

Autor:

Peter Auer, Leiter der Abteilung für Beschäftigungsanalysen und –strategien der ILO (International Labour Organization)

Titel:

Institutionelle und politische Voraussetzungen für Arbeitsmarkterfolge in Europa¹

Serie: Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift „WISO“

Hrsg.: Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Kammer für Arbeiter und Angestellte für OÖ

Jhrg.: 25, Jahr: 2002, Heft: 1

Seiten: 13-44

Der vorliegende Beitrag behandelt den Arbeitsmarkterfolg von vier kleineren europäischen Staaten (Österreich, Dänemark, Irland und den Niederlanden) in den späten 90er Jahren. Zuerst werden die Dimensionen dieses relativen Erfolges im Hinblick auf den Arbeitsmarkt und die makroökonomische Performance beschrieben und dann werden jene Faktoren beleuchtet, welche zur Erklärung der guten Arbeitsmarktentwicklung dieser Länder beigetragen haben.

Diese erklärenden Faktoren sind das makroökonomische Umfeld und die Makroökonomische Politik, die Arbeitsmarktpolitik und die Verfasstheit des sozialen Dialogs sowie länderspezifische Umstände. Außerdem wird im Papier hervorgehoben, dass eher die Kombination von Politiken und nicht jeder einzelne Faktor für sich genommen den relativen Arbeitsmarkterfolg ausmacht. Es wird auch gezeigt, dass die Politik auf europäischer Ebene (sowohl in makroökonomischer als auch in arbeitsmarktpolitischer Hinsicht) eine Rolle bei diesem Erfolg spielt.

1. Makroökonomische Indikatoren

Ein kurzer Blick auf die Veränderungen der makroökonomischen Indikatoren zeigt, dass alle vier Staaten eine BIP-Wachstumsrate über dem EU-Durchschnitt aufweisen. Auch die Beschäftigungswachstumsraten sind höher – zumindest in der Periode 1990 bis 1999 – als im EU-Durchschnitt, vor allem in den Niederlanden und in Irland. Diese beiden Länder weisen Wachstumsraten auf, die ähnlich (Niederlande) oder höher (Irland) sind als jene in den Vereinigten Staaten. Auch das Beschäftigungswachstum und die Intensität des Beschäftigungswachstums (näherungsweise das Verhältnis zwischen BIP-Wachstum und Beschäftigungswachstum) sind – im Zeitraum von 1990 bis 1999 – höher als in den USA. Die beiden anderen Länder weisen im US-Vergleich eine weniger günstige Entwicklung auf. Und verglichen mit der EU als Ganzes zeigen die USA bessere Wachstumsraten bei Wirtschaft und Beschäftigung. Gemessen an der Arbeitsproduktivität (sowohl BIP pro Arbeitnehmer wie auch BIP pro Arbeitsstunde) befinden sich drei Länder mehr oder weniger im EU-Durchschnitt, während ein viertes Land, die Niederlande, hinter dem EU-Durchschnitt zurückbleibt. Dafür ist das Wirtschaftswachstum der Niederlande aber beschäftigungsintensiv. Die Konsumpreiserhöhungen liegen in allen vier Ländern unter dem EU-Durchschnitt. Das durchschnittliche Reallohnwachstum stimmt in Österreich, Dänemark und Irland mit dem EU-Durchschnitt überein oder befindet sich darüber, während es in den Niederlanden darunter liegt. Die realen Lohnstück-

kosten nehmen in allen Staaten ab. Abgesehen von Irland ist dieser Rückgang etwas weniger ausgeprägt als in der gesamten Europäischen Union.

Dieser schnelle makroökonomische Überblick zeigt: Während die vier Staaten bei Wachstum und Beschäftigung über dem EU-Durchschnitt liegen, sind sie vergleichsweise nahe am europäischen Niveau bezüglich der meisten anderen wirtschaftlichen Kennzahlen. Außerdem bestehen weiterhin viele länderspezifische Unterschiede: Irland ragt mit seinen außergewöhnlich hohen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstumsraten heraus und weist auch ein starkes Reallohnwachstum und hohe Produktivität auf. Die Niederlande verfügen ebenfalls über hohe Wirtschafts- und Beschäftigungswachstumsraten, zeichnen sich aber durch niedriges Produktivitäts- und geringes Reallohnwachstum aus, während die anderen beiden Länder hier im EU-Schnitt liegen. Gerade deshalb ist der aktuelle Arbeitsmarkterfolg umso beachtlicher: Alle vier Staaten haben entweder höhere Erwerbsquoten als der EU-Durchschnitt oder weisen zumindest viel schnellere Steigerungsraten auf. Aber die bemerkenswerteste Leistung in allen Ländern ist, dass sie die Arbeitslosigkeit stark reduziert haben und damit jenes Problem einer Lösung näher gebracht haben, das allgemein als Achillesferse der Länder mit einem stark institutionell geregelten Arbeitsmarkt gegolten hat.

2. Relativer Arbeitsmarkterfolg

Während die Europäische Union insgesamt noch immer hohe Arbeitslosenraten aufweist, welche nur vor kurzem unter die Zehn-Prozent-Marke gefallen sind, entwickelte sich der Arbeitsmarkt in den vier hier ausgewählten Mitgliedstaaten wesentlich besser.

Tabelle 1 zeigt eine Übersicht der Schlüsselindikatoren des Arbeitsmarkts für die vier Länder, die EU und die USA. Vergleicht man die vier Länder mit der EU, dann erkennt man in Tabelle 1, dass die Erwerbsquoten – ein wesentlicher Maßstab bei der Bewertung des Erfolgs der Europäischen Beschäftigungsstrategie – generell über dem EU-Durchschnitt liegen. Irland und die Niederlande hatten zwar relativ geringe Erwerbsquoten im Jahr 1994, steigerten diese aber während der letzten Erholung rasch. Dänemark hat zurzeit die höchsten Quoten von allen europäischen Ländern. Sie liegen dort sogar über denen der USA. Der Anteil von Teilzeitarbeit (unter 35 Stunden) ist in zwei Ländern (Dänemark und Niederlande) höher als im EU-Durchschnitt, aber geringer in den zwei anderen Ländern (Österreich und Irland), die jedoch hohe Wachstumsraten aufweisen. Befristete Beschäftigung nimmt in der EU zwar zu, aber in den vier betrachteten Ländern scheint sie nicht den Hauptanteil des Beschäftigungsanstiegs zu bilden: Ihr Anteil sinkt sowohl in Dänemark wie in Irland und steigt nur in Österreich überdurchschnittlich im Vergleich zur EU, wobei Österreich aber auch das geringste Niveau solcher Beschäftigungsverhältnisse aufweist. Alle vier Länder liegen bei den befristeten Beschäftigungsverhältnissen aber unter dem europäischen Durchschnitt.

Die vier unter Betracht gezogenen Länder konnten die Arbeitslosigkeit erfolgreich senken und besonders stark war die Reduzierung in Irland und den Niederlanden, wo innerhalb von fünf Jahren die Arbeitslosenquote um mehr als die Hälfte gesenkt wurde. Im Dezember 2001 waren die vier Länder – gemeinsam mit Luxemburg und Portugal – unter jenen sechs Staaten mit den geringsten Arbeitslosenquoten in Europa. Alle vier Länder weisen heute geringere Arbeitslosenquoten als die USA auf. Aber auch die Europäische Union insgesamt schaffte eine Reduzierung und im Dezember 2001 lag die europäische Quote bei unter 8 Prozent. Diese gute Position stimmt auch noch nach dem rezessionsbedingten Anstieg der Arbeitslosigkeit in den letzten Monaten.

Aber auch bei der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit kam es zu einem bemerkenswerten Rückgang. Alle vier Länder schafften es, die Jugendarbeitslosigkeit unter das europäische Niveau

zu drücken. Genau wie in der EU liegt die Langzeitarbeitslosigkeit der Frauen in den betrachteten Ländern über jener der Männer, außer in Irland. Dasselbe trifft in den drei Ländern für die Arbeitslosigkeit junger Frauen zu.

Die obige Analyse zeigt in aller Kürze, dass es den vier erfolgreichen Ländern gelang, ihre Arbeitsmarktentwicklung deutlich zu verbessern und gleichzeitig noch die anderen europäischen Staaten und sogar die USA bei einzelnen Kriterien zu übertreffen.

