieren, wie in Kapitel B angenommen, mit höher qualifizierten Arbeitskräften (HA) und geringer qualifizierten Arbeitskräften (GA). Sie stehen in vollkommenem Wettbewerb miteinander. Der in Schaubild 1 im Güterraum dargestellte Zusammenhang lässt sich auch im Faktorraum darstellen (Schaubild 8). Auf der X-Achse ist die Menge des Produktionsfaktors geringer qualifizierte Arbeit beider Länder abgetragen, auf der Y-Achse die Menge an höher qualifizierter Arbeit. Die Ausstattung des Landes 1 bemisst sich ab dem Ursprung O_1 , die des Landes 2 ab dem Ursprung O_2 . Das kleinere Land 1 ist relativ besser mit höher qualifizierter Arbeit ausgestattet. Dementsprechend ist sein Autarkiegleichgewicht (in Schaubild 1: Punkt A) durch einen relativ geringeren Lohn höher qualifizierter Arbeit gekennzeichnet. Das Gegenteil ist in Land 2 der Fall: Die Steigung der Geraden $-LH_1/LG_1$ spiegelt das Verhältnis der Entlohnungen der beiden Gruppen wider.

Wohlfahrtsverbesserungen lassen sich für beide Volkswirtschaften, wie in Kapitel B gezeigt, durch eine Spezialisierung der Produktion auf das Gut errei-

Schaubild 8 — Integriertes Weltmarktgleichgewicht



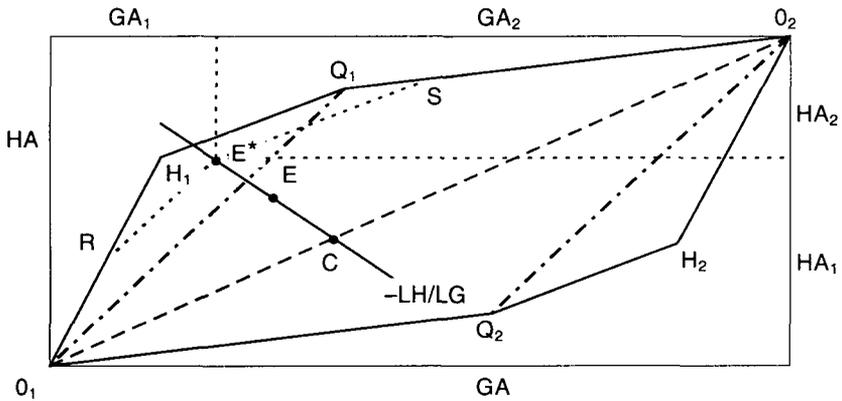
chen, für das die jeweilige Volkswirtschaft einen komparativen Vorteil besitzt. In Schaubild 8 ist die in Land 1 produzierte Menge des humankapitalintensiveren Gutes C_1 größer als die konsumierte Menge. Das Land 1 exportiert die Differenz, um mit den Erlösen das Gut 2 aus Land 2 importieren zu können. Die Gesamtwohlfahrt erhöht sich, da die Konsummöglichkeiten zunehmen.

Der Güterhandel führt zu einer effizienteren Faktorallokation, da die Produktionsfaktoren nicht mehr der national besten, sondern der gemeinsam besten Verwendung zugeführt werden. Die Faktorpreisverhältnisse gleichen sich an, und es bildet sich ein neues Faktorpreisverhältnis, das in beiden Ländern übereinstimmt. Gegenüber dem Ausgangsgleichgewicht verlieren die Anbieter des (national) relativ knappen Produktionsfaktors. Im humankapitalreichen Land 1 sinkt die relative Entlohnung für geringer qualifizierte Arbeitskräfte, im Land 2 die für höher qualifizierte Arbeitskräfte.

Eine effiziente Faktorallokation kann jedoch nur erreicht werden, wenn die beiden Volkswirtschaften in ihrer Faktorausstattung nicht zu unterschiedlich sind. Der Ausstattungspunkt E muss innerhalb des Faktorpreisausgleichsraumes $O_1Q_2O_2Q_1$ liegen. Sind die Volkswirtschaften zu unterschiedlich, wie im Fall der Faktorausstattung im Punkt E^* , führt internationaler Handel zwar zu einer Angleichung, nicht jedoch zu einem Ausgleich der Faktorkosten in den beiden Volkswirtschaften. Lediglich über Faktorwanderungen kann unter diesen Bedingungen eine effiziente Faktorallokation erzielt werden.

Faktorströme innerhalb multinationaler Unternehmen können daher die Faktorallokation verbessern. Um die Aktivitäten multinationaler Unternehmen in dem beschriebenen Modellrahmen abbilden zu können, muss eine zusätzliche Annahme eingefügt werden: Die Produktion des Gutes Q_1 erfolgt in einem zweistufigen Prozess, auf dessen erster Stufe eine unternehmensinterne Dienst-

Schaubild 9 — Multinationale Unternehmen im Heckscher-Ohlin-Modell



leistung, hier Headquarter Service genannt, produziert wird, die für die Herstellung des Gutes Q_1 auf der zweiten Stufe, Produktion, ein notwendiger Einsatzfaktor ist. Der Headquarter Service soll innerhalb des Unternehmens den Charakter eines öffentlichen Gutes haben, also nichtrivalisierend von mehreren Produktionseinheiten einsetzbar sein. In einer leichten Abwandlung der Annahmen des Kapitels B soll das Gut Q_1 nun als Aggregat vieler differenzierter Produkte interpretiert werden. Alle anderen Annahmen entsprechen denen des zugrunde liegenden Heckscher-Ohlin-Modells.

Die Produktion des Gutes Q_1 besteht aus einer sehr humankapitalintensiven Headquarter-Stufe und einer nicht so humankapitalintensiven Produktionsstufe, die aber immer noch humankapitalintensiver ist als die Produktion des Gutes Q_2 (Schaubild 9). Lässt sich die Produktion von Q_1 räumlich trennen, können die sehr kapitalintensiven Headquarter Services im Inland hergestellt werden, während die Produktion eines Teils der Q_1 -Produkte im Ausland erfolgt. Das ist aus Sicht der inländischen Unternehmen profitabel, da die Kosten der Auslandsproduktion aufgrund des geringeren Preises des reichlicher eingesetzten Faktors geringer qualifizierte Arbeit niedriger als im Inland ausfallen. Das Inland verwendet die Ressourcen O_1R für die Bereitstellung von Headquarter Services und RE^* für die Erzeugung des gesamten Q_1 -Gutes (Headquarter und Produktion). Das Ausland produziert das Gut Q_2 und übernimmt den Teil der Produktionsstufe des Gutes Q_1 , für den Land 1 ausschließlich den Headquarter Service bereitgestellt hat. Es wendet dafür Ressourcen von O_2S auf. Aufgrund der Faktorströme innerhalb multinationaler Unternehmen kommt es auch dann zu einem Faktorpreisausgleich, wenn die Unterschiede in der Faktorausstattung beider Volkswirt-

schaften sehr groß ausfallen. Unter diesen Bedingungen erhöht die Aktivität multinationaler Unternehmen die Gesamtwohlfahrt.

Faktorpreisunterschiede sind aber nur eine Erklärung für die Entstehung multinationaler Unternehmen. Faktorpreistheorien postulieren, dass Unternehmen aus relativ kapitalreichen Ländern Tochterunternehmen in relativ arbeitsreichen Ländern gründen. Je größer die Faktorpreisunterschiede sind, umso stärker ist nach diesen Theorien das Engagement im Ausland. Seit dem Zweiten Weltkrieg sind Entwicklungsländer als Standort von Tochterunternehmen aber in den Hintergrund getreten (Krugman 1990). Man beobachtet dagegen starke wechselseitige Aktivitäten multinationaler Unternehmen zwischen Industrieländern, also zwischen Ländern mit geringen Faktorpreisunterschieden (Cantwell und Sanna Randaccio 1992). Diese Aktivitäten sind mit Faktorpreistheorien nicht hinreichend erklärbar.

3. „Proximity-concentration“-Ansätze

In „proximity-concentration“-Ansätzen basiert die Erklärung der wechselseitigen Aktivität zwischen Unternehmen aus Industrieländern auf der Annahme eines unvollkommenen Wettbewerbs in mindestens einem Sektor der Volkswirtschaft, der aus dem Einsatz fixer Produktionsfaktoren und der Existenz von Distanzkosten resultiert. Die Güter werden in diesen Modellen unter Verwendung fixer Einsatzfaktoren auf Unternehmensebene (Headquarter Services: Forschung und Entwicklung, Marketing) und Werksebene (Gebäude, Maschinen, Anlagen) produziert. Die Fixkostendegression ermöglicht zunehmende Skalenerträge und schafft somit Anreize, ausschließlich an einem Ort zu produzieren (concentration). Dem entgegen stehen Distanzkosten bei der Belieferung des Auslandsmarktes. Eine räumliche Nähe zum Kunden (proximity) hat den Vorteil, Distanzkosten einsparen zu können. Allerdings verursacht die Gründung einer ausländischen Tochtergesellschaft Fixkosten auf Werksebene. Die Unternehmen sehen sich daher einem Trade off zwischen zusätzlichen Fixkosten auf Werksebene und Einsparungen an Distanzkosten gegenüber. Das Ausmaß der Marktunvollkommenheiten (Fixkosten, Distanzkosten) bildet unter diesen Bedingungen die Grundlage für die Unternehmensentscheidung über die Aufnahme einer Auslandsproduktion. Die im Folgenden vorgestellten Ansätze modellieren den unvollkommenen Wettbewerb entweder als oligopolistische oder als monopolistische Konkurrenz. Für eine Modellierung als oligopolistische Konkurrenz spricht, dass multinationale Unternehmen fast ausschließlich in Sektoren tätig sind, die oligopolistische Strukturen aufweisen und auf die Aktionen ihrer Konkurrenten reagieren, wie es die Oligopoltheorie, im Gegensatz zur Theorie des monopolistischen Wettbewerbs, unterstellt. Dagegen spricht die Annahme ho-

mogener Güter und die der Mengensetzung in der Oligopoltheorie eher gegen eine solche Modellierung.

a. Entstehung multinationaler Unternehmen in Modellen mit oligopolistischer Konkurrenz

Markusen (1984) stellte ein Modell vor, das die Entstehung von Unternehmen mit mehreren Produktionsstätten erklärt. Es basiert auf der Idee von Verbundvorteilen (economies of scope) in der Produktion (Panzar und Willig 1981), die durch den nichtrivalisierenden Einsatz eines fixen Einsatzfaktors in allen Produktionsstätten eines Unternehmens auftreten. Headquarter Services wie Forschung und Entwicklung, Marketing, Finanzierung oder Management weisen solch einen Charakter eines öffentlichen Gutes innerhalb eines Unternehmens auf. In beiden Volkswirtschaften gibt es zwei Sektoren, X und Y. Im Y-Sektor herrscht vollständige Konkurrenz. Im X-Sektor jedes Landes bietet je ein Monopolist das homogene Gut X an. Die Produktion benötigt fixe Einsatzfaktoren auf Werks- und auf Unternehmensebene. Es existieren keine Distanzkosten oder sonstige Handelsbarrieren. Bedient ein multinationales Unternehmen durch die Produktion in mehreren Werken beide Länder, so führt dies zu einem Wohlfahrtsgewinn, da das Unternehmen die Headquarter Services exportieren und somit steigende Skalenerträge realisieren kann. Im Heimatland des multinationalen Unternehmens erhöht sich die Wohlfahrt in jedem Fall durch die Rückführung der Gewinne. Im Gastland ist eine Wohlfahrtserhöhung von der Art des unterstellten Wettbewerbs abhängig; bei Bertrand-Wettbewerb erhöht sich die Wohlfahrt, bei Cournot-Wettbewerb nicht.

Markusen und Venables (1998) untersuchen in einem numerisch gelösten allgemeinen Gleichgewichtsmodell unter Berücksichtigung von Distanzkosten den Zusammenhang zwischen absoluter und relativer Faktorausstattung und der Aktivität multinationaler Unternehmen. In zwei Sektoren der beiden Volkswirtschaften dieses Zwei-mal-zwei-mal-zwei-Modells wird je ein homogenes Gut hergestellt. Im Y-Sektor, der als Numeraire dient, herrscht vollkommener Wettbewerb, im X-Sektor oligopolistische Konkurrenz. Die Existenz multinationaler Unternehmen ist parameterabhängig. Die Aktivität multinationaler Unternehmen steigt diesem Modell zufolge mit einem größeren Gewicht von Skalenerträgen auf Unternehmensebene relativ zu denen auf Werksebene, mit steigenden Distanzkosten¹⁵ und mit zunehmender Ähnlichkeit beider Länder in absoluter und relativer Faktorausstattung (Konvergenz-Hypothese).

¹⁵ Zur Rolle der Distanzkosten in Modell und Realität merken Markusen und Venables (1995: 13 f.) an: „... multinational firms should become less likely as transport costs and tariffs fall which, if we believe they have done so, makes it hard to understand the stylized facts ...“.

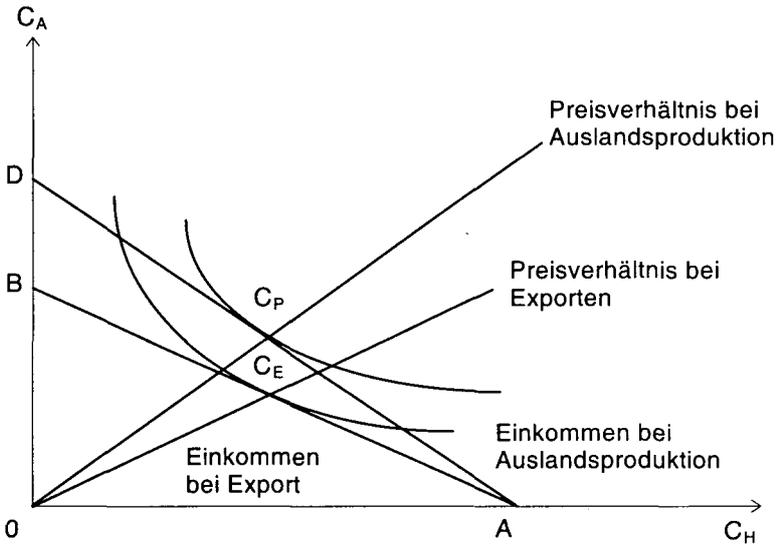
Koop (1997) verallgemeinert das Markusen/Venables-Modell durch die konsequenteren Modellierung eines zweiten Produktionsfaktors, Kapital, und die Einbeziehung eines Zwischenproduktes bei der Produktion des X -Gutes. Seine Arbeit konzentriert sich auf das Zusammenspiel von Güter- und Dienstleistungshandel und multinationaler Produktion zwischen Ländern mit unterschiedlicher absoluter und relativer Faktorausstattung. Die von Markusen und Venables (1998) identifizierten Determinanten der Unternehmensglobalisierung wie die Teilbarkeit der Produktion (hohe Fixkosten auf Unternehmensebene relativ zur Werksebene), die Ähnlichkeit der Faktorausstattung und die Distanzkosten findet er in seinem Modellrahmen bestätigt.

b. *Entstehung multinationaler Unternehmen in Modellen mit monopolistischer Konkurrenz*

Das erste Modell zur Entstehung multinationaler Unternehmen hat Krugman (1983) vorgestellt. In diesem Ein-Sektoren-Modell mit zwei identischen Volkswirtschaften produzieren die Unternehmen mit fixen Einsatzfaktoren je ein differenziertes Gut. Da jedes Unternehmen eine andere Variante des differenzierten Gutes herstellt und die Konsumenten die Vielfalt lieben, gibt es einen Anreiz zu intraindustriellem Handel. Die Belieferung des Auslandsmarktes ist jedoch mit Distanzkosten verbunden, die eine Auslandsproduktion vorteilhaft erscheinen lassen. Verkauft das Unternehmen eine Einheit ins Ausland, erreicht nur ein Teil in Höhe von g ($g < 1$) je verkaufter Einheit den dortigen Konsumenten, $1-g$ muss für Transportkosten aufgewendet werden. Allerdings ist die Produktion im Ausland mit höheren Kosten verbunden als die Produktion im Heimatland. Eine andere Sprache, kulturelle Unterschiede oder ein fremdes Rechtssystem stellen die Unternehmen im Ausland vor zusätzliche Probleme. Krugman (1983) unterstellt daher, dass die Produktivität im Ausland nur den k -ten Teil der Produktivität im Heimatland beträgt.

Schaubild 10 stellt die Wohlfahrtseffekte der Entscheidung der Unternehmen zur Internationalisierung der Produktion dar. Die Geraden AB und AD geben die möglichen Aufteilungen des Einkommens auf die Güter des In- und Auslands bei Belieferung des ausländischen Marktes durch Exporte und bei Auslandsproduktion in Einheiten des heimischen Gutes an; die beiden Strahlen vom Ursprung O spiegeln das Preisverhältnis des ausländischen zum inländischen Gut im Fall der Auslandsproduktion und des Exportes wider. Das Preisverhältnis und die Budgetgerade bei Auslandsproduktion sind abhängig von der Höhe der Auslandsproduktivität k , während das Preisverhältnis und die Budgetgerade der Exporttätigkeit von der Höhe der Transportkosten g bestimmt werden. Die Punkte C_P und C_E bezeichnen die Konsumpunkte bei Produktion im Ausland bzw. beim Export. Schaubild 10 stellt den Fall $k > g$ dar.

Schaubild 10 — Wohlfahrtseffekte durch die Internationalisierung der Produktion



Ein Unternehmen wird die Produktion im Ausland aufnehmen, wenn $k > g$, sonst wird es den Auslandsmarkt durch Exporte bedienen. Entscheidet sich ein Unternehmen, in beiden Ländern zu produzieren, so bleiben die Konsumenten im Heimatland des Unternehmens hiervon unberührt. Für die ausländischen Konsumenten, die das Gut vorher importieren mussten, sinkt jedoch der Preis des Gutes, da $k > g$. Bei gleich bleibendem Preis der einheimischen Güter verschieben sich die relativen Güterpreise, die Budgetgerade dreht sich nach außen. Die Konsummöglichkeiten steigen, die Wohlfahrt erhöht sich.

Brainard (1993) stellte in Erweiterung der Modelle der neuen Handelstheorie einen Ansatz vor, der bei der Modellierung monopolistischer Konkurrenz und differenzierter Güter auch fixe Einsatzfaktoren auf Unternehmens- und Werks-ebene berücksichtigt. In einem mehrstufigen Spiel wird auf der ersten Stufe die Menge der Faktoren bestimmt, die für die Bereitstellung der Headquarter Services verwendet werden sollen. Dann wird auf der zweiten Stufe eine optimale Produktionsmenge festgelegt. Da das Niveau der Headquarter Services die Produktion beeinflusst, erfolgt die Festlegung des Niveaus an Headquarter Services durch Rückwärtsinduktion.

Brainard untersucht einen Zwei-Länder-zwei-Sektoren-Fall mit zwei identischen Ländern. In dem einen Sektor herrscht vollständiger Wettbewerb; das dort erzeugte Gut dient als Numeraire. In dem anderen Sektor herrscht monopolisti-

scher Wettbewerb zwischen den Anbietern der verschiedenen Varianten des differenzierten Gutes. Jede Variante wird aufgrund des Einsatzes fixer Produktionsfaktoren in jeweils nur einem Unternehmen hergestellt. Der Anreiz zum internationalen Handel resultiert aus der Differenziertheit der Produkte und der „Liebe der Konsumenten zur Vielfalt“. Die Unternehmen können den Auslandsmarkt durch Exporte bedienen, was mit Distanzkosten verbunden ist, oder im Ausland produzieren, was zusätzliche Fixkosten auf Werksebene verursacht. Je höher die Fixkosten auf Unternehmensebene relativ zu den Fixkosten auf Werksebene und die Distanzkosten ausfallen und je stärker die Produkte differenziert sind, umso eher entscheiden sich die Unternehmen für eine Auslandsproduktion.

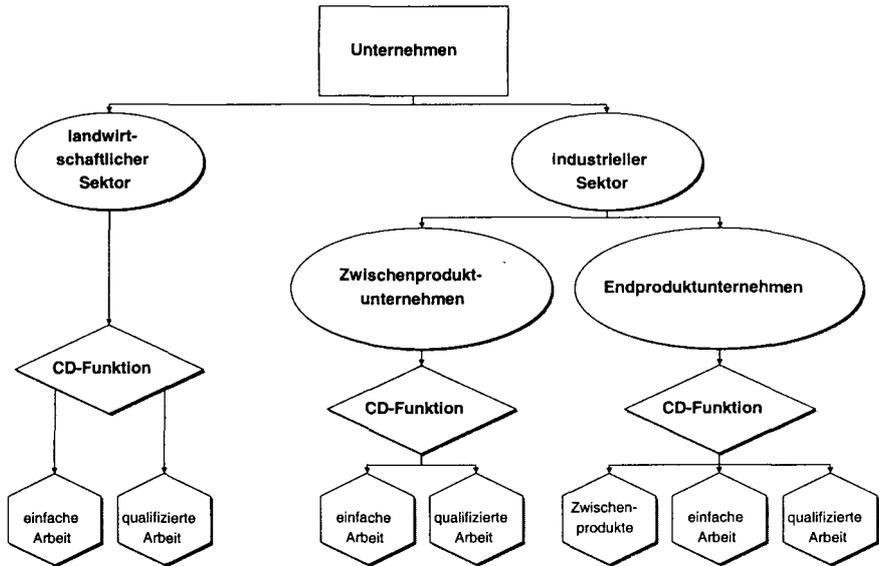
c. *Ein Modell der Unternehmensglobalisierung*

Kleinert (1998) erweiterte diesen Zwei-Sektoren-Ansatz. Wie in Brainard (1993) ist ein Sektor des vollständigen Wettbewerbs, Landwirtschaft genannt, und ein Sektor der monopolistischen Konkurrenz, hier die Industrie, modelliert. Um die Produktionsseite der Unternehmen realistischer abzubilden, wurde die Verwendung von Zwischenprodukten zur Produktion eines Endproduktes berücksichtigt. Im Industriesektor gibt es so zwei Gruppen von Unternehmen, ZwischenproduktHersteller und EndproduktHersteller, die innerhalb ihrer Gruppen in monopolistischer Konkurrenz unterschiedliche Varianten differenzierter Güter herstellen. Die ZwischenproduktHersteller produzieren unter Einsatz fixer Produktionsfaktoren. Die EndproduktHersteller produzieren unter Verwendung fixer Produktionsfaktoren auf Unternehmens- und auf Werksebene und unter Einsatz differenzierter Zwischenprodukte. Die Zwischenprodukte sind spezifisch für den Produktionsprozess der Endprodukte. Sie können (kurzfristig) nicht substituiert werden. Geht ein Endproduktunternehmen ins Ausland, um dort zu fertigen, muss es die Zwischenprodukte aus dem Inland importieren.¹⁶ Andere leichter zu substituierende Zwischenprodukte könnten wie einfache und qualifizierte Arbeit modelliert werden. Zur Vereinfachung ist darauf jedoch verzichtet worden.

Die Unternehmen im Sektor mit vollständiger Konkurrenz, der Landwirtschaft, sowie die Zwischen- und die EndproduktHersteller arbeiten mit qualifizierter und einfacher Arbeit. Das Arbeitsangebot ist fix. Die beiden betrachteten Volkswirtschaften unterscheiden sich in der absoluten, nicht jedoch in der relativen Ausstattung mit qualifizierter und einfacher Arbeit, um Effekte, die auf unterschiedlichen Faktorpreisen beruhen, auszuschalten. Die Angebotsseite der Volkswirtschaft ist in Schaubild 11 skizziert.

¹⁶ Diese Annahme spiegelt die Tatsache wider, dass der Handel mit Zwischenprodukten — insbesondere in Sektoren mit einem hohen Anteil multinationaler Unternehmen — in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Vgl. dazu Campa und Goldberg (1997).

Schaubild 11 — Unternehmen und ihre Produktionsfaktoren



Die Individuen teilen ihr Einkommen, das sie ausschließlich aus Arbeit beziehen, auf das homogene landwirtschaftliche Gut und die differenzierten Industriegüter auf. Sie fragen von jeder Variante des differenzierten Gutes, in Abhängigkeit von deren Preis, eine bestimmte Menge nach. Die Preisunterschiede werden durch die Distanzkosten determiniert, die importierte Endprodukte und Zwischenprodukte verteuern. Die Unternehmen stehen vor der Wahl, den Auslandsmarkt durch Exporte oder durch Produktion vor Ort zu bedienen. Es gibt einen Trade off zwischen den Distanzkosten im Exportfall und den zusätzlichen Fixkosten bei der Auslandsproduktion.

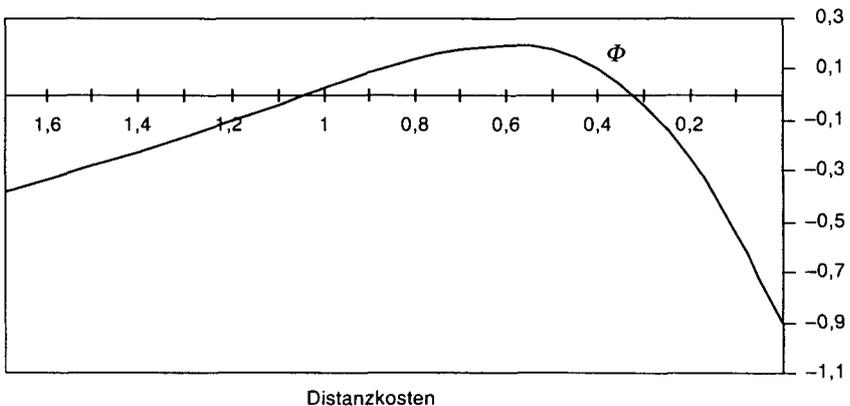
Das Modell wird nicht als statisch aufgefasst sondern als evolutionär im Sinne von Fujita et al. (1999). Die Wirtschaftssubjekte passen sich den sich ständig verändernden Umweltbedingungen stetig an. Sie erreichen durch diese Anpassung ein allgemeines Gleichgewicht: Sämtliche Märkte sind geräumt, die Leistungsbilanz zwischen den Ländern ist ausgeglichen, die Individuen erreichen ihr Nutzenmaximum, und die Unternehmen erzielen aufgrund des freien Markteintritts einen Gewinn von null. Werden negative Gewinne realisiert, treten Unternehmen aus dem Markt aus, sind positive Gewinne erreichbar, kommt es zum Markteintritt. Allerdings hält dieses Gleichgewicht nur so lange, wie sich die Umweltbedingungen nicht ändern, denn jede Änderung der Umweltbedingungen zieht die Notwendigkeit einer erneuten Anpassung nach sich.

Für den Prozess der Globalisierung war die Erhöhung der Mobilität der Produktionsfaktoren durch die Senkung der Transport-, Kommunikations-, Informations- und Transaktionskosten von großer Bedeutung. Um diesen Prozess modelltheoretisch abzubilden, unterstellt Kleinert (1998) in einem Simulationsmodell, dass die Distanzkosten ausgehend von einem hohen Anfangsniveau im Zeitablauf stetig gesunken sind. Das exogene Sinken der Distanzkosten ändert die Profitabilität von Exporten, die mit sinkenden Distanzkosten zunehmen. Auch die Profitabilität der Auslandsproduktion nimmt mit abnehmenden Distanzkosten zu, da hierdurch die Transportkosten der aus dem Inland zu beziehenden Zwischenprodukte sinken. Gleichzeitig verbessert sich die Möglichkeit zur Erzielung von Skalenerträgen auf Werksebene im Zuge der Ausweitung der Auslandsproduktion, was wiederum die Profitabilität ausländischer Tochtergesellschaften erhöht. Anfangs steigt die Profitabilität der Auslandsproduktion mit fallenden Distanzkosten sogar stärker als die Profitabilität der Exporte.

Außer von der Höhe der Distanzkosten ist die Profitabilität der Unternehmensglobalisierung in diesem Modell abhängig von anderen Determinanten. Sie steigt mit der Höhe der Fixkosten auf Unternehmensebene relativ zu denen auf Werksebene und mit der Differenziertheit der Endprodukte und fällt mit zunehmendem Anteil an spezifischen Zwischenprodukten in der Endproduktion.

In Schaubild 12 ist die relative Profitabilität der Exporte zur Auslandsproduktion als zusätzliche Gewinnmöglichkeit im Fall des Wechsels vom Export zur Auslandsproduktion dargestellt. Zu jedem Zeitpunkt, das heißt zu jedem Distanzkostenniveau, beschreibt die Trigger-Kurve Φ den zusätzlichen Gewinn, den ein Unternehmen erzielen könnte, wenn es vom Export zur Auslandsproduktion übergeht.

Schaubild 12 — Profitabilität der Auslandsproduktion im Zeitablauf^a



^aZu den Parameterwerten, mit denen die Kurve des Schaubildes berechnet wurde, vgl. Kleinert (1998).

Die Distanzkosten sinken im Zeitablauf von 1,7 auf 0.¹⁷ Bis zu einem Distanzkostenniveau von etwa 0,55 erhöht sich die Profitabilität der Auslandsproduktion relativ zu den Exporten, danach fällt sie wieder. Bis zu einem Distanzkostenniveau von 1,05 reichen die zusätzlichen variablen Gewinne, die durch die Produktion im Ausland erzielt werden können, jedoch nicht aus, um die Abschreibungen auf die zusätzlichen Fixkosten auf Werksebene zu erwirtschaften, die im Fall einer Auslandsproduktion entstehen. Die Unternehmen ziehen Exporte einer Auslandsproduktion vor. Die Exporttätigkeit nimmt aufgrund sinkender Distanzkosten stetig zu. Erst ab einem Distanzkostenniveau von 1,05 lohnt es sich für ein Unternehmen, eine Tochtergesellschaft im Ausland zu gründen.

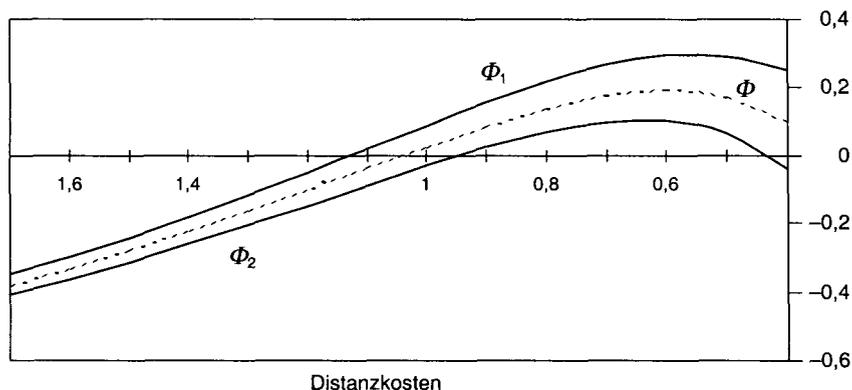
Sinken die Distanzkosten von einem hohen Niveau, reagieren die Unternehmen mit einer Ausweitung ihrer Exporte, bis bei einem bestimmten Niveau die Auslandsproduktion profitabler wird und die Unternehmen Tochtergesellschaften im Ausland gründen. Exportwachstum geht der Auslandsproduktion voran. Dieses Simulationsergebnis steht im Einklang mit der empirischen Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg.

Noch ein zweiter stilisierter Fakt wird durch das Modell reproduziert. Haben zwei Länder eine gleiche relative Faktorausstattung, so schreiten die Unternehmen des großen Landes bei der Internationalisierung der Produktion voran, da ihnen der relativ große Heimatmarkt eine bessere Ausnutzung der Skalenerträge auf Unternehmensebene ermöglicht. Während US-amerikanische Unternehmen bereits in den sechziger und siebziger Jahren zu „global players“ wurden, zogen europäische, japanische und kanadische Unternehmen erst Mitte der achtziger Jahre nach.

Schaubild 13 zeigt die relative Profitabilität der Auslandsproduktion von Unternehmen zweier unterschiedlich großer Volkswirtschaften. Die gestrichelte Kurve ist aus Schaubild 12 übertragen und stellt den symmetrischen Fall dar. Das Land 2 ist in diesem Szenario auf drei Viertel der Größe des Landes 1 reduziert worden. Die relativen Faktorausstattungen wurden konstant gehalten. Die Unternehmen des großen Landes 1 engagieren sich nun früher (bei einem höheren Distanzkostenniveau) mit Produktionsstätten im Ausland als im Referenzszenario, die Unternehmen des kleinen Landes 2 später.

Modelle zur Entstehung multinationaler Unternehmen, die auf unvollkommenem Wettbewerb beruhen, gehen von anderen Determinanten der Internationalisierung der Produktion aus als Faktorproportionentheorien. So spielt die Faktorausstattung nur eine untergeordnete Rolle. Die Internationalisierung der Produk-

¹⁷ Die Ergebnisse sind nur qualitativ interpretierbar. So bedeutet ein Distanzkostenniveau von 0,8 nicht mehr, als dass es höher ist als eines von 0,7 und niedriger als eines von 0,9.

Schaubild 13 — Profitabilität der Auslandsproduktion von Unternehmen in unterschiedlich großen Volkswirtschaften^a

^aZu den Parameterwerten, mit denen die Kurve des Schaubildes berechnet wurde, vgl. Kleinert (1998).

tion hängt vielmehr von der Marktgröße, der Höhe der Skalenerträge, der Differenziertheit der Produkte und der Höhe der Distanzkosten ab. Diese Ansätze ermöglichen daher eine Erklärung ausländischer Direktinvestitionen zwischen Industrieländern, die sich auf einem ähnlichen Stand der wirtschaftlichen Entwicklung befinden. Folgt die Globalisierung dem Muster, das in den Modellen des unvollkommenen Wettbewerbs aufgezeigt wurde, so hätte dies vor allem für die Standortdebatte in Deutschland eine große Bedeutung. Hohe ausländische Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland wären unter diesen Bedingungen nicht vorrangig das Ergebnis zu hoher Löhne oder Steuern oder sonstiger Nachteile des Standortes Deutschland, sondern vielmehr ein Indiz für die hohe Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen auf dem Weltmarkt. In eine ähnliche Richtung deuten Erklärungsansätze für eine vertikale Unternehmensintegration, die im folgenden Abschnitt kurz skizziert werden.

4. Ansätze zur Erklärung der vertikalen Integration von Unternehmen

Die theoretische Forschung zu multinationalen Unternehmen konzentrierte sich in den letzten Jahren stärker auf die horizontale als auf die vertikale Integration. Dies dürfte nicht zuletzt auf die größere empirische Bedeutung der horizontalen Integration zurückzuführen sein, die die vertikale Integration nach dem Zweiten Weltkrieg als die dominierende Form multinationaler Unternehmen abgelöst hat

(Krugman 1990). Seit einiger Zeit nimmt aber auch das Interesse an der vertikalen Integration wieder zu (Feenstra 1998).

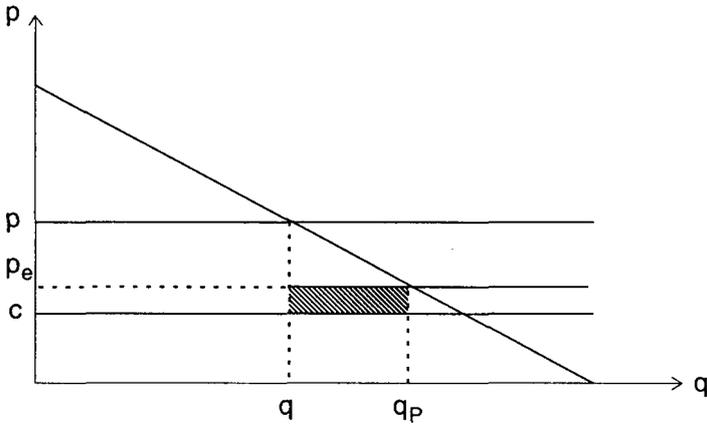
In der ersten Globalisierungswelle, die von etwa 1870 bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs andauerte, war die vertikale Integration die dominierende Strategie multinationaler Unternehmen. Vor allem die Rohstoffverarbeiter in den damaligen Industrieländern waren es, die in anderen Ländern nach Rohstoffquellen suchten. Die Motivation, die dahinter stand, ist in Klodt und Maurer (1996) ausführlich beschrieben. Sie besteht in der Internalisierung von Marktunvollkommenheiten, die durch die monopsonistische Stellung der weiterverarbeitenden Industrie hervorgerufen wird.

Heute beinhaltet die vertikale Integration meistens eine Ausdehnung der Aktivität in nachgelagerte Bereiche, wie Vertrieb, After-Sales-Services oder spezielle Finanzierungen. Meist geht es darum, Qualitätsstandards zu sichern (Economides 1999) und Skaleneffekte auf Unternehmensebene auszunutzen. Klein und Murphy (1997) weisen darüber hinaus noch auf vertikale Verzerrungen hin, die in Verträgen mit Händlern bestehen können. Diese beruhen darauf, dass Produzenten häufig anstelle von Preissenkungen, die allen Käufern zugute kämen, Sonderverkäufe und an spezifische Gütergruppen gebundene Dienstleistungen (Promotion), die nur bestimmten, wohl definierbaren Käufergruppen zugute kommen, vorziehen, um den Preis der von ihnen angebotenen Güter zu senken. Promotion-Aktionen bestehen darin, dass den Konsumenten zusätzlich zum Produkt eine Dienstleistung preisgünstig oder gar kostenlos angeboten wird. Das Motiv ist, nicht den (effektiven) Preis für alle Konsumenten zu senken, sondern nur für eine Gruppe von „Grenznachfragern“, um so die Verkaufsmenge auszudehnen. Es handelt sich also um eine Art Preisdifferenzierung, die den Gewinn des Produzenten erhöht (Schaubild 14).

Gelingt dem Produzenten die Preisdifferenzierung durch Senkung des effektiven Preises der Grenznachfrager auf p_e und eine damit verbundene Mengenausweitung auf die Absatzmenge bei Promotion q_p , so erzielt er einen Mehrertrag in Höhe des grauen Rechtecks.

Da die Konsumenten die Dienstleistung nicht vollständig zahlen, führt ein vollkommener Wettbewerb der Händler nicht zum optimalen Promotionergebnis. Sind die zu erbringenden Promotionleistungen nicht hinreichend vertraglich festgelegt oder festlegbar, kann ein Händler, der im vollständigen Wettbewerb steht, sich kurzfristige (zusätzliche) Gewinne verschaffen, indem er nicht die geforderte Menge an Promotion anbietet und so Kosten spart. Er hat aus zwei Gründen einen Anreiz zu einem solchen Verhalten: Erstens kann er auf Kosten anderer Händler „Trittbrett fahren“, und zweitens geht der entgangene Gewinn in erster Linie zu Lasten des Produzenten. Eine unzureichende Händlerpromotion ist daher ein starkes Motiv für Produzenten, eine vertikale Integration anzustreben, da sie anderenfalls den Händlern die Dienstleistung Promotion entweder

Schaubild 14 — Preisdifferenzierung durch Promotion



abkaufen oder ihnen Renten überlassen müssten, um sicherzustellen, dass die Promotion auch durchgeführt wird. Jede Art überlassener Rente schafft jedoch eine andere Art von Verzerrung, deren deutlichste Ausprägung das sukzessive Monopol mit seiner doppelten Marginalisierung ist. Auch dort besteht die effizienteste Marktform in einer vertikal integrierten Struktur.

Zumindest zwei Gründe sprechen dafür, dass Unternehmen in den letzten Jahren bei ihren Auslandsaktivitäten immer häufiger die Vorteile einer vertikal integrierten Struktur genutzt haben. Zum einen steigen die Renten, die ein ausländischer Importeur abschöpfen kann, mit zunehmenden Exporten des Inlandsunternehmens an, während die Fixkosten zum Aufbau eines eigenen Vertriebsnetzes im Ausland hiervon unberührt bleiben. Die Intensivierung des interindustriellen und intraindustriellen Handels dürfte multinationale Unternehmen daher dazu veranlasst haben, durch vertikale Integrationsbemühungen den Vertrieb ihrer Produkte im Ausland zu fördern. Zum anderen bietet eine immer stärkere Verknüpfung von Produkt und Dienstleistung mehr und mehr Raum für Preisdifferenzierungen, wie sie in Schaubild 14 dargestellt sind. So wird bei dem Kauf von Kraftfahrzeugen zusätzlich eine günstige Finanzierung oder die kostenfreie Entsorgung älterer Fahrzeuge angeboten. Computer-Hardware wird mit kompatiblen Software-Paketen gebündelt, und Mobiltelefone werden komplett mit Netzkarten angeboten.

Die Erklärungsansätze für eine vertikale Unternehmensintegration deuten ebenso wie die oben beschriebenen „proximity-concentration“-Modelle darauf hin, dass die Sicherung alter und die Erschließung neuer Absatzmärkte das wesentliche Motiv für die Auslandsaktivitäten multinationaler Unternehmen dar-

stellen. Ob dies in der Tat der Fall ist, ist jedoch letztlich eine empirische Frage. Sie steht im Mittelpunkt des folgenden Abschnitts.

II. Internationale Direktinvestitionen und Beschäftigungsstruktur

Die Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung durch die Internationalisierung der Produktion wird in Deutschland insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten Situation am deutschen Arbeitsmarkt diskutiert. Die Befürchtung ist, dass der verschärfte internationale Wettbewerb die hohen Zuwächse der Arbeitslosenraten zumindest teilweise mitverschuldet hat. Zu der These, dass kostengünstige Importe aus dem Ausland die Löhne drücken bzw. Arbeitslosigkeit verursachen, die in der „trade and wages“-Debatte schon seit Jahren diskutiert wird, ist in den neunziger Jahren die Befürchtung des Exportes von Arbeitskräften durch ausländische Direktinvestitionen hinzugekommen.

1. Beschäftigungswirkungen in den theoretischen Modellen

Die in Abschnitt C.I vorgestellten Modelle geben kaum direkte Antworten auf die Frage nach den Beschäftigungswirkungen der Unternehmensglobalisierung. Es handelt sich bei fast allen um allgemeine Gleichgewichtsmodelle, deren Schwerpunkt nicht auf dem Arbeitsmarkt liegt. Annahmegemäß sind in diesen Modellen im Gleichgewicht (und nur Gleichgewichte werden betrachtet) die Arbeitsmärkte geräumt. So können nur aus Faktorpreisveränderungen Rückschlüsse auf die inländische Faktornachfrage gezogen werden.

Als erster Hinweis können Wohlfahrtswirkungen dienen. Zwar kommen alle einschlägigen Modelle zu dem Ergebnis, dass im Zuge der Internationalisierung der Produktion die Gesamtwohlfahrt steigt. Jedoch ist es durchaus möglich, dass die Wohlfahrtsgewinne eines Landes oder einer Gruppe von Faktoren die Verluste anderer Länder oder Faktorgruppen kompensieren. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass es im Globalisierungsprozess Verlierer gibt.

In den Faktorproportionenmodellen (Helpman 1984; Krugman 1995) sind die jeweils relativ knappen Faktoren im In- und Ausland die Verlierer der Unternehmensglobalisierung. In humankapitalreichen Ländern wie Deutschland verliert der Faktor geringer qualifizierte Arbeit durch eine Unternehmensglobalisierung. Kann er sich nicht durch Preisveränderungen anpassen, erfolgen Mengenreduktionen. Die Anbieter von geringer qualifizierter Arbeit sind weit stärker von Ar-

beitslosigkeit betroffen, während es bei höher qualifizierten Arbeitskräften zu Angebotsengpässen kommt. Da die Arbeitslosenzahlen diese Tendenz widerspiegeln, ist auf Grundlage dieses Modells häufig auf einen Export von Arbeitsplätzen im Zuge der Unternehmensglobalisierung geschlossen worden.

In Modellen des unvollkommenen Wettbewerbs beruht die Entstehung multinationaler Unternehmen nicht auf Faktorpreisunterschieden. Stattdessen liegt das Schwergewicht der Erklärung auf Cross-Investments zwischen Ländern mit ähnlicher relativer Faktorausstattung. Auch in diesen Modellen steigt die Gesamtwohlfahrt beider Volkswirtschaften, jedoch kann es zu Wohlfahrtsverlusten einiger Länder oder Faktorgruppen kommen. Die Wohlfahrtswirkungen sind von den Wettbewerbsbedingungen abhängig. So kommen unterschiedliche Modellansätze bei unterschiedlichen Parameterkonstellationen bezüglich der Arbeitmarkteffekte zu unterschiedlichen Ergebnissen. Im Ansatz von Markusen und Venables (1995) ist eine Internationalisierung von Unternehmensstrukturen grundsätzlich sowohl für das Gastland als auch für das Heimatland vorteilhaft. Nur bei sehr niedrigen Distanzkosten und sehr großen Faktorpreisunterschieden kommt es zu einer Wohlfahrtsverschlechterung im Heimatland des investierenden Unternehmens. Im Modell von Kleinert (1998, 1999) führt die Internationalisierung der Produktion im Heimatland zu einer stärkeren qualifikatorischen Lohndifferenzierung und im Gastland zu einer Konvergenz der Reallöhne der beiden Beschäftigungsgruppen. Verhindern institutionelle Regelungen eine Anpassung der Lohnstruktur, so nimmt im Heimatland die Nachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitskräften tendenziell ab, während die Nachfrage nach höher qualifizierter Arbeit ansteigt. Im Gastland träte der entgegengesetzte Effekt ein. Die Position der Anbieter einfacher Arbeit verbesserte sich, die Anbieter qualifizierter Arbeit sähen sich einer höheren Arbeitslosigkeit gegenüber. Allerdings fällt die Wirkung auf die relative Faktorbeschäftigung in diesem Ansatz deutlich schwächer aus als in den Faktorproportionenmodellen, da die „proximity-concentration“-Ansätze realistischerweise unterstellen, dass die Faktorausstattungen in Ländern, die sich auf einem ähnlichen Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung befinden, weitgehend identisch sind.

Die Gesamtwohlfahrt im Heimatland des multinationalen Unternehmens steigt im Modell von Kleinert (1998, 1999) in jedem Fall. Die Gewinne der Anbieter höher qualifizierter Arbeit fallen höher aus als die Verluste der Anbieter einfacher Arbeit. Die Gesamtwohlfahrt des Gastlandes kann dagegen kurzfristig fallen. Die Gewinne der Anbieter einfacher Arbeit können die Verluste der Anbieter qualifizierter Arbeit nicht kompensieren. Fallen die Distanzkosten jedoch weiter, wird ein Niveau erreicht, bei dem die Internationalisierung von Unternehmen auch für das Gastland insgesamt Wohlfahrtsgewinne ermöglicht. Kurzfristig müsste das Gastland jedoch Wohlfahrtseinbußen hinnehmen. Theoretisch lassen sich diese vom Heimland zwar ausgleichen, jedoch erscheint es in der

Realität eher unwahrscheinlich, dass pareto-effiziente internationale „Globalisierungsausgleichstransfers“ zwischen Gewinnern und Verlieren zustande kämen.

Die theoretische Analyse der Entstehung multinationaler Unternehmen ergibt kein einheitliches Bild der zu erwartenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Im Rahmen von Faktorproportionenmodellen lassen sich Anpassungen vorher-sagen, jedoch ist die Anwendung dieses Modellrahmens zur Erklärung multinationaler Unternehmen aufgrund des unterstellten vollkommenen Wettbewerbs nicht unproblematisch. Theoretisch überzeugender sind die Ansätze, die auf unvollkommenem Wettbewerb beruhen. Diese lassen jedoch keine eindeutigen Schlüsse über die Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt zu. Die Wirkungen ausländischer Direktinvestitionen auf die Arbeitsmärkte der Gast- und Heimatländer sollen daher im Folgenden mit Blick auf die in- und ausfließenden Direktinvestitionsströme in Deutschland empirisch untersucht werden.

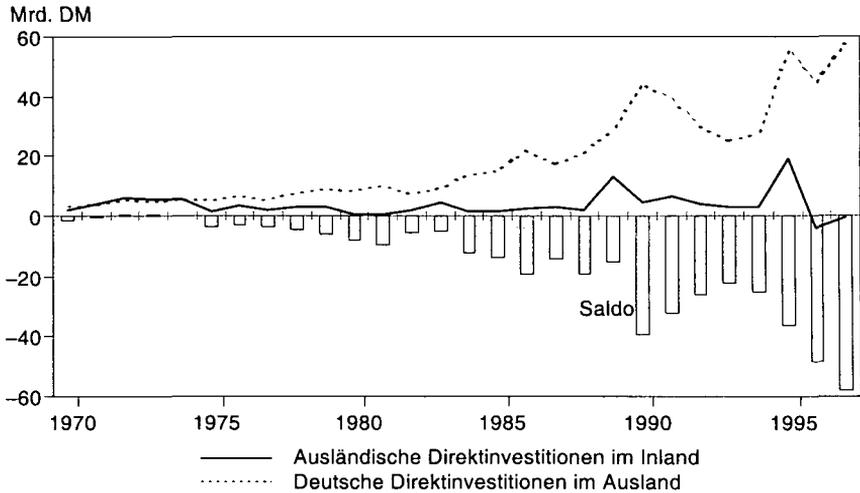
2. Deutsche Direktinvestitionen im internationalen Vergleich

Die deutschen Direktinvestitionen im Ausland weisen seit der Mitte der achtziger Jahre eine äußerst dynamische Entwicklung auf. Betragen die im Zuge von Direktinvestitionen ins Ausland abfließenden Kapitalströme im Jahr 1983 noch etwa 5 Mrd. DM, so haben sie sich bis zum Jahr 1997 auf annähernd 58 Mrd. DM mehr als verelfacht (Schaubild 15). Demgegenüber entwickelte sich das Engagement ausländischer Investoren in Deutschland weit weniger dynamisch. Von zwei kurzen Boomphasen, 1989–1991 und 1995, einmal abgesehen, verharren die Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen in Deutschland auf dem geringen Niveau der frühen achtziger Jahre von etwa 2 Mrd. DM. Der Saldo der Direktinvestitionen bewegte sich in den neunziger Jahren zwischen 20 und 60 Mrd. DM und war damit weitaus höher als in den Jahrzehnten zuvor.

Es ist vor allem die Koinzidenz zwischen der Entstehung dieses Negativsaldo und der zunehmenden Arbeitslosigkeit, die in der öffentlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion in Deutschland der Befürchtung Nahrung gegeben hat, dass die fortschreitende Unternehmensglobalisierung die Beschäftigungsaussichten deutscher Arbeitnehmer nachhaltig beeinträchtigt. So einleuchtend diese Argumentation auf den ersten Blick auch sein mag, so gibt es doch mehrere Gründe, die es fraglich erscheinen lassen, von dieser Koinzidenz auf eine eindeutige Ursache-Wirkung-Beziehung zu schließen.

Zunächst ist es nicht ausgeschlossen, dass der aus der deutschen Zahlungsbilanz abgeleitete Negativsaldo zu einem beträchtlichen Teil ein statistisches Artefakt darstellt. So hat Klodt (1998a) gezeigt, dass sich das Defizit in der deutschen Direktinvestitionsbilanz stark verringert, wenn man anstelle der Zahlungs-

Schaubild 15 — Deutsche Direktinvestitionen nach der Zahlungsbilanzstatistik 1970–1997



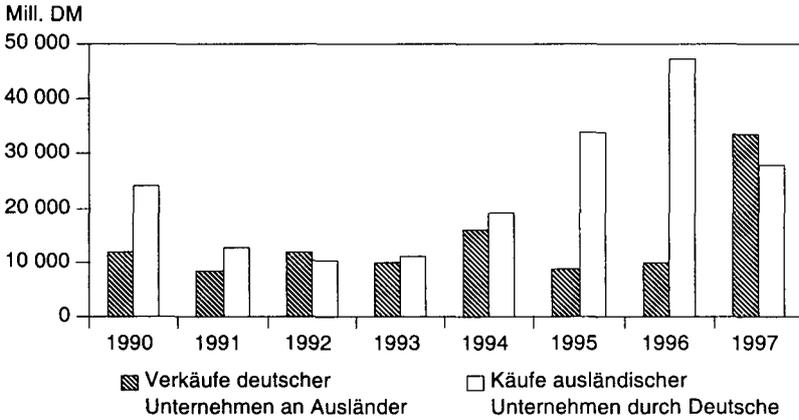
Quelle: Deutsche Bundesbank (1999a).

bilanzstatistik die Bestandsstatistik der Deutschen Bundesbank zugrunde legt. Ermittelt man die ein- und ausfließenden Kapitalströme alternativ aus den ausländischen Zahlungsbilanzen, so ergibt sich sogar eine weitgehend ausgeglichene deutsche Direktinvestitionsbilanz (Klodd 1998a). Der Grund für die Diskrepanzen dürfte darin zu sehen sein, dass die unterschiedlichen Datenquellen auf einer jeweils anderen Datenbasis beruhen.

Auch die Bilanz der Fusionen zwischen deutschen und ausländischen Unternehmen weist in den neunziger Jahren keinen ausgeprägten Negativsaldo auf. Lediglich in den Jahren 1995 und 1996 fielen die Käufe ausländischer Unternehmen durch deutsche Investoren deutlich höher aus als das Engagement ausländischer Investoren in Deutschland (Schaubild 16). Dieser Saldo ist jedoch nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass deutsche Unternehmen bei Großfusionen eher als Käufer aufgetreten sind, während ausländische Unternehmen eher bei der Akquisition mittelständischer Unternehmen in den Vordergrund traten und daher die jährlichen Schwankungen des Saldos relativ kräftig ausfallen können.

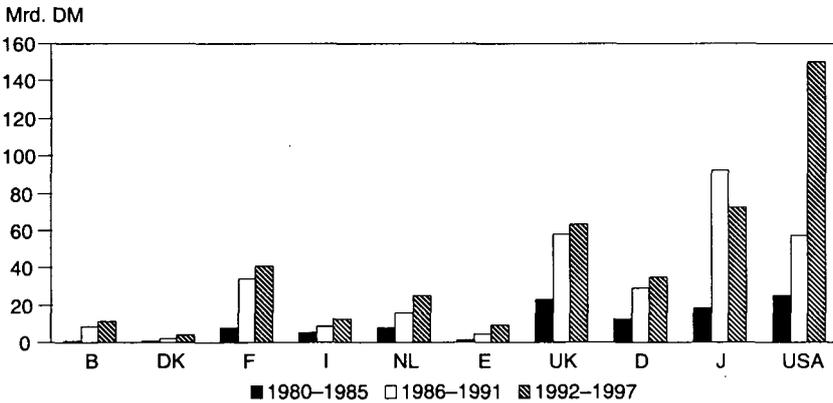
Weiterhin ist zu beachten, dass der kräftige Anstieg der Auslandsinvestitionen seit der Mitte der achtziger Jahre nicht allein ein deutsches Phänomen ist. Schaubild 17 zeigt, dass die Auslandsinvestitionen anderer OECD-Länder ebenfalls stark angestiegen sind und teilweise die deutschen Steigerungsraten über-

Schaubild 16 — Fusionen mit Beteiligung deutscher Unternehmen 1990–1997



Quelle: UNCTAD (1998).

Schaubild 17 — Ausländische Direktinvestitionen ausgewählter Industrieländer 1980–1997 (Jahresdurchschnitt)



B=Belgien, DK=Dänemark, F=Frankreich, I=Italien, NL=Niederlande, E=Spanien, UK=Ver- einigtes Königreich, D=Deutschland, J=Japan, USA=Vereinigte Staaten von Amerika.

Quelle: OECD (1999f, 1999g); eigene Berechnungen.

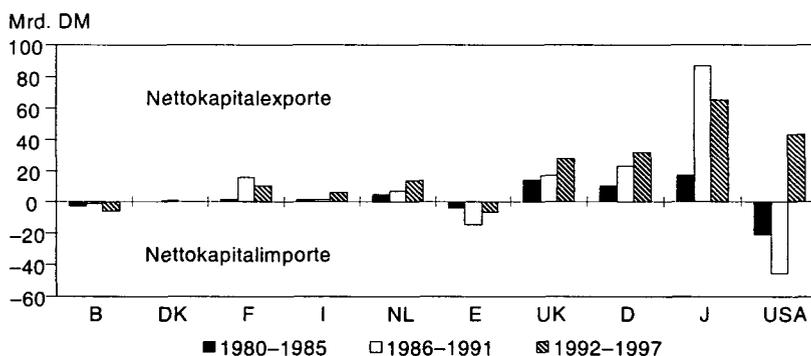
troffen haben. Preisbereinigt verdreifachten sich die jährlichen durchschnittlichen Auslandsinvestitionen zwischen 1980–1985 und 1986–1991, danach ver- langsamte sich der Anstieg ein wenig. Trotz dieser recht einheitlichen Entwick-

lung gibt es deutliche Unterschiede im Hinblick auf das Ausgangsniveau und die Wachstumsraten. Die europäischen Staaten und Japan erreichten höhere Zuwachsraten in den achtziger Jahren, die Vereinigten Staaten in den neunziger Jahren. So beruht das Wachstum ausländischer Direktinvestitionen in diesem Jahrzehnt fast ausschließlich auf dem gestiegenen Engagement US-amerikanischer Unternehmen.

Offensichtlich hat es nicht nur in Deutschland, sondern in einer Vielzahl von Industrieländern eine Tendenz zu verstärkten Direktinvestitionen im Ausland gegeben. Dies gilt insbesondere auch für Länder wie die Vereinigten Staaten, Japan und das Vereinigte Königreich, die sich in einem weit geringeren Ausmaß als Deutschland mit Arbeitsmarktproblemen konfrontiert sehen. Japan und das Vereinigte Königreich hatten sogar — ähnlich wie Deutschland — im gesamten Untersuchungszeitraum einen negativen Saldo der Direktinvestitionsbilanz zu verbuchen (Schaubild 18). Dies gilt für die neunziger Jahre auch für die Vereinigten Staaten.

Bemerkenswert ist auch die deutlich negative Beziehung zwischen der Höhe des Ausgangsniveaus der inländischen Direktinvestitionsquote¹⁸ und ihrer Wachstumsrate¹⁹ (Schaubild 19). So erzielten etwa die Niederlande und das

Schaubild 18 — Saldo der Direktinvestitionsbilanzen im internationalen Vergleich 1980–1997 (Jahresdurchschnitt)



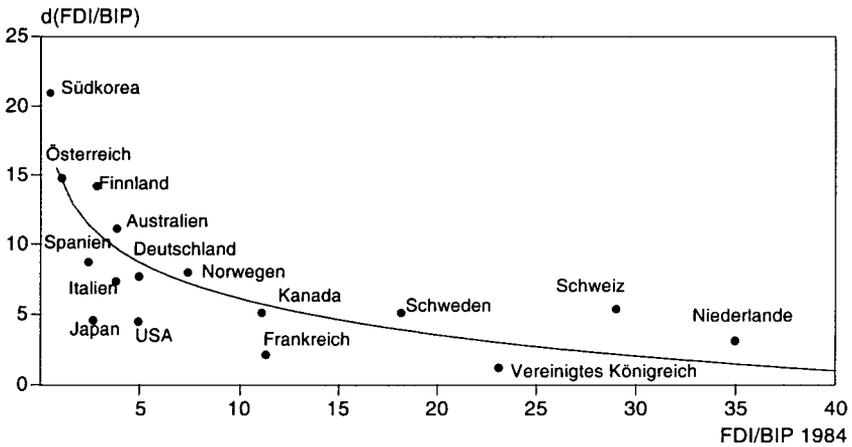
B=Belgien, DK=Dänemark, F=Frankreich, I=Italien, NL=Niederlande, E=Spanien, UK=Vereinigtes Königreich, D=Deutschland, J=Japan, USA=Vereinigte Staaten von Amerika.

Quelle: OECD (1999f, 1999g); eigene Berechnungen.

¹⁸ Die inländische Direktinvestitionsquote berechnet sich als Anteil des inländischen Direktinvestitionsbestandes im Ausland am inländischen Bruttoinlandsprodukt.

¹⁹ Die Regressionsgleichung lautet $\ln(d(\text{FDI}/\text{BIP})) = 2,698 - 0,446 \ln(\text{FDI}/\text{BIP})$. $R^2 = 0,635$. Beide Variablen sind signifikant auf dem Ein-Prozent-Niveau.

Schaubild 19 — Ausgangsniveau und jährliche Wachstumsrate der inländischen Direktinvestitionsquoten 1984–1996 (Prozent)



Quelle: OECD (1999g, 1999h); eigene Berechnungen nach Klodt und Maurer (1996).

Vereinigtes Königreich, deren Investitionsquoten bereits im Ausgangsjahr 1984 ein relativ hohes Niveau erreichten, in den Folgejahren lediglich relativ niedrige Wachstumsraten. Länder wie Südkorea, Österreich oder Finnland, die von einem relativ niedrigen Ausgangsniveau aus starteten, konnten dagegen weitaus höhere Wachstumsraten verbuchen.

Es ist offenbar zu einem Aufholprozess bei den Direktinvestitionen im Ausland gekommen, der dazu führt, dass sich die Direktinvestitionsquoten der Industrieländer mehr und mehr angleichen. Aus diesem Blickwinkel ist die rapide Entwicklung der deutschen Auslandsinvestitionen lediglich eine Reaktion auf den seit Mitte der achtziger Jahre bestehenden Nachholbedarf. Offensichtlich erfordern die abnehmende Segmentierung der Weltmärkte und der Strukturwandel im Produktionsprozess, dass Unternehmen in hoch entwickelten Industrieländern einen höheren Anteil ihrer Wertschöpfung über handelsbegleitende Direktinvestitionen im Ausland erbringen müssen, als dies in der Vergangenheit der Fall war, um ihre Absatzmärkte im Ausland zu sichern (Klodt und Maurer 1996). Neuere theoretische Arbeiten (Kleinert 1999), die zeigen, dass sich die Globalisierung von Unternehmensstrukturen eher sprunghaft als linear vollzieht, unterstreichen diese Notwendigkeit.

Insgesamt wird vor diesem Hintergrund deutlich, dass es vorschnell wäre, allein aus der dynamischen Entwicklung der deutschen Direktinvestitionen im Ausland Rückschlüsse auf die Beschäftigungswirkungen der Unternehmensglo-

balisierung zu ziehen. Hierfür bedarf es einer detaillierten Untersuchung der deutschen Direktinvestitionsströme. Von besonderer Bedeutung ist die Frage, von welchem Motiv sich die deutschen Unternehmen bei ihrer Investitionsentscheidung leiten lassen.

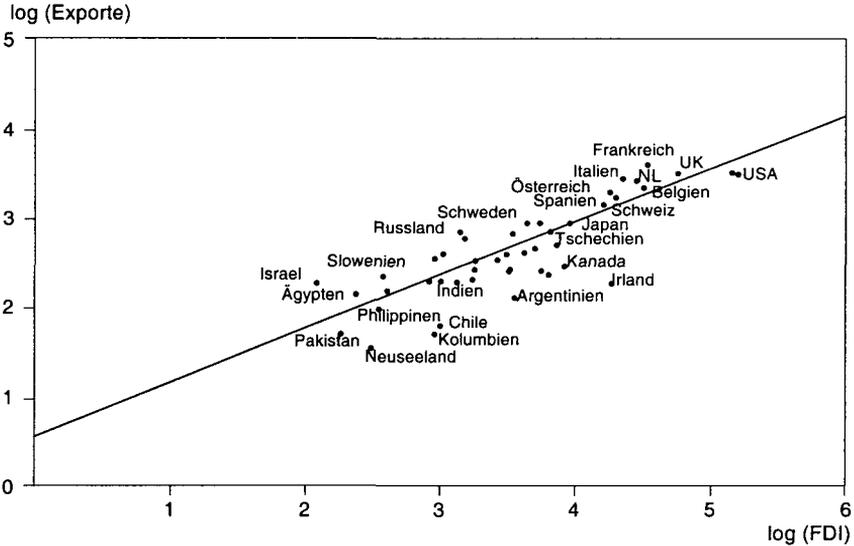
Steht vorrangig das Motiv im Vordergrund, die Faktorpreisdifferenzen zwischen verschiedenen Standorten zu nutzen, so hätte dies ernst zu nehmende Auswirkungen auf die Beschäftigungschancen geringer qualifizierter Arbeitnehmer, wie die Faktorproportionenmodelle verdeutlichen. Ist es dagegen das Hauptmotiv der investierenden Unternehmen, neue Absatzmärkte zu erschließen oder bestehende Absatzmärkte durch begleitende Direktinvestitionen zu sichern und Skalenerträge auf Werks- und Unternehmensebene zu realisieren, wie es die „proximity-concentration“-Ansätze unterstellen, so dürfte die Unternehmensglobalisierung langfristig eher zur Sicherung der Arbeitsplätze in Deutschland beitragen, da sie unter diesen Bedingungen die Exportfähigkeit deutscher Unternehmen stützt und ausbaut. Im Folgenden wird daher der Versuch unternommen, anhand des Zusammenhangs zwischen Außenhandel und Direktinvestitionen sowie der regionalen und sektoralen Struktur der deutschen Auslandsinvestitionen Anhaltspunkte über die Investitionsmotive multinationaler Unternehmen zu gewinnen.

3. Direktinvestitionen und Außenhandel

Der Zusammenhang zwischen ausländischen Direktinvestitionen und Exporten kann erste Aufschlüsse über die Beschäftigungswirkungen des Auslandsengagements deutscher Unternehmen geben. Steht als Investitionsmotiv der Unternehmen die Markterschließung und Absatzförderung im Ausland im Vordergrund, so müssten Auslandsstandorte, die einen relativ hohen Anteil deutscher Exporte attrahieren, gleichzeitig auch bevorzugte Standorte für Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen sein. Die Beziehung zwischen ausländischen Direktinvestitionen und Exporten deutscher Unternehmen dürfte unter diesen Bedingungen eher komplementär als substitutiv ausfallen.

Empirische Untersuchungen am aktuellen Rand bestätigen diese Hypothese (Schaubild 20). Die Direktinvestitionsbestände und die Exporte deutscher Unternehmen wiesen im Jahr 1997 eine hohe regionale Korrelation auf. Auch in einer längerfristigen Betrachtung zeigt sich eine deutliche Komplementarität zwischen ausländischen Direktinvestitionen und Exporten. So waren in den neunziger Jahren die deutschen Direktinvestitionsbestände im Ausland und die Exporte deutscher Unternehmen durchweg signifikant positiv korreliert, und zwar mit einem weitgehend konstanten Korrelationskoeffizienten von etwa 0,7 (Tabelle 8).

Schaubild 20 — Exporte und auswärtige Direktinvestitionsbestände 1997



Quelle: Deutsche Bundesbank (1999b); OECD (1999h); eigene Berechnungen.

Die Ursache dieser Komplementarität dürfte zum einen in dem angesprochenen exportfördernden Charakter der Direktinvestitionen zu suchen sein. Darüber hinaus sind die Aktivitäten ausländischer Werke multinationaler Unternehmen häufig stark auf einheimische Zwischenprodukte angewiesen, die ins Ausland exportiert werden müssen. So verursacht die Produktion im Ausland eine zunehmende Exporttätigkeit. Exporte schaffen andererseits die Voraussetzung für eine erfolgreiche Produktion im Ausland, indem sie Produkte auf ausländischen Märkten bekannt machen und so die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen im Ausland erhöhen.

Tabelle 8 — Korrelation zwischen Exporten und ausländischen Direktinvestitionen 1990–1997 (Korrelationskoeffizienten)

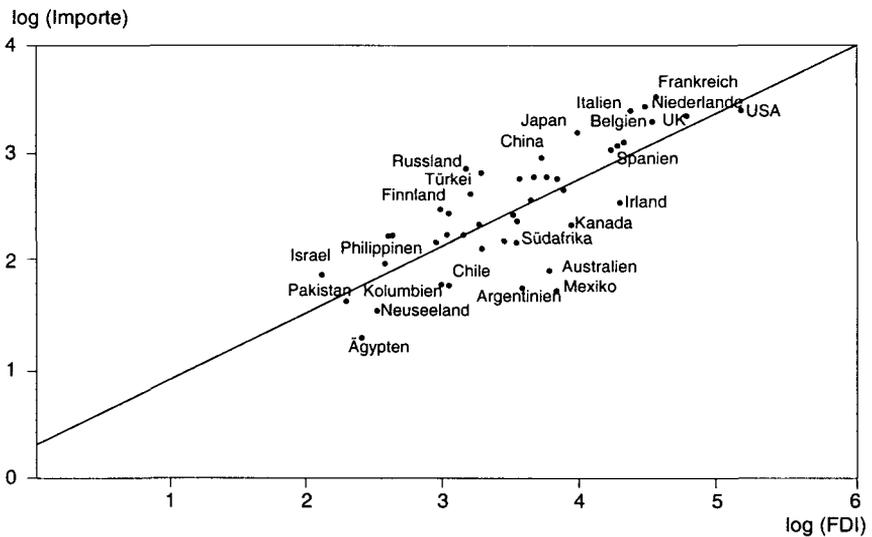
Jahr	Korrelationskoeffizient	Jahr	Korrelationskoeffizient
1990	0,72	1994	0,74
1991	0,69	1995	0,76
1992	0,68	1996	0,74
1993	0,70	1997	0,74

Quelle: Deutsche Bundesbank (1999a; 1999b); OECD (1999h); eigene Berechnungen.

Das eher komplementäre als substitutive Verhältnis deutscher Exporte und Direktinvestitionen ist von Jungmittag (1996) auch für die Entwicklung in der Zeit bestätigt worden. Eine ökonometrische Analyse der deutschen Außenwirtschaftsbeziehungen mit vier Partnerländern (USA, Frankreich, Vereinigtes Königreich und Italien) offenbart langfristig eine komplementäre Beziehung; kurzfristig jedoch kann es auch zu einer Substitution von Exporten durch Direktinvestitionen kommen.

Auch zwischen den deutschen Importen und den Direktinvestitionsbeständen deutscher Unternehmen im Ausland ist eine positive Korrelation zu beobachten (Schaubild 21).

Schaubild 21 — Importe und auswärtige Direktinvestitionsbestände 1997



Quelle: Deutsche Bundesbank (1999b); OECD (1999h); eigene Berechnungen.

Offenbar haben multinationale Unternehmen durch die Internationalisierung ihrer Produktion ein weltweites Netz wirtschaftlicher Aktivitäten geschaffen, deren einzelne Punkte durch den internationalen Handel miteinander verbunden sind. Gut 40 Prozent des weltweiten Außenhandels findet mittlerweile innerhalb multinationaler Unternehmen statt (Panič 1997). Dabei sind die Kontakte der Unternehmen zum Heimatland in der Regel besonders eng. So ist es nicht verwunderlich, dass auch Importe und auswärtige Direktinvestitionen stark korreliert sind.

Dieser enge Zusammenhang zwischen deutschen Importen und deutschen Direktinvestitionen im Ausland wird häufig als ein Indiz dafür gewertet, dass die Globalisierung von Unternehmensstrukturen Arbeitsplätze im Inland gefährdet. So spricht zumindest eine anekdotische Evidenz dafür, dass der durch Importkonkurrenz ausgelöste dynamische Wettbewerb viele Unternehmen in humankapitalreichen Ländern dazu veranlasst hat, ihre Wertschöpfungsketten aufzubrechen und arbeitsintensive Zwischenproduktionen in Standorte zu verlagern, die relativ reichlich mit einfacher Arbeit ausgestattet sind (Stichwort „Outsourcing“).²⁰ Eine solche Verlagerung kann sowohl über die Vergabe von Teilaufträgen an bereits bestehende Unternehmen im Ausland als auch durch eine Gründung von ausländischen Tochtergesellschaften erfolgen. In beiden Fällen sinkt durch die Substitution von Standorten bei der Produktion relativ arbeitsintensiver Zwischengüter die Nachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitskräften im humankapitalreichen Inland.

Eine enge positive Beziehung zwischen den deutschen Importen insgesamt und den Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland ist jedoch nur sehr bedingt als ein Indiz für eine Internationalisierung der Wertschöpfungsketten zu werten. Eine zielgerichtete Analyse müsste vielmehr auf die Entwicklung des Imports von *Zwischenprodukten* abzielen. Während für die Vereinigten Staaten empirische Analysen vorliegen, die darauf verweisen, dass der Anteil importierter Zwischenprodukte an den gesamten intermediären Inputs in einer Vielzahl arbeitsintensiver Branchen im Zeitverlauf zugenommen hat (Campa und Goldberg 1997; Audet 1996), liegen für Deutschland keine entsprechenden Studien vor. Dies ist nicht zuletzt auf eine unbefriedigende Datenlage zurückzuführen, da die für ausgewählte Jahre erstellten Input-Output-Tabellen für Deutschland keine ausreichend vergleichbaren Informationen über einen längeren Zeitraum bereithalten.

Erste (indirekte) Ansatzpunkte über die quantitative Bedeutung der ausländischen Auftragsfertigung für die deutsche Wirtschaft bieten Klodt, Stehn et al. (1994). Sie analysieren das Ausmaß der Auftragsfertigung anhand von Daten über die so genannte passive Lohnveredelung.²¹ Ihre Ergebnisse zeigen, dass die deutschen Unternehmen zunehmend von der Auftragsfertigung Gebrauch machen. Die Importe nach Lohnveredelung, also die Güter, die nach ihrer Bearbeitung im Ausland wieder nach Deutschland importiert werden, sind zwischen 1989 und 1992 um mehr als 70 Prozent angestiegen. Die Auftragsfertigung deut-

²⁰ Neuere Untersuchungen aus dem Institut für Weltwirtschaft zeigen, dass diese anekdotische Evidenz jedoch kaum durch die ökonometrische Evidenz gedeckt wird (Diehl 1999).

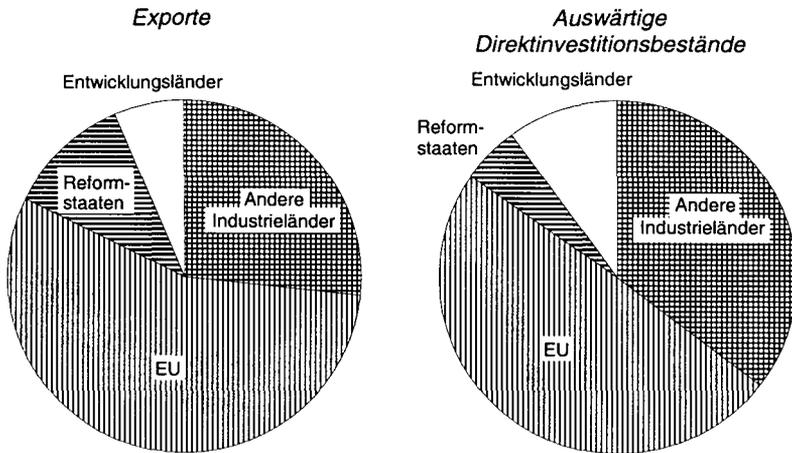
²¹ Liefern deutsche Unternehmen dem ausländischen Auftragnehmer Rohstoffe oder Vorprodukte, so entspricht die Auftragsfertigung der passiven Lohnveredelung.

scher Unternehmen in Mittel- und Osteuropa hat sich in diesem Zeitraum sogar mehr als verdoppelt. Trotz dieser recht dynamischen Entwicklung sollten die quantitativen Effekte auf die deutsche Beschäftigungsstruktur jedoch nicht überschätzt werden. Denn den veredelten Gütern aus dem Ausland in Höhe von 9,6 Mrd. DM steht ein Produktionswert im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands von 2 153,7 Mrd. DM gegenüber. Der wertmäßige Anteil der Güter, die im Ausland bearbeitet werden, beschränkt sich damit auf ungefähr 0,4 Prozent. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt der Sachverständigenrat (SVR 1997). Er zeigt zum einen, dass der Veredelungshandel Deutschlands im Zeitraum 1980–1994 lediglich von geringer Bedeutung war, und verweist zum anderen darauf, dass der Anteil der importierten Vorleistungen an den gesamten Vorleistungen in Deutschland seit der Mitte der achtziger Jahre rückläufig ist (SVR 1997: 57 f.).

4. Die regionale Struktur der deutschen Direktinvestitionen

Die regionale Struktur der ausfließenden Direktinvestitionen Deutschlands stimmt weitestgehend mit den Außenhandelsstrukturen überein (Schaubild 22). Die bedeutendsten Partner sind die Länder der Europäischen Union mit einem Anteil von etwa 50 Prozent an den gesamten ausländischen Direktinvestitionen

Schaubild 22 — Die regionale Struktur der Exporte und auswärtigen Direktinvestitionen Deutschlands 1997



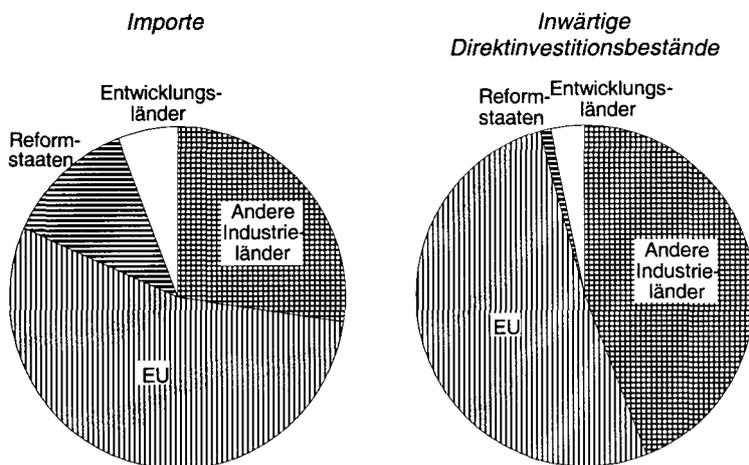
Quelle: Deutsche Bundesbank (1999b); OECD (1999h); eigene Berechnungen.

Deutschlands und einem Anteil von annähernd 60 Prozent am deutschen Außenhandel. Der Anteil der anderen Industrieländer ist bei den Direktinvestitionsbeständen 1997 deutlich höher (35 Prozent) als beim Handel (23 Prozent). Insgesamt sind die Industrieländer mit einem Anteil von über 80 Prozent die wichtigsten Partner der deutschen Unternehmen. Stark zugenommen hat das Gewicht der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten und Chinas²², die seit 1989 ihren Anteil an den deutschen Direktinvestitionsbeständen im Ausland auf über 5 Prozent ausbauen konnten.

Über die Hälfte des deutschen auswärtigen Direktinvestitionsbestandes und über 40 Prozent der deutschen Exporte konzentrieren sich auf lediglich sechs Länder, die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich, Frankreich und die Beneluxländer. Wichtigstes Gastland waren im Jahr 1997 die Vereinigten Staaten mit einem Anteil von 26 Prozent aller deutschen Direktinvestitionsbestände im Ausland, größter Handelspartner war Frankreich mit einem Anteil von 11 Prozent.