3. Die Geschlechterdimension am Arbeitsmarkt der erfolgreichen Länder

Da die Erlangung von Geschlechtergleichstellung ein langer schleppender Prozess ist, gibt es auch auf den Arbeitsmärkten der erfolgreichen Länder immer noch geschlechtsspezifische Unterschiede. Einige der Länder befinden sich in einem sehr schnellen Aufholprozess, andere bewegen sich langsamer. Ein Indikator, um geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Beschäftigung zu messen, ist die Erwerbsquote, ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten (FTE-Rate)², welche auch die Arbeitszeitunterschiede zwischen Männern und Frauen mit einbezieht. Während die FTE-Rate (genau wie die Erwerbsquote im Allgemeinen) für Frauen in allen Ländern ansteigt, gibt es noch immer bedeutende Unterschiede. Auf einer Rangliste bezüglich dieser Rate (2000) befindet sich Dänemark an erster Stelle, obgleich hier zwischen männlichen und weiblichen FTE-Raten noch immer ein Unterschied von 15 Prozentpunkten besteht, gefolgt von Österreich (27 Punkte Unterschied), Irland (30 Punkte) und schließlich den Niederlanden mit einem Unterschied von 35 Punkten, der sich aus dem hohen Anteil an Teilzeitarbeit bei den holländischen Frauen ergibt. Auch die männlichen und weiblichen Arbeitslosenquoten entwickelten sich zeitlich und im Ländervergleich unterschiedlich. In Irland war die Arbeitslosenquote der Männer bis zum Abschwung in den frühen 90ern kontinuierlich höher. Im Gegensatz dazu war sie in Dänemark, Irland und Österreich für Frauen kontinuierlich höher als für Männer. Der aktuelle Beschäftigungsanstieg hat sich wiederum verschiedenartig niedergeschlagen: In Irland war die Arbeitslosenquote der Frauen im Jahr 2000 gleich hoch wie jene der Männer, nachdem sie zwischen 1996 und 2000 von 12 Prozent auf 4,2 Prozent zurückgegangen war. In Irland (und auch in Dänemark) sank demnach die weibliche Arbeitslosenquote stärker als jene der Männer, wodurch sich der geschlechtsspezifische Unterschied verringerte. Im Jahr 2000 betragen die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Arbeitslosenquote in Irland -0,1 Prozent, in Dänemark und in Österreich ein Prozent, und in den Niederlanden unter 2 Prozent. In der Europäischen Union ist dieser Unterschied höher (etwa 3 Prozent), insbesondere in Italien und Frankreich. Im Allgemeinen zeigt sich, dass die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den jungen Generationen mit tertiärer Ausbildung am geringsten sind.

Geschlechtsspezifische Unterschiede sollten sicherlich aufgehoben und eine Gleichstellung erreicht werden. Die hier ausgewählten Länder haben zwar Fortschritte gemacht, aber die Anstrengungen sollten fortgesetzt werden. Dafür bedarf es aber auch einer Diskussion darüber, welche Art von Haushalten dafür als Ziel in Frage kommt: Gegenwärtig können mehrere große Kategorien der Beteiligung der Haushalte am Arbeitsmarkt festgestellt werden: Der Einverdienerhaushalt (Single) sowohl bei Frauen und Männern (eine Form, die im Steigen begriffen ist) oder die Familie mit einem Alleinverdiener (hierbei ist die „männliche Brotverdiener“-Variante, die früher dominant war, im Sinken, aber dennoch bedeutend, wie etwa in Irland). Zusätzlich gibt es noch verschiedene Typen von Zwei-Verdiener-Haushalten (entweder sind Frauen und Männer überwiegend vollzeiterwerbstätig wie in Dänemark und, zu einem geringeren Anteil, in Österreich, oder die Männer sind vollzeitberufstätig und die Frauen arbeiten überwiegend Teilzeit, wie in den Niederlanden). Schließlich gibt es Haushalte, in denen niemand erwerbstätig ist. Während die letzte Variante als Ziel ausgeschlossen werden kann, würden bei einer

Zwei-Verdiener-Gesellschaft, bei der sowohl Männer wie Frauen Vollzeit arbeiten, die geschlechts-spezifischen Unterschiede in allen Dimensionen am ehesten aufgehoben werden können. Wenn das holländische Modell als Ziel betrachtet wird, mit einem ganzen und einem halben Einkommensbezieher, und die Frauen weiterhin alleine für die Kindererziehung zuständig sind, dann werden geschlechtsspezifische Unterschiede länger bestehen bleiben. Gesellschaftliche Trends wie diese beeinflussen die Art des Arbeitsangebots auf den Arbeitsmärkten. Die Herausforderung für Wirtschaft und Arbeitsmarkt liegt darin, auch die Nachfrage für dieses Angebot zu schaffen. Wenn es so etwas wie eine lineare Entwicklung in der Veränderung der Arbeitsgesellschaft gibt, dann ist das dänische Modell der Zweiverdienergesellschaft tatsächlich ein Zukunftsmodell. Aber es ist wahrscheinlicher, dass die verschiedenen Länder mit ihren spezifischen Traditionen und Kulturen eine größere Palette an Alternativen von Familienstrukturen aufweisen, die wiederum das Angebot am Arbeitsmarkt bestimmen.

Tabelle 1: Schlüsselindikatoren für den Arbeitsmarkt

	EU			Österreich			Dänemark			Irland			Niederlande			USA*		
	1994	1999	chg.%	1994	1999	chg%	1994	1999	chg%	1994	1999	chg%	1994	1999	chg%	1995	1999	chg%
Erwerbsquote ¹⁾	60,1	62,1	3,3	66,6	68,2	2,4	73,5	76,5	4,0	54,5	62,5	14,6	64,3	70,9	10,2	72,5	73,9	1,9
männlich	70,6	71,6	1,4	76,5	76,7	0,3	78,8	81,2	3,0	67,8	73,5	8,4	75,2	80,4	6,3	79,5	80,5	1,2
weiblich	49,7	54,6	9,8	56,8	59,7	5,1	68,0	71,6	5,3	41,2	51,4	24,7	53,2	61,3	13,3	65,8	67,6	2,7
Anteil an Teilzeitarbeit ²⁾	15,6	17,7	13,4	13,9	16,8	20,8	21,2	20,7	-2,3	11,4	16,7	46,5	36,4	39,4	8,2	14,0 ⁷⁾	13,3 ⁷⁾	-5,0 ⁷⁾
männlich	4,9	6,1	24,4	4,0	4,4	0,1	10,0	9,6	-4,0	5,1	7,4	45,0	16,1	17,9	11,2	8,4	8,1	-3,6
weiblich	30,8	33,5	8,7	26,9	32,6	20,4	34,4	33,9	-1,4	21,8	30,6	40,3	66,0	68,6	3,9	20,2	19,0	-6,0
Anteil an Zeitarbeit ²⁾	11,1	13,2	18,9	6,0	7,5	25,0	12,0	10,2	-15,0	9,5	7,7	-18,9	10,9	12,0	13,9	9,8	9,3	-5,0
männlich	10,2	12,4	21,5	5,7	7,3	31,5	11,1	9,2	-8,1	8,0	5,9	-26,2	7,9	9,4	18,9	n.a.	n.a.	n.a.
weiblich	12,4	14,2	14,5	6,3	7,8	23,8	12,9	11,3	-12,4	11,4	9,9	-13,1	15,0	15,4	2,6	n.a.	n.a.	n.a.
Arbeitslosenquote ³⁾	11,1	9,2	-17,1	4,0	3,7	-7,5	8,2	5,2	-36,6	14,3	5,7	-60,8	7,1	3,3	-53,5	5,6	4,3	-23,0
männlich	10,0	7,9	-21,0	3,1	3,1	0,0	7,3	4,5	-38,3	14,2	5,8	-59,1	6,3	2,3	-63,5	5,6	4,1	-27,0
weiblich	12,7	10,9	-14,1	5,3	4,5	-15,0	9,3	6,0	-35,4	11,4	9,9	-13,1	8,3	4,7	-43,3	5,7	4,4	-23,0
Jugendarbeitslosigkeitsquote ⁴⁾	10,7	8,4	-21,5	3,5	2,9	-17,1	7,8	7,1	-8,9	10,7	4,2	-60,7	6,9	4,8	-30,4	12,0	9,9	-17,5
männlich	11,1	8,4	-24,3	3,4	2,3	-32,3	7,7	7,0	-9,0	12,3	4,5	-63,4	7,5	3,3	-49,3	11,6	10,3	-11,2
weiblich	10,3	8,4	-18,4	3,7	3,5	-5,4	7,8	7,2	-7,6	9,0	3,9	-65,5	6,4	6,4	0,0	10,7	9,5	-11,2
Langzeitarbeitslosigkeitsquote ⁵⁾	5,3	4,3	-18,8	1,1	1,2	9,0	2,6	1,0	-61,5	9,2	5,7 ⁶⁾	(-38,0)	3,5	1,4	-60,0	0,5	0,4	(-20,0)
männlich	4,5	3,5	-22,2	0,8	0,9	12,5	2,3	0,9	-60,8	9,7	6,2 ⁶⁾	(-36,1)	3,2	1,1	-65,6	0,6	0,5	(-17,0)
weiblich	6,0	5,0	-16,6	1,6	1,6	0,0	3,0	1,2	-60,0	8,4	4,7 ⁶⁾	(-44,0)	4,1	1,9	-53,6	0,5	0,4	(-20,0)

1. Anteil der Erwerbsbevölkerung (15 bis 64 Jahre) an der Gesamtbevölkerung (15 bis 64 Jahre)
 2. in Prozent aller Beschäftigten (unter 35 Stunden)
 3. ILO Definition (nicht erwerbstätig, am Arbeitsmarkt verfügbar und arbeitssuchend)
 4. Bevölkerungsanteil (15 - 64 Jahre) an arbeitslosen Jugendlichen
 5. länger als ein Jahre arbeitslos in Prozent der Erwerbspersonen
- * zum Vergleich siehe Text

6. Quote von 1997
 7. Anteil der Teilzeitbeschäftigten an allen Erwerbstätigen (weniger als 30 Stunden); vergleichbarer Teilzeitanteil 1999: EU 16,4 / Österreich 12,3 / Dänemark 15,3 / Irland 18,3 / Niederlande 30,4
- Quelle: OECD employment outlook

Verschiedene Quellen: OECD, EU, KILM, einzelstaatliche Quellen

Tabelle 2: Makroökonomische Indikatoren

	EU		Österreich		Dänemark		Irland		Niederlande		USA	
	1985-90	1990-99	1985-90	1990-99	1985-90	1990-99	1985-90	1990-99	1985-90	1990-99	1985-90	1990-99
BIP Wachstum	3,2	1,8	3,2	2,0	1,2	2,2	4,6	6,5	3,1	2,7	3,35	2,97
Beschäftigungswachstum	1,4	0,2	0,8	0,4	0,3	0,4	1,1	3,2	2,3	1,7	2,08	1,30
Durchschnittliche Arbeitszeit in Stunden	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,7	0,1	-0,1	-0,9	-0,8	-0,2	--	--
BIP pro Beschäftigten	1,7	1,6	2,4	1,5	0,9	1,8	3,5	3,1	0,8	1,0	--	--
BIP pro Stunde	2,1	1,9	2,8	1,8	1,6	1,7	3,5	4,1	1,7	1,2	--	--
Konsumentenpreise	4,4	3,0	2,2	2,3	3,9	2,1	3,3	2,2	0,8	2,5	4,1	3,0
Durchschnittseinkommen	6,4	4,1	4,5	3,4	5,1	3,4	5,6	4,7	1,7	3,0	--	--
Durchschnittlicher Reallohn	1,9	1,1	2,3	1,0	1,1	1,3	2,2	2,5	0,8	0,4	--	--
Durchschnittliche reale Lohnkosten	1,4	1,1	2,0	1,1	0,7	1,2	2,3	1,4	0,8	1,0	--	--
Reale Lohnkosten pro Stunde	-0,8	-0,7	-0,4	-0,5	-0,2	-0,6	-1,1	-1,8	-0,3	-0,2	--	--

Quelle: Employment in Europe, 2000.

Obwohl im Allgemeinen die Frauen zumindest in quantitativer Hinsicht die Gewinner des jüngsten Beschäftigungsanstiegs sind, bestehen weiterhin einige Probleme. Aber der Gesamterfolg der vier Länder zeigt sich dennoch sehr gut, wenn die vier Staaten mit einigen größeren Ländern in Europa³ verglichen werden, welche noch immer mit hoher Arbeitslosigkeit mit einem manchmal sehr hohen Anteil von Arbeitslosen, Jugend- und Langzeitarbeitslosen zu kämpfen haben.

Obwohl die vier Länder eine sehr geringe Arbeitslosigkeit aufweisen, hat keines der Länder Vollbeschäftigung erreicht, wenn auch qualitative Kriterien in die Betrachtung mit einbezogen werden. Zusätzlich spiegelt die offizielle Arbeitslosenrate, die auf einer Definition der ILO⁴ basiert, nicht das tatsächliche Ausmaß an Arbeitslosigkeit wider, weil diese auch zumindest die so genannte „entmutigten“ Arbeitslosen mit einbeziehen müsste⁵. Es gibt noch viel zu tun, bevor von einem absoluten anstatt eines relativen Erfolges gesprochen werden kann. Während dieser Beschäftigungserfolg von einer Änderung der Beschäftigungsstruktur begleitet wurde (von permanenten Vollzeit-Arbeitsplätzen zu einem eher heterogenen Spektrum von Arbeitsplätzen mit Teilzeitarbeit oder befristeten Beschäftigungsverhältnissen), scheint es, dass sich die Arbeitsmärkte (noch) nicht drastisch verändert haben. Tatsächlich sind permanente Vollzeit- und Teilzeitarbeitsplätze noch immer die vorherrschende Form der Beschäftigung auf den europäischen Arbeitsmärkten und flexible Jobs eher von geringer Bedeutung (zumindest gemessen an den vorhandenen Daten). So ist die durchschnittliche Dauer der Betriebszugehörigkeit nur wenig gesunken und es scheint, dass die geringere Dauer bei den Männern bis zu einem gewissen Grad durch die steigende Dauer bei den Frauen aufgehoben wird. (Auer, Cazes, 2000)

In den folgenden Abschnitten wird der Anteil der Makropolitik, der Arbeitsmarktpolitik und des sozialen Dialoges an diesem Erfolg diskutiert. Es gibt aber auch noch andere bedeutende politische Dimensionen, die diesen Erfolg erklären: Gleichstellungspolitik – so haben etwa das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen und Möglichkeiten eines Elternurlaubs zur Ausweitung der Beschäftigung von Frauen geführt (siehe Rubery, 2001), und auch die Arbeitszeitpolitik hat zu einer Modernisierung der europäischen Arbeitsmärkte beigetragen, welche nun durch eine Diversifikation der Arbeitszeitmodelle geprägt sind, was dem geänderten Arbeitsangebot entgegenkam. (Bosch, 2001)

4. Makroökonomische Politik

Die globale makroökonomische Umwelt (mit dem weltweit allgemein starken Wirtschafts- und Außenhandelswachstum) war ebenfalls ein Grund für den Erfolg der vier Länder, welche mit einem Exportanteil am BIP von 40 bis 77 Prozent äußerst offen für den internationalen Handel sind.

Aber nicht nur das weltweite wirtschaftliche Umfeld, welches ja kaum beeinflussbar ist, sondern auch die übernationale (Europäische Union) und nationale Makropolitik haben wesentlich zum Erfolg der vier Länder beigetragen. Das Ergebnis dieser Politikmaßnahmen ist tatsächlich sehr eindrucksvoll: Die gegenwärtigen makroökonomischen Bedingungen sind in Europa um einiges günstiger als noch in den 70er und 80er Jahren: Niedrige Inflation, niedrige Zinssätze, moderates Lohnwachstum und konsolidierte Staatshaushalte haben zu einem Vertrauen in die Wirtschaft geführt. Die Zeiten von zweistelligen Inflations-, Zins- und Nominallohnwachstumsraten sowie der wachsenden Staatsverschuldung sind vorbei. Beispielsweise stiegen die Konsumentenpreise in der EU zwischen 1975 und 1985 durchschnittlich um über 10 Prozent. Die Nominallöhne erhöhten sich in diesem Zeitraum um 11,6 Prozent, zwischen 1990 und 1999 aber nur zwischen

3,0 und 4,1 Prozent. Die Reallöhne stiegen um 1,2 Prozent in der ersten und um 1,1 Prozent in der zweiten Periode.

Natürlich ist auch in der gesamten EU und in den USA dieser Rückgang zu beobachten – obwohl die vier betrachteten Länder im Allgemeinen eine geringere Inflation als die EU und auch die USA aufgewiesen haben (siehe Tabelle 2) – und dies hat auch etwas mit der weltweiten Wirtschaftsentwicklung zu tun, welche sich zwar nicht immer günstig auf Entwicklungsländer auswirkt (im Speziellen die Preissenkung bei Rohmaterialien), welche aber zu Preisstabilität in den entwickelten Ländern geführt hat.