Noch stärker ist die Rolle der Industrieländer bei den inwärts gerichteten Aktivitäten (Schaubild 23). Nur etwa 1 Prozent des Bestandes ausländischer Direkt-

Schaubild 23 — Die regionale Struktur der Importe und inwärtigen Direktinvestitionen in Deutschland 1997



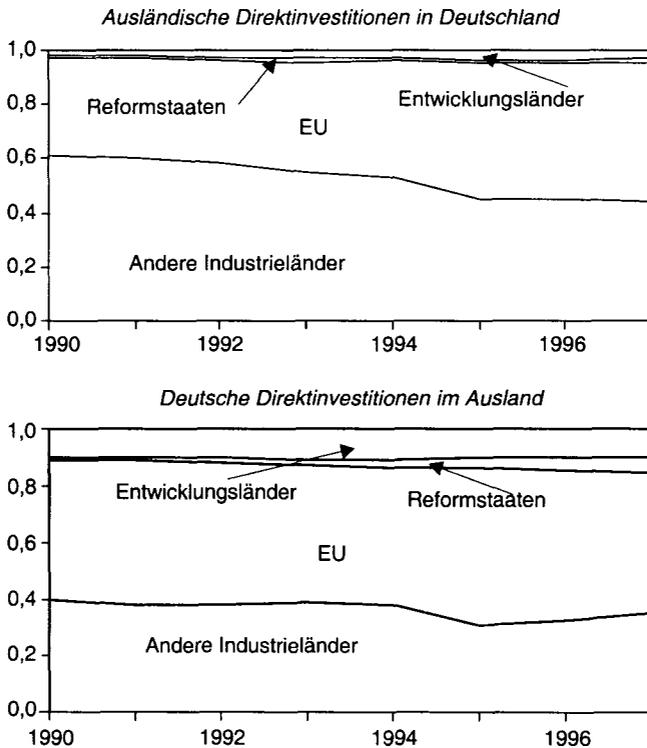
Quelle: Deutsche Bundesbank (1999b); OECD (1999h); eigene Berechnungen.

²² Die Kategorie Reformstaaten beinhaltet die Länder Belarus, Bulgarien, China, Kasachstan, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Russland, Serbien und Montenegro, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ukraine und Ungarn.

investitionen in Deutschland stammt aus Mittel- und Osteuropa, 3 Prozent stammen aus den Entwicklungsländern. Größer ist die Bedeutung dieser Ländergruppen bei den Importen. So kamen 13 Prozent aller deutschen Importe 1997 aus den Reformstaaten, 6 Prozent aus Entwicklungsländern. Der Anteil der EU-Mitgliedsländer am Investitionsbestand ausländischer Unternehmen in Deutschland beträgt etwas über 50 Prozent und entspricht somit dem EU-Anteil an den gesamten deutschen Importen. Der hohe Anteil der anderen Industrieländer am Direktinvestitionsbestand geht fast ausschließlich auf das Konto der Vereinigten Staaten. Ihr Anteil an den Importen ist mit 8 Prozent deutlich geringer als der an den in Deutschland akkumulierten Direktinvestitionsbeständen (25 Prozent).

In den neunziger Jahren hat sich das Gewicht der Direktinvestitionen aus den Mitgliedsländern der EU — insbesondere im Vergleich zu den US-amerikanischen Investitionen — deutlich erhöht (Schaubild 24). Der Anteil der Direktin-

Schaubild 24 — Die Entwicklung der Regionalstruktur der Direktinvestitionen 1990–1997



Quelle: Deutsche Bundesbank (1999a; 1999b); eigene Berechnungen.

vestitionen aus Entwicklungsländern und aus Mittel- und Osteuropa blieb im Zeitablauf gering, allerdings konnten die Reformstaaten als Gastländer deutscher Direktinvestitionen Zugewinne verbuchen.

Die regionale Struktur der Direktinvestitionen lässt insgesamt ein sehr starkes Gewicht der Industrieländer erkennen. Trotz des Booms in den Schwellenländern Ost- und Südasiens blieb der Anteil der Entwicklungsländer über die neunziger Jahre auf niedrigem Niveau konstant. Lediglich die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten konnten leichte Zugewinne verbuchen, die nicht zuletzt auf die räumliche Nähe zum deutschen Markt zurückzuführen sein dürften. Insgesamt deutet die regionale Struktur der deutschen Direktinvestitionen darauf hin, dass Faktorpreisdifferenzen bei den Investitionsentscheidungen deutscher Unternehmen lediglich eine untergeordnete Rolle spielen dürften. Vor allem das starke Engagement deutscher Unternehmen in den Mitgliedsländern der EU und der enge Zusammenhang zwischen der Export- und der Direktinvestitionstätigkeit lässt vielmehr vermuten, dass die deutschen Direktinvestitionen im Ausland vorrangig der Sicherung von Absatzmärkten und der Erzielung von Skalenerträgen in der Produktion dienen.

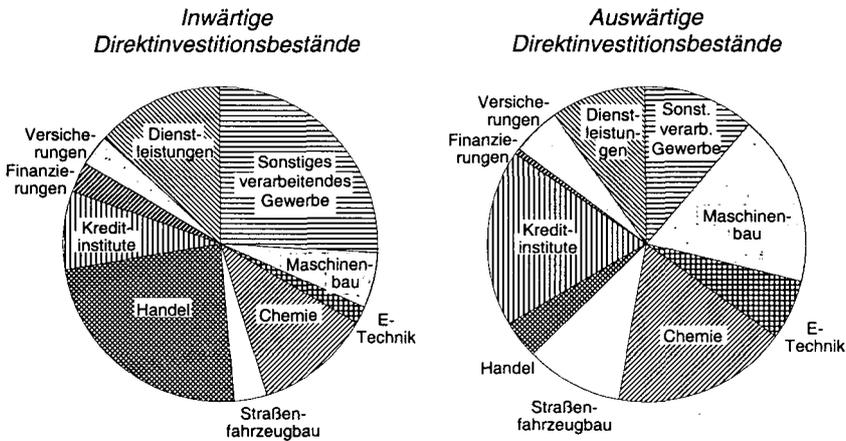
5. Die sektorale Struktur der deutschen Direktinvestitionen

Auch die sektorale Struktur der deutschen Direktinvestitionen im Ausland und der ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland steht weitgehend im Einklang mit dem Spezialisierungsmuster des deutschen Außenhandels (Schaubild 25). So sind es mit dem Maschinenbau, dem Straßenfahrzeugbau, der elektrotechnischen Industrie und der chemischen Industrie die vier exportstarken Branchen, die sich mit zusammen 51 Prozent der gesamten Direktinvestitionsbestände besonders stark im Ausland engagieren. Diese Wirtschaftszweige haben mit 23 Prozent ebenfalls einen hohen Anteil an den ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland.

Das exportbegleitende Motiv der Direktinvestitionen wird auch daran deutlich, dass etwa ein Drittel der Auslandsinvestitionen des deutschen verarbeitenden Gewerbes in den Dienstleistungssektor des Auslandes fließen und somit direkt über den Aufbau von Vertriebsnetzen und der Beteiligung an Finanzdienstleistern den Absatz deutscher Produkte im Ausland unterstützen (Tabelle 9).

Die sektorale Struktur der deutschen Direktinvestitionen im Ausland gibt darüber hinaus weitere Indizien dafür, dass bei den Investitionsentscheidungen deutscher Unternehmen vorrangig das Absatzmotiv und nicht das Kostenmotiv im Vordergrund steht. Würde die kostenorientierte Produktionsverlagerung dominieren, so wäre zu erwarten, dass vor allem die Wirtschaftszweige Produktionsstätten im Ausland aufbauen, die aufgrund des Kostendrucks im Inland un-

Schaubild 25 — Die sektorale Struktur der Direktinvestitionsbestände 1997



Quelle: Deutsche Bundesbank (1999b); eigene Berechnungen.

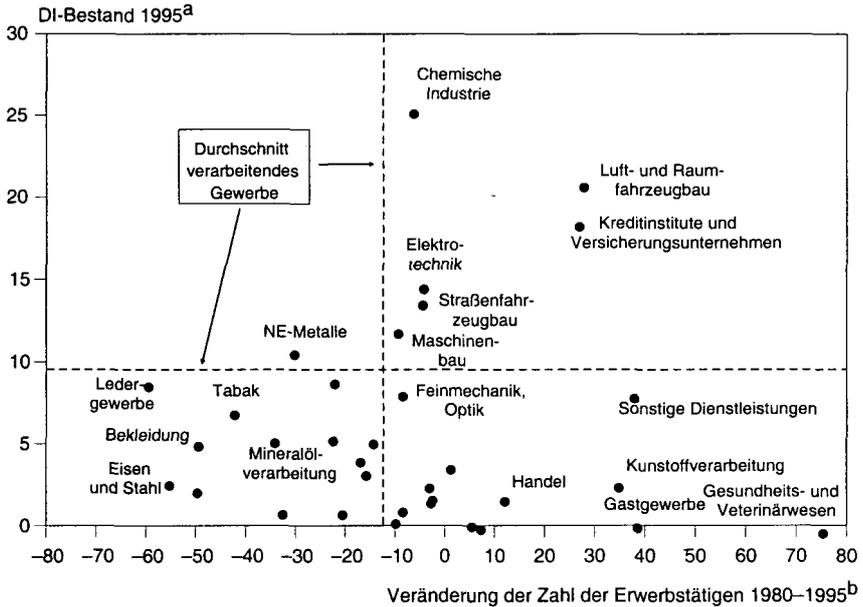
Tabelle 9 — Ausländische Direktinvestitionen nach dem Wirtschaftszweig des investierenden Unternehmens und des Investitionsobjektes 1997 (Prozent)

Wirtschaftszweig des Investors	Wirtschaftszweig des Investitionsobjektes					
	Verarbeitendes Gewerbe		Dienstleistungssektor			
	intra-sektoral	inter-sektoral	Handel	Finanzierungen	Beteiligungen	Sonstiges
Chemische Industrie	75,9	1,0	11,6	3,3	6,5	1,7
Maschinenbau	43,7	18,8	32,9	0	1,6	3,0
Fahrzeugbau	34,5	1,2	14,9	47,6	1,1	0,7
Elektrotechnische Industrie	51,0	25,7	10,5	6,1	4,7	2,0
Verarbeitendes Gewerbe insg.	43,4	17,3	17,0	16,3	4,2	1,8

Quelle: Deutsche Bundesbank (1999b).

ter starken Anpassungszwang geraten sind und im Zuge dieser Entwicklung überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze im Inland abgebaut haben. In Branchen, in denen Direktinvestitionen ein relativ hohes Gewicht haben, müsste daher die inländische Beschäftigung in besonders starkem Maße zurückgegangen sein. Die empirische Evidenz spricht jedoch eindeutig gegen diese Vermutungen (Klodt 1999).

Schaubild 26 — Bestand an Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland (DI) 1995 und längerfristige Beschäftigungsentwicklung 1980–1995 (Prozent)



^aIn Prozent des Bruttoanlagevermögens 1995 zu Wiederbeschaffungspreisen. — ^bFrüheres Bundesgebiet.

Quelle: Klodt (1999).

Schaubild 26 verdeutlicht, dass die Branchen, die sich besonders stark mit Direktinvestitionen im Ausland engagieren, ihre Inlandsbeschäftigung weitgehend konstant halten oder sogar ausbauen konnten (oberer rechter Quadrant). Hierzu zählen mit dem Luft- und Raumfahrzeugbau, der chemischen Industrie, der elektrotechnischen Industrie und dem Straßenfahrzeugbau vor allem Branchen, die eine hohe Forschungsintensität aufweisen und deren Wettbewerbsfähigkeit im Export besonders ausgeprägt ist. Die unter starkem Anpassungsdruck stehenden Branchen wie die Textilindustrie, die Bekleidungsindustrie, das Leder-gewerbe oder die Eisen- und Stahlindustrie investieren dagegen nur unterdurchschnittlich stark im Ausland.

Ausländische Direktinvestitionen dürften daher nicht für den Abbau der Inlandsbeschäftigung in diesen Wirtschaftszweigen verantwortlich sein. Vielmehr deutet das empirische Bild darauf hin, dass Direktinvestitionen den wettbewerbsfähigen Branchen als ein Instrument dienen, ihre inländischen Erfolge auf aus-

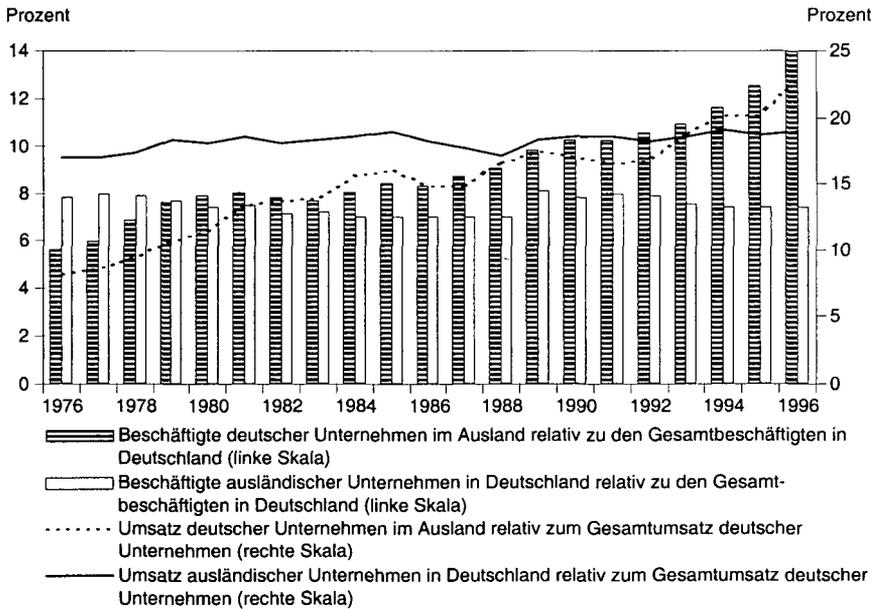
ländische Märkte zu übertragen. Vor allem forschungsintensiven Branchen gelingt es auf diese Weise, Headquarter Services in das Ausland zu exportieren und Skalenerträge auf Unternehmens- und Werksebene zu realisieren (Klodt 1999).

Aus dieser Analyse folgt natürlich nicht, dass internationale Kostenunterschiede für die Standortentscheidung von deutschen Unternehmen überhaupt keine Bedeutung hätten. So kommt die Deutsche Bundesbank (1997) in einer Zeitreihenanalyse für Deutschland zu dem Ergebnis, dass die Exportentwicklung zwar die wichtigste Einflussgröße für die deutschen Direktinvestitionen im Ausland darstellt, dass darüber hinaus jedoch auch die Produktionskosten im Vergleich zum Ausland eine signifikante Rolle spielen. Diese Schlussfolgerung deckt sich mit früheren Analysen des Instituts für Weltwirtschaft, die auf der Basis von Branchenquerschnittsuntersuchungen zu dem Ergebnis kommen, dass die Struktur der ausländischen Direktinvestitionen deutscher Unternehmen wesentlich von der Entwicklung der Marktgröße des Empfängerlandes und der Veränderung der ausländischen Arbeitskosten im Vergleich zu den Arbeitskosten in Deutschland bestimmt wird (Lorz 1993). Die Untersuchungen dieses Kapitels deuten jedoch darauf hin, dass Faktorpreisdifferenzen bei den Standortentscheidungen von Unternehmen eher eine zweitrangige Rolle spielen, dass also deutsche Unternehmen vorrangig aus dem Absatzmotiv heraus im Ausland aktiv werden, diese Entscheidung aber unter sonst gleichen Bedingungen durch Lohnkostenvorteile des Auslands positiv beeinflusst wird.

Aus diesem Blickwinkel wäre es ebenso falsch, auf der Grundlage der vorstehenden Untersuchungen die Schlussfolgerung zu ziehen, die Unternehmensglobalisierung hätte keinerlei negative Auswirkungen auf die inländische Beschäftigung. Schaubild 27 zeigt, dass die Anzahl der Beschäftigten in deutschen Auslandsunternehmen seit der Mitte der siebziger Jahre fast kontinuierlich angestiegen ist. Gleichzeitig ist die Zahl der Beschäftigten ausländischer Unternehmen in Deutschland weitgehend konstant geblieben. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass es im Zuge der Unternehmensglobalisierung zu einer begrenzten Verlagerung von Arbeitsplätzen in das Ausland gekommen ist.

Allerdings wäre es ein Trugschluss, den Saldo der Beschäftigungsbilanz deutscher und ausländischer multinationaler Unternehmen als Beschäftigungseffekt der Unternehmensglobalisierung zu interpretieren. Zum einen ist dieser Saldo nicht zuletzt das Ergebnis des Aufholprozesses deutscher Unternehmen bei der Globalisierung. Dies wird vor allem daran deutlich, dass die Umsätze deutscher Auslandsunternehmen erst im Jahr 1993 das Niveau der Umsätze ausländischer Unternehmen in Deutschland erreicht haben (Schaubild 27). Zum anderen haben die Analysen dieses Kapitels gezeigt, dass die Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen vorrangig der Sicherung und Förderung des Auslandsabsatzes dienen und dass vor allem die international wettbewerbsfähigen forschungs-

Schaubild 27 — Relative Beschäftigungs- und Umsatzentwicklung 1976–1996



Quelle: Deutsche Bundesbank (1999a); eigene Berechnungen.

intensiven Unternehmen sowohl im Ausland als auch im Inland ihre Beschäftigung ausgeweitet haben. Ausländische Direktinvestitionen tragen daher in nicht unerheblichem Ausmaß auch zur Erhaltung alter und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in den exportintensiven Branchen der deutschen Wirtschaft bei.

D. Strukturwandel und Beschäftigung

Die Analysen der vorangegangenen Kapitel haben verdeutlicht, dass die direkten Wirkungen der Globalisierung auf die Beschäftigungsstruktur eher als gering einzuschätzen sind. Allerdings kann die Globalisierung der Märkte und der Unternehmensstrukturen indirekt über eine Erhöhung der Wettbewerbsintensität einen Einfluss auf die inländische Beschäftigung ausüben.

So ist es nicht ausgeschlossen, dass die diagnostizierte Konstanz bzw. die relative Erhöhung des Preises arbeitsintensiver Güter in Deutschland als ein Indiz für eine erfolgreiche Anpassung der inländischen Unternehmen an eine durch den zunehmenden Importdruck erhöhte Wettbewerbsintensität zu werten ist. In dieser Sichtweise signalisiert ein Anstieg des Relativpreises für einzelne arbeitsintensive Güter, dass es den betroffenen Unternehmen gelungen ist, den Schwerpunkt ihrer Produktpalette von vormals standardisierten Produkten auf höherwertige Produkte mit einer (zumindest vorübergehend) relativ niedrigen Substitutionselastizität der Nachfrage zu verlagern. Durch eine Erhöhung der Humankapitalintensität in der Produktion und eine Bereitstellung komplementärer Dienstleistungen ist es diesen Unternehmen gelungen, monopolistische Marktnischen zu erobern, die ihnen für einen vorübergehenden Zeitraum ein Atemholen im globalen, dynamischen Wettbewerb erlauben. Für ein humankapitalreiches Land, das sich in einem dynamischen Anpassungsprozess befindet, bedeutet dies, dass die zunehmende *interindustrielle* Arbeitsteilung *intra*sektorale bzw. *intra*industrielle Veränderungen der Produktionsstruktur induziert, die letztlich in einer Spezialisierung auf höherwertige Güter im vertikalen intraindustriellen Handel münden. Dieser Strukturwandel des Produktionsprozesses kann eine Verschiebung der relativen Arbeitsnachfrage von geringer qualifizierten hin zu höher qualifizierten Arbeitskräften bewirken.

Auf der Basis von Individualdaten aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) über die Dauer von Arbeitslosigkeit wird im Folgenden untersucht, inwieweit der Strukturwandel des Produktionsprozesses den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland erklären kann.

Im anschließenden Abschnitt D.I wird mit Hilfe einiger deskriptiver Statistiken ein detailliertes Bild der Arbeitslosigkeit in Deutschland vermittelt und der Strukturwandel des Produktionsprozesses als eine mögliche Erklärung für den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland identifiziert. Abschnitt D.II präsentiert eine ökonometrische Schätzung der Bestimmungsgründe der Verweildauer in Arbeitslosigkeit. Zunächst wird gezeigt, dass die Verweildauer in Arbeitslosigkeit die Höhe der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenquote mitbestimmt. Dann werden kurz die vorliegenden Studien zur Verweildauer in Arbeitslosigkeit

keit vorgestellt. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Studien wird dann ein Verweildauermodell geschätzt, das insbesondere den Aspekt des Strukturwandels des Produktionsprozesses berücksichtigt. In Abschnitt D.III werden die wichtigsten Ergebnisse dieses Kapitels zusammengefasst und ein kurzer Ausblick auf mögliche wirtschaftspolitische Implikationen gegeben.

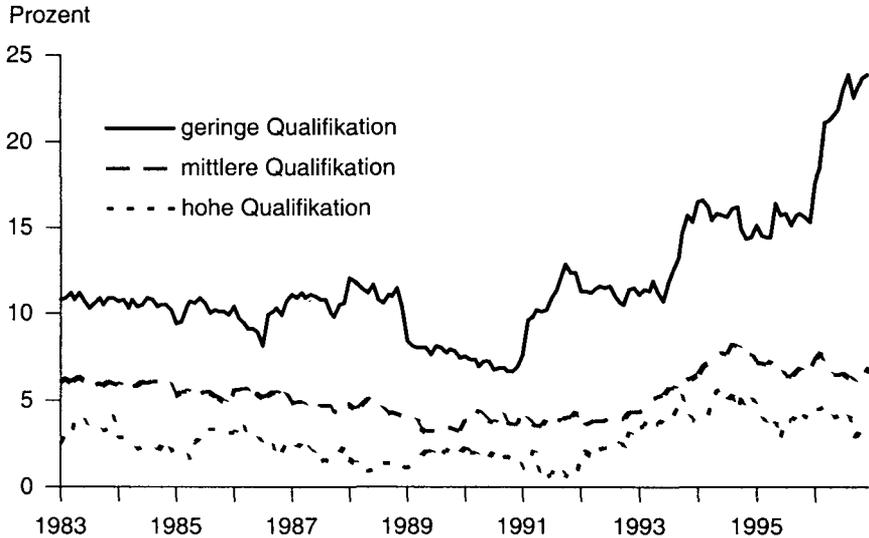
I. Arbeitslosigkeit und Qualifikationsstruktur

Ein sockelartiger Anstieg der Arbeitslosenquote prägt das Bild des deutschen Arbeitsmarktes seit den siebziger Jahren. Dabei ist die Arbeitslosigkeit auf bestimmte Erwerbspersonen konzentriert. Zum einen sind es gering qualifizierte Erwerbspersonen, die besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind (Schaubild 28). Innerhalb der Gruppe der Erwerbspersonen mit geringer Qualifikation lag die Arbeitslosenquote von 1983 bis 1997 deutlich über den Arbeitslosenquoten der beiden anderen Qualifikationsgruppen. Darüber hinaus stieg die Arbeitslosenquote innerhalb der Gruppe der Geringqualifizierten Anfang der neunziger Jahre deutlich stärker an als die Arbeitslosenquoten der beiden anderen Gruppen.²³

Arbeitslosigkeit ist jedoch nicht nur auf gering qualifizierte Erwerbspersonen konzentriert. Karr (1999) hat auf Basis von offiziellen Daten der Bundesanstalt für Arbeit gezeigt, dass auch ältere Erwerbspersonen überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Nach seinen Berechnungen ist über die Hälfte der Arbeitslosen älter als fünfzig Jahre. Er argumentiert sogar, dass das Alter eine wichtigere Rolle für die Klassifikation von Arbeitslosen einnimmt als die Qualifikation. Zusammengenommen legen diese deskriptiven Statistiken nahe, bei der Erklärung von Arbeitslosigkeit nach Faktoren zu suchen, die Beschäftigungschancen, Qualifikation und Alter verbinden. Dies wird noch deutlicher, wenn man die Struktur und Entwicklung der Beschäftigung von Erwerbspersonen betrachtet.

Die Struktur der Beschäftigung hat sich sowohl zwischen Sektoren als auch zwischen Qualifikationsgruppen verschoben (Tabelle 10). Diese Strukturveränderung ist nicht nur in der Gesamtwirtschaft, sondern auch innerhalb einzelner Wirtschaftsbranchen zu beobachten. Primäre und sekundäre Sektoren verzeichnen seit Anfang der achtziger Jahre einen deutlichen anteilmäßigen Rückgang der Beschäftigung. Dienstleistungen weisen einen entsprechenden anteilmäßi-

²³ Die hier präsentierte Entwicklung der Arbeitslosenquoten auf Basis des SOEP findet sich auch im Mikrozensus wieder (Reinberg und Rauch 1998).

Schaubild 28 — Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten in Westdeutschland 1983–1997^a

^aGeringe Qualifikation: Erwerbspersonen ohne Schulabschluss oder mit Haupt-/Realschulabschluss ohne Berufsausbildung. Mittlere Qualifikation: Erwerbspersonen mit Berufsausbildung oder Abitur. Hohe Qualifikation: Erwerbspersonen mit Hochschulabschluss. Die Zeitreihen wurden saisonbereinigt, um eine übermäßige Variation in den Daten zu glätten, die durch den Stichprobencharakter des SOEP bedingt ist. Die Beobachtungen wurden mit den SOEP-Hochrechnungsfaktoren gewichtet.

Quelle: Schimmelpfennig (2000).

gen Anstieg der Beschäftigung auf. Dieser Anstieg ist im Bereich der anderen Dienstleistungen, die insbesondere auch die unternehmensnahen Dienstleistungen umfassen, die als Vorleistung in die industrielle Produktion eingehen, am deutlichsten ausgeprägt.

In der Gesamtwirtschaft ist der Anteil der höher qualifizierten Beschäftigten zwischen 1984 und 1997 von 40,2 Prozent auf 47,4 Prozent gestiegen. Da der Anteil der höher qualifizierten Beschäftigten in den expandierenden Sektoren deutlich höher ist als in den schrumpfenden Sektoren, könnte man vermuten, dass der sektorale Strukturwandel die Qualifikationsstruktur in der Gesamtwirtschaft treibt. Tatsächlich ist jedoch der Anteil der höher qualifizierten Beschäftigten in nahezu allen Sektoren gestiegen. Die Struktur der Arbeitsnachfrage hat sich folglich sowohl zwischen den Sektoren als auch zwischen den Qualifikationsgruppen innerhalb der Sektoren nachhaltig verlagert.

Tabelle 10 — Veränderung der Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen nach Sektoren^a 1984–1997 (Prozent)

	Sektoraler Anteil der Beschäftigung			Anteil der Höherqualifizierten im Sektor			Anteil der Geringerqualifizierten
	84/86 ^b	95/97 ^b	Veränderung 84–97 ^c	84/86 ^b	95/97 ^b	Veränderung 84–97 ^c	Veränderung 84–97 ^c
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	3,83	2,53	-4,05	28,44	40,00	3,03	-1,55
Energie-, und Wasserversorgung	2,01	1,92	-0,68	48,65*	45,85*	-0,30	0,22
Bergbau	0,62	0,24	-8,28	26,46	59,59*	8,27	-5,37
Verarbeitendes Gewerbe	33,60	29,62	-1,21	31,53	39,51	2,14	-1,17
Baugewerbe	8,57	7,49	-1,29	33,04	36,28	0,72	-0,38
Handel	10,23	11,91	1,78	24,73	32,69	2,30	-0,92
Transportwesen und Kommunikation	5,99	6,10	0,14	42,34*	41,08	-0,31	0,18
Finanzdienstleistungen	4,11	5,01	1,57	37,74	46,42	1,93	-1,36
Andere Dienstleistungen	17,58	22,88	2,48	59,66*	64,36*	0,61	-0,99
Staat, private Haushalte, Org. o. Erwerbscharakter	13,48	12,30	-0,97	55,39*	60,52*	0,57	-0,80
<i>Alle Sektoren</i>	100,00	100,00	—	40,19	47,36	1,43	-1,11

^aDie Sektoralabgrenzung ist in Schimmelpennig (1998) beschrieben. — ^bDurchschnittlicher Anteil über drei Jahre. — ^cJahresdurchschnittliche Veränderung in Prozent. — *Qualifikationsintensiver Sektor: im Vergleich zur Gesamtwirtschaft überdurchschnittlicher Anteil an Höherqualifizierten.

Quelle: Schimmelpennig (1998).

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die Struktur der Beschäftigten nach Qualifikation und Tätigkeit analysiert (Tabelle 11).²⁴ Der Beschäftigungsanteil der Tätigkeiten, die mit der physischen Produktion von primären und sekundären Gütern verbunden sind, ist rückläufig, während die Dienstleistungstätigkeiten expandieren. Dabei weisen jene Dienstleistungstätigkeiten, die am stärksten expandieren, einen überdurchschnittlichen Anteil an höher qualifizierten Beschäftigten auf.

²⁴ Die leicht abweichenden Anteile der Höherqualifizierten in der Gesamtwirtschaft zwischen Tabelle 10 (Sektoren) und Tabelle 11 (Tätigkeiten) sind in einer leicht abweichenden Stichprobe begründet. Die Anteile sind auf Basis von Individualdaten anhand von zwei unterschiedlichen Fragen des SOEP berechnet worden. Da nicht alle Personen im SOEP beide Fragen gleichzeitig beantwortet haben, sind die Stichprobenumfänge unterschiedlich. Auf eine Vereinheitlichung der Stichproben wurde verzichtet, um eine möglichst große Stichprobe zu gewährleisten.

Tabelle 11 — Veränderung der Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen nach Tätigkeiten 1984–1997 (Prozent)^a

	Anteil der Tätigkeit an der Gesamtbeschäftigung			Anteil der Höherqualifizierten nach Tätigkeit			Anteil der Geringqualifizierten
	84/86 ^b	95/97 ^b	Veränderung 84–97 ^c	84/86 ^b	95/97 ^b	Veränderung 84–97 ^c	Veränderung 84–97 ^c
Produktion primärer Güter	4,96	2,72	-5,13	24,76	39,36	4,20	-1,94
Produktion sekundärer Güter	30,11	26,69	-0,43	25,59	30,61	1,62	-0,63
Management und Consulting	4,52	7,65	5,72	55,25*	60,88*	0,80	-1,09
Verwaltung	10,29	9,47	-0,15	46,47*	48,33*	0,27	-0,26
Handel und Marketing	8,12	7,59	-0,41	32,61	33,09	0,47	-0,22
Forschung und Entwicklung	5,46	6,53	2,34	81,40*	86,02*	0,36	-2,13
Kommunikation	2,58	2,49	0,80	49,93*	46,20*	-1,03	0,84
Finanzdienstleistungen	4,76	6,30	2,97	35,67	44,02	2,11	-1,37
Transport	5,84	5,56	0,38	23,38	21,00	-1,00	0,23
Bildung	4,81	5,22	1,05	98,25*	90,44*	-0,29	8,84
Gesundheit	4,02	5,46	3,62	71,07*	81,15*	1,20	-4,05
Freizeit	5,14	4,21	-1,46	34,54	46,39	2,20	-1,49
Andere persönliche Dienstleistungen	9,38	10,11	1,42	48,47*	50,92*	0,16	-0,18
<i>Alle Tätigkeiten</i>	100,0	100,0	—	41,55	47,98	1,31	-1,05

^aDie Tätigkeitsabgrenzung findet sich in Schimmelpfennig (1998). — ^bJahresdurchschnittlicher Anteil über drei Jahre. — ^cJahresdurchschnittliche Wachstumsrate in Prozent. — *Qualifikationsintensive Tätigkeit: im Vergleich zur Gesamtwirtschaft überdurchschnittlicher Anteil an Höherqualifizierten.

Quelle: Schimmelpfennig (1998).

Die Verschiebung der Arbeitsnachfrage von geringer qualifizierten Erwerbspersonen zu höher qualifizierten Erwerbspersonen kann als Strukturwandel des Produktionsprozesses verstanden werden. Dieser Strukturwandel ist das Ergebnis von Verschiebungen auf der Nachfrageseite und von technischem Fortschritt auf der Angebotsseite. Zusammen bewirken diese Entwicklungen, dass die Produktion dienstleistungsintensiver und damit verbunden auch qualifikationsintensiver geworden ist.

So verschiebt sich die Güternachfrage von standardisierten Massenprodukten hin zu diversifizierten, individualisierten Problemlösungen, die aus einer Kombination von physischem Produkt und Dienstleistungen bestehen. Als Beispiel kann die Automobilindustrie dienen. Der Kunde kann heute aus einer deutlich größeren Zahl von Basisvarianten wählen als in der Vergangenheit. Dazu kommt eine Fülle von Extras, die es ermöglichen, ein individuelles Wunschauto zusam-

menzustellen. Zu dem Produkt Auto werden vom Hersteller und seinen Händlern Dienstleistungen wie Finanzierung, Versicherung oder Mobilitätsgarantie angeboten.

Auf der Angebotsseite hat der technische Fortschritt diese Entwicklung hin zu individualisierten Produkten erst ermöglicht. Die weitgehende Automatisierung und Steuerung der Produktion durch den Einsatz von Mikroprozessoren sowie Informations- und Kommunikationstechnologien im Allgemeinen waren die Voraussetzung für den Schritt vom standardisierten zum individualisierten Massenprodukt. Von den in der Produktion beschäftigten Erwerbspersonen verlangt die neue Organisation der Produktion eine erhöhte Flexibilität und vor allem kognitive Problemlösungsfähigkeiten. Darüber hinaus ist die Entwicklung individualisierter Massenprodukte sehr dienstleistungsintensiv: So haben etwa Forschung und Entwicklung, Marketing oder strategische Produkt- und Unternehmensplanung an Gewicht gewonnen.

Dieser Strukturwandel des Produktionsprozesses darf nicht losgelöst von Globalisierungstendenzen gesehen werden. Beide Entwicklungen sind eng miteinander verbunden. So hat die Globalisierung zu einer Erhöhung der Wettbewerbsintensität auf heimischen Märkten geführt. Die Individualisierung von Produkten ist eine mögliche Unternehmensstrategie, um auf einen solchen erhöhten Wettbewerb zu reagieren. Die Mobilität von Ideen beschleunigt den Wandel dabei zusätzlich. Letztlich sind sowohl der Strukturwandel des Produktionsprozesses als auch die Globalisierung als Teile der wirtschaftlichen Entwicklung zu verstehen. Sie führen gemeinsam zu einer Steigerung und Ausweitung der Konsummöglichkeiten. Sie verlangen jedoch auch deutliche Anpassungsanstrengungen von Unternehmen und Arbeitnehmern.

Die Verschiebung der relativen Arbeitsnachfrage von geringer qualifizierten zu höher qualifizierten Erwerbspersonen verändert zunächst die Bewertung des Humankapitals durch den Markt. Das Humankapital von geringer qualifizierten Erwerbspersonen wird tendenziell entwertet, während vor allem neu erworbenes Humankapital von höher qualifizierten Erwerbspersonen im Wert steigt. Für geringer qualifizierte Erwerbspersonen, die im Strukturwandel arbeitslos werden, bedeutet dies, dass sie entweder (i) starke Lohneinbußen hinnehmen müssen, um schnell in ihrem alten Bereich eine neue Arbeit zu finden, oder (ii) eine lange Suchzeit in Kauf nehmen müssen, um in ihrem alten Bereich eine neue Arbeit ohne Lohneinbußen zu finden, oder (iii) ihr Humankapital entsprechend der veränderten Nachfrage durch Schulung erhöhen müssen.

Der Erwerb von Humankapital kann als Investitionsentscheidung verstanden werden (Becker 1964; Ben-Porath 1967). Das Humankapital eines Menschen bestimmt zu einem großen Teil seine Verdienstmöglichkeiten und allgemeiner seine Beschäftigungsmöglichkeiten. Folglich wird Humankapital so lange akkumuliert, bis die Kosten der weiteren Ausbildung gerade dem zusätzlichen Ertrag

dieser Ausbildung entsprechen. Die Entscheidung Humankapital zu erwerben wird zum ersten Mal vor Eintritt in das Erwerbsleben getroffen. Berufsanfänger entscheiden über die Ausbildungsrichtung, die mögliche Fortbildung oder die Aufnahme eines Studiums. Im Verlauf einer Erwerbsbiographie werden kontinuierlich Entscheidungen über den weiteren Erwerb von zusätzlichem Humankapital getroffen, etwa über den Erwerb von speziellen Computerkenntnissen.

Erwerbspersonen, deren Humankapital durch den Strukturwandel des Produktionsprozesses entwertet wurde, stehen vor einer besonderen Herausforderung. In gewissem Sinne müssen sie die Grundausrichtung ihres Humankapitals ändern, indem sie einen neuen Beruf lernen, der in den expandierenden Bereichen der Volkswirtschaft nachgefragt wird. Ob sich eine solche Umschulung für den Einzelnen rechnet, hängt in erster Linie von zwei Faktoren ab: Vom Ausmaß des Anpassungsbedarfs und vom Alter der Erwerbsperson. Je weniger das eigene Humankapital noch auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt wird und je mehr neues Humankapital erworben werden muss, desto höher ist der Anpassungsbedarf. Näherungsweise ist der Anpassungsbedarf also höher, wenn das Qualifikationsniveau niedrig ist und das Humankapital aus einem stark schrumpfenden Bereich der Volkswirtschaft kommt. Darüber hinaus hängt die Entscheidung, neues Humankapital zu erwerben, vom Alter ab. Je jünger eine Erwerbsperson ist, desto länger kann sie noch aktiv am Erwerbsleben teilnehmen und somit die Investitionskosten amortisieren. Je älter eine Erwerbsperson ist, desto weniger lohnt sich eine neue Investition in Humankapital.

II. Der Strukturwandel des Produktionsprozesses als Determinante der Arbeitslosigkeit

Die Hypothese, dass der Strukturwandel des Produktionsprozesses eine Ursache der steigenden Arbeitslosigkeit in Deutschland ist, soll im Folgenden mit Individualdaten über die Dauer von Arbeitslosigkeit überprüft werden. Die Dauer von Arbeitslosigkeit bietet sich als abhängige Variable an, da sie den Effekt des Strukturwandels des Produktionsprozesses besser abbildet als der Eintritt in die Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus ist es recht schwierig, anhand der vorhandenen Daten präzise zwischen den Wirkungen des Strukturwandels und anderen Faktoren zu differenzieren, die als Ursache für den Eintritt in die Arbeitslosigkeit in Frage kommen. Für die Dauer von Arbeitslosigkeit lassen sich hingegen Einflussfaktoren identifizieren, die den Einfluss des Strukturwandels des Produktionsprozesses recht gut abbilden können.

Die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote kann als Produkt aus den Neueintritten in die Arbeitslosigkeit und der Dauer von Arbeitslosigkeit definiert werden. Die Arbeitslosigkeit U in Periode t ist die Summe aus dem Anteil S der Arbeitslosen in Periode $t-1$, der in Arbeitslosigkeit verbleibt, und den Neueintritten in Arbeitslosigkeit (UE):

$$[11] \quad U_t = U_{t-1} S + UE_t .$$

Durch rekursives Einsetzen kann [0] als Funktion der Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu bleiben (S), und den Neueintritten geschrieben werden:

$$[12] \quad U_t = \sum_{j=0}^{\infty} S^j UE_{t-j} .$$

Die Arbeitslosenquote resultiert dann aus der Division durch alle Erwerbspersonen L :

$$[13] \quad \frac{U_t}{L_t} = \sum_{j=0}^{\infty} S^j \frac{UE_{t-j}}{L_t} .$$

Folglich steigt die Arbeitslosenquote, wenn entweder die Eintritte in die Arbeitslosigkeit zunehmen oder wenn die Wahrscheinlichkeit steigt, arbeitslos zu bleiben. Diese Wahrscheinlichkeit ist direkt mit der Dauer von Arbeitslosigkeit verknüpft. Je geringer die Wahrscheinlichkeit ist, arbeitslos zu bleiben, desto kürzer ist die erwartete Dauer von Arbeitslosigkeit. Faktoren, welche die Dauer von Arbeitslosigkeit bestimmen, beeinflussen somit auch direkt die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote.

In der Literatur werden statistische Verfahren zur Analyse der Dauer von Arbeitslosigkeit als Verweildauermodelle oder auch als „hazard rate“-Modelle bezeichnet, wobei die „hazard rate“ als Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit zu verlassen, interpretiert werden kann. Seit Ende der siebziger Jahre wurden zahlreiche Studien erstellt, die sich mit den Einflussfaktoren der Arbeitslosigkeitsdauer beschäftigen.

1. Ein Überblick über bestehende Studien

Die Mehrzahl der empirischen Studien zur Verweildauer in Arbeitslosigkeit analysiert den Einfluss von Arbeitslosengeld und -hilfe, von Schulungsmaß-

nahmen und von individuellen Eigenschaften auf die Dauer der Arbeitslosigkeit.²⁵

Der Einfluss von Arbeitslosengeld und -hilfe auf die Dauer von Arbeitslosigkeit kann entweder aus einem suchtheoretischem Modell (vgl. u.a. Mortensen 1977 und Bloemen 1997) oder einem statischen Arbeitsangebotsmodell (Moffitt und Nicholson 1982) abgeleitet werden. Die Suchtheorie postuliert, dass die Suchintensität von Arbeitslosen mit zunehmenden Unterstützungszahlungen abnimmt. Die Arbeitsangebots-theorie modelliert das Arbeitsangebot als sinkende Funktion des alternativen Einkommens, also der Unterstützungszahlungen. Die Dauer von Arbeitslosigkeit ist gemäß beiden Ansätzen also eine sinkende Funktion der absoluten Höhe der Unterstützungszahlungen oder der relativen Unterstützungszahlungen im Vergleich zu dem potentiell am Markt zu erzielenden Einkommen.

Nickell (1979) hat als einer der Ersten die Verweildauer in Arbeitslosigkeit für Großbritannien untersucht. Seine Ergebnisse belegen, dass sowohl die absolute als auch die relative Höhe von Unterstützungszahlungen die Verweildauer in Arbeitslosigkeit verlängern. Für die Vereinigten Staaten wird dieses Ergebnis von Meyer (1990) sowie Katz und Meyer (1990) bestätigt. In einer der ersten Studien für Deutschland zeigt Wurzel (1990), dass Arbeitslose, die vom Beginn ihrer Arbeitslosigkeit an Arbeitslosengeld beziehen, eine kürzere Verweildauer in Arbeitslosigkeit aufweisen als Arbeitslose, die von Beginn an lediglich einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben. Dieses Ergebnis steht im Gegensatz zu den skizzierten theoretischen Aussagen, da die Höhe des Arbeitslosengeldes die der Arbeitslosenhilfe grundsätzlich übertrifft.²⁶ Als Erklärung für den empirischen Befund verweist Wurzel — und nach ihm andere Autoren — darauf, dass Arbeitslosengeldbezieher im Gegensatz zu Beziehern von Arbeitslosenhilfe in der Vergangenheit einer längerfristigen Beschäftigung nachgegangen sind. So kann die kürzere Verweildauer in der Arbeitslosigkeit auf unbeobachtete Unterschiede in der Motivation zurückzuführen sein, die sich in den geschätzten Koeffizienten der jeweiligen Unterstützungsart niederschlagen.

Die Ergebnisse von Wurzel haben andere Autoren bewegt, den Einfluss von Unterstützungsleistungen auf die Dauer von Arbeitslosigkeit in Deutschland mit

²⁵ Der folgende Literaturüberblick konzentriert sich auf neuere Studien, die sich in erster Linie auf Deutschland beziehen. Wurzel (1993: III.4) gibt einen ausführlichen Überblick über Studien aus den achtziger Jahren.

²⁶ Für eine Person ist Arbeitslosengeld immer höher als Arbeitslosenhilfe, da sich beide als Anteil des letzten Einkommens berechnen und dieser Anteil für das Arbeitslosengeld höher ist als für die Arbeitslosenhilfe. In dieser Arbeit wird der relative Einfluss von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe jedoch interpersonell verglichen. Es ist damit zwar aufgrund der Berechnungsformel wahrscheinlich, dass Arbeitslosengeldzahlungen höher sind als Arbeitslosenhilfezahlungen, im Einzelfall ist dies jedoch nicht mit Sicherheit gewährleistet.

alternativen Methoden zu untersuchen. Im Einklang mit der Theorie findet Hunt (1995) einen positiven Einfluss der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld auf die Länge der Arbeitslosigkeit. Schneider und Hujer (1997) sowie Steiner (1997) finden ebenfalls einen positiven Zusammenhang zwischen Unterstützungsleistungen und der Dauer der Arbeitslosigkeit. Wie in Großbritannien oder den Vereinigten Staaten dürfte ein solcher Zusammenhang damit auch für Deutschland als nachgewiesen gelten. Allerdings ist die Dauer von Arbeitslosigkeit nicht allein mit Unterstützungsleistungen zu erklären. Weitere Faktoren dürften hier ebenfalls eine bedeutende Rolle spielen (Hunt 1995: 91): „... although unemployment insurance plays a role that cannot be ignored, the search for other causes of long German unemployment spells should continue“.

So sollen Schulungs- und Umschulungsmaßnahmen als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik dazu dienen, Arbeitslose mit den notwendigen Qualifikationen auszustatten, die sie auf dem Arbeitsmarkt benötigen. Ob solche Schulungsmaßnahmen tatsächlich erfolgreich sind und die Dauer von Arbeitslosigkeit in der Tat senken, wurde in einigen Arbeiten für Deutschland untersucht. Pannenberg (1995) zeigt, dass Schulungsmaßnahmen außerhalb des Arbeitsplatzes, die 12 Monate nicht überschreiten, die Dauer von Arbeitslosigkeit senken. Zu einem ähnlichen Schluss kommen Hujer et al. (1998a, 1998b, 1998c): Kurzfristige Schulungsmaßnahmen senken die Dauer von Arbeitslosigkeit, längerfristige Schulungsmaßnahmen haben dagegen keinen Einfluss.

Ökonometrische Arbeiten, die mit Einzeldaten arbeiten, verwenden grundsätzlich eine Vielzahl individueller Eigenschaften als Regressoren, um die so genannte individuelle Heterogenität aufzufangen. Damit wird erreicht, dass die Regressoren, die im Zentrum der Untersuchung stehen, allgemein für alle Individuen gelten. Darüber hinaus können individuelle Eigenschaften auch von Interesse für die ökonomische Fragestellung sein, die der Untersuchung zu Grunde liegt. Dies gilt insbesondere für das Qualifikationsniveau, das Alter, und die Variablen, die den vormals ausgeübten Beruf charakterisieren.

Ein höheres Qualifikationsniveau ist nach den Ergebnissen der meisten Studien mit einer kürzeren Dauer von Arbeitslosigkeit verbunden. Arbeiten, die diesen Punkt betonen, wurden von Wurzel (1993) sowie Fehlker und Purfield (1998a, 1998b) vorgelegt. Ein höheres Alter ist dagegen mit einer längeren Dauer von Arbeitslosigkeit verbunden (Hujer und Schnabel 1990; Wurzel 1993; Hujer und Scheider 1996). Weiterhin wurde untersucht, ob Arbeitslose im Verlauf ihrer Arbeitslosigkeit Fähigkeiten verlieren, die für ihre Wiederbeschäftigung essentiell sind — in einem solchen Fall würde sich Langzeitarbeitslosigkeit quasi selbst erzeugen. In ersten Arbeiten wurde ein solcher Hysterese-Effekt von Flaig et al. (1993) sowie Licht und Steiner (1991) identifiziert. In einer jüngeren Arbeit von Steiner (1994), die eine der Fragestellung besonders gut angepasste Methodik verwendet, wird dagegen kein Hysterese-Effekt gefunden.

Für die folgende Untersuchung werden einige empirische Ergebnisse der hier diskutierten Arbeiten als hinreichend belegt angesehen und daher nicht noch einmal detailliert analysiert:

- Unterstützungsleistungen während der Arbeitslosigkeit erhöhen die Dauer der Arbeitslosigkeit.
- Gezielte Schulungsmaßnahmen können die Dauer von Arbeitslosigkeit senken.
- Die Dauer der Arbeitslosigkeit ist für geringer qualifizierte Erwerbspersonen länger als für höher qualifizierte Erwerbspersonen.
- Ein höheres Alter erhöht die Dauer der Arbeitslosigkeit.

2. Die Datenbasis

Die Daten für die Analyse der Arbeitslosigkeitsdauer wurden aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) generiert. Das SOEP ist eine Haushaltsstichprobe, die verschiedene soziologische und ökonomische Faktoren erfasst. Die erste Erhebung liegt für das Jahr 1984 vor, die neueste Erhebung bezieht sich auf das Jahr 1997. Eine Beschreibung des SOEP findet sich in Projektgruppe (1994).

a. *Verweildauer in Arbeitslosigkeit*

Als abhängige Variable wird die Verweildauer in Arbeitslosigkeit herangezogen. Mit Hilfe der Verweildaueranalyse soll geklärt werden, ob Einflussgrößen, die mit dem Strukturwandel des Produktionsprozesses verbunden sind, die Länge der individuellen Arbeitslosigkeit erklären können. Informationen über die Verweildauer in Arbeitslosigkeit sind im SOEP in den so genannten Kalenderinformationen enthalten. Für jeden Monat des Kalenderjahres vor der jeweiligen Erhebung wird erfragt, welche wirtschaftliche Aktivität der Befragte ausgeübt hat. Mögliche Antworten sind u.a. „Vollzeit erwerbstätig“, „beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet“ oder „Hausfrau/-mann“. Der erste Monat für den der Befragte angibt, beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet zu sein, wird als Beginn der Arbeitslosigkeit gezählt. Der letzte Monat für den der Befragte angibt, beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet zu sein, wird als Ende der Arbeitslosigkeit gewertet. Die Differenz ergibt die Dauer der Arbeitslosigkeit.²⁷

²⁷ Arbeitslosigkeitsepisoden, deren Ende nicht beobachtet wird, werden ebenfalls in die Stichprobe aufgenommen, um eine mögliche Verzerrung hin zu kürzeren Verweildauern zu vermeiden. Solche Beobachtungen werden als rechtszensiert modelliert (vgl. dazu Schimmelpfennig 2000).

Tabelle 12 — Deskriptive Statistiken der Arbeitslosigkeitsdauer

	Gesamt
Mittelwert (Monate)	15,34
Standardabweichung (Monate)	14,34
Median (Monate)	12,00
Minimum (Monate)	1
Maximum (Monate)	144
Rechtszensiert (Prozent)	18,77
Übergang in Beschäftigung (Prozent)	58,38
Beobachtungen	1 497

Quelle: SOEP (1998), Schimmelpfennig (2000).

Arbeitslosigkeitsepisoden von Personen über 58 Jahren werden aus der Stichprobe ausgeschlossen. Solche Episoden stellen zum Großteil lediglich einen Übergang in die Frühverrentung dar und sind daher für eine Analyse der Bestimmungsgründe der Arbeitslosigkeitsdauer ungeeignet. Ebenso bleiben Arbeitslosigkeitsepisoden von Personen unberücksichtigt, die vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit in saisonalen Wirtschaftszweigen wie dem Baugewerbe, der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei beschäftigt waren. In diesen Fällen ist die Verweildauer in Arbeitslosigkeit deutlich von saisonalen Faktoren bestimmt, die sich — wie etwa das Wetter — einer ökonomischen Analyse entziehen.

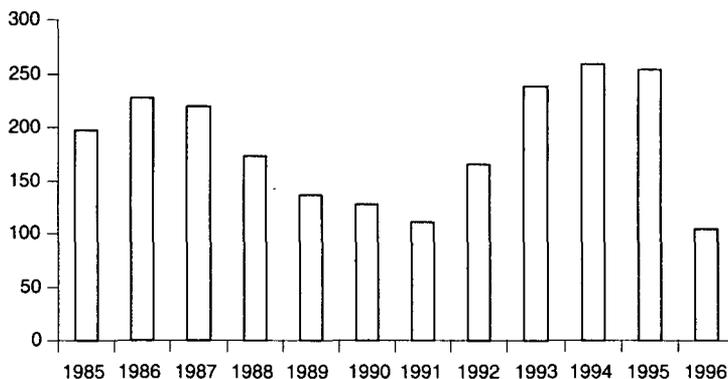
Auf der Grundlage dieser Auswahlkriterien wurden 1 497 Arbeitslosigkeitsepisoden zwischen 1985 und 1996 im SOEP identifiziert, für die zusätzlich Informationen über die möglichen Einflussfaktoren vorliegen (Tabelle 12).²⁸ 52 Prozent der Episoden beziehen sich auf Männer. Übergänge von der Arbeitslosigkeit in den Wehr- oder Zivildienst werden gesondert behandelt.²⁹

Aus den Kalenderinformationen kann auch bestimmt werden, in welcher Form eine Arbeitslosigkeitsepisode beendet wird. Dabei wird hier unterschieden zwischen Arbeitslosigkeitsepisoden, die in ein neues Beschäftigungsverhältnis münden, und Arbeitslosigkeitsepisoden, die mit einem Austritt aus der Gruppe der Erwerbspersonen enden. Ein Austritt aus der Gruppe der Erwerbspersonen liegt etwa vor, wenn ein Arbeitsloser in den Ruhestand geht oder wenn er keine

²⁸ Arbeitslosigkeitsepisoden aus der ersten Erhebung des SOEP im Jahr 1984 können nicht verwendet werden, da einige der Erklärungsfaktoren aus Vorjahresinformationen stammen. 1985 ist das erste Jahr, für das Informationen über Arbeitslosigkeit und zusätzliche Informationen für das Vorjahr 1984 vorliegen. 1996 ist das letzte Jahr, für das in der aktuell vorliegenden Erhebung Informationen über Arbeitslosigkeitsepisoden vorliegen.

²⁹ Diese Übergänge werden wie unvollendete Arbeitslosigkeitsepisoden als rechtszensiert behandelt, da es sich beim Eintritt in den Wehr- oder Zivildienst nicht um einen völlig freiwilligen ökonomischen Akt handelt.

Schaubild 29 — Jährliche Eintritte in Arbeitslosigkeit 1985–1996 (Stichprobenergebnisse)



Quelle: SOEP (1998); Schimmelpfennig (2000).

Arbeit mehr anbieten möchte. 59 Prozent aller Arbeitslosigkeitsepisoden münden in ein neues Beschäftigungsverhältnis. Dieser Anteil ist mit 67 Prozent bei Männern deutlich höher als bei Frauen (51 Prozent). In der vorliegenden Analyse werden nur solche Arbeitslosigkeitsepisoden auf ihre Bestimmungsgründe hin untersucht, die mit einem neuen Beschäftigungsverhältnis enden. Die anderen Episoden werden nicht gesondert untersucht.³⁰

Die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer in der Stichprobe beträgt 15 Monate (Tabelle 12). Die Mediandauer der Arbeitslosigkeit beläuft sich auf 12 Monate. Im Vergleich zu anderen Untersuchungen sind die hier gefundenen durchschnittlichen Werte etwas länger. So berechnet Hunt (1995) eine Mediandauer von 9,5 Monaten. Ihr Beobachtungszeitraum geht jedoch nicht über 1988 hinaus, so dass der Anstieg der Arbeitslosigkeitsdauer am Anfang der neunziger Jahre noch nicht erfasst ist. Steiner (1994) findet eine durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer von 6,2 Monaten bei Männern und 8,3 Monaten bei Frauen. In seiner Studie sind allerdings auch Arbeitslose aus saisonalen Wirtschaftszweigen berücksichtigt, deren kurze Verweildauer den Durchschnitt deutlich senkt.

Betrachtet man abschließend kurz die Eintritte in Arbeitslosigkeit, so wird deutlich, dass makroökonomische bzw. konjunkturelle Faktoren die Eintrittsrate prägen (Schaubild 29). Seit Mitte der achtziger Jahre ist die Eintrittsrate bis zum Vereinigungsboom gefallen. Mit der Rezession von 1993 ist sie jedoch wieder deutlich gestiegen. Dieses zeitliche Muster in der Stichprobe deutet darauf hin, dass die Stichprobe repräsentativ für Westdeutschland ist.

³⁰ Die entsprechenden Beobachtungen werden jedoch trotzdem in der ökonomischen Analyse verwendet; sie werden ebenfalls als rechtszensiert behandelt.

b. Erklärungsfaktoren

Die Faktoren, die hier zur Erklärung von Arbeitslosigkeitsdauer herangezogen werden, können in vier Gruppen unterteilt werden. Die erste Gruppe enthält Faktoren, die mit dem Strukturwandel des Produktionsprozesses verbunden sind (Übersicht 1), die zweite Gruppe der Faktoren reflektiert die Arbeitsmarktinstitutionen (Übersicht 2), die dritte Gruppe umfasst Faktoren, die Unterschiede in den individuellen Eigenschaften der Arbeitslosen widerspiegeln (Übersicht 2), und die vierte Gruppe der Faktoren fängt makroökonomische und regionale Einflüsse auf (Übersicht 2). Einige deskriptive Statistiken der Erklärungsfaktoren sind in den Tabellen A3 und A4 zusammengefasst.

Der Strukturwandel des Produktionsprozesses führt zu einer Neubewertung des individuellen Humankapitals und kann somit die Dauer der Arbeitslosigkeit beeinflussen. Arbeitslose, die über abgewertetes Humankapital verfügen, benötigen deutlich länger, um einen entsprechenden neuen Arbeitsplatz zu finden, wenn die Löhne — wie etwa in Deutschland — nicht hinreichend flexibel sind. Um diesen Effekt aufzufangen, wurde eine Variable generiert, die den Humankapitalverlust eines Arbeitslosen anhand des potentiellen Einkommensverlustes misst, und die dann als ein Indikator für die Wirkungen des Strukturwandels auf die Arbeitslosigkeitsdauer dienen kann. Da für die Untersuchungsstichprobe keine entsprechenden Einkommensdaten vorliegen, soll der (potentielle) Einkommensverlust der in der Stichprobe berücksichtigten Arbeitslosen mit Hilfe von SOEP-Daten über die Einkommensveränderung von Erwerbspersonen, die innerhalb von drei Monaten einen neuen Arbeitsplatz gefunden haben, indirekt abgeschätzt werden. Dafür werden die Bestimmungsfaktoren der zu beobachtenden Einkommensveränderung mittels einer Regressionsschätzung ermittelt.

Als Regressoren werden dabei die formale Qualifikation, die ausgeübte Tätigkeit im letzten Arbeitsverhältnis und der Sektor des letzten Arbeitsverhältnisses berücksichtigt. Mögliche individuelle Effekte, wie sie in Lohngleichungen zu beachten sind, können hier vernachlässigt werden, da sie bei der Differenzbildung der Einkommen herausfallen. Es muss jedoch für eine mögliche Selektionsverzerrung kontrolliert werden. Dies geschieht mit Hilfe des zweistufigen Heckman-Schätzers (vgl. dazu Heckman 1979, Greene 1997: 978 ff. oder Johnston und DiNardo 1997: 446 ff.).³¹ Die Schätzergebnisse finden sich in Tabelle A5. Mit Hilfe der geschätzten Koeffizienten kann für jeden Arbeitslosen aus der Stichprobe der geschätzte Einkommensverlust bestimmt werden, den er zu realisieren hätte, wenn er sofort nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit eine neue Beschäftigung finden würde. Dieser geschätzte potentielle Einkommensverlust wird in der Verweildaueranalyse als Indikator für die Wirkungen des Strukturwandels interpretiert.

³¹ Auf die Identifizierbarkeit der Gleichungen wurde geachtet.

Übersicht 1 — Die erklärenden Variablen: Strukturwandel des Produktionsprozesses

Variable	Beschreibung
<i>Strukturwandel</i>	
Erwarteter Einkommensverlust	Geschätzte Veränderung des Stundenlohns, die realisiert würde, wenn der Arbeitslose sofort nach Beginn der Arbeitslosigkeit eine neue Arbeit aufnähme.
Geringe formale Qualifikation	Hauptschule, Realschule ohne Ausbildung.
Mittlere formale Qualifikation	Lehre, Ausbildung.
Hohe formale Qualifikation	Meister, Berufsfachschule, Abitur, Fachhochschulreife, Hochschulabschluss.
Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote	Gruppenspezifische Arbeitslosenquote nach formaler Qualifikation: (i) ohne Ausbildung, (ii) Lehre, Berufsfachschule, (iii) Fachschule, (iv) Fachhochschule und (v) Hochschulabschluss. Die Arbeitslosenquoten sind entnommen aus Reinberg und Rauch (1998).
Physische Produktion	Letzte Beschäftigung im Bereich der physischen Produktion.
Persönliche Dienstleistung	Letzte Beschäftigung im Bereich der persönlichen Dienstleistungen.
Unternehmensnahe Dienstleistung	Letzte Beschäftigung im Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen.
Produzierendes Gewerbe	Letzte Beschäftigung im produzierenden Gewerbe.
Dienstleistungssektor	Letzte Beschäftigung im Dienstleistungssektor.
Alter	Alter zu Beginn der Arbeitslosigkeitsepisode.

Übersicht 2 — Die erklärenden Variablen: Arbeitsmarktinstitutionen, individuelle Eigenschaften, makroökonomische Anspannungsindikatoren

Variable	Beschreibung
<i>Arbeitsmarktinstitutionen</i>	
Arbeitslosengeld	Erhielt Arbeitslosengeld im ersten Monat der Arbeitslosigkeit.
Arbeitslosenhilfe	Erhielt Arbeitslosenhilfe im ersten Monat der Arbeitslosigkeit.
Sozialhilfe	Erhielt Sozialhilfe im ersten Monat der Arbeitslosigkeit.
Wohngeld	Erhielt Wohngeld im ersten Monat der Arbeitslosigkeit.
Unterstützung Arbeitsamt	Erhielt im ersten Monat der Arbeitslosigkeit eine Unterstützungszahlung des Arbeitsamts.
Nebentätigkeit	Ging während der Arbeitslosigkeit einer geringfügigen Nebentätigkeit nach.
<i>Individuelle Eigenschaften</i>	
Männlich	Arbeitsloser ist männlich.
Dauer der letzten Arbeitslosigkeit	Dauer der letzten beobachteten Arbeitslosigkeitsepisode in Monaten.
Ausländer	Arbeitsloser hat ausländische Staatsbürgerschaft.
Zahl der Kinder unter 16	Zahl der Kinder unter 16 Jahren im Haushalt.
Partner	Arbeitsloser hat einen festen Partner oder ist verheiratet.
Partner erwerbstätig	Der Partner des Arbeitslosen ist erwerbstätig.
Grad der Behinderung	Grad der Behinderung in Prozent (0 = keine).
Hausarbeit	Arbeitsloser erledigt Hausarbeit.
Vorher erwerbstätig	Arbeitsloser war vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit erwerbstätig.
Start Januar	Arbeitslosigkeitsepisode beginnt im Januar.
Ende Dezember	Arbeitslosigkeitsepisode endet im Dezember.
<i>Anspannungsindikatoren</i>	
Jahresdummies	Dummies für das Jahr, in dem die Arbeitslosigkeitsepisode beginnt.
Region	Dummy für das Bundesland, in dem der Arbeitslose wohnt.

Neben dem geschätzten Einkommensverlust werden weitere Variable in die Schätzung aufgenommen, die den Einfluss des Strukturwandels des Produktionsprozesses auffangen: drei Dummyvariable für das formale Qualifikationsniveau des Arbeitslosen, die ausgeübte Tätigkeit in der letzten Beschäftigung und den Sektor der letzten Beschäftigung sowie vier Dummyvariable für die Altersgruppen von 16–29 Jahren, von 30–39 Jahren, von 40–49 Jahren und von 50–58 Jahren. Das Alter steht mit dem Strukturwandel des Produktionsprozesses insofern in Zusammenhang als für Erwerbspersonen die verbleibende Zeit für die Amortisation einer Humankapitalinvestition eine wichtige Determinante ist. Für ältere Arbeitslose lohnt sich der Erwerb von neuen Qualifikationen oft nicht mehr, wenn die verbleibende aktive Arbeitszeit nur noch kurz ist.

Arbeitsmarktinstitutionen werden hier in erster Linie als staatliche Transferleister verstanden. In der Analyse wird daher jeweils ein Dummy für den Bezug von Arbeitslosengeld und von Arbeitslosenhilfe im ersten Monat der Arbeitslosigkeit berücksichtigt. Das hier verwendete ökonometrische Modell erlaubt es nicht, den eventuellen Übergang vom Arbeitslosengeld zur Arbeitslosenhilfe zu modellieren. Dies steht jedoch auch nicht im Mittelpunkt dieser Analyse und wurde unter anderem von Hunt (1995) explizit untersucht.

Neben der Arbeitslosenversicherung wird auch berücksichtigt, dass ein Arbeitsloser im ersten Monat der Arbeitslosigkeit Transfers im Rahmen der Sozialhilfe oder des Wohngelds erhalten kann. Für den Bezug solcher Leistungen wird ein weiterer Dummy eingeführt. Auch Unterstützungszahlungen des Arbeitsamtes für Umschulungsmaßnahmen werden durch einen separaten Dummy berücksichtigt. Schließlich wird noch ein Dummy gesetzt, wenn ein Arbeitsloser einer bezahlten geringfügigen Nebentätigkeit nachgeht, da in der aktuellen Diskussion teilweise argumentiert wird, dass unter diesen Bedingungen die Suchintensität von Arbeitslosen sinkt.

Die Dauer von Arbeitslosigkeit kann auch aufgrund von individuellen Eigenschaften bestimmt werden, die sich nicht direkt aus einer ökonomischen Analyse ergeben. So kann sich die Arbeitslosigkeitsdauer zwischen Männern und Frauen unterscheiden.³² Der Grad einer körperlichen Behinderung oder die Zahl der Kinder im Haushalt können ebenfalls eine Rolle spielen. Schließlich wird noch die Dauer der letzten Arbeitslosigkeitsepisode als Variable aufgenommen. Damit wird eine eventuelle gemeinsame individuelle Heterogenität zwischen zwei oder mehr Arbeitslosigkeitsepisoden der gleichen Person in der Stichprobe aufgefangen.

³² Für Unterschiede zwischen Männern und Frauen wird in dieser Arbeit keine Dummyvariable verwendet, sondern die Stichprobe wird nach dem Geschlecht stratifiziert.

Makroökonomische Faktoren, die die Arbeitslosigkeitsdauer beeinflussen, werden durch Dummies für das Jahr, in dem die Arbeitslosigkeitsepisode beginnt, und regionale Dummies für den Wohnsitz des Arbeitslosen³³ berücksichtigt.

3. Eine kurze Einführung in die Methodik der Verweildaueranalyse

Mit der Verweildaueranalyse können Faktoren identifiziert werden, die die zeitliche Dauer eines Zustandes erklären helfen. Konkret soll hier der Einfluss verschiedener Faktoren auf die Arbeitslosigkeitsdauer identifiziert werden. Im Folgenden wird eine kurze verbale Einführung in die Verweildaueranalyse gegeben. Ausführlichere Darstellungen finden sich in T. Lancaster (1979, 1990), Kalbfleisch und Prentice (1980), Allison (1984, 1995), Blossfeld et al. (1986), Kiefer (1988) und Greene (1997).

Für die Verweildaueranalyse wird die Dauer eines Zustandes als stochastische Variable interpretiert, die einer bekannten oder unbekanntem Verteilung folgt. Mit Hilfe der Maximum-Likelihood-Methode werden so genannte Kovariablen gesucht, welche die Verteilung der Zufallsvariablen „Dauer“ parametrisch oder nichtparametrisch bestimmen. Der hier gewählte Schätzansatz des Cox-Modells ist nichtparametrisch. Es werden daher Kovariablen gesucht, die die Verteilung der Zufallsvariablen „Dauer“ bestimmen, ohne dass eine konkrete Verteilung angenommen wird.

Ansatzpunkt des ökonometrischen Modells ist nicht die Verweildauer selbst, sondern die so genannte „hazard rate“. Die „hazard rate“ kann als die Wahrscheinlichkeit interpretiert werden, dass ein Individuum zu einem bestimmten Zeitpunkt den Zustand der Arbeitslosigkeit verlässt, also etwa eine neue Beschäftigung findet.³⁴ Die „hazard rate“ ist eng mit der Verweildauer verbunden. Je niedriger die Wahrscheinlichkeit ist, zu einem gegebenen Zeitpunkt den Zustand der Arbeitslosigkeit zu verlassen, desto länger ist die erwartete Verweildauer. Somit sind die Faktoren, welche die „hazard rate“ bestimmen, identisch mit den Determinanten der Verweildauer in Arbeitslosigkeit. Es kehrt sich lediglich das Vorzeichen des Einflusses um.

Die „hazard rate“ λ ist abhängig von den mit den jeweiligen Koeffizienten β gewichteten Kovariablen x . Die Kovariablen werden exponiert, damit gewährleistet ist, dass die „hazard rate“ stets positiv ist:

³³ Die Abgrenzung erfolgt nach Bundesländern.

³⁴ Im statistisch-formalen Sinn ist die „hazard rate“ jedoch keine Wahrscheinlichkeit (Allison 1984: 23).

$$[14] \quad \lambda(t_i) = \lambda_0(t_i) e^{\beta' x_i} \quad \text{mit} \quad \lambda_0(t_i) > 0,$$

wobei t_i die Verweildauer t des Individuums i ist. λ_0 ist die so genannte „baseline hazard rate“, also die für alle Individuen identische durchschnittliche „hazard rate“. Die individuelle „hazard rate“ λ weicht von der „baseline hazard rate“ gemäß den gewichteten Kovariablenausprägungen ab.

Die Cox-Regression beruht auf der Maximierung einer so genannten partiellen Likelihood-Funktion und ist damit eng verwandt mit der Maximum-Likelihood-Methode. Allerdings werden bei der Cox-Regression nicht alle in der Stichprobe verfügbaren Informationen verwendet, so dass die Schätzer nicht effizient sind. Bailey (1984) hat jedoch gezeigt, dass die Schätzer der Cox-Regression konsistent und asymptotisch normalverteilt sind (vgl. auch Moffitt 1985: 96).

Geschätzt wird ein so genanntes Modell konkurrierender Risiken, so dass explizit zwei verschiedene Übergänge aus der Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden. Arbeitslosigkeit kann durch die Aufnahme einer neuen Arbeit oder ein Verlassen der Gruppe der Erwerbspersonen beendet werden. Letzteres liegt etwa beim Übergang in den Altersruhestand vor. Aufgrund der Datenlage werden hier nur Ergebnisse für den Übergang in eine neue Erwerbstätigkeit präsentiert.³⁵

Bei der Cox-Regression gilt es, eine Zahl von Punkten zu beachten, die hier nur cursorisch für den interessierten Leser angesprochen werden. Beobachtungen, die identische Verweildauern („ties“) aufweisen, werden mit der exakten Methode berücksichtigt (Allison 1995: 127 ff.). Um die harte Proportionalitätsannahme des Modells zu lockern, wurde die Stichprobe nach Geschlechtern stratifiziert. Eine erhöhte Anzahl von Eintritten in die Arbeitslosigkeit im Januar eines Jahres und eine erhöhte Anzahl von Austritten aus der Arbeitslosigkeit im Dezember eines Jahres („heaping“-Effekt) aufgrund von Erinnerungsfehlern oder Panelmortalität wird durch entsprechende Dummies berücksichtigt (Kraus und Steiner 1998). Individuelle Heterogenität wurde nicht explizit als stochastische Komponente erfasst. Stattdessen werden für die Regression eine Reihe individueller Eigenschaften als Regressoren herangezogen. Zusätzlich wurde mit einem Score-Test von Blossfeld und Hamerle (1987) auf individuelle Heterogenität getestet, wobei die Hypothese verworfen werden konnte.³⁶

³⁵ Für den anderen möglichen Ausgang liegen nicht genug unzensurierte Beobachtungen vor.

³⁶ Eine ausführlichere Diskussion der Problematik von unbeobachteter individueller Heterogenität findet sich in Schimmelfennig (2000).

4. Schätzergebnisse

Für das geschätzte Verweildauermodell der Arbeitslosigkeitsdauer liegen 1 497 Beobachtungen vor (Tabelle 13). Davon werden 41,6 Prozent als rechtszensiert behandelt.³⁷ Die Kovariablen sind gemeinsam auf dem 5-Prozent-Niveau signifikant. Die Likelihood-Ratio-Statistik ist 848,2 gegenüber einem kritischen Wert von $\chi^2(46) = 62,5$. Die Regressoren können die Arbeitslosigkeitsdauer also gemeinsam sinnvoll erklären.

Tabelle 13 — Schätzergebnisse der Verweildaueranalyse: Gütemaße^a

Ausschluss von Kovariablen	LR χ^2 -Statistik	Freiheitsgrade	Kritischer Wert (5 Prozent)
Strukturwandel	30,29	9	16,92
Erwarteter Einkommensverlust	10,82	1	3,84
Qualifikation	8,04	3	7,82
Ausgeübte Tätigkeit	4,62	3	7,82
Sektor	12,70	2	5,99
Alter	24,82	3	7,82
Arbeitsmarktinstitutionen	25,42	6	12,59
Individuelle Eigenschaften	89,46	8	15,51
Jahresdummies	59,26	11	19,68
Regionaldummies	31,51	7	14,07
Heaping-Effekt	251,60	2	5,99
Beobachtungen 1 497		Prozent rechtszensiert 41,62	
Log Likelihood -2 958,67		Devianz $\chi^2(46) = 848,20$	

^aCox-Regression; „ties“ exakt berücksichtigt; Stratifikation der Stichprobe nach Geschlechtern; Ende der Arbeitslosigkeit durch Austritt aus der Gruppe der Erwerbspersonen als rechtszensiert behandelt.

Quelle: SOEP (1998); Schimmelpfennig (2000).

Mit Hilfe eines Likelihood-Verhältnis-Tests kann untersucht werden, ob einzelne Untergruppen der Kovariablen aus der Regression ausgeschlossen werden können, ohne dass deren Erklärungskraft sinkt. Die Gruppe der Kovariablen, die den Einfluss des Strukturwandels des Produktionsprozesses misst, kann nicht aus der Regression ausgeschlossen werden. Die Teststatistik ist 30,29 bei einem kritischen Wert von $\chi^2(9) = 16,92$ auf dem 5-Prozent-Niveau. Innerhalb der Gruppe „Strukturwandel des Produktionsprozesses“ sind alle Untergruppen ein-

³⁷ Neben den tatsächlich rechtszensierten Beobachtungen werden z.B. auch Arbeitslosigkeitsepisoden, die mit einem Verlassen der Gruppe der Erwerbspersonen enden, als rechtszensiert behandelt.

zeln signifikant bis auf die Dummies, die sich auf die in der letzten Beschäftigung ausgeübten Tätigkeit beziehen. Die anderen Gruppen von Kovariablen, die sich auf die Arbeitsmarktinstitutionen, die individuellen Eigenschaften und die makroökonomischen Anspannungsindikatoren beziehen, sind ebenfalls einzeln signifikant.

Die geschätzten Koeffizienten gemäß Gleichung [14] können bei der Verweildaueranalyse nicht im gewohnten Sinn als partielle Ableitungen oder Elastizitäten interpretiert werden. Die Wirkungsstärke einer Kovariablen auf die Verweildauer kann jedoch mit Hilfe des exponenzierten Koeffizienten bestimmt werden, der die Abweichung der individuellen „hazard rate“ von der „baseline hazard rate“ angibt. Das Vorzeichen der Koeffizienten zeigt die Wirkungsrichtung der dazugehörigen Kovariablen auf die „hazard rate“.

Für Dummyvariable spiegelt der exponenzierte Koeffizient die prozentuale Abweichung der individuellen „hazard rate“ von einer Referenzgruppe wider. Für separate Dummyvariable, wie die ausländische Staatsbürgerschaft, dient die gegenteilige Ausprägung des Dummys, in diesem Fall die deutsche Staatsbürgerschaft, als Referenzgruppe. So bedeutet ein exponenzierter Koeffizient von 0,67, dass ein Arbeitsloser mit ausländischer Staatsbürgerschaft eine 33 Prozent geringere „hazard rate“ hat als ein Arbeitsloser mit deutscher Staatsbürgerschaft. Folglich ist die erwartete Arbeitslosigkeitsdauer für Ausländer länger.

Für eine geschlossene Menge von Dummyvariablen wie die Qualifikationsdummies dient eine der Subkategorien als Referenzgruppe. Wird etwa eine hohe formale Qualifikation als Referenzgruppe gewählt, so gibt der exponenzierte Koeffizient jeweils die Veränderung der „hazard rate“ der anderen Qualifikationsgruppen im Vergleich zu den Beschäftigten mit einer hohen Qualifikation an. So sagt ein exponenzierter Koeffizient von 0,78 für den Dummy „mittlere Qualifikation“ aus, dass ein Arbeitsloser mit mittlerer Qualifikation eine 22 Prozent geringere „hazard rate“ hat als ein Arbeitsloser mit hoher Qualifikation. Die erwartete Arbeitslosigkeitsdauer ist also bei mittlerer Qualifikation länger als bei hoher Qualifikation.

Für stetige Variable wie dem zu erwartenden Einkommensverlust gibt der exponenzierte Koeffizient an, um wie viel sich die „hazard rate“ verändert, wenn sich die stetige Variable um eine Einheit verändert. Ein exponenzierter Koeffizient von 0,78 bedeutet etwa, dass ein Arbeitnehmer mit einem um eine Einheit höheren erwarteten Einkommensverlust eine um 12 Prozent geringere „hazard rate“ hat: Die Wahrscheinlichkeit, den Zustand Arbeitslosigkeit zu verlassen, sinkt mit einem höheren erwarteten Einkommensverlust. Folglich ist die erwartete Dauer der Arbeitslosigkeit bei einem höheren erwarteten Einkommensverlust länger.

Die geschätzten Koeffizienten finden sich im Einzelnen in den Tabellen 14 und 15. Die folgenden Interpretationen der Ergebnisse beziehen sich jeweils auf

den exponenzierten Koeffizienten, der die Abweichung der individuellen „hazard rate“ von der „baseline hazard rate“ widerspiegelt. In der letzten Spalte der Tabellen ist durch +/- gekennzeichnet, wie die jeweilige Kovariable auf die Arbeitslosigkeitsdauer wirkt.³⁸

Aus der Gruppe der Kovariablen, die den Einfluss des Strukturwandels des Produktionsprozesses messen, hat der erwartete Einkommensverlust einen positiven Einfluss (Tabelle 14). Erhöht sich der erwartete Einkommensverlust um eine Einheit, so sinkt die „hazard rate“, die Arbeitslosigkeit zu verlassen, um 16 Prozent: Die durch den Strukturwandel des Produktionsprozesses induzierte Entwertung des Humankapitals führt zu einer signifikanten Verlängerung der Arbeitslosigkeitsdauer.