Ein großer Teil der nun stabileren makroökonomischen Bedingungen beruht aber auch darauf, dass im Zuge der Entwicklung der Europäischen Union klare Ziele für die makroökonomischen Eckdaten gesetzt wurden (Maastricht und später der Wachstums- und Stabilitätspakt). Tatsächlich wurden die Steuerungsmöglichkeiten innerhalb der einzelnen Volkswirtschaften geringer und die Geldpolitik für die vier Länder wurde – wie Schettkat (2001) aufzeigt – hauptsächlich durch die Deutsche Bundesbank (alle vier haben ihre Währung direkt oder indirekt – über das EWS – an die DM gebunden) und später die Europäische Zentralbank bestimmt, obwohl Dänemark nicht Mitglied der EWU (Europäischen Währungsunion) ist. Abwertungen aus Wettbewerbsgründen sind demzufolge auch schon vor der Einführung des EURO aus dem wirtschaftspolitischen Werkzeugkasten der Staaten verschwunden. Allerdings führte in den Niederlanden die moderate Lohnpolitik zu einer de facto Abwertung gegenüber dem größten Handelspartner Deutschland, was die niederländische Wirtschaft zusätzlich anspornte. (Hartog, 1999) Allerdings wäre die Behauptung übertrieben, dass diese „Beggary neighbour“-Politik ein wichtiger Grund der positiven Entwicklung des niederländischen Arbeitsmarktes gewesen ist, zumal die Exportzuwächse im Produktionssektor stattfanden, die Beschäftigungszuwächse aber im Dienstleistungsbereich. (Schettkat, 2001)

Zwar halten sich die Länder auch bei der Fiskalpolitik bis zu einem gewissen Grad mehr und mehr zurück, dennoch benutzen sie diesen Hebel noch immer, um Einfluss auf die Wirtschaft auszuüben: Beispielsweise wurde in Dänemark in den Jahren 1993/1994 die Nachfrage mit Hilfe einer gezielten kurzfristigen Steuersenkung stimuliert und es wird davon ausgegangen, dass dadurch der Aufschwung gefördert wurde, ohne dass es zu einem Druck auf die Inflation kam. Auch Österreich setzte eine expansive Fiskalpolitik zur Unterstützung seiner Wirtschaft ein und handelte sich damit fortwährend die Kritik der EU ein, eine diszipliniertere Budgetpolitik zu betreiben. Entgegen Warnungen, dass Staatsausgaben die private Nachfrage und die Investitionen verdrängen würden, scheint es eher so, dass sich die einzelnen Nachfragekomponenten des BIP gegenseitig verstärken (Schettkat, 2001) und somit zu den erklärenden Faktoren des Erfolgs der Länder hinzugezählt werden müssen.

Das Wirtschaftswachstum wurde sowohl durch die ausländische wie die inländische Nachfrage angeregt, wobei der Anteil der Ersteren in den 90er Jahren zugenommen hat. Der Anteil der inländischen Nachfrage schien nur vorübergehend während der Asienkrise zu steigen, bei der die ausländische Nachfrage geschwächt wurde. Allein zwischen 1990 und 1996 stieg der Export von Gütern und Dienstleistungen in Österreich und in den Niederlanden um fast 30 Prozent, in Dänemark um mehr als 20 Prozent und um mehr als 70 Prozent in Irland. Aber auch inländische und ausländische Investitionen trieben das Wachstum und die Beschäftigung nach oben. Vor allem die Niederlande und Irland konnten überdurchschnittliche Anteile an ausländischen Direktinvestitionen anziehen.

Auch die Steuerpolitik hat sich verändert, z. B. durch eine Herabsetzung der Sozialbeiträge im Niedriglohnbereich und (in einigen Ländern) eine Senkung bei den höchsten Raten der Steuerprogression. Auch die Körperschaftssteuern wurden gesenkt, was wahrscheinlich zu einer zusätzlichen Investitionssteigerung beigetragen hat.⁶ Die Steuereinnahmen sind jedoch in Irland

und den Niederlanden in absoluten Werten gestiegen, als Anteil am BIP jedoch gefallen. In Dänemark und Österreich wurden die zusätzlichen Steuereinnahmen aber auch dazu verwendet, um weitere Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst zu schaffen, was Dänemark aber nicht daran hinderte, zusätzlich eine allgemeine Verbesserung seiner Wirtschaft und seines Arbeitsmarkts zu erreichen. Insgesamt gibt es noch viele Unterschiede im Steuerbereich, welche möglicherweise zu Wettbewerbsverzerrungen in Europa führen. Die Verwirklichung der Europäischen Währungsunion wird in Zukunft nicht nur einen Harmonisierungsdruck im Bereich der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik auslösen, sondern auch in der Steuerpolitik.

Es scheint zwar, dass die makroökonomische Steuerkapazität der Länder klar zurückgegangen ist, dennoch haben sie noch immer Möglichkeiten zur Beeinflussung ihrer Wirtschaft, vor allem im Hinblick auf die Struktur der Fiskalpolitik.

5. Arbeitsmarktpolitik

Sowohl die aktive wie die passive Arbeitsmarktpolitik sind bedeutende Politikinstrumente, um Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Einkommensverteilung zu regulieren und den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Trotz der steigenden Bedeutung der Europäischen Beschäftigungsstrategie haben die Mitgliedstaaten der EU hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktpolitik noch immer einen großen Gestaltungsspielraum. Diese Gestaltungsfreiheit ergibt sich aus der Gewichtung von aktiven und passiven Maßnahmen und der speziellen Ausformung von individuellen Maßnahmen. Der Spielraum ist auch durch die länderspezifisch unterschiedliche Organisation des Arbeitsmarkts bestimmt.

In Ausgabenkategorien gemessen, setzen drei der Länder sehr viel Geld für ihren Arbeitsmarkt ein (Dänemark, die Niederlande und Irland, die alle mehr als vier Prozent ihres BIP für Arbeitsmarktpolitik ausgeben, die ersten beiden genannten sogar fast fünf Prozent ihres BIP). Mit zwei Prozent des BIP wendet Österreich dagegen eher wenig auf.

Tabelle 3: Arbeitsmarktpolitische Ausgaben in Prozent des BIP 1999 und Eintritte von Teilnehmern in Maßnahmen in Prozent der Erwerbsbevölkerung

	Ausgaben			Teilnehmer	
	gesamt	aktiv	passiv	aktiv	passiv
Österreich	1,72	0,52	1,20	3,8	23,0
Dänemark	4,90	1,77	3,12	25,8	21,9
Irland ⁽¹⁾	4,07	1,66	2,42	11,3	19,4
Niederlande	4,61	1,80	2,81	5,2 ⁽²⁾	7,6 ⁽²⁾

Quelle: OECD, Employment outlook 2000: ⁽¹⁾ 1996 ⁽²⁾ 1998

Obwohl sich der überwiegende Teil der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik auf passive Maßnahmen bezieht (Arbeitslosenunterstützung und Frühpensionierung), nimmt der Anteil für aktive Maßnahmen zu und beträgt heute zwischen 30 und 40 Prozent der Gesamtausgaben für den Arbeitsmarkt. Eintritte sind hoch, vor allem für das Arbeitslosenunterstützungssystem. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden Hinweise dafür gefunden, dass Arbeitslosenunterstützungssysteme und andere passive Instrumente der Arbeitsmarktpolitik wie etwa Frühpensionierungen nicht nur zum Schutz von Arbeitnehmern dienen. Vielmehr bieten sie

Unternehmen auch die Möglichkeit einer flexiblen Beschäftigungsanpassung. Gerade Arbeitslosenunterstützungssysteme, welche de jure oder de facto zum (vorübergehenden) Stellenabbau eingesetzt werden, bieten im Besonderen für kleinere Firmen eine wichtige Möglichkeit der flexiblen Beschäftigungsanpassung. Dies wird auch durch den hohen Anteil jener Arbeitslosen deutlich, welche nach einer kurzen Verweildauer in der Arbeitslosigkeit wieder zu ihrem Dienstgeber zurückkehren (zwischen 30 und 40 Prozent der Arbeitslosen in Österreich und Dänemark). Obwohl dieses Verhalten im Hinblick auf Quersubventionierung bedenklich erscheint,⁷ wird dadurch andererseits der Sektor der Kleinbetriebe mit hoher saisonaler Ausrichtung unterstützt. Somit kann dieses Vorgehen auch als ein Flexibilitäts- und Sicherheitsmechanismus betrachtet werden, der den Sektor stabilisiert.

Beim ersten Blick auf Ausgaben und Teilnehmer könnte der Eindruck entstehen, dass die Arbeitsmarktpolitik einiger Staaten im Vergleich zu anderen kosteneffizienter sei. So gelangt Dänemark mit einem Anteil von 5 Prozent der Ausgaben am BIP zu einer Teilnahmequote (nur Eintritte) von ungefähr 50 Prozent der Erwerbsbevölkerung, während in den Niederlanden – mit denselben Ausgabenanteilen am BIP – nur 13 Prozent der Erwerbsbevölkerung teilnehmen. Diese Kennzahlen sind jedoch irreführend, weil sie nichts über die Dauer und die Qualität der Maßnahmen aussagen. Die meisten Dänen (und Österreicher) sind nur für eine sehr kurze Dauer arbeitslos, während diese Zeitspanne in den Niederlanden und in Irland wesentlich länger ist. Die Kennzahlen sind auch durch Mehrfacheintritte bestimmt, die sich aus der mehrmaligen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit einiger Arbeitnehmer während eines Jahres ergeben.