Tabelle 14 — Schätzergebnisse^a der Verweildaueranalyse: Koeffizienten der Strukturwandel-Kovariablen

	Koeffi- zient	Standard- fehler	Wald $\chi^2(1)^b$	Exp. Ko- effizient	Verweil- dauer ^c
Erwarteter Einkommensverlust	-0,1725	0,0524	10,8244	0,8420	+
Geringe formale Qualifikation	0,2452	0,2786	0,7744	1,2780	
Mittlere formale Qualifikation	-0,2496	0,1523	2,6865	0,7790	
Hohe formale Qualifikation	-	-	-	-	
Qualifikationsspezifische Arbeits- losenquote	-0,0392	0,0200	3,8348	0,9620	+
Physische Produktion	0,0437	0,1128	0,1497	1,0450	
Persönliche Dienstleistung	0,1291	0,1361	0,9002	1,1380	
Unternehmensnahe Dienstleistung	0,2996	0,1409	4,5187	1,3490	-
Keine Angabe zur Tätigkeit	-	-	-	-	
Produzierendes Gewerbe	-0,1934	0,1108	3,0463	0,8240	+
Dienstleistungssektor	-0,5138	0,1489	11,9036	0,5980	+
Keine Angabe zum Sektor	-	-	-	-	
Alter					
16–29 Jahre	0,6127	0,2122	8,3407	1,8450	-
30–39 Jahre	0,6346	0,1673	14,3829	1,8860	-
40–49 Jahre	0,6916	0,1428	23,4624	1,9970	-
50–58 Jahre	-	-	-	-	

^aCox-Regression; „ties“ exakt berücksichtigt; Stratifikation der Stichprobe nach Geschlechtern; Ende der Arbeitslosigkeit durch Austritt aus der Gruppe der Erwerbsspersonen als rechtszensiert behandelt. Hier nicht dokumentierte Kovariable: Jahresdummies, Regionaldummies, „heaping“-Effekt-Dummies. — ^bKritische Werte: 10 Prozent: 2,7; 5 Prozent: 3,8; 1 Prozent: 6,6. — ^cAngaben nur für einzeln signifikante Kovariable. Bei geschlossenen Mengen von Dummies: Veränderung der Verweildauer im Vergleich zur Referenzkategorie.

Quelle: SOEP (1998); Schimmelpfennig (2000).

³⁸ Es ist zu beachten, dass ein positiver (negativer) Einfluss auf die Arbeitslosigkeitsdauer einem negativen (positiven) Einfluss auf die „hazard rate“ entspricht.

Tabelle 15 — Schätzergebnisse^a der Verweildaueranalyse: Koeffizienten der anderen Kovariablen

	Koeffizient	Standardfehler	Wald $\chi^2(1)^b$	Exp. Koeffizient	Verweildauer ^c
Arbeitsmarktinstitutionen					
Arbeitslosengeld	0,1718	0,0983	3,0557	1,1870	–
Arbeitslosenhilfe	–0,1193	0,1245	0,9177	0,8880	
Sozialhilfe	–0,2171	0,1591	1,8637	0,8050	
Wohngeld	–0,1799	0,1261	2,0352	0,8350	
Unterstützung Arbeitsamt	0,7988	0,2731	8,5582	2,2230	–
Nebentätigkeit	0,3095	0,1751	3,1246	1,3630	–
Individuelle Eigenschaften					
Dauer letzte Arbeitslosigkeit	–0,0141	0,0050	7,9490	0,9860	+
Ausländer	–0,3942	0,0821	23,0691	0,6740	+
Zahl der Kinder unter 16	0,0665	0,0383	3,0191	1,0690	–
Partner	0,2306	0,1067	4,6756	1,2590	–
Partner erwerbstätig	–0,2746	0,1061	6,7029	0,7600	+
Grad der Behinderung	–0,0063	0,0024	6,7364	0,9940	+
Hausarbeit	–0,6537	0,1308	24,9793	0,5200	+
Vorher erwerbstätig	0,4305	0,0900	22,8798	1,5380	+

^aCox-Regression; „ties“ exakt berücksichtigt. Stratifikation der Stichprobe nach Geschlechtern; Ende der Arbeitslosigkeit durch Austritt aus der Gruppe der Erwerbsspersonen als rechtszensiert behandelt. Hier nicht dokumentierte Kovariable: Jahresdummies, Regionaldummies, „heaping“-Effekt-Dummies. — ^bKritische Werte: 10 Prozent: 2,7; 5 Prozent: 3,8; 1 Prozent: 6,6. — ^cAngaben nur für einzeln signifikante Kovariable. Bei geschlossenen Mengen von Dummies: Veränderung der Verweildauer im Vergleich zur Referenzkategorie.

Quelle: SOEP (1998); Schimmelpfennig (2000).

Die geschätzten Koeffizienten der vier Dummies für die Altersgruppen sind weitere Evidenz für einen Einfluss des Strukturwandels des Produktionsprozesses auf die Arbeitslosigkeitsdauer. Arbeitslose über fünfzig Jahre haben eine signifikant längere Verweildauer in Arbeitslosigkeit als die jüngeren Altersgruppen. Für diese älteren Arbeitslosen sind Investitionen in neues Humankapital kaum noch rentabel, da die verbleibende Zeit in der Erwerbstätigkeit nicht mehr ausreicht, um die Investitionskosten durch ein entsprechendes höheres Einkommen zu amortisieren. Dazu kommt, dass ältere Erwerbsspersonen im Vergleich zu den jüngeren langsamer lernen, so dass die Investitionskosten deutlich höher sind.

Arbeitslose, die zuletzt im unternehmensnahen Dienstleistungsbereich tätig waren, haben eine signifikant kürzere Verweildauer in Arbeitslosigkeit als Arbeitslose, die zuletzt eine Tätigkeit in der physischen Produktion oder im Bereich personenbezogener Dienstleistungen ausgeübt haben.³⁹ Auch dieses Er-

³⁹ Der Dummy für die unternehmensbezogenen Dienstleistungen ist einzeln signifikant, obwohl die Gruppe der Tätigkeitsdummies gemeinsam insignifikant ist (Tabelle).

gebnis ist ein Indiz für den Einfluss des Strukturwandels des Produktionsprozesses auf die Arbeitslosigkeitsdauer. Wie in Tabelle 11 dargestellt, expandieren gerade die unternehmensnahen Dienstleistungen stark. Erwerbspersonen, die über entsprechendes Humankapital verfügen, haben es daher vergleichsweise leicht, eine neue adäquate Beschäftigung zu finden.

Die Vorzeichen der Sektordummies sind auf den ersten Blick überraschend. Arbeitslose, deren letzte Beschäftigung im produzierenden Gewerbe war, haben eine kürzere Verweildauer in der Arbeitslosigkeit als Arbeitslose, die zuletzt im Dienstleistungssektor tätig waren. Der hier skizzierte Strukturwandel des Produktionsprozesses entfaltet seine Wirkungen jedoch gerade nicht im intersektoralen Strukturwandel zwischen dem produzierenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor. Er ist vielmehr ein Phänomen, das intrasektorale Anpassungen innerhalb eines jeden einzelnen Wirtschaftszweiges auslöst. Dieser Strukturwandel scheint mit dem erwarteten Einkommensverlust sowie den Alters- und Tätigkeitsdummies gut erfasst zu sein. Das Ergebnis für die Sektordummies könnte dann etwa schlechte Arbeitsmarktperspektiven im Bereich einfacher, personenbezogener Dienstleistungen reflektieren, die — anders als viele unternehmensnahe Dienstleistungen — hauptsächlich im Dienstleistungssektor statistisch verbucht werden. In jedem Fall dämpft dieses Ergebnis die häufig geäußerte Hoffnung, eine unspezifizierte Expansion des Dienstleistungssektors könnte das Problem der Arbeitslosigkeit in Deutschland beseitigen.

Die qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote spiegelt die relative Knappheit einer bestimmten formalen Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt zum Zeitpunkt des Eintritts in die Arbeitslosigkeit wider. Damit ist sie ein guter Indikator für die Wertschätzung der formalen Qualifikation des Arbeitslosen durch den Arbeitsmarkt. Eine höhere qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote ist mit einer längeren Verweildauer in Arbeitslosigkeit verbunden. Dieses Ergebnis ist wenig überraschend. Besteht ein starkes Überangebot für eine bestimmte formale Qualifikation, so fällt es den betroffenen Arbeitslosen deutlich schwerer, eine angemessene neue Beschäftigung zu finden. Da der Strukturwandel des Produktionsprozesses über die Verschiebung der relativen Arbeitsnachfrage die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten nachhaltig mitbestimmt hat, zeigt auch dieses Ergebnis, dass der Strukturwandel des Produktionsprozesses die Arbeitslosigkeitsdauer beeinflusst.

Der geschätzte Koeffizient für die Dummyvariable „geringe Qualifikation“ fällt unerwartet aus. Er impliziert, dass gering qualifizierte Arbeitslose eine relativ kurze Verweildauer aufweisen. Zunächst kann argumentiert werden, dass der geschätzte Koeffizient nicht signifikant von null verschieden ist, und die Variable somit genau genommen keinen Einfluss ausübt. Außerdem wird die Wirkung der formalen Qualifikation bereits besser durch die qualifikationsspezi-

fische Arbeitslosenquote erfasst.⁴⁰ Die Punktschätzung könnte dann dahin gehend interpretiert werden, dass gering qualifizierte Erwerbspersonen häufiger in Arbeitslosigkeit ein- und wieder austreten, so dass die jeweilige einzelne Episode vergleichsweise kurz ist. Bezüglich der beiden anderen Qualifikationsdummies entspricht die Schätzung wiederum den Erwartungen: Arbeitslose mit mittlerer formaler Qualifikation haben eine längere Arbeitslosigkeitsdauer als Arbeitslose mit hoher formaler Qualifikation.

Aus der Gruppe der Kovariablen, die den Einfluss der Arbeitsmarktinstitutionen erfassen, sollen hier nur drei kurz angesprochen werden. Erstens führt der Bezug von Arbeitslosengeld im ersten Monat der Arbeitslosigkeit zu einer kürzeren Verweildauer als der Bezug von Arbeitslosenhilfe. Ein höheres Niveau der Transferzahlungen ist also mit einer kürzeren Verweildauer verbunden. Dieses Ergebnis widerlegt auf den ersten Blick die Ansicht, dass die Höhe der Transferleistungen die Suchintensität senkt und damit die Verweildauer erhöht. Es ist jedoch vermutlich ein statistisches Artefakt, das in der hier verwendeten Methodik begründet liegt, die nicht explizit den möglichen Übergang von Arbeitslosengeld zu Arbeitslosenhilfe berücksichtigt. Dadurch erfasst der Schätzer möglicherweise unbeobachtete Unterschiede zwischen Empfängern von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe wie etwa die persönliche Motivation (vgl. dazu Abschnitt D.II.1).

Zweitens ist eine weitere interessante Kovariable die Unterstützungsleistung durch das Arbeitsamt, die aufgrund der Fragestellung im SOEP vorrangig Fortbildungs- und Umschulungsaktivitäten widerspiegelt. Der geschätzte Koeffizient zeigt, dass Arbeitslose, die eine solche Unterstützungsleistung durch das Arbeitsamt erhalten, eine relativ kürzere Verweildauer in Arbeitslosigkeit aufweisen. Dies kann zum einen darauf hindeuten, dass Fortbildung und Umschulung die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen verbessern, indem sie der Entwertung des Humankapitals durch den Strukturwandel des Produktionsprozesses entgegenwirken. Zum anderen kann das Ergebnis jedoch auch in einer Selektionsverzerrung begründet sein. Arbeitslose, die an einer Umschulung oder Fortbildung teilnehmen, unterscheiden sich in einer unbeobachteten Eigenschaft wie etwa der persönlichen Motivation von den anderen und haben dadurch bessere Beschäftigungschancen (vgl. dazu Hujer et al. 1998a, 1998b, 1998c).

Drittens haben Arbeitslose, die während der Arbeitslosigkeit einer geringfügigen Nebentätigkeit nachgehen, eine kürzere Verweildauer. Dieses Ergebnis widerspricht der vereinzelt geäußerten Vermutung, dass Arbeitslose sich auf ihren Unterstützungsleistungen ausruhen und sie gar durch legale Nebentätigkeiten noch aufbessern, anstatt ihre Suchintensität zu erhöhen. Auf ein solches

⁴⁰ Während die Qualifikationsdummies nur die Arbeitsangebotsseite erfassen, ist in der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquote auch die Arbeitsnachfrageseite erfasst.

Verhalten kann auf Grundlage dieser Schätzung nicht geschlossen werden. Vielmehr deutet der Schätzkoeffizient darauf hin, dass Arbeitslose, die einer geringfügigen Nebentätigkeit nachgehen, besser motiviert oder qualifiziert sind und dadurch schneller wieder eine vollwertige Beschäftigung finden.

Die letzte Gruppe von Kovariablen bezieht sich auf individuelle Eigenschaften. Arbeitslose, die in der Vergangenheit lange Episoden der Arbeitslosigkeit durchlaufen haben, verbleiben länger in Arbeitslosigkeit. Offensichtlich misst diese Kovariable unbeobachtete persönliche Eigenschaften des Arbeitslosen, die seine Verweildauer in Arbeitslosigkeit beeinflussen. Arbeitslose mit ausländischer Staatsbürgerschaft weisen ebenfalls eine längere Arbeitslosigkeitsdauer auf. Für eine Interpretation dieses Ergebnisses sind jedoch detaillierte Studien notwendig (vgl. z.B. Golder 1999).

Lebt der Arbeitslose in Ehe oder Partnerschaft oder hat er Kinder unter 16 Jahren, so ist seine Arbeitslosigkeitsdauer kürzer. Offensichtlich ist die Suchintensität dieser Arbeitslosen aufgrund ihrer Verantwortung für die Familie höher. Ist der Partner jedoch erwerbstätig, so ist die Arbeitslosigkeitsdauer relativ länger. Das zusätzliche Haushaltseinkommen durch den Partner senkt vermutlich die Suchintensität des Arbeitslosen.

Eine körperliche Behinderung ist ebenfalls mit einer längeren Verweildauer in Arbeitslosigkeit verbunden. Trotz gegenläufiger gesetzlicher Regelungen scheinen die Beschäftigungschancen für körperlich Behinderte immer noch gering zu sein. Arbeitslose, die während ihrer Arbeitslosigkeit für die Hausarbeit in ihrem Haushalt zuständig sind, haben eine längere Arbeitslosigkeitsdauer. Auch hier liegt ein Zusammenhang mit der Suchintensität nahe. Schließlich haben Arbeitslose, die vor ihrem Eintritt in die Arbeitslosigkeit erwerbstätig waren, eine kürzere Verweildauer als Arbeitslose, die vorher keiner Beschäftigung nachgingen. Das durch Arbeitserfahrung akkumulierte Humankapital scheint also einen positiven Effekt auf die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen zu haben.

III. Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenquote ist zu einem großen Teil durch den Anstieg der gruppenspezifischen Arbeitslosenquote der gering qualifizierten und der älteren Erwerbspersonen bedingt. Gleichzeitig hat sich die Beschäftigungsstruktur von der reinen Güterherstellung im produzierenden Gewerbe hin zu unternehmensnahen Dienstleistungen verschoben. Im Vergleich zu den schrumpfenden Bereichen in der Produktion erfordern diese expandierenden Bereiche eine höhere Qualifikation von den Beschäftigten. Auslöser dieser Ver-

schiebung der relativen Arbeitsnachfrage ist ein Strukturwandel des Produktionsprozesses. Die in der Volkswirtschaft produzierten Güter werden immer differenzierter und individualisierter. Ihre Produktion benötigt daher intelligente Dienstleistungen als Vorleistungen.

Der Strukturwandel des Produktionsprozesses hat direkte Auswirkungen auf die Verweildauer von Erwerbspersonen in der Arbeitslosigkeit. Ein Teil der Erwerbspersonen, deren Qualifikationen im Bereich schrumpfender Wirtschaftsbe- reiche angesiedelt sind, erfahren durch den Strukturwandel des Produktionsprozesses eine Entwertung ihres akkumulierten Humankapitals. Sie müssen daher entweder Lohneinbußen hinnehmen, ihr Humankapital durch zusätzliche Schulungsmaßnahmen der veränderten Arbeitsnachfrage anpassen, oder eine längere Zeit in Arbeitslosigkeit verbringen, um eine neue Beschäftigung in ihrem alten Bereich zum alten Lohnniveau zu finden. Da die Lohnstruktur in Deutschland aufgrund der Arbeitsmarktinstitutionen recht starr ist, steht der erste Anpassungspfad über Lohneinbußen nicht offen.

Mit Hilfe einer Verweildaueranalyse konnte hier auf der Basis von Daten aus dem Sozio-oekonomischen Panel gezeigt werden, dass die Arbeitslosigkeitsdauer signifikant von Variablen beeinflusst wird, die den Strukturwandel des Produktionsprozesses widerspiegeln: (1) Je stärker das Humankapital eines Arbeitslosen durch den Strukturwandel des Produktionsprozesses entwertet wurde, desto länger ist seine Verweildauer in Arbeitslosigkeit. (2) Arbeitslose über 50 Jahre haben eine deutlich längere Verweildauer in Arbeitslosigkeit, da sich für sie Neuinvestitionen in Humankapital kaum noch rentieren. (3) Je niedriger die Nachfrage nach der formalen Qualifikation eines Arbeitslosen ist, desto länger ist seine Verweildauer in Arbeitslosigkeit. (4) Arbeitslose, die aus schrumpfenden Tätigkeitsfeldern kommen, haben eine längere Verweildauer in Arbeitslosigkeit.

Für die Arbeitsmarktpolitik ergeben sich aus diesem empirischen Befund konkrete Hinweise. Zunächst kann eine Aufspreizung der Lohnstruktur Arbeitslosigkeit vermeiden, da durch eine entsprechende Lohndifferenzierung die Beschäftigung von Erwerbspersonen ermöglicht wird, deren Humankapital durch den Strukturwandel des Produktionsprozesses entwertet wurde. Weiterhin sollte die Arbeitsmarktpolitik darauf abzielen, Arbeitslosen die Anpassung an den Strukturwandel des Produktionsprozesses zu erleichtern. Die in einigen Ländern zu beobachtenden Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit legen die Vermutung nahe, dass dort geeignete Antworten auf diese durch die Globalisierung und den Strukturwandel ausgelösten Herausforderungen gefunden wurden. Ob dies in der Tat der Fall ist und wie solche Antworten im Detail aussehen könnten, ist Gegenstand der folgenden Kapitel.

E. Globalisierung und Strukturwandel: Beschäftigungspolitische Antworten des Auslandes

Die vorangegangenen Analysen haben verdeutlicht, dass die Globalisierung von Märkten und Unternehmensstrukturen und der damit einhergehende Strukturwandel im Produktionsprozess vor allem das Humankapital von gering qualifizierten Arbeitskräften zunehmend entwertet. Die steigende Arbeitslosenquote innerhalb dieser Qualifikationsgruppe in Deutschland ist nicht zuletzt auch ein Spiegelbild dieser Entwicklung. Gemessen an der offiziellen Arbeitslosenquote scheint es anderen Ländern — wie etwa Dänemark, den Niederlanden, Neuseeland, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten — besser als Deutschland gelungen zu sein, sich den Herausforderungen von Globalisierung und Strukturwandel zu stellen. Wie die Antworten dieser Länder auf die Herausforderungen im Einzelnen aussehen und inwieweit sie ein Vorbild für Anpassungsmaßnahmen auf dem deutschen Arbeitsmarkt sein können, ist Gegenstand dieses Kapitels.

I. Dänemark und die Niederlande: Eine „aktive“ Variante staatlicher Arbeitsmarktpolitik

Dänemark und die Niederlande gehören zu den Ländern, in denen es in den letzten Jahren gelungen ist, die Arbeitslosenquote deutlich zu verringern. Daher ist schnell die Rede von „Beschäftigungswundern“ und einem dänischen bzw. niederländischen Modell, mit dem auch andere Länder ihre Beschäftigungskrise bewältigen könnten. Vielerorts stößt die Herangehensweise dieser Länder an das Beschäftigungsproblem auch deshalb auf Interesse, weil sie mit vergleichsweise starken staatlichen Interventionen in den Arbeitsmarkt verknüpft ist. Denn in Dänemark und den Niederlanden steht eine „aktive Arbeitsmarktpolitik“ des Staates mit teilweise neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im Vordergrund. Daher soll im Folgenden insbesondere geprüft werden, inwieweit das Politikkonzept und die einzelnen Politikinstrumente zur Effizienzverbesserung auf dem Arbeitsmarkt beigetragen haben.

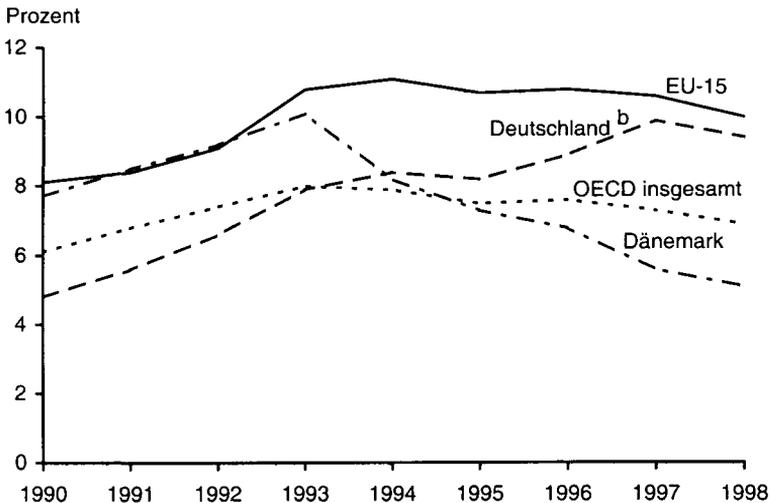
1. Dänemarks Weg aus der Arbeitslosigkeit

a. Der dänische Arbeitsmarkt im Aufschwung

Bis 1993 stieg in Dänemark, wie in anderen westlichen Industrieländern, die Arbeitslosenquote kontinuierlich an (Schaubild 30). Doch während sich diese Quote in Deutschland sukzessive der 10-Prozentschwelle näherte und im Durchschnitt der EU-Länder auf zweistelligem Niveau verharrte, gelang auf dem dänischen Arbeitsmarkt eine Trendwende: Die Arbeitslosenquote wurde halbiert. Doch was verbirgt sich hinter dieser erfreulichen Entwicklung?

Der Blick auf die Veränderung der dänischen Arbeitsmarktstrukturen nach 1993 zeigt *erstens*, dass die Zahl der Nichterwerbspersonen deutlich gestiegen ist (Tabelle 16). Es war weder möglich, den Zuwachs der arbeitsfähigen Bevölkerung in den Kreis der Erwerbspersonen aufzunehmen, noch das bestehende Niveau der Erwerbspersonenquote zu halten.⁴¹ In diesem Zusammenhang fällt

Schaubild 30 — Die dänische Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich^a 1990–1998



^aStandardisierte Arbeitslosenquote der OECD in Prozent. — ^bAb 1991 mit den neuen deutschen Bundesländern.

Quelle: OECD (1999a); eigene Darstellung.

⁴¹ Die dänische Erwerbsquote ging im Zeitraum von 1993 bis 1997 um 2,2 Prozentpunkte zurück.

Tabelle 16 — Veränderungen auf dem dänischen Arbeitsmarkt 1994–1998
(Tausend Personen)^a

	Insgesamt	Männer	Frauen
Arbeitsfähige Bevölkerung ^b	50,4	25,0	25,5
Nichterwerbspersonen	80,1	32,3	47,8
Erwerbspersonen	-29,6	-7,3	-22,4
Erwerbslose	-154,4	-82,8	-71,6
Erwerbstätige	124,8	75,6	49,3
<i>Status</i>			
Abhängig Beschäftigte	147,8	86,6	61,2
Selbstständige	-13,9	-11,1	-2,9
<i>darunter: Arbeitgeber</i>	-4,3	-3,7	-0,5
Mitarbeitende Familienangestellte	-9,0	0,0	-9,0
<i>Arbeitszeit^c</i>			
Vollzeitbeschäftigte	178,2	73,5	104,8
Teilzeitbeschäftigte ^d	-30,5	13,2	-43,6
<i>Sektoren</i>			
Primär	-14,2	-8,9	-5,0
Sekundär	36,8	34,1	2,8
Tertiär	106,0	52,6	53,4
Nicht zugeordnet	-4,1	nv	nv

^aAuf der Basis der absoluten Veränderung vom Anfangs- zum Endjahr des Untersuchungszeitraums; Stichtagswerte zum 1. Januar jedes Jahres. — ^bZivilpersonen im Alter von 16–66 Jahren. — ^cBezogen auf die abhängig Beschäftigten. — ^dMit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 31 Stunden.

Quelle: Danmarks Statistik *Arbejdsmarked: Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger* (lfd. Jgg.); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

auf, dass verstärkt Frauen zu den Nichterwerbspersonen zählen. So bietet sich insgesamt das Bild eines schrumpfenden Arbeitsmarktes.

Zweitens ist ein Rückgang der Zahl der Erwerbslosen zu beobachten, der sich trotz rückläufiger Zahl der Erwerbspersonen zum größeren Teil aus einem Anstieg der Erwerbstätigkeit erklärt. Diese positive Entwicklung betrifft ausschließlich abhängig Beschäftigte, die einer Vollzeittätigkeit nachgehen. Das heißt, dass der Beschäftigungszuwachs keinesfalls ein Resultat von Arbeitsplatzteilung war. Die Teilzeitbeschäftigung — ein Erfolgsrezept gegen die Arbeitslosigkeit etwa in den Niederlanden — geht in Dänemark sogar zurück. Davon sind vornehmlich weibliche Beschäftigte betroffen, deren Zahl bei den Vollzeitbeschäftigten dafür kräftig gestiegen ist.

Drittens geht mit den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt ein sektoraler Strukturwandel einher. Wie in anderen westlichen Industrieländern zeigen sich auch in Dänemark deutliche Tertiarisierungstendenzen. Der Beschäftigungszuwachs wird unübersehbar von der Ausweitung der Dienstleistungsbeschäftigung getragen. Dabei spielt die steigende Arbeitsnachfrage in den Bereichen „Handel, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe“ und Finanzdienstleistungen die ausschlaggebende Rolle.

b. Die arbeitsmarktpolitischen Reformen in Dänemark

Die Veränderungen auf dem dänischen Arbeitsmarkt in den letzten Jahren werden oftmals der neuen Arbeitsmarktpolitik zugeschrieben. Nachdem die Arbeitslosenzahl im Jahr 1993 mit fast 350 000 auf einen neuen Höchstwert gestiegen war, wurde zu Beginn des Jahres 1994 ein umfangreiches Reformpaket in Gang gesetzt.⁴² Im Wesentlichen bestand das Reformpaket aus folgenden drei Gesetzen: „Gesetz über eine aktive Arbeitsmarktpolitik“, „Gesetz über Urlaubsprogramme“ und „Gesetz über die Aktivierung auf kommunaler Ebene“.⁴³ Zum einen wurde auf diese Weise ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium geschaffen, das Maßnahmen in den Bereichen Arbeitsplatzsuche, Qualifizierung, Arbeitsplatzbeschaffung sowie neuartige kombinierte Beurlaubungs-/Jobrotationsprogramme umfasst. Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch Vorruhestandsprogramme, die es in unterschiedlichen Formen schon seit 1979 gab (Übersicht 3).

Zum anderen besteht eine neue Qualität der Arbeitsmarktpolitik darin, dass den Rechten der Arbeitslosen explizit auch Pflichten gegenüberstehen und die Organisation der Maßnahmen verstärkt in dezentralisierter Form auf regionaler und lokaler Ebene erfolgt. Das bedeutet konkret:

(1) Arbeitslose haben nur noch über einen verkürzten Zeitraum von fünf Jahren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung; dieser Zeitraum ist in eine zweijährige Unterstützungs- und eine dreijährige Aktivierungsperiode unterteilt.⁴⁴ Der Bezug der Arbeitslosenunterstützung verlängert sich nur um die Dauer eines eventuellen Erziehungsurlaubs, die Teilnahme an anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wirkt nicht verlängernd. Zudem wurden die Anspruchsvorausset-

⁴² In den Jahren 1995, 1996 und 1999 wurden weitere Veränderungen vorgenommen, die nachfolgend berücksichtigt sind.

⁴³ Zu der nachfolgenden Darstellung der dänischen Arbeitsmarktreformen siehe Ministry of Labour (1996a, 1996c, 1997), OECD (1997b: 108 ff.), Hammer (1997: 816 f.), Europäische Kommission (1997: 42 ff.) sowie *inforMISEP* (1999 (65): 7 f.).

⁴⁴ Bis 1995 betrug dieser Zeitraum noch sieben Jahre mit einer vierjährigen Unterstützungs- und einer dreijährigen Aktivierungsperiode.

Übersicht 3 — Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Dänemark^a

Ziel	Mittel	Bewilligungszeitraum
	<i>Arbeitsplatzsuche</i>	
	(1) Vermittlung	
Aufnahme einer nichtsubventionierten Beschäftigung durch Arbeitslose	Vermittlungsdienste	—
	(2) Information und Beratung	
Information für Arbeitslose über Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt	Informationsdienste	—
	(3) Individueller Aktionsplan	
Beschleunigte Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt, wenn die Dauer der Arbeitslosigkeit mindestens sechs Monate beträgt	Schriftliche Vereinbarung zwischen Arbeitsverwaltung und Arbeitslosem über die Art der Angebote, die sowohl dem Profil des Arbeitslosen als auch der Arbeitsmarktsituation entsprechen	—
	<i>Qualifizierung</i>	
	(4) Jobtraining	
Verbesserung der Beschäftigungschancen von Arbeitslosen auf dem regulären Arbeitsmarkt durch Berufsbildung	Subventionierte Beschäftigung bei privaten oder staatlichen Arbeitgebern: Der private Arbeitgeber erhält einen vorgegebenen Lohnkostenzuschuss pro Arbeitsstunde, ansonsten gelten die Tarifvertragsbedingungen, im Staatssektor gilt ein Höchststundenlohn. Bei privater Beschäftigung von mehr als sechs Monaten ist der Arbeitgeber verpflichtet, eine reguläre Beschäftigung oder eine Berufsausbildung anzubieten	Maximal 2 Jahre, davon 1 Jahr mit Lohnkostenzuschuss
	(5) Individuelles Jobtraining	
Berufsbildungsmöglichkeiten für Arbeitslose, die Probleme haben, ein reguläres Jobtraining zu finden	Beschäftigung u.a. bei staatlichen Arbeitgebern, privaten Vereinigungen, Privathaushalten; das Arbeitsentgelt entspricht dem Arbeitslosengeldhöchstsatz, bis zu dem eine Subventionierung erfolgen kann	Nach Vereinbarung zwischen Arbeitsverwaltung und Arbeitgeber, auch über 1 Jahr
	(6) Bildung/Ausbildung	
Qualifizierung von Arbeitslosen außerhalb der Berufspraxis	Teilnahme an regulären Bildungs-/Ausbildungsangeboten oder besonderen Programmen; die Ausbildungsbeihilfe entspricht bei über 25-jährigen dem Arbeitslosengeldanspruch, bei jüngeren beträgt sie 50 Prozent des Arbeitslosengeldhöchstsatzes	Keine zeitliche Beschränkung für die Teilnahme an einer Maßnahme; die Zahlungen sind auf die Dauer des Arbeitslosengeldanspruches beschränkt
	<i>Arbeitsplatzbeschaffung</i>	
	(7) Pool-Arbeitsplätze	
Beschäftigung von Arbeitslosen, die von den letzten 3 Jahren 2 Jahre arbeitslos waren, auf befristeten Stellen im öffentlichen Bereich; Schaffung unbefristeter Stellen in sozialen Bereichen soll angestoßen werden	Beschäftigung bei öffentlichen Arbeitgebern vornehmlich im Sozialbereich zum Arbeitslosengeldhöchstsatz	Bis zu 3 Jahre

noch Übersicht 3

Ziel	Mittel	Bewilligungszeitraum
<p>Selbstständigkeit von Arbeitslosen, die in einem 8-Monatszeitraum fünf Monate arbeitslos waren</p>	<p>(8) Gründergeld</p> <p>Genehmigung eines Geschäftsplans durch die Unternehmensförderungsbehörde, ein Gründergeld in Höhe von 50 Prozent des Arbeitslosengeldhöchstsatzes wird gewährt</p> <p><i>Beurlaubung/Jobrotation</i></p> <p>(9) Berufsbildungsurlaub</p>	<p>Maximal 2,5 Jahre Zahlungsdauer</p>
<p>Weiterqualifizierung von über 25-jährigen Arbeitnehmern, Selbstständigen und Arbeitslosen, die Anspruch auf Arbeitslosengeld haben; Arbeitnehmer und Selbstständige müssen in den zurückliegenden 5 Jahren mindestens 3 Jahre gearbeitet haben; befristete Beschäftigung von Arbeitslosen über Arbeitsplatzrotation (fakultativ)</p>	<p>Die Berufsbildungsmaßnahme wird von staatlichen Stellen oder vom Arbeitgeber finanziert; als Freistellungsbeihilfe erhalten die Beurlaubten in der Regel den Arbeitslosengeldhöchstsatz aus öffentlichen Kassen, wobei im Einzelfall die Arbeitsverwaltung oder der Arbeitgeber Aufschläge zahlen können. Im Rahmen der Rotation erhalten Arbeitslose für die Dauer der Berufsbildung die Arbeitsplätze der Beurlaubten, sofern diese mit dem Arbeitgeber eine entsprechende Vereinbarung getroffen haben; die Bezahlung erfolgt aus Mitteln eines Fortbildungsprogramms oder über eine Maßnahme im Rahmen des Jobtrainings</p>	<p>1 Woche bis 1 Jahr</p>
<p>Arbeitnehmern, Selbstständigen und Arbeitslosen mit Kindern im Alter bis zu 8 Jahren soll die Kinderbetreuung erleichtert werden; Arbeitslose sollen über Arbeitsplatzrotation vorübergehend beschäftigt werden (fakultativ)</p>	<p>(10) Erziehungsurlaub</p> <p>Gewährung von Erziehungsurlaub; Arbeitnehmern steht ein Urlaub von 13 bzw. 26 Wochen zu (Letzteres, wenn das Kind unter 1 Jahr alt ist); die darüber hinausgehende Urlaubsdauer bedarf einer Vereinbarung mit dem Arbeitgeber; ein Urlaubsgeld von 60 Prozent des Höchstsatzes beim Arbeitslosengeld wird gewährt, das von den Kommunalbehörden aufgestockt werden kann. Vereinbarung über Arbeitsplatzrotation (s. Berufsbildungsurlaub)</p>	<p>13 bis 52 Wochen (jeweils für beide Elternteile)</p>
<p>Arbeitnehmern, die mindestens 25 Jahre alt sind und in den letzten 5 Jahren mindestens 3 Jahre erwerbstätig waren, soll zu jedem beliebigen Zweck ein vorübergehender Ausstieg aus einer Beschäftigung ermöglicht werden; befristete Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen, die mindestens 1 Jahr arbeitslos waren, über Arbeitsplatzrotation (obligatorisch)</p>	<p>(11) Langzeiturlaub (Sabbaturlaub)^b</p> <p>Vereinbarung des Urlaubs mit dem Arbeitgeber, der verpflichtet ist, den freigebliebenen Arbeitsplatz wiederzubesetzen (Arbeitsplatzrotation wie bei Berufsbildungsurlaub); das Urlaubsgeld beträgt 60 Prozent des Arbeitslosengeldhöchstsatzes</p>	<p>13 bis 52 Wochen</p>

noch Übersicht 3

Ziel	Mittel	Bewilligungszeitraum
<i>Vorruhestand</i>		
(12) Freiwilliger Vorruhestand		
Ausgliederung von i.d.R. 60–66-jährigen Arbeitnehmern oder Arbeitslosen aus dem Arbeitsmarkt	Vollversicherte Mitglieder einer Arbeitslosenkasse, die über 20 Jahre einen geringen Sonderbeitrag leisten, erhalten in den ersten beiden Jahren 90 Prozent des früheren Einkommens, aber nicht mehr als den Arbeitslosengeldhöchstsatz; danach werden bis zu 82 Prozent des Arbeitslosengeldhöchstsatzes gezahlt	In der Regel ab dem 60. Lebensjahr bis Erreichen des regulären Rentenalters (67. Lebensjahr)
Änderungen zum 01.04.99		
Beschränkung auf die 62–64-jährigen Arbeitnehmer oder Arbeitslose	Vorruhestandsberechtigte sind Arbeitnehmer erst mit 25 Vorruhestandsbeitragsjahren; der Eigenbeitrag wird fast verdoppelt; die Berechtigten erhalten bis zu 91 Prozent des Arbeitslosengeldhöchstsatzes; Beitragszahler, die auf Vorruhestand verzichten, erhalten steuerliche Vergünstigungen	Bis zum neuen regulären Rentenalter (65. Lebensjahr)
(13) Teilzeit-Vorruhestand		
Gradueller Rückzug von vorruhestandsberechtigten Arbeitnehmern aus dem Arbeitsmarkt	Verkürzung der Arbeitszeit um mindestens ein Viertel bei einer Arbeitszeit von mindestens 12 Wochenstunden; jede Stunde Arbeitszeitverkürzung wird mit 58 DKR vergütet	In der Regel ab dem 60. Lebensjahr bis Erreichen des regulären Rentenalters (67. Lebensjahr)
^a Auf der Grundlage des „Gesetzes über eine aktive Arbeitsmarktpolitik“ (verabschiedet im Juni 1993, im Januar 1994 in Kraft getreten), das Arbeitslose mit Anspruch auf Arbeitslosengeld betrifft. — ^b Das Programm lief Ende März 1999 aus.		

Quelle: Europäische Kommission — Beschäftigungsobservatorium (1997), Ministry of Labour (1996c), PLS Consult und Jensen (1997: 49 ff.), *Berlingske Tidende* vom 27.1.1998, vom 5.2.1999 und vom 31.3.1999; eigene Zusammenstellung.

zungen dahin gehend verschärft, dass der Arbeitslose in den zurückliegenden drei Jahren statt 26 nunmehr 52 Wochen einer nichtsubventionierten Vollzeittätigkeit nachgegangen sein muss.⁴⁵ Bis Januar 2001 ist darüber hinaus eine weitere Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung auf vier Jahre geplant. Mit dieser Neuregelung wird gleichzeitig die Unterstützungsperiode auf ein Jahr beschränkt.

⁴⁵ Bei Teilzeittätigkeit sind 34 Wochen nachzuweisen.

(2) In der Unterstützungsperiode hat der Arbeitslose einen hohen Grad an Eigenverantwortlichkeit für seine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Zwar wird nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit für jeden Arbeitslosen ein individueller Aktionsplan ausgearbeitet. Allerdings sollen auf regionaler Ebene schon frühzeitig Gruppen von Arbeitslosen selektiert werden, bei denen ein relativ hohes Risiko zur Langzeitarbeitslosigkeit besteht. Diese erhalten bevorzugt Angebote zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die aufgrund der regionalen Arbeitsmarktsituation sinnvoll erscheinen. Für alle Arbeitslosen besteht die Verpflichtung, sämtliche Angebote zu akzeptieren sowie für nichtsubventionierte und subventionierte Arbeit zur Verfügung zu stehen. Bislang mussten Arbeitslose nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit eine „zumutbare“ Arbeit annehmen, in Zukunft besteht diese Verpflichtung nach drei Monaten. Falls sich ein Arbeitsloser unkooperativ verhält, sind finanzielle Sanktionen die Folge.⁴⁶

(3) In der Aktivierungsperiode bestehen für den Arbeitslosen die gleichen Pflichten wie in der Unterstützungsperiode bei teilweise schärferen Sanktionen im Verweigerungsfall.⁴⁷ Die andere Qualität der Aktivierungsperiode besteht vor allem darin, dass Arbeitslose während des gesamten Zeitraums einen Anspruch auf Angebote der Arbeitsverwaltung haben. Das heißt, dass sich der Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums auf die Arbeitslosen konzentriert, die nach zweijähriger Arbeitslosigkeit als Problemfälle gelten und daher mit allen Mitteln „aktiviert“ werden sollen. Es wird weniger auf Eigenverantwortlichkeit gesetzt, sondern vielmehr der Druck zur Reintegration in den Arbeitsmarkt mit Hilfe der Arbeitsverwaltung erhöht. Zukünftig soll nach zweijähriger Aktivierungszeit für jeden Arbeitslosen ein noch speziellerer Aktionsplan ausgearbeitet werden, damit eine Reintegration gelingt.

(4) Nach fünfjähriger Arbeitslosigkeit verliert der Arbeitslose seinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und auf „Aktivierung“ durch die Arbeitsverwaltung, er wird zum Sozialhilfeempfänger. Dann jedoch greift die „kommunale Aktivierung“, die Sozialhilfeempfänger erfasst und nahezu identische arbeitsmarktpolitische Instrumente bereithält, wie sie auch bei Empfängern von Arbeitslosengeld zum Einsatz kommen. Die Zuständigkeit für die Durchführung dieser Maßnahmen liegt bei den einzelnen Amtsbezirk- bzw. Kommunalbe-

⁴⁶ Es besteht der folgende Sanktionskatalog: Bei Verweigerung der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme oder der Aufnahme einer angebotenen Arbeit wird die Arbeitslosenunterstützung für eine Woche ausgesetzt; bei einem Abbruch von Teilnahme oder Arbeit werden die Zahlungen für fünf Wochen eingestellt; im Wiederholungsfall innerhalb von zwölf Monaten ist ein Verlust des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung die Folge.

⁴⁷ Schärfere Sanktionen im Vergleich zur Unterstützungsperiode bestehen insofern, als aus der Ablehnung einer Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme der sofortige Verlust der Arbeitslosenunterstützung resultiert.

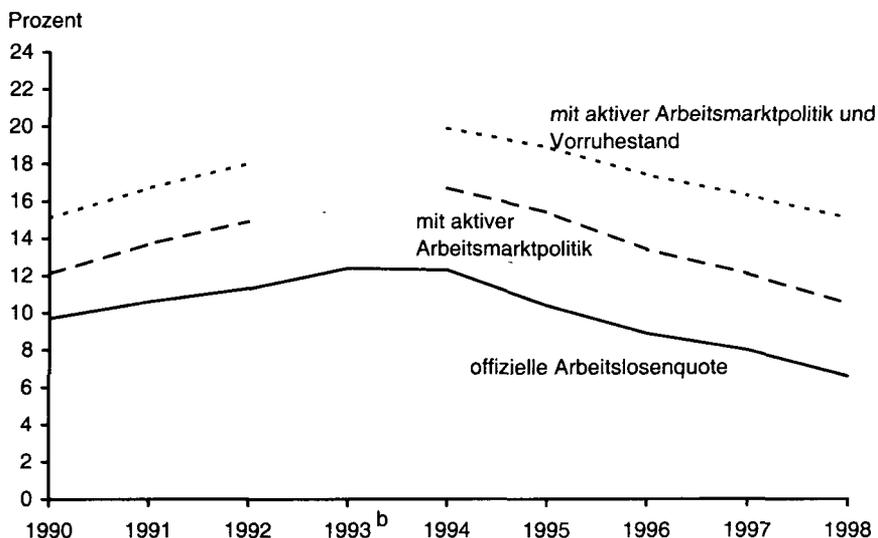
hörden. Seitens der Sozialhilfeempfänger besteht die Verpflichtung, alle Angebote zu akzeptieren, um weiterhin staatliche Unterstützung zu beziehen. Mit dieser Verpflichtung geht der Anspruch einher, nach sechs Monaten einen individuellen Aktionsplan und spätestens nach zwölf Monaten „Aktivierungsangebote“ zu erhalten.

Ein besonderes Augenmerk legt die dänische Arbeitsmarktpolitik auf jüngere Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, für die spezielle Maßnahmen vorgesehen sind. So besteht für unter 25-jährige Arbeitslosengeldempfänger ohne Ausbildung nach einer Arbeitslosigkeit von sechs Monaten ein Anspruch auf eine mindestens 18-monatige Berufsausbildung. Zudem haben junge Arbeitslose seit Anfang 1999 das Recht und die Pflicht, ein Aktivierungsangebot anzunehmen, wenn sie innerhalb von 18 Monaten sechs Monate arbeitslos waren. Sollte ein junger Arbeitsloser allerdings ein entsprechendes Angebot ablehnen, läuft er Gefahr, sein Arbeitslosengeld zu verlieren. Sozialhilfeempfänger der gleichen Alterskategorie erhalten ohne Wartezeit einen individuellen Aktionsplan und haben bereits nach 13 Wochen Anspruch auf „Aktivierungsangebote“, die wenigstens 30 Wochenstunden umfassen und mindestens sechs Monate dauern.

c. *Der Einfluss der Arbeitsmarktpolitik auf die dänischen Arbeitslosenzahlen*

Das erfreuliche Bild, das die dänische Arbeitslosenstatistik nach 1993 zeigt, wird getrübt, wenn sie um arbeitsmarktpolitische Einflüsse bereinigt wird. Die Erweiterung der offiziellen Arbeitslosenquote um die Entlastungseffekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik, worunter Qualifizierungs-, Arbeitsplatzbeschaffungs- und Rotationsprogramme fallen, sowie der Vorruhestandsprogramme führt zu einem Niveausprung: Während die offizielle Quote im Jahr 1998 lediglich 6,6 Prozent betrug, ergaben sich erweiterte Arbeitslosenquoten in Höhe von 10,5 bzw. 15,1 Prozent (Schaubild 31). Diese deutlichen Niveauunterschiede sind für die gesamten neunziger Jahre kennzeichnend. Auch im internationalen Vergleich nimmt die arbeitsmarktpolitische Korrektur der dänischen Arbeitslosenquote eine Spitzenstellung ein, wie eine Analyse der Europäischen Kommission (*inforMISEP* 1999 (65): 7) für das Jahr 1996 zeigt: Danach beträgt die Differenz zwischen offizieller und um aktive Arbeitsmarktpolitik und Vorruhestandsprogramme bereinigter Quote in Dänemark 13,6, in Deutschland 5,4, in den Niederlanden 9,3 und im Vereinigten Königreich 4,7 Prozentpunkte. Ähnliche Berechnungen für Neuseeland ergeben sogar nur eine Differenz von 0,8 Prozentpunkten (Schrader 1999a: 125).

Zudem ist nicht zu übersehen, dass in Dänemark von 1994 bis 1998 zwar ein merklicher Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit stattgefunden hat (-47

Schaubild 31 — Erweiterte Arbeitslosenquoten Dänemarks^a 1990–1998

^aZum Konzept des Korrekturverfahrens siehe Schaubild 32; verwendet wurden Jahresdurchschnittswerte. — ^bDie für das Korrekturverfahren notwendigen statistischen Informationen liegen für dieses Jahr nicht vor.

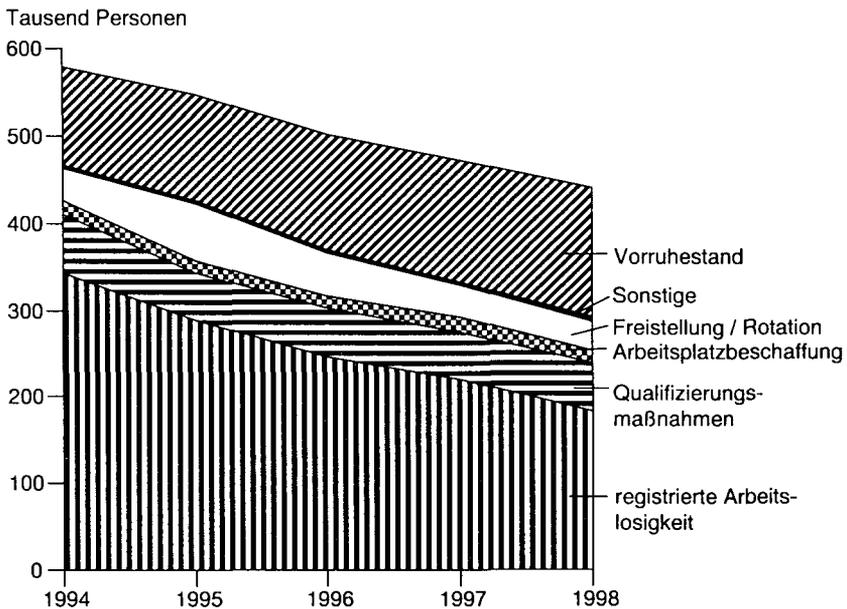
Quelle: Danmarks Statistik *Arbejdsmarked: Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger* (Ifd. Jgg.); eigene Darstellung und Berechnungen.

Prozent), hingegen der Umfang der arbeitsmarktpolitischen Entlastung der Arbeitslosenstatistik leicht gestiegen ist (9 Prozent) (Schaubild 32). Bezogen auf die Gesamtheit von registrierten Arbeitslosen und Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beträgt der Rückgang dieser erweiterten Arbeitslosigkeit 24 Prozent, was nur noch der Hälfte des offiziellen Rückgangs entspricht.

Der ohne Zweifel erfolgte Aufschwung auf dem dänischen Arbeitsmarkt hat demnach keineswegs dazu geführt, dass die massiven staatlichen Interventionen überflüssig geworden sind. Sie haben im Gegenteil im Verhältnis zur registrierten Arbeitslosigkeit ein deutliches Übergewicht gewonnen, von 1994 bis 1998 haben sich die Gewichte quasi umgekehrt: Der Interventionsgrad ist trotz positiver Arbeitsmarktentwicklung signifikant gestiegen (Tabelle 17). Es entsteht darüber hinaus der Eindruck, dass die Arbeitsmarktpolitik immer weniger eine Brücke zum regulären Arbeitsmarkt schlägt, sondern verstärkt als Reservoir für schwer integrierbare Arbeitslose dient, an denen der Aufschwung vorbeigeht. Ein deutlicher Hinweis auf eine solche Entwicklung ist der kontinuierliche An-

stieg der Teilnehmer an Vorruhestandsprogrammen, die bis 1998 schon mehr als ein Drittel der Arbeitslosen auf Basis des Konzepts der erweiterten Arbeitslosigkeit ausmachten. Bei dieser Art von Arbeitsmarktpolitik ist von vornherein nicht an eine Reintegration von Arbeitskräften gedacht, sondern lediglich an eine Rückführung des Arbeitsangebots.

Schaubild 32 — Struktur der erweiterten Arbeitslosigkeit in Dänemark^a 1994–1998



^aJahresdurchschnittswerte; zu den Berechnungsgrundlagen: (1) Freistellung/Rotation: Schätzung der Entlastung der Arbeitslosenstatistik nach Pedersen (1996: 34) und Europäische Kommission (1997: 64 f.); gewählt wurde die pessimistischere Annahme, dass 1994 die Zahl der registrierten Arbeitslosen um 71 Prozent der Teilnehmer an Urlaubsprogrammen sank, während für die Folgejahre ein Anteil von 77 Prozent unterstellt wurde (bei der Wahl der optimistischeren Annahmen hätten die Anteile 89 bzw. 90 Prozent betragen); nur beim Sabbaturlaub beträgt der Entlastungseffekt programmbedingt 100 Prozent; diese Maßnahme lief Ende März 1999 aus; (2) Teilzeit-Vorruhestand: Programmbedingt wird ein Entlastungseffekt in Höhe von 25 Prozent der Teilnehmer unterstellt.

Quelle: Siehe Tabelle 17; eigene Darstellung und Berechnungen.

Tabelle 17 — Registrierte Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitischer Korrekturmumfang in Dänemark 1994–1998 (Anteile in Prozent)^a

	1994	1995	1996	1997	1998
Registrierte Arbeitslosigkeit	59,3	52,8	48,9	46,6	41,5
Arbeitsmarktpolitischer Korrekturmumfang ^b	40,7	47,2	51,1	53,4	58,5
Qualifizierung	11,6	9,9	11,3	11,6	13,0
Arbeitsplatzbeschaffung	2,7	2,7	3,0	3,8	3,2
Rotation	6,4	11,9	9,7	7,6	7,6
Sonstige Aktivierungsprogramme	0,4	0,6	0,7	0,9	1,1
Vorruhestand	19,5	22,1	26,4	29,5	33,8

^aBezogen auf die Gesamtheit von registrierten Arbeitslosen und Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die zu einer Entlastung der Arbeitslosenstatistik führen; Jahresdurchschnittswerte. — ^bZu den Berechnungsgrundlagen siehe Schaubild 32.

Quelle: Danmarks Statistik *Arbejdsmarked: Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger* (lfd. Jgg.); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

d. Das Konzept der dänischen Arbeitsmarktpolitik auf dem Prüfstand

Vor dem Hintergrund der Merkmale einer effizienten Arbeitsmarktpolitik weist die dänische Konzeption arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durchaus Vorzüge auf.⁴⁸ So verhindert die *Koordinierung von Arbeitsmarktprogrammen und Arbeitslosenversicherung*, dass sich die Ansprüche auf Arbeitslosengeld durch eine Programmteilnahme über die maximale Bezugsdauer hinaus verlängern können. Die Anreize für eine Teilnahme aus einem Verlängerungsmotiv heraus werden dadurch reduziert. Auch die generelle Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld wirkt in diese Richtung.

Hingegen erscheint die dänische Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich des Kriteriums „*Programmdauer*“ schon bedenklicher: Zwar ergeben sich bei den relativ eng befristeten Beurlaubungs-/Jobrotationsprogrammen keine Probleme in Gestalt von „locking-in“-Effekten (Verringerung der Suchintensität der Erwerbspersonen), die die Suchintensität der Arbeitslosen und die Aussichten auf eine Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt verringern. Bei den Qualifizierungsmaßnahmen ist in dieser Hinsicht das Jobtraining relativ unbedenklich, zumal wenn nach einem halben Jahr ein privater Arbeitgeber ein reguläres Ar-

⁴⁸ Vgl. zu den Eckpunkten einer effizienten Arbeitsmarktpolitik vor allem Calmfors (1994) und ergänzend Jackman et al. (1996).

beits- oder Ausbildungsverhältnis anbieten muss. Ebenso kann eine arbeitsmarktorientierte Bildungs- bzw. Ausbildungsmaßnahme, selbst wenn sie von längerer Dauer ist, den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern statt „locking-in“ zu fördern. Jedoch sieht es bei dem nicht ausdrücklich befristeten „individuellen“ Jobtraining schon anders aus, wo offensichtlich Problemfälle längere Zeit in eine Maßnahme eingebunden werden sollen. Schließlich ist „locking-in“ als implizites Ziel bei den Pool-Arbeitsplätzen zu erkennen, bei denen eine Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt nicht beabsichtigt scheint. Gleiches gilt in noch stärkerem Maß für die „unbefristeten“ Vorruhestandsprogramme. Zudem wird die generelle Befristung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes dadurch unterlaufen, dass anschließend die kommunale Aktivierung mit den gleichen Instrumenten zum Zuge kommt.

Die *Zielgruppenorientierung* der dänischen Arbeitsmarktpolitik ist ebenfalls nicht unkritisch: Zwar kann die Frühförderung von Problemfällen unter Umständen noch rechtzeitig eine Rückkehr in eine reguläre Beschäftigung ermöglichen; die intensive Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche und eine vorrangige Berücksichtigung bei Qualifizierungs- und Rotationsprogrammen wirken jedenfalls in diese Richtung. Allerdings führen die speziellen Programme für schwer integrierbare Arbeitslose — seien es ältere oder schwer qualifizierbare Personen — nicht zu einer erhofften Erhöhung der Wettbewerbsintensität zwischen Insidern und Outsidern. Im Gegenteil wird mit Pool-Arbeitsplätzen und besonders mit den Vorruhestandsprogrammen gar nicht erst der Versuch einer Integration unternommen, das reguläre Arbeitsangebot wird lediglich nachhaltig reduziert. Allerdings ist zu begrüßen, dass für als weniger problematisch angesehene Arbeitslose erst zu einem relativ späten *Zeitpunkt* der Einsatz intensiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erfolgt: Für diese Gruppe von Arbeitslosen mag die Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche in der zweijährigen Unterstützungsperiode ausreichend sein. Jedenfalls sinkt bei diesen die Gefahr von Mitnahme- und „locking-in“-Effekten.

Ein weiterer Aspekt sind die *Einkünfte* aus arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: Es ist begrüßenswert, dass in den meisten Fällen keine Einkünfte erzielt werden können, die das Arbeitslosengeld übersteigen. Die Ausnahme bilden Programme im Rahmen des Jobtrainings, wo bei privaten Arbeitgebern nach Tarif entlohnt wird. Hier wird allerdings nach kurzer Dauer diese Maßnahme in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zum geltenden Tarif überführt; ein längeres Verweilen in dieser arbeitsmarktnahen Maßnahme ist daher ausgeschlossen. Trotz der Koppelung der Einkünfte aus den Programmen an das Arbeitslosengeld können diese durchaus als großzügig angesehen werden. Denn das Arbeitslosengeld beträgt 90 Prozent des letzten Einkommens, wenn auch eine Kapplungsgrenze bei rund 690 DM pro Woche besteht (Ministry of Labour 1996c).

Arbeitslosigkeit führt somit nicht in finanzielle Nöte, sondern es sind eher Gewöhnungseffekte zu befürchten.

Die bisherige Beurteilung der dänischen Arbeitsmarktpolitik legt den Schluss nahe, dass es sehr stark von dem Gewicht der einzelnen Maßnahmen abhängt, ob die positiven Effekte überwiegen; entscheidend ist der *Programm-Mix*. Hier zeigt sich eine relativ unvorteilhafte Programmstruktur (siehe auch Tabelle A5): Gemessen an dem Beitrag zur Entlastung der Arbeitslosenstatistik dominieren eindeutig die Vorruhestandsprogramme (insbesondere der freiwillige Vorruhestand), deren Anteil im Zeitraum 1994–1998 von 45 Prozent auf fast 58 Prozent angestiegen ist. Zusammen mit den Pool-Arbeitsplätzen stieg damit der Anteil der Maßnahmen, die das reguläre Arbeitsangebot reduzieren, auf über 60 Prozent. Entsprechend ist der Beitrag der Qualifizierungs- und Rotationsprogramme zurückgegangen, wobei die Qualifizierungsprogramme ein Übergewicht behalten haben. Insofern werden mit den dänischen Arbeitsmarktprogrammen offensichtlich weniger die „klassischen“ Ziele einer aktiven Arbeitsmarktpolitik — Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung durch Qualifizierung von Arbeitslosen, Sicherung des Erwerbspersonenpotentials durch Reintegrationshilfen, intersektoraler Arbeitskräfteaustausch — verfolgt. Vielmehr dominiert der Gedanke einer Rückführung von Arbeitsangebot und regulärer Beschäftigung.

e. Die dänischen Arbeitsmarktprogramme in der Einzelkritik

Aufgrund der bisherigen Ausführungen erscheinen Zweifel berechtigt, dass die dänische Arbeitsmarktpolitik eine Brücke zwischen Arbeitslosigkeit und regulärem Arbeitsmarkt schlägt. Weiteren Aufschluss darüber ergibt die genauere Analyse der einzelnen Programme und der bisherigen Erfahrungen:

Bei den *Vorruhestandsprogrammen* wird vornehmlich der freiwillige Vorruhestand in Anspruch genommen. Doch sind die Einkünfte aus diesem Programm allenfalls für ältere Arbeitslose attraktiv, die kaum noch Aussicht auf eine reguläre Beschäftigung haben. Das Bemühen, ältere Langzeitarbeitslose als potentielle Anbieter von Arbeit frühzeitig auszuschließen, unterstreicht zudem ein von 1992 bis 1995 geltendes Vorruhestandsprogramm, das auf Langzeitarbeitslose im Alter ab 55 Jahren — von 1993 an sogar ab 50 Jahren — zugeschnitten war. Im Zuge dieser Maßnahme ist das effektive durchschnittliche Renteneintrittsalter auf etwa 61 Jahre zurückgegangen (bei einem regulären Eintrittsalter von 67 Jahren) (PLS Consult und Jensen 1997: 52 f.; Chaloupek et al. 1997: 53 f., 66 f.). Auf diese Weise hat man in Dänemark das Problem von Arbeitslosigkeit im Alter bzw. der Langzeitarbeitslosigkeit zwar erheblich reduziert (siehe auch

Schaubild A1),⁴⁹ allerdings zu hohen Kosten: Bei älteren Arbeitslosen wird lediglich die Transferkasse gewechselt, wobei aufgrund des notwendigen Einkommensanreizes eine Mehrbelastung wahrscheinlich ist; bei älteren Arbeitnehmern, die durch Arbeitslose ersetzt werden, bleibt ebenfalls ein Transfereinkommensbezieher — wenn nicht sogar durch Rationalisierungsbedingten Abbau des Arbeitsplatzes einer hinzukommt; der Wettbewerbsdruck auf Insider lässt aufgrund des sinkenden Arbeitsangebots nach, Arbeitskraftknappheiten können die Folge sein; eine irreversible Zusatzbelastung für die Rentenkassen entsteht.

Ebenfalls zielen die *Pool-Arbeitsplätze* nicht auf die Reintegration von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt. Zielgruppe sind offensichtlich anderweitig nicht integrierbare Langzeitarbeitslose. Hierbei geht es um zusätzliche Arbeitsplätze in Bereichen öffentlicher Dienstleistungen (Soziales, Umwelt), die vom Markt nicht oder nur in geringem Umfang angeboten werden. Erklärtes Ziel ist es, in diesen Bereichen die Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze anzustoßen, also nichtsubventionierte Beschäftigung zu schaffen⁵⁰. De facto bedeutet dies aber nichts anderes, als dass über öffentliche oder gemeinnützige Träger, die sich aus der Staatskasse refinanzieren, nichtmarktfähige Leistungen angeboten werden und damit der „öffentliche Dienst“ ausgeweitet wird. Wenn Pool-Arbeitsplätze nicht in diesen marktfernen Bereichen angesiedelt wären, ergäben sich Substitutionseffekte größeren Umfangs, reguläre Beschäftigung würde zurückgedrängt. Die Einrichtung eines „öffentlichen Beschäftigungssektors“ ohne Brücke zum regulären Arbeitsmarkt wirft allerdings die Frage auf, in welchem Umfang sich ein Gemeinwesen einen solchen dauerhaft leisten kann.

Nach diesen Maßnahmen, die das reguläre Arbeitsangebot reduzieren, sind *Qualifizierungsprogramme* die gewichtigste Programmgruppe, wobei Trainingsmaßnahmen dominieren. Prinzipiell sind Qualifizierungs- und Fortbildungsprogramme geeignet, „Mismatch“ auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen, also das Profil von Arbeitslosen an die Anforderungen der Arbeitsnachfrage anzupassen. Damit wird die reguläre Beschäftigung erhöht und der Wettbewerbsdruck auf Insider steigt. Hinzu kommt, dass bei Maßnahmen im Rahmen des Jobtrainings der Arbeitslose seine Arbeitsfähigkeit demonstrieren kann. Wie die Erfahrung in OECD-Ländern zeigt, sind Programme umso erfolgreicher, je spezifischer sie auf Arbeitgeberinteressen eingehen und je mehr Arbeitserfahrung sie vermitteln. Als sinnvoll haben sich auch breit angelegte Programme für spezifische Zielgruppen, wie in den Arbeitsprozess zurückkehrende Frauen, erwiesen, in denen

⁴⁹ Die Langzeitarbeitslosigkeit wird auch dadurch abgesenkt, dass die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Arbeitslosigkeit unterbricht und auf diese Weise die einzelnen Phasen von Arbeitslosigkeit verkürzt.

⁵⁰ Vgl. dazu Chaloupek et al. (1997: 65), Europäische Kommission (1997: 56 f.) und Ministry of Labour (1997).

fehlende Arbeitspraxis angeboten wird (OECD 1996a: 56 ff.). Diese Voraussetzungen scheinen in Dänemark am ehesten die *Programme im Rahmen des Jobtrainings* zu erfüllen, wobei vor allem das normale Jobtraining eine Brückenfunktion wahrnimmt. Das individuelle Jobtraining hat den Vorzug, dass mit diesem ein Instrument zur Verfügung steht, um auch Problemfällen Berufspraxis zu vermitteln. Weniger eindeutig ist das Bild bei den *Bildungs-/Ausbildungsmaßnahmen*, wo ein Reintegrationserfolg von der Praxisnähe des Programms abhängt. Diese scheint nicht immer gewährleistet zu sein, wenn man bedenkt, dass nur etwa 60 Prozent der Ausgaben für Erwachsenenbildung unmittelbar auf die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen abzielen.⁵¹ Als weiteres Problem kommt hinzu, dass der Wert der erworbenen Qualifikationen von potentiellen Arbeitgebern nur schwer einzuschätzen ist (Weber 1998: 182).

Die größte Aufmerksamkeit haben die dänischen *Beurlaubungs-/Jobrotationsprogramme* erregt. Mit diesen Programmen wird ein sehr vielschichtiges Zielbündel verfolgt: Die Beurlaubung soll die individuelle Lebensqualität verbessern, indem Möglichkeiten zur Weiterbildung, zu einem erfüllteren Familienlebens oder zur Realisierung anderer selbstgesteckter Vorhaben geschaffen werden; die Beurlaubung soll in Zeiten rapiden technischen Fortschritts dazu dienen, dass die notwendige Anpassung der Qualifikationsprofile von den Beschäftigten vorgenommen wird; die Arbeitslosigkeit soll über Jobrotation bekämpft werden, indem dadurch der Kontakt zur Arbeitswelt wiederhergestellt und eine Demonstration des Leistungsvermögens von Arbeitslosen ermöglicht wird (Loftager und Kongshøj Madsen 1997: 127 f.; Kongshøj Madsen 1998: 149). Doch stellt sich die Frage, inwieweit diese Ziele erreicht werden können.

Der rege Zulauf zum Erziehungs- und Bildungsurlaub in den ersten beiden Jahren nach ihrer Einführung — jeweils 5 Prozent der Erwerbsspersonen nahmen teil — zeigt, dass die Beurlaubung die Lebensqualität verbessert hat. Angesichts eines sich verengenden Arbeitsmarktes erfolgte aber ein Abbau der Leistungen für den Erziehungs- und Sabbaturlaub⁵² bzw. wurde die Abschaffung des Sabbaturlaubs beschlossen. Die Kosten wurden offensichtlich prohibitiv hoch (Weber 1998: 177; Kongshøj Madsen 1998: 150). Das Weiterbildungsziel dürfte bei Erwerbstätigen erreicht werden, da die Arbeitgeber einem Bildungsurlaub zustimmen müssen und bisherige Bewertungen dieses Programms von Arbeitgebern und Arbeitnehmern anscheinend sehr positiv ausgefallen sind (Kongshøj Madsen 1998: 150). Allerdings wird auch zu Recht kritisch hinterfragt, ob betriebliche Weiterbildung nicht im ureigensten Unternehmensinteresse liegt und

⁵¹ Die dänischen Weiterbildungsmaßnahmen zielen explizit nicht nur auf die Anhebung des beruflichen Qualifikationsniveaus, sondern sollen auch die Allgemeinbildung fördern (siehe dazu im Einzelnen Ministry of Labour 1997).

⁵² Die Einkünfte sanken von 80 auf 60 Prozent des Arbeitslosengeldhöchstsatzes.

daher diese Programme zu Mitnahmeeffekten führen. Gleiches gilt für die Arbeitnehmer, denen ihr zukünftiger Stellenwert auf dem Arbeitsmarkt etwas wert sein müsste (Weber 1998: 183). Schließlich sollen die Unternehmen im Rahmen der Rotation auch etwas zum Qualifikationsniveau der Urlaubsvertreter beitragen. Wie Beispiele illustrieren, werden die befristeten Mitarbeiter in mehrwöchigen Fachkursen (bis zu sechs Wochen) betrieblich geschult bzw. „angelernt“ (Arbejdsmarkedsstyrelsen 1997: 50 ff.). Hierbei muss wohl der Kontakt mit der Arbeitswelt als Mehrwert angesehen werden, nachhaltige Qualifikationszuwächse erscheinen eher fraglich.

Die Wirkungen dieser drei Programme auf die Arbeitslosigkeit sind hingegen weniger überzeugend: Beim Sabbaturlaub musste für jeden Urlauber obligatorisch ein Arbeitsloser auf dem frei werdenden Arbeitsplatz beschäftigt werden, die registrierte Arbeitslosigkeit sank also in Höhe der Zahl der Urlauber. Wie sich zeigt, wurde im Anschluss sogar etwa die Hälfte der Vertreter weiterbeschäftigt. Doch wird dieser Jobrotationseffekt dadurch geschmälert, dass die Arbeitgeber in der Regel einen Vertreter gemäß ihrer normalen Einstellungskriterien ausgesucht haben. Das heißt, dass nicht Problemfälle (Langzeitarbeitslose) zum Zuge kamen, sondern Anwärter, die auch ohne Sabbatprogramm eingestellt worden wären — nur lag die Finanzierung der Probezeit beim Staat. Insgesamt waren diese Mitnahmeeffekte wenig bedeutsam, da das Sabbatprogramm kaum in Anspruch genommen wurde, wozu sicherlich auch die schrittweise Verschlechterung der Urlaubsbezüge beigetragen hat (Kongshøj Madsen 1998: 150).

Beim Berufsbildungs- und Erziehungsurlaub ist zu berücksichtigen, dass mehr als die Hälfte der Teilnehmer registrierte Arbeitslose waren, Jobrotation demnach überhaupt nicht stattfinden konnte. Es gab lediglich eine urlaubsbedingte „Umbuchung“ von registrierten Arbeitslosen, ohne dass diese in den Genuss praxisnaher Weiterbildung kommen konnten. Des Weiteren bedeutete die Beschäftigung eines Urlaubsvertreters keineswegs, dass unbedingt ein Arbeitsloser berücksichtigt wurde. Vielmehr zeigen Unternehmensbefragungen, dass ein großer Teil der Urlaubsvertreter bereits in dem betreffenden Unternehmen beschäftigt war. Als weiterer „Wermutstropfen“ kommt hinzu, dass 60 Prozent der Beschäftigten, die Urlaubsprogramme nutzten, aus dem öffentlichen Dienst kamen. Unter diesen Gesichtspunkten erscheint die Erfolgsmeldung, dass in 68 bis 75 Prozent der Fälle ein Urlaubsvertreter weiterbeschäftigt wurde, schon weniger beeindruckend (Europäische Kommission 1997: 64 f.; Pedersen 1996: 26 f.; Kongshøj Madsen 1998: 149 f.).

Schließlich verlieren auch die speziellen *Fördermaßnahmen für Jugendliche* (unter 25 Jahre) bei genauerer Betrachtung an Glanz. Zwar ist die Jugendarbeitslosigkeit, die zu Beginn der achtziger Jahre noch über dem Durchschnitt der OECD-Länder lag, bis Mitte der neunziger Jahre deutlich gesunken. Jedoch

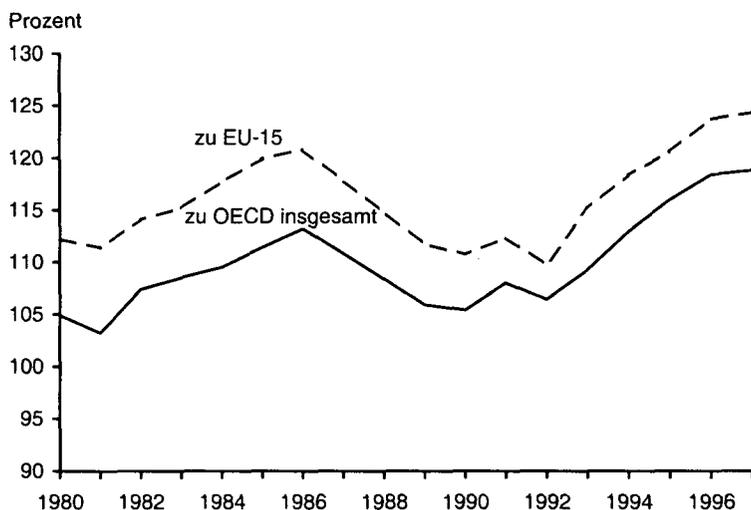
hängt dieser Rückgang maßgeblich mit den Voraussetzungen zusammen, die ein Jugendlicher erfüllen muss, um als Arbeitsloser registriert zu werden. Nur Jugendliche mit abgeschlossener Berufsausbildung oder mit mindestens einjähriger Berufserfahrung können Mitglied einer Arbeitslosenkasse werden. Erst dann ist eine Registrierung als Arbeitsloser und die Einbeziehung in Arbeitsförderungsmaßnahmen möglich. Den übrigen, nichtregistrierten arbeitslosen Jugendlichen verbleibt die „Jugendgarantie“ des Sozialamts (Döhrn et al. 1998: 314; Raagaard 1997). Diese ermöglicht ihnen den Bezug von Sozialhilfe, als Gegenleistung sind gemeinnützige Arbeiten und die Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen vorgesehen. Selbst die Teilnahme an der Jugendgarantie kann scheitern, wenn Jugendliche Vermögenswerte aufweisen, wozu schon ein Sparkonto zählen kann. Aber auch die 18-monatigen Fortbildungskurse für junge, registrierte Arbeitslose sind nicht unumstritten. Die Kritik rührt daher, dass mit diesen Kursen keine anerkannte Berufsausbildung verbunden ist (Raagaard 1997).

f. Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung

Die bisherige Analyse zeigt, dass die arbeitsmarktpolitischen Programme nur im geringeren Maß geeignet waren, die reguläre Beschäftigung in Dänemark zu erhöhen. Auch dürften die hohe Steuerlast und das großzügige soziale Netz eher Anreize bieten, von einer regulären Beschäftigung abzusehen. Dennoch kann nicht übersehen werden, dass die dänische Wirtschaft seit dem Durchschreiten eines tiefen Tals im Jahr 1993 einen Aufschwung erlebt hat, der wieder zu einem Anstieg des im internationalen Vergleich schon hohen Wohlstandsniveaus geführt hat (Schaubild 33). Wie gezeigt, spiegelte sich dieser Wachstumsschub auch in einem deutlichen Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit wider. Diese Entwicklung kann mit einer Reihe von Einflussfaktoren jenseits der staatlichen Arbeitsmarktpolitik in Verbindung gebracht werden:

(1) *Der Lohnfindungsprozess.* Bislang wurden auf zentraler Verbandsebene entweder Standardlöhne ausgehandelt oder Mindestlöhne vorgegeben, die auf Unternehmensebene durch Zuschläge ergänzt wurden. Aus diesem System resultierten eine traditionell sehr geringe Spreizung zwischen den Lohngruppen,⁵³ und aufgrund der Mindestlöhne bestand vor allem für Geringerqualifizierte eine hohe Eintrittshürde in den Arbeitsmarkt. In den letzten Jahren haben sich die kollektiven Tarifvereinbarungen immer mehr in Manteltarifverträge verwandelt mit entsprechend höherem Spielraum auf betrieblicher Ebene. Auch wurden un-

⁵³ Siehe zur Entwicklung in Dänemark etwa Andersen (1997: 137 f.). Untersuchungen der europäischen Arbeitsmärkte zeigen, dass insbesondere ein zu geringes Maß an Lohndifferenzierung zur Wettbewerbsschwäche des Faktors Arbeit beiträgt (siehe dazu Siebert 1999b).

Schaubild 33 — Das relative Pro-Kopf-Einkommen Dänemarks^a 1980–1997

^aGemessen als Prozentanteil am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der OECD bzw. der EU-15 auf der Basis laufender Kaufkraftparitäten.

Quelle: OECD (1999f); eigene Darstellung und Berechnungen.

tertarifliche Abschlüsse möglich, so dass sich die Voraussetzungen für eine produktivitätsorientierte Lohnfindung verbessert haben. Unter diesen Bedingungen blieben die Reallohnzuwächse in den Krisenjahren 1993 und 1994 deutlich hinter den Produktivitätsgewinnen zurück.⁵⁴

(2) *Arbeitsmarktgesetzgebung*. Der Kündigungsschutz ist nur schwach ausgeprägt, was sich u.a. in den relativ niedrigen Kosten zeigt, die dem Arbeitgeber bei Entlassungen entstehen. Somit kann die Beschäftigung bei Nachfragerückgängen relativ flexibel angepasst werden. Allerdings ist die Akzeptanz für den geringen Kündigungsschutz auf die relativ großzügigen Regelungen bei der Arbeitslosenunterstützung zurückzuführen. Zudem unterliegt die Arbeitszeit kaum gesetzlichen Restriktionen und kann daher in Tarifverhandlungen frei ausgehandelt werden,⁵⁵ ebenso sind Überstunden frei vereinbar (Europäische Kommission 1997: 96 ff.).

⁵⁴ Vgl. dazu Ministry of Labour (1996a), Döhrn et al. (1998: 318 f.), Emmerich und Werner (1998: 5 f.) sowie Europäische Kommission (1997: 102).

⁵⁵ Nach der Verkürzung der Wochenarbeitszeit in den achtziger Jahren nahm in den neunziger Jahren der Trend zur Arbeitszeitflexibilisierung zu.

(3) *Fiskalpolitik*. Durch die Steuerreform von 1994 wurden die hohen Grenzsteuersätze bei der persönlichen Einkommensteuer deutlich gesenkt. Die verzögerte Gegenfinanzierung erfolgte durch eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen, der Einführung bzw. Erhöhung umweltbezogener Steuern und Abgaben sowie durch neue Sozialversicherungsbeiträge für Unternehmen. Insgesamt verblieb den meisten Arbeitnehmern ein um 6–9 Prozentpunkte geringerer Grenzsteuersatz. Dies verbesserte die Arbeitsanreize. Auch gingen in den Jahren 1992–1994 kräftige Impulse von den öffentlichen Investitionen aus, die nach dem Anspringen der privaten Investitionstätigkeit wieder zurückgefahren wurden. Diese Ausgabenkürzungen und sprudelnde Steuerquellen ermöglichten in den Folgejahren eine Haushaltskonsolidierung (OECD 1997b: 108; Döhrn et al. 1998: 316; Emmerich und Werner 1998: 4).

(4) *Investitionstätigkeit*. Seit 1994 sind vor allem die privaten Bauinvestitionen stark gestiegen. Einen wesentlichen Wachstumsbeitrag haben große Infrastrukturprojekte geleistet, insbesondere die Große Belt- und die Øresund-Querung. Etwa 25 Prozent der gesamten Investitionen in Dänemark entfallen auf diese Projekte (OECD 1998b: 19).