Wir haben einige Korrekturen bei den Kennzahlen für die aktiven Ausgaben vorgenommen und dabei herausgefunden, dass bei einer fixen geschätzten Dauer⁸ (ohne Beschäftigte in beruflicher Weiterbildung) pro Prozent der Ausgaben in Österreich eine Teilnahmequote von 1,66, in Dänemark von 2,9, in Irland von 2,4 und in den Niederlanden von nur 0,9 der Erwerbsbevölkerung resultieren würde. Wiederum fand hier keine Berücksichtigung der Qualität der Maßnahmen statt, die holländischen Maßnahmen scheinen aber dennoch sehr kostenintensiv und die dänischen am kosteneffektivsten zu sein. Darüber hinaus wird die Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Mitnahme⁹ und Verdrängungseffekte vermindert.

Durch Frühpensionierungen ergab sich für Unternehmen eine Chance zu mehr Anpassungsflexibilität und den Arbeitnehmern wurde ein besserer Status am Ende ihrer Erwerbstätigkeit ermöglicht, indem sie vor Arbeitslosigkeit selbst bewahrt wurden. Auch die Invaliditätspensionen wurden für Arbeitsmarktzwecke eingesetzt. Während diese Reduzierung des Arbeitsangebots einen Teil des Erfolgs in der Vergangenheit erklärt, wäre die Fortsetzung dieser Politik eine schwere Herausforderung in der Zukunft. Die alternde Erwerbsbevölkerung und die kostenintensiven „easy exit“-Lösungen, die mit einem Verlust an erfahrener „Humankapital“ einhergehen können, erfordern neue Lösungswege. Einschneidende Systemänderungen mit dem Ziel, die Kosten der Rententräger zu senken, könnten allerdings wiederum zu einem Ansteigen der Altersarbeitslosigkeit führen. Deshalb sollte mit solchen Maßnahmen sehr sorgfältig umgegangen werden und sie sollten nur eingesetzt werden, wenn es Alternativen (nämlich neue Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer) dazu gibt oder wenn die Unternehmen bereit sind, das Beschäftigungsverhältnis mit den älteren Arbeitnehmern aufrechtzuerhalten. In jedem Fall ist die Sicherung des Einkommens am Ende des Erwerbslebens vor dem Übergang in die reguläre Altersvorsorge ein wichtiges Element des Systems der sozialen Sicherheit in Europa.

In allen vier Ländern wurde sowohl aktive wie passive Arbeitsmarktpolitik eingesetzt, um die Funktionsweise ihrer Arbeitsmärkte zu verbessern. Sicherlich wurde die Politik zur Senkung des Arbeitsangebots unverhältnismäßig stark verwendet, aber auch innovative Politikmaßnahmen (wie etwa Urlaubssysteme und Job Rotation in Dänemark) wurden gewählt, um mit den Problemen des Arbeitsmarktes fertig zu werden.

Da die Arbeitsmarktpolitik der Zukunft immer mehr von der Europäischen Beschäftigungsstrategie geprägt sein wird, wird es in Europa eine Angleichung geben. Ein wesentliches Ziel dieser Strategie ist es, das Verhältnis der Beschäftigten zur Bevölkerung zu verbessern. In Zukunft wird also der so genannte „passive Teil“ des Systems der sozialen Sicherheit (Arbeitslosengeld, Frühpensionierung und sogar Sozialbeihilfe) reduziert und der aktive Teil erhöht werden. Eine bedeutende Kategorie dieser Strategie ist die so genannte Aktivierungspolitik, welche sehr ähnlich der „make work pay“ Politik der OECD ist. Da die Grenze zwischen Aktivierung und Zwang zur Arbeit (work-fare) relativ schmal ist, erfordert diese Politik ein sorgfältiges Abwägen zwischen Zwang und Wahlfreiheit. Positiv gesehen wird sie zu mehr und besserer aktiver Arbeitsmarktpolitik führen. Sie könnte aber auch mehr Zwang und mehr Sanktionen für Arbeitslose bedeuten.

6. Sozialer Dialog

Im historischen Rückblick hat ein schlecht entwickelter sozialer Dialog die durch die Ölkrise ausgelöste Beschäftigungskrise in den 70er und frühen 80er Jahren verschärft. Damals war der soziale Dialog problembehaftet und vom Ansatz her eher feindlich und ideologisch orientiert. Als sich der soziale Dialog jedoch eher in Richtung Pragmatismus und Problemlösung entwickelte, trug er wesentlich zum Beschäftigungserfolg bei. Dies weist darauf hin, dass die Existenz von Institutionen des sozialen Dialogs, wie entsprechend repräsentative Gewerkschafts- und Arbeitgeberorganisationen, und zentralisierte oder koordinierte Lohnverhandlungen alleine nicht ausreichen, um das Ausmaß an sozialem Zusammenhalt zu erreichen, welches in den betrachteten Ländern in den 90er Jahren vorherrschte. Dazu braucht es zusätzlich einen allgemeinen Grundkonsens, dass etwas verändert werden muss, und den Willen, hierbei gemeinsam – und nicht gegeneinander – vorzugehen.

Genau dazu ist es in den betrachteten Ländern gekommen, in denen – mit Ausnahme von Irland – auch in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten alle institutionellen Voraussetzungen schon verfügbar waren. Man mag den sozialen Dialog auf partnerschaftlicher Ebene als eher arbeitnehmerfeindliche Kompromissbereitschaft sehen, doch war er tatsächlich notwendig, um die Wirtschaft zu verändern. Gleichzeitig dürfen solche Sozialabkommen auch nicht als ein absolut harmonischer konfliktloser Prozess betrachtet werden. Vielmehr fanden harte Verhandlungen und Zugeständnisse statt, und es bedurfte starker Gewerkschaften und repräsentativer Arbeitgeberorganisationen, um Einfluss auf Wirtschaft und Gesellschaft auszuüben.

In drei Ländern kann dieses gemeinsame Bemühen anhand von nationalen Sozialpakten zwischen den Sozialpartnern beobachtet werden: So wurde 1982 in den Niederlanden (das Wassenaar Abkommen) vereinbart, 1987 eine „Absichtserklärung“ („Declaration of Intent“) in Dänemark und ein erstes Abkommen für die „nationale Wiederbelebung“ („Programme for National Recovery“) in Irland abgeschlossen. Die Verträge drücken das Bestreben zur Kooperation zwischen den Vertragspartnern (Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter, Regierung) aus, um die wirtschaftlichen Schwierigkeiten mit Hilfe gemeinsamer Bemühungen zu meistern, welche auf moderaten Lohnforderungen und der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung und Reformierung des Wohlfahrtsstaates beruhen. Typische Kompromisse waren moderate Lohnerhöhungen, ausgeglichen durch Steuersenkungen, Arbeitszeitverkürzungen und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (z. B. Maßnahmen, um Beschäftigungsanpassungen abzufedern). In Österreich gehört ein gemeinsames Vorgehen der Sozialpartner und der Regierung bereits zur traditionellen Regierungsform und es wurde somit kein neues Abkommen geschlossen. Das sozialpartnerschaftliche System wurde aber dennoch mit neuen Herausforderungen konfrontiert, wie etwa der Privatisierung staatlicher Unternehmen oder den

Reformen bei den sozialen Sicherungssystemen. Hat dieser Weg weg von der Konfrontation zur Sozialpartnerschaft den Gewerkschaften geschadet?

Im Allgemeinen konnten die Gewerkschaften es nicht verhindern, dass ihre Mitgliederzahlen sanken. Dies hat auch mit sektoralen Verschiebungen weg von Industrie und öffentlichem Sektor hin zu weniger organisierten Sektoren wie etwa zu den privaten Dienstleistungen zu tun.

Allerdings haben sich die vier Länder im Vergleich zu anderen Ländern gut gehalten: Dänemark konnte sogar einen leichten Zuwachs des gewerkschaftlichen Organisationsgrades verzeichnen und in Holland konnte nach einer Reduzierung der ursprüngliche Dichtegrad wieder erreicht werden. Österreich wies nach den ILO Zahlen die stärkste Reduzierung im Zeitabschnitt zwischen 1985 und 1995 auf (-19,2 %) ¹⁰, während die irischen Mitgliederzahlen um nur 7,1 % zurückgegangen sind. Dies scheint die Ansicht zu bestätigen, dass der eher kooperative Stil, welchen die irischen Gewerkschaften nach 1987 wählten, nicht durch einen Rückgang der Mitgliederzahlen bestraft wurde. Die Abnahme des Organisationsgrades der vier Länder ist aber um vieles geringer als in anderen Systemen mit eher konflikträchtigen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen wie etwa in Frankreich (-7,2 %) oder in England (-28 %).

Es gibt eine Diskussion darüber, ob die von den Gewerkschaften gemachten Zugeständnisse bei den Löhnen eines Tages kompensiert werden sollten. Es lässt sich auch beobachten, dass auf zunehmend angespannten Arbeitsmärkten der Druck auf die Löhne zunimmt, und tatsächlich waren die Tarifverhandlungen in den Niederlanden und in Dänemark jüngst schwieriger:

Nachdem in Dänemark 1998 der Abschluss von der Gewerkschaftsbasis nicht akzeptiert wurde ¹¹, beendete die Regierung die Verhandlungsrunde durch ein Lohndiktat; in den Niederlanden wird der Ruf nach einem neuen Generalabkommen im Geiste von Wassenaar laut und in Irland musste im „5. nationalen Sozialpakt“ („Programm für Wohlstand und Gerechtigkeit“) die Lohnhöhe angepasst werden, nachdem die Inflation die Prognose für 2001 überschritten hatte. Im Allgemeinen sind die Nominal- und Reallohnzuwächse in allen vier Ländern im Ansteigen (im Jahr 1998/1999 lagen sie bei 1,3% in der EU, 1,4 % in den Niederlanden, 1,5 % in Dänemark, 2,2% in Österreich und 5,2 % in Irland: für einen Vergleich zu früheren Durchschnittswerten siehe Tab. 3).

Obwohl die Sozialpakete nicht problemlos sind, sind sie in den vier Ländern sehr wohl eine wichtige Säule für die Erholung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes und sie zeigen, dass Verhandlungslösungen, welche die beidseitige Akzeptanz von Gewerkschaften und Arbeitgebern beziehungsweise der Verhandlungspartner genießen, eine attraktive Alternative zum freien Spiel der Marktkräfte darstellen. Während der aus der Globalisierung und dem technischen Fortschritt entstehende Druck in Ländern wie England und Neuseeland einen Abbau eines großen Teils des bestehenden sozialen Dialogs und seiner Institutionen bewirkte, hatte das Lied der „Sirenen der Deregulierung“ (Alan, 1997) in den vier betrachteten Ländern den Effekt einer Neubelebung des sozialen Dialogs. Eine neue gemeinsame Kraftanstrengung der Sozialpartner und der Regierungen zur Lösung der Probleme, von denen Europa in den 80er und frühen 90er Jahren betroffen war – wie etwa die schwache Wettbewerbsfähigkeit und die sich verschlechternde Beschäftigungssituation –, half letztlich einigen Ländern dabei, die Krise zu bewältigen.

7. Länderspezifische Faktoren

Während die drei Politikformen (Makroökonomie, sozialer Dialog und Arbeitsmarktpolitik) in ihrer jeweiligen Kombination einen Teil des Arbeitsmarkterfolgs der Länder erklären, gibt es in jedem Staat auch länderspezifische Faktoren. Beispielsweise zog Irland einen großen Teil ausländischer Direktinvestitionen in einem strategischen Wachstumssektor – der Informationstechnologie – an, was sich in hohen Wachstumsraten auswirkte. Auch die Unterstützung des europäischen Strukturfonds hat über Jahre zum BIP-Wachstum im Ausmaß von schätzungsweise zwei bis drei Prozentpunkten beigetragen. Die Niederlande waren Weltmeister in der Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen, oft in Verbindung mit einer zunehmenden Vermittlungstätigkeit von Leiharbeitsfirmen. Österreich profitierte von der Öffnung des osteuropäischen Marktes und Dänemark installierte eine Politik von Job Rotation und Bildungsurlauben, welche gut zu seinen anderen institutionellen Merkmalen wie dem Entlassungssystem und der umfassenden Erwachsenenbildung passt. In allen Ländern wurden auch eigene wachstumsintensive Produktionsfelder erschlossen (beispielsweise Transport in den Niederlanden, IT in Irland, Autoteile in Österreich).

8. Kombinationseffekte

Der Arbeitsmarkterfolg scheint eher das Ergebnis einer effizienten Kombination von Faktoren als von isolierten politischen Maßnahmen zu sein. Unsere Studie bietet einige Anhaltspunkte dafür, wie ein solches Zusammenspiel vor sich gehen könnte. Auf der makroökonomischen Ebene kamen einander eine restriktive Geldpolitik, eine fiskalische Konsolidierung und eine moderate Lohnpolitik entgegen, und Österreich ist ein gutes Beispiel, wie durch eine solche wirtschaftspolitische Koordination langfristige Stabilität erreicht werden kann.

Im Einzelnen: Auf den Arbeitsmärkten in Dänemark und Österreich scheinen ein schwacher Kündigungsschutz (aus regulatorischer Sicht in Dänemark und „de facto“ in Österreich) und ein relativ starker Sozialschutz Hand in Hand zu gehen (wobei das Arbeitslosengeld in Dänemark höher ist als in Österreich). Diese Länder weisen eine klein- und mittelbetriebliche Struktur auf und die oben beschriebene Gestaltung der Politik als „trade-off“ zwischen Kündigungs- und Sozialschutz scheint die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt zu unterstützen und gleichzeitig zur Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt beizutragen, was sich auch im geringeren Anteil von Langzeitarbeitslosigkeit ausdrückt. Die zwei Länder haben auch hohe Beschäftigungsraten. Diese Regelung¹² scheint demnach für Klein- und Saisonbetriebe und deren Beschäftigte ein stabilisierender Faktor zu sein, wenn auch die Effekte auf die soziale Verantwortung der Unternehmer widersprüchlich sind¹³.

Im Allgemeinen sind Systemelemente, die in dieselbe Richtung zielen, effizienter als solche, die in entgegengesetzte Richtungen wirken. Wenn die Systemelemente am Beschäftigungssektor einander entsprechen, verläuft die Beschäftigungsentwicklung besser. Das dänische System ist ein Beispiel dafür, wie solche Elemente zusammenwirken: Eine starke Personalfluktuationsrate wird nicht nur durch das Arbeitslosenunterstützungssystem, sondern auch durch berufliche Bildung unterstützt. Dänemark bietet sowohl Elternurlaub wie auch Kinderbetreuungsangebote, woraus sich für die Frauen bessere Möglichkeiten zur Erwerbsbeteiligung ergeben. Im Gegensatz zu den USA, wo die Flexibilität grundsätzlich durch den Markt bestimmt ist, ist diese in Dänemark „institutionell bestimmt“ und die dänischen Arbeitnehmer wechseln oft zwischen Beschäftigung und anderen Positionen am Arbeitsmarkt (z. B. Arbeitslosigkeit, Aus- und Fortbildung). Die Kombination der politischen Maßnahmen, die sowohl Flexibilität für Unternehmen als auch Sicherheit für Arbeitnehmer bewirken, sind wahrscheinlich die am besten geeigneten

institutionellen Einrichtungen der europäischen Arbeitsmärkte, um Arbeitnehmern „Employability security“ zu vermitteln.

Bei der gegebenen Komplexität dieser Systeme ist allerdings noch sorgfältige Forschungsarbeit notwendig, um den genauen Effekt solcher Kombinationen zu bestimmen. Aber auch der Zeitpunkt (das Timing) von Politik ist wichtig. So sind etwa die dänischen Beurlaubungsregelungen (Fortbildung, Erziehung usw.) für Arbeitslose im Aufschwung wirksam geworden und können effiziente Überbrückungsmethoden hin zu einem regulären Arbeitsmarkt sein. Im Abschwung könnte es zu negativen Effekten kommen, weil die meisten Arbeitslosen nach ihrem Fortbildungsurlaub wahrscheinlich wieder arbeitslos geworden wären. In einer unvorhersagbaren und komplexen Welt brauchen solche Kombinationen und das richtige Timing auch eine Portion Glück, um eine erfolgreiche Politik zu ergeben.

9. Haben kleine Staaten spezielle Vorteile?

Die betrachteten Länder sind klein, nur die Niederlande können als mittelgroß eingestuft werden. Die vier Länder erwirtschaften gemeinsam etwa 10 % des europäischen BIP und stellen rund 9 % der gesamten Erwerbsbevölkerung.

Tabelle 4: BIP und Erwerbspersonen (EP) in % der gesamten EU, 1996

Österreich		Dänemark		Irland		Niederlande	
BIP	EP	BIP	EP	BIP	EP	BIP	EP
2,44	2,28	2,00	1,67	0,90	0,88	4,43	4,44

Quelle: ILO CEPR data bank

Während die drei beschriebenen Faktoren – eine ausgeglichene makroökonomische Umwelt und Politik, der soziale Dialog und die Arbeitsmarktpolitik – auch entsprechende Auswirkungen in größeren Ländern haben mögen, ist auch die bloße Kleinheit der betrachteten Länder ein zusätzlicher Erfolgsfaktor. Katzenstein (1985) hob einige Faktoren hervor, welche kleine von größeren industrialisierten Ländern unterscheiden: Der erste ist die wirtschaftliche Offenheit, welche teilweise auf der Begrenztheit der heimischen Märkte beruht. „Die Abhängigkeit von Importen und die Notwendigkeit zu exportieren macht die Wirtschaft der kleinen europäischen Staaten sowohl offener und spezialisierter im Vergleich zu jener der großen Länder.“

(Katzenstein, 1985, S. 87) Ein weiterer von Katzenstein beschriebener Faktor ist der demokratische Korporatismus, welcher auf der Ideologie der Sozialpartnerschaft beruht, ein System von zentralisierten und konzentrierten Interessengruppen, gepaart mit freiwilliger und informeller Koordination bei Konflikten.