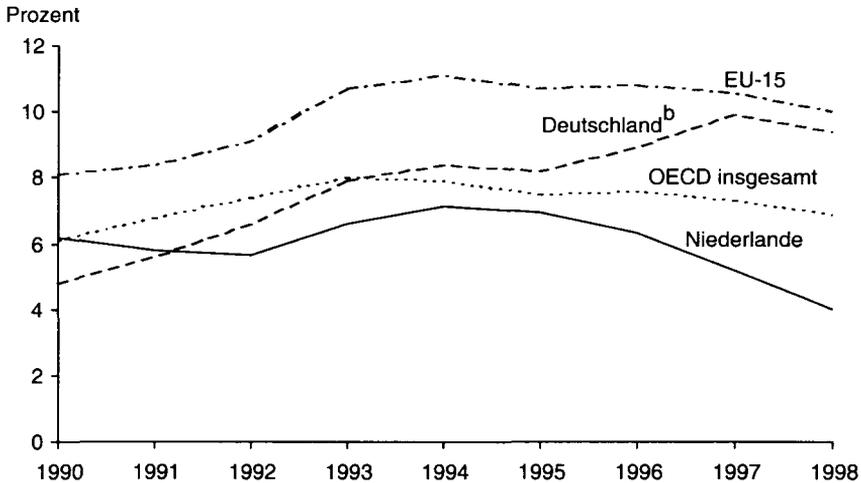
2. Die Niederlande auf dem Weg aus der Arbeitslosigkeit

a. Die Arbeitsmarktentwicklung in den Niederlanden

Noch zu Beginn der achtziger Jahre befanden sich die Niederlande in einer tiefgreifenden Beschäftigungskrise, die im Jahr 1983 in einer standardisierten Arbeitslosenquote von fast 10 Prozent gipfelte. In den Folgejahren kam es jedoch zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosenquote, die bis zum Beginn der neunziger Jahre um etwa 4 Prozentpunkte sank. Zwar wurde dieser positive Trend durch einen erneuten Anstieg der Arbeitslosenquote in den Jahren von 1992 bis 1994 unterbrochen, was allerdings nichts an der im innereuropäischen Vergleich relativ positiven Arbeitsmarktentwicklung änderte (Schaubild 34). Somit bietet die Statistik, wie schon im Fall Dänemarks, tatsächlich das Bild eines niederländischen „Beschäftigungswunders“.

Zum Verständnis der niederländischen Erfolgsgeschichte kann ein Blick auf die Veränderung der niederländischen Arbeitsmarktstrukturen in den neunziger Jahren beitragen (Tabelle 18):

Erstens zeigt sich, dass die Zahl der Erwerbspersonen kontinuierlich gestiegen ist. Dieser Anstieg ist auf die per saldo wachsende arbeitsfähige Bevölkerung und die abnehmende Zahl von Nichterwerbspersonen zurückzuführen. Der

Schaubild 34 — Die niederländische Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich^a 1990–1998

^aStandardisierte Arbeitslosenquote der OECD in Prozent. — ^bAb 1991 mit den neuen deutschen Bundesländern.

Quelle: OECD (1999a); eigene Darstellung.

niederländische Arbeitsmarkt erwies sich als überaus aufnahmefähig, wenn auch die konjunkturelle Schwäche in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu einem vorübergehenden Anstieg der Zahl der Erwerbslosen führte. Es fällt zudem auf, dass von den zusätzlichen Möglichkeiten, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, vornehmlich Frauen profitierten. Dies illustriert auch die Entwicklung der Erwerbsquoten: Während im Zeitraum von 1990 bis 1998 die Erwerbsquote⁵⁶ bei den Männern um 3,5 Prozentpunkte auf mehr als 78 Prozent stieg, betrug der Anstieg bei den Frauen sogar 9 Prozentpunkte, so dass ein Wert von fast 53 Prozent erreicht wurde; insgesamt stieg die Erwerbsquote von 59,3 auf 64,7 Prozent. Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit wird sogar noch dadurch unterzeichnet, dass geringfügig Erwerbstätige mit weniger als 12 Wochenstunden nicht erfasst sind. Die Zahl der Nichterwerbspersonen bzw. der Erwerbslosen müsste um diesen Personenkreis reduziert werden.

⁵⁶ Erwerbsquote definiert als Prozentanteil der Erwerbspersonen (ohne geringfügig Beschäftigte) an der arbeitsfähigen Bevölkerung auf der Basis von CBS (1998a, 1997a).

Tabelle 18 — Veränderungen auf dem niederländischen Arbeitsmarkt 1990–1998 (Tausend Personen)^a

	Insgesamt		Männer		Frauen	
	90–94	94–98	90–94	94–98	90–94	94–98
Arbeitsfähige Bevölkerung ^b	245	131	135	52	110	79
Nichterwerbspersonen	-158	-360	-14	-130	-146	-229
Erwerbspersonen ^c	403	491	149	182	254	309
Erwerbslose ^d	128	-199	87	-117	40	-81
Erwerbstätige	276	689	61	300	214	390
<i>Status</i>						
Abhängig Beschäftigte	206	652	13	281	194	370
Selbstständige	70	36	49	18	21	19
<i>Arbeitszeit</i>						
Vollzeitbeschäftigte	72	270	72	196	1	73
Teilzeitbeschäftigte ^e	204	419	-10	103	214	317
<i>Sektoren^f</i>						
Primär	4	-5	0	1	2	-4
Sekundär	-90	8	-93	1	2	6
Tertiär	364	442	122	206	244	237
<i>Nachrichtlich:</i>						
Geringfügig Erwerbstätige	89	17	6	12	83	6

^aAuf der Basis der absoluten Veränderung vom Anfangs- zum Endjahr des jeweiligen Untersuchungszeitraums. — ^bPersonen im Alter von 15 bis 64 Jahren. — ^cNach der Definition von CBS (1998a: 22) zählen zur Erwerbsbevölkerung Personen, die eines der folgenden Merkmale aufweisen: einer Beschäftigung mit wenigstens 12 Wochenstunden nachgehen; eine solche Arbeit angenommen, aber noch nicht begonnen haben; bereit und in der Lage sind, wenigstens 12 Wochenstunden zu arbeiten, und aktiv auf Arbeitsplatzsuche sind. — ^dZu den Erwerbslosen zählen Personen, die (1) ohne einen Arbeitsplatz oder mit einer Beschäftigung von weniger als 12 Wochenstunden sind, (2) bereit und in der Lage sind, eine Arbeit von mehr als 12 Wochenstunden aufzunehmen, und (3) aktiv einen Arbeitsplatz suchend sind, unabhängig davon, ob sie als Arbeitslose registriert sind oder nicht (CBS 1999a). — ^eMit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 12 und weniger als 35 Stunden. — ^fNach der Arbeitsstättenstatistik, in der die Haupttätigkeit von abhängig Beschäftigten und Selbstständigen erfasst ist; Veränderungen für den Zeitraum 1994–1997 statt 1994–1998.

Quelle: CBS (1997a, 1998a, 1998b, 1999b); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Zweitens entfiel der größte Teil des Zuwachses bei den Erwerbstätigen auf die abhängig Beschäftigten, wenn auch die Zahl der Selbstständigen — besonders deutlich in der konjunkturell schwächeren Periode zu Beginn der neunziger Jahre — ebenfalls kontinuierlich anstieg. Von einer Flucht in die Selbstständigkeit kann somit keine Rede sein. Einen größeren Beitrag zur Erklärung der positiven Beschäftigungsentwicklung leistet hingegen eine genaue Betrachtung der Arbeitszeitentwicklung. Hierbei wird deutlich, dass der überwiegende Teil des ge-

samen Beschäftigungszuwachses in den neunziger Jahren — insgesamt 17 Prozent (einschließlich geringfügig Beschäftigter) im Zeitraum 1990–1998 — auf Teilzeittätigkeiten entfiel: In den beiden Untersuchungszeiträumen betrug der Anteil der Teilzeitbeschäftigten am Zuwachs 80 Prozent (1990–1994) bzw. 62 Prozent (1994–1998). Das bedeutet auch, dass das niederländische „Beschäftigungswunder“ gemessen in Vollzeitäquivalenten bescheidener ausfällt: Statt um 17 Prozent stieg danach die Zahl der Beschäftigten im Zeitraum 1990–1998 nur um schätzungsweise 11 Prozent (CBS 1999c) (Schaubild A2).

Insgesamt stieg die Teilzeitquote in nationaler Abgrenzung — auf Basis einer Wochenarbeitszeit von weniger als 34 Wochenstunden — seit Ende der achtziger Jahre um mehr als sechs Prozentpunkte auf 37,5 Prozent im Jahr 1998 (Tabelle A6).⁵⁷ Mehr als die Hälfte der statistisch erfassten Teilzeitbeschäftigten weisen allerdings eine Wochenarbeitszeit zwischen 20 und 34 Stunden auf. Eine deutlich niedrigere Teilzeitquote ergibt sich entsprechend, wenn aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit als Kriterium für Teilzeitbeschäftigung eine Wochenarbeitszeit von weniger als 30 Stunden gewählt wird (Tabelle 19). So wiesen die Niederlande in der Abgrenzung der OECD im Jahr 1998 eine Teilzeitquote von etwa 30 Prozent auf. Der internationale Vergleich selbst unterstreicht dennoch die relativ große Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung in den Niederlanden: Die niederländische Quote ist fast doppelt so hoch wie die deutsche Teilzeitquote; auch im Vergleich mit anderen Ländern, die in den neunziger Jahren eine stark sinkende Arbeitslosenquote aufwiesen, hebt sich der niederländische Anteil der Teilzeitbeschäftigung stark ab.

Drittens ging mit den Veränderungen auf dem niederländischen Arbeitsmarkt ein sektoraler Strukturwandel einher. Zwar dominierte der Dienstleistungssektor mit fast 70 Prozent der gesamten Arbeitsplätze bereits zu Beginn der neunziger Jahre, doch entfiel auch der Zuwachs an Arbeitsplätzen im Verlauf der neunziger Jahre fast vollständig auf Dienstleistungsbereiche, während die anderen Sektoren weiter an Bedeutung verloren. So waren 1997 fast drei Viertel der Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor angesiedelt. Vor allem der Zuwachs an Arbeitsplätzen im privaten Dienstleistungsbereich — Handel, Gastronomie und unternehmensbezogene Dienstleistungen — war für diese Entwicklung ausschlaggebend.

⁵⁷ Die statistisch erfasste Teilzeitquote befand sich Ende der siebziger Jahre und noch bis in die achtziger Jahre auf einem weitaus geringerem Niveau (1979: 16,6 Prozent bzw. 1983: 21,2 Prozent). Ein rasanter Anstieg war erst im Vergleich der Jahre 1985 und 1987 zu beobachten. Dieser ist jedoch zum großen Teil die Folge eines Wechsels der Erhebungstechnik, der einen Vergleich der Werte von vor 1985 mit den nach 1985 erhobenen Daten nicht mehr erlaubt (Bastelaer et al. 1997: 17 ff.).

Tabelle 19 — Teilzeitbeschäftigung im internationalen Vergleich^a 1990–1998 (Prozent)

	1990	1995	1996	1997	1998
Niederlande	28,2	29,0	29,3	29,1	30,0
Dänemark	19,2	16,8	16,5	17,1	17,0
Deutschland	13,4	14,2	14,9	15,8	16,6
Neuseeland	19,6	21,0	22,0	22,4	22,8
Vereinigte Staaten	13,8	14,1	14,0	13,6	13,4
Vereinigtes Königreich	20,1	22,3	22,9	22,9	23,0
OECD insgesamt ^b	13,4	14,1	14,0	14,3	14,3

^aTeilzeitbeschäftigung auf der Basis von weniger als 30 Wochenarbeitsstunden in Prozent der Gesamtbeschäftigung. — ^bDer Aussagewert dieser Durchschnittswerte ist dadurch begrenzt, dass im Zeitverlauf OECD-Länder in unterschiedlicher Zahl und Zusammenstellung in den Durchschnitt eingehen.

Quelle: OECD (1999c: 240); eigene Zusammenstellung.

b. Alternative Arbeitslosenquoten im Vergleich

Wenn von einem niederländischen „Beschäftigungswunder“ die Rede ist, wird häufig auf die Entwicklung der im Auftrag von EUROSTAT und OECD erhobenen standardisierten Arbeitslosenquote verwiesen.⁵⁸ Allerdings ergibt sich ein anderes Bild, wenn alternative Definitionen von Arbeitslosigkeit bei der Bestimmung der Arbeitslosenquote zugrunde gelegt werden. Während die Quote auf Basis der „registrierten Arbeitslosigkeit“ der standardisierten Quote recht nahe kommt, weicht in den neunziger Jahren bereits die ebenfalls von dem CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) erhobene Quote auf Basis der „arbeitslosen Erwerbsbevölkerung“ durchweg einen Prozentpunkt nach oben ab (siehe auch Schaubild A3).⁵⁹

Zu einer noch stärkeren Abweichung führt ein weiteres Alternativkonzept zur Messung von Arbeitslosigkeit, das auf der Arbeitsmarktbindung der arbeitsfähigen Bevölkerung basiert.⁶⁰ CBS (1998a: 104) bietet statistische Informationen über alle Personen an, die entgeltlich arbeiten möchten, unabhängig davon, ob diese Arbeit suchen, arbeitslos gemeldet sind oder kurzfristig zur Verfügung stehen. Da diese Definition von Arbeitslosigkeit im Vergleich zur standardisier-

⁵⁸ Zur Definition und Erhebung standardisierter Arbeitslosenquoten siehe etwa OECD (1998a: 98 ff.).

⁵⁹ Zu den nationalen niederländischen Quoten siehe etwa CBS (1997a: 14).

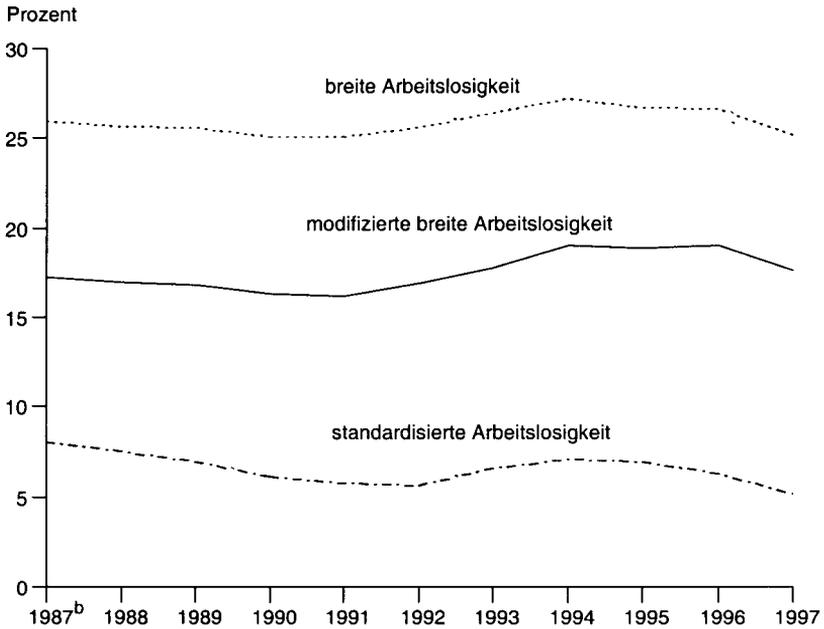
⁶⁰ Zu diesem Ansatz siehe Peters (1998: 68 f.).

ten Quote und zu den offiziellen Definitionen von Arbeitslosigkeit einen wesentlich erweiterten Kreis von Arbeitslosen erfasst, lag die Quote nach Arbeitsmarktbindung während der neunziger Jahre etwa 9 Prozentpunkte über der standardisierten Arbeitslosenquote. Diese Differenz wächst auf bis zu 13 Prozentpunkte, wenn zusätzlich arbeitswillige Behinderte und Frührentner berücksichtigt werden (siehe auch Schaubild A4).

Trotz dieser zum Teil erheblichen Niveaudifferenzen zwischen den unterschiedlichen Arbeitslosenquoten für die Niederlande weisen diese Quoten allerdings einen ähnlichen Verlauf auf. Ein anderes Bild ergibt sich jedoch, wenn das Konzept der „breiten Arbeitslosigkeit“ gewählt wird, wie es die OECD (1998c: 31 ff.) verwendet. Dieses Konzept unterstellt, dass Personen im arbeitsfähigen Alter, die Bezieher von Arbeitslosenhilfe oder anderer Transfereinkommen sind oder die einer subventionierten Tätigkeit nachgehen, generell als Arbeitslose gelten. Auf diese Weise wird eine breite Arbeitslosigkeit ermittelt, die auch die in staatlichen Programmen „versteckten“ Arbeitslosen erfasst. Zu den Transfereinkommensbeziehern, die als quasi „versteckte“ Arbeitslose angesehen werden, zählen Empfänger von Sozialhilfe, Vorruehändler sowie Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten. Ohne Frage lädt ein solches Konzept zu einer kritischen Diskussion darüber ein, ob diese Transfereinkommensbezieher pauschal als potentielle oder „versteckte“ Arbeitslose anzusehen sind; zumindest bei Erwerbsunfähigkeitsrentnern und Sozialhilfeempfängern scheint eine pauschale Einordnung zweifelhaft. Um diese Zweifel zu berücksichtigen, kann das Konzept der breiten Arbeitslosigkeit modifiziert werden, indem die Transfereinkommensbezieher je nach Programmcharakteristika nur anteilig der breiten Arbeitslosigkeit zugerechnet werden.⁶¹

Der Vergleich zwischen standardisierter Arbeitslosenquote und den beiden Varianten einer breiten Arbeitslosenquote lässt das niederländische Beschäftigungswunder in einem anderen Licht erscheinen: Während etwa im Jahr 1997 die standardisierte Quote bei 5,2 Prozent lag, betragen die breiten Quoten 17,7 bzw. 25,3 Prozent (Schaubild 35) — die Differenz zwischen standardisierter und modifizierter breiter Arbeitslosenquote betrug demnach 12,5 Prozentpunkte. Im Vergleich mit anderen erfolgreichen Ländern ist diese Differenz erheblich: Die angelsächsischen Länder weisen entweder eine kaum messbare Differenz auf (Neuseeland, Vereinigte Staaten) oder verzeichnen eine relativ geringe Abweichung (Vereinigtes Königreich: 3,2 Prozentpunkte). Hingegen weist Dänemark mit seiner ebenfalls interventionistischen Arbeitsmarktpolitik einen vergleichbaren Wert von fast 11 Prozentpunkten auf (Schrader 1999). Auf Basis von Schätzungen der EU-Kommission (1998, Statistischer Anhang: 7) dürfte der deutsche Wert zwischen 5 und 6 Prozentpunkten liegen.

⁶¹ Zu der hier durchgeführten Modifikation siehe den nachfolgenden Abschnitt E.I.2.c.

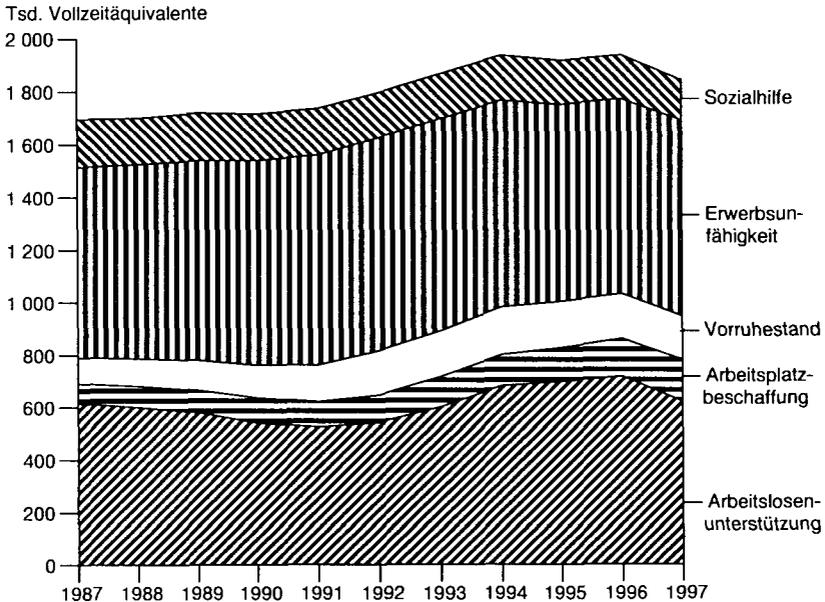
Schaubild 35 — Standardisierte und breite Arbeitslosenquoten im Vergleich^a 1987–1997

^aArbeitslose in Prozent der Erwerbsbevölkerung (auf der Basis von Vollzeitäquivalenten bei den Konzepten der breiten Arbeitslosigkeit; bei diesen Konzepten ist die Erwerbsbevölkerung definiert als: Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten plus breite Arbeitslosigkeit minus subventionierte Arbeit); zu den alternativen Konzepten von Arbeitslosigkeit siehe Text. — ^bSchätzung.

Quelle: SZW (1998: 13, 152 f.); CBS (1986, 1987, 1995, 1997b, 1998a, 1998c); CPB (1998); OECD (1999a); eigene Darstellung und Berechnungen.

Außer diesen deutlichen Niveauunterschieden ergibt der Vergleich zwischen standardisierter Arbeitslosenquote und breiten Quoten teilweise unterschiedliche Kurvenverläufe: Der sichtbare Rückgang der standardisierten Quote in den Jahren 1995 und 1996 ging mit nahezu unveränderten breiten Quoten einher. Auch die Darstellung der breiten Arbeitslosigkeit in absoluten Werten auf der Basis von Vollzeitäquivalenten vermittelt den Eindruck, dass erst im Jahr 1997 ein merklicher Rückgang der Arbeitslosigkeit stattgefunden hat (Schaubild 36). Ein niederländisches „Beschäftigungswunder“ spiegelt die Entwicklung der breiten Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren jedenfalls nicht wider.

Schaubild 36 — Struktur der breiten Arbeitslosigkeit in den Niederlanden (nach OECD)^a 1987–1997



^aTeilnehmer im Jahresdurchschnitt in 1 000 Vollzeitäquivalenten; zu den einzelnen Strukturelementen der breiten Arbeitslosigkeit siehe Tabelle 20 und die Erläuterungen im Text.

Quelle: SZW (1998: 13, 152 f.); CBS (1986, 1987, 1995, 1997b, 1998a, 1998c); CPB (1998); eigene Darstellung und Berechnungen.

c. Arbeitsmarktpolitik und breite Arbeitslosigkeit

Eine Analyse der breiten Arbeitslosigkeit seit den späten achtziger Jahren kann verdeutlichen, mit welchen Instrumenten die niederländische Politik das Arbeitsmarktgeschehen beeinflusst hat. Ein erster Blick auf die Struktur der breiten Arbeitslosigkeit (Schaubild 36 und Tabelle 20) — hier nach dem Konzept der OECD dargestellt — lässt bereits erkennen, dass neben Formen der Arbeitslosenunterstützung die Programme für Erwerbsunfähige das größte Gewicht haben. Über den gesamten Beobachtungszeitraum beträgt der Anteil der Empfänger von Arbeitslosenunterstützung, die man als „offene“ Arbeitslose ansehen mag, an der breiten Arbeitslosigkeit durchschnittlich etwa ein Drittel, während sich der Anteil der Erwerbsunfähigen im Bereich von 40 Prozent bewegt. Vorruhestandsprogramme, Sozialhilfe und die unterschiedlichen Instrumente der Arbeitsplatzbeschaffung sind in dieser Struktur nur von nachrangiger Bedeutung.

Tabelle 20 — Struktur der breiten Arbeitslosigkeit in den Niederlanden 1987–1997 (Prozent)

	1987	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Strukturelemente^a</i>									
Arbeitslosenunterstützung	36,2	31,5	30,3	29,9	32,2	35,2	36,2	36,8	33,7
Sozialhilfe	10,6	10,3	10,1	9,7	9,1	8,6	8,6	8,5	8,4
Erwerbsunfähigkeit	42,8	45,4	46,1	44,9	43,2	40,8	39,2	38,2	40,3
Vorruhestand	5,9	7,4	7,9	9,6	9,3	9,1	9,1	8,9	8,9
Arbeitsplatzbeschaffung	4,5	5,4	5,5	6,0	6,1	6,3	6,8	7,5	8,7
<i>Nachrichtlich:</i>									
Absolute Veränderung aller Programme ^b	nv	-4	22	61	67	70	-18	19	-93
^a Anteil der einzelnen Strukturelemente in Prozent der breiten Arbeitslosigkeit insgesamt (nach der Methodik der OECD, auf Basis von Vollzeitäquivalenten). — ^b In Tsd. Vollzeitäquivalenten. <i>Arbeitslosenunterstützung</i> = <i>WW</i> / <i>WWV</i> + <i>RWW</i> / <i>BZ</i> + <i>IOAW</i> + <i>IOAZ</i> ; <i>Sozialhilfe</i> = <i>ABW</i> ; <i>Erwerbsunfähigkeit</i> = <i>WAO</i> + <i>AAW</i> + <i>WAZ</i> + <i>Wajong</i> ; <i>Vorruhestand</i> = <i>VUT</i> / <i>Frührente</i> ; <i>Arbeitsplatzbeschaffung</i> = <i>Banenpool</i> + <i>JWG</i> + <i>Melkert 1</i> + <i>WSW</i> + <i>WIW</i> (zur Erläuterung der einzelnen Programme siehe Übersicht 4).									

Quelle: SZW (1998: 13, 152 f.); CBS (1986, 1987, 1995 1997b, 1998a, 1998c); CPB (1998); eigene Darstellung und Berechnungen.

Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe

Selbst unter den Leistungsempfängern der niederländischen *Arbeitslosenversicherung* (*WW*) befinden sich nicht nur unfreiwillig Arbeitslose, die in den Arbeitsmarkt reintegriert werden sollen (siehe Übersicht 4, ebenso zu den nachfolgenden Transferprogrammen). Denn seit den achtziger Jahren hat sich die Arbeitslosenversicherung teilweise zu einer Art Vorruhestandsprogramm auf freiwilliger Basis entwickelt. Die Arbeitslosenversicherung wurde von den Arbeitgebern zunehmend dazu genutzt, sich „sozialverträglich“ von den über 55-jährigen Arbeitnehmern zu trennen — mit Billigung von Gewerkschaften und Regierung. Sozialpläne und Ergänzungszahlungen zum Arbeitslosengeld verhalfen den Arbeitslosen zu 75–80 Prozent ihres letzten Einkommens. Da die älteren Arbeitslosen (über 57,5 Jahre) weder der Vermittlung zur Verfügung stehen müssen, noch als Arbeitslose registriert werden, hat für sie die Arbeitslosenversicherung keine Brückenfunktion zum Arbeitsmarkt mehr. Durch die Verschärfung des Zugangs bei anderen Programmen, wie der Erwerbsunfähigkeitsrente, ist Mitte der neunziger Jahre der Zulauf zur Arbeitslosenversicherung noch weiter gestiegen. Dieser arbeitsmarktpolitisch ursprünglich gewollte Missbrauch der

Übersicht 4 — Arbeitsmarktrelevante Transferprogramme in den Niederlanden

Ziel	Teilnahmevoraussetzungen	Leistungsumfang
	<i>Arbeitslosenunterstützung</i>	
	(1) WW ^a (vormals WWV) (Neuregelung von 1995)	
Absicherung gegen die finanziellen Folgen von Arbeitslosigkeit	Allgemeine Bedingungen: Teilnehmer sind unfreiwillig arbeitslos und haben diesen Zustand nicht mutwillig herbeigeführt bzw. verlängert Spezifische Bedingungen für WW-Leistungen: (a) von 39 Wochen vor der Arbeitslosigkeit muss in 26 Wochen gearbeitet worden sein (b) von den 5 Jahren vor der Arbeitslosigkeit muss in 4 Jahren jeweils mindestens für 52 Tage Lohn bezogen worden sein Generell müssen die Teilnehmer der Vermittlung zur Verfügung stehen, außer sie sind älter als 57,5 Jahre	Der Umfang der WW-Leistungen richtet sich nach den Bedingungen, die ein Arbeitsloser erfüllt: bei (a): 70 Prozent des gesetzlichen Mindestlohns über maximal 6 Monate; bei (a) + (b): lohnbezogene Unterstützung in Höhe von 70 Prozent des früheren Bruttolohns, die je nach Beschäftigungsdauer und Alter über 6 Monate bis 5 Jahre gewährt wird; danach werden für 2 Jahre 70 Prozent des gesetzlichen Mindestlohns gezahlt. Wenn das Haushaltseinkommen trotz Unterstützung niedriger als das gesetzliche Mindesteinkommen ist, kann ein Zuschlag gewährt werden
	(2) IOAW ^a	
Finanzielle Absicherung von älteren oder teilerwerbsunfähigen Personen bei Arbeitslosigkeit, ohne dass diese unter die Sozialhilfe fallen	Die Bezieher von IOAW-Leistungen sind Arbeitslose über 57,5 Jahre ohne Anspruch auf WW-Unterstützung, Arbeitslose zwischen 50 und 57,5 Jahren nach Ablauf der WW-Zahlungen oder behinderte Personen	Zuschuss zum Haushaltseinkommen bis dieses das gesetzliche Mindesteinkommen erreicht; persönliches Vermögen wird nicht angerechnet
	(3) IOAZ ^a	
Finanzielle Versorgung arbeitsloser, ehemaliger Selbstständiger, die andernfalls auf Sozialhilfe angewiesen wären	IOAZ-berechtigt sind unter bestimmten Bedingungen Selbstständige ab dem 55. Lebensjahr, die über 3 Jahre eine festgelegte Einkommensgrenze unterschritten haben, oder Selbstständige mit Behinderung	Wie IOAW, aber Vermögenseinkommen ab einer vorgegebenen Grenze werden angerechnet
	<i>Sozialhilfe</i>	
	(4) (N)ABW ^{a,b} (Neufassung vom 01.01.1996)	
Materielle Absicherung von Sozialhilfeempfängern und ihre Reintegration in den Arbeitsmarkt	Teilnahmeberechtigt ist jeder, der für seine essentiellen Lebenshaltungskosten nicht aufkommen kann. Gegenleistungen sind: Verpflichtung der Leistungsempfänger (und u.U. ihrer Partner) selbstständig nach Arbeit zu suchen oder an einem Aktionsplan der kommunalen sozialen Dienste teilzunehmen, der zu einem Arbeits- oder Ausbildungsplatz führen soll. Die Leistungen werden gestrichen oder gekürzt, wenn sich der Leistungsempfänger unkooperativ verhält oder eine Veränderung seiner persönlichen Verhältnisse nicht meldet. Ausgenommen von der Arbeitssuche sind: Alleinerziehende mit Kindern jünger als 5 Jahre (bei älteren Kindern Einzelfallprüfung), Arbeitslose ab 57,5 Jahren	Mindesteinkommensgarantie bei Anrechnungen eventueller Einkommen und von Vermögenswerten in bestimmtem Umfang; es bestehen drei vom sozialen Status abhängige Unterstützungsebenen.

noch Übersicht 4

Ziel	Teilnahmevoraussetzungen	Leistungsumfang
<i>Erwerbsunfähigkeitsrenten</i> (5) WAO ^a (Neufassung vom 01.01.1998) ^c		
Materielle Absicherung von erwerbsunfähigen Arbeitnehmern und ihre Reintegration in den Arbeitsmarkt	Invaliditätsrenten werden an unter 65-jährige Arbeitnehmer gezahlt, wenn diese nach 1 Jahr Erwerbsunfähigkeit weiterhin zu mindestens 15 Prozent invalide sind. Invalidität muss medizinisch begründbar sein. Der Invaliditätsgrad hängt davon ab, welches Einkommen aus zumutbarer Arbeit eine Person im Verhältnis zu ihrem bisherigen Einkommen noch maximal erwirtschaften kann. Alle 5 Jahre muss der Grad der Erwerbsunfähigkeit neu festgestellt werden	In einer ersten Phase hängt die Höhe der Rente vom Einkommensverlust ab; die Bezugsdauer richtet sich nach dem Alter des Arbeitnehmers, wobei Personen unter 33 Jahren vom Bezug einer einkommensabhängigen Rente ausgeschlossen sind. In einer zweiten Phase wird eine Folgerente bezahlt, die als Prozentsatz des Mindestlohns zuzüglich eines Zuschlags errechnet wird, der vom Alter und früheren Einkommen abhängt; die unter 33-Jährigen haben nur Anspruch auf diese Folgerente
<i>Vorruhestand</i> (6) VUT ^a		
Finanzielle Absicherung bei vorzeitigem Ruhestand (i.d.R. mit 60) auf privater Basis	Die Arbeitnehmer müssen jährlich oder monatlich eine lohnabhängige Prämie zahlen; die Arbeitgeber leisten ergänzende Zahlungen Vorruhestandsprogramme müssen zwischen den Tarifpartnern betrieblich oder auf Branchenebene vereinbart werden	Je nach Vereinbarung
(7) Frührentenmaßnahmen (seit 1992)		
Frühverrentung vornehmlich im öffentlichen Dienst	Öffentlich Bedienstete (Polizei, Streitkräfte) und Arbeitnehmer in Teilen des privaten Sektors können aufgrund besonderer Vereinbarungen frühzeitig in Rente gehen	Programmabhängig
<p>^aWW = Werkloosheidswet; IOAW = Wet Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze Werknemers; IOAZ = Wet Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen; NABW = Algemene Bijstandswet; WAO = Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering; VUT = Vervroegde Uittreding. — ^bVor der Neuregelung des ABW gab es eine Unterteilung der Sozialhilfe in drei unterschiedliche Programme: Neben dem alten ABW gab es die RWW (= Rijksgroepregeling Werkloze Werknemers) und den BZ (= Bijstandsbesluit Zelfstandigen). Die RWW zielte auf Arbeitslose, die in den Arbeitsmarkt (re-)integriert werden sollten (Schulabgänger, Personen ohne WW-Anspruch); diese waren wie jetzt auch beim (N)ABW zur Arbeitssuche verpflichtet. Beim alten ABW bestand diese Verpflichtung nicht, da der Empfängerkreis vornehmlich aus einkommenschwachen Alleinerziehenden, Älteren und Behinderten bestand. Der BZ deckte einkommenschwache Selbstständige ab. — ^cAnfang 1998 wurde das allgemeine Erwerbsunfähigkeitsrentengesetz (AAW = Allgemeine Arbeitsongeschiktheidswet), das für Selbstständige und seit früher Kindheit behinderte Personen relevant war, abgeschafft. Die Rentenhöhe war vom Grad der Erwerbsunfähigkeit abhängig und basierte auf dem Bruttomindestlohn. Diese Zahlungen erfolgen jetzt im Rahmen des WAO oder spezifischer Programme für Selbstständige und Jugendliche (WAZ = Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen, Wajong = Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten).</p>		

Quelle: MISEP (1997a); de Koning et al. (1996); Stille (1998: 304); OECD (1998c:77 ff.); CBS (1999a); *inforMISEP* (1998, Nr. 63: 26); Peters (1998: 70); eigene Zusammenstellung.

Arbeitslosenversicherung wurde daher 1996 offiziell untersagt, doch in der Praxis fällt es schwer, einen Missbrauch bei betriebsbedingten Kündigungen nachzuweisen — zumal wenn zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Einvernehmen besteht.⁶²

Die Programmart „Arbeitslosenunterstützung“ ist allerdings keinesfalls auf die Arbeitslosenversicherung beschränkt. Zur Arbeitslosenunterstützung können neben der eigentlichen Arbeitslosenversicherung zwei Programme (*IOAW*, *IOAZ*) für ältere Erwerbslose gerechnet werden, die zwar keine Leistungen von der Arbeitslosenversicherung erhalten können, aber auch nicht der Sozialhilfe anheim fallen sollen. Diese beiden Programme haben allerdings nur ein sehr geringes Gewicht. Von wesentlich größerer Bedeutung ist hingegen ein weiteres Unterstützungsprogramm für Arbeitslose, das *RWW*, das 1996 im „Sozialhilfe-Programm“ (*(N)ABW*) aufgegangen ist. Ähnlichkeiten mit der deutschen Arbeitslosenhilfe, die nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes gezahlt wird und ein Abgleiten in die Sozialhilfe verhindert, sind offensichtlich. Zu den *RWW*-Empfängern gehörten besonders Arbeitslose, deren Arbeitslosengeldanspruch abgelaufen war, sowie arbeitslose Schulabgänger, die noch keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben hatten. Anders als Sozialhilfeempfänger waren diese Personen zur aktiven Arbeitssuche verpflichtet und mussten der Arbeitsplatzvermittlung zur Verfügung stehen. Daher kann dieser Kreis von Erwerbslosen zu den Empfängern von Arbeitslosenunterstützungsleistungen gezählt werden.

Mit der Zusammenlegung von *RWW* und eigentlichem Sozialhilfeprogramm (*ABW*) zu einer neuen Form von Sozialhilfe (*(N)ABW*) haben sich die „Spielregeln“ für bisherige Sozialhilfeempfänger geändert:⁶³ Auch sie sind jetzt zur Arbeitssuche verpflichtet, wenn auch weiterhin Ausnahmen für Ältere und für Alleinerziehende bestehen. Darüber hinaus führte die Neuregelung der Sozialhilfe zu einer größeren Verantwortung der Kommunen bei der (Re-)Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt, und die Sozialhilfestrukturen wurden bei gleichzeitigen Leistungskürzungen überschaubarer. Außerdem entstanden neue Möglichkeiten zur Ermittlung von Leistungsmissbrauch.

Die OECD bezieht in ihr Konzept der breiten Arbeitslosigkeit neben den bisherigen *RWW*-Empfängern auch die Sozialhilfeempfänger ein. Doch profitierten

⁶² Zum Missbrauch der Arbeitslosenversicherung siehe ausführlich OECD (1998c: 96 ff.).

⁶³ Ein weiteres, weniger bedeutendes Programm zur Unterstützung von Selbstständigen mit geringem Einkommen (*BZ*) fällt in die gleiche Kategorie wie das *RWW*; es ging 1996 ebenfalls in die Sozialhilfe ein. Ende der achtziger Jahre hatten im Rahmen der Programmkategorie „Arbeitslosenunterstützung“ die Empfänger von *RWW*-/*BZ*-Leistungen ein Übergewicht, im Verlauf der neunziger Jahre stellte sich ein Gleichgewicht zwischen *WW* und *RWW*/*BZ* ein. Zu den Gewichten der einzelnen Programme siehe Tabelle A7.

von der Sozialhilfe bislang vor allem Nichterwerbspersonen, die dem Arbeitsmarkt aufgrund ihrer persönlichen Situation nicht zur Verfügung standen. Daran hat sich auch durch die Neuregelung der Sozialhilfe kaum etwas geändert, entsprechende Ausnahmeregelungen bestehen fort. Daher werden diese Personen bei der modifizierten Variante der breiten Arbeitslosigkeit nicht berücksichtigt.

Erwerbsunfähigkeitsrenten

Abgrenzungsprobleme ergeben sich auch bei der Berücksichtigung von Erwerbsunfähigen im Rahmen des Konzepts der breiten Arbeitslosigkeit. Der hohe Anteil der Erwerbsunfähigen an der breiten Arbeitslosigkeit muss Erstaunen auslösen. Mitte der neunziger Jahre entfielen auf 100 Beschäftigte etwa 15 Erwerbsunfähige (gemessen in Vollzeitäquivalenten), bis 1997 waren es immer noch mehr als 13.⁶⁴ Angesichts dieser Größenordnung liegt der Verdacht nahe, dass zumindest ein Teil der Erwerbsunfähigen als „versteckte“ Arbeitslose anzusehen sind. Dafür spricht auch die empirische Evidenz: Die niederländischen Arbeitgeber haben in der Vergangenheit relativ offen die Möglichkeit genutzt, sich „sozialverträglich“ von Arbeitnehmern zu trennen, indem deren Bemühungen um den Status als Erwerbsunfähige gefördert wurden. Die frei werdenden Arbeitsplätze konnten gestrichen oder mit Jüngeren besetzt werden, ohne dass sich soziale Konflikte oder unverhältnismäßig hohe finanzielle Lasten für die Unternehmen ergaben. Für die Arbeitnehmer war wiederum eine Erwerbsunfähigkeitsrente finanziell attraktiver als die Arbeitslosenunterstützung. Die Regierung schaute diesem Vorgehen eher tatenlos zu, da auf diese Weise die Arbeitslosigkeit zumindest „statistisch“ zurückgeführt bzw. kontrolliert werden konnte (de Koning et al. 1996: 99 f.; Hartog und Theeuwes 1997: 174).

Vor diesem Hintergrund scheinen die Ergebnisse von Untersuchungen plausibel, denen zufolge zwischen 30 und 50 Prozent der Erwerbsunfähigkeitsrenten in den achtziger und frühen neunziger Jahren der Finanzierung von Arbeitslosigkeit dienten (de Koning et al. 1996: 100). Demzufolge ist eine Berücksichtigung von Erwerbsunfähigen im Rahmen der breiten Arbeitslosigkeit durchaus zu rechtfertigen. Jedoch wird in dem modifizierten Konzept nur ein Anteil von 30 Prozent als „versteckte“ Arbeitslosigkeit angesehen, was durch die entsprechenden Untersuchungen gedeckt scheint.

Allerdings ist offensichtlich auch der niederländischen Politik im Laufe der Zeit bewusst geworden, dass die Duldung einer missbräuchlichen Nutzung von Erwerbsunfähigkeitsprogrammen eine sehr teure Form von „Arbeitsmarktpolitik“ darstellt. Denn neben der unmittelbaren Finanzierungslast kamen als weitere

⁶⁴ Zum Jahresende 1993 wurde ein Spitzenwert von 920 000 Erwerbsunfähigkeitsrentnern (in Vollzeitäquivalenten) erreicht, von denen mehr als 45 Prozent jünger als 50 Jahre waren (OECD 1998c: 85; Stille 1998: 304; *inforMISEP* 1998 (63): 26).

Kosten dieser Ausdünnung des Erwerbspersonenpotentials negative Labour-Force- und Wettbewerbseffekte⁶⁵ hinzu: Der Wettbewerbsdruck auf dem Arbeitsmarkt lässt nach und Arbeitskräfteknappheiten entstehen.⁶⁶ So wurde zwar schon zwischen 1985 und 1987 die Höchstgrenze bei Erwerbsunfähigkeitsrenten von 80 auf 70 Prozent des letzten Einkommens bzw. des Mindestlohns abgesenkt. Doch erst seit 1993 sind einschneidende Neuregelungen bei den Erwerbsunfähigkeitsprogrammen vorgenommen worden.⁶⁷

So wurden die Hürden bei der Bescheinigung von Invalidität angehoben und die Einkommensanreize gesenkt. Auch werden Arbeitgeber nicht länger ermutigt, Arbeitnehmer in die Erwerbsunfähigkeit zu „entlassen“ — vielmehr bestehen neue Anreize, Invaliditätsfälle zu vermeiden. Auch die Regierung demonstriert durch Reintegrationshilfen den Willen, diese kostenträchtige Entlastung der Arbeitslosenstatistik einzuschränken. Trotz dieser Reformbemühungen zeigt sich allerdings (noch) kein nachhaltiger Rückgang bei den Zahlen der Erwerbsunfähigen. Sicherlich ist es als ein Erfolg anzusehen, dass nach den Reformen im Jahr 1993 die Zahl der Leistungsempfänger erstmals seit zwei Jahrzehnten rückläufig war, sie sank bis 1996 um 8 Prozent. Dabei macht sich zum einen der Rückgang der unter 50-jährigen Antragsteller bemerkbar, zum anderen hat die erneute Überprüfung der Erwerbsunfähigkeit von Leistungsempfängern zum Abbau beigetragen⁶⁸ (OECD 1998c: 85 f.). Doch nach 1996 ist die Zahl der Erwerbsunfähigen (in Vollzeitäquivalenten) nicht weiter zurückgegangen.

Vorruhestand

Vergleichsweise bescheiden mutet der Vorruhestand als weiteres Element der breiten Arbeitslosigkeit an. Trotz wachsender Bedeutung im Verlauf der neunziger Jahre beträgt der Anteil des Vorruhestands weniger als 10 Prozent.⁶⁹ Aller-

⁶⁵ Zu den Effekten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen siehe etwa Calmfors (1994) und Jackman et al. (1996).

⁶⁶ Da die niederländische Volkswirtschaft in den neunziger Jahren relativ rasch gewachsen ist, macht sich jetzt der durch staatliche Transfers geförderte Abbau des Erwerbspersonenpotentials negativ bemerkbar. Nachfrageüberschüsse auf dem Arbeitsmarkt führen zu Lohn-Preis-Spiralen, die den Aufschwung nachhaltig gefährden können (Gudin und Déo 1999: 5 f.). Eine Vielzahl von Unternehmen sieht sich durch das unzureichende Arbeitsangebot in der Expansion behindert (*Handelsblatt* vom 01.11.99).

⁶⁷ Zu den nachfolgenden Ausführungen siehe ausführlich de Koning et al. (1996: 98 ff.), Hartog und Theeuwes (1997: 171 ff.), OECD (1998c: 83 ff.) und Stille (1998: 304).

⁶⁸ Im Jahr 1994 wurde die Rente 37 Prozent der überprüften Leistungsempfänger vollständig, 15 Prozent teilweise aberkannt. Bei entsprechenden Überprüfungen im Jahr 1995 betragen diese Anteile 18 und 17 Prozent.

⁶⁹ Ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten waren dies 164 000 Teilnehmer im Jahr 1997.

dings ist der ausgewiesene Umfang der Vorruhestandsprogramme erklärungsbedürftig: Zum einen hat der Vorruhestand in den Niederlanden kaum den Charakter eines arbeitsmarktpolitischen Instruments, da der überwiegende Teil der Vorruheständler, schätzungsweise 85 Prozent, aufgrund tarifvertraglicher, privat finanzierter Programme frühzeitig aus dem Arbeitsmarkt ausscheidet. Auch die Frühverrentungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst können als tarifvertragliche Vereinbarungen gewertet werden, wenngleich hier eine Grauzone besteht. Die OECD (1999c: 249) weist jedenfalls für die Niederlande keine öffentlichen Ausgaben für arbeitsmarktpolitisch motivierte Vorruhestandsprogramme aus. Zum anderen darf wiederum nicht übersehen werden, dass sich in anderen Elementen der breiten Arbeitslosigkeit ein großer Teil an „Vorruheständlern“ verbirgt. Zu nennen sind die Arbeitslosenunterstützungsprogramme, die Sozialhilfe sowie die Erwerbsunfähigkeitsprogramme mit einem hohen Anteil an über 50-Jährigen. Der Vorruhestand als arbeitsmarktpolitisches Instrument trägt in den Niederlanden demnach viele Namen. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht verwunderlich, dass dort der Anteil der erwerbstätigen 55- bis 64-Jährigen im internationalen Vergleich sehr niedrig ausfällt, trotz steigender Tendenz im Verlauf der neunziger Jahre (Tabelle 21).

Tabelle 21 — Erwerbstätigkeit älterer Menschen im internationalen Vergleich^a 1990–1998 (Prozent)

	1990	1995	1996	1997	1998
Niederlande	22,4	22,7	30,5	31,7	33,3
Dänemark	53,6	49,3	47,5	51,4	50,4
Deutschland	39,2	37,8	37,9	38,2	38,8
Neuseeland	41,8	50,4	53,9	54,5	55,7
Vereinigtes Königreich	49,2	47,6	47,7	48,5	48,3
Vereinigte Staaten	54,0	55,1	55,9	57,2	57,7
OECD insgesamt	48,4	46,4	47,0	47,7	47,9

^aAnteil der Erwerbstätigen an der arbeitsfähigen Bevölkerung für die Altersgruppe 55–64 Jahre.

Quelle: OECD (1999c: 228 ff.); eigene Zusammenstellung.

Direkte Beschäftigungsmaßnahmen

Auch die Programme im Rahmen der Arbeitsplatzbeschaffung haben mit einem Anteil von weniger als 10 Prozent an der breiten Arbeitslosigkeit, trotz eines Zuwachses seit Mitte der neunziger Jahre, keine herausragende Bedeutung er-

langt.⁷⁰ Im Bereich der Arbeitsplatzbeschaffung wurde in den neunziger Jahren eine Vielzahl von Programmen aufgelegt, die ausschließlich auf Problemgruppen — Langzeitarbeitslose, jugendliche Arbeitslose und Behinderte — abzielen (Übersicht 5). Dabei sind staatliche Maßnahmen zur unmittelbaren Schaffung von Arbeitsplätzen und Formen von Lohnkostenzuschüssen zu unterscheiden. Im Konzept der breiten Arbeitslosigkeit werden nur die staatlichen Beschäftigungsmaßnahmen berücksichtigt.⁷¹

Von den direkten Beschäftigungsmaßnahmen, die in die breite Arbeitslosigkeit eingehen, profitieren die drei Problemgruppen in unterschiedlichem Maß: So hat das Programm für Behinderte (WSW) traditionell das größte Gewicht, gefolgt von den Maßnahmen für Langzeitarbeitslose (Bananenpool, Melkert-1) und jugendliche Arbeitslose (JWG) (Tabelle 22). Im Verlauf der neunziger Jahre haben sich die Gewichte allerdings zugunsten der Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen verschoben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass für diese Gruppen die Programme ausgeweitet bzw. ergänzt wurden, während sich bei den Maßnahmen für Behinderte die absolute Zahl der Programmteilnehmer kaum bewegt hat. Die Gewichte verschieben sich noch mehr zugunsten der Langzeitarbeitslosen, wenn man die Mitte der neunziger Jahre aufgelegten, größtenteils experimentellen Programme im Bereich „Lohnkostenzuschüsse“ berücksichtigt.

d. Die Brückenfunktion der Beschäftigungsprogramme

Angesichts der Vielzahl der Maßnahmen im Bereich staatlicher Arbeitsplatzbeschaffung stellt sich die Frage, ob diese Programme lediglich dem „Verstecken“ von Arbeitslosen dienen oder ob sie eine Brücke von der Arbeitslosigkeit in den regulären Arbeitsmarkt bilden. Ein genauerer Blick auf die einzelnen Programme kann Aufschluss über ihre Effizienz geben.

Direkte Beschäftigungsmaßnahmen

Hinsichtlich des *Bananenpool-Programms* kann von einer Brückenfunktion zum regulären Arbeitsmarkt kaum die Rede sein. In den vergangenen Jahren konnten lediglich 4–7 Prozent der Teilnehmer in ein reguläres Arbeitsverhältnis gelangen.⁷² Doch darf nicht übersehen werden, dass dieses Programm eher sozialtherapeutische Ziele verfolgt — Überwindung der sozialen Isolation von Arbeits-

⁷⁰ 1997 waren 169 000 Personen (auf Basis von Vollzeitäquivalenten) in die diversen Programme einbezogen.

⁷¹ Die Einbeziehung der Beschäftigungseffekte aufgrund von Lohnkostenzuschüssen ist zwar diskussionswürdig, jedoch erweist sich die Zurechnung als problematisch.

⁷² Siehe dazu van Opstal et al. (1998: 34) und de Koning et al. (1996: 117 f.).

Übersicht 5 — Beschäftigungsprogramme in den Niederlanden

Ziel	Teilnahmevoraussetzungen	Leistungsumfang
<i>Direkte Beschäftigungsmaßnahmen</i>		
	(1) Banenpool ^a (seit 1990)	
Soziale (Re-)Integration von Langzeitarbeitslosen durch Beschäftigung im (halb-)öffentlichen Sektor	Teilnahmeberechtigt sind Personen, die seit mehr als drei Jahren arbeitslos sind; die Arbeitsverwaltung muss den Anspruch auf Teilnahme anerkennen	Die kommunal verwalteten Banenpools bieten den Teilnehmern unbefristete Arbeitsverträge zum gesetzlichen Mindestlohn an und vermitteln diese an i.d.R. öffentliche Institutionen, die zu diesem Zweck zusätzliche Stellen schaffen. Subventionen fließen an die Pools sowie an die Arbeitgeber
	(2) JWGa,b (seit 1991)	
Ausbildung und Vermittlung von Arbeitserfahrung für jugendliche Arbeitslose, um die Übernahme in eine Dauerstelle zu ermöglichen	Jugendliche Arbeitslose zwischen 16 und 21 Jahren sowie arbeitslose Schulabgänger im Alter von 21–23 Jahren haben nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit Anspruch auf einen Arbeitsvertrag bei einer kommunalen JWG-Organisation	Vermittlung an Arbeitgeber — vornehmlich des öffentlichen Sektors (1997: 81 Prozent) — durch eine JWG-Organisation für 6–12 Monate zur Erlangung von Arbeitserfahrung; begleitende Ausbildung ist möglich. Wenn keine Übernahme in reguläre Beschäftigung erfolgt, wird eine neue JWG-Stelle angeboten. Die Kommunen zahlen den gesetzlichen Mindestlohn auf 32-Wochenstunden-Basis und weitere Nebenkosten
	(3) „Melkert-1“ ^b (1995–1998)	
(Re-)Integration von Langzeitarbeitslosen durch 40 000 zusätzliche reguläre Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor bis Ende 1998	Die Teilnehmer müssen länger als ein Jahr arbeitslos sein; sie sollen aus dem Kreis der ABW-, IOAW- und IOAZ-Empfänger stammen oder Inhaber von Banenpool-Stellen sein	Über Kommunen bzw. Institutionen des Gesundheitswesens werden unbefristete Arbeitsplätze angeboten (z.B. städtische Reinigung, Kinderbetreuung, Altenpflege); auf 32-Wochenstunden-Basis erfolgt eine Entlohnung von 100 bis zu 120 Prozent des Mindestlohns; die Finanzierung erfolgt über einen Regierungsfonds
	(4) „Melkert-3“ ^{a,b} (1996–2000)	
Vorbereitung von Sozialhilfeempfängern auf ihre Integration in den Arbeitsmarkt; Verhinderung ihrer sozialen Ausgrenzung durch „nützliche“ Tätigkeiten im Rahmen kommunaler Projekte	Teilnehmer sind arbeitslose Sozialhilfeempfänger, die zur Arbeitssuche verpflichtet sind	Die Kommunen bieten Tätigkeiten an, die keine Konkurrenz für den regulären Arbeitsmarkt darstellen (soziale Dienste, Praktika, ehrenamtliche Funktionen etc.). Der Sozialhilfeempfänger wird von der Pflicht zur Arbeitssuche befreit und kann eine zusätzliche Prämie zur Sozialhilfe erhalten
	(5) WSW ^b (seit 1969, Neufassung 1997)	
Vermittlung von angemessenen Arbeitsstellen an Behinderte	Vorausgesetzt wird eine physische, mentale oder psychische Behinderung, die nur Arbeit unter besonderen Bedingungen erlaubt; mit der Neufassung werden strenge Kriterien angelegt, und unabhängige Gutachterausschüsse entscheiden über den Behinderungsgrad	Die Kommunen stellen in geschützten Werkstätten Arbeitsplätze zur Verfügung oder vermitteln „externe“ Arbeitsplätze; je nach Behinderungsgrad erhalten die Kommunen einen staatlichen Zuschuss pro Eingliederung; die Behinderten erhalten einen zweijährigen Arbeitsvertrag, der verlängert werden kann; der Lohn richtet sich nach dem Ausbildungsstand und kann Tariflohnniveau erreichen. Seit 1998 können die Kommunen „betreute Arbeit“ vermitteln: Der Behinderte erhält von einem Arbeitgeber einen normalen Arbeitsvertrag, die Kommune erhält einen staatlichen Zuschuss, den sie z.T. als Lohnkostenzuschuss weitergeben kann

noch Übersicht 5

Ziel	Teilnahmevoraussetzungen	Leistungsumfang
<i>Lohnkostenzuschüsse</i>		
(6) WVA ^b (seit 1996)		
Anreize zur Beschäftigung ausgesuchter Personengruppen, indem Arbeitgeber Lohnkostenzuschüsse in Gestalt von Steuersenkungen und geringerer Sozialversicherungsbeiträge erhalten	Zugehörigkeit zu einer Personengruppe, für die ein WVA-Programm besteht: gering bezahlte Arbeitnehmer (SPAK), Langzeitarbeitslose (VLW), Auszubildende und Studenten im dualen Ausbildungssystem (OIO, AIO, VO)	Programmabhängig
(7) „Melkert-4“ ^b (1996–2000)		
Beschäftigung von gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen im Bereich haushalts- und personenbezogener Dienstleistungen in Privathaushalten	Zugehörigkeit zu der Gruppe schwer vermittelbarer Langzeitarbeitsloser	Die Arbeitslosen können in Reinigungsunternehmen auf 32-Wochenstunden-Basis beschäftigt werden; die Unternehmen erhalten einen Zuschuss, wenn sie Verträge mit Privathaushalten vorweisen. Alternativ können Arbeitslose direkt in Privathaushalten arbeiten, die sie mit einem steuerlich absetzbaren „Dienstleistungsscheck“ entgelten
(8) KRA-WEP ^{b,c} (Neuregelung 1996) (seit 1996)		
Bereitstellung von Stellen zum Erwerb von Arbeitserfahrung für Langzeitarbeitslose	Bei den Teilnehmern wird eine Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als einem Jahr vorausgesetzt; die regionalen Arbeitsverwaltungen entscheiden über ein eventuelles Angebot dieser Stellen	Stellen mit einer Laufzeit von bis zu einem Jahr werden im privaten (1997: 30 Prozent) oder im öffentlichen Sektor angeboten; die Entlohnung entspricht dem Niveau der Niedriglohngruppen in Tarifverträgen. Der Arbeitgeber erhält einen Zuschuss entsprechend den WVA-Regelungen
(9) Arbeitserfahrungsplätze (seit 1998)		
Vermittlung von Arbeitserfahrung für Langzeitarbeitslose und arbeitslose Jugendliche bei einem regulären Arbeitgeber	Personen, die die Kriterien für die bisherige Banenpool- oder JWG-Maßnahmen erfüllen, sowie (N)ABW-Empfänger sind teilnahmeberechtigt	Die Arbeitgeber erhalten von den Kommunen einen Lohnkostenzuschuss, wenn sie einen befristeten Arbeitserfahrungsplatz einrichten; das Programm lehnt sich an die Erfahrungen aus „Melkert-2“ an
(10) „Melkert-2“ ^b (1995–1998)		
In 63 Projekten mit bis zu 20 000 befristeten Stellen, möglichst in der Privatwirtschaft, soll Langzeitarbeitslosen Arbeitserfahrung bzw. eine dauerhafte Anschlussbeschäftigung vermittelt werden	Im Prinzip wie bei „Melkert-1“; einzelne Projekte haben spezielle Zielgruppen wie etwa ethnische Minderheiten	Den Arbeitslosen werden befristete Stellen für 6–24 Monate über die einzelnen Projektorganisationen angeboten; die wöchentliche Arbeitszeit beträgt mindestens 32 Stunden bei einer Entlohnung von 100–120 Prozent des Mindestlohns. Die (privaten) Arbeitgeber erhalten einen Lohnkostenzuschuss von etwa 50 Prozent
^a Seit 1.1.1998 Teil des „Gesetzes zur Beschäftigung Arbeitssuchender“ WIW (= Wet Inschakeling Werkzoekenden), das als rechtliches Rahmenwerk für die subventionierte Arbeit fungiert. — ^b JWG: Jeugdwerkgarantiewet; „Melkert-1“: Regelung über zusätzliche Beschäftigung für Langzeitarbeitslose; „Melkert-3“: Unbezahlte Arbeit für Sozialhilfeempfänger; WSW: Wet Sociale Werkvoorziening; WVA: Wet Vermindering Afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen; „Melkert-4“: Zeitweiliges Regulierungsexperiment zur Erweiterung des Marktes für Reinigungsdienste; KRA-WEP: Kaderregeling Arbeidsinpassing-Werkvervangingsplaatsen; „Melkert-2“: Regelung der Experimente zur Aktivierung von Arbeitslosengeld. — ^c Bis Ende 1995 gab es als zweite KRA-Komponente ein Programm zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in reguläre (private) Beschäftigung (RAP), das aber wegen hoher Effizienzverluste eingestellt wurde.		

Quelle: MISEP (1997a); Hackenberg (1998: 8 ff.); de Koning et al. (1996); *inforMISEP* (1997, Nr. 60: 27); *inforMISEP* (1998 (61): 20 f.; 1998, (61): 27); van Opstal et al. (1998); eigene Zusammenstellung.

Tabelle 22 — Struktur der Arbeitsplatzbeschaffung in den Niederlanden^a 1990–1998 (Prozent)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Banenpool ^b	4,3	6,3	15,0	14,0	16,4	16,8	15,8	14,9	–
JWG ^{b,c}	7,5	7,3	5,6	10,5	13,1	16,8	17,1	14,3	–
WIW	–	–	–	–	–	–	–	–	29,6
Melkert-1	–	–	–	–	–	0,8	7,5	16,1	19,6
WSW	88,2	86,5	79,4	75,4	70,5	65,6	59,6	54,7	50,8

^aAnteil der Teilnehmer der einzelnen Programme in Prozent der Teilnehmer aller Programme; zu den einzelnen Programmen siehe Übersicht 5 und die Erläuterungen im Text. —
^bSeit 1998 sind Banenpool und JWG in WIW aufgegangen. — ^cEinschließlich der Teilnehmer im Rahmen des TV-GWJ (=Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werksgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren).

Quelle: SZW (1998); CBS (1997b); Peters (1998: 70); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

losen —, so dass die Kriterien einer effizienten Arbeitsmarktpolitik nicht als geeigneter Maßstab erscheinen. Abgänge in den Arbeitsmarkt sind eher ein Zufallsprodukt. Ein negativer Arbeitsmarkteffekt kann allenfalls in Gestalt eines „locking-in“ von Langzeitarbeitslosen gesehen werden, wenn diesen aufgrund des Programms die Anreize für Bemühungen um eine reguläre Tätigkeit genommen werden — außer man unterstellt von vornherein „hoffungslose Fälle“, die nicht mehr arbeitsfähig sind. Zumindest führt die Konzentration auf marktferne Arbeitsplätze dazu, dass durch diese zusätzlichen Stellen im öffentlichen Sektor keine Substitutionseffekte auftreten — also keine regulären Arbeitsplätze durch subventionierte ersetzt werden.

Eine andere Zielfunktion hat das JWG, das jugendlichen Arbeitslosen zu Ausbildung oder regulärem Arbeitsplatz verhelfen soll. Dies gelingt Evaluierungsstudien zufolge bei 70 Prozent der Teilnehmer, die (zum überwiegenden Teil) einen regulären Arbeitsplatz erhielten bzw. in weiterführende Ausbildungsmaßnahmen übernommen wurden. Allerdings hätten mehr als 25 Prozent der Teilnehmer auch ohne dieses Programm Arbeit gefunden, was auf einen „deadweight loss“⁷³ hindeutet (van Opstal et al. 1998: 33).⁷⁴ Auch die OECD (1996b:

⁷³ Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können dazu führen, dass die reguläre Beschäftigung reduziert und ein Rückgang der offenen Arbeitslosigkeit verhindert wird. Dies kann Folge eines „deadweight loss“ sein: Die reguläre Beschäftigung wird um die Zahl der Beschäftigten vermindert, die auch ohne arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eine Anstellung erhalten hätten.

⁷⁴ Ähnliche Ergebnisse führen de Koning et al. (1996: 198) an.

56) steht dem JWG insgesamt kritisch gegenüber, da zu viele Teilnehmer nicht in eine reguläre Beschäftigung gelangen.⁷⁵

Nachdem Mitte der neunziger Jahre auch seitens der Politik erkannt worden war, dass die vorhandenen Beschäftigungsmaßnahmen nicht geeignet waren, die Langzeitarbeitslosigkeit substantiell abzubauen, sollten neue Maßnahmen Abhilfe schaffen: Zum einen wird mit dem 1998 in Kraft getretenen „Gesetz über die Beschäftigung von Arbeitssuchenden“ (WIW) versucht, durch einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen für die subventionierte Beschäftigung die „Schlagkraft“ der Programme zu erhöhen. Es sollen verstärkt Langzeitarbeitslose, Jugendliche und Sozialhilfeempfänger in reguläre Arbeit gebracht werden. Das Banenpool-Programm und das JWG wurden durch dieses neue Rahmenprogramm ersetzt: Während das JWG in ähnlicher Weise fortgeführt wird, werden anders als beim bisherigen Banenpool im Bereich subventionierter Arbeit vorrangig befristete Beschäftigungsverhältnisse gewährt, die zu regulärer Arbeit verhelfen sollen. Federführend beim WIW sind die Kommunen, die über den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente entscheiden und zu diesem Zweck auf einen speziellen (zentral-)staatlichen Fonds zurückgreifen können. Auf diese Weise sollen aus einer Hand die jeweils geeigneten Instrumente, eventuell kombiniert, eingesetzt werden (*inforMISEP* 1998 (61): 20 f.).

Zum anderen wurde 1995 das „Melkert-1“-Programm aufgelegt, das als Programm der Zentralregierung nicht Teil des WIW ist, also keiner kommunalen Zuständigkeit unterliegt. Im Gegensatz zum Banenpool-Programm sollen hier „reguläre“ Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose im öffentlichen Sektor geschaffen werden, die zudem relativ attraktiv entlohnt werden. Damit werden den Teilnehmern allerdings in noch größerem Ausmaß die Anreize genommen, sich jemals wieder um einen Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft zu bemühen, das „locking-in“ ist noch intensiver. Allerdings sind auch der niederländischen Regierung Bedenken gekommen. Darauf deutet die Ankündigung von Durchgangsoptionen innerhalb von Melkert-1 hin. Danach sollen 20 000 zusätzliche Stellen hinzukommen, von denen 10 000 „Durchgangsarbeitsplätze“ sind. Diese sind mit bis zu 150 Prozent des Mindestlohns attraktiver dotiert, sollen Weiterbildungsmöglichkeiten bieten und in expandierenden Bereichen angesiedelt werden (*inforMISEP* 1999 (61): 18 f.).

Noch stärker als das Banenpool-Programm hat *Melkert-3* als Programm zur Vermittlung unbezahlter Arbeit für Sozialhilfeempfänger eine sozialtherapeuti-

⁷⁵ Als Erklärung führt die OECD an, dass über das ursprüngliche JWG nicht die notwendige Qualifizierung der Teilnehmer erfolgt wäre und die Jugendlichen aufgrund der attraktiven Bedingungen einer JWG-Teilnahme zu geringe Anreize gehabt hätten, sich um eine reguläre Tätigkeit zu bemühen. Doch wird konzediert, dass die nachträglich eingeführten Ausbildungsmöglichkeiten wenigstens das Qualifizierungsdefizit vermindert haben.

sche Zielsetzung. Bei den Melkert-3-Tätigkeiten besteht aufgrund ihrer Marktdistanz kaum die Gefahr negativer Arbeitsmarkteffekte. Vielmehr zeigt eine erste Evaluierung dieser experimentellen Projekte, dass ein Teil des harten Kerns von Sozialhilfeempfängern (13 Prozent) bereits in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bzw. Qualifizierungsprogramme aufgestiegen ist, was für einen (begrenzten) Integrationserfolg spricht (*inforMISEP* 1999 (65): 14 f.).

Schließlich werden die Behinderten, die nicht als erwerbsunfähig eingestuft sind, über das WSW dem regulären Arbeitsmarkt von vornherein entzogen. Über die staatliche bzw. staatlich subventionierte Arbeitsnachfrage wurde durch eine geschützte Nische auf dem Arbeitsmarkt einer möglichen Arbeitslosigkeit von Behinderten prophylaktisch entgegengewirkt. Doch nach der Neuregelung des WSW sind strengere Überprüfungen der Behinderung und, falls möglich, die Vermittlung in reguläre Arbeit vorgesehen. Zusammen mit den neuerdings möglichen Lohnkostenzuschüssen eröffnen sich so erstmals Durchgangsmöglichkeiten zum regulären Arbeitsmarkt.

Lohnkostenzuschussprogramme

Die Programme, die mittels Lohnkostenzuschüssen bisherigen Transfereinkommensbeziehern zu einer regulären Arbeit verhelfen sollen, sind nicht weniger zahlreich als die direkten Beschäftigungsmaßnahmen (Übersicht 5). Auch bei den Lohnkostenzuschüssen fällt die Experimentierfreude mit immer neuen Programmen auf, die gescheiterten Maßnahmen umgehend folgen. Daher ist nur die Momentaufnahme eines „trial and error“-Prozesses möglich, wenn der Frage nach den Beschäftigungserfolgen durch Lohnkostenzuschüsse nachgegangen wird. Wie zu erwarten, besteht das grundlegende Problem darin, dass bei diesen Programmen „deadweight losses“ und Substitutionseffekte unvermeidlich sind.

Dies zeigt sich sehr deutlich bei den Programmen, die über Lohnkostenzuschüsse die Beschäftigung von Problemgruppen sichern sollen (*WVA*). Das größte Einzelprogramm (*SPAK*) setzt nicht bei den Arbeitslosen, sondern generell bei den Geringverdienenden an, für deren Beschäftigung die Arbeitgeber einen Steuernachlass erhalten.⁷⁶ Einerseits vermeidet man damit zwar Probleme, die aus der Diskriminierung von bereits beschäftigten Geringverdienern gegenüber Arbeitslosen entstehen: Beispielsweise wäre der Anreiz groß, Beschäftigte durch Arbeitslose zu ersetzen; auch der Verwaltungs- und Kontrollaufwand bei einem Nebeneinander von subventionierten und nichtsubventionierten Geringverdienern wäre erheblich. Andererseits ist der „deadweight loss“ bei einer Million

⁷⁶ Zu den Geringverdienenden zählen alle Arbeitnehmer, die einen Stundenlohn von bis zu 115 Prozent des Mindestlohns erhalten; die Subventionen können erhöht werden, wenn Langzeitarbeitslose eingestellt werden, für die ein zusätzlicher Zuschuss (VLW) gezahlt wird.

Geringverdienern, deren Arbeitsplätze 1996 subventioniert wurden, erheblich — ganz zu schweigen vom direkten finanziellen Aufwand (785 Mill. NLG). Auch ist in der Praxis zu beobachten, dass dieses Programm vornehmlich zu einer Ausdehnung der Teilzeittätigkeiten von jungen Leuten und Zusatzverdienern führt, während der Anreiz für Arbeitslose aufgrund der großzügigeren Arbeitslosenunterstützung oftmals zu gering ausfällt. Auch tritt der unerwünschte Nebeneffekt auf, dass Geringverdiener von Lohnerhöhungen ausgeschlossen werden, da ansonsten die Zuschüsse aufgrund des Überschreitens der Fördergrenze (115 Prozent des Mindestlohns) gestrichen würden.⁷⁷

Ein weiteres Experiment mit ungewissem Ausgang ist das *Melkert-4-Programm*, durch das Langzeitarbeitslose zu einer subventionierten Beschäftigung in Privathaushalten — vornehmlich Reinigungsdiensten — gelangen sollen. Offen ist, ob bisher Beschäftigte durch Langzeitarbeitslose substituiert werden.⁷⁸

Auch die Programme zur Vermittlung von Arbeitserfahrung für Langzeitarbeitslose kämpfen mit Problemen: Programmplätze im öffentlichen Sektor finden kaum Resonanz, und statt der anvisierten geringer qualifizierten Arbeitslosen werden eher höher qualifizierte Arbeitslose angesprochen (*KRA-WEP*).⁷⁹ Hingegen ist das Programm, durch das gering qualifizierte Langzeitarbeitslose Arbeitserfahrung in der Privatwirtschaft bekommen sollen (*Melkert-2*), ein experimentelles Sammelsurium von Einzelprojekten, was eine Bewertung erschwert. Positiv mag erscheinen, dass im Rahmen einzelner Projekte „versteckte“ offene Stellen aufgespürt werden, Anreize für Schwarzarbeiterbeschäftigung entfallen und generell berufliche und soziale Kompetenz vermittelt wird (Hackenberg 1998: 14).⁸⁰

Die niederländischen Beschäftigungsprogramme als Vorbild für andere?

Die niederländische Arbeitsmarktpolitik hinterlässt vor dem Hintergrund der vorliegenden Analyse den Eindruck, dass auf den im Zuge der Globalisierung verschärften Strukturwandel vornehmlich defensiv reagiert wurde: Staatliche Maßnahmen führten zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes von älteren Arbeitnehmern, Geringqualifizierten und anderen Problemfällen. Somit erscheint die Arbeitslosenstatistik zwar in einem freundlichen Licht, doch wurde durch die

⁷⁷ Zu den Details und Problemen des WVA-Programms siehe etwa MISEP (1997a: 82 f.) und van Opstal et al. (1998: 2 f.).

⁷⁸ Bei diesem Programm steht ebenfalls noch eine abschließende Evaluierung aus. Die bisherige Größenordnung von 5 000 Teilnehmern unterstreicht den experimentellen Charakter des Programmes. Zu Einzelheiten siehe Hackenberg (1998: 16) und MISEP (1997a: 76 f.).

⁷⁹ Siehe dazu etwa van Opstal et al. (1998: 3).

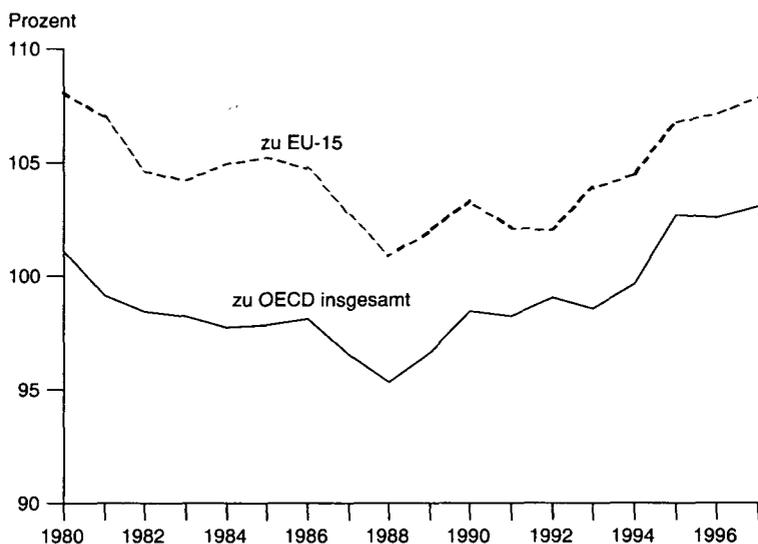
⁸⁰ Vorläufige Evaluierungen zeigen ein widersprüchliches Bild; ein abschließender Befund fehlt noch (*inforMISEP* 1998 (61): 27).

umfangreichen Transfer- und Beschäftigungsprogramme gleichsam die „Büchse der Pandora“ geöffnet. Die Programme laden zu einem Moral-Hazard-Verhalten ein, das staatlicherseits immer neue Abwehrmaßnahmen erfordert. Zudem hat man erkannt, dass die Kosten dieser Programme in Gestalt der direkten Finanzierung und zunehmender Arbeitskräfteknappheiten ausufern. Daher zielt die Arbeitsmarktpolitik seit Mitte der neunziger Jahre zunehmend auf eine Integration von Problemgruppen und nicht mehr auf ein „Entvölkern“ des Arbeitsmarktes ab. Doch auch in den Niederlanden hat man bislang keine überzeugende Antwort auf die Frage gefunden, mit welchen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Brückenschlag von Arbeitslosigkeit zum regulären Arbeitsmarkt gelingen kann. Dies zeigt die Vielzahl experimenteller Arbeitsmarktprogramme und -projekte, die die niederländische Arbeitsmarktpolitik als groß angelegten „trial and error“-Prozess erscheinen lassen. Ohne Zweifel kann die deutsche Arbeitsmarktpolitik von diesen (teilweise schlechten) Erfahrungen in den Niederlanden lernen; Vorbildcharakter hat dieser Teil des niederländischen Modells aber keineswegs — zumal selbst die Niederländer offen lassen, welche Elemente ihrer aktiven Arbeitsmarktpolitik fortführungswürdig sind.

e. Der niederländische Konsens für mehr Beschäftigung

Trotz der zweifelhaften Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann nicht übersehen werden, dass es in den Niederlanden gelungen ist, die schwere Wirtschafts- und Beschäftigungskrise der frühen achtziger Jahre zu überwinden. Schon Ende der achtziger Jahre zeichnete sich die Gesundung der niederländischen Volkswirtschaft ab: Seit 1989 ist das relative Pro-Kopf-Einkommen nach einem Sturz unterhalb des OECD-Durchschnittsniveaus wieder deutlich gestiegen (Schaubild 37).

Zur weiteren Erklärung kann beitragen, dass die Frage nach dem holländischen Rezept gegen die Beschäftigungskrise immer auch mit dem Hinweis auf das niederländische Konsensmodell beantwortet wird: Die Tarifparteien — Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände — und die Regierung führen Konsensgespräche über die Rahmenbedingungen für Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sowie über beschäftigungspolitische Eingriffe in das Marktgeschehen. In diesem Zusammenhang gilt die „Wassenaar-Vereinbarung“ von 1982 als Grundlage für den niederländischen Konsens. Die Vereinbarung wurde zwischen der „Stiftung für die Arbeit“ (Stichting van de Arbeid = StvA), der gemeinsamen Dialogebene von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, und der Regierung geschlossen. Die wirtschaftlich ausweglos erscheinende Lage zu Beginn der achtziger Jahre hatte 1982 zu diesem neuen nationalen Konsens geführt, der allerdings nicht zu einer Wiederbelebung des Tripartismus und Lohn-

Schaubild 37 — Das relative Pro-Kopf-Einkommen der Niederlande^a 1980–1997

^aGemessen als Anteil am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der OECD bzw. EU-15 auf der Basis laufender Kaufkraftparitäten.

Quelle: OECD (1999b); eigene Darstellung und Berechnungen.

dirigismus der Nachkriegszeit führen sollte.⁸¹ Der Notkonsens von Wassenaar setzte vielmehr folgende Akzente, die als ein „Geben und Nehmen“ von Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung erscheinen:

- Verantwortlichkeit der Tarifparteien für den Lohnfindungsprozess;
- Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften und Verzicht auf Indexierung der Tarife;
- weitgehender Verzicht des Staates auf Eingriffe in die Tarifpolitik;
- Arbeitszeitverkürzung;
- Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen (Kleinfeld 1998: 126).

Der *Lohnfindungsprozess* in den Niederlanden wurde nach der „Wassenaar-Vereinbarung“ auf zwei Ebenen verlagert: Im Rahmen der StvA führen die Spitzenverbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern Verhandlungen über zentrale

⁸¹ Zu der historischen Entwicklung des niederländischen „Konsensmodells“ siehe etwa van Empel (1997), van der Heijden (1998) und MISEP (1997a: 37 f.).