Ein Vorteil kleinerer Staaten könnte dennoch eine homogenere Erwerbsbevölkerung und eine bessere Regierbarkeit (und deshalb auch eine bessere Kooperation der Akteure untereinander) sein, aber Kleinheit alleine kann schon deshalb kein bedeutender Faktor sein, weil die meisten Länder vor ihrem gegenwärtigen Erfolg größere Krisen bewältigen mussten (so lag die Arbeitslosigkeit in drei der Länder während der 80er Jahre teilweise im zweistelligen Bereich). Der demokratische Korporatismus allein kann auch keine Erklärung sein, denn auch größere Länder weisen Systeme von „demokratischem Korporatismus“ auf. Es könnte allerdings sein, dass Kleinheit in „korporatistischen Regierungsformen“ einen deutlichen Vorteil hat, und zwar aufgrund einer kleineren „Macht-Elite“. Dieses wiederum führt zu mehr Informalität und engeren

persönlichen Beziehungen, was eine bedeutende Voraussetzung für erfolgreiches Verhandeln und Konsensbildung ist. Aber dennoch, diese Länder konnten eine Verschlechterung in der Beziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in den 70er und 80er Jahren nicht verhindern: Es könnte aber sein, dass – nach der Erkenntnis der Ernsthaftigkeit der Krise und der beiderseitigen Kooperationsvorteile – sich die Beziehungen schneller verbessert haben als in größeren, heterogeneren und unpersönlicheren Systemen.

Die Koordination der Politikmaßnahmen zum richtigen „Policy-Mix“ wird durch die Kleinheit eines Landes und die begrenzte Anzahl von Komponenten bei einem Entscheidungsprozess möglicherweise erleichtert. Während man im Hinblick auf die Regierbarkeit sehr leicht die Vorteile der Kleinheit erkennen kann, so ist es viel schwieriger, diese Vorteile in ökonomischer Hinsicht zu begründen: Die wirtschaftliche Offenheit kann abhängig von der Situation des Weltmarkts sowohl ein Vorteil wie ein Nachteil sein. In jedem Fall muss die Abhängigkeit der kleinen von den großen Ländern Europas untersucht werden: Größere Schocks in den großen Ländern werden auch in den kleineren Ländern spürbar sein. Eine weitere zu untersuchende These ist, dass die weitgehende Gleichstellung von großen und kleinen Ländern in der EU den kleinen Ländern einen Politikvorteil verschafft hat.

10. Was können die anderen Länder von den kleinen Ländern lernen?

Es geht hier nicht nur um die Kleinheit, sondern auch um die Traditionen und Kulturen, die den Hintergrund der verschiedenen Institutionen darstellen und welche das Verständnis und die Weitergabe der Erfahrung von einem Land in das andere erschweren. Im Speziellen könnte es sehr schwierig werden, Konzepte des „demokratischen Korporatismus“ in Länder mit einer liberalen, pluralistischen Tradition bei der Politikerarbeit zu übernehmen.

Wie auch immer, zumindest zwei Dinge können die kleinen Länder die großen lehren. Erstens: Obwohl „demokratischer Korporatismus“ an und für sich nicht die Antwort auf alle Arbeitsmarktprobleme sein kann, so scheint es doch, dass, wenn einmal ein richtiger Dialog innerhalb korporatistischer Rahmenbedingungen geschaffen wurde, auch Problemlösungen gefunden werden können. Für einen „richtigen Dialog“ bedarf es einiger Voraussetzungen, damit er zum Erfolg führen kann: Es braucht dazu anerkannte und repräsentative Partner, welche die Verhandlungsergebnisse auch durchsetzen können; es braucht dazu ausreichende Verhandlungsgegenstände¹⁴; er wird erleichtert durch eine gemeinsame Einschätzung über die Lage von Wirtschaft und Arbeitsmarkt und einen kontinuierlichen Dialog abseits der Verhandlungsrunden; dies wiederum wird durch Institutionen wie den sozial-ökonomischen Rat oder die Arbeitsstiftung in den Niederlanden gefördert; es braucht dazu auch eine Regierung, die initiativ wird und die den Einigungsprozess unterstützen kann und das allgemeine Interesse repräsentiert. Druck aus „objektiven“ Gründen wird so durch das „governance system“ (das Regierung und Sozialpartner umfasst) gefiltert. In Anbetracht des Erfolges der vier Länder (denen nun auch andere folgen) erscheint Korporatismus als eine Regierungsform, in der die Wirtschaft gleich effizient funktioniert wie in liberalen pluralistischen (marktgeleiteten) Regierungsformen. Wird das Kriterium Gleichheit mit berücksichtigt (z. B. die Einkommensverteilung und Armut), sind die korporatistischen Systeme überlegen. Das Problem der korporatistisch regierten Länder war bis jetzt deren schlechte Beschäftigungslage. Mit der Lösung dieses Problems scheinen diese Länder nun erfolgreiche sozio-ökonomische Modelle darzustellen.

Die zweite Lektion ist, dass sich die wirtschaftliche Offenheit für die kleinen entwickelten Länder bezahlt macht (obwohl dies nicht für alle Länder gelten mag) und dass diese Offenheit (der Außenhandel findet übrigens größtenteils innereuropäisch statt) langfristige scheinbar keine

negativen Effekte zur Folge hat oder solche Probleme zumindest nicht ungelöst bleiben. Neben diesen zwei großen Merkmalen (die Regierungsform und der Grad an wirtschaftlicher Offenheit) gibt es aber in den vier erfolgreichen Ländern noch viele andere Beobachtungsbeispiele von politischen Elementen, welche für die größeren Länder bei der Bewältigung ihrer Arbeitsmarktp Probleme hilfreich sein könnten. Beispielsweise besteht kein Indiz dafür, dass es nicht auch in größeren Ländern möglich ist, Job-Rotations-Systeme wie in Dänemark oder Teilzeitregulierungen wie in den Niederlanden zu verwirklichen. Ein Job-Rotations-System (angepasst aus dem dänischen Modell) wurde beispielsweise kürzlich in Österreich installiert, wobei Österreich Deutschland in institutioneller Hinsicht ziemlich ähnlich ist. Was Teilzeitbeschäftigung betrifft, so ist die gleiche Behandlung wie bei Vollzeitbeschäftigung wichtig. Vorteile könnten außerdem im Drei-Säulen-Modell für die Altersvorsorge (eine Grundpension und ein beitragsorientiertes System als Hauptstützen und eine geförderte Privatvorsorge als zusätzliches Bein) wie in Dänemark oder den Niederlanden liegen. Und das österreichische (und deutsche) Lehrlingsausbildungssystem könnte auch in anderen Ländern als Modell für die Einführung alternativer Ausbildungsformen dienen. Das sind nur einige von vielen Beispielen, die zeigen, dass es nicht unmöglich ist, Elemente von einem System in ein anderes zu übernehmen. Es ist auch ziemlich sicher, dass eine solche politische und regulatorische Annäherung durch die Europäische Währungsunion gefördert wird, was unweigerlich zu einer stärkeren Angleichung in den verschiedenen Politikbereichen führen wird. Ein weiterer „Angleichungsauslöser“ ist die Europäische Beschäftigungsstrategie. Die gemeinsamen Richtlinien und der damit verbundene Monitoringprozess bewirkten mit großer Wahrscheinlichkeit eine Angleichung bei der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik.

11. Schlussfolgerungen

Der relative Arbeitsmarkterfolg der vier Länder beruht teilweise auf länderspezifischen Faktoren und teilweise auf dem sozialen Dialog, der Makropolitik und der Arbeitsmarktpolitik und auf der spezifischen Kombination dieser und anderer Politikmaßnahmen. Der soziale Dialog hat zu einem Vertrauensklima unter den wichtigen gesellschaftlichen Akteuren geführt. Eine moderate Lohnpolitik hat zu diesem neuen Klima des Vertrauens beigetragen und es konnten entscheidende Reformen der sozialen Sicherungssysteme veranlasst werden, und dies großteils auf der Ebene von Verhandlungen und einem Konsensklima.

Die moderate Lohnpolitik war auch die Folge einer auf Stabilisierung zielenden Makropolitik, wodurch die niedrige Inflation und die niedrigen Zinsen aufrechterhalten wurden. Die Arbeitsmarktpolitik (und der Sozialschutz im Allgemeinen) hat für die nötige Flexibilität bei der Anpassung des Arbeitsmarktes gesorgt. Daher sollten die Arbeitsmarktpolitik und die sozialen Sicherungssysteme nicht nur als Mittel zur Einkommenssicherung für jene, die nicht erwerbstätig sind, betrachtet werden, sondern auch als eine Art „Pufferzone“ rund um den regulären Arbeitsmarkt, mit Hilfe dessen die Unternehmen die Möglichkeit haben Arbeit abzubauen, ohne die sozialen und wirtschaftlichen Kosten dafür tragen zu müssen. Ein Zielkonflikt hier könnte sein, dass Unternehmen dadurch soziale Verantwortung auf kollektive Systeme abwälzen. Aus ökonomischer Sicht ist auch das Problem der Quersubventionierung zu beachten. Allerdings ist das Grundprinzip einer sozialen Absicherung, die Unternehmen Anpassungsflexibilität gibt, die Arbeitnehmer aber schützt (flexicurity), eher zu begrüßen. Ein gutes Beispiel dafür sind Frühpensionierungsprogramme – gemeinsam mit Kündigungs- und Fortbildungssystemen wie in Dänemark –, welche zum Erfolg beigetragen haben. Angesichts einer alternden Erwerbsbevölkerung, ersten Anzeichen von Arbeitskräftemangel und hohen Kosten wurde das

Sozialschutzsystem aber jüngst in allen Ländern reformiert. Die Möglichkeiten zur Frühpensionierung wurden beschränkt und die Arbeitsmarktpolitik verstärkt.

Dies kann nun Folgendes bedeuten: Der Wohlfahrtsstaat – welcher einen wesentlichen Bestandteil der Ausgleichs zwischen Effizienz und Gleichheit dieser Länder darstellt – bewegt sich weg von einer Gesellschaft, welche den Reichtum teilweise mit Hilfe von sozialen Transferzahlungen umverteilt, und hin zu einer Gesellschaft, in der eine möglichst hohe Anzahl von Leuten ein Einkommen aus eigener Erwerbstätigkeit beziehen soll¹⁵. Zumindest werden Transferzahlungen in Zukunft stärker an Arbeitsleistung (in-work benefits) gebunden werden. Dennoch muss auch passive Arbeitsmarktpolitik in Zukunft eine Rolle spielen, sei es für die am meisten Benachteiligten, welche am Erwerbsleben nicht teilnehmen können, oder aufgrund der Rolle, die diese Politikform in der Vergangenheit gespielt hat, indem sie den (Klein-)Unternehmen Flexibilität und den Arbeitnehmern Einkommens- und Sozialschutz geboten hat.

Die vier Länder beweisen auch, dass in den europäischen Arbeitsmärkten – denen Inflexibilität und Nicht-Reformierbarkeit aufgrund ihres hohen institutionellen Regulierungsgrades nachgesagt wurde – doch auch die Anpassungen, die durch eine sich schneller ändernde Umwelt notwendig wurden, zustande kamen. Starke Gewerkschaften, repräsentative Arbeitgeberorganisationen zusammen mit eher interventionistischen Regierungen, fanden Lösungen für die Beschäftigungskrise, ohne dabei den Wohlfahrtsstaat zu demontieren.

Literaturverzeichnis:

- Auer, P. 2000, „Employment Revival in Europe: Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands“ ILO
- Auer, P., Cazes, S. „The resilience of the long-term employment relationship: Evidence from the industrialized countries“ in: International Labour Review, Vol.139 (2000) No. 4
- Bertola, G., Boeri, T., Cazes S. 2000, „Labour Market Regulations in Industrialized Countries“: Evolving Institutions and Variable Enforcement, ILO, Geneva
- Bosch, G., 2001, „From the Redistribution to the Modernisation of Working Time“, in: -Auer, P. Changing labour markets in Europe, ILO.
- Frühstück, E., Gregoritsch, P., Löffler, R., Wagner-Pinter, M. 1998. „Die Rückkehr in ein vorübergehend aufgelöstes Beschäftigungsverhältnis“, Synthesis, AMS, Wien.
- Graafland, J. „Unemployment Benefits and Employment: A Review of Empirical Evidence“ in: Van Ginneken, W. (ed.) Finding the Balance: Financing and Coverage of Social Protection in Europe. International Social Security Association, Geneva, July, 1996.
- Hartog, J. 1999, „So, What’s so special about the Dutch Model“, Employment and Training Paper 54, ILO.
- Katzenstein, P. J. 1985, Small States in World Markets, Industrial Policy in Europe, Cornell University Press, Ithaca.
- Madsen, P. K. 1999, Denmark: Flexibility, Security and Labour Market Success, Employment and training Paper 53, ILO.
- O’Connel, Ph. 1999, Astonishing success: Economic growth and the labour market in Ireland, Employment and Training paper 44, ILO, Geneva.
- OECD. 1998, 1997. Economic Surveys: Austria, Denmark, Ireland, the Netherlands, Paris: OECD.
- OECD. 1996. Jobs Study, Implementing the Strategy, Paris: OECD.
- Pichelmann, K., Hofer, 1999, Austria: Long-term success through social partnership, Employment and training paper 52, ILO, Geneva, 1999.
- Rubery, J., Equal Opportunities and Employment Policy, 2001, in: Auer, P. Changing labour markets in Europe, ILO, Geneva.
- Schettkat, R. 2001, Small Economy Macroeconomics, in: Auer, P. Changing labour Markets in Europe, ILO, Geneva.
- Schmid, G. 1995. „Is full Employment still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy“ in: Economic and Industrial Policy, 11 pp. 429 – 456.
- Visser, J. 2001, „Industrial Relations and the Social Dialogue“, in: Auer, P. Changing labour markets in Europe, ILO, Geneva.

Anmerkungen:

- 1 Der vorliegende Beitrag ist die Kurzfassung einer Studie, die Peter Auer im Auftrag der ILO (Internationale Arbeitsorganisation) durchgeführt hat. Die ILO ist eine UNO-Sonderorganisation, in welcher Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer vertreten sind, mit Sitz in Genf.
- 2 FTE = Full Time Equivalent Employment
- 3 (Im Besonderen im Vergleich zu jenen Ländern mit den höchsten europäischen Arbeitslosenquoten: Italien, Deutschland, Frankreich und Spanien, obwohl diese es schafften, ihre Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren des 20. Jahrhunderts zu senken.)
- 4 Um als arbeitslos eingestuft zu werden, muss die Person ohne Beschäftigung, für den Arbeitsmarkt verfügbar sein und in der betrachteten Periode aktiv nach einer Arbeit gesucht haben.
- 5 Dieses Konzept einer versteckten Arbeitslosigkeit wird in Auer, P., 2000 diskutiert.
- 6 Die niedrigsten Sätze fanden sich in Irland und die europäischen Mitgliedstaaten warfen der irischen Regierung auch vor, ausländische Direktinvestitionen aufgrund dieser niedrigen Sätze auf sich gezogen zu haben.
- 7 Quersubventionierung tritt dann ein, wenn von allen Beitragszahlern ein Sektor (hier Kleinfirmen) besonders konzentriert die Arbeitslosenversicherung nutzt.
- 8 Die teilweise der realen Dauer entspricht, die dann mit Korrekturen auf andere Länder übertragen wird.
- 9 Von Mitnahmeeffekten spricht man, wenn Arbeitnehmer auch ohne Subventionen eingestellt worden wären, von Verdrängung, wenn nichtsubventionierte Beschäftigte durch subventionierte ersetzt werden.
- 10 Nationale Zahlen weisen einen wesentlich geringeren Rückgang auf: So ist die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder zwischen 1985 und 1995 nur um 88.000 zurückgegangen (5 %) und betrug laut Auskunft ÖGB 1995: 1.583.356.
- 11 Allerdings ging es hier eher um ein „Kompensationsgeschäft“, d. h., niedrigere Lohnabschlüsse sollen auch durch zusätzliche Urlaubstage „erkauft“ werden.
- 12 Etwa ein „lay-off“-System, bei dem Arbeitnehmer zwischen Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitszeiten alternieren.
- 13 z. B. über die Effekte der Quersubventionierung die Möglichkeit, soziale Verantwortung auf Mitarbeiter und Sozialkassen abzugeben usw.
- 14 Wim Kok merkte zu den niederländischen Verhandlungen an, dass genug Verhandlungsgegenstände (z. B. Löhne, Steuern, Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik usw.) vorhanden waren, um Tauschgeschäfte (trade-offs) durchführen zu können.
- 15 Die so genannte Politik der „Aktivierung“ und das Ziel hoher Erwerbsquoten ist ein Beispiel dafür.

Übersetzung aus dem Englischen: Judith Vorbach