Lohnvorgaben und andere Arbeitsbedingungen (Centraal Akkoord), wobei Vorstellungen von Regierung und Zentralem Planbüro über die wirtschaftliche Entwicklung und den Verteilungsspielraum einfließen. Auf dieser Grundlage finden dezentrale Tarifverhandlungen auf Unternehmens- und Branchenebene statt, wo sektorale und regionale Besonderheiten berücksichtigt werden, wodurch Beschäftigungsanreize entstehen.⁸² Diese kollektiven Tarifverträge betreffen etwa drei Viertel der Erwerbstätigen, was die Reichweite der Vereinbarungen unterstreicht (de Koning et al. 1996: 70 ff.; Stille 1998: 300). Wie sich zeigt, hat diese Art der Lohnfindung tatsächlich zu einer im internationalen Vergleich moderaten Lohnentwicklung und zu einem „arbeitsintensiveren“ Wirtschaftswachstum geführt (OECD 1998b: 38 ff.).⁸³

Diese Form von Tarifautonomie darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Regierung nach wie vor Einfluss auf die Tarifpolitik nehmen kann. Zum einen kann die Regierung weiterhin direkt in die Lohnfindung eingreifen: In Zeiten einer plötzlichen Notsituation der Wirtschaft oder bei einem Scheitern der Verhandlungen über einen „Centraal Akkoord“ erlaubt auch das modifizierte Lohngesetz Vorgaben der Regierung. Zum anderen kann die Regierung die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags ablehnen, und, was ihr noch mehr Einfluss verschafft, sie kann einen Tarifvertrag für nicht bindend erklären. Auf diese Weise ist es ihr möglich, die Tarifparteien zu einer Korrektur ihrer Vereinbarungen zu bewegen. Dieses Mittel wird jedoch nur selten eingesetzt, oftmals reicht die Drohung damit. Schließlich obliegt der Regierung noch die Festsetzung eines Mindestlohns.⁸⁴ So hat die Regierung zwar wichtige Einflussmöglichkeiten behalten, doch die „Stiftung für die Arbeit“ bleibt eine bilaterale Veranstaltung der Tarifpartner.

Ein weiteres Element der neuen arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen ist der Ausbau von *Teilzeitarbeit*, der sowohl von den Sozialpartnern als auch von der Regierung unterstützt wird. Schon frühzeitig wurde durch gesetzliche Regelungen gewährleistet, dass Teilzeitbeschäftigte in vollem Umfang an den sozialen Sicherungssystemen teilhaben können. Die Arbeitgeber, vornehmlich im expandierenden Dienstleistungssektor, boten in der Folgezeit im wachsenden

⁸² Wie Untersuchungen europäischer Arbeitsmärkte zeigen, trägt insbesondere ein zu geringes Maß an Lohndifferenzierung zur Wettbewerbsschwäche des Faktors Arbeit bei (siehe dazu Siebert 1999a).

⁸³ So blieben die realen Arbeitskosten pro Beschäftigten von 1982 bis 1998 im Durchschnitt pro Jahr 1,4 Prozentpunkte hinter der Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität zurück; dabei lag in 12 Jahren dieses Zeitraums die Realloohnerhöhung unterhalb der Rate des Produktivitätsfortschritts (SVR 1999: Ziff. 337).

⁸⁴ Dieses Instrument hat jedoch in der Vergangenheit nicht zur Verteuerung von Arbeit geführt. Vielmehr bestand das Problem darin, dass in Tarifverträgen zu wenige Niedriglohngruppen in Mindestlohnnähe vorgesehen waren, die Geringqualifizierten einen Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt hätten ermöglichen können.

Umfang Teilzeitarbeitsplätze an. Dabei handelte es sich nicht um bestehende Vollzeitarbeitsplätze, die geteilt wurden, sondern um eine Vielzahl neuer Tätigkeiten (OECD 1998b: 36).

Die relativ positive Einstellung der niederländischen Arbeitnehmer zur Teilzeitarbeit kommt auch durch Untersuchungen über den Umfang unfreiwilliger Teilzeitarbeit zum Ausdruck. Wie etwa ein internationaler Vergleich für das Jahr 1997 zeigt, ist der Anteil unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigter mit 5,5 Prozent außerordentlich gering (Tabelle 23). Zudem deutet die Entwicklung der Haushaltseinkommen eine Ventilfunktion der Teilzeitarbeit für die Lohnzurückhaltung seit den achtziger Jahren an. Im Vergleich der Jahre 1977 und 1997 sanken die realen Einkommen der Einpersonenhaushalte zwar um fast 2 Prozent, sie stiegen jedoch bei den Mehrpersonenhaushalten um über 14 Prozent an (Schaubild A5). Damit macht sich bei vielen Mehrpersonenhaushalten die Teilzeittätigkeit eines neu hinzugekommenen Zweitverdieners positiv bemerkbar (Trimp 1999: 23 f.).

Tabelle 23 — Der Umfang unfreiwilliger Teilzeitarbeit im internationalen Vergleich 1997 (Prozent)^a

	Insgesamt	Männer	Frauen
Niederlande	5,5	8,2	4,6
Dänemark	13,6	13,1	13,9
Deutschland	13,3	17,8	12,6
Vereinigte Staaten	7,8	7,4	8,0
Vereinigtes Königreich	12,2	23,8	9,5
Durchschnitt ^b	19,3	22,2	17,9

^aAnteil unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigter in Prozent der Teilzeitbeschäftigten insgesamt; Unfreiwilligkeit ergibt sich aus der Präferenz für eine Vollzeittätigkeit. — ^bUngeachteter Durchschnitt über 16 OECD-Länder.

Quelle: OECD (1999c: 33); eigene Zusammenstellung.

Neben der zunehmenden Teilzeitarbeit kamen weitere Flexibilisierungselemente hinzu:

Erstens ermöglichen Öffnungsklauseln in mittlerweile fast 70 Prozent aller kollektiven Tarifverträge auf Branchenebene, dass Unternehmen in Absprache mit der Belegschaft die tarifvertraglichen Mindeststandards unterschreiten können (OECD 1998b: 615).

Zweitens haben die Arbeitgeber die Möglichkeit, feste Beschäftigungsverhältnisse durch flexible Beschäftigung von Arbeitnehmern zu umgehen. Damit vermeiden sie die relativ aufwendigen und teuren Kündigungsverfahren bei der Freisetzung von Festangestellten.⁸⁵ Flexible Beschäftigung bedeutet zum einen die Vergabe von Zeitverträgen oder eine variable stundenweise Beschäftigung von Leiharbeitern, die bei einer Zeitarbeitsfirma angestellt sind. Vor allem Zeitverträge dienen der Umgehung der restriktiven Probezeitregelung, die eine Festanstellung nach zwei Monaten vorsieht. Diese Zeitverträge haben seit den achtziger Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen: Während 1987 noch knapp 8 Prozent der Arbeitsplätze „flexibel“ — d.h. ohne Standardarbeitsvertrag — waren, betrug deren Anteil 1997 schon 12 Prozent (CBS 1998b: 124 f.). Auch die Zeitarbeit, die vornehmlich der Abdeckung von Auftragsspitzen und weniger der Anbahnung von festen Arbeitsverträgen dient, hat mittlerweile mit einem Anteil von 3 Prozent der Beschäftigten eine im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Bedeutung (Stille 1998: 302).⁸⁶

II. Eine „passive“ Variante staatlicher Arbeitsmarktpolitik

Im Gegensatz zu Dänemark und den Niederlanden, die ihre Beschäftigungspolitik in weiten Teilen auf aktive Arbeitsmarktprogramme gründen, zeichnet sich die Beschäftigungspolitik Neuseelands, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten durch eine weitgehende staatliche Enthaltensamkeit aus. Vielmehr stehen in diesen Ländern Maßnahmen im Vordergrund, die die Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung verbessern sollen. Wie diese eher „passive“ Variante staatlicher Arbeitsmarktpolitik im Einzelnen ausgestaltet ist und welche Beschäftigungswirkungen von ihr ausgehen, ist Gegenstand dieses Abschnitts.

⁸⁵ Siehe dazu im Einzelnen de Koning et al. (1996: 77 ff.) und van der Heijden (1998: 20).

⁸⁶ Um „Waffengleichheit“ zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern herzustellen, wurde Anfang 1999 das „Gesetz über Flexibilität und Sicherheit“ verabschiedet; es legt u.a. fest, dass nach drei befristeten Arbeitsverträgen, über insgesamt drei Jahre, ein Anspruch auf eine Festeinstellung entsteht; auch die rechtliche Position von Zeitarbeitskräften wurde gestärkt. Im Gegenzug benötigen die Zeitarbeitsunternehmen nicht länger eine Lizenz (*informISEP* 1998 (63): 30; van der Heijden 1998: 20 ff.).

1. Reformen für mehr Beschäftigung in Neuseeland

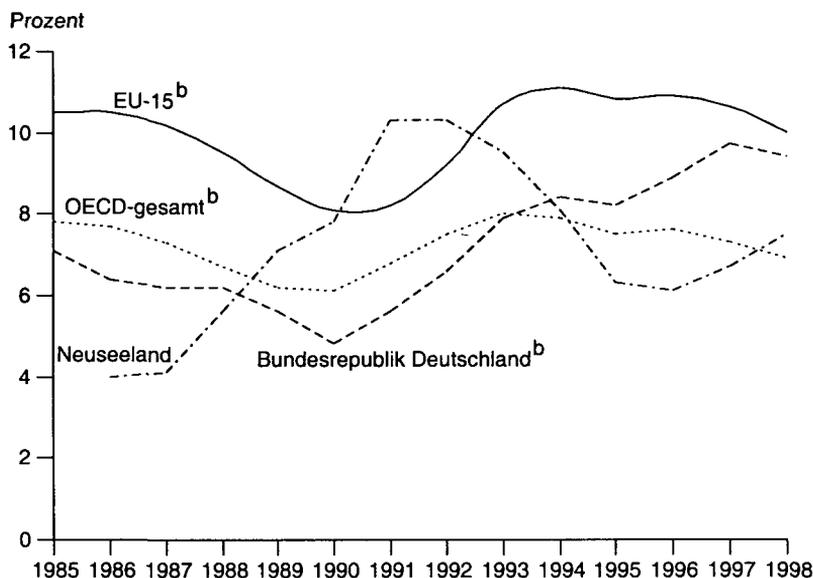
a. *Der Beginn des neuseeländischen Reformprozesses*

Nachdem in den Jahren von 1987 bis 1991 die neuseeländische Arbeitslosenquote stark angestiegen war, bewegte sie sich in den Folgejahren im 10-Prozent-Bereich. Doch schon ab dem Jahr 1995 stand bei der standardisierten Arbeitslosenquote eine 6 vor dem Komma (Schaubild 38), so dass viele von einem neuseeländischen „Beschäftigungswunder“ sprechen.

Um das neuseeländische „Beschäftigungswunder“ besser zu verstehen, ist die Kenntnis der Ausgangssituation des Reformprozesses hilfreich. Die Wirtschaftsordnung Neuseelands wies bis zum Beginn der Reformen Anfang der achtziger Jahre viele Merkmale auf, die in einer marktwirtschaftlichen Ordnung systemfremd erscheinen: Ein dichtes Netz staatlicher Regulierungen überzog die neuseeländische Wirtschaft, so dass fast jeder Parameter wirtschaftlicher Betätigung von der Staatsbürokratie kontrolliert wurde; die inländischen Regulierungen wurden durch eine Abschottung der neuseeländischen Wirtschaft nach außen ergänzt; in dem regulierten Umfeld gab es eine große Anzahl von Staatsunternehmen, die private Güter erstellten; der Arbeitsmarkt war durch zentralisierte Tarifverhandlungen geprägt, in denen die Interessen von Gewerkschaften und Regierung dominierten.⁸⁷

So konnte nicht überraschen, dass im Wahljahr 1984 aus einem einst wohlhabenden Rohstoff- und Agrarproduzenten ein verarmter Kostgänger internationaler Kreditgeber geworden war, der seinen Verpflichtungen nicht länger nachkommen konnte. Nach ihrem Wahlsieg ging die neue Labour-Regierung die notwendigen Reformen auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen sowie im makroökonomischen Bereich konsequent an. Sie vermittelte den Eindruck, dass sie die Systemtransformation auf der Grundlage eines neoliberalen Lehrbuchs durchführen wollte. Die außenwirtschaftliche Öffnung wurde mit großen Schritten vollzogen, die direkte staatliche Lenkung des Wirtschaftsgeschehens über Preise, Lizenzen, Subventionen, Steuern und sonstige Regulierungen fand weitgehend ein Ende, die Privatisierung staatlichen Eigentums wurde in Angriff genommen, und privatwirtschaftliche Managementprinzipien sollten für eine Effizienzsteigerung im verbleibenden öffentlichen Sektor sorgen. Darüber hinaus entstand eine Geld- und Finanzordnung, die vorrangig der Sicherung der makroökonomischen Stabilität diente (Übersicht A1).

⁸⁷ Siehe dazu ausführlich Botzenhardt und Rösner (1997: 565 f.), Russell (1996: 12), Massey (1995: 18 ff.) sowie OECD (1989: 49 f.).

Schaubild 38 — Die neuseeländische Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich^a 1985–1998

^aStandardisierte Arbeitslosenquote der OECD. — ^bAb 1991 mit den neuen deutschen Bundesländern.

Quelle: OECD (1998a; 1998b; 1998d; 1998e; 1999a); eigene Zusammenstellung.

Die Deregulierung des Arbeitsmarktes scheiterte allerdings in der ersten Reformphase (bis 1990) am Widerstand innerhalb der Labour Party, die im Kern an der korporativistischen Arbeitsmarktordnung festhielt. Doch löste die Öffnung der neuseeländischen Wirtschaft nach innen und außen einen längst überfälligen Strukturwandel aus, der wegen fehlender Anpassungsflexibilität am Arbeitsmarkt zu einem starken Rückgang der Beschäftigung führte. Durch die Allgemeinverbindlichkeit der Branchentarifverträge und die historischen Tarifrelationen zwischen den Branchen hatte sich eine verkrustete, zentral determinierte Lohnstruktur herausgebildet, die auf den in den achtziger Jahren einsetzenden Strukturwandel nicht reagierte.⁸⁸ Die Entlohnung der Arbeitskräfte war wenig leistungsorientiert und Sanktionsmechanismen bei ungenügenden Arbeitsleistun-

⁸⁸ Zur Diskussion über die Wirkungen des Zentralisierungsgrades der Lohnverhandlungen auf die Beschäftigungsergebnisse siehe etwa Berthold und Fehn (1996: 64 ff.).

gen fehlten weitgehend. Unter diesen Bedingungen wies der Faktor Arbeit nur eine unzureichende Mobilität auf (Kasper 1996: 46).

b. Die Arbeitsmarktreformen

Vor diesem Hintergrund sind die neuseeländischen Arbeitsmarktreformen, die erst im Mai 1991 nach dem Wahlsieg der auf einen wirtschaftsliberalen Kurs eingeschwenkten National Party verwirklicht wurden, als eine notwendige Ergänzung der Reformschritte der ersten Phase zu sehen. Herzstück dieser Reformen war das neue Arbeitsvertragsgesetz, dessen Kernelemente zu einem radikalen Wandel des Ordnungsrahmens auf den Arbeitsmärkten führten:

- Die Arbeitsverträge werden nicht länger kollektiv vereinbart, sondern sind Gegenstand individueller Verhandlungen. Dabei ist auch die Verhandlungsebene selbst Gegenstand einer Vereinbarung; Arbeitnehmer und Arbeitgeber können eigenständig verhandeln oder sich vertreten lassen (z.B. durch eine Interessengemeinschaft, Gewerkschaft oder einen Agenten, wie etwa einen Anwalt).
- Die Pflichtmitgliedschaft in einer Gewerkschaft ist mit Einführung der Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer aufgehoben worden; die Gewerkschaften und andere Organisationen dürfen einen Arbeitsbereich nicht länger monopolisieren.
- Tarifverträge können nicht mehr für allgemeinverbindlich erklärt werden.
- Die Entscheidung über einen Streik ist auf Unternehmensebene zu fällen; Streiks zur Durchsetzung von firmenübergreifenden Tarifverträgen sind verboten.
- Der Staat zieht sich weitgehend aus dem Lohnfindungsprozess zurück: An die Stelle der staatlichen Zwangsschlichtung ist ein freiwilliges Schiedsgerichtsverfahren bei Tarifkonflikten (über so genannte „Employment Tribunals“) getreten; im Konfliktfall kann zudem über ein Arbeitsgerichtsverfahren (vor dem „Employment Court“) die Durchsetzbarkeit und die Rechtmäßigkeit von Arbeitsverträgen sichergestellt werden; die inhaltliche Vertragsfreiheit wird nur durch wenige gesetzliche Mindeststandards für Arbeitsverträge eingeschränkt (u.a. Kündigungsschutz, Mindesturlaub und -löhne, Arbeitsschutz).⁸⁹

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen verloren die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen entscheidend an Einfluss auf die Lohnfindungsprozesse. Dies zeigt die stark rückläufige Zahl der Arbeitnehmer, die auf der Grundlage

⁸⁹ Vgl. dazu Kasper (1996: 48 ff.), Evans et al. (1996: 1978 f.) sowie Botzenhardt und Rösner (1997: 567 f.).

kollektiv ausgehandelter Tarifverträge beschäftigt waren: Während 1989/90 noch etwa 61 Prozent der unselbstständig Beschäftigten auf kollektivvertraglicher Basis entlohnt wurden, betrug dieser Anteil 1994/95 nur noch weniger als 30 Prozent; bis 1996/97 hatte sich dieser Anteil bei etwa 31 Prozent eingependelt. Hinzu kommt, dass nur noch der geringere Teil dieser Kollektivverträge für mehrere Unternehmen ausgehandelt wird. Er sank von 77 Prozent in 1989/90 auf 20 Prozent in 1994/95 (Honeybone 1997: 499 ff.).

Es kann nicht überraschen, dass die starke Individualisierung der Arbeitsvertragsverhältnisse Rückwirkungen auf den Einfluss von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen hatte. So zeigt sich der Bedeutungsverlust der Gewerkschaften in dem drastisch gesunkenen Organisationsgrad nach den Reformen: Während 1985 noch mehr als 54 Prozent der unselbstständig Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert waren, schrumpfte der gewerkschaftliche Organisationsgrad bis 1996 auf ein gutes Viertel. Damit einher ging auch die Streikfähigkeit der Gewerkschaften zurück, wie der rapide Rückgang des streikbedingten Arbeitszeitverlustes seit Mitte der achtziger Jahre zeigt (Schaubilder A6 und A7).

Diese einschneidenden Entwicklungen haben bei den Verbänden ein neues Rollenverständnis erzwungen: So treten viele Gewerkschaften, denen ihr Vertretungsmonopol verloren gegangen ist, jetzt als Dienstleister auf, die mit möglichst überzeugenden „Club-Leistungen“ um Mitglieder werben müssen. Zu der neuen Leistungspalette gehören etwa Weiterbildungsaktivitäten und Rechtsberatung sowie, falls gewünscht, die Vertretung in Lohnverhandlungen. Nicht viel anders ist es auch dem Arbeitgeberverband ergangen, der einen vergleichbaren Bedeutungsverlust erfahren hat. Nach der Abschaffung der zentralen Lohnverhandlungen steht nun das Angebot von Arbeitsmarktinformationen im Vordergrund der Verbandstätigkeit (Kasper 1996: 55 f.).

Größeres Gewicht haben hingegen die Arbeitstribunale und der Arbeitsgerichtshof gewonnen, die in Arbeitsvertragsstreitigkeiten angerufen werden können. Die Tribunale bilden dabei die Ebene, die einem Gerichtsverfahren vorge-schaltet ist. Allein die Zahl der Verfahren vor diesen Schlichtungsgremien stieg von 1991 bis 1996 um mehr als das Doppelte auf etwa 5 100 pro Jahr, wovon über 80 Prozent den Vorwurf der ungerechtfertigten Kündigung zum Gegenstand hatten. Aufgrund des komplizierten Verfahrensablaufs bei dem förmlichen Kündigungsverfahren ist ein Streit über die Rechtmäßigkeit einer Entlassung vorprogrammiert.⁹⁰

⁹⁰ Siehe dazu OECD (1998a: 69 f.).

c. Arbeitsmarktstrukturen im Wandel

Der Blick auf die neuseeländische Arbeitsmarktbilanz vor und nach den Reformen des Jahres 1991 macht deutlich, dass sich die Geschichte des neuseeländischen „Beschäftigungswunders“ nicht nach einem einfachen „klassischen“ Strickmuster erzählen lässt. Denn die bis zu Beginn der neunziger Jahre steigende Arbeitslosenquote signalisierte offensichtlich nicht nur einen Angebotsüberschuss auf dem Arbeitsmarkt, den man, *ceteris paribus*, lediglich mit einer Reallohnsenkung hätte abbauen können. Der reformbedingte Strukturwandel der neuseeländischen Wirtschaft unter Beibehaltung einer Arbeitsmarktordnung, die wenig zu einer durchaus notwendigen Steigerung der Anpassungsflexibilität des Faktors Arbeit beitrug, dürfte vielmehr den Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit beschleunigt haben. So zeigen etwa Berechnungen der OECD (1998h: 57 f.) seit den siebziger Jahren einen stetigen Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit in Neuseeland, der bis in die neunziger Jahre andauerte. Erst in den letzten Jahren ist die Rate der strukturellen Arbeitslosigkeit auf ein im internationalen Vergleich unterdurchschnittliches Niveau gesunken (1997: 6 Prozent). Damit gehört Neuseeland zu den wenigen Ländern, in denen überhaupt ein Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit gemessen wird.

Hinweise auf strukturelle Ursachen der neuseeländischen Arbeitslosigkeit ergeben sich aus den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt vor und nach dem Inkraft-Treten des neuen Arbeitsvertragsgesetzes (Tabelle 24):

Erstens ist zu beobachten, dass nach 1991 die arbeitsfähige Bevölkerung weiter gewachsen ist und dieses zusätzliche Arbeitskräftepotential anders als zuvor in den Kreis der Erwerbspersonen aufgenommen wurde. Schon diese Entwicklung deutet auf eine gestiegene Absorptionsfähigkeit des neuseeländischen Arbeitsmarktes hin. Dieser Eindruck wird dadurch bestätigt, dass die Zahl der Erwerbstätigen stärker gestiegen ist als die Zahl der Erwerbspersonen. Das heißt, dass per saldo außer den zusätzlichen Erwerbspersonen auch bis dahin Erwerbslose eine neue Beschäftigung gefunden haben.

Zweitens können die Veränderungen bei den Erwerbstätigenstrukturen genaueren Aufschluss über die Natur des neuseeländischen „Beschäftigungswunders“ geben. Beim Status der Erwerbstätigen wird deutlich, dass sich die Arbeitsmarktreformen vor allem bei den Arbeitnehmern auswirken: Auf einen Beschäftigungseinbruch vor den Reformen, von dem per saldo ausschließlich Arbeitnehmer betroffen waren, folgte ein starker Anstieg, der fast drei Viertel des Gesamtzuwachses bei den Erwerbstätigen in den Jahren 1991–1997 betrug. Doch kommt auch dem Anstieg der Selbstständigen, die als „Einmann-Unternehmen“ agieren, größere Bedeutung zu, ohne dass die Rede von einer erzwungenen „Flucht in die Selbstständigkeit“ sein könnte. Da erscheint die Erklärung

Tabelle 24 — Veränderungen auf dem neuseeländischen Arbeitsmarkt 1987–1997 (Tausend Personen)^a

	Insgesamt		Männer		Frauen	
	1987–1991	1991–1997	1987–1991	1991–1997	1987–1991	1991–1997
Arbeitsfähige Bevölkerung ^b	93,6	213,5	40,6	106,0	52,9	107,6
Nichterwerbspersonen	90,5	24,6	65,0	19,8	25,4	4,9
Erwerbspersonen	3,1	188,9	-24,3	86,2	27,4	102,7
Erwerbslose	71,7	-23,8	47,0	-19,3	24,7	-4,5
Erwerbstätige	-68,6	212,8	-71,3	105,5	2,8	107,2
<i>Status</i>						
Arbeitnehmer	-76,7	157,1	-75,0	72,7	-1,6	84,5
Arbeitgeber	1,2	6,2	-0,5	3,4	1,6	2,8
Selbstständige ^c	3,5	51,0	3,8	30,5	-0,3	20,5
Andere ^d	3,3	-1,5	0,4	-1,1	2,8	-0,3
<i>Arbeitszeit</i>						
Vollzeit	-105,2	134,0	-89,4	81,2	-15,8	52,8
Teilzeit ^e	36,6	78,7	18,1	24,3	18,5	54,4
<i>Sektoren</i>						
Primär	-9,5	0,0	-10,5	4,5	0,9	-4,4
Sekundär	-76,5	49,8	-55,9	41,6	-20,6	8,3
Tertiär	17,5	162,8	-5,1	59,5	22,6	103,4

^aAuf der Basis der absoluten Veränderung vom Anfangs- zum Endjahr des jeweiligen Untersuchungszeitraums. — ^bZivilpersonen, die mindestens 15 Jahre alt sind und aus medizinischer Sicht als arbeitsfähig gelten. — ^cSelbstständige, die keine Angestellten haben. — ^dUnbezahlte, mithelfende Familienangehörige und nicht spezifizierte Beschäftigte. — ^eMit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 30 Stunden.

Quelle: Statistics New Zealand (1998); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

tragfähiger, dass durch die Entkrustung der Wirtschaftsstrukturen für private Existenzgründer in größerem Umfang neue Betätigungsfelder entstanden sind.

Drittens ist im Zuge des Reformprozesses die Arbeitszeitstruktur der Erwerbstätigen in Bewegung geraten. So war vor und besonders nach den Arbeitsmarktreformen ein starker Anstieg der Teilzeitbeschäftigung zu verzeichnen. Doch darf auch nicht übersehen werden, dass nach einem drastischen Rückgang der Vollzeitstellen in den Jahren 1987–1991 auch bei der Vollzeitbeschäftigung die Trendumkehr gelungen ist. So haben knapp zwei Drittel der nach 1991 neu hinzugekommenen Erwerbstätigen eine Vollzeitbeschäftigung aufgenommen. Während Frauen zunehmend einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, entfällt der größte Teil des Zuwachses an Vollzeitbeschäftigung auf männliche Erwerbstätige.

Viertens wird der Strukturwandel auf dem neuseeländischen Arbeitsmarkt durch einen Trend zur Tertiärisierung sichtbar. So entfielen mehr als drei Viertel der seit 1991 zusätzlich Beschäftigten auf den Dienstleistungsbereich. Der Anteil

der Dienstleistungsbeschäftigung stieg bis zum Jahr 1997 auf einen Wert von mehr als 66 Prozent (Schaubild A8). Vor allem Geschäfts- und Finanzdienstleistungen, aber auch Handel und Gastronomie verzeichneten einen überdurchschnittlichen Beschäftigungszuwachs. Davon profitierten vor allem weibliche Beschäftigte, die im Dienstleistungssektor einen Teilzeitarbeitsplatz suchten.

d. Das neuseeländische „Beschäftigungswunder“ auf dem Prüfstand

Die Bestandsaufnahme der Beschäftigungsentwicklung im Zuge des Reformprozesses wirft die Frage auf, worauf die Veränderungen der neuseeländischen Arbeitsmarktstrukturen im Einzelnen zurückzuführen sind. So erscheint es etwa für ein westliches Industrieland ungewöhnlich, dass die *arbeitsfähige Bevölkerung* signifikant wächst. Hier machen sich zwei Faktoren bemerkbar: Zum einen weist Neuseeland ein relativ konstantes natürliches Bevölkerungswachstum auf. Zum anderen ist Neuseeland traditionell ein Einwanderungsland mit einer schwankenden Migrationsbilanz. Seit den neunziger Jahren ist Neuseeland offensichtlich wieder ein attraktives Ziel für Einwanderer geworden, die Aufnahme auf einem expandierenden Arbeitsmarkt finden (Statistics New Zealand 1996: 43 ff.).

Die Expansion des Arbeitsmarktes zeigt sich in einer starken Zunahme der *Erwerbspersonen*, die von 1987 bis 1997 fast 12 Prozent betrug, was mit dem Wachstum der arbeitsfähigen Bevölkerung korrespondiert. Dabei ist die Erwerbsquote insgesamt nahezu unverändert geblieben, jedoch haben sich die Erwerbsquoten von Männern und Frauen gegenläufig entwickelt: Während diese bei den Männern um etwa 5 Prozent sank, stieg die Frauenerwerbsquote um fast 6 Prozent.⁹¹ Das heißt, dass in Neuseeland Frauen verstärkt als Anbieter von Arbeit auftreten und, wie die Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit zeigt, auch auf eine entsprechende Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt treffen.

Allerdings gab es 1997 im Vergleich zu 1987 nach wie vor eine um 75 Prozent höhere *Zahl der Erwerbslosen*. Entsprechend lag die im Jahr 1997 auf 6,2 Prozent gesunkene Arbeitslosenquote deutlich über dem Wert von 1987 mit 4 Prozent. Dies stellt die positive Beschäftigungsentwicklung in Neuseeland zwar nicht in Frage, es mag den Blick aber darauf lenken, dass auch für neuseeländische Verhältnisse noch keine Vollbeschäftigung herrscht. Auch der Rückschlag auf dem Arbeitsmarkt im Zuge der Asienkrise im Jahr 1998 erinnert an die Umkehrbarkeit eines positiven Beschäftigungstrends in Zeiten zunehmender welt-

⁹¹ Die Erwerbsquote insgesamt betrug in den Jahren 1987 und 1997 etwa 66 Prozent; die der Männer sank von 78,6 auf 74,6 Prozent, die der Frauen stieg von 54,3 auf 57,4 Prozent (Statistics New Zealand 1998). Im Vergleich der OECD-Länder war die neuseeländische Frauenerwerbsquote bereits überdurchschnittlich hoch gewesen (OECD 1998b: 193).

wirtschaftlicher Integration. Dennoch erscheinen weitere Schritte zur Vollbeschäftigung nicht unerreichbar, zumal kaum ein unvermittelbarer „Bodensatz“ bei den Erwerbslosen festzustellen ist, wie die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Neuseeland zeigt. So betrug im Jahr 1997 der Anteil der Langzeitarbeitslosen 36,5 Prozent bei einer Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als sechs Monaten und lediglich 19,5 Prozent bei mehr als 12 Monaten — Werte, die weit unter dem EU-Durchschnitt lagen.⁹²

Bei einer kritischen Betrachtung der Arbeitslosenzahlen muss natürlich auch der Frage nachgegangen werden, ob nicht eine *aktive Arbeitsmarktpolitik* für eine Schönfärbung der Statistik gesorgt hat. Dies trifft im Fall Neuseelands nur begrenzt zu: Zwar existieren diverse staatliche Beschäftigungsprogramme (Job Plus, Enterprise Allowance, Taskforce Green), die allerdings nur in sehr geringem Umfang die Arbeitslosenstatistik verzerren. Wenn die in diesen Programmen Beschäftigten als Arbeitslose geführt würden, ergäbe sich etwa für die Jahre 1996 und 1997 statt einer Arbeitslosenquote von 6,2 Prozent eine breite Quote von 6,9 Prozent (Schaubild 39). Ein entscheidender Einfluss der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Entwicklung der Beschäftigungssituation ist demnach nicht festzustellen — zumal seit 1993 die Zahl der Arbeitnehmer in diesen Programmen deutlich gesunken ist.⁹³ Im Vergleich zu Dänemark und den Niederlanden wird durch die offizielle Arbeitslosenquote in Neuseeland ein relativ wirklichkeitsnahes Bild des Arbeitsmarktes widergegeben.

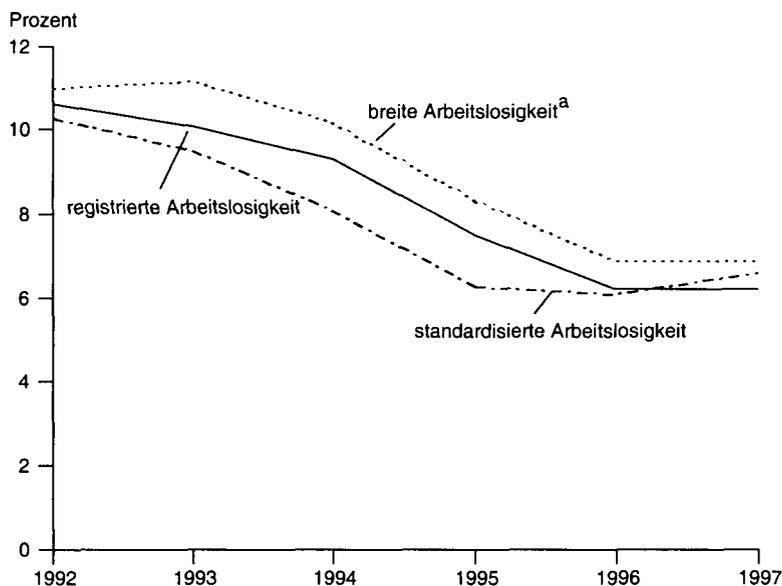
Zu den Instrumenten der staatlichen Arbeitsmarktpolitik gehört häufig auch die *Frühverrentung* von Erwerbspersonen. In Neuseeland wurde jedoch eine andere Politik verfolgt: Statt einer Senkung des Rentenalters erfolgte eine Anhebung von 60 auf 65 Jahre (OECD 1996c: 53). Dies hatte zur Folge, dass die Erwerbsquote bei den 60–64-Jährigen von etwa 25 Prozent zu Beginn der neunziger Jahre auf mehr als 40 Prozent im Jahr 1997 anstieg (Statistics New Zealand 1998). Auf diese Weise wurde das Arbeitsangebot sogar noch vergrößert.

Das neuseeländische „Beschäftigungswunder“ war zudem nicht das Resultat einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung. Die Jahresarbeitszeit pro Erwerbstätigen, die bis 1991 gesunken war, hat sich im Zeitraum 1991–1996 sogar leicht erhöht (Statistics New Zealand 1998: 146). Das *Arbeitsvolumen* (geleistete jährliche Arbeitsstunden aller Erwerbstätigen) stieg in diesem Zeitraum um fast 18 Prozent. Allerdings bedeutet dies nicht, dass jeder der neu auf den Arbeitsmarkt

⁹² Im Jahr 1997 betrug der Anteil Langzeitarbeitsloser an der Gesamtarbeitslosigkeit in der EU 68,2 Prozent (bei einer Dauer von mehr als sechs Monaten) bzw. 50,2 Prozent (bei einer Dauer von mehr als 12 Monaten) (OECD 1998b: 208).

⁹³ Im Jahr 1993 wurde die höchste Teilnehmerzahl an staatlichen Beschäftigungsprogrammen während der neunziger Jahre erreicht, und doch betrug die Differenz zur breiten Arbeitslosenquote lediglich 1,3 Prozentpunkte (Statistics New Zealand 1998: 75).

Schaubild 39 — Alternative Arbeitslosenquoten für Neuseeland 1992–1997



^aDefiniert als registrierte Arbeitslosigkeit zuzüglich der Teilnehmer an Arbeitsplatzbeschaffungsprogrammen (Job Plus, Enterprise Allowance, Taskforce Green), ohne Teilnehmer der „Community Taskforce“, die als registrierte Arbeitslose erfasst bleiben.

Quelle: Statistics New Zealand (1998); OECD (1999a); eigene Darstellung und Berechnungen.

gekommenen Anbieter von Arbeit eine Vollzeitätigkeit aufnehmen konnte, wie der Trend zu einer verstärkten Teilzeitbeschäftigung unterstreicht. Wie schon gezeigt, ist diese Entwicklung in westlichen Industrieländern keinesfalls ungewöhnlich: Zwar lag 1997 der neuseeländische Anteil der Teilzeitbeschäftigten an der Gesamtbeschäftigung mit etwa 22,5 Prozent deutlich über dem OECD-Durchschnitt; jedoch war der niederländische Spitzenwert von fast 30 Prozent noch in weiter Ferne (vgl. auch Tabelle 19). Bemerkenswert ist hingegen der Anstieg der neuseeländischen Teilzeitquote um etwa 5 Prozentpunkte in den letzten zehn Jahren. Schließlich darf auch in Neuseeland nicht übersehen werden, dass nicht alle Teilzeitbeschäftigten mit dem Umfang ihrer Arbeitszeit und dem damit verbundenen Einkommen zufrieden sind. So strebten im Jahr 1997 mehr als 43 Prozent der teilzeitbeschäftigten Männer und 30 Prozent der teilzeitbeschäftigten Frauen eine längere Arbeitszeit an. Demnach hat sich der Anteil der Unzufriedenen seit 1987 weit mehr als verdoppelt (Statistics New Zealand 1998: 75).

e. Die Einkommensentwicklung im Zuge der Reformen

Die neuseeländische Arbeitsmarktentwicklung seit den neunziger Jahren weist eine positive Gesamtbilanz auf: Arbeit wurde nicht umverteilt, sondern es wurde mehr Arbeit geschaffen. Zudem hat diese Ausweitung der Nachfrage nach Arbeit nicht etwa zu mehr Beschäftigung in der Kategorie „einfache Arbeit“ geführt — das Gegenteil trifft zu. Aber welchen Preis hatten die neuseeländischen Arbeitnehmer für dieses Beschäftigungswunder zu zahlen? Zwar hat nach der Vollendung des Reformwerks ein — allerdings noch unsteter — Aufholprozess Neuseelands gegenüber den westlichen Industrieländern eingesetzt, wie der Anstieg des relativen Pro-Kopf-Einkommens zeigt (Schaubild 40). Allerdings ist dieser Indikator nicht geeignet, Aussagen über die individuelle Einkommensentwicklung zu treffen. Denn die Deregulierung und die Öffnung der neuseeländischen Wirtschaft sowie die Zerschlagung der Arbeitsmarktkartelle haben zumindest vorübergehend zu sinkenden Individualeinkommen aus Arbeit geführt.

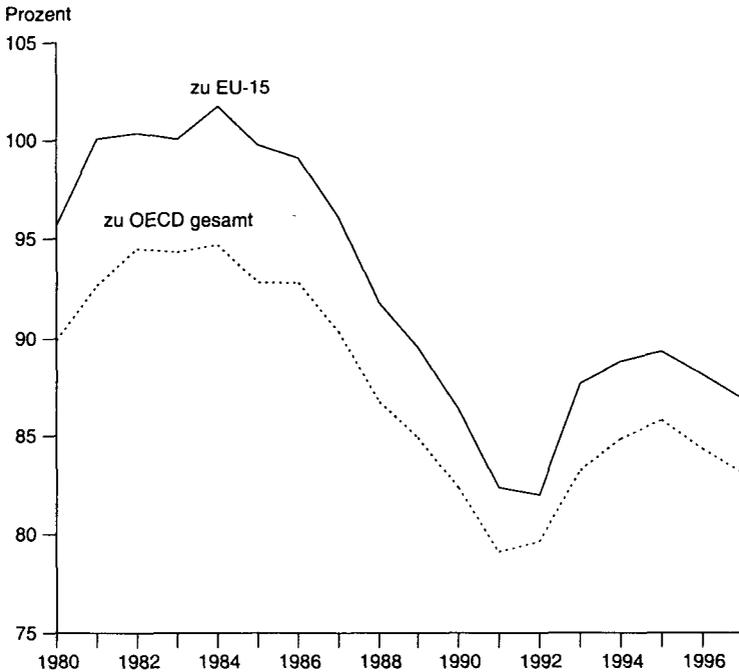
In den Jahren 1986–1991, also vor In-Kraft-Treten der Arbeitsmarktreformen, sanken die realen Individualeinkommen der erwerbstätigen Männer — gemessen als Medianeinkommen — um mehr als 18 Prozent. Erst in den Jahren nach den Arbeitsmarktreformen wurde dieser scharfe Abwärtstrend gebrochen, wenn auch ein weiterer Einkommensrückgang im Zeitraum 1991–1996 von fast 6 Prozent zu verzeichnen war.⁹⁴ Bei der Einkommensentwicklung der Männer spiegeln sich vornehmlich die realen Einbußen bei Löhnen, Gehältern sowie bei Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit wider. Die realen Einkommen der Frauen blieben in den Jahren 1986–1991 hingegen nahezu unverändert, was auf neue Tätigkeitsprofile bei den Frauen zurückzuführen ist.

Allerdings sanken in den Jahren 1991–1996 die durchschnittlichen realen Einkommen der Frauen dann schneller als die der männlichen Erwerbstätigen (–8,3 Prozent). Doch macht sich hier nur bemerkbar, dass nach 1991 die steigende Frauenerwerbstätigkeit vornehmlich Teilzeitbeschäftigungen umfasste, was das Durchschnittseinkommen zwangsläufig senken musste.

Eine andere Entwicklung zeigt sich wiederum, wenn man die Familieneinkommen betrachtet: Noch in der ersten Hälfte der achtziger Jahre fielen die Familieneinkommen im Gleichklang mit den realen Individualeinkommen (Schaubild A9). Im Zeitraum 1986–1991 zeichnete sich jedoch eine Wende ab: Die durchschnittlichen realen Familieneinkommen gingen zwar aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit — wenn auch langsamer — zurück (–2,2 Prozent), allerdings stiegen die Einkommen der erwerbstätigen Familien wieder deutlich an (5,8 Prozent). Dieser positive Trend setzte sich in den Jahren 1991–1996 fort, in denen nicht nur das reale Durchschnittseinkommen der erwerbstätigen Fami-

⁹⁴ Zu der Einkommensentwicklung in Neuseeland siehe Martin (1997) und Dixon (1996: 66).

Schaubild 40 — Relatives Pro-Kopf-Einkommen Neuseelands^a 1980–1997



^aGemessen als Anteil am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der OECD bzw. EU-15 auf der Basis laufender Kaufkraftparitäten.

Quelle: OECD (1998f); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

lien weiterstieg (8,4 Prozent), sondern auch das der Familien insgesamt (10 Prozent) wuchs, was Folge des nach 1992 einsetzenden Abbaus der Arbeitslosigkeit war. Der Haupteinflussfaktor für die positive Entwicklung der Familieneinkommen ist allerdings in der deutlich gestiegenen Erwerbsquote zu sehen. Trotz sinkender Individualeinkommen konnten die Familieneinkommen dadurch stabilisiert bzw. gesteigert werden, dass Beschäftigungsmöglichkeiten für Zweitverdiener entstanden, die auch verstärkt genutzt wurden. Allerdings entstanden den Familien Kosten in Gestalt geringerer Freizeit bzw. größeren Arbeitsleids.

Die Auswirkungen des Reformprozesses auf die Einkommensdifferenzierung ist hingegen weniger eindeutig. Es lässt sich zeigen, dass beginnend im Jahr 1987 und verstärkt nach 1991 die Unterschiede bei den Individualeinkommen gewachsen sind. Die Ursachen dafür werden in der Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit, dem höheren Anteil an Teilzeitbeschäftigten, einer stärker qualifikationsorientierten Entlohnung, der zunehmenden Dienstleistungsbeschäfti-

gung sowie der Dezentralisierung des Lohnfindungsprozesses gesehen (Martin 1997: 4 ff., 39). Jedoch können wachsende Einkommensunterschiede auf der Basis von Stundenlöhnen kaum nachgewiesen werden. In entsprechenden Untersuchungen auf hoch aggregiertem Niveau, ohne Unterscheidung nach Wirtschaftssektoren, wurden kaum Hinweise auf eine wachsende Lohnspreizung gefunden (Dixon 1996: 58). Auch die Entwicklung der Stundenlöhne nach Qualifikationsgruppen ist widersprüchlich: Während zwischen 1984 und 1990 die qualifikatorische Differenzierung zunahm, sank sie wieder zwischen 1990 und 1994 aufgrund einer überdurchschnittlichen Lohnsenkung bei den Hochqualifizierten. Zur Erklärung wird angeführt, dass offensichtlich in den neunziger Jahren mehr Hochqualifizierte auf den Arbeitsmarkt drängten als nachgefragt wurden (Dixon 1996: 69 ff., 82 f.).

Jedoch werden bei Untersuchungen auf hoch aggregiertem Niveau viele Effekte des Arbeitsvertragsgesetzes nicht sichtbar, obwohl diese auf Unternehmensebene durchaus zu beobachten sind. Denn Unternehmens- und Branchenanalysen zeigen, dass etwa die Arbeitszeiten entsprechend den betrieblichen Anforderungen flexibilisiert und verstärkt leistungsbezogene Elemente in die Entlohnung aufgenommen wurden, was einen Produktivitätsanstieg zur Folge hatte. Auch wird auf Branchenebene ein Zusammenhang zwischen der Zurückdrängung des Gewerkschaftseinflusses nach Einführung des neuen Arbeitsvertragsgesetzes auf der einen Seite sowie einem Beschäftigungsanstieg und einer mäßigeren Lohnentwicklung auf der anderen Seite sichtbar. Darüber hinaus wird auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene eine elastischere Reaktion der Beschäftigung auf Produktionsschwankungen nach 1991 festgestellt (OECD 1996c: 56 ff.; 1998h: 69).

Trotz der sinkenden Einkommen aus Arbeit und der zeitweise erheblichen Zunahme der Arbeitslosigkeit hat es in Neuseeland keine soziale Unruhe größeren Ausmaßes gegeben. Denn selbst im liberalen Neuseeland hat die Wirtschaftspolitik nicht außer Acht gelassen, dass manch einer von der dynamischen Arbeitsmarkt- und Einkommensentwicklung an den sozialen Rand gedrängt werden könnte. Bei sich häufenden Fällen dieser Art wäre es wahrscheinlich um die soziale Stabilität und die bislang breite Unterstützung für den Reformkurs geschehen gewesen. Um eine destabilisierende Einkommensspreizung nach unten zu verhindern, wurden diverse Sozialhilfeprogramme ins Leben gerufen. Doch auch in der neuseeländischen Sozialpolitik ist eine marktorientierte Handschrift unverkennbar: Die Empfänger von Sozialhilfe haben in den letzten Jahren zunehmend Anreize erhalten, wieder als Anbieter von Arbeit aufzutreten. Dies geschieht über eine geringere Anrechnung von Arbeitseinkommen auf die Sozialhilfe und geringere steuerliche Abzüge bei Aufnahme einer (Teilzeit-)Arbeit. Zusätzlich drohen Sanktionen in Gestalt von Kürzungen der Transfereinkom-

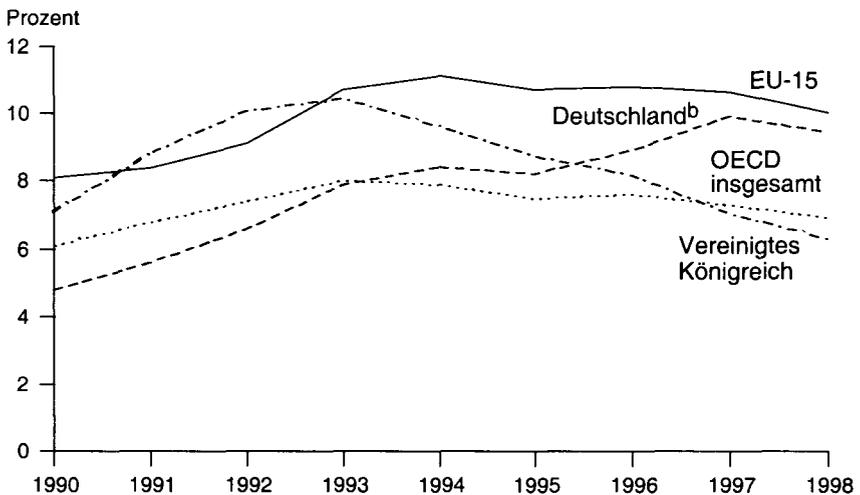
men, wenn sich die Empfänger nicht aktiv um einen Arbeitsplatz bemühen und der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen (OECD 1998h: 64 ff.).

2. Die Gesundung des britischen Patienten

a. Die Wende auf dem britischen Arbeitsmarkt

Die Entwicklung auf dem britischen Arbeitsmarkt ist ein Beispiel dafür, dass auch ohne Aufsehen erregende Interventionen des Staates eine Arbeitslosenquote vom 10-Prozent-Bereich auf einen Wert mit einer sechs vor dem Komma abgesenkt werden kann. Wie der internationale Vergleich zeigt, kam es auch im Vereinigten Königreich nach 1993 zu einem rapiden Sinkflug der Arbeitslosenquote, der deutlich schneller ausfiel als in anderen westlichen Industrieländern (Schaubild 41). Das oft als „kranker Mann Europas“ bezeichnete Land wies 1996 eine günstigere Arbeitslosenbilanz als das einst so gesunde Deutschland auf, in den Folgejahren sank die britische Quote dann unter den OECD-Durchschnitt.

Schaubild 41 — Die britische Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich^a 1990–1998



^aStandardisierte Arbeitslosenquote der OECD. — ^bAb 1991 mit den neuen deutschen Bundesländern.

Quelle: OECD (1999a); eigene Darstellung.

Tabelle 25 — Veränderungen auf dem britischen Arbeitsmarkt 1990–1998 (Tausend Personen)^a

	Insgesamt		Männer		Frauen	
	1990– 1993	1993– 1998	1990– 1993	1993– 1998	1990– 1993	1993– 1998
Arbeitsfähige Bevölkerung ^b	224	565	102	324	122	240
Nichterwerbspersonen	671	284	525	363	147	-79
Erwerbspersonen	-447	280	-421	-39	-25	319
Erwerbslose ^c	963	-1 156	826	-892	138	-264
Erwerbstätige	-1 411	1 437	-1 247	853	-164	584
<i>Status</i>						
Abhängig Beschäftigte	-1 025	1 615	-889	1 001	-137	614
Selbstständige	-396	52	-322	-16	-75	69
APM-Teilnehmer ^d	-107	-183	-65	-119	-42	-64
Mitarbeitende Familienangehörige ^e	nv	-48	nv	-14	nv	-34
<i>Arbeitszeit</i> ^f						
Vollzeit	-1 204	971	-1 006	675	-199	296
Teilzeit	179	642	117	326	63	315
<i>Sektoren</i> ^g						
Primär	-137	-116	-125	-95	-13	-20
Sekundär	-827	189	-622	292	-205	-104
Tertiär	-104	1 578	-175	832	73	746

^aAuf der Basis der absoluten Veränderung vom Anfangs- zum Endjahr des jeweiligen Untersuchungszeitraums; nicht saisonbereinigte Werte. — ^bWeibliche Personen im Alter von 16–59 Jahren, männliche Personen im Alter von 16–64 Jahren. — ^cNach der Definition des International Labour Office. — ^dTeilnehmer an staatlichen Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogrammen. — ^eErst ab 1992 verfügbar. — ^fKlassifizierung nach der Selbsteinschätzung der Befragten bezogen auf abhängig Beschäftigte. — ^gBezogen auf die abhängig Beschäftigten (einschließlich APM-Teilnehmer).

Quelle: ONS (1999a, 1999c); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Auch hier soll die Frage nach den Bestimmungsgründen für die positive Arbeitsmarktentwicklung in den neunziger Jahren gestellt werden. Ersten Aufschluss ergibt die Analyse der Veränderungen auf dem britischen Arbeitsmarkt seit 1990 (Tabelle 25):

Erstens kann beobachtet werden, dass bis 1993 der Arbeitsmarkt nicht in der Lage war, den Zuwachs an arbeitsfähiger Bevölkerung zu absorbieren. Im Gegenteil wanderte dieser per saldo in den Kreis der Nichterwerbspersonen, der zudem in erheblichem Umfang durch eine sinkende Zahl von Erwerbspersonen gespeist wurde. Hier spiegelt sich der Schrumpfungsprozess bei den Erwerbstätigen wider, der sich zu zwei Dritteln in einem Anstieg der Zahl der Erwerbslosen und zu einem Drittel in einem Ausstieg aus dem Erwerbsleben niederschlug.

Doch schon im Zeitraum 1993–1998 war von diesen Krisenzeichen kaum noch eine Spur zu sehen. Vielmehr vollzog sich eine gegenläufige Entwicklung: Ein Teil der zusätzlichen arbeitsfähigen Bevölkerung und eine erhebliche Zahl Erwerbsloser konnten per saldo eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Dieser Beschäftigungsaufschwung machte sich vor allem bei den Frauen bemerkbar, die schon zuvor am wenigsten von der Krise betroffen waren.

Zweitens zeigt die Struktur der Erwerbstätigkeit, dass die positive Beschäftigungsentwicklung seit 1993 von einem Zuwachs der abhängig Beschäftigten getragen wird. Dabei fällt auf, dass vor 1993 die Zahl der Vollzeitbeschäftigten stark schrumpfte und sich erst nach 1993 wieder erholte, während die Teilzeitbeschäftigung kontinuierlich zugenommen hat. Wie in anderen westlichen Industrieländern ist die Teilzeitbeschäftigung im Vereinigten Königreich eine weibliche Domäne, auch wenn die Zahl der männlichen Teilzeitbeschäftigten kontinuierlich gestiegen ist.⁹⁵ Mit einer international vergleichbaren Teilzeitquote in Höhe von 23 Prozent im Jahr 1998 hat das Vereinigte Königreich einen Platz im Spitzenfeld der OECD-Länder, zu dem es allerdings schon zu Beginn der neunziger Jahre zählte (1990: 20,1 Prozent) (Tabelle 19). Die Zunahme der Teilzeitarbeit ist zudem nicht die Folge einer Arbeitsumverteilung, vielmehr ist das Arbeitsvolumen seit Mitte der achtziger Jahre spürbar gestiegen.⁹⁶ Des Weiteren ist bemerkenswert, dass die Zahl der Teilnehmer an beschäftigungswirksamen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (APM-Teilnehmer) selbst in den Krisenjahren schrumpfte. Die subventionierte Beschäftigung wurde offensichtlich nicht als Instrument zur Verschönerung der Arbeitslosenstatistik benutzt. Der Rückgang in den Aufschwungjahren dokumentiert die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes, die staatliche Korrekturen überflüssig erscheinen ließ.

Drittens ist unübersehbar, dass die Erholung auf dem britischen Arbeitsmarkt fast ausschließlich eine Folge der Expansion des Dienstleistungssektors ist. Die Dienstleistungsbeschäftigung hatte 1998 einen Anteil von mehr als 71 Prozent an der Gesamtbeschäftigung (nach zwei Dritteln im Jahr 1990).⁹⁷ Der Zuwachs an Dienstleistungsbeschäftigung verteilt sich seit 1993 nahezu gleichmäßig auf die großen Dienstleistungsbereiche, wobei der Banken- und Versicherungssektor leicht dominiert. Gleichzeitig stieg im Verlauf der neunziger Jahre der Teilzeitanteil bei den Dienstleistungen von 28 auf 31 Prozent;⁹⁸ dabei blieb der Anteil

⁹⁵ Im Jahr 1990 betrug der Anteil der Frauen bei den Teilzeitbeschäftigten noch 84 Prozent. Bis 1998 schrumpfte dieser auf einen Wert von 80 Prozent, der allerdings immer noch die Dominanz der weiblichen Teilzeitbeschäftigten unterstreicht.

⁹⁶ Nach Berechnungen von Klodt (1998b: 281) ist die Zahl der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden im Zeitraum von 1985 bis 1995 um 5,6 Prozent gestiegen.

⁹⁷ Bezogen auf die Gesamtbeschäftigung ohne Altersgrenze (ONS 1999: 37).

⁹⁸ Im Jahr 1998 waren 90 Prozent der Teilzeitbeschäftigten im Dienstleistungssektor angesiedelt.

der Frauen an der Dienstleistungsbeschäftigung mit etwa 54 Prozent nahezu konstant. Die Flexibilität der Arbeit im expandierenden Dienstleistungsbereich wurde außer durch einen Ausbau der Teilzeittätigkeiten auch durch eine wachsende Zahl befristeter Arbeitsverträge erhöht. So hatten 1998 etwa 7 Prozent der Dienstleistungsbeschäftigten eine befristete Stellung (nach 5,4 Prozent im Jahr 1990).⁹⁹

b. Alternative Messungen der britischen Arbeitslosigkeit

Das britische „Office for National Statistics“ bietet zwei Arbeitslosenquoten an, die auf unterschiedlichen Konzepten basieren: Eine davon ist die so genannte ILO-Quote, die auf demselben Konzept beruht, wie es die OECD zur Ermittlung ihrer international vergleichbaren standardisierten Arbeitslosenquoten verwendet.¹⁰⁰ Entsprechend bestehen zwischen der britischen ILO-Quote und der OECD-Quote kaum Unterschiede (Schaubild 42). Auch die nationale Arbeitslosenquote, die auf der „Zahl der Antragsteller“ für Transferleistungen aufgrund von Arbeitslosigkeit basiert (registrierte Arbeitslosigkeit), weicht nur maximal um 1,6 Prozentpunkte von der OECD-Quote nach unten ab. Allerdings ist diese nationale Quote anfälliger für Veränderungen in den Regeln und Verfahren für Transferleistungen: Eine Person kann ohne Änderung ihres Arbeitsmarktstatus aus dem staatlichen Unterstützungssystem herausfallen, wie es etwa bei der Reform der Arbeitslosenunterstützung 1996 geschehen ist. Diese Reform hatte eine signifikante Streichung von Antragstellern zu Folge, mit einem entsprechenden Knick in der nationalen Arbeitslosenquote.¹⁰¹

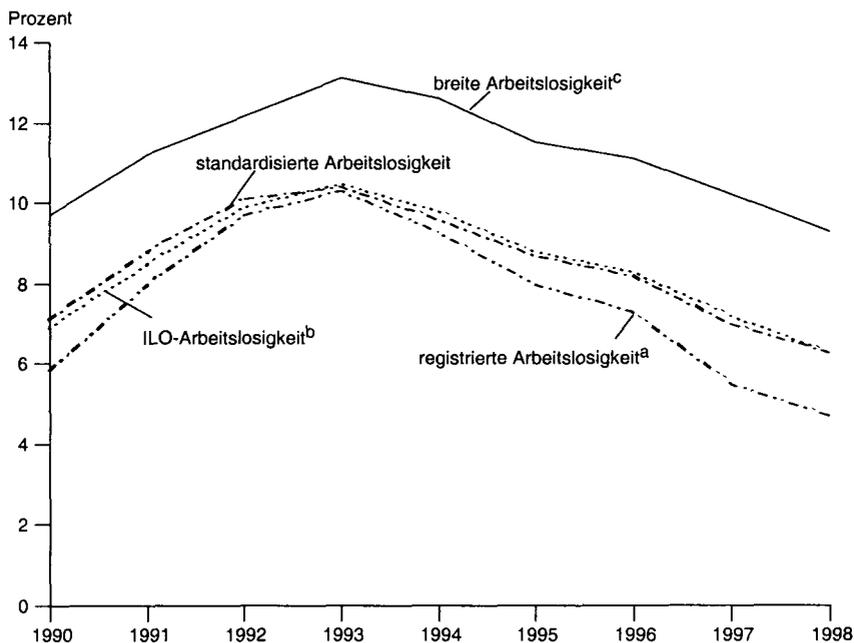
Von wesentlich größerem Interesse ist wiederum die Ermittlung einer Quote auf Basis der „breiten Arbeitslosigkeit“, die auch durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen „versteckte“ Arbeitslose berücksichtigt. Während die breiten Arbeitslosenquoten für die interventionistischen Länder große Niveauunterschiede (und im Fall der Niederlande einen abweichenden Kurvenverlauf) im Vergleich zu den Standardquoten aufweisen, ist dergleichen für das Vereinigte Königreich in diesem Ausmaß nicht zu beobachten. Die Differenz in den neunziger Jahren bewegt sich in einem Intervall von 2,4–3,2 Prozentpunkten, die Kurvenverläufe sind fast identisch. Das heißt, dass die offiziellen Quoten die Entwicklung der Arbeitslosigkeit vergleichsweise realistisch widerspiegeln.

⁹⁹ Nach ONS (1999c: 41).

¹⁰⁰ Zur OECD-Methodik siehe etwa OECD (1998a: 98 f.).

¹⁰¹ Zu den methodischen Details der nationalen Quote siehe etwa Meager und Evans (1998: 93 ff.) und Klodt (1998b: 278 f.).

Schaubild 42 — Alternative Arbeitslosenquoten für das Vereinigte Königreich 1990–1998



^aAuf Basis der Zahl der Antragsteller für Arbeitslosenunterstützung. — ^bNach dem Konzept der International Labour Organisation (ILO); zum Frühling des laufenden Jahres, nicht saisonbereinigt. — ^cZusätzlich zu den ILO-Arbeitslosen werden die Teilnehmer an staatlichen Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen sowie ein Teil der Langzeitkranken und Behinderten berücksichtigt; für 1992 eigene Schätzung, da von ONS die notwendige Information nicht ausgewiesen ist.

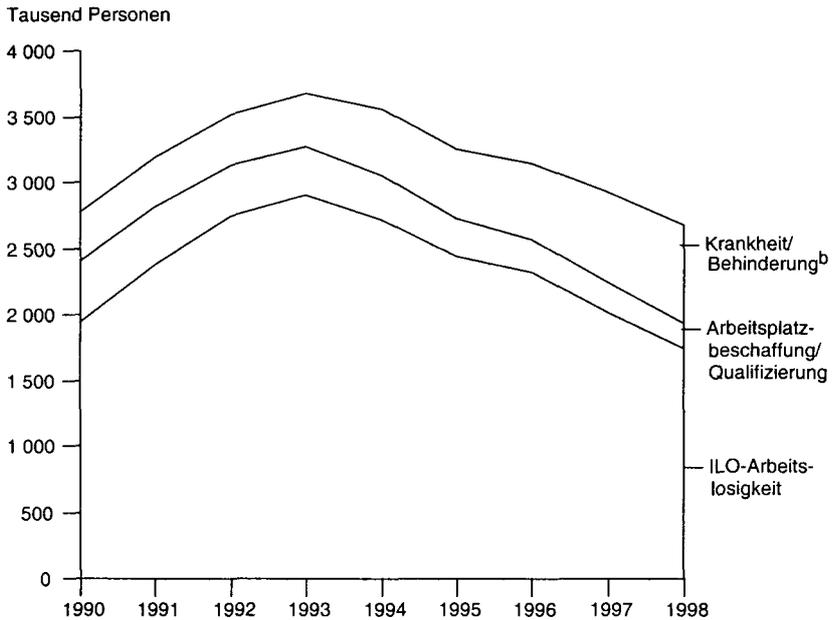
Quelle: ONS (1999a, 1999c); OECD (1999a, 1999c); eigene Darstellung und Berechnungen.

Die breite Arbeitslosigkeit setzt sich im Vereinigten Königreich nach der hier verwendeten Definition aus folgenden Komponenten zusammen (Schaubild 43):¹⁰²

(1) Die Basis für die breite Arbeitslosigkeit bilden die Arbeitslosen nach der ILO-Definition.

¹⁰² Diese Komponenten sind auch Teil des Ansatzes von Meager und Evans (1998: 96 ff.), der allerdings nicht auf eine Erfassung von breiter Arbeitslosigkeit, sondern von Unterbeschäftigung hinausläuft.

Schaubild 43 — Die Struktur der breiten Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich (nach OECD)^a 1990–1998



^aAuf der Basis von Frühjahrserhebungen, nicht saisonbereinigt; zur Erläuterung der einzelnen Komponenten siehe Übersicht 6 und den Text. — ^bAufgrund eines Erhebungsfehlers des ONS keine Angaben zu Krankheit/Behinderung verfügbar, daher eigene Schätzung für 1992.

Quelle: ONS (1999a, 1999c); eigene Darstellung und Berechnungen.

(2) Eine erste Verbreiterung der Arbeitslosigkeit erfolgt um Teilnehmer an staatlichen Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen und Qualifizierungsprogrammen, die in der Statistik als Erwerbstätige ausgewiesen sind. Darunter fallen Maßnahmen wie „Training for Work“, „Community Action“ oder „Youth Training“ (ONS 1999c).¹⁰³ Dieser Personenkreis ist allerdings in den neunziger Jahren von einstmals 471 000 (1990) auf 181 000 Personen (1998) geschrumpft.

(3) Langfristig Kranke und Behinderte bilden eine weitere Komponente der breiten Arbeitslosigkeit. In diesem Personenkreis sind allerdings nur die Kranken und Behinderten im Erwerbsalter berücksichtigt, die arbeitswillig sind, aber nicht nach einem Arbeitsplatz suchen und kurzfristig nicht zur Verfügung ste-

¹⁰³ Zu den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Detail siehe den nachfolgenden Abschnitt E.II.2.c.

hen. Durch diese Abgrenzung wird vermieden, dass Personen als arbeitslos angesehen werden, die weder willens noch in der Lage sind, eine Arbeit aufzunehmen. Bereits seit Mitte der achtziger Jahre ist ein Anstieg der Zahl der prinzipiell aktivierbaren „Erwerbsunfähigen“ zu beobachten, allein von 1993 bis 1998 betrug der Anstieg über 80 Prozent. Eine plötzliche Verschlechterung der britischen Volksgesundheit scheint als Ursache für diesen Anstieg sehr unwahrscheinlich. Der Verdacht, dass es sich hier um „versteckte“ Arbeitslose handelt, wird auch dadurch genährt, dass sich unter den Erwerbsunfähigen zu einem großen Teil ältere gering qualifizierte Arbeitnehmer befinden, deren Beschäftigungschancen sich im Zuge des Strukturwandels seit den achtziger Jahren nachhaltig verschlechtert haben (OECD 1998g: 78). Der rapide Anstieg bei den Erwerbsunfähigkeitsrenten macht deutlich, dass das soziale Sicherungssystem für eine zunehmende Zahl von Personen entsprechende Anreize zum frühzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben geboten hat (Meager und Evans 1998: 98). Allerdings bemüht sich mittlerweile auch die britische Regierung um eine (Re-)Integration dieser Personen in den Arbeitsmarkt.

Weitere Komponenten spielen in diesem Konzept der breiten Arbeitslosigkeit für das Vereinigte Königreich keine Rolle. So gibt es kein staatlich finanziertes Vorruhestandsprogramm, das den Arbeitsmarkt substantiell entlastet, wie etwa in Dänemark.¹⁰⁴

c. *Die britische Arbeitsmarktpolitik in den neunziger Jahren*

Die relativ geringe breite Arbeitslosigkeit signalisiert den weitgehenden Verzicht des Staates auf direkte beschäftigungswirksame Interventionen in das Arbeitsmarktgeschehen. Doch bedeutet liberale Arbeitsmarktpolitik im Vereinigten Königreich keineswegs, dass sich der Staat auf dem Arbeitsmarkt abstinent verhält. In den neunziger Jahren wurde vornehmlich eine „weiche“ Arbeitsmarktpolitik betrieben, die auf eine Reintegration von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt abzielte. So dominieren Aktivierungsmaßnahmen, die in den Bereichen Beratung, Suchhilfen und Vermittlung angesiedelt sind (Übersicht 6).

In diese Zielsetzung ist auch das 1996 reformierte System der Arbeitslosenunterstützung eingebettet: Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe wurden durch

¹⁰⁴ Auch die Personen in unfreiwilliger Teilzeitarbeit — im Vereinigten Königreich im OECD-Vergleich nur unterdurchschnittlich vorhanden (Tabelle 23) — sind ohne Relevanz, da dies nicht Folge einer staatlichen Arbeitsumverteilungspolitik ist; das Gleiche gilt für den Bestand an „entmutigten Erwerbspersonen“, die die Suche nach Arbeit aufgegeben haben. Komponenten dieser Art gehören vielmehr zu einem Konzept der Unterbeschäftigung wie es Meager und Evans (1998) nach dem Ansatz von Schmid (1997) für das Vereinigte Königreich anwenden.

Übersicht 6 — Aktivierungsmaßnahmen im Vereinigten Königreich

Ziel	Teilnahmevoraussetzungen	Leistungsumfang
<i>Beratung</i>		
(1) „New Jobseeker/Advisory Interview“ (obligatorisch)		
Hilfestellung bei der Reintegration in den Arbeitsmarkt über Arbeitsvermittlung oder Teilnahme an einer Maßnahme	Beginn der Arbeitslosigkeit	Informationen über das Angebot der Arbeitsverwaltung und Abschluss eines Arbeitssuchevertrags
(2) „End of Permitted Period/13 Week Interviews“ (seit 1991) (obligatorisch)		
Schnelle Eingliederung nach 13-wöchiger Arbeitslosigkeit durch intensive Betreuung	Die Einschränkungperiode von 13 Wochen ist abgelaufen, in der Arbeitslose ohne problematisches Berufsbild einen Arbeitsplatz entsprechend ihrer Ausbildung bzw. ihrer bisherigen Entlohnung suchen können	Überprüfung des Arbeitssuchevertrags, Auswertung der Suche, Vermittlung in weitergehende Maßnahmen
(3) „Restart Interviews“ (seit 1991) (obligatorisch)		
Spezifische Beratung von Langzeitarbeitslosen über Möglichkeiten ihrer Reintegration; Auswertung und Verbesserung der Suchaktivitäten	Die Teilnehmer müssen mindestens 6 Monate arbeitslos gewesen sein	Halbjährlich stattfindende Beratungsgespräche mit Überprüfung des Arbeitssuchevertrags, Information über Arbeitsmarkt- und Sozialprogramme sowie mit spezifischen Hilfen im Einzelfall
(4) „Jobplan-Workshop“ (seit 1993)		
Information für Langzeitarbeitslose über Wiedereingliederungsmöglichkeiten	Die Teilnehmer sind mehr als 12 Monate arbeitslos	Während eines fünftägigen Workshops sollen die Teilnehmer lernen, ihre Stellensuche angemessen zu strukturieren
(5) „1–2–1“ (seit 1994) (u.U. obligatorisch)		
Hilfe bei den Problemen jüngerer Langzeitarbeitsloser	Ursprünglich mussten die Teilnehmer zwischen 18 und 24 Jahren alt und mindestens 12 Monate arbeitslos gewesen sein; seit 1996 Vergrößerung der Zielgruppe	In bis zu 6 Pflichtgesprächen mit einem Berater erfolgt eine Problemanalyse, und es werden Problemlösungsstrategien entwickelt; führen diese nicht zu einem Arbeitsplatz, wird der Teilnehmer in ein Programm zur Verbesserung der Arbeitssuche überwiesen
(6) „Jobfinder“ (obligatorisch)		
Intensivberatung von Langzeitarbeitslosen zur direkten Reintegration in den Arbeitsmarkt	Die Teilnehmer müssen seit mindestens 24 Monaten arbeitslos sein	In bis zu 7 Intensivgesprächen wird mit einem Berater ein realistisches Suchprofil entwickelt, das dem Arbeitslosen zu einer Stelle verhelfen soll
<i>Suchhilfen</i>		
(7) „Job Search Plus“ (seit 1996)		
Verbesserte Arbeitssuche nach 13-wöchiger Arbeitslosigkeit	13-wöchige Arbeitslosigkeit	In einem dreitägigen Kurs werden Hinweise zur Ausdehnung der Arbeitssuche und zu Suchtechniken gegeben; die Teilnehmer erhalten Hilfsmittel für Bewerbungen (z.B. gedruckter Lebenslauf)
(8) „Travel to Interview Scheme“ (seit 1986)		
Erhöhung der Mobilität von Arbeitslosen zwecks Bewerbungsgesprächen an weiter entfernten Standorten	Teilnahmeberechtigte sind JSA-Bezieher nach 13 Wochen; der Bewerbungsort muss außerhalb einer zumutbaren Entfernung vom Wohnort liegen	Fahrtkostenerstattung durch die Arbeitsverwaltung bei auswärtigen Bewerbungsgesprächen

noch Übersicht 6

Ziel	Teilnahmevoraussetzungen	Leistungsumfang
	(9) „Jobclubs“ (seit 1984)	
Förderung der selbstständigen Stellensuche von Langzeitarbeitslosen	Nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit ist eine Clubmitgliedschaft möglich	Die lokalen Jobclubs bieten einen zweiwöchigen Lehrgang an, der Motivation und Bewerbungstechnik der Teilnehmer verbessern soll; Bereitstellung von Sachmitteln für Bewerbungen; die Mitglieder sollen viermal pro Woche im Club zusammenkommen und regelmäßig Stellenangebote beantworten.
	(10) „Training for Work“	
Beratung und Training zur Reintegration	Nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit besteht eine Teilnahmeanspruch	Unter dieses Programm fallen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitssuche: Qualifizierung, Vermittlung von Arbeitserfahrung, Erhöhung der Arbeitsfähigkeit
	(11) „Restart Courses“ (1994 erneuert) (obligatorisch)	
Motivation von Langzeitarbeitslosen zur Arbeitssuche	Die Teilnehmer müssen seit mindestens 2 Jahren arbeitslos sein	In zweiwöchigen Kursen sollen die Teilnehmer ihre Arbeitssuchmethoden verbessern und einen Aktionsplan ausarbeiten; begleitend wird eine individuelle Beratung angeboten
	(12) „Workwise“ (seit 1994) (obligatorisch)	
Befähigung junger Arbeitsloser zu einer effektiven Stellensuchkampagne	Die Teilnehmer müssen zwischen 18 und 24 Jahren alt und seit 12 Monaten arbeitslos sein	Entwicklung eines Aktionsplans und Stellensuchaktivitäten im Rahmen eines vierwöchigen Programms
	(13) „Project Work“ (obligatorisch)	
Reintegration von Langzeitarbeitslosen durch Förderung der Motivation und der Suchbefähigung	Langzeitarbeitslosigkeit (i.d.R. mehr als 24 Monate) wird vorausgesetzt	Bis zu 13-wöchiger Kurs zur intensiven Suchschulung; bei andauernder Arbeitslosigkeit erfolgt ein 13-wöchiges Praktikum, das zusätzlich Arbeitserfahrung vermitteln soll; eine Einstellungsprämie für einen Arbeitgeber ist möglich („Workstart Subsidy“)
	Vermittlung	
	(14) „Employment on Trial“	
Anreiz für Arbeitslose zur Beschäftigungsaufnahme	Teilnahme nach kurzer (i.d.R. 13-wöchiger) Arbeitslosigkeit	Die Teilnehmer können ohne Sanktionen eine aufgenommene Arbeit nach kurzer Zeit wieder verlassen
	(15) „Job Interview Guarantee“ (seit 1989)	
Verbesserung der Bewerbungschancen von Arbeitslosen	Die Teilnahme ist nach 6-monatiger Arbeitslosigkeit und bei Nachweis entsprechender Qualifikation und Motivation möglich	Den Arbeitslosen wird ein Bewerbungsgespräch bei einem Arbeitgeber vermittelt, der Anspruch auf einen geeigneten Bewerber hat
	(16) „Work Trials“	
Anreiz für Arbeitgeber zur Dauereinstellung	Arbeitslose müssen Priorität bei der Arbeitsverwaltung besitzen	Gewährung einer Probezeit von 15 Werktagen, in der der Arbeitgeber sich die Dauereinstellung offen halten kann; der Arbeitslose erhält weiterhin Arbeitslosgeld

noch Übersicht 6

	(17) „Jobfinder’s Grant“	
Anreiz für Langzeitarbeitslose zur Beschäftigungsaufnahme	Die Teilnahmeberechtigten sind seit mehr als 2 Jahren arbeitslos	Die Teilnehmer erhalten eine Arbeitsaufnahmeprämie (i.d.R. 200 £) bis zur ersten Lohnzahlung
	(18) „Jobmatch“ (seit 1995)	
Wiedergewinnung der Arbeitsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen über Teilzeitarbeit	Die Teilnehmer sollen eine sehr lange Arbeitslosigkeit aufweisen (Hauptzielgruppe 18–24-Jährige)	Zahlung von Zuschüssen (50 £ pro Woche) über 26 Wochen bei Aufnahme einer Teilzeitarbeit von 16–30 Stunden

Quelle: MISEP (1997b: 44 ff.); OECD (1998g: 89 f.); eigene Zusammenstellung.

einen einzigen „Zuschuss für Arbeitssuchende“ (JSA) ersetzt. Arbeitslose haben zunächst bis zu sechs Monate Anspruch auf einen beitragsbezogenen JSA-Zuschuss (vor der Reform: 12 Monate); danach werden abhängig von Bedürftigkeit, Alter und Familienstand unbefristete Transferzahlungen geleistet. Anspruchsberechtigt sind Arbeitslose, die im Normalfall jederzeit eine 40 Wochenstundentätigkeit aufnehmen können, mindestens zwei Aktivitäten zur Arbeitssuche pro Woche unternehmen sowie einen Arbeitssuchevertrag mit der Arbeitsverwaltung abschließen.¹⁰⁵ In diesem Arbeitssuchevertrag wird bis auf weiteres festgelegt, welche Arbeit geeignet und zumutbar ist sowie welche Maßnahmen zur Arbeitssuche und Verbesserung der Beschäftigungsaussichten der Arbeitslose zu ergreifen hat. Je nach Dauer der Arbeitslosigkeit greifen unterschiedliche Kombinationen von Beratung/Suchhilfe/Vermittlung. Bildlich ausgedrückt werden die „Daumenschrauben“ zunehmend fester angezogen: Während zu Beginn der Arbeitslosigkeit die individuelle Freiheit bei der Suche und die Zumutbarkeit großzügig bemessen sind, nehmen die Maßnahmen im Laufe der Zeit an Intensität zu. An die Stelle der selbst bestimmten Arbeitssuche tritt eine Steuerung der Aktivitäten durch die Arbeitsverwaltung, was sich in veränderten Arbeitssucheverträgen niederschlägt. Dabei rückt die Wiedergewinnung von Arbeitsfähigkeit und sozialer Kompetenz in den Vordergrund. Entsprechend erhalten Langzeitarbeitslose und jüngere Arbeitslose auf sie speziell zugeschnittene Aktivierungshilfen.

Ergänzt werden diese Aktivierungsmaßnahmen durch eine Vielzahl von Initiativen und Programmen, die generell die Ausbildungsqualität der britischen Arbeitnehmer verbessern sollen (siehe dazu ausführlich MISEP 1997b: 62 ff.). Speziell für Arbeitslose wurde das „*Training for Work*“- (TfW-)Programm (seit 1993) geschaffen, das durch eine Kombination von Ausbildung und praktischer

¹⁰⁵ Zur Ausgestaltung der JSA (Jobseekers’s Allowance) siehe im Einzelnen MISEP (1997b: 40 ff.) und DfEE (1999: 130 f.).

Arbeitserfahrung die (Wieder-) Beschäftigungschancen steigern soll. Dauer und Inhalt einer Maßnahme werden auf die individuellen Bedürfnisse des Arbeitslosen zugeschnitten. Im Gegensatz zu den anderen Aktivierungsmaßnahmen werden die TFW-Kurse von den privaten Qualifizierungs- und Unternehmensberätern der Arbeitgeber durchgeführt, nur die Finanzierung wird durch die öffentliche Hand vorgenommen (OECD 1998g: 89; MISEP 1997b: 83 f.).

Um sicherzustellen, dass die JSA-Bezieher die Aktivierungsangebote auch annehmen, ist die Teilnahme an den wesentlichen Maßnahmen obligatorisch. Hinzu kommt eine Meldepflicht für Arbeitslose, die alle zwei Wochen einen schriftlichen Bericht über die Entwicklung ihrer Situation persönlich bei der für sie zuständigen Niederlassung der Arbeitsverwaltung abgeben müssen. Falls sich ein Arbeitsloser unkooperativ verhält, kann die Arbeitsverwaltung Sanktionen verhängen.¹⁰⁶

d. Eine Bewertung der britischen Aktivierungspolitik

Eine Antwort auf die Frage nach dem Beitrag der staatlichen Aktivierungspolitik zur Trendwende auf dem britischen Arbeitsmarkt nach 1993 fällt schwer. Die Ergebnisse einzelner Evaluierungsstudien geben nur grobe Hinweise und lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:¹⁰⁷

(1) *Beratung und Suchhilfen der Arbeitsverwaltung.* Prinzipiell werden diese Maßnahmen als hilfreich für die Arbeitslosen angesehen, und es werden die relativ geringen Kosten hervorgehoben. Auch wird dieser positive Eindruck nicht durch die Beobachtung geschwächt, dass die Zielgruppen auf Kosten anderer von diesen Maßnahmen profitieren — schließlich sollen etwa Langzeitarbeitslose wieder als Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt auftreten können. Die wenigen Evaluierungsstudien deuten darauf hin, dass die Maßnahmen zumindest in begrenztem Umfang unmittelbar zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen haben. Etwa zeigt eine Untersuchung zu *Jobplan*, dass 24 Prozent der Jobplan-Teilnehmer nach 16 Wochen nicht länger als Arbeitslose registriert waren, während dies nur bei 19 Prozent der Mitglieder einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern der Fall war; allerdings entfielen von dieser Differenz nur zwei Prozentpunkte auf reguläre Beschäftigung. Auch das *1-2-1-Programm* hat sich zu-

¹⁰⁶ Dazu zählen: Mutwillige Herbeiführung oder Verlängerung der Arbeitslosigkeit wird mit einem Verlust der Unterstützung für 26 Wochen bestraft; bei Verweigerung der Teilnahme an einem Ausbildungs- bzw. Beschäftigungsprogramm oder bei Nichtbefolgung einer Arbeitssucheanordnung erfolgt eine begrenzte Sanktion von zwei Wochen Leistungszug; im Wiederholungsfall in Jahresfrist beträgt die Folgesanktion vier Wochen (MISEP 1997b: 41 f.; DfEE, 1999: 130).

¹⁰⁷ Siehe zu den Evaluierungsergebnissen Robinson (1996: 71 ff.), Meager (1997: 814), OECD (1998g: 86 ff.) und Atkinson (1998: 194).

mindest im Vergleich zu Jobplan nicht als erfolgreicher erwiesen.¹⁰⁸ Eine weitere Untersuchung zum *Restart-Programm* kommt zu dem Ergebnis, dass eine Teilnahme im Durchschnitt zu einer vier Wochen kürzeren Arbeitslosigkeit führt. Offen bleibt bei diesen Untersuchungen, ob die Programminhalte ausschlaggebend für die (bescheidenen messbaren) Erfolge waren oder ob vielmehr der unter Androhung von Sanktionen ausgeübte Zwang zur Arbeitsplatzsuche entscheidend war. Des Weiteren wird festgestellt, dass die dicht aufeinanderfolgenden Kurse einen zunehmend geringeren Mehrwert haben; das heißt, dass weniger Maßnahmen nicht schaden würden, sofern der (heilsame) Zwang zur Aktivierung aufrechterhalten bleibt.

(2) *Trainings-Programme*. Diese Maßnahmen, etwa in Gestalt von „Training for Work“, erhalten gute Noten, wenn sie Berufsbildungsaktivitäten mit praktischer Arbeitserfahrung bei einem Arbeitgeber kombinieren. Die Einstellungs-chancen steigen entscheidend bei einem Praktikumsplatz im privaten Sektor, während gemeinnützige Tätigkeiten in der Regel nicht zu einem Dauerarbeitsplatz führen. Hier macht sich die Probezeitfunktion des Praktikums bei einem privaten Arbeitgeber positiv bemerkbar. Auf diese Weise lassen sich die auch im Vereinigten Königreich bei Arbeitgebern weit verbreiteten Vorurteile gegen Langzeitarbeitslose abbauen. Ebenfalls erhöht der Abschluss eines TFW-Programms mit einer anerkannten Qualifikation die Einstellungswahrscheinlichkeit — sofern die Ausbildungsqualität gewährleistet ist.

(3) *Subventionen*. Die bisherigen Erfahrungen mit der Subventionierung von Arbeit sprechen für große Ineffizienzen der Programme. Bei Programmen wie Jobstart (in den achtziger Jahren) oder Workstart, die Einstellungsprämien bei der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen vorsehen, trat ein „deadweight loss“ von 50–60 Prozent auf, hinzu kamen Substitutionseffekte.

Es kann festgehalten werden, dass es auf dem nach 1993 expandierenden britischen Arbeitsmarkt relativ leicht fiel, durch Formen der Unterstützung bei der Arbeitssuche einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass von dem Beschäftigungsaufschwung so genannte Problemgruppen nicht in dem Maße profitieren konnten wie „normale“ Arbeitssuchende. In diesem Zusammenhang sind vor allem jugendliche Arbeitslose zu nennen, aber auch Langzeitarbeitslose, Behinderte und Alleinerziehende.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Eine Begleitstudie zeigt, dass im Vergleich zu einer Kontrollgruppe 6 Prozent mehr Teilnehmer der „1-2-1“-Gruppe das Arbeitslosenregister verlassen konnten (MISEP 1997b: 54).

¹⁰⁹ In den neunziger Jahren lag im Vereinigten Königreich die Jugendarbeitslosenquote (15–24-Jährige) deutlich über der allgemeinen Arbeitslosenquote. Diese Differenz ist trotz der positiven Beschäftigungsentwicklung nach 1993 weiter gestiegen: 1990

e. Der „New Deal“

Auch aus dem Blickwinkel der neuen britischen Regierung hatten sich die Aktivierungsmaßnahmen für Problemgruppen offensichtlich als unzureichend erwiesen. Daher lag für sie ein Schwerpunktprogramm zur Reintegration von Problemgruppen nahe, das unter der Bezeichnung „New Deal“ (bzw. „Welfare to Work“) 1998 gestartet wurde. Doch bedeutet dieses neue Programm eine Wende in der britischen Arbeitsmarktpolitik, wie etwa die OECD (1998g: 85) vermutet?

Die Struktur der „New Deal“-Programme vermittelt jedenfalls nicht den Eindruck einer völligen Kehrtwende hin zu detaillierten staatlichen Beschäftigungsprogrammen (Übersicht A2). Zwar wurden neue Formen der Beschäftigungssubvention eingeführt, jedoch hat die Beratungs- und Vermittlungskomponente, mit speziellem Zuschnitt auf die Problemgruppen, im „New Deal“ ein Übergewicht. Auch die Regierung selbst sieht die neue Qualität des „New Deal“ weniger in subventionierter Beschäftigung, sondern vielmehr in folgenden Elementen: Die Trägerschaft durch lokale Partnerschaften, in die u.a. örtliche Arbeitgeber — bisher etwa 47 000 — einbezogen sind; der individuelle Zuschnitt der Hilfen für die Arbeitslosen, auch im Hinblick auf die Erfordernisse des lokalen Arbeitsmarktes; die noch intensivere Betreuung durch einen direkten Ansprechpartner („New Deal Personal Advisor“) für jeden Teilnehmer (DfEE 1999).

Um „deadweight“- und Substitutionseffekte unter der 50-Prozent-Schwelle zu halten, soll subventionierte Beschäftigung nur subsidiär angeboten werden (siehe dazu OECD 1998g: 88). So soll im Rahmen des „New Deal für junge Arbeitslose“ der „Gateway-Prozess“ eine Filterfunktion erfüllen. Die arbeitsfähigen Teilnehmer sollen in einer ersten Stufe selektiert und möglichst in nichtsubventionierte Beschäftigung vermittelt werden, während die Problemfälle die weiteren Stufen des Programms, die auch subventionierte Beschäftigung vorsehen, durchlaufen. Es ist positiv zu vermerken, dass im „New Deal“ die subventionierte Arbeit befristet ist, also keine Dauerstellen in einem „öffentlichen Beschäftigungssektor“ eingerichtet werden. Zudem kann die Beschäftigung bei einem privaten Arbeitgeber eine Probezeitfunktion haben und den Einstieg in ein reguläres Arbeitsverhältnis bedeuten. Kritischer ist hingegen die Beschäftigung im Rahmen gemeinnütziger Arbeit („Voluntary Sector“, „Environment Task Force“) zu beurteilen, wo eine solche Brücke nicht geschlagen wird. Hinsichtlich der vorgesehenen Qualifizierungsmaßnahmen ist anzumerken, dass die Gefahr von Mitnahmeeffekten bei Weiterbildungssubventionen groß ist, da die Kosten

betrug sie noch 3,3 Prozentpunkte bei einer allgemeinen Quote von 6,8 Prozent und einer Jugendquote von 10,1 Prozent; 1998 ergab sich bei Quoten von 6,2 und 12,3 Prozent eine Differenz von 6,1 Prozentpunkten (OECD 1999c). Der Anteil der Langzeitarbeitslosen (länger als 12 Monate) an den Arbeitslosen insgesamt lag 1997 zwar deutlich unter dem EU-Durchschnitt, jedoch wurde das Niveau von 1992 noch nicht wieder erreicht (Eurostat *Erhebung über Arbeitskräfte* (Ifd. Jgg)).

der notwendigen betrieblichen Ausbildung überwältzt werden können. Der Wert der Vollzeitmaßnahmen in diesem Bereich wird wiederum davon abhängen, inwieweit aus diesen Maßnahmen Qualifikationen resultieren, die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Ähnliche Probleme können auch bei den anderen „New Deal“-Programmen entstehen.

Aufgrund der erst kurzen Laufzeit der „New Deal“-Programme erlauben die vorliegenden statistischen Informationen nur eine vorläufige Bewertung. So befanden sich im Juni 1999 mehr als die Hälfte der Teilnehmer am „New Deal“ für junge Arbeitslose („New Deal 18–24“) in der „Gateway“-Stufe, wo der weitere Weg noch offen ist. Aussagekräftiger erscheint hingegen die Verteilung in der zweiten Stufe, den „Options“ (subventionierte Beschäftigung, Qualifizierung oder gemeinnützige Arbeit), auf der sich mehr als ein Drittel der Teilnehmer befand. Bei den „Options“ wurde die überwiegende Mehrheit (fast 70 Prozent) in Programmen platziert, die eine Perspektive für eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt eröffnen — im Gegensatz zu einer Verwendung im Bereich gemeinnütziger Arbeit. Eine Momentaufnahme vom Juni 1999 lässt zudem einen Anteil von Problemfällen in Höhe von etwa 15 Prozent der „New Deal“-Teilnehmer vermuten, die ohne Vermittlungserfolg in der Endstufe „Follow Through“ angekommen sind (Tabelle A8). Weiteren Aufschluss gibt die kumulative Betrachtung der Abgänge aus dem „Gateway“ seit dem Beginn der Pilotphase im Januar 1998: Etwa ein Viertel der Abgänger gelangte in nichtsubventionierte Beschäftigung; doch verließen auch über 30 Prozent das Programm, ohne die weiteren „New Deal“-Stufen zu nutzen — drei Viertel von ihnen mit „unbekanntem Ziel“. Vor dem Hintergrund dieser ersten Bilanz stellt sich der „New Deal“ für junge Arbeitslose als eine Chance auf Integration in den regulären Arbeitsmarkt dar, ohne vornehmlich ein Beschäftigungssubventionsprogramm zu sein — „weiche“ Arbeitsmarktpolitik ist auch beim „New Deal“ ein prägendes Element. Patentrezepte zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, die auch den harten Kern der Problemfälle erreichen, scheint der „New Deal“ allerdings nicht zu bieten.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch beim „New Deal“ für ältere Langzeitarbeitslose („New Deal 25+“): Die große Mehrheit der Teilnehmer befindet sich auf der Beratungsstufe; das heißt, dass sie in der Regel noch an den herkömmlichen Programmen für Langzeitarbeitslose (siehe dazu Übersicht 6) teilnehmen. Für eine Bewertung ist es daher noch zu früh. Auffällig ist allenfalls, dass von den bisherigen Abgängern nur weniger als 20 Prozent in dauerhafte nichtsubventionierte Beschäftigung gelangt sind.

Auf einer statistisch noch unsicheren Basis stehen auch Zwischenbefunde zum „New Deal“ für Alleinerziehende: In den Pilotbereichen konnte beobachtet werden, dass die Zahl der Sozialhilfebezieher in der Zielgruppe zurückging bzw.

die Zahl der Neu- oder Verlängerungsanträge auf Sozialhilfe relativ gering zunahm (*inforMISEP* 1998 (63): 19). Auch hier erscheint ein Fazit verfrüht.¹¹⁰

f. Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung im Vereinigten Königreich

Die bisherige Analyse hat deutlich gemacht, dass der Rückgang der britischen Arbeitslosenquote keineswegs das Ergebnis einer „Korrektur“ der Arbeitslosenstatistik durch aktive oder passive Arbeitsmarktpolitik ist. Vielmehr wurde die Grundlage für die positive Beschäftigungsentwicklung durch den einschneidenden Kurswechsel der britischen Wirtschaftspolitik gelegt, der auf die Thatcher-Ära zurückdatiert werden kann. Dieser geht weit über finanzpolitische Reformen (niedrige direkte Steuern, Senkung der Staatsausgaben, Erhöhung der indirekten Steuern) und eine neue Geldpolitik (monetaristisch orientierte Geldmengensteuerung) hinaus. Wie nachfolgend gezeigt wird, resultierten aus diesem Politikwechsel die notwendigen Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung.

Deregulierung und Strukturwandel

Der sektorale Strukturwandel im Vereinigten Königreich, der seit den achtziger Jahren per saldo zu mehr Beschäftigung geführt hat, wurde maßgeblich durch eine weitreichende Deregulierung und Privatisierung angestoßen. Von dieser Liberalisierung waren insbesondere die Dienstleistungsmärkte begünstigt, auf denen durch die Öffnung für neue Anbieter der Wettbewerb erst ermöglicht bzw. intensiviert wurde¹¹¹ (Übersicht A3). Damit einher ging der Abbau staatlicher Subventionen, die der Strukturkonservierung gedient hatten (Klodt 1998b: 282 f.; Walwei und Werner 1998: 6).

Neuordnung der „Industrial Relations“

Von 1980 bis 1993 wurde durch eine Reihe gesetzlicher Bestimmungen der Einfluss der Gewerkschaften auf das Arbeitsmarktgeschehen beschnitten, um das — nach Ansicht der britischen Regierung — verloren gegangene Markt-

¹¹⁰ Trotz der Vielzahl neuer Programme im Jahr 1998 scheint die Flut von Initiativen immer noch nicht abzuebben: Im Februar 1999 wurde die Bildung von „Beschäftigungszonen“ bis April 2000 angekündigt, in denen Arbeitslose mehr Mitsprache bei der Verwendung von Geldern für ihre Arbeitssuche haben sollen; im Juni 1999 startete als Pilotprojekt der „Single Work-Focused Gateway“, ein neuer Ansatz, um Unterstützungsempfängern individuell den Weg aus der Beihilfe zu weisen (*inforMISEP* 1999 (66)).

¹¹¹ Allein im Zeitraum von 1985 bis 1995 wuchs die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich um 3,6 Millionen, während im gleichen Zeitraum nur 580 000 Arbeitsplätze in der Industrie abgebaut wurden (ONS 1999c).

gleichgewicht zwischen den Tarifparteien wieder herzustellen (siehe auch Übersicht A4). Dies geschah auf folgende Weise:

- Die gesetzlichen Möglichkeiten des Arbeitskampfes und die damit verbundene rechtliche Immunität der Gewerkschafter wurden eingeschränkt, was die Streikhäufigkeit deutlich senkte.
- Die Gewerkschaftsprivilegien wurden abgebaut. Dazu gehörte die Abschaffung des Gewerkschaftszwanges für Arbeitnehmer bei Aufnahme einer Beschäftigung („Closed Shop“), ein Ende der obligatorischen Anerkennung einer Gewerkschaft als alleiniger Verhandlungspartner durch den Arbeitgeber und die Änderung der Vergabepaxis bei öffentlichen Aufträgen, die Unternehmen unter Gewerkschaftskuratel privilegiert hatte. Entsprechend fiel der gewerkschaftliche Organisationsgrad von 53 Prozent im Jahr 1980 auf jetzt etwa 30 Prozent.
- Eine Demokratisierung der Gewerkschaften fand statt, um den Mitgliedern mehr Kontrolle über ihre Funktionäre und mehr Mitsprache bei den Gewerkschaftsaktivitäten einzuräumen.
- Die rechtliche Alimentierung kollektiver Lohnfindung wurde eingestellt und gesetzliche Lohnvorschriften wurden abgeschafft. Damit wurden die gesetzlichen Mindestlöhne weitgehend aufgehoben und die so genannten „Wage Councils“, die für die Mindestlohnvorschriften zuständig waren, aufgelöst.¹¹² Auch wurde von der Regierung die dezentrale, leistungsorientierte Lohnfindung gefördert (Robinson 1996: 42 ff.; Meager 1997: 814; Gregg 1997: 59 ff.).

Vor diesem Hintergrund kann nicht überraschen, dass seit den achtziger Jahren der Anteil der Beschäftigten, die unter einem Kollektivvertrag arbeiten, sukzessive abgenommen hat. Bis 1990 betrug dieser Anteil schon weniger als 50 Prozent; im Verlauf der neunziger Jahre sank zudem der Anteil der Tarifverträge, die mehrere Arbeitgeber binden, etwa auf ein Viertel. Selbst dort, wo Kollektivverträge bestehen blieben, waren landesweite Branchenabschlüsse die Ausnahme. Eine Zunahme verzeichneten hingegen leistungsorientierte Entlohnungsvereinbarungen auf Unternehmensebene (Beatson 1995: 60; OECD 1996d: 89).

Ausweitung der Lohndifferenzierung

Der sektorale Strukturwandel ging einher mit veränderten Strukturen der Arbeitsnachfrage und entsprechend angepassten Knappheitspreisen für die einzel-

¹¹² Allerdings wurde von der Labour-Regierung ab April 1999 ein nationaler Mindestlohn eingeführt, von dem Auszubildende und jüngere Arbeitnehmer ausgenommen sind bzw. nur einen niedrigeren Satz erhalten sollen (*inforMISEP* 1998 (63): 23).

nen Berufe und Qualifikationen. Diese Strukturveränderungen konnten sich aufgrund der neuen Möglichkeiten zur Vereinbarung individueller Lohnabschlüsse in einem stärkeren Maße an Lohndifferenzierung niederschlagen. So kam es zu einer verstärkten Lohnspreizung zwischen den einzelnen Qualifikationsklassen; aber auch zwischen Regionen und Branchen (Tabelle A9).¹¹³ Verlierer dieser Entwicklung sind Geringqualifizierte, die in der Industrie ihren Arbeitsplatz verloren haben und nur zu einem relativ niedrigen Lohn im Dienstleistungssektor wiederbeschäftigt werden. Die expandierenden Dienstleistungsbe- reiche sind damit zum „Auffangbecken“ für Geringqualifizierte geworden, obwohl auch in diesen Bereichen die Nachfrage nach hoch qualifizierten und dementsprechend hoch bezahlten Arbeitskräften gestiegen ist (Klodt 1998b: 290; OECD 1998g: 82 f.).

Hier stellt sich allerdings die Frage, welche Anreize für die Aufnahme einer Niedriglohntätigkeit bestehen, statt Sozialleistungen zur Bestreitung des Lebensunterhalts in Anspruch zu nehmen? Zum einen bietet der flexible britische Arbeitsmarkt relativ gute Aufstiegsmöglichkeiten, die mit Einkommensverbesserungen verbunden sind, wie Untersuchungen zur Einkommensmobilität in OECD-Ländern zeigen (Klodt 1998b: 290 f.).

Zum anderen wird der Einstieg in eine Niedriglohnarbeit mit „in-work-benefits“ (traditionell) gefördert. Seit 1988 geschieht dies mit dem Instrument des „Family Credits“. Denn vor allem Familien mit Kindern erhalten im Fall der Arbeitslosigkeit relativ hohe Transfereinkommen, die höher als Einkommen aus Arbeit sein können. Dadurch entsteht ein Anreiz zum Verzicht auf Niedriglohnarbeit; die Betroffenen befinden sich in einer „Arbeitslosigkeitsfalle“, wenn sie nicht die Qualifikation für eine besser bezahlte Arbeit haben. Abhilfe kann eine Zulage zum Nettoeinkommen leisten, die das verfügbare Einkommen aus Arbeit über das Transfereinkommen hebt. Eine solche Zulage ist allerdings kaum finanzierbar, wenn sie nicht bei steigendem Nettoeinkommen reduziert wird. Hierbei besteht die Gefahr, dass aufgrund des Wegfalls von Transfers und steigender Steuersätze ein kumulierter Grenzabgabensatz entsteht, der eine Steigerung des Nettoeinkommens, etwa durch eine Erhöhung der Arbeitsstunden, unattraktiv erscheinen lässt. Auf diese Weise entsteht eine „Armut-falle“, die das Verharren auf einem niedrigen Einkommensniveau, eventuell sogar den Verzicht auf Einkommen durch Verkürzung der bisherigen Arbeitszeit nahe legt.¹¹⁴

¹¹³ Zu der höheren Lohnflexibilität im Detail siehe Beatson (1995: 60 ff.) und Nickell (1997: 15 ff.).

¹¹⁴ Nickell (1997: 22) demonstriert dieses Dilemma des „Family Credits“, indem er für eine Musterfamilie mit zwei Kindern zeigt, dass bei steigendem Bruttoeinkommen unterhalb des Durchschnittseinkommens, Anreize zum Verzicht auf zusätzliches Einkommen aus Arbeit aufgrund der hohen Grenzbelastung entstehen; sogar ein Wech-

Durch die Ausgestaltung des „Family Credits“ ist es aber gelungen, die Grenzbelastung des Vorgängerinstrument („Family Income Supplement“) von teilweise über 100 Prozent auf Sätze zwischen 60 und 90 Prozent zu senken, von denen allerdings eine höhere Zahl von Familien betroffen ist. So wurden die Wirkungen der „Arbeitslosigkeitsfalle“ und der „Armutsfalle“ etwas reduziert, ohne das grundlegende Dilemma zu lösen (Nickell 1997: 22; Robinson 1996: 85 f.).¹¹⁵

3. Der amerikanische Beschäftigungsboom

a. Amerikas Arbeitsmarkt im Wandel

Auch in den Vereinigten Staaten wird weitgehend auf staatliche Interventionen in das Arbeitsmarktgeschehen verzichtet. Trotz dieser Enthaltensamkeit zeichnet sich der amerikanische Arbeitsmarkt durch hohe Beschäftigungszuwächse und einen damit einhergehenden Abbau der Arbeitslosigkeit aus. Zu Beginn der neunziger Jahre war zwar auch in den Vereinigten Staaten, wie in den anderen westlichen Industrieländern, die Arbeitslosenquote gestiegen, sie hatte jedoch nie den 10-Prozent-Bereich überschritten, wie es für die EU-Länder typisch war (Schaubild 44). Bereits in den Jahren nach 1992 sank die amerikanische Arbeitslosenquote sukzessive bis zu einem Wert von 4,5 Prozent im Jahr 1998.¹¹⁶

Zur Erklärung dieser Entwicklung trägt ein Blick auf die strukturellen Veränderungen bei, die seit dem Beginn der neunziger Jahre auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt stattgefunden haben (Tabelle 26).¹¹⁷

Erstens hat sich der amerikanische Arbeitsmarkt nach 1992 als überaus aufnahmefähig erwiesen, wie der Anstieg der Zahl der Erwerbstätigen um mehr als 9 Prozent im Zeitraum 1992–1997 zeigt. Ein großer Teil des Zuwachses bei der arbeitsfähigen Bevölkerung fand per saldo Aufnahme im Kreis der Erwerbstätigen. Dabei kam es sogar zu einem Abbau der Zahl der weiblichen Nicht-

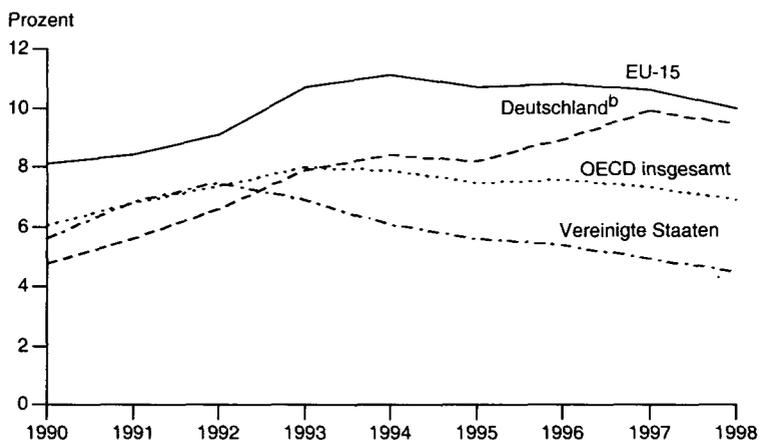
sel auf Teilzeitarbeit kann attraktiv werden. Nur ein Sprung auf das Durchschnittseinkommen würde diese „Armutsfalle“ vermeiden helfen.

¹¹⁵ Daran wird auch das im März 1998 verabschiedete Nachfolgeinstrument, der „Working Family Tax Credit“, prinzipiell nichts ändern, der für viele Familien zu einer Absenkung der Grenzbelastung führen wird — unter Inkaufnahme höherer Finanzierungskosten (OECD 1998g: 114).

¹¹⁶ Die hier dargestellte standardisierte Arbeitslosenquote für die Vereinigten Staaten entspricht der umfragebasierten nationalen Quote (OECD 1999a).

¹¹⁷ Die nachfolgende Analyse basiert auf dem „household measure“, das einen größeren Personenkreis als die Arbeitsstättenstatistik („payroll measure“) erfasst (zu methodischen Details siehe OECD 1999d: 26).

Schaubild 44 — Die amerikanische Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich^a 1990–1998



^aStandardisierte Arbeitslosenquote der OECD. — ^bAb 1991 mit den neuen deutschen Bundesländern.

Quelle: OECD (1999a, 1999c); eigene Darstellung.

Tabelle 26 — Veränderungen auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt 1990–1997 (Tausend Personen)^a

	Insgesamt		Männer		Frauen	
	1990–1992	1992–1997	1990–1992	1992–1997	1990–1992	1992–1997
Arbeitsfähige Bevölkerung ^b	3 641	10 328	1 893	5 445	1 748	4 883
Nichterwerbspersonen	1 376	2 137	939	2 148	437	–12
Erwerbspersonen	2 265	8 192	953	3 297	1 312	4 895
Erwerbslose ^c	2 566	–2 874	1 617	–1 946	950	–928
Erwerbstätige	–301	11 066	–664	5 245	363	5 821
<i>Status</i>						
Abhängig Beschäftigte	–151	10 686	–685	5 451	534	5 238
Selbstständige	–137	553	29	–187	–165	739
Mitarb. Familienangehörige	–13	–174	–6	–21	–6	–153
<i>Arbeitszeit</i>						
Vollzeit	–1 002	8 670	–1 138	4 895	136	3 775
Teilzeit ^d	700	2 396	473	350	227	2 046

^aAuf der Basis der absoluten Veränderung vom Anfangs- zum Endjahr des jeweiligen Untersuchungszeitraums. — ^bPersonen im Alter ab 16 Jahren. — ^cAlle Personen, die im Erfassungszeitraum ohne Arbeit, aber verfügbar waren und in den vorangegangenen vier Wochen aktiv nach Arbeit gesucht hatten. — ^dMit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 35 Stunden.

Quelle: Jacobs und Zhang (1998: 13, 44 ff.); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

erwerbspersonen. Zudem konnte im Zuge dieser Entwicklung die Zahl der Erwerbslosen, die zu Beginn der neunziger Jahre noch signifikant gestiegen war, kräftig abgebaut werden.¹¹⁸

Zweitens ist zu beobachten, dass dieser Beschäftigungsaufschwung vor allem von dem Zuwachs bei den abhängig Beschäftigten getragen wurde (plus 10 Prozent). Darüber hinaus zeigt sich nur bei den weiblichen Selbstständigen ein nennenswerter Zuwachs.

Drittens ist dieser Beschäftigungsboom keineswegs das Ergebnis einer Arbeitsumverteilung. Fast 80 Prozent der nach 1992 zusätzlichen Erwerbstätigen haben eine Vollzeitbeschäftigung aufgenommen. Die Zunahme der Teilzeitbeschäftigten sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass Teilzeitarbeit im Vergleich der Jahre 1990 und 1997 an Gewicht verloren hat (Tabelle 19). Zudem weisen die Vereinigten Staaten im internationalen Vergleich nur eine unterdurchschnittliche Teilzeitquote auf. Aber auch hier ist die Teilzeitarbeit eine Domäne der weiblichen Erwerbstätigen, auf die 1997 ein Anteil von mehr als 68 Prozent entfiel.

Diese Veränderungen auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt legen die Frage nahe, wo die neuen „Jobs“ entstanden sind. Die Betrachtung der sektoralen Arbeitsmarktstrukturen bringt Aufschluss (Tabelle 27): Schon zu Beginn der neunziger Jahre waren über 72 Prozent der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor beschäftigt. Dieser Anteil erhöhte sich bis 1997 auf mehr als 74 Prozent, so dass von den über 11 Millionen seit 1992 hinzugekommenen Erwerbstätigen fast 9 Millionen eine Dienstleistungsbeschäftigung aufgenommen haben. Von den neuen Dienstleistungsbeschäftigten fand fast jeder Fünfte eine Tätigkeit im Einzelhandel.

b. „Good Jobs“ oder „Bad Jobs“?

Wie die Analyse der Veränderungen auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt zeigt, wurden im Zuge des „Beschäftigungsbooms“ vornehmlich neue Jobs im Dienstleistungssektor geschaffen. Doch an dieser Entwicklung wird oftmals kritisiert, dass in der Regel qualitativ minderwertige, relativ schlecht bezahlte Arbeitsplätze entstanden seien, die das Entstehen einer Bevölkerungsklasse von „Working Poor“ fördern. Dieses pauschale Urteil hält allerdings der genaueren Betrachtung nicht stand.

Die Behauptung, dass überwiegend geringfügige Beschäftigung in Gestalt von Teilzeitarbeit entstanden sei, hat sich bereits als wenig stichhaltig erwie-

¹¹⁸ Von 1990 bis 1997 stieg die Erwerbsquote von 76,5 auf 77,4 Prozent; allerdings nahm in diesem Zeitraum die Erwerbsquote bei den Frauen weitaus deutlicher zu, nämlich von 67,8 auf 70,7 Prozent und lag 1997 weit über dem OECD-Durchschnitt von 58,7 Prozent (OECD 1999c: 225 ff.).

Tabelle 27 — Entwicklung der sektoralen Arbeitsmarktstrukturen in den Vereinigten Staaten 1990–1997 (Tausend Personen)^a

	1990	1992	1997	1990–1992 ^b	1992–1997 ^b
Primär	3 947	3 913	4 033	-34	120
Landwirtschaft	3 223	3 247	3 399	24	152
Bergbau	724	666	634	-58	-32
Sekundär	29 110	27 187	29 137	-1 923	1 950
Verarbeitendes Gewerbe	21 346	20 124	20 835	-1 222	711
Baugewerbe	7 764	7 063	8 302	-701	1 239
Tertiär	85 735	87 392	96 386	1 657	8 994
Transport und öffentliche Versorgung	8 168	8 284	9 182	116	898
Großhandel	4 669	4 783	4 907	114	124
Einzelhandel	19 953	19 938	21 869	-15	1 931
Finanzdienstleistungen und Immobilien	8 051	7 780	8 297	-271	517
Sonstige Dienstleistungen	39 267	40 967	46 393	1 700	5 426
Öffentliche Verwaltung	5 627	5 640	5 738	13	98

^aErwerbstätige in der Abgrenzung wie Tabelle 26. — ^bAbsolute Veränderung vom Anfangs- zum Endjahr.

Quelle: Jacobs und Zhang (1998: 63 f.); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

sen, da vornehmlich Vollzeitbeschäftigte hinzugekommen sind. Auch von einem überdurchschnittlichen Anteil unfreiwilliger Teilzeitarbeit kann nicht die Rede sein (Tabelle 23).¹¹⁹ Die amerikanische Beschäftigungsstatistik zeigt lediglich, dass in einigen Dienstleistungsbereichen die geleistete Wochenarbeitszeit unterdurchschnittlich ist.¹²⁰

Aber auch unter Einkommensgesichtspunkten ist die „Bad Jobs“-Hypothese für den Dienstleistungssektor im Vergleich zum verarbeitenden Gewerbe nicht haltbar. So lagen etwa die durchschnittlichen Stundenlöhne im Jahr 1996 in der Mehrzahl der Dienstleistungsbereiche über dem Industriedurchschnitt; nicht wesentlich niedriger war der Stundenlohn im Bereich „sonstige Dienstleistungen“, nur der Einzelhandel lag deutlich unter dem Industriedurchschnitt.¹²¹ Ebenso

¹¹⁹ Zu diesem Ergebnis kommt etwa auch Werner (1997: 592 ff.).

¹²⁰ Während die durchschnittliche Wochenarbeitszeit 1996 in Industrie und Dienstleistungen 34,4 Stunden betrug, wiesen die Dienstleistungsbereiche Einzelhandel (28,8 Stunden) und „sonstige Dienstleistungen“ (32,4 Stunden) geringere Zeiten auf (Meisenheimer 1998: 26).

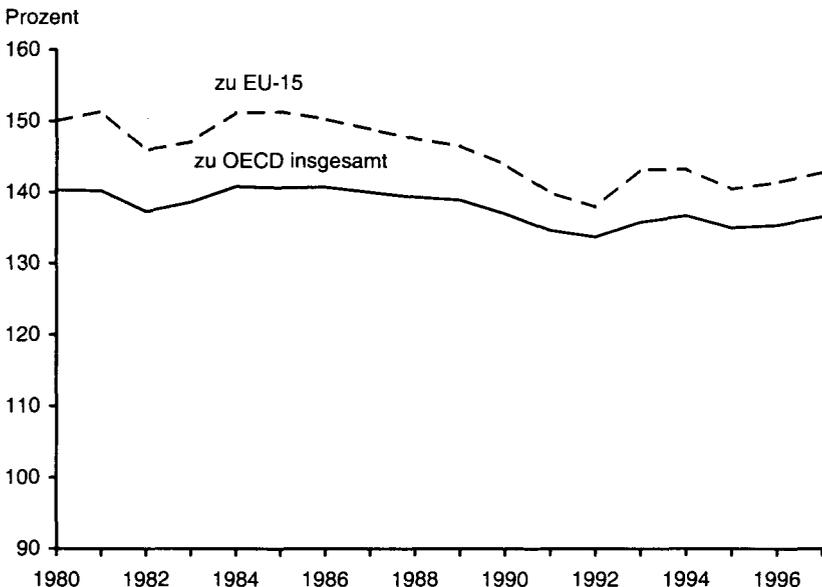
¹²¹ In Prozent des Industriestundenlohns wiesen die einzelnen Dienstleistungsbereiche die folgenden relativen Stundenlöhne auf: sonstige Dienstleistungen: 92 Prozent, Transport und öffentliche Versorgung: 113 Prozent, Großhandel: 101 Prozent, Einzelhandel: 63 Prozent, Finanzdienstleistungen und Immobilien: 100 Prozent (Meisenheimer 1998: 27).

ergibt ein Vergleich der Einkommensverteilung in den Bereichen „sonstige Dienstleistungen“ und „verarbeitendes Gewerbe“ kaum Unterschiede. Damit wird offensichtlich, dass dem Klischee eines Niedriglohndienstleistungssektors und eines Hochlohnindustriesektors die empirische Grundlage fehlt. Schließlich gibt auch die Einteilung der Beschäftigten in den einzelnen Sektoren nach Einkommensdezilen keinen Hinweis für die pauschale Hypothese von den „Bad Jobs“ im Dienstleistungssektor. Auch hier zeigt sich ein sehr heterogenes Bild, das für eine große Bandbreite der Einkommen in der amerikanischen Wirtschaft spricht (Tabelle A10).

c. *Lohndifferenzierung und Anreize für Niedriglohnarbeit*

Nach wie vor sind die Vereinigten Staaten eines der Industrieländer mit dem höchsten relativen Pro-Kopf-Einkommen, trotz eines leichten Abwärtstrends in den achtziger Jahren (Schaubild 45). Allerdings verdeckt dieses Bild die relativ

Schaubild 45 — Das relative Pro-Kopf-Einkommen der Vereinigten Staaten 1980–1997^a



^aGemessen als Anteil am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der OECD- bzw. EU-15 auf der Basis laufender Kaufkraftparitäten.

Quelle: OECD (1999b); eigene Darstellung und Berechnungen.

großen Einkommensunterschiede und die damit verbundenen Probleme. Eine Untersuchung der OECD (1996f) bestätigt ebenfalls das relativ hohe Maß an Lohndifferenzierung auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt (Tabelle 28): Auch die OECD teilt die Beschäftigten nach Lohndezilen ein; die Relationen der Dezile zueinander erlauben Aussagen über das Ausmaß an Lohndifferenzierung. Wie der internationale Vergleich zeigt, weisen die Vereinigten Staaten, gefolgt vom Vereinigten Königreich, das höchste Maß an Lohndifferenzierung auf. Zudem kann beobachtet werden, dass die Lohndifferenzierung bis in die neunziger Jahre weiter zugenommen hat.

Tabelle 28 — Die Entwicklung der Lohnstreuung in westlichen Industrieländern^a 1980–1994

	1980	1985	1990	1994
Vereinigte Staaten ^b				
D9/D5	1,76	1,84	1,96	2,01
D5/D1	1,85	2,03	2,02	2,13
Dänemark				
D9/D5	1,52	1,54	1,57	nv
D5/D1	1,41	1,41	1,38	nv
Deutschland ^c				
D9/D5	1,63	1,65	1,64	1,61
D5/D1	1,65	1,59	1,53	1,44
Neuseeland ^d				
D9/D5	nv	1,70	1,74	1,76
D5/D1	nv	1,70	1,75	1,73
Niederlande				
D9/D5	nv	1,62	1,66	1,66
D5/D1	nv	1,55	1,57	1,56
Vereinigtes Königreich				
D9/D5	1,67	1,77	1,84	1,86
D5/D1	1,67	1,73	1,79	1,78

^aDie Beschäftigten werden nach Lohnklassen eingeteilt, wobei die OECD Dezile verwendet: Zum Beispiel entspricht der Einkommenswert im ersten Dezil (D1) dem Höchstbetrag, den die 10 Prozent der Beschäftigten erzielen, die in der untersten Einkommensklasse angesiedelt sind; die mittleren 10 Prozent der Beschäftigten in D5 haben entsprechend als Lohnobergrenze das Medianeinkommen; die Lohnobergrenze in D9 gibt den Einkommenswert an, den die letzten 10 Prozent der Beschäftigten überschreiten. — ^bBezogen auf die männlichen Beschäftigten. — ^c1980: Werte von 1983; 1994: Werte von 1993. — ^d1985: Werte von 1984.

Quelle: OECD (1996f: 61 f.); eigene Zusammenstellung.

Als problematisch hat sich die zunehmende Lohndifferenzierung insofern erwiesen, als seit Beginn der achtziger Jahre die Löhne im untersten Einkommensdezil sukzessive zurückgingen und immer mehr Arbeitnehmer unter die Armutsgrenze fielen. Erst seit 1994 zeichnet sich aufgrund der guten Konjunktur eine Trendwende ab. So ist die Zahl der Arbeitsplätze für Geringqualifizierte im Niedriglohnsegment zwar gestiegen, jedoch sind aufgrund der sinkenden Löhne am unteren Ende auch die Anreize zu einer Arbeitsaufnahme gesunken (Werner 1997: 591; Freeman 1994: 32 ff.). Hinzu kommt, dass die Einkommensmobilität in den Vereinigten Staaten relativ gering ist, die Einkommenshierarchien sind weniger durchlässig geworden; d.h., dass der Traum eines Aufstiegs vom Tellerwäscher zum Millionär in der Realität zunehmend dem Trauma einer Dauerexistenz als Tellerwäscher gewichen ist.¹²²

Vor diesem Hintergrund wurde es als notwendig angesehen, zusätzliche staatliche Einkommensanreize zu schaffen, um Geringqualifizierte zur Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnsegment zu bewegen. Dies geschieht außer durch Sozialprogramme (z.B. Lebensmittelmarken, Hilfen für Alleinerziehende mit Kindern oder medizinische Versorgung) insbesondere durch den seit 1975 bestehenden „Earned Income Tax Credit“ (EITC), einer Art negativer Einkommensteuer. Dieses „In-Work-Benefit“ ist mit dem britischen „Family Credit“ vergleichbar. Im Rahmen des EITC wird unterhalb eines festgelegten Bruttoeinkommens ein familienstandsabhängiger Zuschuss gewährt; erst oberhalb dieses Einkommensniveaus greift die Steuer. Die Funktionsweise des EITC kann anhand des Beispiels einer Familie mit zwei oder mehr Kindern im Jahr 1996 veranschaulicht werden: Bis zu einem Bruttojahreseinkommen in Höhe des Mindestlohns (8 900 Dollar) wird ein Zuschuss von 40 Prozent gewährt, maximal 3 644 Dollar; bis zu einem Jahreseinkommen von 11 610 Dollar wird dieser Maximalbetrag gezahlt und sinkt dann allmählich bis auf null bei einem Jahreseinkommen von 28 495 Dollar (Werner 1997: 599).¹²³

Mittlerweile hat der EITC nach mehreren Erhöhungen des Finanzierungsvolumens einen Umfang von etwa 25 Mrd. Dollar erreicht, was einer Verdreifachung des realen Umfangs von 1990 auf 1996 entspricht; der EITC erhöht das Jahreseinkommen von 18 Millionen Haushalten um durchschnittlich 1 400 Dollar. Doch wie bei anderen „In-Work-Benefits“ hat der EITC gegenläufige Arbeitsmarkteffekte. So zeigt etwa die Untersuchung von Scholz (1996), dass nach der

¹²² Eine Untersuchung der OECD (1996f: 89 f.) zeigt, dass im Zeitraum von 1986 bis 1991 den wenigsten Beschäftigten im untersten Einkommensquintil der Aufstieg in höhere Einkommensklassen gelungen ist: Dies gelang nur 28 Prozent; im Vergleich stiegen im Vereinigten Königreich mehr als 51 Prozent der Beschäftigten im untersten Quintil innerhalb dieses Zeitraums auf.

¹²³ Bei Familien mit einem Kind beträgt der Zuschuss 34 Prozent, Kinderlose erhalten einen nochmals wesentlich geringeren Zuschussbetrag (Scholz 1996: 156 f.).

Zuschusserhöhung im Jahr 1993 zwar eine nennenswerte Zahl von Arbeitslosen und Nichterwerbspersonen einen ausreichenden Anreiz zur Arbeitsaufnahme erhalten hat. Allerdings war ebenfalls zu beobachten, dass viele Beschäftigte auf niedrigem Einkommensniveau ihre Stundenzahl reduziert haben, um in den Genuss des EITC zu kommen. Schätzungen zeigen, dass per saldo dennoch die positiven Arbeitsangebotseffekte überwiegen.¹²⁴

Negative Effekte des EITC bestehen zudem darin, dass die Anreize sinken, über Aus- und Weiterbildung lukrativere Tätigkeiten anzustreben. Auch wird der Schwarzarbeit bzw. der falschen Einkommensangabe Vorschub geleistet, was zu einem hohen Kontrollaufwand führt. Des Weiteren können vom EITC auch Angehörige von Hoheinkommensbezieherern profitieren, was der eigentlichen Zielsetzung zuwiderläuft (Ochel 1998: 272). So bleibt auch die amerikanische Variante des „In-Work-Benefits“ ein schwer beherrschbares Instrument zur Förderung eines Niedriglohnsektors.

d. Die Rolle staatlicher Arbeitsmarktpolitik

In den Vereinigten Staaten bleibt der Arbeitsmarkt von direkten Interventionen des Staates weitgehend verschont. Außer der Förderung von Niedriglohnarbeit wird nur noch in geringem Ausmaß eine aktive Arbeitsmarktpolitik betrieben. Die amerikanische Arbeitsmarktpolitik umfasst vornehmlich Maßnahmen, die auf die Beratung, Vermittlung und Weiterqualifizierung zielen — die Ähnlichkeit mit der britischen Arbeitsmarktpolitik ist daher offensichtlich. Zu nennen sind insbesondere die folgenden Maßnahmen:¹²⁵

- (1) *Dienstleistungen der Träger der Arbeitslosenversicherung*. Als Reintegrationshilfen werden Beratung, Berufs- und Stelleninformation, Profildienste und Job-Clubs angeboten; die Zahlung des Arbeitslosengeldes ist an die Teilnahme gebunden.
- (2) Programme für wirtschaftlich Benachteiligte im Rahmen des „*Job Training Partnership Act*“.
 - „On-the-Job-Training“: Ausbildungsmaßnahmen in mittelständischen Unternehmen; die Arbeitgeber erhalten bis zu sechs Monate einen 50-prozentigen Lohnzuschuss;
 - „Classroom Training“: Berufsbildung für Geringqualifizierte;
 - „Work Experience“: Vermittlung von Berufspraxis an Jugendliche im öffentlichen und gemeinnützigen Bereich;

¹²⁴ Zu den Arbeitsangebotswirkungen des EITC siehe etwa auch Klös und Kroker (1996: 40 f.).

¹²⁵ Zu den amerikanischen Arbeitsmarktprogrammen siehe Birk und Gries (1997: 101 f.), Katz (1996) sowie Ochel (1998: 268).

- „Job-Search-Activities“: Vermittlungsdienste, wie sie auch für die anderen Arbeitslosen zur Verfügung stehen.
- (3) *Weiterbildungsprogramme*. Vor allem für benachteiligte Jugendliche, wie z.B. das „Job Corps“ zur Vermittlung von Grundkenntnissen; die Ergebnisse der Jugendprogramme sind allerdings wenig ermutigend.¹²⁶
- (4) *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*. Hier wird etwa im Rahmen des „Comprehensive Employment and Training Act“ Langzeitarbeitslosen in strukturschwachen Regionen eine öffentliche Beschäftigung angeboten.

Doch haben diese arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen insgesamt nur ein geringes Gewicht, wie auch der Umfang der amerikanischen Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme im internationalen Vergleich dokumentiert. Aktive oder passive Arbeitsmarktpolitik hat in dem liberalen amerikanischen Gemeinwesen kaum Platz.

e. *Das amerikanische Erfolgsrezept*

Während die staatliche Arbeitsmarktpolitik keine tragende Rolle für das Beschäftigungswachstum in den neunziger Jahren gespielt hat, kann das hohe Maß an Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt als die entscheidende Determinante des amerikanischen Beschäftigungserfolgs angesehen werden. Wie bereits dargestellt, zeigt sich die Flexibilität in der großen Bandbreite der Löhne. Hier machen sich die dezentralen Lohnfindungsprozesse in Gestalt betrieblicher Tarifvereinbarungen und individueller Arbeitsverträge bemerkbar. Bei einem gewerkschaftlichen Organisationsgrad von etwa 10 Prozent ist der Einfluss der Gewerkschaften auf die Tariffindung gering. Auch der Staat nimmt kaum Einfluss auf die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen, so dass die private Vertragsfreiheit weitgehend gewährleistet ist. Daher kann es auch nicht verwundern, dass es in fast allen Bundesstaaten kein Kündigungsschutzgesetz gibt. Unbefristete Arbeitsverhältnisse können jederzeit mit geringem Begründungsaufwand aufgehoben werden. Ein begrenzter Kündigungsschutz ist nur über Tarifverträge und den Klageweg gegeben.¹²⁷

Begünstigt wird diese liberale Arbeitsmarktverfassung durch die relativ ausgeprägte berufliche und regionale Mobilität der amerikanischen Arbeitnehmer. Kündigung und Arbeitsplatzwechsel werden nicht, wie etwa in Deutschland, als Makel im Lebenslauf empfunden und bewertet. Fluktuation verbunden mit der

¹²⁶ Generell scheinen auch in den Vereinigten Staaten reine „Job Training“-Programme die größten Integrationserfolge zu erzielen (siehe etwa Kodrzycki 1997).

¹²⁷ Siehe hierzu etwa Addison (1997: 211 ff.), Werner (1997: 595) sowie Klös und Kroker (1996: 37 f.).

Bereitschaft, auch geringerwertige Beschäftigung aufzunehmen, gehört zum amerikanischen Alltag (Werner 1997: 595).

Schließlich flankiert auch die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt. Das Arbeitslosengeld beträgt in der Regel nur einen Bruchteil des letzten Nettolohns (20–40 Prozent); es wird zudem bei einer maximalen Anspruchsdauer von 26 Wochen in der Praxis durchschnittlich nur 15 Wochen gewährt. Dadurch sind die Anreize hoch, möglichst rasch wieder in Beschäftigung zu gelangen. Allerdings bestehen auch für die Arbeitgeber Anreize, eine allzu häufige Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung durch Entlassungen zu vermeiden. Die Höhe ihres Beitragssatzes richtet sich nach der Häufigkeit der Inanspruchnahme („Experience Rating“).¹²⁸

III. Eine beschäftigungspolitische Bilanz

Wie die Analyse der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erfolgreicher Länder zeigt, gibt es keinen Königsweg, der aus der Arbeitslosigkeit führt. Jedes der hier untersuchten beschäftigungspolitischen Konzepte bringt Kosten in unterschiedlicher Gestalt mit sich. So kann es nicht überraschen, dass die Länder mit einer interventionistischen Arbeitsmarktpolitik, Dänemark und die Niederlande, wesentlich höhere staatliche Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme aufweisen als die liberalen angelsächsischen Länder (Tabelle 29). Damit zeigt sich gleichzeitig auch, dass kein ausgeprägter Zusammenhang zwischen Ausgabenniveau und Arbeitslosenquote besteht. Die Vermutung liegt vielmehr nahe, dass Dänemark und die Niederlande einen besonders teuren Weg aus der Arbeitslosigkeit gewählt haben.

Zudem erscheint auch unter Effizienzgesichtspunkten die dänische und niederländische Arbeitsmarktpolitik wenig vorteilhaft. Denn ein hoher Anteil der Ausgaben dient nicht der Reintegration von Arbeitslosen, sondern der künstlichen Verknappung des Arbeitsangebots durch Vorruhestand oder Erwerbsunfähigkeit. Auf diese Weise wird der Arbeitsmarkt zu hohen Kosten von Problemgruppen (Ältere, Geringqualifizierte) entlastet, die schwer zu reintegrieren sind; dass von diesen Programmen auch Arbeitnehmer angesprochen werden, deren Grenzprodukt signifikant von null verschieden ist, erhöht die Kosten vor allem in Zeiten wachsenden Arbeitskräftemangels zusätzlich. In Dänemark entfallen allein auf den Vorruhestand fast 2 Prozent des Sozialprodukts und ent-

¹²⁸ Siehe hierzu Meyer (1995), Werner (1997: 599) sowie Klös und Kroker (1996: 37 ff.).

Tabelle 29 — Staatliche Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme im internationalen Vergleich 1998 (Prozent des BIP)

	DK	D	NL	NZ ^a	UK ^b	USA ^c
Arbeitsverwaltung	0,14	0,23	0,40	0,15	0,16	0,06
Qualifizierung	1,07	0,34	0,22	0,32	0,07	0,04
Jugendprogramme	0,08	0,07	0,05	0,08	0,12	0,03
Arbeitsplatzbeschaffung	0,30	0,39	0,50	0,15	—	0,01
Behindertenprogramme	0,30	0,25	0,58	0,03	0,02	0,04
Vorruhestand	1,88	—	—	—	—	—
<i>Insgesamt</i>	3,77	1,28	1,75	0,73	0,37	0,18
<i>Nachrichtlich:</i>						
Arbeitslosenunterstützung	1,86	2,29	3,14	1,47	0,82	0,25

DK = Dänemark; D = Deutschland; NL = Niederlande; NZ = Neuseeland; UK = Vereinigtes Königreich; USA = Vereinigte Staaten von Amerika. — ^aHaushaltsjahr 07/97–06/98. — ^bHaushaltsjahr 04/97–03/98 ohne Nordirland. — ^cHaushaltsjahr 10/97–09/98.

Quelle: OECD (1999c: 246 ff.); eigene Zusammenstellung.

sprechend 50 Prozent der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik. In den Niederlanden werden die Kosten der passiven Maßnahmen nicht so schnell offensichtlich: Die Ausgaben für „Vorruheständler“ verbergen sich etwa in den relativ hohen Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung. Die arbeitsmarktpolitisch relevanten Ausgaben für Erwerbsunfähigkeitsrentner finden sich nicht in den hier aufgeführten Ausgaben, da sie bei den Sozialausgaben versteckt sind. Entsprechend dem in der vorliegenden Untersuchung unterstellten Anteil von 30 Prozent versteckter Arbeitsloser unter den Erwerbsunfähigen erscheinen zusätzliche arbeitsmarktpolitische Ausgaben von 1,3–1,4 Prozent des BIP realistisch.¹²⁹

Positiv ist zu vermerken, dass sich die Politik, sowohl in Dänemark als auch in den Niederlanden, der ausufernden direkten und indirekten Kosten der passiven Arbeitsmarktpolitik bewusst geworden ist und begonnen hat, den Zugang zu diesen Programmen zu erschweren. Diese Reformen können sich allerdings erst allmählich — schon demographisch bedingt — im neuen Jahrtausend bemerkbar machen. In den Niederlanden kommt hinzu, dass die Vielzahl von Experimenten in den Bereichen „direkte Beschäftigungsmaßnahmen“ und „Lohnkostenzuschüsse“ die aktive Arbeitsmarktpolitik wenig zielgerichtet erscheinen lassen —

¹²⁹ Nach Angaben der OECD (1996: 23) betrug der Umfang der Erwerbsunfähigkeits-transfers im Zeitraum 1980–1993 durchschnittlich etwa 4,6 Prozent des BIP; trotz eines vorübergehenden Rückgangs der Erwerbsunfähigkeitszahlen dürfte dieses Ausgabenniveau bis Ende der neunziger Jahre nahezu unverändert weiter bestanden haben. Damit liegt dieser Wert rund 3 Prozentpunkte über dem OECD-Durchschnittsniveau bei dieser Art von Ausgaben.

ein kostenträchtiges Nebeneinander von Programmen, deren Beitrag zur Reintegration von Arbeitslosen im Unklaren bleibt, ist die Folge. Daher wird es auf absehbare Zeit auch zu keiner Absenkung der vor allem im Vergleich zu den angelsächsischen Ländern relativ hohen Steuerlast kommen (Schaubild A10). So bleibt der Preis für eine wohlfahrtsstaatliche Arbeitsmarktpolitik hoch, die weniger auf eine Reintegration von Problemgruppen als vielmehr auf die Sicherung der sozialen Stabilität abzielt.

Hingegen sind die angelsächsischen Länder von einer derartigen Kostenbelastung weit entfernt. Statt aktiver bzw. passiver Arbeitsmarktpolitik steht hier die Verbesserung der Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt im Vordergrund. Eine dezentrale Lohnfindung und die flexible Gestaltung der Arbeitsverhältnisse erlauben eine leistungsgerechte Lohndifferenzierung, die weitgehend eine Entlohnung des sehr heterogenen Faktors Arbeit zu Marktpreisen erlaubt. Allerdings hat man auch im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten erkannt, dass aufgrund des (nicht in Frage gestellten) Vorhandenseins eines Systems der sozialen Grundsicherung Anreize für die Aufnahme einer niedrig entlohnten Arbeit notwendig sind. Dies geschieht mit Hilfe von „In-Work-Benefits“, die sich allerdings auf dem schmalen Grad zwischen mangelnder Attraktivität und Fehlanreizen bewegen, die zur Aufgabe oder Reduzierung einer regulären Beschäftigung führen können. Der „Preis“ der liberalen angelsächsischen Arbeitsmarktpolitik besteht trotz einer sozialen Grundsicherung und der Förderung von Niedriglohnarbeit darin, dass bei Verlust des Arbeitsplatzes der Absturz in der Einkommenshierarchie droht. Wenigstens im Vereinigten Königreich ist allerdings auch die Einkommensmobilität nach „oben“ gewährleistet. So zeigen sich am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik zwei gegensätzliche Gesellschaftskonzepte: der Wohlfahrtsstaat mit Vollkaskoabsicherung und ein liberales Gemeinwesen, das der individuellen Risikovorsorge den Vorrang einräumt.

Auf anschauliche Weise illustriert zudem die Arbeitsmarktpolitik im Vereinigten Königreich, dass auch ohne große staatliche Beschäftigungsprogramme die Aktivierung von Arbeitslosengeldempfängern möglich ist, indem mit Beratung, Hilfen bei der Arbeitssuche und Arbeitsvermittlung eine Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt betrieben wird. Begrenzte Subventionen für private Arbeitgeber, die zur Finanzierung einer Art „Probezeit“ dienen oder Qualifikationsleistungen des Arbeitgebers entgelten, können eine sinnvolle Ergänzung dieser „weichen“ Instrumente sein. Die „Returns on Investment“ können sich in einem sinkenden Bedarf an Mitteln zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit zeigen. Auch in Dänemark stellen sich Integrationserfolge im Zuge von „Job Training“-Maßnahmen ein. Doch dienen die relativ hohen dänischen Qualifikationsausgaben in nicht unbedeutendem Umfang Maßnahmen, die eher im Bereich der Allgemeinbildung anzusiedeln sind, aber nicht zu anerkannten beruflichen Qualifikationen führen.

Was können die Lehren für Deutschland aus den beschäftigungspolitischen Antworten des Auslands sein? Sicherlich gehören dazu eine leistungsgerechtere Entlohnung und ein damit verbundenes höheres Maß an Lohndifferenzierung sowie die Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen. Auf diese Elemente verzichten auch interventionistische Länder wie Dänemark und die Niederlande keineswegs. Im Gegenteil scheint dadurch ein Gegengewicht zur eher wohlfahrtsstaatlichen Arbeitsmarktpolitik geschaffen worden zu sein. Qualifizierungsprogramme, die zu nachgefragten Qualifikationen führen, oder Trainingsprogramme bei privaten Arbeitgebern, die Praxiswissen vermitteln und gleichzeitig eine Probezeitfunktion haben, gehören ebenfalls zu den nachahmenswerten Maßnahmen des Auslands. Grundgedanke sollte sein, statt eines Verharrens in der Arbeitslosigkeit eine rasche Reintegration von Arbeitslosen zu finanzieren, wobei auch Sanktionen für den Verweigerungsfall sinnvoll sein können.

F. Leitlinien einer problemorientierten Beschäftigungspolitik für Deutschland

I. Bildungspolitik und Lohndifferenzierung

Die Ergebnisse der vorangegangenen Analysen verdeutlichen, dass der vorrangig durch die Globalisierung von Märkten und Unternehmensstrukturen ausgelöste Strukturwandel im Produktionsprozess zunehmend das akkumulierte Humankapital und das spezifische Wissen von Arbeitskräften mit relativ einfachen Qualifikationen entwertet. Vor allem die Intensivierung der interindustriellen Arbeitsteilung, aber auch die Globalisierung von Unternehmensstrukturen, hat in den letzten beiden Dekaden eine stetige Schrumpfung des Industriesektors in humankapitalreichen Ländern bewirkt. Da die Industrie — vor allem das verarbeitende Gewerbe — typischerweise der Sektor einer Volkswirtschaft ist, in dem einfache Arbeit von ungelerten oder angelehrten Beschäftigten aufgrund der engen Komplementarität zwischen Mensch und Maschine relativ gut entlohnt wird, bedeutet die relative Schrumpfung der Industrie eine Abwertung der rein physischen Arbeitskraft im Vergleich zu qualifiziertem Humankapital. Von der intraindustriellen Arbeitsteilung werden dagegen vor allem die mittleren Qualifikationsgruppen, insbesondere fachspezifisch eng ausgebildete Facharbeiter, betroffen. Denn der durch den vertikalen intraindustriellen Handel ausgelöste Qualitätswettbewerb verlangt eine ständige Aufwertung und Erweiterung der Produktpalette und erfordert daher ein hohes Maß an fachlicher Flexibilität von den Arbeitnehmern. Die in eng definierten Fachausbildungen erworbenen Qualifikationen verlieren im Zuge dieses Anpassungsprozesses stetig an Wert und müssen daher kontinuierlich durch fachübergreifende Fertigkeiten ergänzt werden. Auch der aus der Umsetzung technischen Wissens in neue Produktionsprozesse resultierende Produktivitätsfortschritt ist in der Tendenz arbeitssparend und entwertet insbesondere relativ einfache Fertigkeiten.

Eine solche Abwertung spezifischer Qualifikationen von der Seite der Arbeitsnachfrage her ist dann kaum problematisch, wenn sich auch die Struktur des Arbeitsangebots den erhöhten Erfordernissen qualitativ und quantitativ anpasst. Das ist dann der Fall, wenn sich durch den graduellen Generationswechsel das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte verbessert und die Randgruppe der gering qualifizierten Arbeitskräfte, die gut bezahlte Arbeitsplätze für ungelerte oder angelehrte Arbeit nachfragt, immer kleiner wird. Es wird oft übersehen, dass ein solcher Anpassungsprozess des Arbeitsangebots an die Arbeitsnachfrage in den siebziger und achtziger Jahren in Deutschland fast

lautlos stattgefunden hat. Dabei erreichte dieser Anpassungsprozess eine durchaus beachtliche Geschwindigkeit (Klodt, Stehn et al. 1994). Zwar sind zwischen 1973 und 1989 etwa 4,7 Mill. Arbeitsplätze für unqualifizierte Arbeitskräfte abgebaut worden, davon allein 2,4 Mill. in der Industrie, aber gleichzeitig hat sich das Angebot für qualifizierte Arbeitskräfte um 5,3 Mill. Arbeitsplätze erhöht, davon 3,7 Mill. im Dienstleistungssektor (Klodt, Stehn et al. 1994: Tabelle 42).

Es gab also in den siebziger und achtziger Jahren einen erheblichen generativen Austausch, also einen Austausch zwischen weniger qualifizierten älteren Arbeitskräften, die aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, und höher qualifizierten jüngeren, die neu in das Arbeitsleben eingetreten sind.¹³⁰ Diese generative Anpassung ging dabei über rein formale Qualifikationsverschiebungen hinaus, was sich allerdings nicht quantitativ erfassen lässt. Ein gutes Beispiel hierfür ist in den letzten beiden Dekaden das Heranwachsen einer Generation von jugendlichen Arbeitnehmern, die mit modernen elektronischen Informations- und Kommunikationstechnologien von frühester Kindheit an konfrontiert worden sind („Computer Kids“). Daher dürften sie gegenüber älteren Generationen einen großen Vorsprung haben, wenn es um die Anpassung an die Profile neuartiger Industrie- und Dienstleistungsberufe geht.

Eine solche Anpassung des Arbeitsangebots an die Arbeitsnachfrage ist langfristig allerdings nur dann gewährleistet, wenn das Bildungssystem eines Landes auf Veränderungen der Wirtschaftsstruktur flexibel reagiert. Dies ist dann der Fall, wenn es sich in seinen Schwerpunkten und Anforderungsprofilen möglichst vorausgreifend den wirtschaftlichen Entwicklungen anpasst. So werden für die jeweils auszubildende Generation künftiger Arbeitnehmer gute Voraussetzungen geschaffen, um am Markt relativ hoch bewertetes Humankapital zu bilden und ein hohes Maß an Flexibilität und Mobilität zu sichern, die einer allzu raschen Abwertung dieses Humankapitals entgegenwirken. Eine Bildungspolitik, die diesen Anforderungen genügt, kann wesentlich dazu beitragen, den durch den inter- und intraindustriellen Strukturwandel in der internationalen Arbeitsteilung ausgelösten Anpassungsdruck abzufedern. Im Hinblick auf die zunehmende Konkurrenz aus arbeitsreichen Ländern der Weltwirtschaft gilt es insbesondere, jenen Jugendlichen, die eines Tages von Rationalisierung und Strukturwandel besonders hart getroffen sein könnten, d.h. vor allem denjenigen mit einem relativ niedrigen Qualifikationsniveau, den Weg in eine bessere Allgemein- und Berufsbildung zu ebnen, die ihnen für die Zukunft ein hohes Maß an beruflicher Flexibilität ermöglicht. Der Trend in der deutschen Bildungspolitik scheint in den letzten beiden Dekaden jedoch in die entgegengesetzte Richtung gegangen zu sein: Es wird allgemein beklagt, dass die Hauptschule als unteres Segment der

¹³⁰ Dass sich der Strukturwandel am Arbeitsmarkt tatsächlich vorrangig durch intergenerativen und nicht durch intragenerativen Arbeitsplatzwechsel vollzogen hat, ist ausführlich dargestellt in Klodt et al. (1997).

Ausbildungshierarchie zunehmend qualitativ ausblutet und so einer Dualisierung des Arbeitsmarktes in Qualifizierte und Nichtqualifizierte Vorschub leistet. Vor dem Hintergrund einer sich stetig intensivierenden interindustriellen Arbeitsteilung dürften durchgreifende Reformansätze in diesem Bereich wichtiger als je zuvor sein.

Auch die Intensivierung des intraindustriellen Handels und die Globalisierung der Unternehmensstrukturen stellt die Bildungspolitik vor neue Herausforderungen. Hier sind es vor allem die in Folge des vertikal differenzierten Handels stetig kürzer werdenden Produktzyklen, die eine besondere qualifikatorische Flexibilität von den Arbeitnehmern verlangen. Im Zuge der immer rascheren Entwertung spezifischen Humankapitals kommt der allgemeinen Grundausbildung als Voraussetzung für eine stetige Wissenserneuerung und eine qualifikatorische Flexibilität der Arbeitnehmer wieder eine größere Bedeutung zu als der engen beruflichen Spezialisierung. Damit ändern sich auch die Anforderungen an das Berufsbildungssystem in Deutschland. Zusammen mit den Fachhochschulen und den Universitäten wird das duale Berufsausbildungssystem in Deutschland vielfach als ein wesentlicher Faktor für die starke deutsche Wettbewerbsposition in den letzten beiden Dekaden betrachtet.¹³¹ Während das deutsche Ausbildungssystem im Ausland intensiv als ein mögliches Modell für erfolgreiche Bildungsreformen diskutiert wird, werden in Deutschland zunehmend Stimmen laut, die das deutsche System der beruflichen Bildung als zu stark differenziert und zu wenig allgemein bildend beurteilen.

In der Tat ist das duale Ausbildungssystem mit etwa 360 Ausbildungsberufen schon in der Erstausbildung sehr differenziert. Der weit überwiegende Teil dieser Ausbildungsberufe fällt in den Bereich Industrie und Handwerk, während im Dienstleistungssektor der Spezialisierungsgrad deutlich niedriger ausfällt. Auch die Hochschulbildung ist auf die berufliche Bildung ausgerichtet und hochgradig spezialisiert. Nach den Ergebnissen der Hochschulstatistik wurden im Jahr 1995 in insgesamt 248 Studienfächern Prüfungen abgelegt. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit ein Ausbildungssystem, welches in so starkem Maße die Erstausbildung und frühzeitige professionelle Spezialisierung am Anfang des Erwerbslebens betont, den Qualifizierungsanforderungen einer durch raschen technologischen Wandel und veränderte Organisationsstrukturen geprägten Wirtschaft gerecht werden kann.¹³²

Ein rascher technologischer Wandel und eine hiermit verbundene stetige Entwertung spezifischen Humankapitals verkürzen die Amortisationsperioden der beruflichen Ausbildungsinvestitionen und verringern so die Bereitschaft bei Arbeitnehmern und Unternehmern, Investitionen in die berufliche Erstausbildung

¹³¹ Vgl. unter anderem Dertouzos et al. (1989), Porter (1998) und Smyser (1993).

¹³² Vgl. hierzu die prägnante Analyse in Büchtemann und Vogler-Ludwig (1997).

vorzunehmen. Die berufliche Spezialisierung auf ein relativ enges Spektrum an Qualifikationen und Fähigkeiten erschwert darüber hinaus die Einführung innovativer Formen der Arbeitsorganisation, die eine Befähigung zur berufsfeldübergreifenden Kommunikation und Aufgabenintegration erfordern. Schließlich bergen die im deutschen System der beruflichen Bildung angelegte frühzeitige Festlegung auf ein relativ eng definiertes Bündel an Kompetenzen und die damit verbundenen Einkommens- und Statusansprüche die Gefahr, dass sich Widerstand gegen den notwendigen technologischen Wandel formiert, da dieser mit einer zumindest partiellen Entwertung beruflicher Erstqualifikationen einhergeht. Es ist daher nicht auszuschließen, dass das Ausbildungssystem eine wesentliche Ursache für die technologische „Nischenstrategie“ deutscher Unternehmen darstellt. Dies äußert sich in einer starken Betonung inkrementaler Innovationen auf der Grundlage traditioneller Basistechnologien und in einer relativen Schwäche im Bereich der Hochtechnologie (Klodt, Stehn et al. 1994). Die deutsche Bildungspolitik sollte sich unter diesen Bedingungen verstärkt der Frage widmen, inwieweit die Intensivierung der inter- und intraindustriellen Arbeitsteilung — bei allen Vorteilen, die das duale Ausbildungssystem im internationalen Vergleich aufweist — eine stärkere Konzentration auf die Vermittlung allgemeiner, berufsfeldübergreifender Lehrinhalte erfordert (Foders 1999).

Eine solche Richtungsänderung in der Bildungspolitik von der Vermittlung relativ enger, fachspezifischer Kenntnisse hin zu einer stärkeren Betonung fachübergreifender Lehrinhalte wird ihre Wirkungen allerdings erst in der langen Frist entfalten können. Es ist daher zu erwarten, dass auch in absehbarer Zukunft die durch den weltwirtschaftlichen Strukturwandel bedingte Humankapitalintensivierung der Arbeitsnachfrage der „generativen“ Veränderung des Arbeitsangebots vorauseilen wird. Um in dieser Phase des generativen Wechsels die Arbeitslosigkeit geringer qualifizierter Arbeitskräfte so gering wie möglich zu halten, gilt es einerseits, das Angebot an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zu verdichten (Stichwort „lebenslanges Lernen“), und andererseits, die Lohnstruktur in Deutschland flexibler als bisher zu gestalten.

Besondere Bedeutung kommt der qualifikatorischen Lohnstruktur zu, denn die Arbeitslosenquote der Gruppe der Geringerqualifizierten lag in Deutschland im Zeitraum 1983–1995 stets über der der Mittel- und Höherqualifizierten. Auch der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosenquote nach der Rezession von 1993 fiel für die Geringerqualifizierten stärker aus als für die Erwerbstätigen mit mittlerer und hoher Qualifikation. Im gleichen Zeitraum ist in Deutschland die qualifikatorische Lohndifferenzierung zwischen Personen mit hoher und geringer Qualifikation bzw. mit mittlerer und geringer Qualifikation zurückgegangen. Die Entwicklung der qualifikatorischen Lohndifferenzierung hat daher die Wirkungen des Strukturwandels in der internationalen Arbeitsteilung eher noch verstärkt als gemindert. Ein wesentlicher Grund für diese Tendenz dürften die insti-

tutionellen Rigiditäten am Arbeitsmarkt sein, die noch dadurch in ihrer Wirkung verstärkt werden, dass der Lohnfindungsspielraum in Tarifverhandlungen durch den stetig steigenden Steuer- und Abgabenkeil mehr und mehr eingeschränkt wird (Siebert 1997b, 1997c; SVR 1999).

Neben einer stärker ausdifferenzierten qualifikatorischen Lohnstruktur kann auch eine Flexibilisierung der intersektoralen und interregionalen Lohnstruktur dazu beitragen, die Wirkungen des weltwirtschaftlichen Strukturwandels in der Phase eines generativen Wechsels im Arbeitsangebot abzufedern (vgl. hierzu auch Klodt, Stehn et al. 1994). Die intersektorale und interindustrielle Lohnstruktur müsste so flexibel sein, dass schwere Strukturkrisen, die auf bestimmte arbeitsintensive Wirtschaftsbranchen konzentriert sind, in ihrer Beschäftigungswirkung gemindert werden können. Dies würde die Zahl der entlassenen immobilen Industriearbeiter, die anderenfalls nur schwer wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren wären, begrenzen. Darüber hinaus gäbe es den vergleichsweise mobilen Industriearbeitern, die leichter eine alternative Beschäftigung finden, einen finanziellen Anreiz, in Wachstumsbranchen zu wechseln. Eine höhere intersektorale Lohnflexibilität würde daher insgesamt bewirken, dass unter sonst gleichen Bedingungen mehr industrielle Arbeitsplätze erhalten bleiben, ohne dass die intersektorale und interindustrielle Mobilität der Arbeitskräfte beeinträchtigt würde.

Schließlich sollte in jenen Regionen, die durch eine dauerhaft überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit infolge einer schweren industriellen Krise betroffen sind, das Lohnniveau gegenüber dem Bundesdurchschnitt sinken. Denn ein relativ niedriges Lohnniveau erhöht die Profitabilität von Investitionen und schafft auf diese Weise die Voraussetzungen, um das für einen überdurchschnittlichen Abbau der Arbeitslosigkeit nötige Sachkapital zu attrahieren. Soweit einzelne Gruppen von Beschäftigten mit überdurchschnittlichen Qualifikationsprofilen von einer Abwanderung aus der Region abgehalten werden sollen, müsste diese allgemeine Lohndifferenzierung zwischen den Regionen mit einer Lohndifferenzierung nach qualifikationsbedingter Knappheit innerhalb der jeweiligen Region einhergehen.

Allerdings ist es nicht ausgeschlossen, dass eine langfristig konzipierte Reform des deutschen Bildungssystems und eine stärkere Lohndifferenzierung nicht ausreichen, um eine Anpassung des Arbeitsangebots an die Arbeitsnachfrage in der kurzen Frist zu gewährleisten. Vor allem für Problemgruppen am Arbeitsmarkt — wie etwa Langzeitarbeitslose — dürften weitergehende Qualifizierungsmaßnahmen eine notwendige Bedingung für eine erfolgreiche und dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt darstellen. Wie eine an Effizienzmaßstäben orientierte Fortbildung für Problemgruppen am Arbeitsmarkt aussehen könnte, wird im folgenden Abschnitt diskutiert.

II. Qualifizierung und aktive Arbeitsmarktpolitik

Die Beschäftigungswirkungen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die auf eine Fortbildung arbeitsloser Erwerbspersonen setzt, sind weder eindeutig noch unumstritten. So hat die Analyse der aktiven Arbeitsmarktpolitik Dänemarks und der Niederlande in Kapitel E verdeutlicht, dass dort infolge der Qualifizierungsprogramme zwar die offizielle Arbeitslosenquote gesunken ist, die erweiterte Arbeitslosenquote hiervon aber weitgehend unberührt geblieben ist. Offenbar ist es nur in geringem Maße gelungen, die negativen Rückwirkungen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik auf den regulären Arbeitsmarkt zu begrenzen.

Theoretische Wirkungen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik

Grundsätzlich wird erwartet, dass eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die sich vornehmlich auf Qualifizierungsprogramme stützt, dazu beiträgt, die Produktivität arbeitsloser Erwerbspersonen zu erhöhen und auf diese Weise deren Beschäftigungschancen zu verbessern. Dies ist insbesondere für Langzeitarbeitslose von Bedeutung, da ihnen über einen längeren Zeitraum die Möglichkeit genommen wurde, am Arbeitsplatz Humankapital zu bilden (Layard et al. 1991; Pissarides 1992). Der Produktivitätseffekt qualifikationsbildender Maßnahmen kann darüber hinaus die Anpassung des Arbeitsangebots an die durch den Strukturwandel des Produktionsprozesses und die Globalisierung beschleunigte Veränderung der Arbeitsnachfrage verbessern. Eine größere Übereinstimmung zwischen den Qualifikationsanforderungen ausgeschriebener Arbeitsplätze und dem Qualifikationsprofil der Arbeitssuchenden könnte auch eine dämpfende Wirkung auf den Lohnbildungsprozess ausüben und so zu einer Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsnachfrage beitragen (Calmfors und Lang 1993).

Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik dürften darüber hinaus einem Schrumpfen des effektiven Arbeitsangebots entgegenwirken. Eine durch Qualifizierung verringerte Verweildauer in Arbeitslosigkeit kann verhindern, dass Erwerbslose aufgrund der nachhaltigen Entwertung ihres Humankapitals die Intensität der Arbeitsplatzsuche verringern oder gar völlig aus dem Erwerbspersonenpotential ausscheiden (Calmfors 1994). Ein relativ hohes effektives Arbeitsangebot stellt sicher, dass sich die Beschäftigten als Insider am Arbeitsmarkt stets einer potentiellen Konkurrenz gegenübersehen und dadurch zu zurückhaltenden Lohnforderungen veranlasst werden. In eine ähnliche Richtung wirkt der Produktivitätseffekt, da eine tendenzielle Angleichung des Humankapitals von Insidern und Outsidern den dominierenden Einfluss der Insider auf die Lohnbildung begrenzt.

Schließlich können Qualifizierungsmaßnahmen auch als ein Instrument zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit von Erwerbslosen dienen. In Zeiten einer hohen Arbeitslosigkeit ist es der Arbeitsverwaltung weitgehend unmöglich, die Arbeitswilligkeit und damit die Berechtigung von staatlichen Unterstützungsleistungen durch reguläre Arbeitsplatzangebote zu überprüfen. Wird der Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe — zumindest bis zu einer bestimmten Höhe — an die Teilnahme an einem Weiterbildungsprogramm gekoppelt, so kann eine aktive Arbeitsmarktpolitik dazu beitragen, staatliche Maßnahmen auf die wirklich Arbeitsplatzsuchenden zu konzentrieren und die Suchintensität der Erwerbslosen zu erhöhen.

Diesen zu erwartenden positiven Effekten von Qualifizierungsmaßnahmen auf die Beschäftigung steht eine Vielzahl von möglichen Gegenwirkungen gegenüber, die die Ziele einer aktiven Arbeitsmarktpolitik konterkarieren können. Zunächst ist generell anzuzweifeln, ob staatliche Fortbildungsprogramme ein geeignetes Instrument sind, Arbeitslose mit einem marktgerechten Humankapital auszustatten. Denn staatliche Institutionen verfügen nur bedingt über das notwendige Wissen, um unmittelbar verwertbares Humankapital effizient zu vermitteln. Insofern besteht grundsätzlich die Gefahr, dass staatliche Qualifizierungsprogramme am Marktbedarf vorbeiziehen und die Produktivitätssteigerungen der Programmteilnehmer — gemessen am (finanziellen) Aufwand — eher gering ausfallen.

Darüber hinaus können Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte die per saldo zu beobachtenden Beschäftigungseffekte staatlicher Weiterbildungsmaßnahmen verringern. So ist es nicht ausgeschlossen, dass geförderte Arbeitslose lediglich anstelle anderer, nicht geförderter Arbeitsloser eine Beschäftigung finden, bereits beschäftigte Insider von ihren Arbeitsplätzen verdrängen oder auch ohne staatliche Weiterqualifizierung den Weg zurück in die Beschäftigung gefunden hätten. Es liegt auf der Hand, dass diese Effekte insbesondere bei staatlich subventionierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auftreten. Empirische Studien für Australien (Department of Employment 1989), Irland (Breen und Halpin 1989) und die Niederlande (de Koning et al. 1992) zeigen, dass die kombinierten Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte zwischen 70 und 90 Prozent der geschaffenen Arbeitsplätze betragen können. Allerdings hat Richardson (1997) gezeigt, dass die Beschäftigungswirkungen deutlich höher ausfallen, wenn die Maßnahmen gezielt auf die Förderung von Langzeitarbeitslosen abstellen.

Ein explizites Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Allgemeinen und staatlicher Fortbildungsprogramme im Besonderen ist es, die mit Arbeitslosigkeit verbundenen Wohlfahrtsverluste der betroffenen Erwerbspersonen so weit wie möglich zu reduzieren. Dies kann zum einen dadurch erreicht werden, dass die Transferleistungen im Rahmen von Arbeitsmarktprogrammen höher ausfallen als

die reguläre Arbeitslosenunterstützung. In diesem Fall dürften staatliche Qualifizierungsprogramme ähnliche Effekte auf die Anreizstrukturen ausüben wie die Höhe der Arbeitslosenunterstützung. Zum anderen werden die Wohlfahrtsverluste bereits dadurch reduziert, dass die Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen die Chancen auf eine zukünftige Beschäftigung erhöhen und die Einkommensverluste aus einer Abwertung des Humankapitals begrenzen.

Allerdings können von einer Begrenzung der Wohlfahrtsverluste unerwünschte Nebenwirkungen — vor allem im Hinblick auf das Lohnfindungsverhalten von Insidern am Arbeitsmarkt — ausgehen, die dem übergeordneten Ziel eines gesamtwirtschaftlich höheren Beschäftigungsstandes zuwiderlaufen (Calmfors und Forslund 1991; Calmfors und Nymoer 1990). Denn die Mehrzahl der einschlägigen Lohnfindungsmodelle postuliert einen negativen Zusammenhang zwischen einer Reduzierung der Wohlfahrtseffekte aus einem Arbeitsplatzverlust und dem gesamtwirtschaftlichen Lohnniveau. So wird in Gewerkschafts- und Verhandlungsmodellen realistischerweise unterstellt, dass Gewerkschaften in Lohnverhandlungen zwischen den Wohlfahrtsgewinnen, die den Beschäftigten aus einer Lohnerhöhung entstehen, und den Wohlfahrtsverlusten, die die infolge einer Lohnanhebung entlassenen Arbeitnehmer zu tragen haben, abwägen (McDonald und Solow 1981; Layard et al. 1991). Ein ähnliches Ergebnis ergibt sich aus Effizienzlohnmodellen, die postulieren, dass Arbeitgeber bei sinkenden Wohlfahrtsverlusten aus Arbeitslosigkeit höhere Löhne zu zahlen haben, um eine Kündigung qualifizierter Mitarbeiter zu verhindern (Shapiro und Stiglitz 1984). In diesen Fällen ist es nicht ausgeschlossen, dass eine aktive Arbeitsmarktpolitik reguläre Beschäftigungsverhältnisse verdrängt. Diese Gefahr dürfte jedoch umso geringer ausfallen, je stärker arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf spezielle Problemgruppen am Arbeitsmarkt — wie etwa Langzeitarbeitslose — abzielen.

Eine Begrenzung des mit der Arbeitslosigkeit einhergehenden Wohlfahrtsverlustes durch staatliche Qualifizierungsprogramme kann auch zu einer Verringerung der Suchintensität der Arbeitslosen und somit zu einer Abnahme der Wettbewerbsintensität für Insider und letztlich zu einem höheren gesamtwirtschaftlichen Lohnniveau führen („locking-in“-Effekt). Dieser lohnsteigernde Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass staatliche Qualifizierungsprogramme ein Moral-Hazard-Verhalten der Tarifvertragsparteien begünstigt (Calmfors 1995). Reagiert der Staat auf die aktuellen Arbeitsmarktprobleme mit einer Intensivierung öffentlicher Fortbildungsprogramme, so signalisiert er, dass er bereit ist, die Verantwortung für die Beschäftigungslage zu übernehmen. Unter diesen Bedingungen entstehen Anreize für die Tarifvertragsparteien, bei der Lohnfindung marktwirtschaftliche Signale, die eher in Richtung einer stärkeren qualifikatorischen Lohndifferenzierung und moderater Lohnabschlüsse weisen, mehr und mehr außer Acht zu lassen.

Mikroökonomische Wirkungsanalysen

Aufgrund der zu erwartenden gegenläufigen direkten und indirekten Wirkungen sind die Beschäftigungseffekte einer aktiven Arbeitsmarktpolitik letztlich nur durch empirische Analysen abzuschätzen. So lässt sich mit Hilfe mikroökonomischer Wirkungsanalysen überprüfen, ob die ergriffenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen generell, also ohne die Berücksichtigung möglicher indirekter Nebenwirkungen, in der Lage sind, die gesetzten Ziele wie etwa die Erhöhung der Beschäftigungschancen, der Dauerhaftigkeit der Beschäftigung oder der Entlohnung der Programmteilnehmer zu erreichen. Ein besonderes Problem dieser Ansätze ist es, geeignete Verfahren zur Abbildung der Arbeitsmarktwirkungen zu entwickeln, die im (hypothetischen) Fall einer Nichtteilnahme an Arbeitsmarktprogrammen zu erwarten wären, da nur so mögliche Mitnahmeeffekte identifiziert werden können. Dieses Problem wird noch dadurch verstärkt, dass die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik häufig auf Problemgruppen wie etwa Langzeitarbeitslose abzielen und daher der Arbeitsmarkterfolg der nicht an einschlägigen staatlichen Programmen teilnehmenden Arbeitslosen nicht als ein Indikator für die hypothetischen Arbeitsmarkteffekte verwendet werden kann (Prey et al. 1997: 18 ff.). Die meisten der vorliegenden Studien streben daher an, die Nettowirkungen staatlicher Arbeitsmarktprogramme durch die Bildung geeigneter Kontrollgruppen oder die Berücksichtigung möglichst detaillierter persönlicher Merkmale der Arbeitslosen in den geschätzten Regressionsgleichungen zu bestimmen. Bei der Interpretation der Ergebnisse einschlägiger empirischer Studien ist daher zu beachten, dass die Qualität der jeweiligen Wirkungsanalysen wesentlich von der adäquaten Berücksichtigung einer möglichen Selektionsverzerrung bestimmt wird.

Aus einer umfassenden internationalen Bestandsaufnahme empirischer Untersuchungen zu den mikroökonomischen Arbeitsmarkteffekten staatlicher Fortbildungsprogramme, die die OECD (1993) durchgeführt hat, geht hervor, dass der Erfolg der Programme je nach Ausgestaltung der Maßnahmen sehr unterschiedlich ist. So scheinen Programme, die für alle Arbeitslosen offen sind, eine geringere Erfolgsquote zu haben als Maßnahmen, die auf die Förderung bestimmter Problemgruppen oder die Vermittlung spezifischer Fähigkeiten abzielen. Vor allem eine Ausrichtung der Programminhalte anhand der spezifischen Anforderungen der Unternehmen, wie es etwa im kanadischen „skill-shortage-program“ der Fall ist, dürfte die Beschäftigungschancen der Programmteilnehmer erhöhen. Allerdings setzen solche, auf bestimmte Anforderungsprofile abgestimmte Lehrinhalte ein gewisses Mindestmaß an allgemeiner und fachlicher Qualifikation der Arbeitslosen voraus, so dass diese Maßnahmen gerade für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt kaum geeignet sind. Aber auch Programme, die sich in ihrer Ausrichtung direkt an Langzeitarbeitslose wenden, weisen eine relativ hohe Erfolgsquote auf. Insgesamt deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass Fortbil-

dungsprogramme im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik insbesondere dann die Beschäftigungsaussichten der Programmteilnehmer verbessern, wenn es gelingt, möglichst homogene Zielgruppen zu identifizieren, deren Qualifikationsdefizite durch spezifisch abgestimmte Programminhalte zu verringern sind.

Auch für die in Deutschland ergriffenen Weiterqualifizierungsmaßnahmen liegen einige mikroökonomische Wirkungsanalysen vor. So weist die in Kapitel D durchgeführte Analyse der Verweildauer in Arbeitslosigkeit darauf hin, dass staatliche Fortbildungsmaßnahmen dazu beitragen, die Dauer der Arbeitslosigkeit von Erwerbslosen zu verringern. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Prey et al. (1997) in einer auf dem Arbeitsmonitor Ost basierenden ökonometrischen Analyse der in Ostdeutschland insgesamt und in Sachsen initiierten betrieblichen und sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen. Sie zeigen, dass die im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) durchgeführten Fortbildungsprogramme auf — gemessen an den Beschäftigungsaussichten und den Verdienstmöglichkeiten — besonders benachteiligte Arbeitslose abzielen. Unter Berücksichtigung dieses Selektionsniveaus verbessern AFG-geförderte Qualifikationsmaßnahmen sowohl in Ostdeutschland insgesamt als auch in Sachsen die kurzfristigen und langfristigen Beschäftigungschancen der Teilnehmer. Für Ostdeutschland insgesamt führen diese Maßnahmen sogar zu einer Angleichung an das Niveau der Nichtteilnehmer, während in Sachsen die Teilnehmer der Programme weiterhin eine leicht unterdurchschnittliche Beschäftigungswahrscheinlichkeit aufweisen.

Pannenberg (1995) untersucht die Wirkungen der inner- und außerbetrieblichen Weiterbildung in West- und Ostdeutschland auf der Grundlage der Daten des Sozio-oekonomischen Panels. Er zeigt, dass innerbetriebliche Fortbildungsmaßnahmen zu signifikanten Einkommenserhöhungen für die Teilnehmer führen und die Wiederbeschäftigungschancen von Teilnehmern an außerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen in Westdeutschland durch kurz- und mittelfristige Förderprogramme erhöht werden. Dies gilt auch für die im Rahmen des AFG durch Unterhaltsgeld geförderten Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Im Gegensatz zu Westdeutschland wirken sich in Ostdeutschland insbesondere längere Qualifizierungsmaßnahmen positiv auf die Wiederbeschäftigungschancen und die Einkommensentwicklung aus.

Pfeiffer und Brade (1995) zeigen anhand der Auswertung einer Stichprobe des Mikrozensus 1991, dass die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen das — um Arbeitszeiteffekte bereinigte — Einkommen der Teilnehmer um durchschnittlich 5,3 Prozent erhöht. Allerdings variiert der Einkommenseffekt sehr stark mit der Art und der Dauer des Fortbildungsprogramms.

Im Widerspruch zu den Ergebnissen dieser Arbeiten kommt Lechner (1995) auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels zu dem Ergebnis, dass

Maßnahmen der außerbetrieblichen Fortbildung in Ostdeutschland weder positive Beschäftigungseffekte noch signifikante Einkommenseffekte aufweisen.

Die vorgestellten mikroökonomischen Wirkungsanalysen bieten Anhaltspunkte über die — um Mitnahmeeffekte bereinigten — direkten Beschäftigungswirkungen staatlicher Fortbildungsmaßnahmen. Sie lassen jedoch keine Rückschlüsse auf die gegenläufigen indirekten Wirkungen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik — wie etwa Substitutions-, Verdrängungs- und Lohndruckeffekte — zu und sind daher lediglich in der Lage, Bruttoeffekte abzubilden. Um die indirekten Arbeitsmarkteffekte zu berücksichtigen, ist es notwendig auf makroökonomische Wirkungsanalysen zurückzugreifen.

Makroökonomische Wirkungsanalysen

Ein nahe liegender Ansatz ist es, die gesamtwirtschaftlichen (Netto-)Beschäftigungswirkungen aktiver Arbeitsmarktprogramme mit Hilfe einer Beschäftigungsgleichung zu schätzen, die neben anderen beschäftigungsrelevanten Einflussgrößen auch die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik als erklärende Variable enthält. Allerdings weist eine solche Vorgehensweise ein schwerwiegendes Endogenitätsproblem auf. Denn es kann realistischerweise unterstellt werden, dass Regierungen insbesondere in Zeiten einer hohen Arbeitslosigkeit ihre aktiven Arbeitsmarktprogramme ausweiten. In diesem Fall stellt der zu einem Zeitpunkt zu beobachtende Beschäftigungsstand gleichzeitig eine exogene Variable zur Erklärung der (endogenen) Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dar. Die Schätzergebnisse sind unter diesen Bedingungen kaum noch sinnvoll zu interpretieren. Aufgrund dieser methodischen Probleme sind Beschäftigungsgleichungen bisher lediglich in zwei Arbeiten geschätzt worden, die das Endogenitätsproblem zumindest ansatzweise dadurch umgehen, dass sie im Rahmen von Länderquerschnittsanalysen durchschnittliche Effekte für mehrere Länder innerhalb eines längeren Zeitraums schätzen.

Die OECD (1993) schätzt die Beschäftigungseffekte der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik für einen Querschnitt von 21 OECD-Ländern im Zeitraum 1985–1990. Als weitere erklärende Variable berücksichtigt sie in ihrer Beschäftigungsgleichung die Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts und der Reallöhne sowie eine Variable, die die Wirkungen des Bruttoinlandsprodukts und der aktiven Arbeitsmarktpolitik zusammenfasst (Interaktionsvariable). Die Schätzergebnisse weisen einen signifikant negativen Einfluss der Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf die Beschäftigung aus. Dieses Ergebnis wird von der OECD als ein Ausdruck des Endogenitätsproblems interpretiert: Bei einem relativ hohen (niedrigen) Beschäftigungsstand werden die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik verringert (erhöht). Dagegen hat die Interaktionsvariable im Hinblick auf Qualifizierungsmaßnahmen einen positiven Einfluss

auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung. Offenbar hat in Ländern mit relativ hohen Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts eine höhere positive Wirkung auf das Beschäftigungswachstum als in Ländern, die der Fortbildung von Erwerbslosen ein geringeres Gewicht beimessen.

Kraft (1994) untersucht die Beschäftigungseffekte von Qualifizierungsmaßnahmen im Zeitraum 1973–1988 in einer Länderquerschnittsanalyse für Deutschland, Frankreich, Österreich, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Er unterscheidet zwischen Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe) und Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Vermittlungsdienste und Lohnsubventionen). Seine Schätzergebnisse weisen darauf hin, dass Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen signifikant positive Beschäftigungseffekte bewirken, während Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung signifikant verringern. Angesichts des nicht vollständig gelösten Endogenitätsproblems sind sowohl die Ergebnisse der Analyse von Kraft (1994) als auch die der OECD (1993) jedoch mit Vorsicht zu interpretieren.

Andere makroökonomische Wirkungsanalysen zielen auf den Einfluss einer aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Lohnfindung ab. Diese Analysen sind von besonderer wirtschaftspolitischer Bedeutung, da arbeitsmarktpolitische Maßnahmen den Lohndruck sowohl vermindern als auch erhöhen können. Er vermindert sich, wenn eine Qualifizierung von Erwerbslosen zu einer höheren Wettbewerbsintensität auf dem Arbeitsmarkt führt; er erhöht sich, wenn die Wohlfahrtsgewinne aus Qualifizierungsmaßnahmen Arbeitnehmer dazu veranlassen, die mit einer Arbeitslosigkeit verbundenen Risiken als eher gering einzuschätzen. Der empirische Ansatz der einschlägigen Studien basiert auf der Schätzung von Lohngleichungen: Die Entwicklung des Reallohns wird neben anderen Einflussvariablen mit der Höhe der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik erklärt. Der überwiegende Teil der Arbeiten beschränkt sich auf den schwedischen Arbeitsmarkt. So kommt Calmfors (1991) in einer Zeitreihenanalyse zu dem Ergebnis, dass die schwedischen Arbeitsmarktprogramme insgesamt zu einer Erhöhung des Lohndrucks in Schweden führen und damit einer Verdrängung regulärer Beschäftigung Vorschub leisten. Dagegen zeigt Forslund (1992) anhand einer Zeitreihenschätzung, dass die schwedischen Arbeitsmarktprogramme, die eine Fortbildung von Erwerbslosen zum Ziel haben, die durchschnittlichen Reallöhne eher verringern als erhöhen. Dieses Ergebnis wird von Edin et al. (1993) bestätigt, die im Rahmen einer Querschnittsanalyse der regionalen Arbeitsmarktprogramme in Schweden zu dem Schluss kommen, dass regionale Qualifizierungsmaßnahmen in den betroffenen Regionen zu einer Verringerung des Lohndrucks beigetragen haben.

In der bereits zitierten Länderquerschnittsstudie von Kraft (1994) lassen die geschätzten Lohngleichungen weder positive noch negative Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik erkennen. Eine Querschnittsanalyse der OECD (1993) für 19 OECD-Länder kommt dagegen zu eindeutigeren Ergebnissen. In einer Mehrheit der untersuchten Länder, zu denen auch Deutschland zählt,¹³³ haben die durchgeführten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einen dämpfenden Einfluss auf die Lohnbildung. Lediglich in Irland und Spanien dominieren die loohnerhöhenden Effekte. Für eine dritte Gruppe von Ländern¹³⁴ konnte kein signifikanter Einfluss der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Lohnhöhe festgestellt werden.

Die vorliegenden mikro- und makroökonomischen Wirkungsanalysen lassen insgesamt den Schluss zu, dass Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik bei einer zielgerechten Ausgestaltung der Programme dazu beitragen können, Arbeitslosen den Weg zurück in die Beschäftigung zu erleichtern. Weitgehend im Dunkeln bleiben jedoch weiterhin die Rückwirkungen solcher Qualifizierungsprogramme auf den regulären Arbeitsmarkt. Zwar deuten die Ergebnisse der einschlägigen Studien darauf hin, dass die Nettobeschäftigungswirkungen von Qualifizierungsprogrammen — trotz möglicher Verdrängungs- und Substitutionseffekte — eher positiv ausfallen, dass der Lohndruck durch diese Programme eher gemindert als erhöht wird und dass daher die „schädlichen Nebenwirkungen“ von Qualifizierungsmaßnahmen wohl geringer ausfallen als vielfach befürchtet wird. Allerdings bleiben diese Schlussfolgerungen angesichts der methodischen Probleme und der — mit wenigen Ausnahmen — relativ engen Länderabgrenzung der vorliegenden Wirkungsanalysen mit Unsicherheit behaftet.

Kriterien für eine effiziente aktive Arbeitsmarktpolitik

Von besonderer Bedeutung ist es daher, arbeitsmarktpolitische Qualifizierungsmaßnahmen von vornherein so auszugestalten, dass die zu erwartenden negativen Rückwirkungen möglichst gering bleiben. Die vorangegangenen Überlegungen zu den theoretischen Wirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen sowie die Ergebnisse der vorliegenden empirischen Studien verdeutlichen, dass insbesondere die folgenden Punkte von Bedeutung sind:¹³⁵

Die Qualifizierungsmaßnahmen sollten sich auf besonders *benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt* konzentrieren. Vor allem eine gezielte Förderung von

¹³³ Außer Deutschland gehören zu dieser Gruppe: Australien, Japan, die Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und die Vereinigten Staaten.

¹³⁴ Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Italien, Kanada und das Vereinigte Königreich.

¹³⁵ Vgl. hierzu vor allem Calmfors (1994), Richardson (1997), SVR (1995), Berthold und Fehn (1997) sowie Prey et al. (1997).

Langzeitarbeitslosen verspricht positive Effekte. Denn zum einen wird durch eine solche Konzentration eine Erhöhung des Lohndrucks weitgehend vermieden, da unter diesen Bedingungen die Rückfallposition der Insider durch die Qualifizierungsprogramme kaum verbessert wird. Zum anderen lassen sich hierdurch Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte in sehr engen Grenzen halten, da Langzeitarbeitslose keine engen Substitute für Insider darstellen und ohne eine Fortbildung kaum einen neuen Arbeitsplatz finden dürften.

Die Qualifizierungsmaßnahmen dürfen die *Eigenvorsorge und die Suchintensität der Arbeitnehmer* nicht verringern. Es ist daher von besonderer Bedeutung, dass die Unterstützungszahlungen an die Programmteilnehmer deutlich unter den entsprechenden Tariflöhnen liegen. Hierdurch kann auch verhindert werden, dass ein lohnpolitisches Fehlverhalten der Tarifvertragsparteien durch ein staatliches Angebot an großzügigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sanktioniert wird. Arbeitslose, die eine Teilnahme an angemessenen Qualifizierungsmaßnahmen ablehnen, sollten den Anspruch auf staatliche Transferleistungen verlieren.

Aus einer Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen dürfen *nicht automatisch neue Ansprüche auf Lohnersatzleistungen* entstehen, da ansonsten die Gefahr besteht, dass Arbeitslose, die kein Interesse an der Aufnahme einer Arbeit haben, nur deshalb an den Maßnahmen teilnehmen, um sich den Bezug von weiteren Unterstützungszahlungen zu sichern.

Der Schwerpunkt der Förderung sollte auf *Qualifizierungsmaßnahmen innerhalb von Unternehmen* gelegt werden. Zwar weisen die vorliegenden mikroökonomischen Wirkungsanalysen darauf hin, dass auch staatliche Fortbildungsprogramme Arbeitslosen den Wiedereinstieg in die Beschäftigung erleichtern können, aber die Bildung eines dauerhaften marktverwertbaren Humankapitals dürfte beim Training-on-the-Job eher gewährleistet sein als beim Training-off-the-Job. Eine besondere Herausforderung an die Wirtschaftspolitik ist es daher, marktkonforme Instrumente zu entwickeln, die es Arbeitslosen ermöglichen, ihr Qualifikationsprofil innerhalb von Unternehmen zu verbessern. Dabei gilt es insbesondere zu verhindern, dass durch diese Maßnahmen „reguläre“ Arbeitsplätze im privaten Sektor verdrängt werden. Auch in dieser Hinsicht kommt der konzentrierten Förderung von Langzeitarbeitslosen eine besondere Bedeutung zu.

Die in Kapitel E vorgenommene detaillierte Bestandsaufnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Dänemark und den Niederlanden zeigt, dass die Herausforderungen, die die Erfüllung dieser Kriterien an die Arbeitsmarktpolitik stellt, nicht leicht zu bewältigen sind. Auch die gegenwärtige aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist ein gutes Stück entfernt von einer an Effizienzmaßstäben orientierten Integration von Problemgruppen in den regulären Arbeitsmarkt. So setzt die Teilnahme an vielen Qualifizierungs- und Umschulungsprogrammen in Deutschland ein beträchtliches Niveau an allgemeinen und fachspezifischen

Kenntnissen und Fähigkeiten voraus, das von der Problemgruppe der Langzeitarbeitslosen kaum erklommen werden kann. Daher ist es nicht verwunderlich, dass in den Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland die eigentlichen Problemgruppen am Arbeitsmarkt im Vergleich zu den Kurzarbeitslosen unterrepräsentiert sind (Berthold und Fehn 1997: 21).

Falsche Anreize werden auch dadurch gesetzt, dass eine Ablehnung der Teilnahme an angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen nicht automatisch dazu führt, dass der Anspruch auf staatliche Unterstützungszahlungen reduziert wird oder erlischt. Anstelle dieses negativen Anreizes setzt die aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland auf die positiven Anreizwirkungen, die dadurch ausgelöst werden, dass eine Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen erneut zu einem Bezug von Arbeitslosengeld berechtigt. Durch diese Regelung dürfte Mitnahmeeffekten Tür und Tor geöffnet sein.

Ein weiteres Problem der deutschen Arbeitsmarktpolitik ist es, dass die Entlohnung der Teilnehmer an staatlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an den jeweiligen Tarifvertrag gekoppelt ist. Sie beträgt in der Regel 90 Prozent des Tariflohns und liegt somit deutlich über dem in anderen Ländern üblichen Niveau (Schömann 1995). Diese großzügige Regelung dürfte den Lohndruck in Deutschland erhöhen und die Suchintensität der Arbeitslosen erheblich verringern, da der Anreiz, in den regulären Arbeitsmarkt zu wechseln, vermindert wird. Dies gilt insbesondere für die jungen Bundesländer, da dort etwa 75 Prozent der Unternehmen nicht tarifgebunden sind und es daher nicht ausgeschlossen ist, dass dort die Entlohnung der Teilnehmer an staatlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nur geringfügig unter oder in Einzelfällen sogar über der im regulären Arbeitsmarkt liegt (SVR 1995).

Schließlich wird die Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland auch dadurch eingeschränkt, dass die weit überwiegende Zahl der Programme auf Fortbildung und Umschulung oder auf staatliche Arbeitsbeschaffung setzt und daher ein Training-on-the-Job in Unternehmen, das in besonderem Maße die Akkumulation von marktverwertbarem Humankapital fördert, deutlich zu kurz kommt. Angesichts dieser Schwächen erscheint es unumgänglich, dass sich die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland in Zukunft stärker an den skizzierten Effizienzkriterien orientiert.

Qualifizierungsgutscheine als Kernelement der Arbeitsmarktpolitik

Ein Vorschlag, der diese Effizienzkriterien in weiten Teilen erfüllt, ist das sogenannte „Benefit Transfer“-Programm, das von Snower (1995) und Orszag und Snower (1996) entworfen wurde. Die grundlegende Idee dieses Vorschlags ist es, anstelle von Arbeitslosigkeit die Qualifizierung von Erwerbslosen, insbesondere von Langzeitarbeitslosen, zu finanzieren. Neben ihren Unterstützungszah-

lungen erhalten Arbeitslose, die über einen längeren Zeitraum als erwerbslos gemeldet sind, einen Qualifizierungsgutschein. Der Wert dieses Gutscheins entspricht, über die gesamte Gültigkeitsdauer gerechnet, dem Anspruch des Arbeitslosen auf Unterstützungszahlungen zuzüglich der vom Staat getragenen Kosten für die Sozialversicherung des Arbeitslosen. Den Arbeitslosen steht es frei, weiterhin Unterstützungszahlungen zu beziehen oder den Qualifizierungsgutschein bei Unternehmen einzulösen, die bereit sind, sie zu beschäftigen. Machen sie von der Qualifizierungsoption Gebrauch, so erhält ihr Arbeitgeber den Gegenwert des Gutscheins von der Arbeitsverwaltung und der Anspruch auf Unterstützungszahlungen erlischt für die Dauer der Beschäftigung. Um Anreize für eine Investition in das Humankapital der Arbeitslosen zu geben, erhalten die Arbeitgeber bei Vorlage des Gutscheins einen zusätzlichen staatlichen Zuschuss zu den Lohnkosten, wenn sie nachweisen, dass der vormals erwerbslose Arbeitnehmer nicht nur beschäftigt, sondern auch weiterqualifiziert wird. Um zu verhindern, dass Unternehmen ihre betriebsinternen Fortbildungsmaßnahmen vorrangig auf die Vermittlung betriebsspezifischer Kenntnisse und Fähigkeiten konzentrieren und somit die alternativen Beschäftigungschancen des Gutscheininhabers einschränken, sollten die Programme vornehmlich zu zertifizierbaren Qualifikationen führen.

Damit der von den Insidern ausgeübte Lohndruck durch die Ausgabe von Qualifizierungsgutscheinen nicht erhöht wird und Verdrängungs- und Substitutionseffekte weitgehend vermieden werden, sollten Arbeitslose erst nach einer längeren Arbeitslosigkeitsdauer einen Anspruch auf einen Qualifizierungsgutschein erwerben. Bei der Bemessung dieser Wartezeit gilt es, zwei Effekte gegeneinander abzuwägen. Einerseits dürfte sich das Humankapital eines Arbeitslosen umso stärker entwerten, je länger seine Erwerbslosigkeit anhält. Dies spricht dafür, die Wartezeit möglichst kurz zu bemessen. Andererseits steigen die Lohndruck-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte bei einer Erweiterung des Kreises der Gutscheineempfänger auf Kurzarbeitslose überproportional stark an. Angesichts dieser gegenläufigen Effekte sieht das „Benefit Transfer“-Programm eine Wartezeit von sechs Monaten vor. Da die Einstellungschancen mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer sinken, wächst der Wert des monatlichen Gutscheins — bis zu einem festgelegten Höchstbetrag — mit der Länge der Arbeitslosigkeit. Gelingt einem Arbeitslosen mit Hilfe des Qualifizierungsgutscheins der Weg zurück in die Beschäftigung, so sinkt — parallel zur Akkumulation neuen Humankapitals — der monatliche Gutscheinbetrag mit zunehmender Dauer des Beschäftigungsverhältnisses sukzessive auf null. Von besonderer Bedeutung ist, dass der über den gesamten Förderzeitraum gewährte Förderungsbetrag den Anspruch auf staatliche Unterstützungsleistungen nicht übersteigt, da anderenfalls die Gefahr besteht, dass Unternehmen Arbeitslose nur zum Schein beschäftigen.

Ein in die bestehende Arbeitslosenunterstützung integriertes System von Qualifizierungsgutscheinen weist eine Vielzahl von Vorteilen auf.¹³⁶ So verringert es die negativen Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot, die das gegenwärtige System der Unterstützungszahlungen verursacht, indem es Arbeitslosigkeit aus Abgaben und Steuern auf die Erwerbstätigkeit finanziert. Die Ausgestaltung der Finanzierung bleibt zwar im Gutscheinmodell unverändert, es wirkt aber diesen negativen Anreizwirkungen dadurch entgegen, dass es den Grenzsteuersatz im Übergangsbereich zwischen dem Empfang staatlicher Transferzahlungen und dem regulären Arbeitsmarkt für einige Zeit deutlich unter die 100-Prozent-Marke drückt und so einen Ausweg aus der viel zitierten „Arbeitslosigkeitsfalle“ weist. Denn im Rahmen des Gutscheinsystems behalten die Arbeitslosen — zumindest für eine Übergangszeit — auch dann noch einen Anspruch auf Unterstützungszahlungen, wenn sie einer bezahlten Beschäftigung nachgehen. Auf diese Weise dürfte sich die Suchintensität der Arbeitslosen und damit auch das effektive Arbeitsangebot erhöhen.

Darüber hinaus erhalten Outsider mit den Qualifizierungsgutscheinen ein Instrument an die Hand, das es ihnen ermöglicht, den Lohn der Insider temporär gemäß ihrer Qualifizierungsdefizite zu unterbieten. Dies ist insbesondere für die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt von Bedeutung, da es hier den Tarifvertragsparteien bisher nicht gelungen ist, sich auf ein System von Einstiegsgehältern unterhalb der Tariflöhne zu einigen, das geringer qualifizierten Erwerbslosen die Möglichkeit eröffnen würde, trotz der Abwertung ihres Humankapitals den Weg zurück in eine reguläre Beschäftigung zu finden. In einem Gutscheinsystem verschärft sich daher der Wettbewerb für die Insider. Im Gegensatz zu anderen Varianten einer aktiven Arbeitsmarktpolitik dürften Qualifizierungsgutscheine unter diesen Bedingungen dazu beitragen, den gesamtwirtschaftlichen Lohndruck zu mildern. Dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass Qualifizierungsgutscheine die innerbetriebliche und nicht die außerbetriebliche Humankapitalbildung fördern und so eher als traditionelle Fortbildungsprogramme sicherstellen können, dass die vermittelten Qualifikationen und Fähigkeiten den Bedürfnissen des Marktes entsprechen.

Das „Benefit Transfer“-Programm bietet weiterhin den Vorteil, dass es explizit auf Langzeitarbeitslose abstellt und damit mögliche Substitutions- und Verdrängungseffekte in engen Grenzen hält. Zwar wird es bei einer spezifischen Förderung ausgewählter Gruppen von (potentiellen) Arbeitnehmern nie vollständig zu verhindern sein, dass Insider durch geförderte Outsider verdrängt werden, aber die Konzentration auf die Förderung von Langzeitarbeitslosen, die nur sehr bedingt Substitute für Insider darstellen, wirkt diesen unerwünschten Effekten entgegen. Auch der mit der Beschäftigungsdauer sinkende Gegenwert

¹³⁶ Vgl. hierzu auch Berthold und Fehn (1997). Zu den grundsätzlichen Vorzügen eines Systems von Qualifizierungsgutscheinen siehe auch Siebert und Klodt (1991).

der Gutscheine wirkt in diese Richtung. Außerdem ist zu beachten, dass die Erhöhung der Wettbewerbsintensität auf dem Arbeitsmarkt durch eine erfolgreiche Qualifizierung Arbeitsloser ein explizites Ziel von Qualifizierungsprogrammen darstellt, da hierdurch der gesamtwirtschaftliche Lohndruck vermindert wird.

Die Effektivität des „Benefit Transfer“-Programms könnte noch dadurch gesteigert werden, dass Zeitarbeitsunternehmen explizit in das System einbezogen werden (Schimmelpfennig 1999). Eine durch Qualifizierungsgutscheine geförderte Beschäftigung vormals Arbeitsloser bei Zeitarbeitsfirmen bietet zum einen den Vorteil, dass Gutscheininhaber ohne einen Wechsel des Arbeitgebers ihre Eignung für unterschiedliche Tätigkeiten testen können. Dies erleichtert die Bestimmung der spezifischen Qualifizierungsdefizite der geförderten Arbeitnehmer, die dann im Rahmen innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen abgebaut werden können. Zum anderen können Zeitarbeitsunternehmen aufgrund ihrer detaillierten Marktkenntnisse die Vermittlungschancen der Gutscheininhaber erhöhen. Als eine Art Intermediär am Arbeitsmarkt können sie so dazu beitragen, eine möglichst weitgehende Übereinstimmung zwischen den Qualifikationsprofilen der Gutscheininhaber und den Anforderungsprofilen ausgeschriebener Arbeitsplätze herzustellen. Dieses System der Qualifizierungsgutscheine könnte in einem weiteren Reformschritt auch mit einer Privatisierung der Arbeitslosenversicherung gekoppelt werden. In diesem Fall würden Arbeitnehmer mit privaten Versicherungsgesellschaften einen Vertrag über die Absicherung der Arbeitslosigkeit schließen.¹³⁷ Auch die hieraus resultierenden Ansprüche könnten im Rahmen eines Gutscheinsystems auf Unternehmen übertragen werden, die bereit sind, den Gutscheininhaber zu beschäftigen.

Gegen ein Gutscheinsystem, wie es hier beschrieben wurde, können auf den ersten Blick vor allem zwei Einwände geltend gemacht werden. Als erster Einwand ist zu beachten, dass jeder staatliche Eingriff, der auf eine Reduzierung der Wohlfahrtsverluste aus Arbeitslosigkeit abzielt, unerwünschte Moral-Hazard-Wirkungen in Form einer verringerten Suchintensität und Eigenverantwortung der Arbeitslosen verursachen kann. Allerdings sind diesen Wirkungen durch die konkrete Ausgestaltung des Gutscheinsystems enge Grenzen gesetzt. Die Suchintensität der nicht geförderten Kurzarbeitslosen könnte zwar generell dadurch vermindert werden, dass diese eine längere Arbeitslosigkeitsdauer präferieren, um in den Genuss der Qualifizierungsgutscheine zu kommen. Eine solche Reaktion wäre jedoch im Rahmen des vorgeschlagenen Gutscheinsystems kaum rational. Denn die anfängliche Höhe des Gutscheins ist relativ gering und wächst erst sukzessive mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit an. Gleicht die monatliche Anhebung der Gutscheinhöhe in etwa die Marktwertminderung eines Arbeitslosen für jeden weiteren in der Arbeitslosigkeit verbrachten Monat

¹³⁷ Vgl. hierzu im Einzelnen Glismann und Schrader (2000).

aus, so ist es für ihn nicht vorteilhaft, bewusst seine Arbeitslosigkeit in die Länge zu ziehen, um hierdurch einen Anspruch auf Qualifizierungsgutscheine zu erwerben. Ergänzend kann ein solches Verhalten auch durch strenge Zumutbarkeitskriterien und einer teilweisen Koppelung der Unterstützungszahlungen an die Annahme geeigneter Arbeitsplatzangebote begrenzt werden. Unter diesen Bedingungen dürften die Moral-Hazard-Wirkungen im Rahmen eines Gutscheinsystems deutlich geringer ausfallen als es bei der gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik der Fall ist.

Auch die Eigenverantwortung der Arbeitslosen wird durch das Gutscheinsystem nicht eingeschränkt. Denn die zugrunde liegende Idee dieses Ansatzes ist es ja gerade, die Fortbildung Arbeitsloser aus Ansprüchen zu finanzieren, die diese ohnehin gegenüber der Sozialversicherung bzw. dem Staat erworben haben. Gutscheininhaber, die eine geförderte Beschäftigung aufnehmen, tauschen letztendlich Freizeit gegen Qualifizierung, ohne zusätzliche Kosten für die Allgemeinheit zu verursachen. Aufgrund der Tatsache, dass Programmteilnehmer bei diesem Modell eigene Ansprüche zur Finanzierung ihrer Fortbildung beisteuern, dürfte die Eigenverantwortung eher gestärkt werden und ein Moral-Hazard-Verhalten weitgehend ausgeschlossen sein.

Ein zweiter Einwand gegen ein System von Qualifizierungsgutscheinen ist, dass mit Hilfe dieses Instruments lediglich die Arbeitslosen in eine reguläre Beschäftigung zurückgeführt werden können, die ein gewisses Grundgerüst an fachlicher und persönlicher Qualifikation aufweisen, das es ihnen ermöglicht, im Rahmen einer Weiterqualifizierung zusätzliches Humankapital zu erwerben. In der Tat ist das skizzierte Gutscheinsystem — wie auch alle anderen Maßnahmen der Weiterqualifizierung — nicht in der Lage, die Beschäftigungsaussichten von Erwerbslosen zu erhöhen, deren Persönlichkeitsmerkmale den Erwerb weiteren Humankapitals ausschließen. Denn das Ziel dieser Maßnahmen ist es ja gerade, die berufsübergreifende und fachspezifische Qualifikation von Arbeitslosen zu verbessern. Es liegt daher auf der Hand, dass ein System von Qualifizierungsgutscheinen, das sich an ökonomischen Effizienzkriterien orientiert, zwar weit aus besser als andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik geeignet ist, zu einer Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsstandes beizutragen, dass es aber kein Substitut für eine stärkere qualifikatorische Lohndifferenzierung und eine grundlegende Reform der Bildungspolitik in Deutschland darstellt. Nur eine Beschäftigungspolitik, die eine Ausweitung der Lohndifferenzierung, eine Umgestaltung der Bildungspolitik und eine Verbesserung der marktwirtschaftlichen Anreizmechanismen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik als komplementäre Maßnahmen begreift, wird in der Lage sein, die Herausforderungen der Globalisierung und des Strukturwandels zu bewältigen.

G. Zusammenfassung

Die Intensivierung des interindustriellen und intraindustriellen Handels und die Ausweitung der grenzüberschreitenden Investitionen deutscher Unternehmen gingen in den neunziger Jahren mit erheblichen Arbeitsmarktproblemen in Deutschland einher, die sich insbesondere in einer hohen Mismatch-Arbeitslosigkeit äußern. Die theoretischen und empirischen Analysen in den vorangegangenen Kapiteln haben jedoch verdeutlicht, dass es vorschnell wäre, aus der Koinzidenz dieser Entwicklungen auf eine eindeutige Ursache-Wirkungs-Beziehung zu schließen.

In den Untersuchungen zu den Wirkungen des interindustriellen Handels wird zunächst anhand eines neoklassischen Heckscher-Ohlin-Handelsmodells gezeigt, dass eine tiefere Integration weniger entwickelter arbeitsreicher Länder in die Weltwirtschaft in der Tat die relative Faktorentlohnung oder die relative Faktorbeschäftigung in humankapitalreichen Industrieländern wie Deutschland beeinflussen kann. Eine Intensivierung des Handels mit arbeitsreichen Volkswirtschaften erhöht das in humankapitalreichen Ländern verfügbare Angebot von arbeitsintensiven Gütern und senkt dort aufgrund des Mengeneffektes den relativen Preis dieser Güter. Als Folge der Relativpreisänderung steigt die Produktion des Sektors, der den relativ reichlichen Faktor intensiv nutzt. Der humankapitalintensive Sektor in Industrieländern expandiert, während der arbeitsintensive Sektor schrumpft. Da im schrumpfenden Sektor relativ mehr einfache Arbeit freigesetzt wird, als im expandierenden Sektor nachgefragt wird, verringert sich — bei gegebenem Lohnniveau — die Nachfrage nach einfacher Arbeit. Spiegelbildlich erhöht sich die Nachfrage nach höher qualifizierter Arbeit.

Da eine handelsinduzierte Veränderung der relativen Güterpreise gleichsam der Motor für Anpassungen in der relativen Faktorentlohnung und der Beschäftigungsstruktur ist, steht bei der empirischen Beweisaufnahme dieser Studie die Entwicklung der relativen Güterpreise in Deutschland im Vordergrund. Die Ergebnisse lassen vermuten, dass die relativ hohe Arbeitslosigkeit von geringer qualifizierten Arbeitskräften in Deutschland nur in äußerst geringem Maße auf eine Intensivierung der interindustriellen Arbeitsteilung zurückzuführen ist. Zwar zeigt sich, dass die Entwicklung und die Struktur der komparativen Wettbewerbsfähigkeit dem erwarteten Muster der internationalen Arbeitsteilung entspricht. Denn Industriezweige mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an „einfacher Arbeit“ weisen im Handel — insbesondere mit Entwicklungsländern — komparative Nachteile auf, die im Zeitablauf zugenommen haben. Im Zusammenhang mit dieser Entwicklung waren jedoch nur schwach ausgeprägte relative Preisänderungen zu beobachten. Allerdings zeigen weitergehende empirische

rische Analysen, dass die Struktur der Außenhandelsprotektion und der in einzelnen Industriezweigen zu beobachtende rasche technologische Fortschritt die vom interindustriellen Handel ausgehenden Wirkungen auf die relativen Güterpreise überlagert haben. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass die an der Güterpreisentwicklung gemessenen Handelseffekte unterschätzt werden.

Auch der intraindustrielle Handel kann die Faktorentlohnung und -beschäftigung im Inland beeinflussen, wenn er vorrangig auf einem Austausch von Gütern unterschiedlicher Qualität in einzelnen Produktgruppen beruht. Da die Produktion solcher vertikal differenzierter Güter unterschiedliche Faktoreinsatzverhältnisse erfordert, führt der vertikale intraindustrielle Handel in einem humankapitalreichen Land zu einer Spezialisierung auf „qualitätsintensive“ Produktvarianten, während die Produktion relativ arbeitsintensiver Güterausprägungen schrumpft. Die relative Nachfrage nach einfacher Arbeit nimmt ab, und die Entlohnung für geringer qualifizierte Arbeitnehmer muss sinken, um deren Vollbeschäftigung zu sichern. Innerhalb von einzelnen Produktkategorien kommt es aufgrund des Handels mit vertikal differenzierten Produktvarianten zu ähnlichen Anpassungen der relativen Güter- und Faktorpreise wie beim interindustriellen Gütertausch.

Die empirische Analyse des intraindustriellen Handels Deutschlands mit den wichtigsten westlichen Industrieländern — EU-Länder, Vereinigte Staaten und Japan — bestätigt zum einen die Ergebnisse früherer Untersuchungen, dass der überwiegende Teil des Handels zwischen hoch entwickelten Industrieländern intraindustrieller Natur ist. Zum anderen lässt sich mit Hilfe neuerer Messverfahren erkennen, dass im Rahmen des deutschen Intrahandels vornehmlich vertikal statt horizontal differenzierte Produkte ausgetauscht werden. Während der vertikale Anteil am Intrahandel mit den EU-Ländern mehr als zwei Drittel beträgt, werden im Intrahandel mit den Vereinigten Staaten und Japan sogar noch wesentlich höhere Werte gemessen. Da die vertikale Produktdifferenzierung Qualitätsunterschiede impliziert, die wiederum auf Unterschieden in den Faktoreinsatzverhältnissen beruhen dürften, ist es nicht ausgeschlossen, dass der intraindustrielle Handel die Strukturprobleme am deutschen Arbeitsmarkt verschärft hat. Weitergehende empirische Untersuchungen zur Qualitäts- und Preisstruktur des vertikalen intraindustriellen Handels Deutschlands können diese Hypothese jedoch nicht belegen.

Weiterhin wurde der Frage nachgegangen, ob die Globalisierung von Unternehmensstrukturen, die sich in den neunziger Jahren vor allem in einem starken Anstieg der Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen äußerte, mit einer Verlagerung von Arbeitsplätzen in das Ausland einherging. Eine detaillierte Analyse der einschlägigen theoretischen Ansätze verdeutlicht, dass „proximity-concentration“-Modelle, die die Entstehung multinationaler Unternehmen vorrangig auf die Möglichkeit zur Erzielung von Skalenerträgen auf Unternehmens-

und Werksebene sowie auf sinkende Distanzkosten zurückführen, besser geeignet sind, die wechselseitigen Direktinvestitionsströme zwischen hoch entwickelten Industrieländern zu erklären, als die traditionellen Faktorproportionenmodelle, die als Investitionsmotiv vornehmlich Faktorpreisdifferenzen zwischen dem In- und Ausland identifizieren. Eine empirische Analyse der Beschäftigungswirkungen ausländischer Direktinvestitionen muss daher vornehmlich auf die Motive des Auslandsengagements multinationaler Unternehmen abzielen. Steht vorrangig das Motiv im Vordergrund, die Faktorpreisdifferenzen zwischen verschiedenen Standorten zu nutzen, so hätte dies ernst zu nehmende Auswirkungen auf die Beschäftigungschancen geringer qualifizierter Arbeitnehmer, wie die oben beschriebenen Faktorproportionenmodelle verdeutlichen. Ist es dagegen das Hauptmotiv der investierenden Unternehmen, neue Absatzmärkte zu erschließen oder bestehende Absatzmärkte durch begleitende Direktinvestitionen zu sichern und Skalenerträge auf Werks- und Unternehmensebene zu realisieren, wie es die „proximity-concentration“-Ansätze unterstellen, so dürfte die Unternehmensglobalisierung langfristig eher zur Sicherung der Arbeitsplätze in Deutschland beitragen, da sie unter diesen Bedingungen die Exportfähigkeit deutscher Unternehmen stützt und ausbaut.

Die in dieser Studie durchgeführten empirischen Untersuchungen weisen darauf hin, dass bei den Investitionsentscheidungen deutscher Unternehmen das Absatzmotiv eindeutig dominiert. So waren in den neunziger Jahren die deutschen Direktinvestitionsbestände im Ausland und die Exporte deutscher Unternehmen durchweg signifikant positiv korreliert. Offensichtlich dienen die Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen in weiten Teilen der Exportförderung. Auch sind die Aktivitäten ausländischer Werke multinationaler Unternehmen häufig auf einheimische Zwischenprodukte angewiesen und verursachen so eine zunehmende Exporttätigkeit. Die regionale Struktur der deutschen Direktinvestitionen zeichnet ein ähnliches Bild. Sie lässt insgesamt ein sehr starkes Gewicht der Industrieländer erkennen. Trotz des Booms in den Schwellenländern Ost- und Südasiens blieb der Anteil der Entwicklungsländer über die neunziger Jahre auf niedrigerem Niveau konstant. Lediglich die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten konnten leichte Zugewinne verbuchen. Insgesamt fließen über 80 Prozent der deutschen Direktinvestitionen in andere hoch entwickelte Industrieländer, so dass Kostenmotive bei den Investitionsentscheidungen eine eher untergeordnete Rolle spielen dürften. Auch die sektorale Struktur der deutschen Direktinvestitionen im Ausland steht weitgehend im Einklang mit dem Spezialisierungsmuster des deutschen Außenhandels. So sind es mit dem Maschinenbau, dem Straßenfahrzeugbau, der elektrotechnischen Industrie und der chemischen Industrie die vier exportstärksten Branchen, die sich über Direktinvestitionen besonders stark im Ausland engagieren. Das exportbegleitende Motiv der Direktinvestitionen wird auch daran deutlich, dass etwa ein Drittel der

Auslandsinvestitionen des deutschen verarbeitenden Gewerbes in den Dienstleistungssektor des Auslands fließen und somit direkt über den Aufbau von Vertriebsnetzen und der Beteiligung an Finanzdienstleistern den Absatz deutscher Produkte im Ausland unterstützen.

Die sektorale Struktur der deutschen Direktinvestitionen im Ausland gibt darüber hinaus weitere Indizien dafür, dass bei den Investitionsentscheidungen deutscher Unternehmen vorrangig das Absatzmotiv und nicht das Kostenmotiv im Vordergrund steht. Würde die kostenorientierte Produktionsverlagerung dominieren, so wäre zu erwarten, dass vor allem die Wirtschaftszweige Produktionsstätten im Ausland aufbauen, die aufgrund des Kostendrucks im Inland unter starken Anpassungszwang geraten sind und im Zuge dieser Entwicklung überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze im Inland abgebaut haben. In Branchen, in denen Direktinvestitionen ein relativ hohes Gewicht haben, müsste daher die inländische Beschäftigung in besonders starkem Maße zurückgegangen sein. Die empirische Evidenz spricht eindeutig gegen diese Vermutungen. Denn die Branchen, die sich besonders stark mit Direktinvestitionen im Ausland engagieren, konnten ihre Inlandsbeschäftigung weitgehend konstant halten oder sogar ausbauen. Hierzu zählen mit dem Luft- und Raumfahrzeugbau, der chemischen Industrie, der elektrotechnischen Industrie und dem Straßenfahrzeugbau vor allem Branchen, die eine hohe Forschungsintensität aufweisen und deren Wettbewerbsfähigkeit im Export besonders ausgeprägt ist. Die unter starkem Anpassungsdruck stehenden Branchen, die wie die Textilindustrie, die Bekleidungsindustrie, das Ledergewerbe oder die Eisen- und Stahlindustrie ihre Inlandsbeschäftigung in relativ großem Ausmaß verringert haben, investieren dagegen nur unterdurchschnittlich stark im Ausland.

Trotz dieser relativ geringen direkten Wirkungen der Globalisierung auf die Beschäftigungsstruktur ist es nicht ausgeschlossen, dass die Globalisierung der Märkte und der Unternehmensstrukturen indirekt über eine Erhöhung der Wettbewerbsintensität einen Einfluss auf die inländische Beschäftigung ausübt. So kann die diagnostizierte Konstanz bzw. relative Erhöhung des Preises arbeitsintensiver Güter in Deutschland auch als ein Indiz für eine erfolgreiche Anpassung der inländischen Unternehmen an eine durch den zunehmenden Importdruck erhöhte Wettbewerbsintensität gewertet werden. In dieser Sichtweise signalisiert ein Anstieg des Relativpreises für einzelne arbeitsintensive Güter, dass es den betroffenen Unternehmen gelungen ist, den Schwerpunkt ihrer Produktpalette von vormals standardisierten Produkten auf höherwertige Produkte mit einer (zumindest vorübergehend) relativ niedrigen Substitutionselastizität der Nachfrage zu verlagern. Durch eine Erhöhung der Humankapitalintensität in der Produktion und eine Bereitstellung komplementärer Dienstleistungen ist es diesen Unternehmen gelungen, monopolistische Marktnischen zu erobern, die ihnen für einen vorübergehenden Zeitraum ein Atemholen im globalen, dynamischen

Wettbewerb erlauben. Für ein humankapitalreiches Land, das sich in einem dynamischen Anpassungsprozess befindet, bedeutet dies, dass die zunehmende *interindustrielle* Arbeitsteilung *intrasektorale* bzw. *intraindustrielle* Veränderungen der Produktionsstruktur induziert, die letztlich in einer Spezialisierung auf höherwertige Güter im vertikalen intraindustriellen Handel münden.

Dieser Strukturwandel des Produktionsprozesses hat direkte Auswirkungen auf die Verweildauer von Erwerbspersonen in der Arbeitslosigkeit. Ein Teil der Erwerbspersonen, deren Qualifikationen im Bereich schrumpfender Wirtschaftsbereiche angesiedelt sind, erfahren durch den Strukturwandel des Produktionsprozesses eine Entwertung ihres akkumulierten Humankapitals. Sie müssen daher entweder Lohneinbußen hinnehmen, ihr Humankapital durch zusätzliche Schulungsmaßnahmen der veränderten Arbeitsnachfrage anpassen, oder sie werden eine längere Zeit in Arbeitslosigkeit verbringen müssen, um eine neue Beschäftigung in ihrem alten Bereich zum alten Lohnniveau zu finden. Da die Lohnstruktur in Deutschland aufgrund der Arbeitsmarktinstitutionen recht starr ist, steht der erste Anpassungspfad über Lohneinbußen nicht offen.

Eine empirische Verweildaueranalyse auf der Basis von Daten aus dem Sozio-oekonomischen Panel zeigt, dass die Arbeitslosigkeitsdauer in der Tat signifikant von Variablen beeinflusst wird, die den Strukturwandel des Produktionsprozesses widerspiegeln:

- Je stärker das Humankapital eines Arbeitslosen durch den Strukturwandel des Produktionsprozesses entwertet wurde, desto länger ist seine Verweildauer in der Arbeitslosigkeit.
- Arbeitslose über 50 Jahren haben eine deutlich längere Verweildauer in Arbeitslosigkeit, da sich für sie Neuinvestitionen in Humankapital kaum noch rentieren.
- Je niedriger die Nachfrage nach der formalen Qualifikation eines Arbeitslosen ist, desto länger ist seine Verweildauer in Arbeitslosigkeit.
- Arbeitslose, die aus schrumpfenden Tätigkeitsfeldern kommen, haben eine längere Verweildauer in Arbeitslosigkeit.

Der nicht zuletzt durch die Globalisierung von Märkten und Unternehmensstrukturen ausgelöste Strukturwandel des Produktionsprozesses stellt die Beschäftigungspolitik vor besondere Herausforderungen. Die in einigen Ländern — wie etwa Dänemark, den Niederlanden, Neuseeland, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten — zu beobachtenden Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit legen die Vermutung nahe, dass dort geeignete Antworten auf diese Herausforderungen gefunden wurden.

Während in den angelsächsischen Ländern eine liberale Arbeitsmarktpolitik mit einem weitgehenden Verzicht auf direkte staatliche Eingriffe betrieben wird,

zeichnet sich die Arbeitsmarktpolitik in Dänemark und den Niederlanden durch vergleichsweise starke staatliche Interventionen in den Arbeitsmarkt aus.

Im Falle Dänemarks und der Niederlande ist schnell die Rede von einem dänischen bzw. niederländischen Modell, mit dem auch andere Länder ihre Beschäftigungskrise bewältigen könnten. Es wird unterstellt, dass in diesen Ländern durch eine „aktive Variante“ staatlicher Arbeitsmarktpolitik mit teilweise neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten die Arbeitslosigkeit erfolgreich abgebaut wurde. Hingegen zeigt die Analyse, dass in diesen Ländern offensichtlich weniger die „klassischen“ Ziele einer effizienten Arbeitsmarktpolitik — Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung durch Qualifizierung von Arbeitslosen, Sicherung des Erwerbspersonenpotentials durch Reintegrationshilfen, intersektoraler Arbeitskräfteaustausch — verfolgt werden. Vielmehr dominiert der Gedanke einer Zurückführung des Arbeitsangebots und der regulären Beschäftigung. Dies geschieht in Dänemark über ausgedehnte Vorruhestandsprogramme, die den größten Beitrag zur Entlastung der Arbeitslosenstatistik leisten. In den Niederlanden wird der Arbeitsmarkt vornehmlich über Erwerbsunfähigkeits- und Vorruhestandsprogramme entlastet. Allerdings haben die hohen Kosten dieser Instrumente sowohl in Dänemark als auch in den Niederlanden in jüngster Zeit zu einem Umsteuern der Politik geführt.

Die dänische Arbeitsmarktpolitik zeichnet sich zudem durch eine Reihe von Qualifizierungsprogrammen aus. Doch werden in beträchtlichem Umfang Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt, die weder zu anerkannten Berufsabschlüssen führen, noch praktische Arbeitserfahrung vermitteln. Im Falle der Niederlande ist auffällig, dass zahlreiche experimentelle Arbeitsmarktprogramme und -projekte durchgeführt werden, seien es direkte Beschäftigungsmaßnahmen oder Lohnkostenzuschussprogramme. Dadurch entsteht der Eindruck eines groß angelegten „trial and error“-Prozesses, der einer zielgerichteten Arbeitsmarktpolitik widerspricht.

Doch bestehen in beiden Ländern Gegengewichte zu dieser eher wohlfahrtsstaatlichen Arbeitsmarktpolitik. Hierzu zählen in Dänemark ein dezentralisierter Lohnfindungsprozess, ein relativ schwach ausgeprägter Kündigungsschutz und ein geringes Maß an gesetzlicher Arbeitszeitregulierung. In den Niederlanden hat die „Wassenaar-Vereinbarung“ zu einer Reihe neuer Arbeitsmarktbedingungen geführt. So wurden die Verantwortlichkeit der Tarifparteien für den Lohnfindungsprozess erhöht, der Lohnzurückhaltung Vorrang eingeräumt, auf eine Indexierung der Tarife und auf Eingriffe des Staates in die Tarifpolitik weitgehend verzichtet und die Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen ausgeweitet.

Hingegen wird die Beschäftigungspolitik Neuseelands, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten durch eine weitgehende staatliche Enthaltensamkeit geprägt. Bei dieser „passiven“ Variante staatlicher Arbeitsmarktpolitik dominieren Maßnahmen, die die Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung

verbessern sollen. Im Mittelpunkt stehen die dezentrale Lohnfindung und die flexible Gestaltung der Arbeitsverhältnisse, die eine leistungsgerechte Lohndifferenzierung erlauben. Zu diesem Zweck wurde der Gewerkschaftseinfluss nachhaltig zurückgedrängt. In Neuseeland und im Vereinigten Königreich wurde die Arbeitsmarktliberalisierung zudem in einen weitreichenden Prozess der De-regulierung und Privatisierung der Wirtschaft eingebettet.

Allerdings hat die zunehmende Lohndifferenzierung dazu geführt, dass die Löhne in den unteren Einkommensklassen sukzessive zurückgingen und immer mehr Arbeitnehmer der Sozialhilfe anheim fielen. Daher wurde es im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten als notwendig angesehen, die staatlichen Anreize für Geringqualifizierte zu erhöhen, eine Beschäftigung im Niedriglohnsegment aufzunehmen. Dies geschieht mit Hilfe von „In-Work-Benefits“ — Lohnzuschüssen, die unterhalb eines vorgegebenen Bruttoeinkommens gewährt werden. Bei der Ausgestaltung dieser Instrumente erweist es sich als problematisch, Niedriglohnarbeit für Transfereinkommensbezieher ausreichend attraktiv zu machen, ohne dass für Arbeitnehmer Anreize zur Aufgabe oder Reduzierung ihrer regulären Beschäftigung entstehen.

Schließlich illustriert die liberale Arbeitsmarktpolitik des Vereinigten Königreichs, dass auch ohne große staatliche Beschäftigungsprogramme die Aktivierung von Arbeitslosen möglich ist. Durch Beratung sowie Hilfen bei der Arbeitssuche und Arbeitsvermittlung wird eine Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt betrieben. Begrenzte Subventionen für private Arbeitgeber, die zur Finanzierung einer Art „Probezeit“ dienen oder Qualifikationsleistungen des Arbeitgebers entgelten, können als eine sinnvolle Ergänzung dieser „weichen“ Instrumente angesehen werden.

Die Erfahrungen des Auslands geben erste Hinweise auf die Leitlinien einer Beschäftigungspolitik, die sich an den durch die Globalisierung und den Strukturwandel aufgeworfenen Problemen orientiert. So gilt es zum einen, die Lohnstruktur in Deutschland flexibler als bisher zu gestalten. Besondere Bedeutung kommt der qualifikatorischen Lohnstruktur zu, denn die Arbeitslosenquote der Gruppe der Geringerqualifizierten lag in Deutschland im Zeitraum 1983–1997 stets über der der Mittel- und Höherqualifizierten. Auch der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosenquote nach der Rezession von 1993 fiel für die Geringerqualifizierten stärker aus als für die Erwerbstätigen mit mittlerer und hoher Qualifikation. Im gleichen Zeitraum ist die qualifikatorische Lohndifferenzierung zwischen Höher- und Geringerqualifizierten bzw. Mittel- und Geringerqualifizierten in Deutschland zurückgegangen. Die Entwicklung der qualifikatorischen Lohndifferenzierung hat daher die Wirkungen der Globalisierung und des Strukturwandels eher noch verstärkt als gemindert. Ein wesentlicher Grund für diese Tendenz dürften die institutionellen Rigiditäten am Arbeitsmarkt sein, die noch dadurch in ihrer Wirkung verstärkt werden, dass der Lohnfindungsspielraum in

Tarifverhandlungen durch den stetig steigenden Steuer- und Abgabenkeil mehr und mehr eingeschränkt wird.

Zum anderen sollte sich die deutsche Bildungspolitik verstärkt der Frage widmen, inwieweit die rasche Entwertung spezifischer, eng fachbezogener Qualifikationen im Zuge der Globalisierung und des Strukturwandels — bei allen Vorteilen, die das duale Ausbildungssystem im internationalen Vergleich aufweist — eine stärkere Konzentration auf die Vermittlung allgemeiner, berufsfeldübergreifender Lehrinhalte erfordert.

Eine solche Richtungsänderung in der Bildungspolitik von der Vermittlung relativ enger, fachspezifischer Kenntnisse hin zu einer stärkeren Betonung fachübergreifender Lehrinhalte wird ihre Wirkung allerdings erst in der langen Frist entfalten können. Es ist daher zu erwarten, dass auch in absehbarer Zukunft die durch den weltwirtschaftlichen Strukturwandel bedingte Humankapitalintensivierung der Arbeitsnachfrage der „generativen“ Veränderung des Arbeitsangebots vorausziehen wird. Um in dieser Phase des generativen Wechsels die Arbeitslosigkeit geringer qualifizierter Arbeitskräfte so gering wie möglich zu halten, gilt es, die im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland initiierten Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose stärker an ökonomischen Effizienzkriterien zu orientieren.

So könnte die Effizienz der Fortbildung Erwerbsloser etwa durch die Ausgabe von Qualifizierungsgutscheinen an Langzeitarbeitslose erhöht werden. Der Wert eines solchen Gutscheins sollte dem Anspruch des Arbeitslosen auf Unterstützungszahlungen entsprechen, so dass anstelle der Arbeitslosigkeit die Weiterqualifizierung finanziert wird. Weiterhin sollte ein System von Qualifizierungsgutscheinen vorsehen, dass die Gutscheine bei Unternehmen eingelöst werden können, die bereit sind, den Arbeitslosen zu beschäftigen oder fortzubilden, und dass der Anspruch auf Unterstützungszahlungen für die Dauer der Beschäftigung oder der Weiterqualifizierung erlischt. Ein in die bestehende Arbeitslosenunterstützung integriertes System von Qualifizierungsgutscheinen könnte dazu beitragen, die Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte, die durch die gegenwärtige aktive Arbeitsmarktpolitik ausgelöst werden, zu verringern und marktwirtschaftliche Anreize für eine Weiterbildung von Langzeitarbeitslosen zu setzen.

Eine solche Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist jedoch kein Substitut für eine stärkere qualifikatorische Lohndifferenzierung und eine grundlegende Reform der Bildungspolitik. Nur eine Beschäftigungspolitik, die eine Ausweitung der Lohndifferenzierung, eine Umgestaltung der Bildungspolitik und eine Verbesserung der marktwirtschaftlichen Anreizmechanismen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik als komplementäre Maßnahmen begreift, wird in der Lage sein, die Herausforderungen der Globalisierung und des Strukturwandels zu bewältigen.

Anhang

I. Tabellen

Tabelle A1 — Qualifikation und effektive Protektion im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands 1975–1985 (Regressionsergebnisse)^a

Endogene Variable ^b	Konstante	Exogene Variable ^c		\bar{R}^2	F-Test	Jarque-Bera-Test ^d	White-Test ^e
EFFPRO78	-3,52 (-0,71) [-0,52]	28,86 (3,12**) [2,24*] SHNF75		0,24	9,74**	2,91	11,97
EFFPRO78	-9,49 (-1,84+) [-1,97+]	39,17 (4,14**) [3,84**] SHNF75	17,17 (2,45*) [6,07**] DUMLRB	0,37	8,82**	1,41	11,76
EFFPRO85	2,14 (0,69) [0,53]	13,81 (2,25*) [1,67] SHNF85		0,13	5,07*	3,71	7,64
EFFPRO85	-1,55 (-0,49) [-0,54]	20,53 (3,30**) [3,13**] SHNF85	13,07 (2,49*) [6,34**] DUMLRB	0,28	6,14*	2,42	8,66

\bar{R}^2 : korrigiertes Bestimmtheitsmaß. — t-Werte (unter den Schätzkoeffizienten) in Klammern (); heteroskedastizitätskonsistente t-Werte nach White in eckigen Klammern []. +, * bzw. ** bedeuten signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von <10 Prozent, <5 Prozent bzw. <1 Prozent. — ^aAnalyse im Branchenquerschnitt. — ^bEFFPRO: Effektive Protektion. — ^cSHNF: Anteil der Nichtfacharbeiter an den Beschäftigten insgesamt. DUMLRB: Binäre (Dummy-) Variable (im Falle des Luft- und Raumfahrzeugbaus =1). — ^dDie Residuen der Schätzfunktionen sind normalverteilt. — ^eDie Residuen der Schätzfunktionen sind heteroskedastisch.

Quelle: Tabellen 1 und 4; eigene Berechnungen.

Tabelle A2 — Technischer Fortschritt (Totale Faktorproduktivität) im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands 1970–1995 (Regressionsergebnisse)^a

	Konstante	Exogene Variable ^b		\bar{R}^2	F-Test	D.W.-Test
		<i>t</i>	ln <i>k</i>			
Verarbeitendes Gewerbe	-31,92 (-5,53**)	0,0176 (5,59**)	0,25 (2,62*)	0,98	595,13**	1,52
Grundstoff produzierendes Gewerbe	-28,16 (-4,18**)	0,0157 (4,12**)	0,28 (1,85+)	0,92	147,20**	1,32 ^c
Mineralölverarbeitung	-3,77 (-0,26)	0,0039 (0,49)	0,39 (1,42)	0,28	5,72*	0,32 ^d
Steine und Erden	-24,30 (-1,93+)	0,0141 (2,04+)	0,13 (0,62)	0,74	35,31**	0,42 ^d
Eisen schaffende Industrie	-55,43 (-2,30*)	0,0300 (2,26*)	0,01 (0,03)	0,85	70,06**	1,29 ^c
NE-Metallerzeugung und -bearbeitung	54,82 (1,39)	-0,0278 (-1,28)	0,91 (1,31)	0,03	1,36	0,81 ^d
Gießereien	-28,00 (-4,09**)	0,0160 (4,38**)	0,08 (0,89)	0,88	85,97**	1,48
Ziehereien, Kaltwalzwerke	-35,30 (-14,02**)	0,0195 (13,80**)	0,12 (1,59)	0,95	210,53**	1,96
Chemische Industrie	-34,51 (-9,47**)	0,0182 (8,51**)	0,54 (4,43**)	0,96	277,34**	1,93
Holzbearbeitung	-82,67 (-7,48**)	0,0440 (7,34**)	-0,15 (-0,91)	0,97	334,80**	0,86 ^d
Zellstoff- und Papiererzeugung	-48,53 (-2,42*)	0,0249 (2,27*)	0,62 (2,10*)	0,97	385,11**	1,12 ^d
Gummiverarbeitung	-30,21 (-3,66**)	0,0167 (3,78**)	0,26 (2,31*)	0,92	138,59**	0,74 ^d
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	-41,25 (-5,69**)	0,0228 (5,89**)	0,06 (0,65)	0,98	520,70**	1,55
Stahl- und Leichtmetallbau	-31,00 (-3,13**)	0,0181 (3,41**)	-0,19 (-1,23)	0,82	56,15**	0,92 ^d
Maschinenbau	-32,00 (-4,54**)	0,0185 (4,85**)	-0,12 (-1,02)	0,93	159,66**	1,33 ^c
Straßenfahrzeugbau	-41,94 (-4,00**)	0,0236 (4,19**)	-0,11 (-0,74)	0,92	140,78**	2,26
Schiffbau	83,10 (3,27**)	-0,0423 (-3,15**)	0,94 (3,60**)	0,53	14,39**	0,82 ^d
Luft- und Raumfahrzeugbau	-100,64 (-1,63)	0,0535 (1,66)	-0,32 (-0,57)	0,83	60,63**	0,40 ^d
Elektrotechnik	-35,32 (-4,75**)	0,0190 (4,88**)	0,38 (5,43**)	0,99	954,05**	1,58
Feinmechanik, Optik	-62,89 (-2,88**)	0,0341 (2,96**)	-0,15 (-0,67)	0,96	278,78**	1,41 ^c
EBM-Waren	-34,58 (-6,57**)	0,0190 (6,76**)	0,20 (2,80*)	0,96	297,50**	1,28 ^d
Büromaschinen, ADV	-241,86 (-10,01**)	0,1261 (9,86**)	-0,81 (-3,19**)	0,96	319,08**	0,99 ^d

noch Tabelle A2

	Konstante	Exogene Variable ^b		\bar{R}^2	F-Test	D.W.-Test
		<i>t</i>	<i>ln k</i>			
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	-22,90 (-2,77*)	0,0127 (2,85**)	0,36 (3,18**)	0,98	573,06**	0,94 ^d
Musikinstrumente, Spielwaren	-96,34 (-7,12**)	0,0524 (7,26**)	-0,80 (-4,55**)	0,88	88,01**	1,08 ^d
Feinkeramik	0,60 (0,11)	0,0009 (0,31)	0,32 (3,33**)	0,85	70,71**	1,59
Glasgewerbe	-14,30 (-1,28)	0,0076 (1,28)	0,65 (5,28**)	0,96	291,41**	1,17 ^d
Holzverarbeitung	-24,27 (-3,72**)	0,0144 (4,01**)	-0,06 (-0,42)	0,79	45,96**	0,60 ^d
Papierverarbeitung	-28,76 (-4,08**)	0,0156 (4,20**)	0,38 (5,38**)	0,98	612,31**	1,18 ^d
Druckerei	-17,80 (-1,72)	0,0101 (1,82 ⁺)	0,40 (3,17**)	0,97	413,76**	0,87 ^d
Kunststoffwaren	-14,73 (-2,22*)	0,0081 (2,27*)	0,59 (6,10**)	0,96	316,77**	1,30 ^c
Ledergewerbe	-16,51 (-1,64)	0,0102 (1,88 ⁺)	0,01 (0,09)	0,80	48,52**	0,76 ^d
Textilgewerbe	-39,19 (-4,41**)	0,0209 (4,33**)	0,32 (2,30**)	0,98	513,84**	0,81 ^d
Bekleidungs-gewerbe	15,66 (1,10)	-0,0069 (-0,92)	0,43 (2,38*)	0,83	57,75**	0,65 ^d
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	-46,42 (-13,28**)	0,0248 (12,58**)	0,33 (4,05**)	0,99	983,24**	0,91 ^d

\bar{R}^2 : Korrigiertes Bestimmtheitsmaß . — Autokorrelationskonsistente t-Werte (nach Newey-West) in Klammern (). +, * bzw. ** bedeuten signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von <10 Prozent, <5 Prozent bzw. <1 Prozent. —^aZeitreihenanalysen für einzelne Gewerbebezüge (Zahl der Beobachtungen N=26). Endogene Variable ist $\ln(y)$, wobei y die Bruttowertschöpfung (in konstanten Preisen) je Beschäftigten des jeweiligen Gewerbebezuges darstellt. — ^bDie Variablen t bzw. k bedeuten Zeitindex bzw. Kapitalintensität, gemessen als Bruttoanlagevermögen (in konstanten Preisen) je Beschäftigten. — ^cDer D.W.-Wert liegt im Unschärfbereich dieses Tests. — ^dDer D.W.-Test weist auf positive Autokorrelation hin.

Quelle: DIW (1995); eigene Berechnungen.

Tabelle A3 — Deskriptive Statistiken der Kovariablen

	Mittelwert ^a	Standardfehler
	<i>Strukturwandel des Produktionsprozesses</i>	
Erwarteter Einkommensverlust	4,6507	2,0883
Geringe formale Qualifikation	0,4289	0,4951
Mittlere formale Qualifikation	0,4529	0,4979
Hohe formale Qualifikation	0,1149	0,3190
Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote	10,4539	6,1716
Physische Produktion	0,2031	0,4024
Persönliche Dienstleistung	0,1343	0,3411
Unternehmensnahe Dienstleistung	0,1136	0,3174
Keine Angabe zur Tätigkeit	0,5491	0,4977
Produzierendes Gewerbe	0,2432	0,4291
Dienstleistungssektor	0,2485	0,4323
Keine Angabe zum Sektor	0,5084	0,5001
Alter		
16–29 Jahre	0,4195	0,4936
30–39 Jahre	0,2164	0,4120
40–49 Jahre	0,1677	0,3737
50–58 Jahre	0,1964	0,3974
	<i>Arbeitsmarktinstitutionen und individuelle Eigenschaften</i>	
Arbeitsmarktinstitutionen		
Arbeitslosengeld	0,6526	0,4763
Arbeitslosenhilfe	0,1269	0,3330
Sozialhilfe	0,0768	0,2664
Wohngeld	0,1303	0,3367
Unterstützung Arbeitsamt	0,0114	0,1060
Nebentätigkeit	0,0401	0,1962
Individuelle Eigenschaften		
Männlich	0,5170	0,4999
Dauer letzte Arbeitslosigkeit	9,6250	11,2778
Ausländer	0,4222	0,4941
Zahl der Kinder unter 16	0,7408	1,0210
Partner	0,6152	0,4867
Partner erwerbstätig	0,3814	0,4859
Grad der Behinderung	5,0401	17,1362
Hausarbeit	0,1369	0,3439
Vorher erwerbstätig	0,7054	0,4560

^aMittelwert für stetige Kovariable, Anteil für diskrete Kovariable.

Quelle: SOEP (1998); eigene Berechnungen.

Tabelle A4 — Schätzergebnisse der Einkommensverlustgleichung

Variable	Kleinstquadrat Schätzung			2-stufiger Heckman-Schätzer		
	Koeffizient	Standardfehler	t-Wert	Koeffizient	Standardfehler	t-Wert
Männlich	-0,106	0,740	-0,144	-0,564	0,697	-0,809
Arbeitsmarkterfahrung	0,215	0,141	1,529	0,202	0,132	1,531
Arbeitsmarkterfahrung ²	-0,003	0,003	-0,810	-0,002	0,003	-0,611
Geringe Qualifikation	4,748	3,470	1,368	5,431	3,116	1,743
Mittlere Qualifikation	4,122	3,469	1,188	4,392	3,101	1,416
Hohe Qualifikation	5,969	3,491	1,710	6,625	3,130	2,116
Keine Information zur Tätigkeit	-0,539	0,992	-0,544	-0,529	0,895	-0,591
Sekundäre Tätigkeit	0,372	0,943	0,395	0,435	0,863	0,504
Dienstleistungstätigkeit	-0,684	1,400	-0,489	-0,373	1,296	-0,288
Keine Information zum Sektor	—	—	—	0,000	19,326	0,000
Produzierendes Gewerbe	0,291	1,053	0,276	0,190	19,372	0,010
Dienstleistungssektor	-1,644	1,078	-1,525	-1,914	19,385	-0,099
Auslastung des Produktionspotentials	-0,409	0,212	-1,933	-0,515	0,195	-2,639
Konstante	32,477	20,816	1,560	46,961	0,000	0,000
Mill's Ratio	—	—	—	-2,564	-0,787	3,259
Beobachtungen	221			2146		
Alle Koeffizienten = 0	F(12, 208) = 2,84			$\chi^2(22) = 48,78$		
\bar{R}^2	0,141			—		

Quelle: SOEP (1998); eigene Berechnungen.

Tabelle A5 — Gewicht der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Dänemark^a 1994–1998 (Prozent)

	1994	1995	1996	1997	1998
Qualifizierung	28,6	21,1	22,2	21,6	22,2
Jobtraining	15,5	10,1	8,0	6,7	6,3
Individuelles Jobtraining	3,1	4,2	5,2	5,5	5,7
Bildung/Ausbildung	9,9	6,7	9,0	9,4	10,2
Arbeitsplatzbeschaffung	6,7	5,6	5,8	7,2	5,4
<i>darunter:</i>					
Pool-Arbeitsplätze	0,0	0,0	0,8	2,6	2,4
Gründungshilfen	6,6	5,4	4,8	4,5	2,9
Rotation	15,7	25,2	19,0	14,3	12,9
Berufsbildungsurlaub	3,7	9,7	9,4	7,3	6,9
Erziehungsurlaub	10,8	12,6	9,2	6,8	5,8
Langzeiturlaub	1,2	2,9	0,4	0,2	0,2
Sonstige Aktivierungsprogramme	1,0	1,4	1,4	1,7	1,8
Vorruhestand	48,0	46,8	51,6	55,2	57,7
Freiwilliger Vorruhestand	47,1	44,5	47,1	51,0	54,2
Teilzeit-Vorruhestand	0,9	2,3	4,5	4,2	3,6

^aIn Prozent der Entlastung der Arbeitslosenstatistik durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen insgesamt; zu den Berechnungsgrundlagen siehe Schaubild 32.

Quelle: Danmarks Statistik *Arbejdsmarked: Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger* (lfd. Jgg.); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle A6 — Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung in den Niederlanden 1988–1998 (Prozent)

	1988	1990	1992	1994	1996	1998
Teilzeitquoten ^a						
Männer	14,6	15,0	13,3	14,7	15,4	16,3
Frauen	59,8	60,5	62,1	64,8	66,0	66,9
insgesamt	31,4	32,4	32,5	35,0	36,2	37,5
Struktur der Teilzeitbeschäftigung ^b						
<12 Std.	33,5	33,3	33,2	33,0	31,1	28,4
12–19 Std.	19,2	18,9	16,8	16,5	16,7	18,9
20–34 Std.	47,3	47,8	50,1	50,5	52,2	52,6

^aAnteil der Teilzeitbeschäftigten mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 35 Stunden an den Beschäftigten insgesamt (zu diesen zählen abweichend von der Erwerbstätigendefinition in Tabelle 19 auch Erwerbstätige mit weniger als 12 Wochenarbeitsstunden). — ^bAnteil der Teilzeitbeschäftigten je Wochenarbeitszeitklassen an den Teilzeitbeschäftigten insgesamt.

Quelle: CBS (1997a, 1998a, 1999b); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle A7 — Das Gewicht der Einzelprogramme im Rahmen der Arbeitslosenunterstützung^a in den Niederlanden 1987–1998 (Prozent)

	WW/WWV	RWW/BZ	IOAW	IOAZ
1987	32,9	65,0	2,1	0,0
1988	31,7	65,6	2,7	0,2
1989	30,0	66,6	3,1	0,3
1990	30,4	65,7	3,3	0,6
1991	34,4	61,8	3,2	0,6
1992	39,0	57,2	3,2	0,6
1993	45,3	51,2	3,0	0,5
1994	49,6	47,1	2,8	0,6
1995	49,1	47,4	2,9	0,6
1996	51,9	44,9	2,7	0,6
1997	46,4	49,8	3,2	0,6
1998 ^b	45,5	50,3	3,5	0,7

^aAnteil der Teilnehmer einzelner Programme in Prozent der Empfänger von Arbeitslosenunterstützungsleistungen insgesamt (auf Basis von Vollzeitäquivalenten); zur Erläuterung der Programme siehe Übersicht 4. — ^bSchätzung.

Quelle: SZW (1998: 13, 152 f.); CBS (1986, 1987, 1995 1997b, 1998a, 1998c); CPB (1998); eigene Darstellung und Berechnungen.

Tabelle A8 — Strukturmerkmale von „New Deal“-Programmen in Großbritannien Juni 1999^a

<i>„New Deal 18–24“</i>	
Teilnehmerzahl (Tsd.)	139,9
<i>davon (Prozent) in:</i>	
Gateway	51,3
Options	34,2
Employer	8,3
Education and Training	15,0
Voluntary Sector	5,7
Environment Task Force	5,2
Follow Through	14,5
Abgänge aus Gateway (Jan. 1998 – Juni 1999; Tsd.)	241,0
<i>davon (Prozent) in:</i>	
Nichtsubventionierte Beschäftigung	26,0
Options	42,3
Employer	8,7
Education and Training	19,1
Voluntary Sector	7,4
Environment Task Force	7,0
Sonstige	31,7
<i>„New Deal 25+“</i>	
Teilnehmerzahl (Tsd.)	81,6
<i>davon (Prozent) in:</i>	
Advisory Interview Process	86,2
Employer Subsidy	4,0
Education and Training	2,5
Work-Based Learning	6,6
Follow Through	0,7
Abgänge (Juli 1998 – Juni 1999; Tsd.)	69,1
<i>davon (Prozent) in:</i>	
Beschäftigung	27,5
Dauerhaft ^b	
Nichtsubventioniert	17,8
Subventioniert	5,6
Sonstige	
Nichtsubventioniert	3,7
Subventioniert	0,5

^aNicht berücksichtigt wird Nordirland, für das die notwendigen statistischen Informationen fehlen. — ^bDarunter fallen Stellen, auf denen der Teilnehmer nicht innerhalb von 13 Wochen wieder zum Transferempfänger wird.

Quelle: ONS (1996b: 77 ff.); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle A9 — Einkommensdifferenzierung nach Qualifikation in Großbritannien^a 1973, 1976, 1979 und 1990

	1973	1976	1979	1990
Techniker	134	131	135	152
Vorarbeiter	136	131	135	146
Gelernter	127	123	128	131
Angelernter	108	105	109	112
Ungelernter	100	100	100	100

^aEinkommen aus ungelernter Arbeit = 100; Einkommensunterschiede auf Basis des Bruttowochenlohns männlicher Vollzeitbeschäftigter.

Quelle: Beatson (1995: 61).

Tabelle A10 — Die sektorale Einkommensverteilung in den Vereinigten Staaten 1996^a

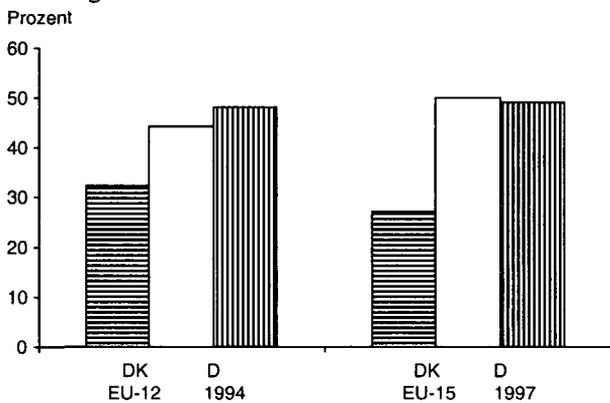
	Anteil d. Beschäftigten (Prozent)	Einkommensverteilung nach ausgewählten Dezilen ^b (Dollar)				
		1. Dezil	3. Dezil	5. Dezil ^c	7. Dezil	9. Dezil
<i>Insgesamt</i>	100,0	233	351	490	675	1 059
Landwirtschaft	1,5	179	243	306	401	609
Bergbau	0,6	343	529	693	864	1 250
Verarbeitendes Gewerbe	20,6	256	375	507	703	1 127
Baugewerbe	5,4	263	381	504	677	986
Dienstleistungen						
Transport und öffentliche Versorgung	6,5	288	435	596	776	1 137
Großhandel	4,4	255	378	503	694	1 132
Einzelhandel	13,4	191	263	343	481	774
Finanzdienstleistungen und Immobilien	6,6	275	392	521	722	1 240
Öffentliche Verwaltung	16,9	283	443	592	757	1 105
Sonstige Dienstleistungen	24,2	217	322	456	640	1 050
Private Haushalte	0,5	89	176	218	297	416
Sonstige Dienstleistungen ohne private Haushalte	23,7	223	327	463	647	1 059
Geschäfts-, Kfz- und Reparaturdienstleistungen	5,6	221	315	442	630	1 056
Persönliche Dienstleistungen	2,1	184	249	317	424	667
Unterhaltung	1,1	197	292	404	592	1 020
Krankenhäuser	3,7	275	393	534	705	1 010
Gesundheitsdienstleistungen	4,0	221	310	410	570	944
Bildung	1,8	258	391	537	717	1 120
Soziales	1,5	186	259	337	460	757
Recht	0,9	312	487	644	911	1 852
Religiöse Organisationen	0,6	177	333	459	642	962
Mitgliedsorganisationen	0,3	245	361	511	672	1 140
Technische Dienstleistungen	0,7	373	575	755	984	1 409
Wirtschaftsprüfung	0,4	299	424	582	766	1 368
F&E- und Prüfdienstleistungen	0,4	315	500	665	922	1 422
Managementdienstleistungen	0,4	348	572	731	1 016	1 720

^aAuf Basis der Wochenlöhne und -gehälter von Vollzeitarbeitnehmern. — ^bWochenlohn an der Obergrenze des jeweiligen Dezils. — ^cMedian.

Quelle: Meisenheimer (1998: 29 f.); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

II. Schaubilder

Schaubild A1 — Anteil der dänischen Langzeitarbeitslosen im internationalen Vergleich^a 1994 und 1997

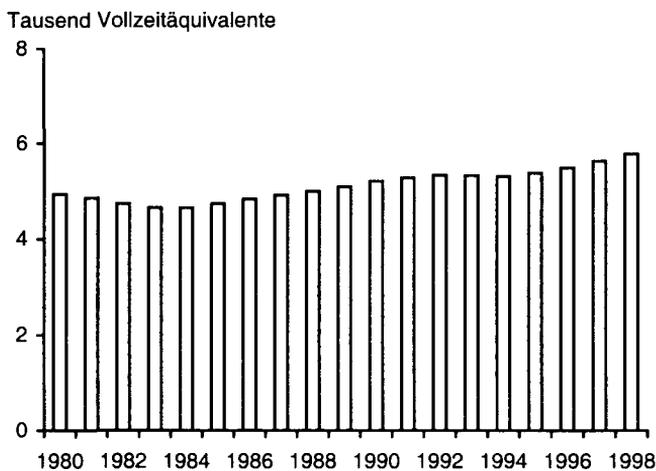


DK = Dänemark, D = Deutschland

^aIn Prozent der Arbeitslosen insgesamt; Langzeitarbeitslosigkeit bei einer Dauer von zwölf Monaten und länger.

Quelle: Eurostat (1996, 1998b); eigene Darstellung.

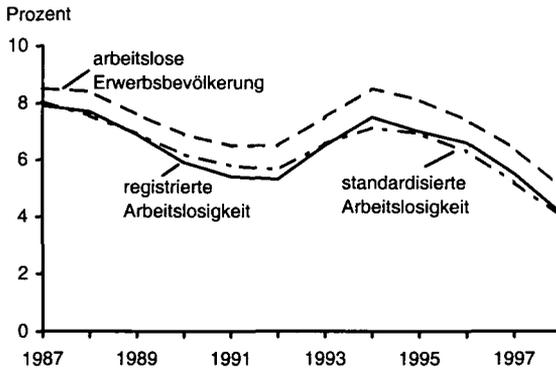
Schaubild A2 — Beschäftigungsentwicklung in den Niederlanden 1980–1998^a



^aSchätzungen für die Jahre 1980–1982 sowie 1996–1998.

Quelle: CBS (1986, 1987, 1993, 1995, 1998c, 1999c); CPB (1998); eigene Darstellung und Berechnungen.

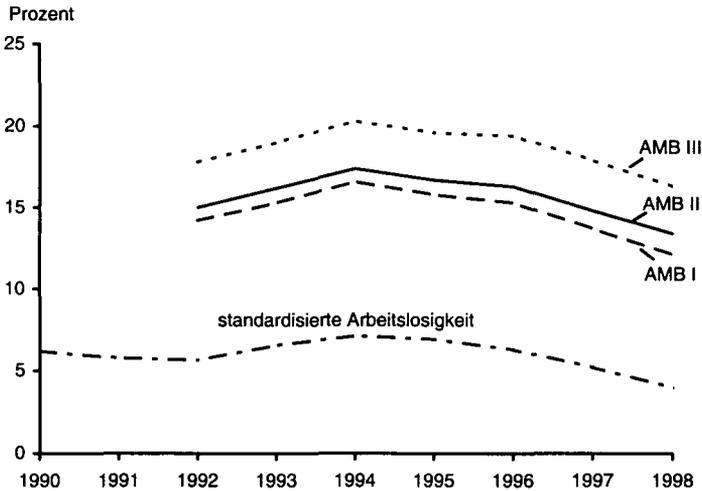
Schaubild A3 — Standardisierte und nationale Arbeitslosenquoten in den Niederlanden im Vergleich^a 1987–1998



^aArbeitslose in Prozent der Erwerbsbevölkerung; zu den alternativen Konzepten von Arbeitslosigkeit siehe Text.

Quelle: CBS (1997a, 1998a, 1999a); OECD (1999a); eigene Darstellung und Berechnungen.

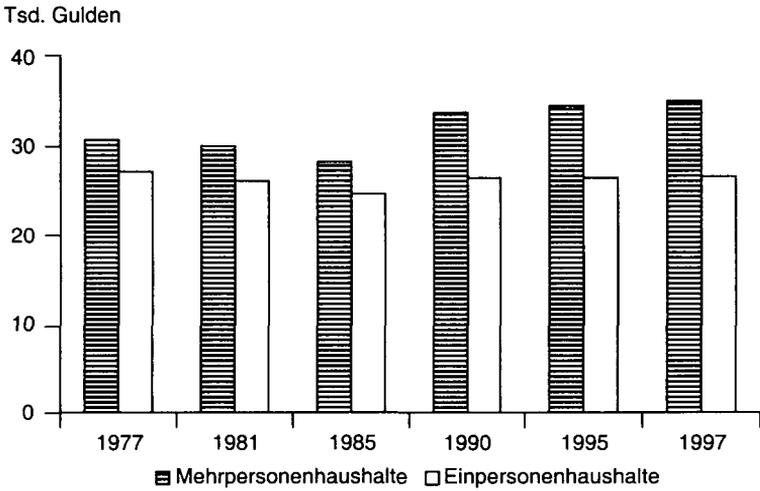
Schaubild A4 — Standardisierte Arbeitslosenquote und Arbeitslosenquoten nach Arbeitsmarktbindung in den Niederlanden im Vergleich^a 1990–1998



^aBei den Arbeitslosenquoten nach Arbeitsmarktbindung wird wie bei Peters (1998: 69) unterschieden nach AMB I: Nichterwerbstätige, die mehr als 12 Wochenstunden arbeiten möchten; AMB II: AMB I + Behinderte, die arbeiten möchten; AMB III: AMB II + Rentner/Frührentner; Erläuterungen der Abgrenzungen siehe Text; Arbeitslose in Prozent der Erwerbsbevölkerung, die für die alternativen Arbeitslosenquoten nach Arbeitsmarktbindung entsprechend angepasst wurde.

Quelle: CBS (1998a: 104; 1999b: 98); eigene Darstellung und Berechnungen.

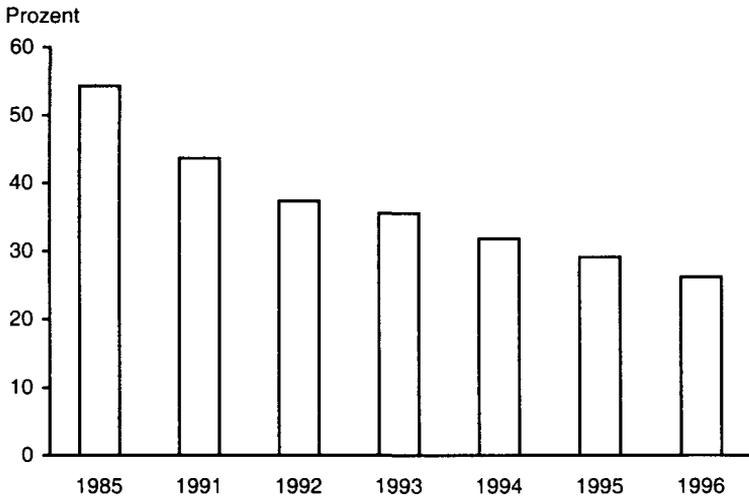
Schaubild A5 — Einkommensentwicklung^a in den Niederlanden 1977–1997



^aStandardisiertes Haushaltseinkommen in Preisen von 1995.

Quelle: Trimp (1999: 23); eigene Darstellung.

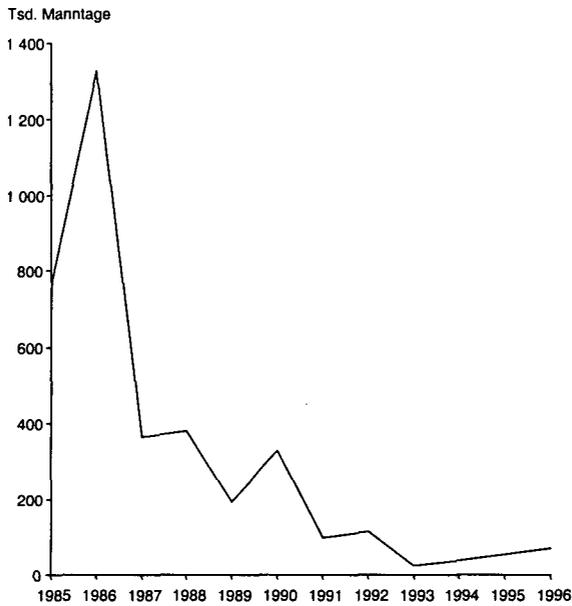
Schaubild A6 — Gewerkschaftlicher Organisationsgrad^a in Neuseeland 1985–1996



^aIn Prozent der unselbstständig Beschäftigten.

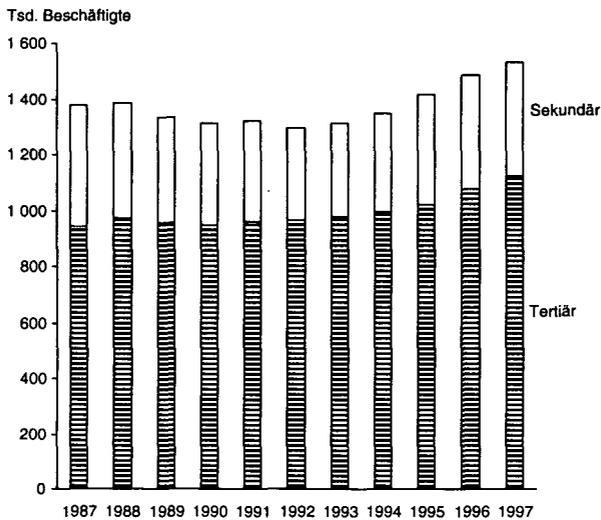
Quelle: Statistics New Zealand (1998), OECD (1997a); eigene Darstellung und Berechnungen.

Schaubild A7 — Streikbedingter Arbeitszeitverlust in Neuseeland 1985–1996



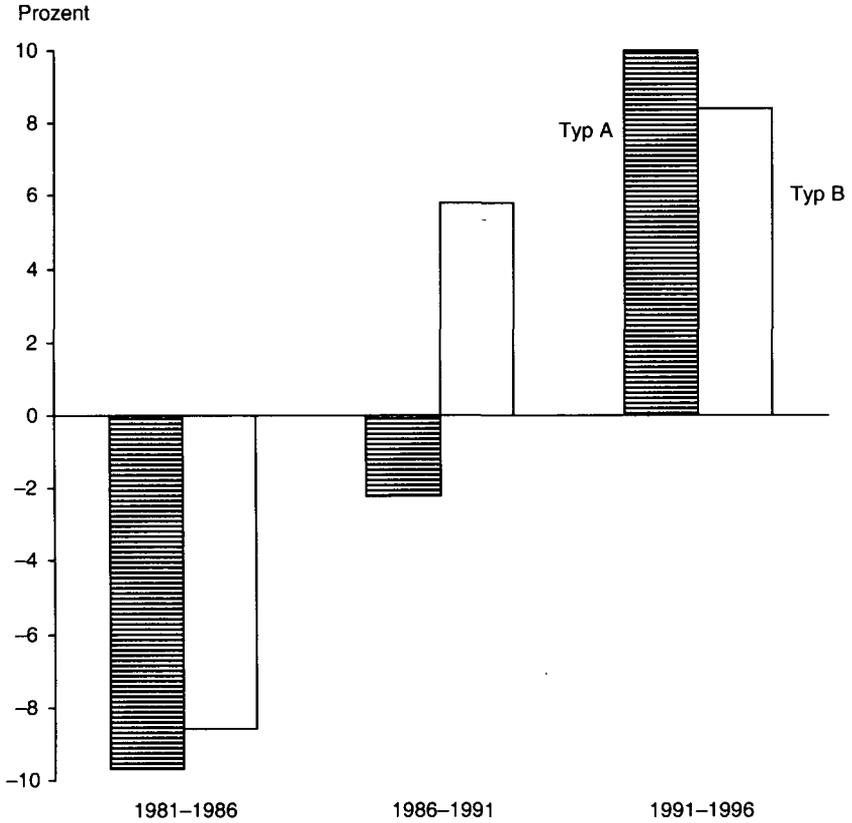
Quelle: Statistics New Zealand (1998); eigene Darstellung.

Schaubild A8 — Entwicklung der sektoralen Beschäftigung in Neuseeland 1987–1997



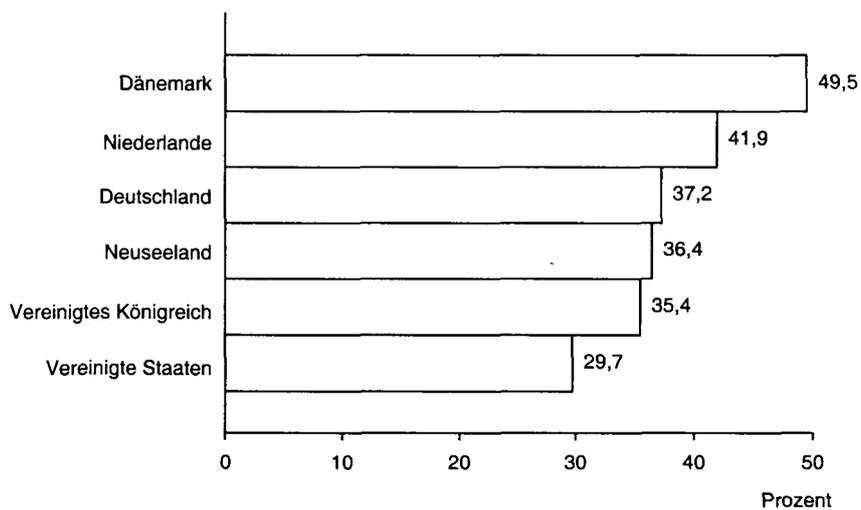
Quelle: Statistics New Zealand (1998); eigene Darstellung.

Schaubild A9 — Entwicklung der realen Familieneinkommen in Neuseeland^a
1981–1996



^aGemessen als Veränderung der realen Durchschnittseinkommen für Typ A = alle Familien, Typ B = Familien mit mindestens einem erwerbstätigen Erwachsenen.

Quelle: Martin (1997); eigene Darstellung.

Schaubild A10 — Steuerbelastung im internationalen Vergleich 1997^a

^aSteuereinnahmen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Quelle: OECD (1999e); eigene Darstellung.

III. Übersichten

Übersicht A1 — Kernelemente des neuseeländischen Reformprozesses 1984–1994

Jahr	Reformmaßnahme
Juli 1984	<i>Wahlsieg der reformorientierten Labour Party</i>
Nov. 1984	Aufhebung des allgemeinen Preis- und Lohnstopps
Dez. 1984	Liberalisierung des Devisenmarktes
1984–1988	Abschaffung der meisten Lohn- und Preiskontrollen
Seit 1984	Maßnahmen zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor
März 1985	Floating des neuseeländischen Dollars
Nov. 1985	Deregulierung des Geschäftsbankensektors
1985–1988	Deregulierung von Mieten und Energiepreisen
Seit 1985	Abbau der Subventionen in Landwirtschaft und Industrie
Mai 1986	Verabschiedung des Commerce Act, der einen funktionsfähigen Wettbewerb fördern soll
Okt. 1986	Steuerreform, u.a. mit der Einführung einer allgemeinen Verbrauchsteuer, die andere indirekte Steuern ersetzt, sowie Einkommensteuersenkungen
1986–1991	Einführung privatrechtlicher Unternehmensstrukturen im Energiesektor
1986–1992	Abbau von Importzöllen
April 1987	In-Kraft-Treten des State-Owned Enterprise Act, der die wichtigsten Staatsunternehmen in neun Gesellschaften aufgliedert
Aug. 1987	In-Kraft-Treten des Labour Relations Act, der die staatliche Zwangsschlichtung beendet und die Verantwortung für die Tarifverhandlungen ausschließlich auf die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen überträgt
Aug. 1987	<i>Erneuter Wahlsieg der Labour Party</i>
April 1988	Der State Sector Act führt zu einer rechtlichen Angleichung der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Sektor an die in der Privatwirtschaft
Okt. 1988	Erneute Senkung und Abflachung der Einkommensteuersätze
Dez. 1988	<i>Rücktritt von Roger Douglas als Finanzminister</i>
1988	Privatisierung von Industrieunternehmen (Energie-, Stahlwirtschaft)
1988–1989	Auslaufen der Importquoten und -lizenzen für die meisten Industrien
Juli 1989	In-Kraft-Treten des Public Finance Act, der Anreize für ein effizientes Behördenmanagement geben soll
Aug. 1989	<i>Rücktritt von David Lange als Premierminister</i>
Dez. 1989	Verabschiedung des neuen Zentralbankgesetzes, das der Zentralbank mehr Unabhängigkeit gewährt und sie auf die Wahrung der Preisstabilität als vorrangigem Ziel der Geldpolitik verpflichtet
1989	Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten
1989	Privatisierung der staatlichen Fluggesellschaft
1989–1992	Privatisierung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute und Versicherungen
Juni 1990	Privatisierung der neuseeländischen Telefongesellschaft
Sept. 1990	<i>Rücktritt von Geoffrey Palmer als Premierminister</i>
Okt. 1990	<i>Wahlsieg der National Party</i>
Dez. 1990	Reform des Sozialsystems mit Ausgabenkürzungen und Betonung der Eigenverantwortlichkeit
Mai 1991	In-Kraft-Treten des Employment Contract Act, der zu einer weitgehenden Liberalisierung des Arbeitsmarktes führt
Juli 1992	Beginn der Gesundheitsreformen; Abschaffung der Importlizenzen
Nov. 1993	<i>Wiederwahl der National Party</i>
1993	Privatisierung der neuseeländischen Eisenbahngesellschaft
Juni 1994	Verabschiedung des Fiscal Responsibility Act, der die finanzpolitische Stabilität erhöhen soll
Dez. 1994	Beginn einschneidender Zollsenkungen, die bis zum Jahr 2000 schrittweise fortgeführt werden sollen

Quelle: Evans et al. (1996: 1895 ff.), Kasper (1996: 107 ff.), Massey (1995: 205 ff.), OECD (1998h: 167 ff.; 1996c: 98), SVR (1996: 44 ff.); eigene Zusammenstellung.

Übersicht A2 — Die „New Deal“-Programme im Überblick^a

Programm und Programmmerkmale
<p>„New Deal for Young Unemployed People“ (seit April 1998)</p>
<p><i>Teilnehmerkreis</i> 18–24-jährige Arbeitslose, die wenigstens über 6 Monate einen „Zuschuss für Arbeitssuchende“ (JSA) bezogen haben (obligatorische Teilnahme); die Ablehnung des Angebots hat JSA-Abzüge zur Folge.</p>
<p><i>Organisation</i> 142 lokale Partnerschaften, bestehend u.a. aus Arbeitsverwaltung, Kommunalbehörden, Gewerkschaften, Arbeitgebern, Schulungseinrichtungen und Freiwilligenorganisationen, geleitet von Arbeitsverwaltung und/oder privaten Trägern.</p>
<p><i>Programmstufen</i></p> <p>(1) „Gateway“: In einer ersten, bis zu vier Monaten dauernden Stufe wird für den einzelnen Teilnehmer eine Situationsanalyse und ein Aktionsplan erstellt; die Teilnehmer erhalten Zugang zu Maßnahmen, die ihre Vermittelbarkeit verbessern sollen. Zudem wird die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit unterstützt, und es werden Arbeitsplätze vermittelt. Bei Qualifikationsdefiziten der Teilnehmer erhalten die Arbeitgeber Weiterbildungs- und Zuschusszahlungen; diese sind an eine 26-wöchige Vorabschulung, eine feste Stelle für ein Jahr sowie an die Freistellung für regelmäßige Weiterbildung gebunden.</p> <p>(2) „Options“: Falls in der ersten Stufe keine Stelle vermittelt wird oder der Teilnehmer keine selbstständige Arbeit aufnimmt, stehen in einer zweiten Stufe 4 Optionen zur Wahl:</p> <ul style="list-style-type: none"> — „Employment Option“: Angebot einer subventionierten Arbeit über 6 Monate; die Teilnehmer erhalten einen Lohn, dem Arbeitgeber werden 60 £ die Woche gezahlt; begleitend finden Weiterbildungsmaßnahmen statt, deren Dauer dem Äquivalent eines Tages pro Woche entspricht; bietet der Arbeitgeber entsprechende Weiterbildungsmöglichkeiten an, erhält er weitere Zahlungen. — „Full-time Education and Training“: Für Geringqualifizierte werden für eine Dauer von bis zu 12 Monaten Weiterbildungs- und Trainingskurse angeboten; die Teilnehmer erhalten ein JSA-Äquivalent. — „Voluntary Sector Option“: Über einen Zeitraum von 6 Monaten kann bei einer gemeinnützigen Freiwilligenorganisation mitgearbeitet werden; die Teilnehmer erhalten eine Einmalzahlung von 400 £ und einen Lohn oder ein JSA-Äquivalent; ein Tag pro Woche, über den gesamten Zeitraum gerechnet, ist für Weiterbildung vorgesehen. — „Environment Task Force Option“: Zu den gleichen Bedingungen kann statt für eine Freiwilligenorganisation für eine Umweltinitiative gearbeitet werden. <p>(3) „Follow-Through“: Diejenigen, die nach Abschluss ihrer Option keine Arbeitsstelle gefunden haben, erhalten weiterhin individuelle Beratung und Zugang zu weiteren Maßnahmen.</p>
<p>„New Deal for Long-term Unemployed People Aged 25+“ (seit Juni 1998)</p>
<p><i>Teilnehmerkreis</i> Über 25-jährige Arbeitslose, die seit mindestens zwei Jahren regelmäßig JSA bezogen haben (obligatorische Teilnahme); in Ausnahmefällen ist die Teilnahme nach einem Jahr JSA möglich.</p>
<p><i>Organisation</i> Wie beim „New Deal“ für jüngere Arbeitslose, nur ausnahmslos von der Arbeitsverwaltung geleitet.</p>

noch Übersicht A2

Programm und Programmmerkmale
<p><i>Programmelemente</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Beratung — Suchhilfen — Weiterbildungssubvention für Arbeitgeber — Beschäftigungssubvention für Arbeitgeber (bis zu 26 Wochen) — Vollzeitweiterbildung bis zu einem Jahr bei fortlaufenden JSA-Bezügen (ein beschäftigungsorientierter Kursus ist zuvor zu absolvieren) — „Follow-Through“: Bei Ausbleiben einer Festanstellung nach Programmteilnahme erfolgt eine intensivierte Suchhilfe — „Pilots“: Teilnahme an innovativen Modellversuchen zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen — Wiedereingliederungshilfen für über 50-jährige <p style="text-align: center;">„New Deal for Lone Parents“ (seit Oktober 1998)</p> <p><i>Teilnehmerkreis</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Alleinerziehende, die eine bezahlte Arbeit aufnehmen wollen, erhalten von Beratern Hilfe bei der Suche (Erstellung eines Suchprofils und Bewerbungen), Unterstützung bei der Suche nach Unterbringungsmöglichkeiten für Kinder, sozialtherapeutische Betreuung vor und nach der Arbeitsaufnahme — Alleinerziehende, die ihre Beschäftigungsfähigkeit steigern wollen, erhalten Zugang zu entsprechenden Programmen — Pilotprogramme der Arbeitsverwaltung zur Verbesserung von Trainings- und anderen Unterstützungsmaßnahmen <p style="text-align: center;">„New Deal for Job-seekers with Disabilities“</p> <p>JSA-Bezieher mit Behinderung erhalten auf sie zugeschnittene Hilfen unter dem für sie relevanten „New Deal“-Programm.</p> <p style="text-align: center;">„New Deal for Disabled People“ (seit September 1998)</p> <p>Im Rahmen von Pilotprojekten wird versucht, Bezieher von Erwerbsunfähigkeitshilfe in den Arbeitsmarkt zu integrieren.</p> <p style="text-align: center;">„New Deal for Partners of Unemployed People“ (seit April 1999)</p> <p>(Ehe-)Partner von Arbeitslosen, die selbst keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, erhalten Zugang zu den für sie relevanten „New Deal“-Programmen.</p> <p>^aIn Nordirland laufen nach dem gleichen Muster separate „New-Deal“-Programme.</p>

Quelle: DfEE (1999: 121 ff.); Daly und Bentley (1999: 200 ff.); OECD (1998g: 85); Informationen aus dem DfEE; eigene Zusammenstellung.

Übersicht A3 — Wichtige Maßnahmen zur Deregulierung der Güter- und Dienstleistungsmärkte im Vereinigten Königreich 1980–1994

Gesetz	Wesentlicher Inhalt
Broadcasting Act 1980	Zulassung eines zweiten Fernsehdienstes
Transport Act 1980	Liberalisierter Marktzugang beim Überlandbusdienst
Telecommunications Act 1981	Beginn der Deregulierung im Fernmeldewesen
Oil and Gas Act 1982	Deregulierung des Energiemarktes
Energy Act 1983	Durchleitungsrecht für Stromerzeuger durch das Hochspannungsnetz (Third Party Access)
Telecommunications Act 1984	Aufhebung des staatlichen Fernmelde-monopols
Transport Act 1985	Freier Marktzugang im öffentlichen Personennahverkehr
Airports Act 1986	Privatisierung der Flughafenüberwachung
Gas Act 1986	Aufhebung der Monopolrechte von British Gas
Banking Act 1987	Deregulierung des Depotgeschäfts
Energy Act 1989	Entflechtung nationaler Elektrizitätsversorger und Marktzugang für ausländische Anbieter; stufenweise Aufhebung aller Monopolrechte der Stromversorger
Telecommunications Act 1991	Freier Marktzugang zu Telekommunikationsdiensten
Transport Act 1994	Trennung von Fahrweg und Betrieb bei Eisenbahnen sowie Zulassung Dritter zum Bahnbetrieb

Quelle: Klodt (1998b: 283).

Übersicht A4 — Wichtige Arbeitsmarktgesetze im Vereinigten Königreich

Gesetz	Wesentlicher Inhalt
Employment Act 1980	Aufhebung der Immunität für Gewerkschaftsfunktionäre, die „secondary picketing“ organisieren; Einrichtung neuer „closed shops“ nur mit mindestens 80-prozentiger Zustimmung in Urabstimmung
Employment Act 1982	Einschränkung der Legaldefinition von Arbeitskämpfen durch Ausschluss von <ul style="list-style-type: none"> — politischen Streiks — „secondary picketing“ — Demarkationsstreiks zwischen Gewerkschaften; Aufhebung der Immunität von Gewerkschaften für „secondary picketing“
Trade Union Act 1984	Streik nur zulässig nach vorheriger geheimer Urabstimmung
Wages Act 1986	Verringerte Kompetenzen der Wage Councils zur Festlegung von Mindestlöhnen
Employment Act 1988	Aufhebung der Immunität für Streiks zur Durchsetzung von „closed shops“
Employment Act 1989	Einschränkung der Arbeitsschutzbestimmungen für Frauen und Jugendliche
Trade Union Act 1992	Regelungen zur Rechtsstellung und zur innergewerkschaftlichen Demokratie
Wages Act 1993	Abschaffung der Wage Councils und damit der gesetzlichen Mindestlöhne
Employment Rights Act 1996	Gesetzliche Regelung zur Arbeitsvertragsgestaltung, zum Arbeitsschutz, zur Lohnfortzahlung, zum Kündigungsschutz und zum Mutterschutz

Quelle: Klodt (1998b: 287).

Literatur

- Abd-el-Rahman, K.S. (1991). Firms' Competitive and National Comparative Advantages as Joint Determinants of Trade Composition. *Weltwirtschaftliches Archiv* 127 (1): 83–97.
- Addison, J.T. (1997). The U.S. Labor Market: Structure and Performance. In H. Siebert (Hrsg.), *Structural Change and Labour Market Flexibility: Experience in Selected OECD Economies*. Tübingen.
- Allison, P.D. (1984). *Event History Analysis: Regression for Longitudinal Event Data*. Newbury Park, Calif.
- (1995). *Survival Analysis Using the SAS System: A Practical Guide*. Cary, N.C.
- Andersen, T.M. (1997). Structural Change and Barriers in the Danish Labour Market. In H. Siebert (Hrsg.), *Structural Change and Labour Market Flexibility: Experience in Selected OECD Economies*. Tübingen.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (Hrsg.) (1997). *Jobrotation 97*. Kopenhagen.
- Atkinson, J. (1998). „New Deal“ in Großbritannien? In P. Scherrer, R. Simons und K. Westermann (Hrsg.), *Von den Nachbarn lernen: Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa*. Reihe Standortdebatte, Hans-Böckler-Stiftung, Marburg.
- Audet, D. (1996). Globalisation in the Clothing Industry. In OECD (Hrsg.), *Globalisation of Industry: Overview and Sector Report*. Paris.
- Bailey, K. (1984). Asymptotic Equivalence between the Cox Estimator and the General Maximum Likelihood Estimator of Regression and Survival Parameters. *Annals of Statistics* 12: 730–736.
- Bastelaer, A. van, G. Lemaître und P. Marianna (1997). *The Definition of Part-Time Work for the Purpose of International Comparisons*. Labour Market and Social Policy Occasional Papers 22. Paris.
- Beatson, M. (1995). Progress towards a Flexible Labour Market. *Employment Gazette* 103 (2): 55–66.
- Becker, G.S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. New York.
- Ben-Porath, Y. (1967). The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings. *Journal of Political Economy* 75 (4): 352–365.
- Berman, E., J. Bound und Z. Griliches (1994). Changes in the Demand for Skilled Labor within US Manufacturing: Evidence from the Annual Survey of Manufactures. *Quarterly Journal of Economics* 109 (2): 367–397.
- Berthold, N., und R. Fehn (1996). Evolution von Lohnverhandlungssystemen: Macht oder ökonomisches Gesetz? In W. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand*. Berlin.

- Berthold, N., und R. Fehn (1997). *Aktive Arbeitsmarktpolitik — wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsspielle?* Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge 13. Würzburg.
- Birk, A., und T. Gries (1997). Amerikanisches Job-Wunder versus deutsches Produktivitätswunder: Ein Vergleich. *Wirtschaftsdienst* 77 (2): 99–106.
- Bloemen, H.G. (1997). Job Search Theory, Labour Supply and Unemployment Duration. *Journal of Econometrics* 79 (2): 305–325.
- Blossfeld, H.-P., und A. Hamerle (1987). Unobserved Heterogeneity in Hazard Rate Models: A Test and Illustration from a Study of Career Mobility. Working Paper 253. Sonderforschungsbereich 3. Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik. Universität Frankfurt und Universität Mannheim, Frankfurt am Main.
- Blossfeld, H.-P., A. Hamerle und K.U. Mayer (1986). *Ereignisanalyse: Statistische Theorie und Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*. Frankfurt am Main.
- Boss, A., J. Döpke, J. Gottschalk, C.P. Meier, J. Scheide, R. Schmidt und H. Strauß (1998). Vorübergehende konjunkturelle Abschwächung in Deutschland. *Die Weltwirtschaft* (4): 378–403.
- Boss, A., C.-F. Laaser, K.-W. Schatz, E. Bode, H. Böhme, E.-J. Horn, A. Rosenschon, B. Sander, R. Schmidt, H. Sichelschmidt und J. Stehn (1996). *Deregulierung in Deutschland: Eine empirische Analyse*. Kieler Studien 275. Tübingen.
- Botzenhardt, F., und H.J. Rösner (1997). Dezentralisierung von Tarifverhandlungen: Ist das Beispiel Neuseeland übertragbar? *Wirtschaftsdienst* 77 (10): 564–572.
- Brainard, S.L. (1993). A Simple Theory of Multinational Corporations and Trade with a Trade-off between Proximity and Concentration. NBER Working Paper 4269. Cambridge, Mass.
- Breen, R., und B. Halpin (1989). *Self-Employment and the Unemployed*. Dublin.
- Büchtemann, C.F., und K. Vogler-Ludwig (1997). Das deutsche Ausbildungsmodell unter Anpassungszwang: Thesen zur Humankapitalbildung in Deutschland. *Ifo-Schnelldienst* 50 (17/18): 15–20.
- Calmfors, L. (1991). *What Can We Learn from the Macroeconomic Experience of Sweden?* Stockholm.
- (1994). Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. Working Paper 2 (40). OECD, Paris.
- (1995). What Can We Expect from Active Labour Market Policy? *Beihefte der Konjunkturpolitik* 43: 11–30.
- Calmfors, L., und A. Forslund (1991). Real-Wage Adjustment und Labor Market Policies: The Swedish Experience. *Economic Journal* 101: 29–41.
- Calmfors, L., und H. Lang (1993). Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programs: The Basic Theory. Seminar Paper 541. Institute for International Economic Studies, Stockholm.

- Calmfors, L., und R. Nymoen (1990). Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries. *Economic Policy* 11: 56–70.
- Campa, J., und L.S. Goldberg (1997). Evolving External Orientation of Manufacturing Industries: Evidence from Four Countries. NBER Working Paper 5919. Cambridge, Mass.
- Cantwell, J.A., und F. Sanna Randaccio (1992). Intra-Industry Direct Investment in the European Community: Oligopolistic Rivalry and Technological Competition. Discussion Papers in International Investment and Business Studies Series B 160. Department of Economics, University of Reading.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (1986). *Nationale Rekeningen 1985*. Voorburg/Heerlen.
- (1987). *Nationale Rekeningen 1986*. Voorburg/Heerlen.
- (1993). *Nationale Rekeningen 1992*. Voorburg/Heerlen.
- (1995). *Nationale Rekeningen 1994*. Voorburg/Heerlen.
- (1997a). *Enquête Beroepsbevolking 1996*. Voorburg /Heerlen.
- (1997b). *Sociaal-Economische Maandstatistiek, August 1997*. Voorburg/Heerlen.
- (1998a). *Enquête Beroepsbevolking 1997*. Voorburg /Heerlen.
- (1998b). *Arbeidsrekeningen 1996–1997*. Voorburg /Heerlen.
- (1998c). *National Accounts of the Netherlands 1997*. Voorburg/Heerlen.
- (1999a). *Key Figures Labour*. On-Line-Service Statistics Netherlands. Voorburg/Heerlen.
- (1999b). *Enquête Beroepsbevolking 1998*. Voorburg/Heerlen.
- (1999c). *National Accounts of the Netherlands 1998*. Voorburg/Heerlen.
- Chaloupek, G., B. Rossmann, A. Streissler, J. Wöss und S. Zuckerstätter (1997). *Beschäftigungs- und Budgetpolitik: Erfahrungen in Irland, den Niederlanden, Dänemark — und was daraus zu lernen ist*. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 66. Wien.
- CPB (Centraal Planbureau) (1998). *Macro Economische Verkenning 1999*. Den Haag.
- Daly, M., und R. Bentley (1999). New Deal Statistics and the New Deal Evaluation Database. *Labour Market Trends* 107 (4): 197–206.
- Danmarks Statistik (1999). *Konjunkturstatistik*. Nr. 2. Kopenhagen.
- (lfd. Jgg.). *Arbejdsmarked: Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger*. Kopenhagen.
- (lfd. Jgg.). *Statistical Yearbook*. Kopenhagen.
- Department of Employment, Education and Training (1989). *Jobstart Evaluation*. Canberra.
- Dertouzos, M.L., R.K. Lester und R.M. Solow (1989). *Made in America: Regaining the Productive Edge*. Cambridge, Mass.

- Deutsche Bundesbank (1997). Entwicklung und Bestimmungsgründe grenzüberschreitender Direktinvestitionen. *Monatsberichte* 49 (8): 63–82.
- (1999a). *50 Jahre Deutsche Mark*. Frankfurt am Main.
- (1999b). *Kapitalverflechtung mit dem Ausland*. Frankfurt am Main.
- DfEE (Department for Education and Employment) (1998). *Labour Market & Skill Trends 1998/1999*. Sudbury.
- (1999). *Department Report 1999*. London.
- Diehl, M. (1999). The Impact of International Outsourcing on the Skill Structure of Employment: Empirical Evidence from German Manufacturing Industries. Kieler Arbeitspapiere 946. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1995). *Produktionsvolumen und -potential, Produktionsfaktoren des Bergbaus und des Verarbeitenden Gewerbes 1970–94*. Berlin.
- Dixit, A.K., und V. Norman (1980). *Theory of International Trade*. Cambridge, Mass.
- Dixit, A.K., und J. Stiglitz (1977). Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity. *American Economic Review* 67 (3): 297–308.
- Dixon, S. (1996). The Distribution of Earnings in New Zealand 1984–94. *Labour Market Bulletin* (1): 45–100.
- Döhrn, R., U. Heilemann und G. Schäfer (1998). Ein dänisches „Beschäftigungswunder“? *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31 (2): 312–323.
- Dunning, J.H. (1973). The Determinants of International Production. *Oxford Economic Papers* 25: 289–336.
- (1988). *Explaining International Production*. London.
- Economides, N. (1999). Quality Choice and Vertical Integration. *International Journal of Industrial Organization* 17 (6): 903–914.
- Edin, P.A., B. Holmlund und T. Östros (1993). Wage Behaviour and Labour Market Programmes in Sweden: Evidence from Micro Data. Working Paper. Department of Economics, Uppsala University.
- Emmerich, K., und H. Werner (1998). *Dänemark: Erstaunlicher Umschwung am Arbeitsmarkt*. IAB-Kurzbericht 13. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Empel, F. van (1997). *The Dutch Model: The Power of Consultation (online-version)*. Den Haag.
- ERSEP (Electronic Retrieval System on Employment Policies) (1997). Basisinformationsbericht Dänemark (erstellt im Auftrag der Europäischen Kommission). www.ias.berlin.de (vom 16.02.1999).
- Europäische Kommission (1997). *Denmark*. Labour Market Studies 1. Report prepared by PLS Consult (J.H. Haahr, H. Ørsted and H.H. Hansen) and P. Jensen for the use of the European Commission. Luxemburg.

- Europäische Kommission (1998). *Europäische Wirtschaft* 66. Luxemburg.
- Eurostat (1996). *Erhebung über Arbeitskräfte: Ergebnisse 1994*. Luxemburg.
- (1998a). *COMEXT*. Luxemburg.
- (1998b). *Erhebung über Arbeitskräfte: Ergebnisse 1997*. Luxemburg.
- (Ifd. Jgg.). *Erhebung über Arbeitskräfte*. Luxemburg.
- Evans, L., A. Grimes, B. Wilkinson (und D. Teece) (1996). Economic Reform in New Zealand 1984–95: The Pursuit of Efficiency. *Journal of Economic Literature* 34 (4): 1856–1902.
- Falvey, R. (1981). Commercial Policy and Intra Industry Trade. *Journal of International Economics* 11 (4): 495–511.
- Falvey, R., und H. Kierzkowski (1984). Product Quality, Intra Industry Trade and (Im) Perfect Competition. Discussion Paper. Graduate Institute of International Studies, Geneva.
- Feenstra, R.C. (1998). Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy. *Journal of Economic Perspectives* 12 (4): 31–50.
- Fehlker, C., und C. Purfield (1998a). Unemployment Duration: Its Determinants and Evolution. An Empirical Analysis on German Unemployment Duration Using the Socio-economic Panel. Kiel Advanced Studies Working Paper 321. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1998b). A Tale of Two Countries: A Comparison of UK and German Unemployment Spells. Kiel Advanced Studies Working Paper 331. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Finanzministeriet (1998). *Budgetoversigt* 3 (Dezember). Kopenhagen.
- Finger, J.M. (1975). Trade Overlap and Intra-Industry Trade. *Economic Inquiry* 13: 581–589.
- Flaig, G., G. Licht und V. Steiner (1993). Testing for State Dependence Effects in a Dynamic Model of Male Unemployment Behavior. In H. Bunzel, P. Jensen und N. Westergaard-Nielsen (Hrsg.), *Panel Data and Labour Market Dynamics*. Amsterdam.
- Foders, F. (1999). *Neue Anforderungen an das deutsche Bildungssystem zur Deckung der gesamtwirtschaftlichen Qualifikationsnachfrage und zur Standortsicherung*. Unveröffentlichtes Manuskript. Kiel.
- Fontagné, L., und M. Freudenberg (1997). Intra-Industry Trade: Methodological Issues Reconsidered. Document de Travail 97-01. Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, Paris.
- Fontagné, L., M. Freudenberg und N. Péridy (1997). Trade Patterns Inside the Single Market. Document de Travail 97-07. Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, Paris.
- Forslund, A. (1992). *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*. Bilaga 7 till Langtidsutredningen. Stockholm.

- Freeman, R.B. (1995). Are Your Wages Set in Beijing? *Journal of Economic Perspectives* 9 (3): 15–32.
- Freeman, R.B., und L.F. Katz (1994). Rising Wage Inequality: The United States vs. Other Advanced Countries. In R.B. Freeman (Hrsg.), *Working under Different Rules*. New York.
- Freeman, R.B., und A. Revenga (1995). *International Trade and Employment: The European Experience*. Unveröffentlichtes Manuskript. Cambridge, Mass.
- Fujita, M., P.R. Krugman und T. Mori (1999). On the Evolution of Hierarchical Urban Systems. *European Economic Review* 43 (2): 209–251.
- Glismann, H.H., und K. Schrader (2000). Zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung. Kieler Arbeitspapiere 995. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Golder, S.M. (1999). Lessons from the Swiss Migration Experience: An Empirical Analysis of the Employment Performance. RIIM Working Paper 99-S1. Vancouver Centre of Excellence.
- Greenaway, D., R.C. Hine, und C.R. Milner (1994). Country-Specific Factors and the Pattern of Horizontal and Vertical Intra-Industry Trade in the UK. *Weltwirtschaftliches Archiv* 130 (1): 77–100.
- Greene, W.H. (1997). *Econometric Analysis*. Upper Saddle River, N.J.
- Gregg, P. (1997). Was geschah eigentlich auf dem britischen Arbeitsmarkt? In A. Heise (Hrsg.), *Beschäftigungskrise in Europa: Erfahrungsaustausch für eine bessere Politik*. Marburg.
- Grubel, H.G., und P.J. Lloyd (1971). The Empirical Measurement of Intra-Industry Trade. *Economic Record* 47 (120): 494–517.
- (1975). *Intra-Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*. London.
- Gudin, P., und S. Déo (1999). The Dutch Model Approaches its Limits. *Goldman Sachs European Weekly Analyst* 21.
- Hackenbergh, H. (1998). Arbeitsmarkt- und Sozial(hilfe)politik in den Niederlanden: Der Weg zu einem neuen Gesellschaftsvertrag. Diskussionspapier 98-2. Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität, Bochum.
- Hammer, B. (1997). Employment Promotion: The Danish Case. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 30 (4): 816–818.
- Hansson, P. (1994). Product Quality and Vertical Product Differentiation as Determinants of Intra-Industry Trade in Swedish Manufacturing. Working Paper 122. Trade Union Institute for Economic Research, Stockholm.
- Hartog, J., und J. Theeuwes (1997). The Dutch Response to Dynamic Challenges in the Labour Market. In H. Siebert (Hrsg.), *Structural Change and Labour Market Flexibility: Experience in Selected OECD Economies*. Tübingen.
- Heckman, J. (1979). Sample Selection Bias as a Specification Error. *Econometrica* 47 (1): 153–161.

- Heijden, P.F. van der (1998). *Wege aus der Beschäftigungskrise: Das holländische Beispiel*. Schriftenreihe der Otto Brenner Stiftung 70. Frankfurt am Main.
- Heise, A. (1998). Großbritannien — wirtschaftlich erfolgreicher als Deutschland? In P. Scherrer, R. Simons und K. Westermann (Hrsg.), *Von den Nachbarn lernen: Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa*. Reihe Standortdebatte, Hans-Böckler-Stiftung, Marburg.
- Heitger, B., K. Schrader und J. Stehn (1999). *Handel, Technologie und Beschäftigung*. Kieler Studien 298. Tübingen.
- Helpman, E. (1981). International Trade in the Presence of Product Differentiation: Economies of Scale and Monopolistic Competition. *Journal of International Economics* 11 (3): 305–340.
- (1984). A Simple Theory of International Trade with Multinational Corporations. *Journal of Political Economy* 92 (3): 451–471.
- (1985). Multinational Corporations and Trade Structure. *Review of Economic Studies* 52 (3): 443–457.
- Honeybone, A. (1997). Introducing Labour Flexibility: The Example of New Zealand. *International Labour Review* 136 (4): 493–507.
- Hujer, R., und R. Schnabel (1990). Analyse von Beschäftigung und Erwerbslosigkeit anhand des Sozio-oekonomischen Panels. *Allgemeines Statistisches Archiv* 74: 98–116.
- Hujer, R., und H. Schneider (1996). Institutionelle und strukturelle Determinanten der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland: Eine mikroökonomische Analyse mit Paneldaten. In B. Gahlen, H. Hesse und H.J. Ramser (Hrsg.), *Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung*. Tübingen.
- Hujer, R., K.-O. Maurer und M. Wellner (1998a). The Effects of Public Sector Sponsored Training on Unemployment Duration in West Germany. *Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge* 94. Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main.
- (1998b). Kurz- und langfristige Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen auf die Arbeitslosigkeitsdauer in Westdeutschland. In F. Pfeiffer und W. Pohlmeier (Hrsg.), *Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg*. Baden-Baden.
- (1998c). Analyzing the Effects of On-the-Job vs. Off-the-Job Training on Unemployment Duration in West Germany. *Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge* 96. Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main.
- Hunt, J. (1995). The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany. *Journal of Labor Economics* 13 (1): 88–120.
- informISEP* (versch. Jgg.). Vierteljahres-Zeitschrift von MISEP im Namen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (GD V/B). Leiden.
- Jackman, R. (1995). What Can Active Labour Market Policy Do? Discussion Paper 226. Centre for Economic Performance, London.

- Jackman, R., R. Layard und S. Nickell (1996). Combatting Unemployment: Is Flexibility Enough? In OECD (Hrsg.), *Macroeconomic Policies and Structural Reform*. Paris.
- Jacobs, E.E., und H. Zhang (Hrsg.) (1998). *Handbook of U.S. Labor Statistics*. Lanham.
- Johnston, J., und J.E. DiNardo (1997). *Econometric Methods*. New York.
- Jungmittag, A. (1996). *Langfristige Zusammenhänge und kurzfristige Dynamiken zwischen Direktinvestitionen und Exporten: Eine mehrstufige Modellierung dynamischer simultaner Mehrgleichungssysteme bei kointegrierten Zeitreihen*. Berlin.
- Kalbfleisch, J.D., und R.L. Prentice (1980). *The Statistical Analysis of Failure Time Data*. New York.
- Karr, W. (1999). Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration. IAB-Kurzbericht (3): 1–7. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Kasper, W. (1996). Die Befreiung des Arbeitsmarktes: Neuseelands Wirtschaft im Aufschwung. Arbeitsbericht im Rahmen des Forschungsprogramms „Weiterentwicklung und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft“. Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung und Ludwig-Erhard-Stiftung, Gütersloh.
- Katz, L.F. (1996). Wage Subsidies for the Disadvantaged. NBER Working Paper 5679. Cambridge, Mass.
- Katz, L.F., und B.D. Meyer (1990). The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment. *Journal of Public Economics* 41 (1): 45–72.
- Kiefer, N.M. (1988). Economic Duration Data and Hazard Functions. *Journal of Economic Literature* 26 (2): 646–79.
- Klein, B., und K.M. Murphy (1997). Vertical Integration as a Self-Enforcing Contractual Arrangement. *American Economic Review* 87 (2): 415–420.
- Kleinert, J. (1998). The Emergence of Multinational Enterprises: Simulation Results. Kieler Arbeitspapiere 900. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1999). Temporal Clusters in Foreign Direct Investment. Kieler Arbeitspapiere 930. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Kleinfeld, R. (1998). Was können die Deutschen vom niederländischen Poldermodell lernen? In P. Scherrer, R. Simons und K. Westermann (Hrsg.), *Von den Nachbarn lernen: Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa*. Reihe Standortdebatte. Hans-Böckler-Stiftung, Marburg.
- Klodt, H. (1998a). Globalisierung: Phänomen und empirische Relevanz. *Jahrbuch für neue politische Ökonomie* 17: 7–34.
- (1998b). Großbritannien: Die marktwirtschaftliche Strategie. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31 (2): 277–293.

- Klodt, H. (1999). International Direct Investment: Export of Headquarter Services or Export of Jobs? In W. Filc und C. Köhler (Hrsg.), *Macroeconomic Causes of Unemployment: Diagnosis and Policy Recommendations*. Berlin.
- Klodt, H., und R. Maurer (1996). Internationale Direktinvestition: Determinanten und Konsequenzen für den Standort Deutschland. Kieler Diskussionsbeiträge 284. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Klodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig (1997). *Tertiärisierung in der deutschen Wirtschaft*. Kieler Studien 283. Tübingen.
- Klodt, H., J. Stehn, A. Boss, K. Lammers, J.O. Lorz, R. Maurer, A.D. Neu, K.-H. Paqué, A. Rosenschon und C. Walter (1994). *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa*. Kieler Studien 265. Tübingen.
- Klös, H.P., und R. Kroker (1996). Arbeitsmarktperformance und Arbeitsmarktverfassung, ein deutsch-amerikanischer Vergleich. *IW-trends* (2): 20–43.
- Kodrzycki, Y. (1997). Training Programs for Displaced Workers: What Do They Accomplish? *New England Economic Review* May/June: 39–59.
- Kongshøj Madsen, P. (1998). Elemente erfolgreicher Arbeitsmarktpolitik in Dänemark. In P. Scherrer, R. Simons und K. Westermann (Hrsg.), *Von den Nachbarn lernen: Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa*. Reihe Standortdebatte. Hans-Böckler-Stiftung, Marburg.
- Koning J. de, P.J. van Nes, und C.C.P. Gesthuizen (Netherlands Economic Institute) (1996). *Labour Market Studies: Netherlands. Employment and Labour Market Series 1*. Europäische Kommission, Luxemburg.
- Koning, J. de, J.H. Gravesteyn-Ligthelm, N. Thoen und A. Verkaik (1992). *Werkt de KRA?* Rijswijk.
- Koop, M.J. (1997). Trade, Foreign Direct Investment, and Multinational Enterprises in a General Equilibrium Model. Kieler Arbeitspapiere 833. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Kraft, K. (1994). An Evaluation of Active and Passive Labour Market Policy. Discussion Paper FSI 94–208. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Kraus, F., und V. Steiner (1998). Modelling Heaping Effects in Unemployment Duration Models — With an Application to Retrospective Event Data in the German Socio-Economic Panel. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 217 (5): 550–573.
- Krugman, P.R. (1979). Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade. *Journal of International Economics* 9 (4): 469–479.
- (1980). Scale Economies, Product Differentiation and the Pattern of Trade. *American Economic Review* 70 (5): 950–959.
- (1982). Trade in Differentiated Products and the Political Economy of Protection. In J.N. Bhagwati (Hrsg.), *Import Competition and Response*. Chicago.
- (1983). The New Theories of International Trade and the Multinational Enterprise. In D. Audretsch und C. Kindleberger (Hrsg.), *The Multinational Corporation in the 1980s*. Cambridge, Mass.

- Krugman, P.R. (1990). Multinational Enterprise: The Old and the New in History and Theory. *North American Review of Economics and Finance* 1 (2): 267–280.
- (1995). Increasing Returns, Imperfect Competition and the Positive Theory of International Trade. In G.M. Grossman und K. Rogoff (Hrsg.), *Handbook of International Economics*. 3. Band. Amsterdam.
- Lancaster, K. (1966). A New Approach to Consumer Theory. *Journal of Political Economy* 74 (2): 132–157.
- (1980). Intra Industry Trade Under Perfect Monopolistic Competition. *Journal of International Economics* 10 (2): 151–176.
- Lancaster, T. (1979). Econometric Methods for the Duration of Unemployment. *Econometrica* 47 (4): 939–956.
- (1990). *The Econometric Analysis of Transition Data*. Cambridge, Mass.
- Lawrence, R.Z., und M.J. Slaughter (1993). International Trade and American Wages in the 1980s: Giant Sucking Sound or Small Hiccup? *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics* (2): 161–226.
- Layard, R., R. Jackman und S. Nickell (1991). *Unemployment*. Oxford.
- Lechner, M. (1995). Effects of Continuous Off-the-Job Training in East Germany after Unification. Discussion Paper 95–27. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Licht, G., und V. Steiner (1991). Abgang aus der Arbeitslosigkeit, Individualeffekte und Hysteresis. In C. Helberger, L. Bellmann und D. Blaschke (Hrsg.), *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit: Analysen auf Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels*. Nürnberg.
- Loftager, J., und P. Kongshøj Madsen (1997). Denmark. In H. Compston (Hrsg.), *The New Politics of Unemployment: Radical Policy Initiatives in Western Europe*. London.
- Lorz, J.O. (1993). Direktinvestitionen des Verarbeitenden Gewerbes in Industrieländern. *Die Weltwirtschaft* (2): 149–166.
- Lücke, M. (1997). European Trade with Lower-Income Countries and the Relative Wages of the Unskilled: An Exploratory Analysis for West Germany and the UK. Kieler Arbeitspapiere 819. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Markusen, J.R. (1984). Multinationals, Multi-plant Economies, and the Gains from Trade. *Journal of International Economics* 16 (1): 205–226.
- Markusen, J.R., und A.J. Venables (1995). Multinational Firms and the New Trade Theory. NBER Working Paper 5036. Cambridge, Mass.
- (1998). Multinational Firms and the New Trade Theory. *Journal of International Economics* 46 (2): 183–203.
- Martin, B. (1997). Income Trends among Individuals and Families, 1976 to 1996. Briefing Paper 2. Population Studies Centre, University of Waikato.

- Massey, P. (1995). *New Zealand: Market Liberalization in a Developed Economy*. New York.
- McDonald, I., und R. Solow (1981). Wage Bargaining and Employment. *American Economic Review* 71: 221–232.
- Meager, N. (1997). British Experiences in the Reduction of Unemployment. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 32 (4): 811–815.
- Meager, N., und C. Evans (1998). Vereinigtes Königreich. *SYSDERM: Trends* 30: 92–99.
- Meisenheimer, J. R. II (1998). The Services Industry in the „Good“ versus „Bad“ Jobs Debate. *Monthly Labor Review* 121 (2): 22–47.
- Meyer, B.D. (1990). Unemployment Insurance and Unemployment Spells. *Econometrica* 58 (4): 757–782.
- (1995). Lessons from the US Unemployment Insurance Experiments. *Journal of Economic Literature* 33 (1): 91–131.
- Ministry of Labour (Hrsg.) (1996a). *The Danish Labour Market Model and Developments in the Labour Market Policy*. Kopenhagen.
- (1996b). *The Unemployment Insurance Scheme*. Kopenhagen.
- (1996c). *Offers to the Unemployed and Leave Schemes*. Kopenhagen.
- (1997). *Adult Vocational Training*. Kopenhagen.
- MISEP (Mutual Information System on Employment Policies) (eingrichtet von der Europäischen Kommission) (1997a). Basisinformationsbericht Niederlande (erstellt im Auftrag der Europäischen Kommission). Berlin.
- (1997b). Basisinformationsbericht Vereinigtes Königreich (erstellt im Auftrag der Europäischen Kommission). Berlin.
- Moffitt, R. (1985). Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells. *Journal of Econometrics* 28: 85–101.
- Moffitt, R., und W. Nicholson (1982). The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment: The Case of Federal Supplemental Benefits. *Review of Economics and Statistics* 64 (1): 1–11.
- Mortensen, D.T. (1977). Unemployment Insurance and Job Search Decisions. *Industrial and Labor Relations Review* 30 (4): 505–517.
- Neven, D.J., und C.A. Wyplosz (1996). Relative Prices, Trade and Restructuring in European Industry. CEPR Discussion Paper Series 1451. London.
- Nickell, S.J. (1979). The Effect of Unemployment and Related Benefits on the Duration of Unemployment. *Economic Journal* 89 (1): 34–49.
- (1997). Structural Changes and the British Labour Market. In H. Siebert (Hrsg.), *Structural Change and Labour Market Flexibility — Experience in Selected OECD Economies*. Tübingen.
- Ochel, W. (1998). Mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit: Amerika, hast du es besser? *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31 (2): 262–276.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1989). *Economic Surveys: New Zealand 1988/89*. Paris.
- (1993). *Employment Outlook 1993*. Paris.
- (1996a). *Economic Surveys: Denmark 1995/96*. Paris.
- (1996b). *Economic Surveys: Netherlands 1996*. Paris.
- (1996c). *Economic Surveys: New Zealand 1996*. Paris.
- (1996d). *Economic Surveys: United Kingdom 1995–1996*. Paris.
- (1996e). *Social Expenditure Statistics of OECD Member Countries: Provisional Version*. Labour Market and Social Policy Occasional Papers 17. Paris.
- (1996f). *Employment Outlook 1996*. Paris.
- (1997a). *Economic Outlook on OSC*. Paris.
- (1997b). *Economic Surveys: Denmark 1996/1997*. Paris.
- (1997c). *Economic Surveys: United States 1996–1997*. Paris.
- (1997d). *Employment Outlook*. 15. Paris.
- (1998a). *Quarterly Labour Force Statistics*. No 1. Paris.
- (1998b). *Employment Outlook 1998*. Paris.
- (1998c). *Economic Surveys: Netherlands 1997–1998*. Paris.
- (1998d). *Quarterly Labour Force Statistics on OSC*. Paris.
- (1998e). *Main Economic Indicators on OSC*. Paris.
- (1998f). *National Accounts, Vol. I, on OSC*. Paris.
- (1998g). *Economic Surveys: United Kingdom 1997 – 1998*. Paris.
- (1998h). *Economic Surveys: New Zealand 1998*. Paris.
- (1999a). *Main Economic Indicators on OSC*. Paris.
- (1999b). *National Accounts, Vol. I, on OSC*. Paris.
- (1999c). *Employment Outlook 1999*. Paris.
- (1999d). *Economic Surveys: United States 1998–1999*. Paris.
- (1999e). *Revenue Statistics 1965–1998*. Paris.
- (1999f). *Economic Outlook on OSC*. Paris.
- (1999g). *International Direct Investment Statistics. CD-ROM. Ausgabe von 1999*. Paris.
- (1999h). *Monthly Foreign Trade Statistics. Series A. CD-ROM. Ausgabe von 1999*. Paris.
- ONS (Office for National Statistics) (1999a). *Labour Market Trends* 107 (3). London.
- (1999b). *Labour Market Trends* 107 (10). London.
- (1999c). *Labour Force Survey: Historical Supplement 1984–1998*. London.

- Opstal, R. van, H. Roodenburg und R. Welters (1998). Low Skilled Jobs through Job Creation and Wage Subsidies. *CPB Report* (2): 32–36.
- Orszag, M., und D. Snower (1996). A Macro Theory of Employment Vouchers. CEPR Discussion Paper 1367. London.
- Panič, M. (1997). The End of the Nation State? *Structural Change and Economic Dynamics* 8 (1): 29–44.
- Pannenberg, M. (1995). *Weiterbildungsaktivitäten und Erwerbsbiographien: Eine empirische Analyse für Deutschland*. Frankfurt am Main.
- Panzar, J.C., und R.D. Willig (1981). Economies of Scope. *American Economic Review* 2 (71): 268–272.
- Pedersen, L. (1996). *Orlov, ledighed og beskæftigelse*. Socialforskningsinstituttet, Kopenhagen.
- Peters, M. (1998). Niederlande. *SYSDEM: Trends* 30: 65–71.
- Pfeiffer, F., und J. Brade (1995). Weiterbildung, Arbeitszeit und Lohn Einkommen. ZEW Discussion Paper 95–14. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Pissarides, C. (1992). Loss of Skill During Unemployment and the Persistence of Employment Shocks. *Quarterly Journal of Economics* 107: 124–137.
- Porter, M.E. (1998). *The Competitive Advantage of Nations*. Basingstoke, Hampshire.
- Prey, H., B. Fitzenberger und W. Franz (1997). Wirkungen von Maßnahmen staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Diskussionspapier 45–1997. Center for International Labor Economics, Universität Konstanz.
- Projektgruppe Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) (1994). Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) im Jahre 1994. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 64 (1): 5–13.
- Raagaard, I. (1997). Reine Definitionssache: Wie Dänemark die Arbeitslosigkeit schön rechnet. *Die Welt* vom 2. Mai.
- Reinberg, A., und A. Rauch (1998). Bildung und Arbeitsmarkt: Der Trend zur höheren Qualifikation ist ungebrochen. IAB-Werkstattbericht 15. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Revenga, A.L. (1992). Exporting Jobs? The Impact of Import Competition on Employment and Wages in US Manufacturing. *Quarterly Journal of Economics* 107 (1): 255–284.
- Richardson, J. (1997). Can Active Labour Market Policy Work? Discussion Paper 259. Centre for Economic Performance, London School of Economics, London.
- Robinson, P. (1996). *Labour Market Studies: United Kingdom*. Employment and Labour Market Series No. 1. Europäische Kommission, Luxemburg.
- Rösner, H.J. (1997). Globalisierung, Supranationalität und die Arbeitsmarktordnung in Deutschland. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 42: 75–99.

- Russell, M. (1996). *Revolution: New Zealand from Fortress to Free Market*. Auckland.
- Sachs, J.D., und H.J. Shatz (1996). US Trade with Developing Countries and Wage Inequality. *American Economic Review* 86 (2): 234–239.
- Schimmelpfennig, A. (1998). Skill-Biased Technical Change Vs. Structural Change: Insights from a New View of the Structure of an Economy. Kieler Arbeitspapiere 868. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (2000). *Structural Change of the Production Process and Unemployment in Germany*. Kieler Studien 307. Tübingen.
- Schmid, G. (1997). Das niederländische Beschäftigungswunder? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland. *inforMISEP Maßnahmen* 59: 26–35.
- Schneider, H., und R. Hujer (1997). Wirkungen der Unterstützungsleistungen auf die Arbeitslosigkeitsdauer in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Analyse der Querschnitts- und Längsschnittsdimension. *Sonderhefte zum Allgemeinen Statistischen Archiv* 30: 71–88.
- Scholz, J.K. (1996). In-work Benefits in the United States: The Earned Income Tax Credit. *The Economic Journal* 106 (434): 156–169.
- Schömann, K. (1995). Active Labour Market Policy in the European Union. Diskussionspapier FS I 95–201. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Schrader, K. (1999). Dänemarks Weg aus der Arbeitslosigkeit. Vorbild für andere? *Die Weltwirtschaft* (2): 207–233.
- Shapiro, C., und J. Stiglitz (1984). Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device. *American Economic Review* 74: 343–354.
- Siebert, H. (1997a). Die Weltwirtschaft im Umbruch: Müssen die Realeinkommen der Arbeitnehmer sinken? *Aussenwirtschaft* 52 (3): 349–368.
- (1997b). Die Einschränkung des Lohnbildungsspielraums durch die Kosten der Sozialversicherung. *Die Weltwirtschaft* (1): 1–8.
- (1997c). Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe. *Journal of Economic Perspectives* 11 (3): 37–54.
- (1999a). How Competitive Is Europe's Labor? Kieler Arbeitspapiere 927. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1999b). How Can Europe Solve its Unemployment Problem? Kieler Diskussionsbeiträge 342. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Siebert, H., und H. Klodt (1991). Qualifizierungsgutscheine: Eintrittskarten in den Arbeitsmarkt. Kieler Diskussionsbeiträge 175. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Smyser, W.R. (1993). *The German Economy: Colossus at the Cross Roads*. New York.
- Snowder, D.J. (1994). Converting Unemployment Benefits Into Employment Subsidies. *American Economic Review* 84 (2): 65–70.
- (1995). The Simple Economics of Benefit Transfers. Working Paper 9515. International Monetary Fund, Washington.

- Snowder, D.J. (1997). The Simple Economics of Benefit Transfers. In D.J. Snowder und G. de la Dehesa Romero (Hrsg.), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*. Cambridge.
- SOEP (1998). *Sozio-oekonomisches Panel*. Projektgruppe Sozio-oekonomisches Panel am DIW, Berlin.
- Statistics New Zealand (1996). *Labour Market 1995*. Wellington.
- (1998). *Labour Market Statistics Tables 1997*. Wellington.
- Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.). *Fachserie 16: Löhne und Gehälter. Reihe 2.3: Arbeitnehmerverdienste im Produzierenden Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe*. Stuttgart.
- (lfd. Jgg.). *Fachserie 17: Preise. Reihe 2: Preise und Preisindizes für gewerbliche Produkte (Erzeugerpreise)*. Stuttgart.
- (lfd. Jgg.). *Fachserie 17: Preise. Reihe 8: Preisindizes für die Ein- und Ausfuhr*. Stuttgart.
- (lfd. Jgg.). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Reihe 1: Konten und Standardtabellen*. Stuttgart.
- Steiner, V. (1994). Labour Market Transitions and the Persistence of Unemployment — West Germany 1983–1992. ZEW Discussion Paper 94–20. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- (1997). Extended Benefit-Entitlement Periods and the Duration of Unemployment in West Germany. ZEW Discussion Paper 97–14. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Stille, F. (1998). Der niederländische Weg: Durch Konsens zum Erfolg. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31 (2): 294–311.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1995). *Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/96*. Stuttgart.
- (1996). *Reformen voranbringen. Jahresgutachten 1996/97*. Stuttgart.
- (1997). *Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion — Orientierungen für die Zukunft. Jahresgutachten 1997/98*. Stuttgart.
- (1999). *Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. Jahresgutachten 1999/2000*. Stuttgart.
- SYSDÉM (versch. Jgg.). *Beschäftigungsobservatorium: Trends*. Vierteljahresschrift im Namen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (GD V). Brüssel.
- SZW (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (1998). *Sociale Nota 1999*. Den Haag.
- Trimp, L. (1999). Inkomensverdeling 1977–1997. *Sociaal-Economische Maandstatistiek* (5): 21–27.
- UNCTAD (1997). *World Investment Report 1997*. New York.
- (1998). *World Investment Report 1998*. New York.

- Walwei, U., und H. Werner (1998). *Großbritannien: „Europas kranker Mann“ genesen*. IAB-Kurzbericht 8. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Weber, A. (1998). Der dänische Arbeitsmarkt — ein Modell für Deutschland? In P. Scherrer, R. Simons und K. Westermann (Hrsg.), *Von den Nachbarn lernen: Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa*. Reihe Standortdebatte, Hans-Böckler-Stiftung, Marburg.
- Weiss, F.D., B. Heitger, K.-H. Jüttemeier, G. Kirkpatrick und G. Klepper (1988). *Trade Policy in West Germany*. Kieler Studien 217. Tübingen.
- Werner, H. (1997). Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA: Lehren für uns? *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 30 (3): 585–600.
- Wurzel, E. (1990). Staggered Entry and Unemployment Durations: An Application to German Data. In J. Hartog, J. Ridder und J. Theeuwes (Hrsg.), *Panel Data and Labor Market Studies*. Amsterdam.
- (1993). *An Econometric Analysis of Individual Unemployment Duration in West Germany*. Heidelberg.

Schlagwortregister

- Arbeitsangebot 186
Arbeitsförderungsgesetz (AFG) 194
Arbeitslosengeld 78 ff., 100, 103 ff.,
124
Arbeitslosigkeit
Dauer 77 ff., 81 ff., 89 ff.
Quoten 73, 78, 98, 105 ff., 117,
120 ff., 144, 155 ff., 173
Struktur 72 ff., 93 ff.
Arbeitsmarktentwicklung 98 ff., 116 ff.,
147 ff., 155 ff., 172 ff.
Arbeitsmarktgesetzgebung 115
Arbeitsmarktpolitik
aktive 93 ff., 108 ff., 123 ff., 150 ff.,
179 ff.
passive 143 ff., 155 ff.
Deutschland 198 ff.
Reformen 100 ff., 145 f., 161 ff.,
169 ff.
Arbeitsmarktstruktur 147 ff.
Arbeitsmarktnachfrage 75 ff.
Benefit Transfer-Programm 199 ff.
Beschäftigungsgleichung 195
Beschäftigungsprogramme 110 ff.,
131 ff.
Beschäftigungsstruktur 8 ff., 52 ff.,
72 ff.
Beurlaubungsprogramme 108 f., 112 f.
Bildungspolitik 186 ff.
Cox-Regression 87 f.
Deregulierung 143 ff.
Direktinvestitionen
Beschäftigungswirkungen 68 ff.
deutsche 54 ff., 59 ff., 66 ff.
internationale 52 ff.
regionale Struktur 63 ff.
sektorale Struktur 66 ff.
Direktinvestitionssaldo 54 ff.
Distanzkosten 43, 47 ff.
duale Berufsausbildung 187 f.
Effizienzbedingungen 197 ff.
Einkommensentwicklung 152 ff.
Einkommensumverteilung 6 ff.
Erwerbsunfähigkeitsprogramme 128 f.
Faktorentlohnung, relative 6 ff., 52 ff.
Faktorpreistheorien 38 ff.
Fortbildung 80, 94, 112 f., 166, 190 ff.
Fusionen 55 f.
Generationswechsel 186
Güterpreise, relative 5 ff., 13 ff., 20 ff.,
34 ff.
Handelsklassenansatz 29 f.
„hazard rate“-Modell 87 ff.
Headquarter Service 40
Heckscher-Ohlin-Theorie 4 ff.
Humankapitalintensität 13 ff.
Interindustrieller Handel 4 ff.
Intraindustrieller Handel 25 ff.
horizontaler 31 f.
vertikaler 31 f., 33 ff.
Investitionsmotive 59, 69
kommunale Aktivierung 104 f.
Lohndifferenzierung 96, 170 f., 176 ff.,
188 f.
Lohnfindung 139 f., 196 f., 200
Lohnkostenzuschussprogramme 136 f.
Lohnveredelung 62 f.
makroökonomische Arbeitmarkteffekte
195 ff.
mikroökonomische Arbeitmarkteffekte
193 ff.

Mitnahmeeffekte 191
monopolistische Konkurrenz 43 ff.
multinationale Unternehmen 37 f.
oligopolistische Konkurrenz 42 f.
Outsourcing 61 ff.
Produktdifferenzierung, vertikale 26 ff.
Produktqualität 26 ff.
Promotion 50 f.
Protektion 20 ff.
„proximity-concentration“-Ansätze
41 ff.
Qualifikationsstruktur 13 ff., 72 ff., 80,
185 f.
Qualifizierungsgutscheine 199 ff.

Qualifizierungsprogramme 112 f.,
190 ff.
Skalenerträge 42
Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)
81 ff.
Strukturwandel 71 ff., 84 ff.,
Substitutionseffekte 191, 195 ff.
technologischer Fortschritt 8 ff., 23 ff.
Teilzeitarbeit 140 ff., 148, 150 f.
Verdrängungseffekte 191, 195 ff.
vertikale Integration 49 ff.
Vorruhestandsprogramme 110 f., 129 f.
Wassenaar-Vereinbarung 138 ff.
Wohlfahrtsgewinne 191 ff.